

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 marca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Agnieszka Łapieś-Rosińska (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Jakub Linkowski Sędzia WSA Wanda Zielińska-Baran
Protokolant	st. ref. Marcin Lesner

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **13 marca 2012 r.**
sprawy ze skarg **Haliny Warzechy, Beaty Warzechy, Jana Warzechy, Czesława Dubickiego, Marii Dubickiej, Marcina Dubickiego, Dariusza Malinowskiego, Marty Malinowskiej, Andrzeja Szymańskiego, Anny Szymańskiej, Ryszarda Jastrzębskiego, Alicji Jastrzębskiej, Gminy Dywity i Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej „Kieźliny” w Kieźlinach,**
na decyzję **Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska**
z dnia **22 marca 2010 r.** nr **DOOŚIdk-452/9585/659/10/MR-145**
w przedmiocie **środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia**

1. **uchyla zaskarżoną decyzję i utrzymaną nią w mocy decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 16 lipca 2009 r. nr RDOŚ-28-WOOS-6613-024/09/Am;**
2. **stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku;**
3. **zasądza od Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska na rzecz skarżącej Gminy Dywity kwotę 824,46 (osiemset dwadzieścia cztery 46/100) złote tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem



UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 16 lipca 2009r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska działając na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 1, art. 46a ust. 7 pkt 1 a, art. 56 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008r. Nr 25, poz. 150 ze zm.), w zw. z art. 153 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.), oraz § 2 ust. 1 pkt 29 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573 z późn. zm), po rozpatrzeniu wniosku Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział w Olsztynie, po przeprowadzeniu postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko określił środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na „Budowie północno-wschodniej obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 51”, według wariantu VI - fioletowego - realizowanego na terenie gmin: Olsztyn, Dywity, Barczewo, powiat olsztyński, województwo warmińsko-mazurskie. W decyzji organ określił:

- warunki wykorzystania terenu w fazie realizacji i eksploatacji, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich;
- wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w projekcie budowlanym tj. w tym m.in. budowę ekranów akustycznych na terenach podlegających ochronie akustycznej w następujących lokalizacjach;

Ponadto organ zobowiązał inwestora do wykonania analizy porealizacyjnej w zakresie:

- oddziaływania akustycznego przedsięwzięcia tj. oceny skuteczności zastosowanych rozwiązań mających na celu zapewnienie ochrony terenów zabudowy mieszkaniowej przed hałasem. Organ wskazał iż analizę należy wykonać w terminie po upływie 1 roku od dnia oddania obiektu do użytkowania i przedstawić w terminie 18 miesięcy od dnia oddania obiektu do użytkowania. W przypadku stwierdzenia przekroczeń

wartości dopuszczalnych poziomu hałasu należy zastosować odpowiednie środki ochrony. W sytuacji, w której standardy jakości środowiska nie będą mogły być dotrzymane, należy podjąć działania mające na celu utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania;

- monitoringu skuteczności zastosowanych metod i środków ochrony przejść dla zwierząt.

W uzasadnieniu organ wskazał, iż planowane przedsięwzięcie zlokalizowane jest na terenie województwa warmińsko - mazurskiego, na odcinku od rejonu miejscowości Dywity, położonej na północ od Olsztyna do rejonu wsi Wójtowo, na wschód od Olsztyna. Polega ono na budowie północno- wschodniej obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 51. Droga będzie biec w całości nowym śladem, a nowo wybudowany odcinek drogi stanowić będzie połączenie drogi krajowej nr 51 w jej ok. 79+900 kilometrze i drogi krajowej Nr 16 w jej ok. 153+300 kilometrze (węzeł „Wójtowo”). Droga posiadać będzie parametry drogi o ruchu przyspieszonym, docelowo po dwa pasy w każdą stronę, o prędkości projektowej 100 km/h.

Przedsięwzięcie stanowi II etap budowy obwodnicy, której część południowa realizowana będzie w ciągu drogi krajowej nr 16, i ma na celu przejęcie zewnętrznego i części wewnętrznego ruchu tranzytowego z obecnego układu komunikacyjnego miasta, poprawę dostępności do obszarów przemysłowo-składowych miasta zlokalizowanych w jego części wschodniej i południowo-wschodniej. Północno-wschodnia obwodnica Olsztyna będzie biec w całości po nowym śladzie i będzie posiadać parametry drogi głównej ruchu przyspieszonego. Zakres prac obejmie budowę drogi o profilu dwujezdniowym, po dwa pasy dla każdej jezdni z utwardzonymi poboczami i poboczami gruntowymi, dróg serwisowych, budowę węzła, 4 przejść dla zwierząt oraz budowę mostów na rzekach Wadąg, Orzechówka i Kanał Elżbiety.

Organ wyjaśnił, iż w trakcie 21-dniowego terminu, w którym podano do publicznej wiadomości informację o toczącym się postępowaniu, wpłynęło do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego ponad 200 protestów mieszkańców gminy Dywity z miejscowości Dywity, Myki, Zalbki, Dagi, Kieźliny, Rożnowo, Wadąg oraz Wójta tej Gminy. Ponadto przeciwko budowie drogi w proponowanym wariantcie zaprotestowali: Fundacja Pierwiosnek z siedzibą w Bukwałdzie (gm. Dywity), Stowarzyszenie „Zielona Dolina Wadąg - Łyna” z Rożnowa, Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna „Kieźliny” w Kieźlinach, Polski Związek Działkowców „Zarzeczce”,

„Meblarz” i „Prasa” oraz użytkownicy Ogrodów Działkowych „Słonecznik”, „Lasy Państwowe”, „Brzoza” i „Ustronie I i II”, położonych w Mykach, Słupach i Kieźlinach.

W ocenie organu sprzeciw mieszkańców podyktowany jest faktem, że tereny pod inwestycję to miejsce, w którym duża liczba mieszkańców posiada wybudowane już domy, a pozostali właściciele działek rozpoczynają budowę i planują osiedlenie się w najbliższym czasie. Realizacja drogi spowodowałaby podział istniejącego zespołu zabudowy mieszkaniowej, a w niektórych przypadkach zajęcie nowo zakupionej działki czy wybudowanego domu. Opisana kwestia jest wiodącą w złożonych protestach, jak również to, że wszyscy postulują za realizacją wariantu obwodnicy granatowego - VIII- przy jeziorze Wadąg.

Mając powyższe organ zauważył, iż zgodnie z ustawą z 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2008 r. Nr 193 poz. 1194 ze zm.) oraz ustawą Prawo ochrony środowiska, w sprawach dotyczących realizacji inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dlatego też, mimo, że obawy gminy dotyczące zburzenia ładu przestrzennego z tytułu realizacji inwestycji mogą mieć swoje uzasadnienie, to jednak organ prowadzący niniejsze postępowanie jest zobowiązany do uwzględniania wyłącznie uwag merytorycznych, mających bezpośredni związek z przedmiotem prowadzonego postępowania. Inne aspekty, nie oparte na przepisach prawa materialnego z dziedziny ochrony środowiska, nie mogą stanowić dla organu przesłanki do rozstrzygnięcia i podejmowania decyzji.

Jak wynika z przedstawionych przez inwestora informacji, w celu oceny wpływu na środowisko każdego wariantu przebiegu obwodnicy przez gminę Dywity, w trakcie planowania budowy przedmiotowej obwodnicy, wykonano odrębne opracowanie pt. „Analiza środowiskowa wariantów obwodnicy Olsztyna, część II: obwodnica północno-wschodnia w ciągu drogi krajowej Nr 51”. Opracowanie pozwoliło odrzucić warianty, które nie miały szans na realizację, ze względu na zbyt dużą ingerencję w środowisko naturalne.

