

S-7. Droga donikąd

Co jakiś czas w mediach pojawiają się informacje, że ekolodzy znów zablokowali budowę jakiejś drogi. Następuje po tym długa litania zarzutów i obwinień: nie ma drogi, nie ma rozwoju, nie działa gospodarka i jest generalnie źle. Oczywiście wszystkiemu winni są ekolodzy opłacani przez zagraniczny kapitał, czyhający na znaczący przelew na konto.

W tym schematycznym myśleniu widać, że kwestia *nieradzenia* sobie z procesem inwestycyjnym musi mieć swoje medialne ofiary. Głębszej refleksji, zarówno w debacie publicznej, jak i medialnej – brak. Na przykładzie skarżyskiego odcinka drogi S-7 warto prześledzić jak to się dzieje, że obiecywana od lat droga nie może powstać oraz kto tak naprawdę jest odpowiedzialny za taki stan rzeczy.

Jak nie prowadzić inwestycji?



Pas lasu wycięty pod planowaną drogę S-7. Fot. Sylwia Szczutkowska

Nie jest łatwo budować drogi. Procedura inwestycyjna jest długa i wieloetapowa. Realnie taki proces trwa nawet kilka lat, jeśli oczywiście drogę dobrze się zaplanuje i będzie miała zapewnione finansowanie. O tym, że nie jest to proste, widać po stanie budowy dróg ekspresowych i autostrad w naszym kraju.

Wystarczy przyjrzeć się dokładniej skarżyskiej S-7 na terenie województwa świętokrzyskiego. Ośmiokilometrowy odcinek ekspresówki za minimum 233 mln zł miał połączyć Skarżysko-Kamienną z granicą województwa mazowieckiego. Drogę zaplanowano z rozmachem – dwa duże nowe węzły (Skarżysko Centrum i Skarżysko Północ) w odległości paru kilometrów. Powiatowe miasto, nie liczące nawet 50 tys. mieszkańców, będzie skomunikowane z ekspresówką aż 3 węzłami.

W procesie inwestycyjnym analizowano kilka wariantów przebiegu drogi. Każdy z nich kolidował z miejscami cennymi przyrodniczo i zawierał nieuzasadniony społecznie i ekonomicznie węzeł Skarżysko Północ. Najtańszą i najmniej ingerującą w środowisko opcją była budowa ekspresówki po starym śladzie drogi krajowej nr 7, ale na to nie zgodziły się samorzady.

Do realizacji wybrano wariant najbardziej konfliktowy przyrodniczo, biegnący po nowym śladzie przez las, z budową węzła Skarżysko Północ w dolinie rzeki Oleśnicy. Wariant uparcie i skutecznie był forsowany przez skarżyski samorząd i polityków z regionu. Przyczyny znajdują się w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Skarżysko-Kamienna przyjętym w 2008 r.

Ze Studium wynika, że od wschodu do węzła Skarżysko Północ ma zostać dołączona droga, którą planuje zbudować samorząd. Kiedy to zrobi i za jakie pieniądze – nie wiadomo. Skarżysko-Kamienna ma ogromne długi i problemy z zarządzaniem – do tego stopnia, iż rozważa się wprowadzenie zarządu komisarycznego. Na razie jest to więc jedynie imaginacja lokalnej władzy, która nie potrafi się „samorządzić”. To nie wszystko. W nowym Studium wprowadzono „centra aktywności gospodarczej oparte o trasę S7. Ich lokalizacja wynika z atrakcyjności przestrzeni wokół tak ważnej trasy drogowej”. Co warte uwagi, jednocześnie uznano „ochronę i rozszerzenie obszarów objętych szczególnymi formami ochrony przyrody za niezwykle istotny kierunek polityki [...]”. O ile pierwszy pomysł bardzo gorliwie wprowadzono w życie, o tyle drugi nie ma pokrycia w rzeczywistości. Strefę

przemysłową zlokalizowano bowiem... na siedliskach łąkowych obszaru Natura 2000 „Lasy Skarżyskie”, w terenie decydującym o zachowaniu integralności tego obszaru.

Skarżysko-Kamienna ma możliwość rozwoju strefy przemysłowej na terenie dawnych zakładów zbrojeniowych, do których jest łatwy dojazd z istniejącego węzła łączącego S-7 i drogę krajową nr 42. Tymczasem strefę przemysłową zlokalizowano na obszarze Natura 2000, co stanowi ewidentny błąd planistyczny. Nie ma wątpliwości, że zapisy Studium, dopuszczające budowę strefy przemysłowej kosztem siedlisk i gatunków chronionych przez europejskie i krajowe prawo, mogą znacząco wpływać na środowisko. Jest więcej niż pewne, że strefa nie będzie mogła powstać w tym miejscu, ale właśnie tu zaplanowano budowę północnego węzła oraz nowej drogi, która również ma być poprowadzona przez obszar Natura 2000.

