

JADWIGA ZATORSKA-SADURSKA

WYBRANE PROBLEMY OCHRONY ŚRODOWISKA W LOKALIZACJI AUTOSTRAD W POLSCE

1. Wstęp

Szybki rozwój motoryzacji oraz konieczność dostosowania systemu transportowego kraju do nowych potrzeb transportowych i nowych warunków współpracy międzynarodowej w Europie stały się bodźcem do przyjęcia w 1993 r. przez Radę Ministrów Programu Budowy Autostrad w Polsce.

Mimo że celowość budowy autostrad ogólnie nie budzi zastrzeżeń to realizacja programu jest ciągle przedmiotem krytyki i dyskusji związanych, m.in. z ich szkodliwością dla środowiska. Organizacje ekologiczne wyrażają zdecydowany sprzeciw wobec budowy autostrad. Przykładem, jest m.in. opracowanie Deklaracji Lanckorońskiej w 1997 r., w której istnieje zapis o konieczności wstrzymania realizacji programu budowy autostrad do czasu radykalnej rewizji polityki transportowej państwa pod kątem promowania alternatywnych rozwiązań w transporcie według zasad rozwoju zrównoważonego. Negatywne postawy wobec budowy autostrad wykazują również niektóre społeczności lokalne, które zamieszkują tereny, przez które mają przebiegać autostrady. Protesty społeczne występują zarówno na terenach aglomeracji warszawskiej, katowickiej, łódzkiej i wrocławskiej, jak również na terenach pozamiejskich. Jak wynika z konsultacji społecznych, sprzeciw wobec budowy autostrad wynika często z braku dostatecznej wiedzy na temat charakteru i skali ich uciążliwości, a także wymagań i warunków stawianych inwestorowi w zakresie działań na rzecz ochrony środowiska.

Sposób realizacji programu reguluje w sposób kompleksowy *Ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych* (z późniejszymi zmianami). Ustawa zobowiązuje do wykonywania różnych ekspertyz ekologicznych w ramach ocen oddziaływania autostrad na środowisko, na różnych eta-

pach procesu inwestycyjnego. Zmiana ustawodawstwa z zakresu ochrony środowiska i wprowadzenie w życie *Ustawy Prawo ochrony środowiska* podnoszą jeszcze wymagania i wprowadzają nowe procedury uzgadniające realizację tej inwestycji w zakresie ochrony środowiska. W ramach decyzji administracyjnych, dotyczących ustalenia lokalizacji autostrady i pozwolenia na jej budowę, określane są szczegółowe wymagania dotyczące ograniczania ich uciążliwości dla środowiska.

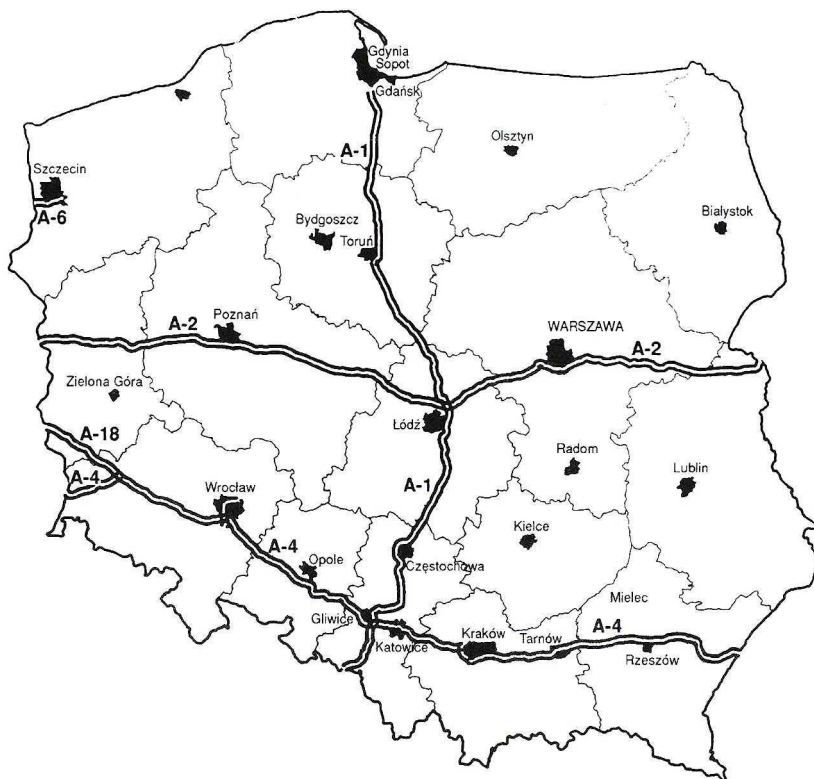
Celem niniejszego opracowania jest określenie warunków ochrony środowiska w realizacji programu oraz zasygnalizowanie niektórych problemów, jakie powstawały w trakcie jego realizacji, na etapie lokalizacyjnym. Podstawę do ich identyfikacji stanowiły wieloletnie doświadczenia autorki z pracy w Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad i Komisji ds. Ocen oddziaływania na środowisko, a także dyskusje przeprowadzane na różnych seminariach i konferencjach naukowych.

2. Uwarunkowania formalno-prawne lokalizacji autostrad

Rada Ministrów uchwalała z 27 lipca 1993 r. przyjęła program budowy autostrad, a 23 stycznia 1996 r. zatwierdziła plan rozwoju sieci autostrad i dróg ekspresowych. Program z 1993 r. obejmował początkowo budowę trzech głównych autostrad: A-1, A-2, A-4/A-12 o łącznej długości 1941 km. Uchwałą Rady Ministrów z 4 listopada 1994 r. sieć autostrad wydłużono do 2600 km wprowadzając autostrady: A-3 i A-8.

Ze względu na niekorzystne prognozy ruchu, Rozporządzeniem Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie sieci autostrad, dróg ekspresowych oraz dróg o znaczeniu obronnym (Dz.U. Nr 120 poz. 1283) niektóre odcinki autostrad zastąpiono drogami ekspresowymi. Zgodnie z tym rozporządzeniem sieć autostrad i dróg ekspresowych w Polsce wynosi łącznie ok. 5800 km, w tym ok. 2000 km autostrad (Dz.U. Nr 120 poz. 1283 z 17 października 2001). Sieć autostrad tworzą (ryc.1):

- A-1 Gdańsk–Toruń–Łódź–Piotrków Trybunalski–Częstochowa–Gliwice–Gorzyczki–granica państwa (kierunek Ostrawa);
- A-2 (kierunek Berlin) granica państwa–Świecko–Poznań–Łódź–Warszawa–Biała Podlaska–Kukuryki–granica państwa (kierunek Mińsk);
- A-4 (kierunek Drezno) granica państwa–Jędrzychowice–Krzyżowa–Legnica–Wrocław – wariant: wraz z autostradową obwodnicą Wrocławia jako A-8 – Opole–Gliwice–Katowice–Kraków–Tarnów–Rzeszów–Korczowa–granica państwa (kierunek Lwów);



Ryc. 1. Planowany przebieg autostrad w Polsce

Źródło: Rozporządzenie Rady Ministrów z 29 września 2001 r. w sprawie sieci autostrad, dróg ekspresowych oraz dróg o znaczeniu obronnym.

- wariant A-8 na odcinku A-4 obwodnica Wrocławia – Psie Pole;
- A-6 (kierunek Berlin) granica państwa–Kołbaskowo–Szczecin;
- A-18 (kierunek Berlin) granica państwa–Olszyna–Krzyżowa.

Ustawa o autostradach płatnych uchwalona przez Sejm RP 27 października 1994 r. (Dz.U.Nr 127, poz.627) określa podstawowe zasady, tryb lokalizacyjny autostrad oraz kompetencje i obowiązki uczestników procesu inwestycyjnego. Zgodnie z ustawą proces inwestycyjny autostrad obejmuje kilka etapów decyzyjnych:

- planowanie z pracami studialnymi;
- wskazania lokalizacyjne;
- ustalenie lokalizacji;

- pozwolenie na budowę;
- pozwolenie na użytkowanie.

Ustawa wprowadziła więc tryb i procedury lokalizacyjne odrębne niż ustanowione przepisami *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*. W ustawie o autostradach płatnych przewiduje się, że proces lokalizacyjny jest poprzedzony etapem prac studialnych, a właściwy proces lokalizacji obejmuje dwa etapy: wskazania lokalizacyjne (wydawane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) oraz decyzje o ustaleniu lokalizacji autostrady (wydawane przez wojewodów).

Wymagania ochrony środowiska i zakres ekspertyz ekologicznych towarzyszących procesowi lokalizacji określa rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa dotyczące wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko, grunty rolne i leśne oraz na dobra kultury objęte ochroną (Dz. U. Nr 64. Poz. 332). Wyżej wymienione oceny stanowią narzędzie ochrony środowiska na etapie ustalania lokalizacji autostrady. Zgodnie z przepisami obowiązującymi do 2001 r. wykonywanie ocen oddziaływania autostrad na środowisko było wymagane na etapie wskazań lokalizacyjnych oraz na etapie uzgodnienia rozwiązań projektowych, czyli pozwolenia na budowę. Na etapie decyzji o ustaleniu lokalizacji nie wymagane było ponowne sporządzanie oceny oddziaływania na środowisko, a tylko uzupełnienie informacji zgodnie z warunkami określonymi we wskazaniach lokalizacyjnych i w dostosowaniu do szczegółowości analiz całej dokumentacji lokalizacyjnej. *Ustawa o autostradach płatnych* nie przewidywała odrębnego trybu wydawania pozwolenia na budowę, niż stanowi to *Ustawa Prawo budowlane*, z wyjątkiem, że jest ono wydawane przez wojewodę.

Wejście w życie *Ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska* (Dz.U.Nr62.627) zmienia dotychczasowe wymagania i procedury dotyczące procesu inwestycyjnego i wprowadza dla wszystkich przedsięwzięć mogących znacznie oddziaływać na środowisko (a do takich zaliczane są autostrady), obowiązek przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć. Tak jak wymieniona wyżej ocena oddziaływania na środowisko do wskazań lokalizacyjnych stanowiła dokument (ekspertyzę) dostarczaną wraz z całą dokumentacją do wskazań lokalizacyjnych, tak postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest jednoznaczne z procedurą mającą na celu wydanie przez odpowiednie organy rozstrzygnięcia co do planowanych zamierzeń inwestycyjnych. Istotnym *novum* jest zapewnienie możliwości udziału w nim społeczeń-

stwa. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko autostrad stanowi część postępowania zmierzającego do wydania:

- wskazań lokalizacyjnych autostrady;
- decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady wydawanych na podstawie *Ustawy o autostradach płatnych* gdy decyzja ta dotyczy odcinków, które we wskazaniach lokalizacyjnych zostały wskazane jako newralgiczne ze względu na warunki ochrony środowiska lub możliwość wystąpienia konfliktów społecznych;
- decyzji o pozwoleniu na budowę.

W ramach postępowania wymagane jest sporządzenie raportu o oddziaływaniu autostrad na środowisko.

Etapowi eksploatacji autostrady towarzyszą już inne, określone ustawowo narzędzia ochrony środowiska, są to: analizy porealizacyjne na etapie pozwolenia na użytkowanie, przeglądy ekologiczne dla funkcjonujących już autostrad, różnego rodzaju pomiary jakości środowiska i skuteczności urządzeń ochronnych, a także monitoring środowiska prowadzony przez inwestora dla wybranych elementów i odcinków.

3. Ocena oddziaływania autostrad na środowisko do wskazań lokalizacyjnych

3.1. Trzy rodzaje ocen

Wskazania lokalizacyjne można uznać za najważniejszy, z punktu widzenia ochrony środowiska, etap prac planistycznych. Jego ranga wynika, m.in. z konieczności wykonywania, w ramach przygotowania materiałów do wskazań, oceny oddziaływania na środowisko, grunty rolne i leśne oraz na dobra kultury objęte ochroną oraz z obowiązku opiniowania i uzgadniania tych materiałów z odpowiednimi organami. Informacje i wnioski zawarte w ocenie i pozostałych materiałach decydują o późniejszych rozwiązaniach projektowych.