Na podstawie analizy środowiskowej, Komisja Oceny Projektów Inwestycyjnych, działająca przy Generalnym Dyrektorze Dróg Krajowych i Autostrad, zarekomendowała do dalszych analiz cztery warianty, tj.: IV-pomarańczowy, VI-fioletowy, VIII-granatowy i VIIIa- czerwony, które są najmniej kolizyjne pod względem środowiskowym. Dla tych właśnie wariantów został opracowany obecny Raport o oddziaływaniu na środowisko, wskazujący do realizacji VI-fioletowy wariant przebiegu

obwodnicy, jako najkorzystniejszy ze względów środowiskowych. Należy mieć przy tym na uwadze pozytywne opinie organów uczestniczących w postępowaniu - Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Olsztynie w zakresie wymagań higieniczno-sanitarnych oraz Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska pod kątem wymogów ochrony środowiska. W raporcie o oddziaływaniu na środowisko rozpatrywano wariant zerowy polegający na zaniechaniu realizacji przedsięwzięcia oraz cztery warianty przebiegu: wariant IV - pomarańczowy, wariant VI - fioletowy, wariant VIII - granatowy, społeczny „za Wadągiem”, wariant VIII a - czerwony, społeczny „za Wadągiem”.

Wariant zerowy oznacza sytuację, w której ruch będzie się odbywał po istniejącej sieci dróg, co przy przewidywanym wzroście natężenia ruchu daje podstawy do przewidywania nasilania się negatywnego oddziaływania drogi na środowisko, dobra kultury i warunki życia ludzi. Negatywne oddziaływane w szczególności polegałoby na spadku przepustowości, zmniejszeniu średniej prędkości pojazdów w godzinach szczytu, wzroście emisji zanieczyszczeń, pogorszeniu się klimatu akustycznego, niszczeniu nawierzchni, wydłużeniu czasu podróży oraz obniżeniu bezpieczeństwa i sprawności ruchu. W związku z tym wariant zerowy odrzucono.

Po wszechstronnej analizie możliwych przebiegów trasy obwodnicy jako najlepszy z punktu widzenia ochrony istniejących obiektów budowlanych, siedlisk przyrodniczych, zabytków kultury materialnej, zdrowia człowieka a także warunków technicznych realizacji przedsięwzięcia wybrano wariant VI -fioletowy.

Organ wskazał, iż w czasie eksploatacji drogi, jak wynika z przeprowadzonych obliczeń, będą występowały uciążliwości akustyczne. Projektowany odcinek drogi przebiega jednak w większości przez tereny niewymagające ochrony akustycznej. W celu ochrony akustycznej zaprojektowano budowę ekranów akustycznych. Dla weryfikacji analiz akustycznych zawartych w raporcie, zaleca się przeprowadzenie analizy porealizacyjnej w zakresie rzeczywistego oddziaływania trasy i oceny skuteczności zastosowanych rozwiązań mających na celu zapewnienie ochrony zabudowy. Organ wskazał, iż analiza zostanie wykonana w terminie po upływie 1 roku od dnia oddania obiektu do użytkowania i przedstawiona w terminie 18 miesięcy od dnia oddania obiektu do użytkowania. W przypadku stwierdzenia przekroczeń wartości dopuszczalnych poziomu hałasu zastosowane zostaną odpowiednie środki ochrony. W sytuacji, w której standardy w środowisku nie będą

mogły być dotrzymane, zostaną podjęte działania mające na celu utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania.

Regionalny Dyrektor podkreślił, iż organ prowadzący postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko analizuje i ocenia realizację inwestycji pod kątem jej zgodności z przepisami w zakresie ochrony środowiska i ich przestrzegania, zaś analiza oddziaływania drogi, przedstawiona w raporcie o oddziaływaniu na środowisko, będącego podstawą do wydania niniejszej decyzji, wykazała, że budowa obwodnicy w proponowanym wariantcie VI, na warunkach określonych w niniejszej decyzji, nie spowoduje znaczącego negatywnego oddziaływania inwestycji na środowisko.

Od powyższej decyzji złożone zostały odwołania przez Gminę Dywity, Martę i Zdzisława Kasprzyk, Monikę Salomon, Boleśława Szwed, Teresę Stefańską, Magdalenę Szwed, Andrzeja Trzcińskiego, Alfreda Ludkiewicza, Andrzeja Zaręby, Martę Czyż, Leszka Nowaka, Elżbietę Majerkiewicz, Leonarda Dawidzionka, Tomasza Chłopika, Grażynę i Zbigniewa Ziobrowskich, Krzysztofa Maciejewskiego, Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej „Kieźliny”, Elżbiety Przybytek oraz mieszkańców Myk i Zalbek

Gmina Dywity reprezentowana przez Wójta zarzuciła:

1. naruszenie art. 107 § 1 k.p.a., polegające na zaniechaniu oznaczenia stron postępowania, oraz braku podania podstawy prawnej do zastosowania sposobu zawiadomienia stron o decyzji;

2. naruszenie art. 56 ust 2 pkt 1, 2 i 3 ustawy Prawo ochrony środowiska w związku z art. 153 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko polegające na zaniechaniu określenia składników struktury administracyjnej decyzji poprzez nieokreślenie rodzaju i miejsca realizacji przedsięwzięcia;

3. naruszenie art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie, wyrażające się w braku wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy bez uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli;

4. naruszenie art. 107 § 3 k.p.a. polegające na zaniechaniu wskazania faktów i dowodów w oparciu o które wydano przedmiotową decyzję;

5. naruszenie art. 8 k.p.a., poprzez jego niezastosowanie wyrażające się w prowadzeniu postępowania w sposób uwzględniający tylko jeden z interesów

reprezentowany przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, nieustosunkowanie się do zgłaszanych twierdzeń i wniosków stron reprezentujących inne interesy, w wyniku czego pogwałcono zasadę pogłębienia zaufania obywateli do organów Państwa;

6. naruszenie art. 11 k.pa., poprzez jego niezastosowanie wyrażające się w braku wyjaśnienia stronom zasadności przesłanek, którymi kierował się organ przy załatwieniu sprawy;

7. naruszenie art. 56 ust. 8 Prawa ochrony środowiska w związku z art. 153 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, poprzez zaniechania informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków zgłoszonych w związku z udziałem społeczeństwa.

Marta i Zdzisław Kasprzyk oraz Monika Salomon zarzucili, iż trasa obwodnicy powinna zostać poprowadzona wariantem nr VIII - granatowym, tzw. społecznym „za Wadągiem”, który godzi wszystkie interesy społeczne, środowiskowe i komunikacyjne.

Bolesław i Magdalena Szwed, Teresa Stefańska, Andrzej Trzciński, Alfred Ludwikiewicz, Andrzej Zaręba, Marta Czyż, Leszek Nowak, Elżbieta Majerkiewicz, Leonard Dawidziona oraz Tomasz Chłopik podnieśli, iż w ich ocenie opinie autorów raportu o oddziaływaniu na środowisko na temat działalności społeczeństwa i samorządu gminy Dywity są nieuprawione i fałszywe, a raport natomiast jest pełen ignorancji i manipulacji faktami dotyczącymi konsultacji społecznych, co powoduje wykluczenie możliwości wykorzystania tego dokumentu. W ich ocenie autorzy raportu o oddziaływaniu na środowisko nie uwzględnili miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a zaskarżona decyzja została wydana w oparciu o nierzetelny i nieobiektywny raport o oddziaływaniu na środowisko.