Problemów ciąg dalszy

Węzeł Skarżysko Północ zaplanowano w dolinie rzeki Oleśnicy, pełniącej kluczową rolę dla zachowania ciągłości i funkcjonalności Głównego Korytarza Ekologicznego Południowo-Centralnego, ważnego dla migracji m.in. wilka i łosia. O tym, że wilki zamieszkują większe kompleksy leśne województwa wiadomo nie od dziś. Potwierdzają to także najnowsze badania. GDDKiA jest w posiadaniu stanowisk autorytetów naukowych, dotyczących ochrony wilka w Polsce, stwierdzających, że z uwagi na konieczność zachowania swobodnej migracji tych zwierząt zasadna jest rezygnacja z budowy węzła i zlokalizowanie w tym miejscu przejścia dla dużych zwierząt.

Teren jest ważny także dla zwierząt całkiem niepozornych, ale stanowiących o różnorodności biologicznej regionu – motyli. Budowa węzła zniszczy populacje modraszka telejusza – gatunku z załącznika IV dyrektywy siedliskowej, a także przeplatki aurinii i modraszka alkona z Polskiej Czerwonej Księgi Zwierząt. Zniszczeniu ulegnie odpowiednio 80%, 60% oraz 50% najlepiej zachowanych fragmentów siedlisk z największym zagęszczeniem roślin żywicielskich. Nie wzięto także pod uwagę, że na niszczenie siedlisk i gatunków trzeba uzyskać stosowne zezwolenie, co w przypadku istnienia alternatyw jest niemożliwe. Alternatywa zaś istnieje – jest nią rezygnacja z budowy węzła.

W gąszczu procedur

Za problemy skarżyskiej S-7 odpowiada również niespełniająca wymogów prawnych dokumentacja dla inwestycji.

Decyzja środowiskowa dla S-7 została wydana w październiku 2008 r. przez Wojewodę Świętokrzyskiego. Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot w sierpniu 2010 r. wystąpiło do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody. Argumenty były znaczące: dokumentacja środowiskowa nie spełniała wymogów prawnych i merytorycznych dla tego typu dokumentów i nie dawała podstaw do wyboru wariantu, co jednak uczyniono.

GDOŚ uznał zasadność przesłanek Stowarzyszenia i w kwietniu 2011 r. stwierdził nieważność decyzji Wojewody. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który uchylił decyzję GDOŚ. Sprawa z wniosku Stowarzyszenia trafiła do NSA, który uznał argumenty Stowarzyszenia i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu. Tym samym najwyższa instancja sądownicza w administracji uznała za Stowarzyszeniem, że decyzja środowiskowa dla skarżyskiego odcinka S-7 rażąco narusza prawo. Cytując za NSA: „Decyzja Wojewody Świętokrzyskiego [...] w sprawie środowiskowych uwarunkowań na realizację przedsięwzięcia [...], zgodnie z oceną Generalnego

Dyrektora Ochrony Środowiska, nie spełnia wymaganych standardów wynikających z przepisów prawa krajowego oraz implementowanych przez nie przepisów prawa wspólnotowego, co kwalifikuje ją jako wydaną z rażącym naruszeniem prawa”. W związku z powyższym WSA nie miał innego wyboru jak uchylić decyzję środowiskową dla inwestycji. Decyzja WSA jest ostateczna i stała się prawomocna w sierpniu br. Po pięciu latach została wycofana z obrotu prawnego.

Jednocześnie trwały procedury dotyczące Zezwolenia na Realizację Inwestycji Drogowej (ZRID). W sierpniu 2010 r. na podstawie tzw. specustawy drogowej Wojewoda Świętokrzyski zezwolił na realizację przedmiotowej inwestycji. Po utrzymaniu w mocy decyzji przez Ministra Infrastruktury z lutego 2011 r. oraz negatywnym wyroku WSA z czerwca 2012 r., Stowarzyszenie złożyło skargę kasacyjną do NSA. W lutym 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA. Podążając za uzasadnieniem wyroku NSA nie ma wątpliwości co do dalszego losu ZRID – „uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie może pozostać bez wpływu na ustalenia decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nie można też przyjąć w świetle obowiązującego prawa krajowego i wspólnotowego, aby w dalszym ciągu funkcjonowała w obrocie prawnym i była realizowana decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, skoro została stwierdzona nieważność decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w oparciu o którą została wydana ta decyzja”.