Obecnie zostały wykonane dla wszystkich odcinków planowanych w Polsce autostrad płatnych oceny oddziaływania na środowisko, grunty rolne i leśne oraz na dobra kultury objęte ochroną. Na podstawie tych ocen Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wydał postanowienia uzgadniające przebieg prawie wszystkich odcinków autostrad, z wyjątkiem odcinka aglomeracji warszawskiej, gdzie poszukiwanie kolejnych wariantów przebiegu autostrady A-2 wydłuża proces wskazań lokalizacyjnych.

Problemy metodyczne i merytoryczne związane z wykonaniem i wynikami tych cen stanowiły przedmiot dyskusji na posiedzeniach Komisji ds. Ocen oddziaływania na środowisko działającej pod przewodnictwem prof. Jerzego Kołodziejskiego przy Ministrze Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Materiały do wniosku o udzielenie wskazań lokalizacyjnych zawierały, m.in. trzy rodzaje ocen:

- oddziaływania autostrady na środowisko;
- oddziaływania autostrady na grunty rolne i leśne;
- oddziaływania autostrady na dobra kultury objęte ochroną.

Podział na trzy rodzaje ocen jest nietypowy zarówno dla praktyki polskiej jak i światowej. Oceny dla autostrad płatnych wykonywane były przez różnych rzeczoznawców, na podstawie całkowicie odmiennych założeń i metodyk. Oceny oddziaływania autostrady na środowisko wykonywane były przez biegłych wskazanych przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Oceny oddziaływania autostrady na grunty rolne i leśne sporządzane były przez wojewodów, a oceny oddziaływania autostrady na dobra kultury objęte ochroną przez biegłych z listy rzeczoznawców Ministra Kultury i Sztuki. Ponieważ wszystkie wymienione wyżej oceny wykonywane były równolegle, w tym samym czasie, przez różnych specjalistów stanowią w konsekwencji trzy niezależne dokumenty, z których każdy ma inny cel i zadania do spełnienia [10,11,12,13,14].

Ocena oddziaływania autostrady na środowisko ma za zadanie określać jej wpływ na wszystkie elementy środowiska, w różnych fazach realizacji autostrady i z uwzględnieniem różnych wariantów rozwiązań lokalizacyjnych i technologicznych. Cechuje ją kompleksowość podejścia do wszystkich problemów i określony układ obejmujący takie elementy, jak: rejestracja stanu i waloryzacja środowiska, prognoza oddziaływania autostrady i ocena tych oddziaływań, identyfikacja problemów i obszarów najbardziej kolizyjnych i konfliktowych, sposoby i środki zaradcze i kompensacji przyrodniczej.

Ocena oddziaływania na grunty rolne i leśne nie odnosi się w zasadzie do elementów środowiska, lecz do gruntów jako terenów odpowiednio użytkowanych gospodarczo i zagospodarowanych, przynoszących ich właścicielom określony dochód. Celem tej oceny jest rozpoznanie kosztów bezpośrednich (strat), wynikających ze zmiany użytkowanie gruntów w pasie drogowym autostrady oraz kosztów pośrednich (strat), związanych z oddziaływaniem autostrady na przyległe do niej grunty. Koszty określane były szacunkowo, zgodnie

z Ustawą o *ochronie gruntów rolnych i leśnych* oraz według przyjętych do szacunku założeń metodycznych. W ocenie tej zostały określone ponadto: zasięg i skala naruszeń dotychczasowego układu użytkowanych gruntów, potrzeby ich scaleń i wymiany oraz przebudowy infrastruktury technicznej występującej w pasie autostrady i jego otoczeniu.

W ocenie oddziaływania autostrad na grunty rolne i leśne pojawiają się pewne problemy wspólne z oceną oddziaływania na środowisko, które powinny być identyfikowane i rozwiązywane w podobny sposób. Dotyczy to np. oceny wrażliwości gleb na zanieczyszczenia, czy zasięgu skażeń powietrza i gleb przy autostradzie [1,2,3]. Zróżnicowanie podejść metodycznych i brak spójności tych dwóch rodzajów ocen może nie miałyby tak dużego znaczenia gdyby ich wyniki nie rzutowały na rozbieżne wnioski i propozycje wprowadzania w przestrzeni przyautostradowej ograniczeń w użytkowaniu i zagospodarowaniu terenu.

Ocena oddziaływania na dobra kultury objęte ochroną zawiera zasadniczo dwa elementy: wykaz obiektów archeologicznych i historycznych podlegających ochronie położonych w pasie autostrady lub jej sąsiedztwie oraz założenia ratowniczych badań tych obiektów. Niekiedy oceny zwierają wytyczne dla kształtowania krajobrazu kulturowego. Co prawda ocena oddziaływania na dobra kultury odnosi się do nieco innych wartości niż ocena oddziaływania na środowisko, ale ponieważ dotyczy tej samej przestrzeni dobrze byłoby dla kompleksowego ujęcia problemów przestrzennych połączyć wszystkie informacje w nich zawarte.

Oceny oddziaływania na środowisko do wskazań lokalizacyjnych mają różną jakość w zależności od wiedzy i umiejętności wykonawców, często wymagały poprawek i uzupełnień. Postanowienia pozytywne uzyskiwały oceny wtedy, gdy w pełni spełniały wymogi rozporządzenia i były pozytywnie zaopiniowane przez poszczególne resorty. Jednym z najtrudniejszych problemów w ocenach było prognozowanie oddziaływań, a następnie na ich podstawie ustalanie potencjalnych zasięgów ponadnormatywnego oddziaływania autostrady na środowisko. Wszystkie oddziaływania wyrażane są ilościowo lub/i jakościowo. W prognozowaniu używanych jest wiele technik, modele matematyczne, metody fizyczne i doświadczalne, których zastosowanie sprowadza się do oszacowania zmian. Często brak było formalnych zaleceń co do wyboru metod prognozowania. Dotyczyło to szczególnie wyboru metod obliczeniowych dla zanieczyszczeń powietrza i poziomu hałasu. Na seminarium podsumowującym doświadczenia metodyczne rzeczoznawców w sporządzaniu ocen oddziaływania autostrad na środowisko J. Kołodziejwski [8] zwraca uwagę na ograniczone możliwości

w precyzyjności wnioskowania ze względu na wielokryterialność ocen oraz ich jakościowy w przewadze charakter. Podejmowane przez rzeczoznawców próby kwantyfikacji ocen oparte były przeważnie na subiektywnie przyjmowanych miarach i wagach. Nie negując zasadności dotychczas przyjmowanych w ocenach założeń metodycznych i otrzymywanych na ich podstawie wyników J. Kołodziejski wskazuje na szerokie pole doskonalenia metodyki i metodologii ocen.

Proces uzgadniania i opiniowania ocen był bardzo długi. Wynikało to nie tylko z konieczności obiegu materiałów w poszczególnych ministerstwach, województwach i gminach ale również z czasu ich opiniowania przez różne komisje działające przy ministrach. Komisje te działały niezależnie od siebie i opiniowały materiały z innych punktów widzenia. Bywały sytuacje, że ocena która była zaakceptowana przez jedną komisję nie uzyskala, ze względu na odmienne poglądy opiniujących ocenę, pozytywnych uzgodnień drugiej komisji [28, 29]. Często zarzuty i uwagi stawiane wykonawcom ocen, związane z wprowadzeniem do nich różnych uzupełnień nie były dostosowane do skali szczegółowości analiz przeprowadzanych na etapie wskazań lokalizacyjnych i dotyczyły dalszych, bardziej szczegółowych faz projektowania technicznego.

3.2. Wnioski wynikające z ocen, dotyczące negatywnych oddziaływań autostrady na otoczenie

Oddziaływanie autostrady na otoczenie ma różny charakter i w zależności od zastosowanych kryteriów można mówić o różnych rodzajach wpływu [15,24].

Zadaniem ocen oddziaływania na środowisko do wskazań lokalizacyjnych było zidentyfikowanie oddziaływań na środowisko przyrodnicze i życie człowieka. Syntetyczne zestawienie możliwych oddziaływań na poszczególne elementy środowiska zawierają *Wytyczne wykonywania ocen oddziaływania autostrad na środowisko*, opracowane pod kierunkiem M. Tracza w 1998 r. [24]. Uciążliwość negatywnych oddziaływań zależy od ich intensywności oraz od wartości i odporności środowiska. Zasięg bezpośrednich oddziaływań na środowisko szacowany jest na niewielkie odległości: od kilkudziesięciu do kilkuset metrów od krawędzi jezdni. Do najbardziej typowych negatywnych oddziaływań autostrady zalicza się:

- hałas drogowy i drgania;
- emisję zanieczyszczeń do powietrza;

- zanieczyszczenie wód powierzchniowych i podziemnych oraz pogorszenie stosunków wodnych, zagrożenie dla ujęć wody;
- zanieczyszczenie lub naruszenie powierzchni ziemi łącznie z glebą;
- zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych w pasie drogowym autostrady;
- rozdzielenie ekosystemów, pól oraz wspólnot społecznych, w tym mieszkaniowych;
- wpływ na faunę i florę oraz ingerencję w krajobraz;
- wpływ na grunty rolne i leśne;
- zagrożenie dóbr kultury;
- oddziaływania wtórne, wynikające ze współzależności między poszczególnymi komponentami środowiska.

Część z wymienionych powyżej oddziaływań jest trwała i nie ma sposobu na całkowitą ich eliminację, część można ograniczyć, a nawet wyeliminować przez stosowanie odpowiednich technologii budowy oraz urządzeń ochrony środowiska.

Z wydanych na podstawie ocen, przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, postanowień uzgadniających przebiegi analizowanych odcinków autostrad wynika, że obszar oddziaływania autostrad na środowisko ma strukturę strefową, złożoną z układu stref rozciągających się w różnych odległościach od krawędzi jezdni autostrady. Rodzaj, zasięg i natężenie zmian będą zróżnicowane w poszczególnych strefach w zależności od: odległości od jezdni, cech terenu, wartości i tolerancji środowiska na zanieczyszczenia oraz zaprojektowanego systemu zabezpieczeń. Na etapie ustalania lokalizacji autostrady zostały zaproponowane następujące szacunkowe zasięgi stref ponadnormatywnego oddziaływania autostrad na środowisko (ryc. 2):

- obszar oddziaływań ekstremalnych o zasięgu do 20 m. od krawędzi jezdni wydzielony ze względu na emisję zanieczyszczeń powietrza, hałas i skażenie gleb;
- strefa zagrożeń o zasięgu 50-60 m. od krawędzi jezdni wydzielona ze względu na hałas i skażenie gleb;
- strefa uciążliwości o zasięgu do 150 (według Głównego Inspektora Sanitarnego do 250 m od krawędzi jezdni) wydzielona ze względu na hałas.

W obszarze oddziaływań ekstremalnych powinny znajdować się wyłącznie strefy zieleni izolacyjnej. W strefie zagrożeń może się znajdować infrastruktura techniczna związana z autostradą i techniczne urządzenia ochrony środowiska. Strefa ta nie powinna być w zasadzie wykorzystywana do celów mieszkalnych, a jeżeli znalazłyby się to

powinny być zaopatrzone w skuteczne urządzenia ochronne. W strefie tej można prowadzić określoną produkcję rolną, np. roślin nasiennych, przemysłowych, szkółki drzew i krzewów oraz działalność usługową o charakterze produkcyjnym. Nie wskazane jest lokalizowanie w tej strefie ogródków działkowych oraz upraw warzyw. Strefa uciążliwości sięgająca średnio 150-250 m od krawędzi jezdni odnosi się głównie do klimatu akustycznego. Budynki znajdujące się w tej strefie powinny być chronione za pomocą rozwiązań technicznych.

Zgodnie ze wskazaniami lokalizacyjnymi powyższe strefy powinny być uwzględnione w planach miejscowych jako tzw. obszar ograniczonego użytkowania.

