



Minister Klimatu i Środowiska

DOP-WŚ.050.58.2025.WM
3898273.15852829.12749509
Warszawa, 25-08-2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację Posła Henryka Smolarza, w sprawie kwalifikacji chodników oraz ścieżek rowerowych w kontekście wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, K10INT10821, przedstawiam następujące informacje.

Na wstępie należy wskazać, że w świetle art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹, dalej u.o.o.ś., decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagana, o ile planowane przedsięwzięcie spełnia progi i kryteria określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko², dalej r.o.o.ś. Z uwagi na przedmiot planowanego zamierzenia inwestycyjnego, podkreślić należy, że w myśl § 3 ust. 1 pkt 62 r.o.o.ś, do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, wymagających uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należą „drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km inne niż wymienione w 2 ust. 1 pkt 31 i 32 oraz obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej, z wyłączeniem przebudowy dróg oraz obiektów mostowych, służących do obsługi stacji elektroenergetycznych i zlokalizowanych poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody”.

Udzielając wyjaśnień, należy zwrócić uwagę na normatywne znaczenie pojęcia „droga”. Zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³, droga to budowla składająca się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, stanowiąca całość techniczno-użytkową, usytuowana w pasie drogowym i przeznaczona do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Pojęcie to, w tożsamym znaczeniu, określone zostało w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁴. Z uwagi na przedmiot interpelacji przywołać również należy definicję drogi dla rowerów, drogi dla pieszych i rowerów, a także pasa ruchu dla rowerów. W świetle ww. ustawy Prawo o ruchu drogowym:

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, ze zm.

² Dz. U. poz. 1839, ze zm.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 889

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1251, ze zm.

- droga dla rowerów to droga lub część drogi niebędąca jezdnią, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi, przeznaczona do ruchu rowerów, hulajnog elektrycznych i urządzeń transportu osobistego oraz osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch i ruchu pieszych, w przypadkach przewidzianych w ustawie (art. 2 pkt 5);

- droga dla pieszych i rowerów to droga lub część drogi, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi, przeznaczona do ruchu pieszych, osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, rowerów, hulajnog elektrycznych i urządzeń transportu osobistego (art. 2 pkt 4b);

- pas ruchu dla rowerów to część jezdni przeznaczona do ruchu rowerów w jednym kierunku, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi (art. 2 pkt 5a).

Mimo, że art. 2 pkt 47 ustawy Prawo o ruchu drogowym definiuje rower jako pojazd to pokreślić należy, że nie było nigdy intencją projektodawcy r.o.o.ś. aby droga dla rowerów przeznaczona do prowadzenia ruchu rowerów, była kwalifikowana jako droga w myśl § 3 ust. 1 pkt 62 r.o.o.ś.

Rozstrzygając w zakresie kwalifikacji, kluczowe znaczenie ma również fakt, że użytkowanie drogi rowerowej nie wiąże się zasadniczo z generowaniem oddziaływań, bowiem nie jest nią prowadzony ruch pojazdów silnikowych.

Znajduje to potwierdzenie m. in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2010 r. (sygn. IV SA/Wa 2066/09), w którym wskazano, że „kwestie rozwiązań technicznych przyjętych przez inwestora w zakresie, w jakim nie będzie to miało wpływu na oddziaływanie przedsięwzięcia (np. realizacja ścieżek rowerowych) wykracza poza zakres kompetencji organu wydającego decyzje środowiskową”. Jest to o tyle istotne, że w świetle postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁵, (dalej dyrektywa EIA, analizą w zakresie wpływu na środowisku powinny być objęte inwestycje, które wywołają lub mogą wywołać znaczące skutki w środowisku. Katalog tych inwestycji określony został w załączniku I i II dyrektywy EIA, przy czym nie obejmują one swym zakresem dróg (ścieżek) rowerowych.

Z tych względów inwestycje tego rodzaju nie zostały uznane za przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko także na gruncie prawa krajowego.