Grażyna i Zbigniew Ziobrowscy zarzucili mało precyzyjne i zbyt ogólne zapisy w decyzji dotyczące wycinki drzew i krzewów oraz nierealność zapisów o niezakłócaniu przepływu w ciekach powierzchniowych oraz wodach podziemnych oraz brak uzasadnienia spełnienia wymogów w zakresie ograniczenia transgranicznego oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć, dla których przeprowadzono postępowanie dotyczące transgranicznego oddziaływania na środowisko. Ich zdaniem w decyzji brakuje uzasadnienia stwierdzenia, iż

obwodnica nie naruszy żadnego ze stanowisk zabytków archeologicznych, wpisanych do rejestru zabytków archeologicznych;

Krzysztof Maciejewski zarzucił, iż mieszkańcy gminy Dywity zostali pominięci przy wydawaniu decyzji środowiskowej dla przedmiotowej inwestycji, a w zaskarżonej decyzji nie określono przebiegu drogi z podaniem wykazu numerów działek, zaznaczenia pasa ochronnego wyłączanego z użytkowania pod zabudowę, wskazania przewidywalnych i dopuszczalnych granic hałasu na aktualnych mapach terenu.

Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna „Kieźliny” zarzuciła naruszenie art. 7 i art. 8 k.p.a. Wskazała, iż w raporcie o oddziaływaniu na środowisko brak jest informacji, iż wariant inwestorski (VI - fioletowy) ma przebiegać przez ujęcie wody w Dagach, między studniami głębinowymi, znajdującymi się w odległości do kilkunastu metrów od planowanej drogi.

Elżbieta Przybytek podniosła, iż decyzja oparta została na mało rzetelnym raporcie o oddziaływaniu na środowisko.

Mieszkańcy Myk i Zalbek zarzucili, iż najkorzystniejszym wariantem dla mieszkańców, urzędu gminy Dywity oraz środowiska jest wariant VIII — granatowy tzw. „za Wadagiem”.

Decyzją z dnia 22 lutego 2010 r. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 oraz art. 127 § 2 k.p.a. po rozpatrzeniu odwołań Wójta Gminy Dywity, Marty i Zdzisława Kasprzyk, Moniki Salomon, Bolesława Szwed, Teresy Stefańskiej, Magdaleny Szwed, Andrzeja Trzcińskiego, Alfreda Ludkiewicza, Andrzeja Zaręby, Marty Czyż, Leszka Nowaka, Elżbiety Majerkiewicz, Leonarda Dawidziona, Tomasz Chłopika, Grażyny i Zbigniewa Ziobrowskich, Krzysztofa Maciejewskiego, Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej „Kieźliny”, Elżbiety Przybytek oraz mieszkańców Myk i Zalbek, od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 16 lipca 2009 r. o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, polegającego na „Budowie północno- wschodniej obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 51 według wariantu VI - fioletowego” realizowanego na terenie gmin: Olsztyn, Dywity, Barczewo, powiat olsztyński, województwo warmińsko-mazurskie, orzekł o utrzymaniu w mocy ww. decyzji.

W uzasadnieniu Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska stwierdził, iż analiza zebranej dokumentacji pozwoliła stwierdzić, iż wariant przyjęty do realizacji

nie będzie istotnie negatywnie oddziaływał na środowisko. Organ odwoławczy wskazał, iż raport o oddziaływaniu na środowisko poddał dogłębnej analizie wpływ wymienionych wyżej wariantów na środowisko. W jej wyniku wskazany został wariant VI - fioletowy, jako najbardziej korzystny w przedmiotowym przypadku. Raport szczegółowo oceniał każdy z wariantów w zakresie wpływu na hydrogeologię, ochronę wód powierzchniowych i powietrza, oddziaływania hałasu, kolizji z istniejącą wówczas zabudową, konfliktów społecznych, powstawanie odpadów, ochronę dóbr kultury. Rozważany był również wpływ na środowisko przyrodnicze, w ramach którego zbadano m.in. poziom wycinki istniejącego drzewostanu, z którego wynika że wariant VI - fioletowy (wycinka ok. 3,5 ha) jest najkorzystniejszy w porównaniu z wariantami IV - pomarańczowym (ok. 7 ha), VIII - granatowym (ok. 21 ha) i VII la - czerwonym (ok. 29,4 ha). Został oszacowany także wpływ projektowanej inwestycji na florę i faunę, przeanalizowano szczegółowo oddziaływanie wariantów na poszczególne elementy przyrody ożywionej.

Jednocześnie organ odwoławczy stwierdził, iż nie znalazł nieprawidłowości przy odpowiednich obliczeniach i w pełni akceptuje ustalenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, wskazującego wariant VI - fioletowy jako najkorzystniejszy dla przedmiotowego przedsięwzięcia. Zdaniem organu sporządzony w sprawie raport o oddziaływaniu na środowisko jest dokumentem spełniającym wymagania art. 52 ustawy Prawo ochrony środowiska. Na jego podstawie można ocenić oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko. Ustalenia raportu m.in. na temat wskazywanego przez strony wariantu VIII - granatowego są słuszne.

Zatem zarzuty wydania zaskarżonej decyzji w oparciu o nierzetelny i nieobiektywny raport o oddziaływaniu na środowisko nie znajdują uzasadnienia.

W ocenie organu nie można także uznać zarzutu pominięcia mieszkańców gminy Dywity przy wydawaniu zaskarżonej decyzji. Podnieść trzeba fakt, iż mieszkańcy ww. gminy mieli możliwość uczestniczenia w procedurze oceny oddziaływania na środowisko. Organ pierwszej instancji zawiadomił bowiem strony postępowania, zgodnie z art. 46a ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska, poprzez umieszczenie informacji na tablicy ogłoszeń urzędów miast i gmin, uczestniczących w postępowaniu, oraz na tablicy ogłoszeń i stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie. Zawiadomienia o wszczęciu postępowania rozesłano również do sołtysów miejscowości Dywity, Dagi, Spręcowo, Rożnowo, Myki, Zalbki i Kieźliny. Podano do

publicznej wiadomości informacje o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Społeczeństwo mogło zapoznać się ze złożonym wnioskiem oraz raportem o oddziaływaniu na środowisko w siedzibie Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie oraz Urzędu Gminy Dywity, oraz złożyć uwagi i wnioski w terminie 21- dniowym, zgodnie z art. 32 ustawy Prawo ochrony środowiska. Społeczeństwo miało zatem zapewnioną możliwość udziału w postępowaniu. W świetle powyższych faktów zarzut pominięcia mieszkańców gminy Dywity przy wydawaniu decyzji należy uznać za bezzasadny.

Odnosząc się do zarzutów braku określenia przewidywanych i dopuszczalnych granic hałasu, organ odwoławczy zwrócił uwagę, iż zagadnienia dotyczące hałasu zawarte są na stronach 127 - 139 raportu o oddziaływaniu na środowisko. Zostały tam opisane i przedstawione oddziaływania hałasowe z rejonu projektowanej drogi, zarówno na etapie budowy, jak i eksploatacji drogi. Zawarto dokładny opis metod prognozowania w zakresie analiz dotyczących ochrony przed hałasem, powołano się na obowiązujące uregulowania prawne dotyczące ochrony przed hałasem drogowym. Efektem jest umieszczona w raporcie prognoza oddziaływań hałasowych z rejonu przedsięwzięcia oraz zaproponowanie środków ochronnych w postaci ekranów akustycznych. Na ich podstawie, w zaskarżonej decyzji zostały zamieszczone warunki gwarantujące zachowanie standardów jakości środowiska w zakresie ochrony akustycznej, m.in. dotyczące budowy ekranów. Jednocześnie w ww. decyzji zawarto obowiązek przeprowadzenia analizy akustycznej przedsięwzięcia w terminie po upływie 1 roku od oddania obiektu do użytkowania i przedstawienia jej wyników w terminie 18 miesięcy od momentu oddania drogi do eksploatacji. Pozwoli ona zweryfikować skuteczność zastosowanej metody prognozowania oraz zbadać czy podjęte środki, mające zapewnić skuteczną ochronę akustyczną są właściwe. W razie stwierdzenia przekroczenia wartości dopuszczalnych poziomu hałasu na obszarach podlegających ochronie akustycznej, inwestor został zobowiązany do zastosowania adekwatnych środków ochrony. Jeżeli mimo powyższych działań standardy jakości środowiska w zakresie hałasu nadal będą przekroczone, podjęte zostaną działania zmierzające do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania. Na podstawie ww. informacji nie można zatem uznać zarzutu strony o nieokreśleniu przewidywanych i dopuszczalnych granic hałasu.