3.3. Strefy ponadnormatywnego oddziaływania autostrady na środowisko a obszar ograniczonego użytkowania

Pojęcie obszaru ograniczonego użytkowania zostało wprowadzone do ustawodawstwa w zakresie ochrony środowiska w 1997 r. zmianą do *Ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska* z 31 stycznia 1980 r. (Dz.U.Nr.133, poz.885). Obecnie zapis prawny dotyczący tego problemu zawarty jest w *Ustawie Prawo Ochrony Środowiska* (art. 135) i brzmi: *Jeżeli z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, z analizy porealizacyjnej albo z przeglądu ekologicznego wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego oddziaływania.*

Ustanawianie obszaru ograniczonego użytkowania jest nowym problemem, który nie ma jeszcze powszechnego przełożenia ani na metodykę raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, ani na decyzje administracyjne w postaci rozporządzeń wojewodów, ani na praktykę planistyczną związaną z ustalaniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczeń w zakresie przeznaczenia terenu oraz sposobów korzystania z niego. Pierwsze próby ustanawiania takiego obszaru przy autostradach podjęte zostały w raportach o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko dla autostrady A-2 i A-4 w województwach: wielkopolskim, opolskim, małopolskim i śląskim, sporządzonych w ramach postępowania zmierzającego do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Dyskusje nad raportami wskazują na

dużą rozbieżność poglądów zarówno między ich wykonawcami, jak i opiniującymi je wojewódzkimi służbami ochrony środowiska. Różnice w interpretacji zapisów ustawowych dotyczących tego problemu spowodowały zakłócenia w rytmie prac projektowych i decyzyjnych dotyczących budowy autostrad. Różne podejścia do sposobu identyfikacji i określania zasięgu obszaru ograniczonego użytkowania wynikają z braku odpowiednich przepisów wykonawczych do *Ustawy Prawo ochrony środowiska* oraz szczegółowych wytycznych metodycznych i procedur dla wykonawców raportów i służb ochrony środowiska [22,25,30].

Procedura ocen oddziaływania na środowisko, grunty rolne i leśne oraz na dobra kultury objęte ochroną sporządzonych do wskazań lokalizacyjnych nie obejmowała postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, które zgodnie z wyżej wymienionym zapisem prawnym, decyduje o potrzebie ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Niemniej jednak, mimo starych procedur, z ocen tych wynika, że autostrady należą do przedsięwzięć, których uciążliwe oddziaływanie wykracza poza linie rozgraniczające autostrady, czyli poza teren wykupiony przez Skarb Państwa i oddany w zarządzanie koncesjonariuszowi lub administracji drogowej. Na tej podstawie Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, w postanowieniach uzgadniających przebiegi prawie wszystkich odcinków autostrad, określił zasięgi negatywnych oddziaływań autostrady na środowisko, w tym oddziaływań ponadnormatywnych. Zasięgi tych negatywnych wpływów określone zostały jako *szacunkowe strefy ponadnormatywnego oddziaływania autostrady na środowisko*. Zasięgi tych ponadnormatywnych oddziaływań są prawie identyczne dla wszystkich odcinków autostrad, tworząc trzy opisane powyżej strefy przebiegające równolegle do siebie i do pasa drogowego autostrady. Szacunkowy charakter stref ponadnormatywnego oddziaływania autostrad na środowisko, określonych na etapie wskazań lokalizacyjnych, wynika z braku szczegółowych założeń techniczno-technologicznych autostrady, jak i bardzo ogólnikowych informacji o środowisku. Jest to pierwszy etap prac studialnych z analizami przestrzennymi wykonywanymi w skali 1:25 000, bez znajomości niwelety, rodzaju i skuteczności rozwiązań ochronnych czy lokalnego zróżnicowania warunków środowiskowych. Wyznaczenie na etapie wskazań lokalizacyjnych szacunkowych stref ponadnormatywnego oddziaływania autostrady na środowisko oraz określenie zakazów i nakazów co do ich zagospodarowania spowodowało, że zostały poszerzone granice linii rozgraniczających autostradę. Do wykupu gruntów (z wyjątkiem gruntów leśnych),

włączona została 20-metrowa strefa oddziaływań ekstremalnych autostrady. W strefie tej, na wielu odcinkach zostały zaplanowane pasy zieleni izolującej o szerokości od 10 do 25 m oraz infrastruktura towarzysząca autostradzie, w tym urządzenia ochrony środowiska. Zaprojektowane w pasie drogowym urządzenia ochronne mają za zadanie ograniczenie zasięgów uciążliwości np. hałasu i zanieczyszczeń powietrza. Zakłada się także, że przy wykupie 20-metrowego pasa gruntów rolnych i wprowadzeniu zieleni izolacyjnej, emitowane z ruchu pojazdów zanieczyszczenia gleb będą się ograniczać do wykupionego terenu, pozostawiając grunty położone na zewnątrz pasów wolne od skażeń.

Mając na uwadze szacunkowy i nie poparty obliczeniami i zabezpieczeniami charakter stref ponadnormatywnego oddziaływania na środowisko nie można ich traktować jako obszaru ograniczonego użytkowania. Strefy te stanowią tylko pierwszą informację o charakterze uciążliwości autostrady oraz punkt wyjścia do analiz w dalszych etapach procedury inwestycyjnej. Dlatego we wskazaniach lokalizacyjnych znalazły się zapisy zobowiązujące do kontynuowania analiz i weryfikacji ustaleń na dalszych etapach postępowania inwestycyjnego.

Takim kolejnym etapem jest ustalenie decyzją wojewody lokalizacji autostrady. Wiele odcinków (ok. 60% długości planowanej sieci autostrad) uzyskało już takie decyzje w trybie starych przepisów o ocenach oddziaływania na środowisko. Na etapie tym, do dokumentacji lokalizacyjnej zostały przeniesione w sposób mechaniczny ze wskazań lokalizacyjnych szacunkowe strefy ponadnormatywnego oddziaływania autostrady na środowisko jako tzw. strefy ochronne autostrady. W niektórych materiałach lokalizacyjnych zaleca się uznanie tej hipotetycznej strefy zagrożeń i uciążliwości za obszar ograniczonego użytkowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Takie rozwiązanie można uznać za błąd metodyczny i merytoryczny. Materiały do decyzji o ustaleniu lokalizacji przygotowywane są równolegle 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 zasięgi oddziaływań, a także zostają rozpoznane warunki lokalne (np. przez dokumentację geologiczno-inżynierską). Mimo takiej dużej szczegółowości w dokumentacji wrysowywane zostają bez weryfikacji i w sposób identyczny jak na etapie wskazań, zasięgi określone bardzo szacunkowo, a więc w postaci ciągłych linii równoległych do pasa drogowego, niezależnie czy autostrada przebiega w wykopie, terenie płaskim lub nasypie oraz czy planowane są ekrany

lub zieleni izolacyjnej. Zarówno duża szczegółowość materiałów do dokumentacji technicznej, jak i uszczegółowione analizy prognostyczne wskazują potrzebę weryfikacji tych hipotetycznych zasięgów uciążliwości i przybliżenia ich do bardziej prawdopodobnych przebiegów. Jest to utraczona szansa na zasygnalizowanie już na etapie decyzji lokalizacyjnej bardziej realnych zasięgów oddziaływań ponadnormatywnych. Mogłyby one stanowić punkt wyjścia do opracowania koncepcji obszaru ograniczonego użytkowania na etapie pozwolenia na budowę.

Obecnie, zachodzi obawa powielania tego typu błędnego podejścia na etapie decyzji o pozwoleniu na budowę autostrady i uznania za wiążące zapisów ze wskazań lokalizacyjnych dotyczących ww. stref. Niektórzy wykonawcy raportów o oddziaływaniu autostrady na środowisko sporządzonych w ramach obowiązującego ustawowo postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, stanowiącej część postępowania zmierzającego do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę autostrady, a także niektórzy przedstawiciele wojewódzkich służb ochrony środowiska, opiniujących te raporty uważają, że obszar ograniczonego użytkowania powinien tworzyć ciągłą, równoległą do pasa drogowego strefę nie związaną ani z funkcją terenu, ani z zabezpieczeniami ograniczającymi zasięgi uciążliwości. Przykładowo, proponuje się obligatoryjnie uznać teoretyczną, 50-metrową strefę skażenia gleb i roślin uprawnych za obszar ograniczonego użytkowania dla niektórych form użytkowania rolniczego niezależnie od zabezpieczeń i sytuacji fizjograficznej i glebowej w terenie, a także aktualnych wyników badań gleb przy istniejących odcinkach autostrad, które nie potwierdzają skażenia gleb poza pasem drogowym.

Część wykonawców raportów uważa, że podstawy do określenia potrzeby wyznaczenia obszaru ograniczonego użytkowania powinny stanowić obliczenia rzeczywistego zasięgu ponadnormatywnego oddziaływania uciążliwości emitowanych przez ruch pojazdów poruszających się w określonym czasie po danym odcinku i przy określonej skuteczności zabezpieczeń. Występowanie ponadnormatywnego oddziaływania jest więc warunkiem koniecznym do wyznaczenia granic obszaru. Ponieważ normatywy, czyli standardy środowiskowe, odnoszą się tylko do niektórych funkcji terenu dlatego warunkiem jest rozpoznanie tych funkcji na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rozpoznanie kategorii planistycznej i przypisanych jej standardów środowiskowych, a także nawiązanie do nich granic obszaru ograniczonego użytkowania ma również znaczenie w świetle ustawowego wymogu wprowadzenia ustanowionego

przez wojewodę obszaru do ustaleń planu. Obejmowanie ograniczeniami w użytkowaniu i zagospodarowaniu terenów, dla których nie ma określonych odpowiednich normatywnych wartości (np. terenów rolniczych) nosi znamiona powrotu do koncepcji strefy ochronnej, która została z naszego ustawodawstwa usunięta. Sprowadzenie obszaru ograniczonego użytkowania do strefy ochronnej autostrady z zakazowym i nakazowym charakterem zapisów zasad zagospodarowania (tak jak w strefach ponadnormatywnego oddziaływania ze wskazań lokalizacyjnych) może przynieść niekorzystne rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także ogromne skutki finansowe dla budżetu Państwa z tytułu odszkodowań za ograniczenia dla swobodnego korzystania z własności osób posiadających nieruchomości położone w tym obszarze.

W świetle powyższych wywodów za obszar ograniczonego użytkowania przy autostradach należy uznać zmieniający się w czasie układ terenów zdefiniowanych funkcją urbanistyczną, położonych poza pasem drogowym autostrady, na których ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu wynikają z braku możliwości dotrzymania, przypisanym funkcjom terenu, standardów jakości środowiska.

Ze względu na potrzebę zgodności ustaleń planistycznych z ustaleniami zawartymi w rozporządzeniu wojewody o ustanowieniu obszaru ograniczonego użytkowania konieczne jest ściśle powiązanie procesu inwestycyjnego z planistycznym oraz wprowadzanie zmian w ustaleniach w zależności od zmiany funkcji terenu lub zmiany uciążliwości autostrady. Oznacza to potrzebę ciągłego weryfikowania granic obszarów i zmian ustaleń dotyczących zagospodarowania w zależności od zmian funkcji terenu, a także wprowadzanych nowych rozwiązań technicznych i zabezpieczeń przed uciążliwością autostrady.

Etap pozwolenia na budowę uznany został za najważniejszy w całym procesie inwestycyjnym, w świetle zapisów art. 135 ust. 4 *Ustawy Prawo ochrony środowiska*, który mówi o „...zawieszeniu postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę do czasu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania”. Jak wskazują pierwsze doświadczenia nie jest to najlepszy przepis i wymagałby w przyszłości zmiany. W jaki sposób ominąć przytoczony powyżej paragraf gdy na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę nie istnieje potrzeba wyznaczenia obszaru ograniczonego użytkowania dla pierwszego prognozowanego roku np. 2005, a normatywne wartości będą przekroczone dopiero w dalszym horyzoncie czasu? Każda zmiana natężenia ruchu i rodzaju pojazdów, a także skuteczności zabezpieczeń ochronnych będzie powo-

dować zmiany w zasięgach uciążliwości autostrady. Dlatego ważne jest wykonanie na początku użytkowania autostrady analizy porealizacyjnej, a na etapie eksploatacji przeglądów ekologicznych. Mają one bowiem za zadanie weryfikowanie teoretycznych zasięgów uciążliwości autostrady, określonych na podstawie obliczeń symulacji komputerowej na etapie pozwolenia na budowę, przez badania, pomiary i monitoring środowiska. Ponieważ dopiero wyniki pomiarów i badań pozwolą na określenie rzeczywistej uciążliwości autostrady w danym czasie, dlatego wskazane byłoby przesunięcie na etap analizy porealizacyjnej decyzji o ustanowieniu obszaru ograniczonego użytkowania. Wyniki przeglądów ekologicznych wykonywanych w trakcie funkcjonowania autostrady powinny każdorazowo weryfikować ustalenia zawarte w rozporządzeniu i wskazywać na potrzebę jego aktualizacji.