Warto nadmienić, że w latach 2007–2010 znajdowało to bezpośrednio umocowanie w przepisach ówczesnie obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko⁶, tj. w § 3 ust. 1 pkt 56, i w brzmieniu: „drogi publiczne o nawierzchni utwardzonej, niewymienione w § 2 ust. 1 pkt 29 i 30, z wyłączeniem ich remontu i przedsięwzięć polegających na budowie, przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce: zjazdu z drogi publicznej, przejazdu drogowego, pasa postojowego, pasa dzielącego, pobocza, chodnika, ścieżki rowerowej, konstrukcji oporowej, przepustu, kładki oraz obiektów i urządzeń wyposażenia technicznego dróg”. Jakkolwiek zatem ścieżki rowerowe zostały wprost wyłączone z katalogu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, to jednak w związku z licznymi wątpliwościami w zakresie kwalifikacji pozostałych elementów peryferyjnych drogi, które nie zostały ujęte ww. przepisie, prawodawca podjął decyzję

⁵ Dz. Urz. UE L 26 z 28.01.2012, str. 1, ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 257 poz. 2573, ze zm.

o wykreśleniu literalnie wyłączonych w nim elementów. Zmiana ta wprowadzona została z dniem 15 listopada 2010 r., tj. z dniem wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁷.

Pomimo tych zmian legislacyjnych, podejście do kwalifikacji przedsięwzięć nie uległo zmianie. Udzielając więc odpowiedzi na pytanie, wskazać należy, że realizacja samodzielnie funkcjonującej drogi dla pieszych i rowerów nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Warto podkreślić, że niniejsze stanowisko zostało oparte na podstawie pogłębionej analizy uwzględniającej m.in. kontekst historyczny dotyczący prac nad zmianami prawnymi w rozporządzeniu ooś. Przy okazji tej analizy posłużono się metodą wykładni celowościowej (tj. na podstawie celu, jaki ma realizować przepis) oraz wykładni prowsólnotowej (tj. w oparciu o treść prawa Unii Europejskiej), a więc nieco odmiennie niż czynią to zwykle sądy administracyjne, które co do zasady kierują się dyrektywami językowymi, natomiast nie zawsze uwzględniają racje o charakterze pozalingwistycznym. Tymczasem zakwalifikowanie drogi rowerowej jako przedsięwzięcia wymagającego uzyskania decyzji środowiskowej okazałoby się działaniem sprzecznym z intencjami prawodawcy, niezgodnym z celem dyrektywy EIA i niesłusznym ze względu na funkcję normy prawnej – konieczność przeanalizowania oddziaływań na środowisko (a tych zasadniczo brak na etapie użytkowania ścieżki rowerowej).

Nie można także pominąć faktu, że w obowiązującym systemie prawnym w odniesieniu do inwestycji nienależących do grupy przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, które nie są jednocześnie bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony, może zaistnieć konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. Kwestia ta jest indywidualnie rozpatrywana zgodnie z przepisami działu V rozdziału 5 u.o.o.ś.

Jednocześnie pragnę zwrócić uwagę, że z uwagi na ukształtowane dotychczas orzecznictwo sądów administracyjnych oparte na siatce pojęciowej i definicjach ustawy Prawo o ruchu drogowym i ustawy o drogach publicznych oraz w związku z wątpliwościami interpretacyjnymi istniejącymi nadal w tym zakresie, kwestie wprowadzenia stosownego doprecyzowania § 3 ust. 1 pkt 62 r.o.o.ś. w zakresie drogi rowerowej zostaną szczegółowo przeanalizowane w toku ewentualnych prac nad zmianą r.o.o.ś.

Z wyrazami szacunku

Z up. Ministra

Krzysztof Bolesta
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:

1. Departament Spraw Parlamentarnych w KPRM

⁷ Dz. U. poz. 1397