Ponadto organ odwoławczy odniósł się do pozostałych zarzutów podniesionych w odwołaniach od decyzji organu pierwszej instancji.

Pismem z dnia 16 kwietnia 2010 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniosła Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna „Kieźliny” w Kieźlinach, zarzucając naruszenie przepisów postępowania tj. art. 7, art. 8 i art. 77 § k.p.a. W uzasadnieniu wskazała, iż przez wiele miesięcy informowała Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o uporczywym pomijaniu w powstającej dokumentacji faktu istnienia ujęcia wody pitnej w miejscowości Dagi, a przede wszystkim o tym, że nie znalazła się nawet wzmianka o tym ujęciu w „Raporcie o oddziaływaniu na środowisko budowy i późniejszej eksploatacji obwodnicy północno-wschodniej Olsztyna w ciągu DK 51. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska zamiast uzupełnienia raportu w tym zakresie, sam zwrócił się do sanepidu z zapytaniem dotyczącym ujęcia wody pitnej w miejscowości Dagi. Zdaniem Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, otrzymawszy dostarczone przez RSP „Kieźliny” informacje i j dokumenty (m.in. aktualną mapę sytuacyjno-wysokościową), chcąc postępować zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a przede wszystkim zgodnie z art. 77 § 1 oraz art. 7 i art. 8 k.p.a miał obowiązek zlecić właściwym rzeczoznawcom zbadanie stanu faktycznego ujęcia wody pitnej w miejscowości Dagi, wydania opinii na temat zasadności istniejących obecnie stref ochrony bezpośredniej i pośredniej poszczególnych studni, porównania dokumentów dostarczonych przez sanepid, a sporządzonych ok. 30 lat temu z dokumentami wykonanymi na zlecenie RSP „Kieźliny” i przyjętymi do Powiatowego Ośrodka Geodezyjno - Kartograficznego w Olsztynie w połowie 2009 roku oraz uzyskania opinii rzeczoznawcy z zakresu budownictwa, mogącej odpowiedzieć na pytanie czy cały zespół pomp połączonych ze sobą i ze stacją uzdatniania stanowi jedno integralne urządzenie.

Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna „Kieźliny” w Kieźlinach wskazała ponadto, że nie podano do publicznej wiadomości przewidywanych parametrów planowanej drogi, a przede wszystkim szerokości pasa drogowego i wynikających z przepisów prawa stref ochronnych, w których zabronione jest lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej. W tej sytuacji RSP „Kieźliny” stoi na stanowisku, że utajnienie tak podstawowych danych spowodowało, iż wszelkie „konsultacje społeczne” nie miały istotnego znaczenia, gdyż nikt z zainteresowanych nie mógł dokładnie wiedzieć, jaki wpływ na jego nieruchomość będzie miała planowana inwestycja. Pominięcie tego niezwykle istotnego faktu przez Generalnego Inspektora Ochrony Środowiska, mimo

tego, że zostało to wyraźnie poruszone w odwołaniu złożonym przez RSP „Kieźliny”, świadczy o rażącym naruszeniu art. 77 § 1 k.p.a.

RSP „Kieźliny” ponownie podniosła, iż w sprawie nie przeprowadzono analizy, pod kątem wpływu inwestycji na posiadane przez nią gospodarstwo rolne o powierzchni ponad 1000 hektarów gruntów.

Pismem z dnia 4 maja 2010 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wniosła Gmina Dywity reprezentowana przez Wójta. Zaskarżonej decyzji zarzuciła naruszenie:

1. przepisów prawa materialnego tj. art. 47 i 56 ust 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska w zw. z art. 153 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na wyrażające się brakiem dostatecznej analizy i jednoznacznej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, zgodnie z przesłankami zawartymi w tych przepisach oraz brak zobowiązania podmiotu podejmującego realizację przedsięwzięcia w sposób zapewniający właściwy poziom ochrony środowiska i niezakłócone korzystanie z nieruchomości sąsiednich.
2. przepisów prawa procesowego tj. art. 7. art. 11. art. 77 § 1 k.p.a., wyrażające się w braku wyjaśnienia stanu faktycznego, w szczególności wydaniu decyzji w oparciu o stan faktyczny nieaktualny w dniu wydawania decyzji - dane z grudnia 2006 r. i października 2007 r. dotyczące istniejącej zabudowy i nieuwzględnienie taktycznie istniejącej zabudowy (ilości budynków mieszkalnych), oraz załatwienia sprawy z naruszeniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, które miało istotny wpływ na wynik sprawy.

W uzasadnieniu skargi Gmina rozwinęła powyższe zarzuty podkreślając, iż większość ustaleń zawartych w punkcie drugim skarżonej decyzji wydanej przez RDOS w Olsztynie, ma charakter ogólny i niedoprecyzowany a w szczególności ppkt.: 1, 4, 8, 11, 12, 16, 18, 21, 23, w których organ jedynie wskazuje na możliwe zagrożenia, nie podając rozwiązań chroniących środowisko.

Budowa drogi krajowej, chociaż zasięg jej bezpośredniego oddziaływania szacowany jest na niewielkie odległości, ze względu na liniowy przebieg oraz charakter inwestycji będzie decydować o rodzaju i skali przekształceń środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz zagospodarowania przestrzennego w skali całej gminy, a nawet części powiatu. Realizacja takiej drogi powoduje „rozcięcie”

naturalnych układów przyrodniczych oraz struktur zagospodarowania przestrzennego. Na terenie gminy Dywity dotyczy to w szczególności układów osadniczych i infrastrukturalnych, kompleksów produkcyjno - rolniczych i zlewni rzeki Watiąg oraz jezior Dywity i Wadąg. Dodatkowo planowana obwodnica narusza ciągłość powiązań ekologicznych w ramach ekologicznego systemu obszarów chronionych - Obszar Chronionego Krajobrazu Doliny Środkowej Łyny.

W ocenie skarżącej gminy w decyzji w ogóle nie uwzględniono rodzaju terenów, z którymi będzie sąsiadować planowana inwestycja, powołując się na wyłączenie stosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stanowisko to podtrzymane zostało przez organ odwoławczy, bez żadnej dodatkowej analizy zagadnienia. Zdaniem skarżącej nie zwalnia to jednak organu od obowiązku przeprowadzenia procedury z uwzględnieniem art. 47 pkt a, jak i przygotowania decyzji zgodnie z art. 56 ust 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

Skarżąca wskazała, iż organ I -ej instancji wydał decyzję nie uwzględniając stanu faktycznego z dnia wydania decyzji, lecz oparł swoje rozstrzygnięcie o nieaktualne i błędne dane dotyczące istniejącej zabudowy w obszarze budowanej obwodnicy, a następnie organ odwoławczy bezkrytycznie przyjął te ustalenia jako własne, pomimo uwag ze strony skarżącej. A zatem obie decyzje zostały wydane z rażącym naruszeniem zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 k.p.a.

Zdaniem skarżącej pominięto kwestię ochrony ujęcia wody w miejscowości Dagi, konieczności utworzenia zastępczych biotopów, przeciwdziałających takim niekorzystnym zjawiskom, jak erozja gleb, zamulanie strumieni, likwidacja żerowisk, itp.

Nie przewidziano ponadto rozwiązań minimalizujących: ograniczenie produkcyjnej funkcji gleby, wycinanie drzew i krzewów, naruszenie stosunków wodnych oraz związane z tym zmiany w szacie roślinnej, pobór wody. zużywanie tlenu, zanieczyszczenie atmosfery.