Jak wynika z powyższych rozważań tworzenie obszarów ograniczonego użytkowania w otoczeniu autostrad nie powinno być jednorazowym aktem, ale procesem ciągłym towarzyszącym wszystkim etapom realizacji i eksploatacji autostrady. Na każdym kolejnym etapie powinny być weryfikowane założenia z poprzednich etapów projektowania z uwzględnieniem coraz bardziej szczegółowych obliczeń, aż do rzeczywistych uciążliwości wynikających z pomiarów.

4. Kolizje autostrad z obszarami przyrodniczo cennymi

Rozwój sieci autostrad w Polsce stwarza wiele kolizji¹ powstających na tle ochrony zasobów i wartości przyrodniczych, które mogą ulec degradacji. Jednym z takich trudnych do rozwiązania problemów stało się przejście autostrad przez obszary przyrodniczo cenne, które są częścią krajowego systemu obszarów chronionych oraz krajowej sieci ekologicznej. Najbardziej skuteczną metodą ochrony tych obszarów przed negatywnymi oddziaływaniami autostrad jest prawidłowe zaplanowanie i zaprojektowanie ich przebiegu. W sytuacji kolizyjnej, występującej wtedy, gdy projektowana autostrada przecina, lub bezpośrednio sąsiaduje z obszarem przyrodniczo cennym, radykalnym rozwiązaniem byłaby zmiana trasy pozwalająca na ominięcie obiektów

¹ Za kolizję uważa się sytuację, gdy istnieją lub przewidywane są funkcjonalne bądź strukturalne niedostosowania elementów wewnątrz systemu terytorialnego np. niezgodność charakteru, skali i technologii lokalizowanej działalności gospodarczej z charakterem i wartością zasobów przyrodniczych lub kulturowych J. Lendzion, A. Tyszecki, J. Zatorska-Sadurska, 1997)

najbardziej wartościowych i wrażliwych pod względem przyrodniczym. Czasem jednak istnieją sytuacje, gdy ominięcie danego obiektu przyrodniczego nie jest możliwe, wtedy zachodzi konieczność ograniczenia szkodliwych oddziaływań autostrady przez zastosowanie wszelkich dostępnych środków.

Analizy potencjalnych kolizji autostrad z obszarami przyrodniczo cennymi wykonywane były na różnych etapach planowania i projektowania autostrad płatnych. Pierwsze tego typu analizy towarzyszyły pracom planistycznym wykonywanym dla potrzeb planów zagospodarowania przestrzennego. W planach tych były ustalane zarówno przebiegi autostrad, jak również obszary podlegające ochronie przyrody i krajobrazu. Biorąc pod uwagę prawne znaczenie ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, najbardziej bezpiecznym z punktu widzenia konfliktów społecznych jest lokalizowanie korytarza autostrady w nawiązaniu do ustaleń tych planów. Poszukiwanie nowych przebiegów autostrad powinno dotyczyć tylko tych sytuacji, gdy autorzy ocen lub opiniujące je organy stwierdzą jednoznacznie, że na trasie autostrady występują takie wartości przyrodnicze, które wykluczają jej lokalizację.

W 1997 r. zostały opracowane dwie ekspertyzy o charakterze ocen strategicznych dla sieci autostrad, w których m.in. zostały przeanalizowane potencjalne sytuacje kolizyjne między obszarami o wysokich wartościach przyrodniczych a układem autostrad i dróg ekspresowych [19,20,21]. Ze względu na skalę analiz były one uproszczone i sprowadzały się do identyfikacji miejsc przecięcia przez autostradę lub jej przebiegu w bezpośrednim sąsiedztwie obszarów o wysokich wartościach przyrodniczych. Za obszary przyrodniczo cenne uznano wielkoprzestrzenne elementy krajowego systemu obszarów chronionych oraz krajowej sieci ekologicznej oraz główne ostoje przyrody.

Krajowa sieć ekologiczna, w skrócie ECONET – PL jest powiązanymi przestrzennie korytarzami ekologicznymi, spójnym systemem obszarów węzłowych o najlepiej zachowanych walorach przyrodniczych, reprezentatywnych dla różnych regionów kraju. Cała sieć ECONET – PL składa się z 78 obszarów węzłowych oraz 110 korytarzy ekologicznych, które zajmują razem aż 46% powierzchni Polski. Najcenniejszym obszarem węzłowym, które wyróżniają się bogactwem ekosystemów nadano rangę europejską. Co prawda krajowa sieć ekologiczna nie ma na razie żadnego umocowania prawnego ale została uwzględniona w koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jako ważny element ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazowej.

Prawie dwukrotnie mniejszą powierzchnię, w stosunku do krajowej sieci ekologicznej, bo 29,4% powierzchni kraju zajmuje krajowy system obszarów chronionych, którego elementy stanowią, zgodnie z Ustawą o *ochronie przyrody* z 1991 r., zróżnicowane formy ochrony, w tym: parki narodowe, parki krajobrazowe, rezerваты przyrody, obszary chronionego krajobrazu, ochrona gatunkowa roślin i zwierząt oraz ochrona indywidualna, (jak pomniki przyrody, użytki ekologiczne, czy zespoły przyrodniczo-krajobrazowe). Różnym formom ochrony odpowiada określony reżim ochronny, od najbardziej rygorystycznych w parkach narodowych i rezerwach po bardziej liberalne zasady w parkach krajobrazowych i obszarach chronionego krajobrazu. Wymienionym powyżej formom ochrony przyrody towarzyszą liczne ostoje wielu gatunków ptaków (118 ostoi o znaczeniu krajowym i międzynarodowym), oraz ostoje przyrody (ponad 800 o znaczeniu europejskim) obejmujące swym zasięgiem ginące i zagrożone wyginięciem gatunki roślin i zwierząt oraz zanikające ekosystemy (CORINE).

Autostrady wprowadzone w przestrzeń obszarów przyrodniczo cennych stwarzają dla niej zagrożenia, z których największe znaczenie ma rozcłódkowanie i utrata siedlisk, ale również zanieczyszczenie powietrza i wód, zmiany reżimu wodnego oraz zakłócenie spokoju zwierzyny dziko żyjącej. Przecięcie naturalnych układów ekologicznych i wieloprzestrzennych struktur przyrodniczych może wywoływać zakłócenia w przebiegu procesów fizycznych, chemicznych i biologicznych. W niektórych miejscach mogą być naruszone istniejące związki i współzależności zachodzące w przestrzennych i funkcjonalnych jednostkach przyrodniczych. Efektem rozcłódkowania, czyli odcięcia przez autostradę części obszaru o znacznie zredukowanej powierzchni, oraz przecięcia korytarzy ekologicznych z trasami migracji zwierząt, może być utrata różnorodności biologicznej [31,32].

Potencjalna konfliktogenność sieci autostrad w Polsce jest spowodowana zarówno rozkładem przestrzennym obszarów o wysokich wartościach przyrodniczych, jak również przebiegiem autostrad. Istotne znaczenie dla zachowania wartości przyrodniczych Polski i Europy mają ciągnące się ze wschodu ku zachodowi szerokie pasy krajobrazowe: pobrzeży, pojezierzy, pradolin oraz gór. Dla takiego równoleżnikowego układu obszarów przyrodniczo cennych potencjalne zagrożenie stwarzają autostrady o kierunku południkowym, czyli A-3 i A-1. Z kolei, zagrożeniem dla łącznikowej funkcji najważniejszych korytarzy ekologicznych, jakimi są rozległe układy pradolinne i dolinne Wisły i Odry, są autostrady o kierunku równoleżnikowym, czyli A-2 i A-4.

Nałożenie sieci autostrad na mapy obszarów o wysokich wartościach przyrodniczych umożliwiło zespołom wykonującym oceny strategiczne określenie skali potencjalnych kolizji. Przyjęto, że o wielkości kolizji decyduje przede wszystkim: długość odcinków autostrad przecinających obszary o wysokich walorach przyrodniczych, przyrodnicza ranga tych obszarów oraz prognozowane natężenie ruchu na autostradach. Analiza potencjalnych odcinków kolizyjnych, zidentyfikowanych w skalach wielkoprzestrzennych wykazała, że najbardziej konfliktowa z całej sieci autostrad w Polsce jest autostrada A-3, która przecina elementy sieci ekologicznej ECONET – PL na ok. 52% swego przebiegu, a ok. 27% długości trasy przebiega przez różnej rangi obszary prawnie chronione. Wiele miejsc kolizyjnych występuje również na autostradzie A-2, z tym, że są to w przewadze obszary chronionego krajobrazu o niskiej randze ochronnej (23% jej długości).

- Nakładanie się projektowanej trasy autostrad na obszary podlegające ochronie prawnej stanowi zawsze sytuację kolizyjną z tym, że skala kolizji zależy od rangi ochrony i jest np. dużo niższa w odniesieniu do obszarów chronionego obszaru niż do parków krajobrazowych czy rezerwatów przyrody.

Wyniki tej wstępnej oceny strategicznej, zostały zweryfikowane w bardziej szczegółowej skali analiz towarzyszących ocenom oddziaływania autostrad na środowisko wykonanych do wskazań lokalizacyjnych w latach 1996-1998. Autorzy ocen zbierali informacje o wartościach przyrodniczych obszaru przyległego do tras autostrad u wojewódzkich konserwatorów przyrody, w dyrekcjach parków krajobrazowych i lasów państwowych, w gminach, często też wykorzystywali dane z opracowań fizjograficznych i przyrodniczej inwentaryzacji gmin. Jak wynika z dotychczas wykonanych ocen oraz opinii i postanowień uzgadniających przebieg autostrad, nie było sytuacji wykluczającej przebieg ustalony w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Autorzy ocen skoncentrowali się raczej na identyfikacji zagrożeń, na niewielkich, lokalnych korektach tras oraz na poszukiwaniu środków ograniczających negatywne wpływy. Proponowane działania ochronne to właściwy dobór technologii i organizacji prac budowlanych, budowa urządzeń ochrony środowiska towarzyszących autostradzie i ograniczających zasięg niekorzystnych wpływów oraz zagospodarowanie strefy ochronnej autostrady.

W sytuacjach bardzo kolizyjnych przeprowadzano w ocenach lokalne korekty tras w celu ich odsunięcia od obszarów podlegających ochronie oraz większych i wartościowych kompleksów leśnych, ale

zostały utrzymane korytarze autostrad wyznaczone i zatwierdzone w planach miejscowych. Potwierdzeniem zasadności takiego podejścia były opinie sejmików samorządowych oraz rad gmin, przez które przebiegają autostrady, podtrzymujące, z nielicznymi wyjątkami, swoje stanowiska co do lokalizacji autostrad. Analizom prowadzonym w ramach ocen oddziaływania autostrad na środowisko, przez biegłych z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, towarzyszyły uzgodnienia ze służbami ochrony środowiska i administracją leśną, oraz konsultacje z przedstawicielami samorządów i organizacji społecznych prowadzone na posiedzeniach komisji ds. ocen oddziaływania na środowisko.