W decyzji nie uwzględniono przecięcia stref wododziałowych na terenie gm. Dywity, ani efektu zmian naturalnych stosunków wody w granie na trasie planowanej drogi.

W ocenie skarżącej, etap postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest najbardziej właściwy do oceny konkretnych wymagań ochrony środowiska na etapie prac budowlanych, co nie wyklucza

późniejszej konkretyzacji wskazanych na tym etapie warunków w pozwoleniu budowlanym w kontekście odniesienia do konkretnego projektu budowlanego.

Zadaniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska było dokonanie identyfikacji zagrożeń i określenie sposobu ich usunięcia, w sposób jednoznaczny i możliwy do zweryfikowania, czego nie uczyniono.

W niniejszym postępowaniu został również, istotnie naruszony art. 77 § 1 k.p.a. w zakresie ustaleń organu co do wpływu planowanej inwestycji na obszary podmokłe. W decyzji GDOŚ z dnia 22 marca 2010 r. organ odwoławczy twierdzi, iż strona podała jedynie lokalizację (kilometraż) obszarów podmokłych, bez charakterystyki tych obszarów. Zdaniem skarżącej nie na niej ciąży obowiązek scharakteryzowania tych obszarów. Z art. 77 k.p.a., wynika, iż to właśnie na organie administracyjnym ciąży obowiązek przeprowadzenia wszelkich środków dowodowych w danej sprawie i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Strona podała, iż w postępowaniu nie uwzględniono faktycznie istniejących w terenie obszarów podmokłych, które są przecinane planowaną inwestycją - powołując się na wykonaną analizę geodezyjną i wizję w terenie. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez gminę wariant VI - fioletowy biegnie na długości, aż 860 m po terenach podmokłych. Kilkakrotnie więc przewyższa pod tym względem inne warianty obwodnicy jak również liczba ta jest znaczenie większa od łącznej długości obszarów podmokłych wskazywanych dla tego wariantu w Raporcie oddziaływania inwestycji na środowisko. Tak duże rozbieżności winny być przez organ wydający decyzję w niniejszej sprawie wyjaśnione. Organ odwoławczy przyjął jednak, iż to gmina winna scharakteryzować te obszary. Takie twierdzenie jest nieuprawnione i stanowi naruszenie wspomnianego wcześniej art. 77 k.p.a.

Zdaniem skarżącej, uwzględnienie uwag złożonych do raportu, jak i zawartych w odwołaniu od decyzji wydanej przez RDOŚ w Olsztynie, przy ponownym rozpatrzeniu sprawy mogłoby skutkować wyborem innego wariantu przebiegu obwodnicy przez teren Gminy Dywity.

Pismami z dnia 30 kwietnia 201 Or. skargi do Sądu wnieśli również Ryszard i Alicja Jastrzębscy oraz mieszkańcy Myk i Zalbek, spośród których wymogi formalne spełnili Halina Warzecha, Beata Warzecha, Jan Warzecha, Czesław Dubicki, Marcin Dubicki, Dariusz Malinowski, Marta Malinowska, Andrzej Szymański, Anna Szymańska. Skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości jako naruszającej prawo. Zaskarżonej decyzji zarzucili naruszenie:

- art. 6, 7, 8, 9, 10, 28, 29 k.p.a.;
- art 8, art. 41 ust.2 pkt 6 ppkt b,e, art. 41 pkt 8, art. 47 pkt 1, ppkt. a,b,d, art. 51 ust. 1 pkt 11, art. 98 ust 1 pkt 1 i 2, art. 101 ust. 2, art 112 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r Prawo ochrony środowiska;
- art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008r o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W uzasadnieniu skarżący rozwinęli powyższe zarzuty podnosząc, iż stosownie do treści art. 1 Konstytucji - Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, a zatem stosowanie prawa powinno przynieść korzyści lub przynajmniej nie szkodzić ogółowi obywateli. Tymczasem zdaniem skarżących wykonanie zaskarżonej decyzji przyniesie krótkotrwałą korzyść mieszkańcom Olsztyna, natomiast spowoduje gehennę i udrękę w codziennym funkcjonowaniu mieszkańcom: Myk, Zalbek, Wadaga, Kieźlin, Dagów, Dywit, Roźnowa a także spowolnienie oraz ograniczenie rozwoju ekonomicznego tych miejscowości i gminy Dywity jako całości.

Skarżący wskazali, iż wieś Zaibki ma w większości starą jeszcze przedwojenną zabudowę (budynki wykonane z cegły na zaprawie glinianej, mające jako podstawę płytki fundamentu kamienia) w dodatku duża jej część leży nad rzeką Wadąg i usadowiona jest na mało stabilnym podłożu torfowym. Już w tej chwili z powodu pojawiających się uszkodzeń obowiązuje tam zakaz ruchu pojazdów o masie całkowitej powyżej 5 ton. Tymczasem planowana „obwodnica” będzie drogą o parametrach drogi przyspieszonej (dwa pasy ruchu w każdą stronę na każdym zabezpieczona siatką o projektowanej prędkości 100 km/h).

Zdaniem skarżących organy nie rozpoznały sprawy rzetelnie i wnikliwie pomijając dokumentację w postaci planów zagospodarowania przestrzennego gminy Dywity, które są źródłem informacji dotyczących nie tylko wsi Zaibki, ale także środowiska jego stanu i przedsięwzięć z nim związanych.

W ocenie skarżących nie został również wyjaśniona kwestia wpływu inwestycji na ujęcie wody "Wadąg" oraz w miejscowości Dagi. Zdaniem skarżących organ nie posiada wiedzy co do wielkości ich zlewni oraz źródeł zasilania, zwłaszcza iż wyschły lokalne ujęcia we wsiach Zaibki i Myki. Oznacza to, że obszary zasilania wykraczają daleko poza zaskarżany przebieg "obwodnicy". Przy braku precyzyjnego wyszczególnienia technologii zabezpieczających ewentualne prace budowlane,

lokalizacja tego rodzaju inwestycji dokonującej głębokiej ingerencji w środowisko oznacza ogromne prawdopodobieństwo utracenia tych źródeł.

Skarżący podnieśli, iż rozpatrując kwestię emisji hałasu autorzy decyzji twierdzą że wariant VI - fioletowy jest najlepszy w tym zakresie. Rodzi się więc pytanie dlaczego już na etapie jej wytyczania w formie schematu ideowego mają być ekrany dźwiękoszczelne postawione, aż w ośmiu miejscach na długości 2350 m, a cała trasa będzie liczyć około 11 km. Trzeba także wziąć pod uwagę, że autorzy projektu nie uwzględnili wielu nowo powstałych inwestycji mieszkalnych gdyż pracowali na starych mapach z 2006r. Mając na względzie dwa warianty forsowany przez GDOŚ z przedstawionymi powyżej ograniczeniami dotyczącymi emisji hałasu i VIII - granatowy gdzie praktycznie są one niepotrzebne wybór dla mieszkańców jest oczywisty.

Kolejną kwestią, podnoszoną przez GDOŚ jest mniejsza ilość lasu do wycięcia przy wariantcie VI - fioletowym. Jest jednak problem dotyczący wiarygodności tych obliczeń gdyż jak już stwierdziliśmy nie są to wyliczenia wiarygodne z powodu braku poparcia wiarygodnymi pomiarami geodezyjnymi. Zdaniem skarżących moziwiwy jest jednak wybór granatowego, po naniesieniu korekty trasy bądź podjęcia działań kompensacyjnych (nasadzeń) aby uzupełnić potencjalne straty dla środowiska.

W odpowiedzi na skargi organ wniósł o ich oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej, przy czym w świetle przepisu § 2 powołanego artykułu, kontrola ta jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Ponadto, Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak, związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

Oceniając zaskarżone decyzje w oparciu o wskazane kryteria Sąd doszedł do przekonania, iż skargi zasługują na uwzględnienie, albowiem w niniejszej sprawie

organy administracji nie zebrały i nie rozpatrzyły w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego do czego zobowiązane są na podstawie art. 7 i 77 k.p.a., nie wykazując należytej dbałości o dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy. Zebrane natomiast w sprawie dowody oceniły z naruszeniem zasady zawartej w art. 80 k.p.a. tj. swobodnej oceny dowodów. W konsekwencji uzasadnienia wydanych decyzji nie spełniają wymogów określonych w art. 107§ 3 k.p.a.

Przedmiotem skargi jest decyzja Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska utrzymująca mocy decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie określającą środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia, polegającego na „Budowie północno- wschodniej obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi krajowej nr 51 według wariantu VI - fioletowego" realizowanego na terenie gmin: Olsztyn, Dywity, Barczewo, powiat olsztyński, województwo warmińsko-mazurskie.

Na wstępie wyjaśnić należy, iż stosownie treści art. 153 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, dotyczący spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ww. ustawy i niezakończonych decyzją ostateczną, sprawę rozpatrzono w oparciu o przepisy dotyczące ocen oddziaływania na środowisko, wynikające z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, z tym, że dotychczasowe kompetencje ministra właściwego do spraw środowiska przejął Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

Przedmiotowa inwestycja zakwalifikowana została zgodnie z § 21 pkt 29 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko - do grupy przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko jest wymagane.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, realizacja planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko jest dopuszczalna wyłącznie po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Stosownie do treści art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska wydanie decyzji w sprawie planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco

oddziaływać na środowisko wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie tegoż oddziaływania. Takie postępowanie wymaga m.in. sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Żaden przepis ustawy - Prawo ochrony środowiska nie zawiera wymogów co do tego, kto w konkretnej sprawie powinien być autorem takiego raportu. Ustawodawca wskazuje jedynie w art. 52 ustawy, wymagane elementy raportu. Zgodnie z powołanym art. 52 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo ochrony środowiska, raport taki powinien m.in. zawierać opis analizowanych wariantów, w tym wariantu polegającego na niepodejmowaniu przedsięwzięcia oraz wariantu najkorzystniejszego dla środowiska wraz z uzasadnieniem ich wyboru. Również określenie przewidywanego oddziaływania na środowisko analizowanych wariantów oraz uzasadnienie wybranego przez wnioskodawcę wariantu, ze wskazaniem jego oddziaływania na środowisko.

Sporządzony w niniejszej sprawie raport dołączony do wniosku inwestora o uzgodnienie przedsięwzięcia przed wydaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, nie spełnia wskazanych wymogów. Sąd podzielił zarzuty skarg, iż raport jest niepełny, a orzekające w sprawie organy tj. zarówno Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska jak i Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie dokonały jego oceny. W ocenie Sądu organy bezkrytycznie oparły swoje rozstrzygnięcia na postanowieniach sporządzonego w sprawie raportu, nie dokonując jego oceny stosownie do treści art. 80 k.p.a.

W orzecznictwie podkreśla się, iż raport wchodzi w skład materiału dowodowego sprawy, jest dowodem z dokumentu i jak każdy inny dowód składany przez stronę lub zgromadzony przez organ podlega regułom postępowania dowodowego, w tym swobodnej ocenie dowodów zgodnie z art. 80 k. p. a. Jeżeli organ poweźmie wobec niego jakiejkolwiek wątpliwości, to ma prawo wezwać stronę do jego uzupełnienia, a także może sięgnąć do innych środków dowodowych, w tym powołać biegłego, do którego będą mieć zastosowanie przepisy k. p. a. Raportu nie można więc utożsamiać z opinią biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k. p. a., a do osoby sporządzającej raport stosować art. 84 § 2 k. p. a. (w tym art. 24 k. p. a.).

Zdaniem Sądu stwierdzić należy, iż organy wywiązały się z powyższego obowiązku zawierając w uzasadnieniach zaskarżonych decyzji ogólne stwierdzenia, iż raport sporządzony został w sposób szczegółowy i rzetelny.

Orzekające w sprawie organy środowiskowe uznały, iż dokonany przez autorów raportu wybór wariantu VI fioletowego jest zasadny. Jednakże to zadaniem

organów administracji publicznej prowadzących postępowanie środowiskowe jest dokonanie oceny, który z proponowanych wariantów inwestycji będzie najlepszy dla środowiska i czy wybór dokonany przez autorów raportu jest prawidłowy. W ocenie Sądu w uzasadnieniach zaskarżonych decyzji zabrakło powyższych rozważań.

Jednocześnie w ocenie Sądu organy środowiskowe nie wykazały w sposób przekonywujący, iż spośród wariantów poddanych ocenie nie jest możliwe dokonanie wyboru wariantu VIII, który jak wynika ze stanowiska skarżących pogodziłby interesy społeczne i środowiskowe. Zwłaszcza, iż ze sporządzonego raportu wynika, że wariant VI i VIII są porównywalne jeżeli chodzi o oddziaływanie na środowisko, a ponadto żadne uwarunkowania środowiskowe nie stoją bezwzględnie na przeszkodzie wyboru wariantu VIII.

I tak m.in. organy wskazują, iż wybór wariantu VIII spowodowałaby przejście doliny rzeki Pisy Warmińskiej co wiązałoby się z niebezpieczeństwem dla środowiska. Związane one byłoby z pracami budowlanymi w czasie realizacji drogi. Ze względu na fakt, iż dolina Pisy Warmińskiej jest podmokłą, oraz ma charakter naturalny z wykształconymi zaroślami wierzbowymi i pasem nadbrzeżnego olsu, zagrożenie związane z realizacją wariantu VIII - granatowego byłoby znaczące. Tymczasem jak wynika z raportu i treści decyzji to właśnie wariant VI fioletowy przetnie najwięcej podmokłych terenów. Zabrakło w tym miejscu oceny jaki ten fakt będzie miał wpływ na środowisko, zwłaszcza na stosunki wód powierzchniowych i gruntowych.

Kolejnym koronnym argumentem przemawiającym za wyborem wariantu VI jest kwestia niewielkiej w stosunku do wariantu VIII wycinki drzew ok. 3,5 ha. W przypadku wariantu VIII zachodziłaby potrzeba wycinki ok. 21 ha lasu. Zdaniem organów znaczenie dla środowiska stanowi nie tylko wartość drzewostanu, ale także jego powierzchnia, która poddana zostanie likwidacji. Organ odwoławczy podniósł, iż strony nie przedstawiły żadnych dowodów, wskazujących, że tereny leśne, przez które przechodzić miał wariant VIII - granatowy są mało wartościowe. W ocenie Sądu to jednak rolą organów środowiskowych, a nie skarżących było ustalenie wartości planowanego do wycinki drzewostanu. Nie poczyniono jednak ustaleń w zakresie ogólnej powierzchni lasów na przedmiotowym obszarze i ustalenia jaki procent w stosunku do ogólnej powierzchni lasów będą stanowiły wycięte drzewa, a następnie jaki to będzie miało wpływ na środowisko.