Trudnym do rozwiązania i konfliktowym społecznie problemem okazał się przebieg niektórych odcinków autostrad przez obszar parków krajobrazowych, np. Park Krajobrazowy Góry Świętej Anny czy Park Krajobrazowy Wzniesień Łódzkich. Przebiegi autostrad na terenach, gdzie obecnie są te parki zostały ustalone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i zaakceptowane przez społeczności lokalne oraz przez samorządy lokalne i wojewódzkie, a nawet przez wojewódzkie komisje ochrony przyrody. Wspomniane powyżej parki, zostały ustanowione decyzjami wojewodów już po zatwierdzeniu przebiegu autostrad w miejscowych planach zagospodarowania, a nawet po wydaniu wskazań lokalizacyjnych dla autostrad. Najwięcej tego typu obiektów chronionych zostało utworzonych w drugiej połowie lat 90., czyli w sytuacji, gdy we wszystkich gminach zostały ustalone w planach zagospodarowania przestrzennego i zatwierdzone decyzjami rad gminnych korytarze autostrad. W czasie opracowywania dokumentacji dla tych parków jej autorzy, jak i później decydenci mieli świadomość kolizji z autostradą, której uniknięcie nie było możliwe. Często propozycja zmiany przebiegu autostrady nie uzyskała aprobaty miejscowej ludności oraz lokalnych władz samorządowych.

Instrumentem umożliwiającym zdiagnozowanie potencjalnych sytuacji konfliktowych na terenie obszarów przyrodniczo cennych, w tym również parków krajobrazowych jest, zgodnie z Ustawą o *ochronie przyrody*, plan ochrony tego obszaru. Parki krajobrazowe położone na trasach autostrad takiego planu ochrony jeszcze nie mają. Plan ochrony oprócz delimitacji obszaru parku i jego otuliny, weryfikującej ustalone często w sposób sztuczny granice (np. wzdłuż dróg, kolei i granic administracyjnych), zawiera również propozycje zróżnicowania reżimów ochronnych i wyznaczenia stref dostępności dla zagospodarowania na jego terenie w dostosowaniu do występujących wartości oraz wrażli-

wości na zakłócenia. Często ze względów formalnych cała przestrzeń parku podlega temu samemu reżimowi ochronnemu i zakazom działalności i zagospodarowania mimo dużego zróżnicowania wartości, a nawet ich braku np. na obrzeżach. Warto więc, jeżeli już nie można wyprzedzająco do lokalizacji, to równolegle do prac projektowych autostrad prowadzić prace nad planami ochrony obszarów przyrodniczo cennych. Plany takie, których ustalenia respektowane są w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, powinny również umożliwić dokonanie lokalnych korekt przebiegu tras na odcinkach kolizyjnych, jak również bardziej przyjazne środowisku zaprojektowanie prac wykonawczych i realizacyjnych dla autostrad.

5. Wariantowanie przebiegu tras autostrad

W polskiej praktyce planistycznej za skuteczną metodę wyboru lokalizacji inwestycji z punktu widzenia minimalizacji kolizji i konfliktów uznaje się wariantowanie.

Wariantowanie przebiegu tras inwestycji liniowych, a szczególnie strategicznych inwestycji infrastrukturalnych, jak autostrady i drogi szybkiego ruchu ma szczególne znaczenie na poziomie prac studialnych wykonywanych na początku planowania inwestycji, a więc w fazie wyprzedzającej wskazania lokalizacyjne i decyzje o ustaleniu lokalizacji. Przeniesienie poszukiwań przebiegu nowych tras na etap ustalania konkretnej, szczegółowej lokalizacji czy prac projektowych, a nawet budowlanych stwarza wiele różnorodnych zagrożeń związanych z konfliktami społecznymi powstałymi na tle zmiany przebiegu trasy oraz kosztami z tytułu np. odszkodowań czy zatrzymania prac budowlanych.

Pierwsze warianty przebiegu tras autostrad w Polsce powstawały w ramach prac planistycznych w latach 60. i 70. Podmiotem, który prowadził procedurę wariantowania i wyboru wariantu było państwo oraz samorządy terytorialne, w kompetencjach których leżały plany zagospodarowania przestrzennego. Pracom nad planami zagospodarowania przestrzennego województw towarzyszyły wielokryterialne analizy porównawcze wariantów przebiegu autostrad np. kilkanaście analizowanych przebiegów autostrady A-3 czy A-1. Przykładowo, lokalizacja autostrady A-1 na odcinku Gdańsk–Toruń jest rezultatem wieloletnich studiów z zakresu komunikacji i planowania przestrzennego dla Transeuropejskiej Autostrady Północ – Południe (tzw. TAPP), niepełnej, ale o przebiegu prawie identycznym do autostrady płatnej A-1. Prace studialne i projek-

towe rozpoczęte w połowie lat 70. nad lokalizacją tej autostrady były w latach następnych aktualizowane tak, że doprowadziły do uściślenia przebiegu autostrady w układzie przestrzennym gmin. Przeprowadzono wiele analiz porównawczych dla wariantów, w których były uwzględniane warunki środowiskowe określane na podstawie stosowanych powszechnie opracowań fizjograficznych i ekofizjograficznych, a wybór wariantu opierał się zazwyczaj na analizie porównawczej uwzględniającej również aspekty środowiskowe i branżowe. Na odcinku od Gdańska do Grudziądza analizom poddano trzy warianty przebiegu: wariant opracowany na etapie Studium Techniczno-Ekonomicznego, wariant opracowany według zaleceń Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, który przebiegał przez tereny leśne wschodniej części Borów Tucholskich oraz wariant opracowany na wniosek Wojewody Gdańskiego mający na celu ominięcie kompleksu leśnego Borów Tucholskich. Przyjęcie zmodyfikowanego przebiegu według tego ostatniego wariantu i poprowadzenie autostrady po wschodniej stronie Skórcza pozwoliło na zachowanie znacznych obszarów leśnych położonych po zachodniej stronie tej miejscowości. Przebieg korytarza autostrady A-1 na terenie woj. bydgoskiego ulegał również wielu zmianom mającym na celu ochronę zasobów i walorów środowiska przyrodniczego, jak i potrzebę aktywizacji społecznej i ekonomicznej części miejscowości i obszarów. Szczególnie długo trwały analizy prowadzone dla dwóch wariantów przebiegu autostrady na odcinku między wybrany wariant opracowany przez Wojewódzkie Biuro Planowania Przestrzennego w Bydgoszczy, który zakładał ominięcie jeziora Czarnego od strony wschodniej oraz doliny rzeki Mątwy, przez przesunięcie korytarza autostrady na wschód w sąsiedztwo miejscowości Bąkowo i Buśnia. Natomiast na terenie woj. toruńskiego przebieg autostrady TAPP od przejścia przez Wisłę na zachód od Grudziądza do miejscowości Lubicz pod Toruniem ulegał niewielkim zmianom co wiązało się z projektowaną budową obwodnicy Torunia oraz planami budowy przeprawy mostowej na Wiśle między Lubiczem a Czerniewicami.

W ramach procedur lokalizacyjnych, prowadzonych zgodnie z przepisami *Ustawy o autostradach płatnych* były analizowane różne warianty przebiegu autostrad na odcinkach, gdzie wystąpiły konflikty społeczne. Wykonawcy ocen oddziaływania autostrad na środowisko byli zobligowani przepisami do identyfikacji różnych wariantów przebiegu tras autostrad.

Przykładem dość długotrwałych poszukiwań najmniej konfliktoowego społecznie i ekologicznie przebiegu autostrady był odcinek autostrady A-2 w gminie Łagów w woj. gorzowskim w okolicy miejsco-

wości Pożrządło i Łagowskiego Parku Krajobrazowego. Poszukiwanie nowych wariantów przebiegu trasy miało na celu odsunięcie trasy zarówno od granic parku, jak i od zabudowy wsi Pożrządło.

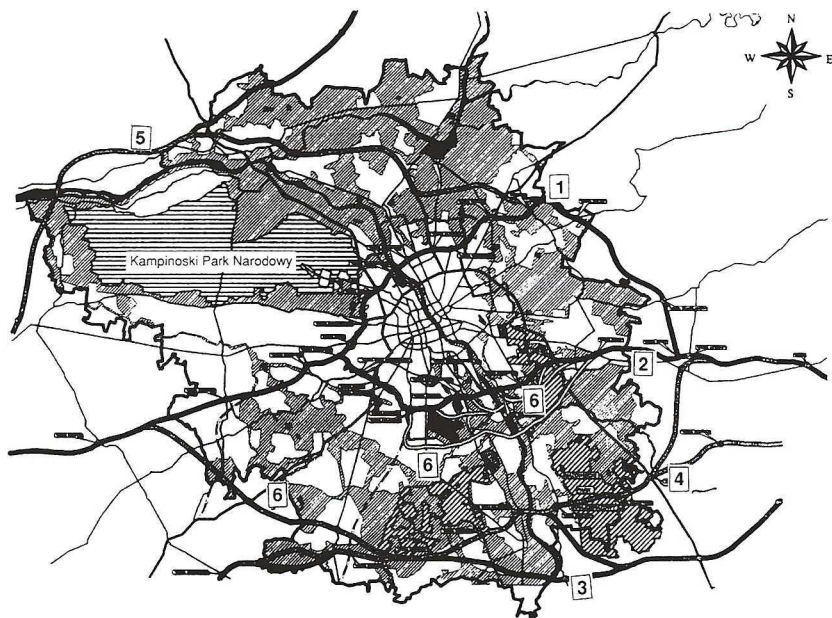
Również w przypadku przejścia autostrady A-4 przez aglomerację katowicką, przed podjęciem przez wojewodę decyzji ustalającej jej lokalizację, poddano dodatkowej analizie porównawczej dwa warianty lokalizacyjne – północny i południowy, z której wynikało, że trasa autostrady według wariantu północnego jest korzystniejsza ze względu na: mniejszą długość odcinka do budowy, wpisanie go we wszystkich miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin i miast, przez które on przebiega, mniejszą zajętość terenu, korzystny bilans robót ziemnych, zapewnienie obsługi komunikacyjnej na głównym kierunku ciążących wewnątrz aglomeracji katowickiej, czasu podróży, wypadkowości, czy możliwości szybszego przystąpienia do realizacji analizowanego odcinka i zakończenia budowy będącej kontynuacją inwestycji rozpoczętej w latach 80. Ustalenie lokalizacji według wariantu północnego było zgodne ze stanowiskami Prezydentów Miast, Sejmiku Samorządowego Województwa Katowickiego, władz samorządowych oraz Wojewody Katowickiego.

Większość miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego była aktualizowana w latach 90., w nowych warunkach ustrojowych, przy czym trzeba wyróżnić procedury prowadzone przed i po 1995 r. Wejście w życie *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* spowodowało zmiany w procedurze inwestycyjnej i planowaniu przestrzennym, które sprzyjały ujawnianiu i ograniczaniu kolizji powstałych na tle przeznaczenia terenów pod różne funkcje. Pojawił się, przede wszystkim, obowiązek sporządzania prognozy skutków realizacji ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na środowisko. Wcześniejsze plany, mimo że były wykonywane na podstawie kartowania ekofizjograficznego i przyrodniczej inwentaryzacji gmin prognoz takich nie miały, ponieważ nie było takiego wymogu.

Biorąc pod uwagę społeczne i prawne znaczenie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowiącego prawo lokalne i narzędzie racjonalnego kształtowania przestrzeni, można uznać, że najbardziej bezpiecznym z punktu widzenia konsekwencji społecznych, ekonomicznych i ekologicznych jest przyjęcie w procedurze lokalizacyjnej przebiegu autostrad ustalonych i zachowanych w mocy na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. O zasadności, a nawet potrzebie, takiego właśnie podejścia świadczą, m.in., stanowiska samorządów gminnych domagających się posza-

nowania ich woli planistyczno-przestrzennej. Jak wynika z praktyki, każda zmiana ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotycząca korytarza autostrady rodzi opory grup społecznych i to zarówno tych, którzy wierząc w jego znaczenie wstrzymywali się od wszelkiego inwestowania na terenie zarezerwowanym pod autostradę, jak i tych, których zaskoczyła zmiana i nowy przebieg trasy. Rezerwowanie od kilkudziesięciu lat korytarza pod budowę autostrady w planach urbanistycznych sprzyjało utrwaleniu się trasy w świadomości ludzi, a ujawnione w wyniku procesu ocen oddziaływania na środowisko kolizje nie miały już charakteru ostrych konfliktów i były możliwe do akceptacji społecznej przez zastosowanie różnych środków i sposobów łagodzących negatywne wpływy autostrady na otoczenie.