W dalszej kolejności zdaniem Sądu nie został również wyjaśniony w toku prowadzonego postępowania zarzut zagrożenia ujęcia wody w Dagach. Organy stwierdziły, iż wprawdzie nie zostało ono scharakteryzowane w treści raportu oddziaływania na środowisko, jednakże obszar tego ujęcia został naniesiony na mapę geologiczną i był brany pod uwagę w postępowaniu prowadzonym przez Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Olsztynie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia. Nie można więc uznać, iż przy podejmowaniu decyzji w sprawie budowy obwodnicy nie zostało uwzględnione ujęcie wody w Dagach. Ponadto wskazać należy, iż przedmiotowe ujęcie wody posiada strefy ochronne, ustanowione decyzją Wojewody Olsztyńskiego z dnia 11 marca 1982 r., znak: GW-7211 /34/82. Składa się ono z 4 studni i stacji uzdatniania wody. Dla każdej ze studni w ww. decyzji ustalono strefę ochrony bezpośredniej. Z kolei strefa ochrony pośredniej została ustanowiona dla studni 1, 2 i 3.

Organy stwierdziły, iż w ww. decyzji Wojewody Olsztyńskiego, w której zawarte są zakazy i nakazy obowiązujące w poszczególnych strefach, brak jest zapisu, który uniemożliwiłby przebieg drogi w strefie ochrony pośredniej.

W ocenie Sądu zgodzić należy się ze skarżącym, iż organy nie wyjaśniły i nie dokonały rzetelnej analizy w zakresie oddziaływania planowanej inwestycji na ujęcie wody w miejscowości Dagi. Jak wynika z akt sprawy jest to zespół czterech studni i stacja uzdatniania wody. Dla wszystkich studni decyzją Wojewody Olsztyńskiego nr GW-721 1/34/82 ustanowiono strefy bezpośredniej ochrony, a dla studni od 1-3 strefy pośrednie. Strony skarżące podnoszą iż obszar, na którym znajduje się kompleks powyższych urządzeń jest bardzo zróżnicowany pod względem wysokościowym, a zespół urządzeń znajduje się na obniżeniu terenu. Planowany wariant obwodnicy (VI - fioletowy) przebiega przez sam środek systemu. Duża różnica terenu spowoduje, iż budowa tego odcinka drogi będzie wymagała wysokich nasypów, a co za tym idzie szerokich skarp, które spowodują poszerzenie pasa jezdni i utrudnienie dostępu do urządzeń. Podniesie to w znacznym stopniu koszty eksploatacji oraz produkcji wody na tym ujęciu. Analizując korespondencję, pomiędzy Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Olsztynie, a Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym w Olsztynie należy zauważyć, że żaden z tych organów nie uwzględnił aspektu, że 4 studnie w Dagach stanowią integralną całość jako źródło zaopatrzenia w wodę. Są włączone w jeden system i mogą pracować jednocześnie lub naprzemiennie w zależności od zapotrzebowania.

Specyfika eksploatacji studni wymaga zapewnienia dojazdu pojazdów takich jak dźwig (np. w czasie wymiany pompy). Każdorazowa awaria rurociągów na odcinku planowanej drogi spowoduje konieczność wejścia w pas drogowy. Prace z zakresu robót ziemnych prowadzonych w tejże okolicy podczas budowy drogi mogą powodować zmiany lub ograniczenia przepływów w wodach podziemnych, które są na ujęciu wody w Dagach, a do tej pory miały zapewnioną, jak najlepszą ochronę (izolację). Skarżąca Gmina wskazuje, iż brak ustaleń w decyzji Wojewody w sprawie ustanowienia stref ochronnych, dotyczących zakazu lokalizacji drogi w ustalonych strefach, wynika z faktu, że jest to decyzja z roku 1982, kiedy to jeszcze nikt nie przewidywał, że studnie położone w szczerym potu - będą kiedykolwiek rozdzielone drogą szybkiego ruchu. W związku z powyższym, właściciel ujęcia, czyli Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna w Kieźlinach, nie wnioskował o umieszczenie takich obostrzeń w decyzji. Zbiorniki wód podziemnych wraz z obszarami zasilania oraz strefy ochronne ujęć wody wymagają szczególnej ochrony, zarówno podczas budowy jak i funkcjonowania każdej drogi. Ujęcie wody Dagi jest duże i, obsługuje znaczną liczbę mieszkańców, a także posiada wodę o wysokiej jakości. Nie uwzględnienie lokalizacji ujęcia przy podejmowaniu decyzji w sprawie budowy obwodnicy, i wynikających z tego kolizji, stanowi poważne zaniedbanie.

W ocenie Sądu powyższe okoliczności nie zostały wyjaśnione przez organy środowiskowe. Nie można przy tym uznać, iż ogólnikowe zapisy zawarte w decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony mówiące o konieczności zastosowania szczelnych systemów kanalizacyjnych o dużej przepustowości, wyposażonych w urządzenia do podczyszczania ścieków, szczelnych zbiorników retencyjnych lub innych rozwiązań chroniących użytkowy poziom wodonośny przed zanieczyszczeniem - w dostateczny sposób zapewnią utrzymanie odpowiedniej jakości wód podziemnych, wykorzystywanych nie tylko przez ujęcie wody Dagi, ale także, jak wskazał organ pierwszej instancji, przez ujęcie komunalne Wadąg.

W ocenie Sądu za zasadny uznać również należy zarzut naruszenia art. 56 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy Prawo ochrony środowiska poprzez ogólne i nieprecyzyjne zapisy zawarte w punkcie drugim zaskarżonej decyzji, w szczególności w ppkt: 1, 4, 8, 11, 12, 16, 21 i 23. Zdaniem organu odwoławczego na obecnym etapie realizacji inwestycji powyższe ustalenia decyzji należy uznać za stosowne i adekwatne do posiadanych danych i informacji. Inwestor będzie musiał wziąć pod uwagę ww. zapisy, przy wypracowaniu szczegółowych rozwiązań na

kolejnym etapie procedury. Zdaniem organu odwoławczego, ustalenia dotyczące kwestii podnoszonych przez Wójta Gminy Dywity (wcześniej w odwołaniu oraz w skardze) zawarte w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, są właściwe i gwarantują one, że realizacja przedmiotowej drogi nie spowoduje znaczącego negatywnego oddziaływania na środowisko.

W ocenie Sądu powyższe stanowisko nie zasługuje na aprobatę. Zauważyć należy, iż każdy z organów orzekający w ramach szeroko pojętego przedsięwzięcia inwestycyjnego wyposażony jest przez ustawodawcę w określone kompetencje i rozstrzygać może w granicach określonych przez ustawę. Rolą organów środowiskowych jest określenie warunków na jakich inwestycja może być realizowana i które muszą być uwzględnione po jej realizacji, tak aby zaniechać lub zminimalizować szkody wyrządzone w środowisku.

Zgodzić należy się ze skarżącą Gminą, iż użycie w decyzji takich sformułowań jak: „oszczędne korzystanie z terenu”, „minimalne przekształcenie jego powierzchni”, „odpowiedni pojemnik”, „ograniczyć do minimum wycinkę drzew i krzewów”, „odpowiednio zdeponować”, „prace niwelacyjne prowadzić w taki sposób, aby i uniknąć odwodnienia pobliskich terenów”, dokładny trasy należy dostosować do wyników badań tak, aby zapewniona była jak najlepsza ochrona (izolacja) wód podziemnych”, „właściwy klimat akustyczny”, „właściwy klimat aerosanitarny” jest na tyle ogólne i nieprecyzyjne, że pozwala na dużą dowolność w realizacji inwestycji i w konsekwencji nie osiąga celu jakim jest ochrona środowiska, gdyż czyni ustalenia niemożliwe do zweryfikowania.

Sąd w pełni podziela stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 2011 r. II OSK 2319/10, iż wymagania określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinny być na tyle konkretne, aby ich spełnienie mogło być zweryfikowane przez organ wydający dalsze orzeczenie w sprawie, w związku z treścią art. 56 ust. 9 P.O. Ś. „Związanie decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach oznacza, że organ wydający decyzję wymienioną w art. 46 ust. 4 pkt 2 P.O.Ś. jest związany postanowieniami tejże decyzji, w tym wymaganiami dotyczącymi ochrony środowiska koniecznymi do uwzględnienia w projekcie budowlanym i nałożonymi na wnioskodawcę obowiązkami dotyczącymi zapobiegania i ograniczania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. To zaś oznacza, iż organ architektoniczno - budowlany przed wydaniem pozwolenia na budowę obciąża obowiązek oceny, czy przedłożony temu organowi

projekt budowlany spełnia postanowienia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie wymagań dotyczących ochrony środowiska i realizuje obowiązki nałożone tą decyzją przez organ właściwy w zakresie ochrony środowiska. To nie organ architektoniczno - budowlany, lecz organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach jest uprawniony i obowiązany do określenia wymagań dotyczących ochrony środowiska koniecznych do uwzględnienia w projekcie budowlanym i nałożenia określonych obowiązków na wnioskodawcę. Organ architektoniczno - budowlany jest natomiast zobowiązany do sprawdzenia, czy wymagania te zostały uwzględnione w projekcie budowlanym i przedłożony projekt budowlany czyni zadość nałożonym obowiązkom.

Organ architektoniczno - budowlany nie jest uprawniony do decydowania, jakie środki są konieczne, a zarazem wystarczające do zapewnienia należytej ochrony środowiska, tj. aby zapobiec czy ograniczyć negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko. Ten obowiązek spoczywa na organach właściwych w sprawach ochrony środowiska. Organy administracji nie mogą wkraczać w swoje kompetencje; muszą przestrzegać swojej właściwości rzeczowej, gdyż mogłyby narazić się na zarzut wydania decyzji obarczonej wadą nieważności określoną w art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a."

Orzekające w sprawie organy środowiskowe uznały, iż dzięki rozwiązaniom zaproponowanym przez raport o oddziaływaniu na środowisko, m.in. budowie ekranów akustycznych, zostaną dotrzymane normy środowiska, szczególnie w strefach przebywania ludzi. W ocenie Sądu jednak zgodzić należy się ze skarżącymi, iż aby ekrany akustyczne mogły spełnić swoją funkcję muszą być zlokalizowane w odpowiednim miejscu. Tymczasem jak wynika z raportu (czemu nie zaprzeczają organy) została w nim ujęta istniejąca zabudowa dla stanu z października 2007 r., a nawet z 2006r. Nie uzupełniono w tym zakresie raportu mimo, iż w gminie Dywity, rozwija się intensywnie zabudowa w sąsiedztwie wariantów obwodnicy, a decyzja wydana została dopiero w 2009r. Organy środowiskowe stanęły na stanowisku, iż celem weryfikacji ustaleń raportu o oddziaływaniu na środowisko, zostanie wykonana analiza porealizacyjna, m.in. w zakresie skuteczności przyjętych rozwiązań służących ochronie akustycznej. Jeśli dla nowopowstałej zabudowy w sąsiedztwie obwodnicy, w ramach powyższej analizy zostaną stwierdzone przekroczenia wartości dopuszczalnego poziomu hałasu, podjęte będą odpowiednie środki ochrony. Ewentualnie w przypadku, gdy mimo

zastosowanych dostępnych rozwiązań technicznych i organizacyjnych nie będą mogły być dotrzymane standardy jakości środowiska, określone zostanie miejsce gdzie konieczne będzie ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania.

Powyższe stanowisko zdaniem Sądu nie jest możliwe do zaakceptowania. Jak wskazano powyżej postępowanie zmierzające do ustalenia środowiskowych uwarunkowań, prowadzone jest w celu zaniechania lub zminimalizowania szkód wyrządzonych w środowisku. Aby powyższe działania były skuteczne niezbędne jest prawidłowe ustalenie stanu faktycznego i wyjaśnienie wszystkich okoliczności, czego w niniejszej sprawie nie uczyniono.

Niezależnie od powyższego w ocenie Sadu postawić należy pytanie jaki cel ma budowa przedmiotowej obwodnicy. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji napisano, iż celem budowy północno-wschodniej obwodnicy Olsztyna jest nie tylko przejęcie zewnętrznego i wewnętrznego ruchu tranzytowego z obecnego układu komunikacyjnego miasta, ale również poprawa dostępności do obszarów przemysłowo - składowych miasta zlokalizowanych w jego wschodniej i południowo-wschodniej części, a także poprawa obsługi transportowej regionu i miasta.

I choć planowanie przedmiotowej obwodnicy nie leżało w kompetencji organów środowiskowych, to w ocenie Sądu okoliczność ta nie pozostaje bez wpływu na niniejsze postępowanie w kontekście ochrony zdrowia i życia ludzkiego. Z charakterystyki planowanego przedsięwzięcia wynika, iż wybór wariantu VI spowoduje wyprowadzenie natężonego ruchu samochodów osobowych i ciężarowych z miasta Olsztyna i „wprowadzenie” go w zabudowaną część gminy Dywity.

Zgodzić należy się z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, iż w procedurze oddziaływania na środowisko bada się i analizuje, który w przedstawionych wariantów ma najmniej niekorzystny wpływ na środowisko rozumiane jako całość, składające się z elementów przyrodniczych i społecznych. W sytuacji jednak taka jak w niniejszej sprawie, gdy w istocie warianty proponowane przez inwestora i lokalną społeczność są porównywalne, gdy chodzi o ich wpływ na środowisko, to stwierdzić należy iż priorytetem przy dokonywaniu oceny wpływu planowanej inwestycji na środowisko nie powinno być zdrowie i życie ludzkie. Zwłaszcza iż stosownie do treści art. 47 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego

przedsięwzięcia w pierwszej kolejności na środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi. Rozważyć, więc należy w szczególności sposób jaki wpływ będzie miało na zdrowie i życie ludzkie zlokalizowanie drogi szybkiego ruchu o natężonym ruchu wśród gęstej i zwartej zabudowy mieszkaniowej.

Mając na uwadze powyższe Sąd doszedł do przekonania, że sprawa wymaga ponownej szczegółowej analizy we wskazanym wyżej kierunku, sąd administracyjny nie czyni bowiem własnych ustaleń w sprawie, a jedynie ocenia zaskarżony akt pod względem jego zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi. Taka kontrola jest jednak możliwa tylko w warunkach wyczerpujących istotę zagadnień ustaleń faktycznych i prawnych dokonanych przez organ administracyjny rozstrzygający sprawę, których w niniejszej sprawie nie poczyniono.

Na zakończenie zwrócić należy na uchybienie procesowe po stronie organu odwoławczego. Mianowicie jedno z odwołań od decyzji organu pierwszej instancji złożyli mieszkańcy Myk i Zalbek. Organ zobowiązany był jednak do imiennego wskazania każdego z odwołujących się po uprzednim sprawdzeniu czy spełnione został wymogi formalne wniesionych odwołań.

Sąd nie uwzględnił również wniosku skarżącej Gminy o dopuszczenie jako dowodu w sprawie dokumentu zatytułowanego: „Inwentaryzacja przyrodnicza projektowanej obwodnicy północno - wschodniej Olsztyna w przebiegu przez gminę Dywity”. W ocenie Sądu dopuszczenie tego dowodu, w którym podniesione zostały nowe okoliczności w sprawie spowodowałoby nadmierne przedłużenie postępowania sądowego. Mając zaś na uwadze, iż organy zobowiązane zostały do ponownego przeprowadzenia postępowania administracyjnego, strona będzie mogła podnieść te okoliczności w postępowaniu przed organami administracji publicznej.

Dlatego też Sąd działając na podstawie art. 145 § 1 pkt c) p. p. s. a. orzekł jak w sentencji. Na podstawie art. 152 orzekł o niewykonywaniu zaskarżonej decyzji do czasu uprawomocnienia się wyroku. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. oraz § 18 ust.1 pkt 1 lit. c Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. 02.163.1348 z późn. zm.).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