Jednym z kontrowersyjnych problemów metodologicznych jest wyznaczanie przez biegłych Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa ds. ocen oddziaływania na środowisko, (a więc bez udziału wielodyscyplinarnych zespołów planistycznych i urbanistycznych wykonujących tego typu analizy w ramach prac projektowych), nowych wariantów lokalizacyjnych autostrady. W większości, biegli wykonujący oceny oddziaływania autostrad na środowisko oceniali ich wpływ w korytarzach zidentyfikowanych i ustalonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Były to zazwyczaj przebiegi jedno lub dwu-wariantowe. Poszukiwanie przez wykonawców ocen nowych wariantów lokalizacyjnych dotyczyło tylko sytuacji, gdy ustalony w planach zagospodarowania przestrzennego przebieg nie uzyskiwał pozytywnych uzgodnień ze względu na szczególnie silne konflikty społeczne powstałe na tle kolizji autostrady z wartościami przyrodniczymi i zagospodarowaniem przestrzennym. Przykładem tego typu sytuacji jest przebieg autostrady A-1 przez aglomerację katowicką oraz przebieg autostrady A-2 przez aglomerację warszawską (ryc. 3). Ten ostatni przypadek jest szczególnie trudny, ze względu na silny opór niektórych społeczności lokalnych i organizacji społecznych wobec przebiegu autostrady przez ich obszar, przy jednoczesnym zachowywaniu jej przebiegu w ustaleniach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Narastające konflikty społeczne wokół jej przebiegu na terenie aglomeracji warszawskiej, spowodowały powrót do etapu prac studialnych mających na celu porównanie wszystkich wariantów, w tym tzw. zewnętrznych, pozawarszawskich, oddalonych od Warszawy o kilkanaście a nawet kilkadziesiąt kilometrów, z wariantami wewnętrznymi ustalonymi w planach. Zespół francuskich ekspertów wraz z polskimi specjalistami wykonał *Wielowariantowe studium lokalizacji autostrady war-*



Ryc. 3. Warianty przebiegu autostrady A-2 przez aglomerację warszawską

1 – wariant północny, 2 – wariant południowy, 3 – wariant ekologiczny,
4 – wariant gminny, 5 – wariant wojewody

Źródło: Dokumentacja do wniosku o wydanie wskazania lokalizacyjnego dla autostrady płatnej A-2 Stryków–Siedlce na trasie wariantu podmiejskiego i wariantu podstawowego. Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad, Warszawa 2000.

szawskiej [5,6]. Do analiz porównawczych wariantów przyjęto zespół bardzo różnorodnych kryteriów, w tym:

- Kryteria transportowe, umożliwiające ocenę rozważanych wariantów trasowania autostrady z punktu widzenia ich funkcji w systemie drogowym regionu Warszawy i samej aglomeracji, np. wykorzystanie autostrady przez użytkowników, ruch tranzytowy, jej funkcje w połączeniu regionu z aglomeracją, obsługi regionu i Warszawy (jako regionalnego węzła komunikacyjnego, elementu systemu obwodnic miasta) i wpływu na system drogowo-uliczny Warszawy.
- Kryteria techniczne, umożliwiające ocenę poszczególnych wariantów z punktu widzenia wymagań normatywnych, np. trudności technicznych (krzywizny łuków, konieczność budowy tuneli i estakad, kolizji

z istniejącymi urządzeniami infrastrukturalnymi), powierzchni zajętego terenu, długości autostrady i łącznic, możliwości etapowania robót.

- Kryteria ekonomiczno-finansowe określające przez analizę kosztów i korzyści opłacalność budowy autostrady i jej łącznic płatnych zarówno dla użytkownika autostrady, (np. oszczędność czasu, mniejsze zużycie benzyny), jak i dla przyszłego koncesjonariusza oraz Skarbu Państwa.
- Kryteria ochrony środowiska odnoszące się do środowiska przyrodniczego i społecznego. Kryteria przyrodnicze odnoszą się do wielkości oddziaływania na wody powierzchniowe i podziemne, na gleby, florę i faunę oraz na krajobraz zarówno w sąsiedztwie autostrady i łącznic, jak również w sąsiedztwie powiązanej z nimi sieci drogowej. W odniesieniu do środowiska społecznego elementami podlegającymi ocenie są: zagrożenie zdrowia ludzi, rozcięcie przestrzennych powiązań wspólnot ludzkich, bezpieczeństwo drogowe oraz zagrożenie dóbr kultury.

Pracom studialnym towarzyszyły szerokie konsultacje społeczne, w tym zarówno z przedstawicielami gmin, na terenie których planuje się lokalizację któregoś wariantu autostrady, jak i z przedstawicielami pozarządowych organizacji ekologicznych, szczególnie tych, których działalność koncentruje się w regionie Warszawy.

Zmiany, jakie obecnie dokonują się w planowaniu zagospodarowania przestrzennego nowych jednostek terytorialnych podziału administracyjnego kraju, a szczególnie nowe wymagania w zakresie planów zagospodarowania przestrzennego województw i gmin, dają okazję do stworzenia bardziej konsekwentnego i zdyscyplinowanego systemu planistycznego, oraz ściślejszego powiązania procedur lokalizacyjnych i decyzyjnych z planowaniem zagospodarowania przestrzennego. Za konieczne można uznać podniesienie jakości strategicznych decyzji przestrzennych dotyczących rozwoju systemów terytorialnych. Istotna jest zmiana treści i zakresu niektórych dokumentów planistycznych oraz znaczne uspołecznienie procesu planowania rozwoju i zagospodarowania miast i regionów oraz procesu inwestycyjnego.

Specyficznym problemem w wariantowaniu przebiegu autostrad jest wymóg porównywania w ocenach oddziaływania autostrad na środowisko wszystkich wariantów lokalizacyjnych z wariantem „0” polegającym na niepodejmowaniu budowy autostrady. W takiej sytuacji wzrastający ruch odbywałby się w dalszym ciągu po istniejącej sieci drogowej niedostosowanej do wciąż rosnących potrzeb transportowych. Porównanie przez biegłych w ocenach oddziaływania autostrad

na środowisko różnych wariantów ich przebiegu z wariantem „0” wskazuje na wiele korzyści z realizacji autostrad. Do takich właśnie korzyści zaliczane są m.in.: prowadzenie ruchu w oddaleniu od terenów zabudowanych, podniesienie bezpieczeństwa ruchu z powodu bezkolizyjności, w porównaniu do dróg niższych klas, zmniejszone zużycie paliwa i ograniczenie emisji z ruchu pojazdów, poprawa komfortu podróży i czasu jej trwania, ożywienie gospodarcze pewnych terenów i rozwój inwestycji towarzyszących autostradzie.

Analizy porównawcze wariantów: wariantu polegającego na zaniechaniu budowy autostrad i permanentnym dostosowywaniu istniejących dróg do potrzeb ruchu oraz wariantu polegającego na kanalizowaniu ruchu na autostradach wskazują, że przy obecnych prognozach ruchu drogowego w Polsce, budowa autostrad, z zachowaniem wszelkich wymagań w zakresie ochrony środowiska, jest rozwiązaniem o wiele bardziej korzystnym niż ciągle dostosowywanie istniejących dróg do wzrastających potrzeb transportowych. Za budową autostrad przemawiają liczne argumenty, w tym: zmniejszenie ryzyka wypadków drogowych, oszczędności w zużyciu paliwa, ograniczenie emisji spalin i hałasu, oszczędność czasu podróży. Z analiz wynika, że przy tym samym natężeniu ruchu pojazdów samochodowych, a tylko wskutek poprawy warunków ruchu na autostradzie zmniejszą się w stosunku do istniejących dróg emisje zanieczyszczeń, poziom ich stężeń i stopień narażenia na nie mieszkańców zamieszkujących w sąsiedztwie dróg. Płynność ruchu, ograniczone hamowania i przyspieszenia mogą zmniejszyć nawet o 30-40% emisje szkodliwych substancji do atmosfery. Budowa autostrady to także obniżona liczba wypadków, a więc zmniejszone zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. Zły stan bezpieczeństwa na naszych drogach wynika przede wszystkim z nadmiernego natężenia ruchu samochodowego na drogach do niego niedostosowanych i przebiegających przez tereny zabudowane z zabudową mieszkaniową zlokalizowaną w bezpośrednim sąsiedztwie. Sprzyja im również ruch pieszy po poboczach (zazwyczaj nie utwardzonych) oraz pełna dostępność drogi z otaczającego terenu (duża liczba gęsto zlokalizowanych wyjazdów z gospodarstw oraz dróg polnych służących do obsługi upraw rolniczych).

Budowa autostrad w proponowanych korytarzach omijających tereny intensywnie zurbanizowane wpłynie na poprawę klimatu akustycznego wielu miejscowości. Będzie się to wiązać z wyprowadzeniem ruchu, głównie tranzytowego, z najbardziej zaludnionych terenów i przesunięciem największych potoków ruchu na tereny niezamieszkałe, lub na tereny gdzie jest możliwe zastosowanie skutecznych środków

ochronnych. Jak wynika z pomiarów akustycznych obecnie na uciążliwy hałas drogowy dochodzący do 80 dB narażonych jest wiele tysięcy ludzi.

Główną konsekwencją niezrealizowania programu autostradowego będzie stopniowe pogarszanie się stanu środowiska i warunków życia ludności zamieszkującej tereny przyległe do istniejących dróg, w tym przede wszystkim dróg krajowych. Skoncentrowanie w korytarzach dróg krajowych wzrastającego gwałtownie natężenia ruchu spowoduje ogromne pogorszenie się warunków ruchowych, które z kolei rzutuje na wielkość emisji zanieczyszczeń. Wynikiem zwiększonych emisji spalin, hałasu czy wibracji będzie pogorszenie się warunków sanitarnych życia ludzi zamieszkujących tereny intensywnie zabudowane z silnie rozwiniętym osadnictwem. Przykładowo droga krajowa nr 1 na odcinku Gdańsk–Łódź przebiega przez 15 dużych miejscowości oraz ponad 100 dużych wsi, a droga krajowa nr 3 przez 14 miast powyżej 10 tys. mieszkańców oraz 35 mniejszych miejscowości.

Pozostawienie prognozowanego natężenia ruchu w istniejącej sieci dróg będzie niemożliwe bez ciągłego ich dostosowywania dla potrzeb tego ruchu. Drogi będą wymagać ciągłego remontowania i modernizacji np. przez wybudowanie drugiej jezdni, poszerzenie jej, budowę obejść lub obwodnic omijających centra miejskie. Pomijając koszty, dla większości dróg krajowych i wojewódzkich nie będzie możliwa poprawa ich parametrów technicznych ze względu na istniejącą zabudowę w bezpośrednim ich otoczeniu, a prace modernizacyjne będą prowadzić zarówno do dalszego pogarszania się już obecnie złych warunków środowiskowych w ich otoczeniu, a także do wzrostu kolizji z istniejącym i planowanym zagospodarowaniem przestrzennym wielu miejscowości.

6. Konflikty społeczne² w procesie inwestycyjnym

Autostrada jest przykładem inwestycji silnie ingerującej w zastany układ środowiska, nie tylko przyrodniczego, ale także społecznego

² Konflikt rozumiany jest jako negatywna relacja zachodząca między uczestnikami procesu decyzyjnego dotyczącego lokalizacji, a później budowy i eksploatacji autostrady. Pierwszymi przejawami tej relacji są napięcia emocjonalne, uzmysławianie sobie różnic interesów i wzmacnianie tożsamości uczestników sporu jako stron potencjalnego konfliktu. Do rzeczywistego konfliktu dochodzi, gdy są uruchamiane działania zmierzające do utrudnienia lub uniemożliwienia działań innych uczestników i uzyskiwanie przez nich zamierzonych efektów (Lendzion J., Tyszecki A., Zatorska-Sadurska J. 1997)

i kulturowego. Zmienia ona układ szans gospodarczych i społecznych w gminach położonych na trasie autostrady, szczególnie w miejscach gdzie znajdują się węzły i zjazdy. Część zmian, które wprowadza autostrada do środowiska i w przestrzeń zagospodarowaną stanowi źródło różnego rodzaju konfliktów.

W procedurze inwestycyjnej autostrad konflikty mogą się ujawnić na różnych etapach decyzyjnych poczynając od planowania układu autostrad, przez ustalanie ich lokalizacji i pozwolenie na budowę aż do funkcjonowania autostrady. W każdym z tych etapów występują różne procedury oceny oddziaływania na środowisko jako istotnego instrumentu ograniczania konfliktów.

6.1. Etap planowania

W Polsce prace studialne nad wytyczeniem korytarzy autostrad prowadzono w latach 70. i 80. w trakcie tworzenia polityki transportowej państwa i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Przebieg autostrady uszczegółowiano w planach zagospodarowania przestrzennego różnych jednostek terytorialnych. Na tym wczesnym etapie istnieją duże możliwości ograniczenia kolizji przestrzennych jako podłoża ewentualnych konfliktów społecznych. Związane są one przede wszystkim z możliwością wykorzystania takich instrumentów jak [9]:

- weryfikacja założeń programu budowy autostrad przez tzw. ocenę strategiczną,
- tworzenie wariantów przebiegu autostrady przy eliminacji wariantów najbardziej konfliktogennych,
- konsultacje społeczne towarzyszące całej procedurze inwestycyjnej.

Dla jasności analizy trzeba wyróżnić etap ustalania kierunkowego układu i programu budowy autostrad, jego głównych korytarzy oraz etap określania przebiegu autostrad w konkretnej przestrzeni lokalnej. Czy skorzystano z tych możliwości w Polsce? Aby odpowiedzieć na to pytanie trzeba wziąć pod uwagę istniejące w latach 70. i 80. możliwości prawne. Pierwsze bowiem prace planistyczne podjęte zostały w połowie lat 70., a następnie były realizowane w latach 80. i dotyczyły planowania sieci autostrad w ramach tzw. planu krajowego i planów przestrzennych województw. Opracowany układ sieci i przebieg korytarzy autostrad został zatwierdzony przez rząd i umieszczony w planie zagospodarowania przestrzennego kraju, a następnie sukcesywnie wprowadzany do planów zagospodarowania przestrzennego na przełomie lat 80. i 90.

Późniejsze opracowania planistyczne z lat 90. stanowią aktualizację ustaleń z tamtego okresu.

Sposób prowadzenia prac planistycznych i zakres konsultacji społecznych towarzyszących wprowadzaniu korytarzy autostradowych do planów *Ustawa o planowaniu przestrzennym* (1961 r. i 1984 r.), a *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* (1994 r.). W studiach planistycznych były uwzględniane warunki środowiskowe określane na podstawie stosowanych powszechnie opracowań fizjograficznych i ekofizjograficznych. Analizy były wykonywane dla wielu wariantów przebiegu autostrad, a wybór wariantu podstawowego w planie opierał się zazwyczaj na analizie porównawczej uwzględniającej różne aspekty środowiskowe i branżowe.

Podstawowym środkiem kontroli i reprezentacji interesów społecznych było w tych latach zatwierdzanie planów na sesjach rad narodowych. Był to quasi-przedstawicielski tryb podejmowania decyzji zdominowany przez czynniki polityczne. Wyłączał on z aktywności organizacje społeczne i pojedynczych obywateli.

Nowy etap planowania nastąpił w latach 90. Wiele planów miejscowych było aktualizowanych w tych latach w nowych warunkach ustrojowych, przy czym trzeba wyróżnić procedury prowadzone przed i po 1995 r. Aktualizacja odbywała się po wcześniejszych uzgodnieniach z przedstawicielami gmin oraz konsultacjach ze społecznymi organami ochrony środowiska, jakimi są wojewódzkie komisje ochrony przyrody. Przed uchwaleniem przez radę gminy projekty planu były wykładane do publicznego wglądu, aby każdy zainteresowany mógł zapoznać się z proponowanymi ustaleniami, do których mógł zgłaszać uwagi i wnioski.

Funkcjonowanie przez dziesięciolecia systemu planowania bez bezpośredniego udziału w nim społeczeństwa, przy jednoczesnym nie realizowaniu i nie przestrzeganiu ustaleń planu powodowało spadek zainteresowania społecznego planami i zapisanymi w nich treściami. Dotyczy to m.in. autostrad, których realizacja w latach 70. i 80., a nawet 90. jawiła się jako odległy problem. Brak wiary w realizację tych inwestycji znalazł również odbicie w wielu nieprawidłowych decyzjach administracyjnych dotyczących zabudowy i zagospodarowania terenu. W pasie autostrady lub w jego bezpośrednim sąsiedztwie przeznaczano tereny pod inne, często wrażliwe funkcje, np. mieszkaniową lub ochronną, jak np. park krajobrazowy.

Wejście w życie w 1995 r. *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* spowodowało zmiany w procedurze inwestycyjnej i planowaniu przestrzennym inwestycji, które sprzyjały ujawnianiu i ograniczaniu kolizji

powstałych na tle przeznaczenia terenów pod różne funkcje. Pojawił się przede wszystkim obowiązek sporządzania tzw. prognozy skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze. Prognozy takie udostępniane wraz z projektem planu mieszkańcom i organom ochrony środowiska pozwalały uświadomić skutki realizacji wszystkich przedsięwzięć zapisanych w ustaleniach planu. Wcześniejsze plany, mimo że wykonywane były na podstawie kartowania ekofizjograficznego i szczegółowej inwentaryzacji przyrodniczej, prognoz takich nie miały, ponieważ nie było takiego wymogu. Uznać zatem można, że przy niepełnej informacji w planie o skutkach lokalizacji autostrady, większość mieszkańców danej miejscowości nie wykazywała zainteresowania tą inwestycją, nawet jeżeli przebiegała w pobliżu miejsca ich zamieszkania. Problemy zaczęły się dopiero w momencie kiedy nastąpiła realizacja postanowień planu, w postaci wskazań lokalizacyjnych i decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady.

Instrumentem, który może być zastosowany na wczesnym etapie planowania jest strategiczna ocena wpływu na środowisko sieci autostrad i dróg ekspresowych. Wykonywanie ocen strategicznych nie jest wymagane przez polskie prawodawstwo, ale zalecane np. przez OECD i Bank Światowy. Wykonywanie takich ocen udoskonala proces podejmowania decyzji o charakterze strategicznym i długoterminowym oraz ułatwia prowadzenie polityki transportowej. Oceny takie umożliwiają zidentyfikowanie różnego rodzaju uwarunkowań i kolizji oraz zagrożeń w fazie podejmowania najwcześniejszych decyzji dotyczących programu i planowania systemów transportowych. W Polsce wykonane zostały dwa takie opracowania:

- Strategiczna ocena wpływu na środowisko sieci autostrad i dróg ekspresowych – opracowana przez zespół EKODROGA do *Studium dróg ekspresowych i autostrad* w latach 1996-1997 na zlecenie Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych,
- Studium generalne *Wpływ budowy sieci autostrad na środowisko w Polsce* opracowane przez firmę Sir Alexander GIBB and Partners Ltd. w 1997 r. z inicjatywy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa ze środków PHARE.

W obu ocenach uwzględniane były różne warianty rozwoju sieci i wariant „0” – niemal kompletnego zaniechania budowy autostrad. Zostały zidentyfikowane wpływy rozwoju sieci na zmiany cech środowiska przyrodniczego i przestrzeni zagospodarowanej, np. ubytek powierzchni upraw rolnych, zanieczyszczenie powietrza i pogorszenie klimatu akustycznego, kolizje z terenami chronionymi. Wiele z analizowa-

nych wpływów w przyszłości może decydować o pogorszeniu warunków i niedogodnościach życia ludzi mieszkających w bezpośrednim sąsiedztwie autostrad, a także stanowić czynnik, który może generować konflikty społeczne. Tylko ocenie wykonywanej przez zespół GIBB'a z udziałem specjalistów polskich towarzyszyły liczne konsultacje społeczne.

Wymienione powyżej oceny strategiczne zamówione zostały zbyt późno, aby mieć wpływ na zakres i sposób realizacji programu budowy autostrad płatnych. Wyniki ocen strategicznych ogłoszone zostały dopiero w 1997 r. w trakcie wydawania wskazań lokalizacyjnych, a nawet decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrad. Mają więc tylko wartość informacyjną.

6.2. Etap wskazań lokalizacyjnych i decyzji o ustaleniu lokalizacji

Makroprzestrzenny charakter omawianych ocen strategicznych pozwala tylko ujawnić najistotniejsze kolizje i trudne konfliktogenne sytuacje przestrzenne, z których mogą powstać i rozwinąć się konflikty na dalszych etapach procesu inwestycyjnego. Większe możliwości mają oceny oddziaływania autostrad na środowisko, grunty rolne i leśne oraz na dobra kultury objęte ochroną sporządzone do wskazań lokalizacyjnych

Oceny te są opiniowane m.in. przez organy samorządowe i przez Komisję ds. OOS przy Ministrze OŚZNiL, w posiedzeniach których uczestniczą zaproszeni przedstawiciele administracji samorządowej, organizacji i ruchów ekologicznych. Oceny te są udostępniane zainteresowanym stronom, m.in. organom Oceny, te w wielu przypadkach wskazują na możliwość rozwiązywania sytuacji problemowych, które mogły prowadzić do przekształcania się w sytuację konfliktową.

Pierwsze przejawy konfliktów społecznych związanych z realizacją programu budowy autostrad wystąpiły na etapie wskazań lokalizacyjnych. Był to sprzeciw pozarządowych organizacji ekologicznych wobec wskazań lokalizacyjnych udzielonych w sierpniu 1995 r. przez Ministra Kierownika CUP dla kilku odcinków autostrad płatnych, pod warunkiem uzupełnienia dokumentacji o oceny oddziaływania na środowisko sporządzone zgodnie z właściwym rozporządzeniem Ministra OŚZNiL. Co prawda przebiegi autostrad przedłożone do wskazań lokalizacyjnych były zgodne z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a materiały do wskazań zawierały opracowania pełniące funkcje tych ocen, ale nie były one wykonane według wydanego dopiero 5 czerwca 1995 r. rozporządzenia określającego wymagania w zakresie sporządza-

nia ocen. Sukcesywne uzupełnianie materiałów do wskazań lokalizacyjnych o oceny oddziaływania na środowisko, grunty rolne i leśne oraz na dobra kultury objęte ochroną, sporządzane według rozporządzenia i przez biegłych Ministra OŚZNiL, umożliwiło spełnienie wymagań, warunków i wydanie postanowień uzgadniających przebiegi autostrad. Konflikt z organizacjami ekologicznymi przybrał w 1996 r. formę konfliktu sformalizowanego, przez wniesienie skargi do NSA na wydane w 1995 r. wskazania lokalizacyjne. Skarga ta została oddalona ze względu na przepisy, które uniemożliwiają zaskarżanie innych niż decyzje administracyjne aktów prawnych, w tym wskazań lokalizacyjnych, które nie są decyzją administracyjną. Konflikt z organizacjami społecznymi trwa nadal i dotyczy różnych zagadnień. Przedmiot konfliktu jest różny w zależności od tego, na jakim odcinku autostrady występuje; jest to np. negowanie wartości wykonanych ocen oddziaływania na środowisko, czy przebiegu przez obszar parku krajobrazowego lub aglomeracji np. warszawskiej i łódzkiej. Przyjmuje on różne formy w postaci wystąpień do ministrów, komisji sejmowych i senackich lub ABiEA, skarg do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz NSA (zaskarżone decyzje wojewodów o ustaleniu lokalizacji autostrady), manifestacji ulicznych, organizowania wystąpień rolników, czy działań bezpośrednich na placu budowy, jak to miało miejsce na budowanym odcinku autostrady A-4 w rejonie Góry Św. Anny. Obecnie trudno sobie wyobrazić działania administracji państwowej i samorządowej bez współpracy z ruchami ekologicznymi. Szczególną rolę ruchów ekologicznych jest bowiem, obok wywierania nacisku na inwestorów i władze, również wspieranie działań administracji przez uczestnictwo w różnych komisjach i zespołach opiniujących materiały i dokumentacje, zgłaszanie uwag i wniosków dotyczących rozwiązań przyjaznych środowisku.

Jak wykazały wyniki sondażu przeprowadzonego wśród członków organizacji pozarządowych [26,27], wielu z nich dostrzega wręcz potrzebę uczestniczenia w procedurach opiniotwórczych i decyzyjnych programu budowy autostrad, w tym w pracach Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko oraz w zespole opiniującym przy Głównym Inspektorze Sanitarnym, w wojewódzkich komisjach ochrony przyrody czy sejmikach samorządowych.

Jak podkreślano dopiero decyzją o ustaleniu lokalizacji jest decyzją administracyjną, od której istnieje możliwość odwołań i składania skarg, zarówno przez pojedyncze osoby, jak i organizacje, a więc dopiero na tym etapie mogą zostać ujawnione konflikty formalne. Przeważają konflikty instytucjonalne, np. odwołania samorządu tery-

torialnego poza wymienionymi już konfliktami, w których stroną są organizacje pozarządowe. Rzadziej zdarzają się protesty grup społecznych i osób fizycznych niezadowolonych z niektórych zapisów decyzji dotyczących rozwiązań technicznych decydujących lub nie o określonych korzyściach lub zagrożeniach

Uwzględniając możliwości komunikacji ze społeczeństwem Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad wystąpiła z inicjatywą przeprowadzenia badań opinii publicznej dotyczącej wybranych problemów ochrony środowiska w realizacji programu budowy autostrad. Badanie zrealizowano metodą audytoryjnego wywiadu na podstawie kwestionariusza na grupie celowej, obejmującej 120 uczestników seminarium, którzy uczestniczą w procedurze inwestycyjnej autostrad jako projektanci i rzeczoznawcy, opiniujący materiały, a także decydenci. Jedno z pytań sondażowych dotyczyło przyczyn protestów w sprawie budowy autostrad w Polsce. Wśród głównych powodów protestów ankietowani wskazywali na trzy:

- niedostateczną wiedzę o autostradach i ich wpływie na otoczenie, w tym również korzyściach i zagrożeniach;
- obawy lokalnej społeczności przed negatywnymi skutkami oddziaływań (np. przed pogorszeniem warunków ich życia);
- niedoskonały system konsultacji społecznych w całej procedurze inwestycyjnej.

7. Postulaty do dalszych prac

Mimo że realizacja programu budowy autostrad poddawana jest wielu kompleksowym analizom i ocenom z punktu widzenia kryteriów ochrony środowiska to rozwiązanie wielu problemów jest uzależnione od doskonalenia zarówno metodologii badań i procedur decyzyjnych, jak również warsztatu projektowego i planistycznego. Szczególne znaczenie ma ściśle powiązanie procedur planistycznych z procedurami inwestycyjnymi. Brak polskich doświadczeń w tym zakresie, a także ogromne zmiany ustawodawcze spowodowały wiele zakłóceń i nieprawidłowości oraz spowolnienie tempa jego realizacji.

W kończącym się etapie lokalizacji autostrad narzędziem ochrony środowiska była ocena oddziaływania autostrad na środowisko, grunty rolne i leśne oraz na dobra kultury objęte ochroną. Założenia metodyczne przyjmowane w tych ocenach były zasadne – odpowiadały polskim realiom i praktyce europejskiej. Wskazane byłoby opracowanie merytorycz-

nego raportu podsumowującego całokształt doświadczeń w tym zakresie oraz określenie nowych zadań, jakie wynikają z programów przyspieszenia budowy autostrad w Polsce oraz nowych uwarunkowań formalnoprawnych związanych ze zmianami przepisów prawnych i procedur regulujących realizację inwestycji z punktu widzenia ochrony środowiska.

Postulat opracowania raportu zgłosił J. Kołodziejski już w 1999 r. [7]. Raport ten powinien odpowiadać co najmniej na cztery pytania:

- jakie były rzeczywiste sytuacje społecznie konfliktowe w przygotowaniu do realizacji polskiego programu autostrad, i w jaki sposób je opanowano,
- jakie były najważniejsze węzłowe dla realizacji programu konflikty ekologiczne, i w jakim stopniu zostały one zminimalizowane,
- jakie problemy pozostały do rozwiązania w następnej fazie przygotowania programu inwestycji autostradowych do realizacji, i jak należy je rozwiązać,
- jakie korekty polskiego programu budowy autostrad należałoby rekomendować władzom centralnym, wojewódzkim i lokalnym do wprowadzenia.

Wnioski zawarte w raporcie mogłyby stanowić punkt wyjścia do określenia nowych zadań, jakie stwarza obecna sytuacja polityczno-prawna.

Literatura

- Curzydło J., 1995, *Skażenia motoryzacyjne wzdłuż dróg i autostrad oraz sposoby przeciwdziałania ujemnym skutkom w środowisku*. Zesz. Probl. Post. Nauk Roln. 418, 266.
- Dąbkowska-Naskręt H., 1999, *Ochrona gruntów rolnych w obszarze funkcjonowania autostrady*. Materiały z seminarium „Zieleń autostrad płatnych” ABiEA Warszawa.
- Dąbkowska-Naskręt H., 1999, *Zagrożenia i ochrona gleb użytków rolnych w sąsiedztwie autostrady*, [w:] *Ochrona środowiska w budowie i eksploatacji autostrad*. Materiały konferencyjne pod red. A. Sadurskiego Toruń.
- Dokumentacja do wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady A-2 Świecko–Poznań (woj. gorzowskie, zielonogórskie, poznańskie)*, Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad, Warszawa 1996.
- Dokumentacja do wniosku o udzielenie wskazań lokalizacyjnych dla autostrady płatnej A-2 na odcinku Stryków – Siedlce. Ocena oddziaływania na środowisko autostrady płatnej A-2 Stryków – Siedlce na trasie wariantu podmiejskiego i wariantu podstawowego*. ABiEA, SETEC International, Politechnika Warszawska,

- Instytut Ochrony Środowiska, Biuro Planowania Rozwoju Warszawy, Warszawa 2000.
- Kraszewski A., 1999, *Wielowariantowe studium lokalizacji autostrady warszawskiej*. Politechnika Warszawska, Warszawa.
- Kołodziejski J., 1999, *Uwarunkowania ekologiczne budowy autostrad w Polsce* [w:] *Ochrona środowiska w budowie i eksploatacji autostrad* Materiały konferencyjne pod red. A. Sadurskiego Toruń.
- Kołodziejski J., 1998, *Podsumowanie wyników seminarium* [w:] *Ocena oddziaływania na środowisko autostrad płatnych. Doświadczenia i nowe zadania*. Seminarium dyskusyjno-szkoleniowe. Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad, Ministerstwo Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa.
- Lendzion J., Tyszecki A., Zatorska-Sadurska J., 1999, *Sytuacje konfliktowe.. op. cit. Materiały do wniosku o wydanie wskazania lokalizacyjnego dla autostrady A-3 Szczecin–Gorzów Wlk.–Zielona Góra–Legnica–Lubawa (granica państwa z Czechami) – Ocena oddziaływania na środowisko*. Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad Warszawa, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Kraków, Transprojekt Gdański 1996.
- Materiały do wniosku o wydanie wskazania lokalizacyjnego dla autostrady A-1 Gdańsk–Toruń – Ocena oddziaływania na środowisko*. ABiEA Warszawa, Transprojekt Gdański, BPD Ekokonsult Gdańsk 1996.
- Materiały do wniosku o wydanie wskazania lokalizacyjnego dla autostrady A-1 Gdańsk–Toruń – Ocena oddziaływania na dobra kultury objęte ochroną*, ABiEA Warszawa, Transprojekt Gdański, BPD Ekokonsult Gdańsk 1996.
- Materiały do wniosku o wydanie wskazania lokalizacyjnego dla autostrady A-1 Tuszyn (Łódź)–granica z Czechami – Ocena oddziaływania na środowisko*. ABiEA, Transprojekt Warszawa 1996.
- Materiały do wniosku o wydanie wskazania lokalizacyjnego dla autostrady A-1 Tuszyn (Łódź)–granica z Czechami – Ocena oddziaływania na grunty rolne i leśne w województwie katowickim – wojewoda katowicki* 1996.
- Ney B., 1997, *Wpływ budowy autostrad na gospodarkę przestrzenną kraju oraz rozwój jednostek osadniczych*, [w:] *Obsługa geodezyjno-prawna autostrad*. XIV Sesja Naukowo-Techniczna Stowarzyszenie Geodetów Polskich Nowy Sącz 22-24 maja.
- Ocena oddziaływania na środowisko autostrad płatnych. Doświadczenia i nowe zadania*. Seminarium dyskusyjno-szkoleniowe. ABiEA, MOŚZNIŁ, Warszawa 1998.
- Raport oddziaływania autostrady na środowisko. Autostrada płatna A-2 Nowy Tomysł–Konin. Sekcja Września-Konin. Projekt Budowlane*. Transprojekt Poznań, Poznań 2001.
- Realizacja Programu Budowy Autostrad*. Raport (ksero) Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad, Warszawa maj 2001.

- Strategiczna ocena wpływu na środowisko sieci autostrad i dróg ekspresowych.* [w:] „Studium dróg ekspresowych i autostrad” EKODROGA Kraków 1997.
- Studium układu sieci autostrad i dróg ekspresowych,* Politechnika Warszawska, Warszawa 1997.
- Studium generalne „Wpływ budowy sieci autostrad na środowisko w Polsce”.* Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 1997.
- Tyszecki A., Zatorska-Sadurska J., 2002, *Kontrowersje wokół obszaru ograniczonego użytkowania w otoczeniu autostrad.* Biuletyn Komisji ds. Ocen oddziaływania na środowisko. nr 1, Warszawa.
- Wariantowanie przebiegu oraz proces konsultacji społecznych autostrady A-1 (Gdańsk-Toruń).* EKOKONSULT Biuro Projektowo-Doradcze Gdańsk, 1998.
- Wytyczne wykonywania ocen oddziaływania autostrad na środowisko.* Cz. I, II, praca zbiorowa pod red. M. Tracza, Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad, Warszawa 1998.
- Zatorska-Sadurska J., Andrzejewska D., 2001, *Obszary ograniczonego użytkowania w otoczeniu autostrad.* [w:] *Wpływ infrastruktury komunikacyjnej na środowisko.* Materiały z konferencji. Politechnika Krakowska Kraków 2001.
- Zatorska-Sadurska J., 1998, *Raport z badań opinii na temat OOS autostrad* [w:] *Ocena oddziaływania na środowisko autostrad płatnych. Doświadczenia i nowe zadania.* Seminarium dyskusyjno-szkoleniowe. Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad, Ministerstwo Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa.
- Zatorska-Sadurska J., 1998, *Konsultacje społeczne w procedurze inwestycyjnej autostrad płatnych.* [w:] *op. cit.*
- Zatorska-Sadurska J., 1998, *Niektóre problemy OOS procedurze inwestycyjnej autostrad płatnych.* Problemy ocen środowiskowych. Nr 1 Ekokonsult Gdańsk
- Zatorska-Sadurska J., 1999, *Problemy funkcjonowania OOS na etapie wskazań lokalizacyjnych.* Biuletyn Komisji ds. Ocen oddziaływania na środowisko, nr 21 Warszawa.
- Zatorska-Sadurska J., 2001, *Obszary ograniczonego użytkowania w otoczeniu autostrad.* Biuletyn Komisji ds. Ocen oddziaływania na środowisko, 2001.
- Zatorska-Sadurska J., 1998, *Przejsie dla zwierząt przez autostrady.* Poradnik ekologiczny EKO i MY Nr 5 (37).
- Zatorska-Sadurska J., 1999, *Zielone mosty dla zwierząt nad autostradą.* Poradnik ekologiczny EKO i MY Nr 5 (49).