Warto zwrócić uwagę, że uchylenie decyzji środowiskowej dla omawianej inwestycji postawiło pod znakiem zapytania możliwość realizacji przedsięwzięcia. Pomimo to, kielecka GDDKiA kontynuowała proces inwestycyjny. Grunty przejęto, a las wykarczowano.

Przewrotna ekonomia

W międzyczasie droga utraciła rządowe finansowanie, w związku z czym w lutym 2011 r. GDDKiA unieważniła postępowanie przetargowe na roboty budowlane.

Nie zniechęciło to urzędników do forsowania inwestycji. W czerwcu 2011 r. (po unieważnieniu decyzji środowiskowej przez GDOŚ) GDDKiA udzieliła za cenę ponad 722 tys. zł zamówienia na przeprowadzenie uregulowania stanu prawnego i ustalenie odszkodowania za nieruchomości niezbędne do realizacji inwestycji. Według informacji przekazanych przez administrację drogową – GDDKiA wypłaciła odszkodowania dla 241 osób fizycznych i 3 jednostek samorządu terytorialnego w kwocie około 31 mln zł. Dla przygotowania pasa pod budowę przejęto 45 hektarów lasu. Według informacji uzyskanych do RDLP w Radomiu wycięto las o wartości około 1,4 mln złotych.

GDDKiA prowadziła procedury wykupu gruntów oraz wylesień z pełną świadomością zagrożenia utraty waloru ostateczności kluczowych dla realizacji przedsięwzięcia decyzji: decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz zgody na realizację przedsięwzięcia.

Brak prawomocnych decyzji wskazujących na ostateczny wariant przebiegu drogi powoduje, że przeprowadzone prace w zakresie wykupu gruntów oraz wylesień były bezpodstawne i niegospodarne. Nawet w toku ponownej procedury dot. wydania decyzji środowiskowej dla S-7 nie ma pewności, iż wariantowanie przebiegu drogi pokryje się z już wykupionymi i przekształconymi, wylesionymi nieruchomościami. Urzędników to nie interesuje, bo raczej nie odpowiedzą za marnowanie publicznych pieniędzy.

Co istotne dla sprawy, większość budżetu na budowę skarżyskiej „siódemki” pochłonie właśnie budowa węzła Skarżysko Północ. Jak wykazały niezależne analizy ruchu, jego budowa nie jest uzasadniona interesem społecznym, bowiem istnieje dogodne połączenie komunikacyjne, pozwalające dojechać w północne rejony miasta w ciągu paru minut. Budowa węzła w północnej

części miasta będzie stanowił nieuzasadnione wydawanie środków publicznych. i znów każdy podatnik będzie miał okazję dołożyć się do S-7. Dotyczy to nie tylko budowy, ale także utrzymania obiektu.

Kończąc wątek ekonomiczny warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt. S-7 będzie finansowana głównie ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ), natomiast fundusze UE nie mogą być wydatkowane na inwestycje zagrażające przyrodzie, zwłaszcza jej elementów ważnych z punktu widzenia strategii wspólnoty europejskiej. Uznanie przez GDOŚ i NSA argumentów dotyczących negatywnego oddziaływania na środowisko drogi w obecnym kształcie (z węzłem zlokalizowanym w unikatowej przyrodniczo dolinie rzecznej) powinno dać do myślenia osobom odpowiedzialnym za przygotowanie finansowania tej inwestycji.

Przewrotna polityka

Warto w tym miejscu postawić pytanie - czy droga ekspresowa S-7 ma służyć usprawnieniu komunikacji pomiędzy Gdańskiem a Krakowem, czy też buduje się ją pod dyktando samorządów i lobby lokalnych polityków?

Według rządowych obietnic cała zmodernizowana trasa S-7 miała powstać do końca 2020 r., ale dzięki uporowi władz prowincjonalnego, zadłużonego na sto kilkanaście milionów złotych Skarżyska-Kamiennej jest to mało realne. Po wyrokach NSA wiadomo, że procedury muszą wystartować od nowa i droga tak szybko nie powstanie.

Zarówno GDDKiA, jak i skarżyski samorząd, mogły oszczędzić czas i pieniądze podatników i doprowadzić do realizacji drogi przez rezygnację ze spornego węzła. Braku stosownych działań można dopatrzeć się w lobbingu politycznym posłanki Marzeny Okła-Drewnowicz, do którego oficjalnie przyznała się na łamach portalu skarżysko24.pl. Na konferencji prasowej w marcu 2011 r. posłanka oświadczyła, że w sprawie S-7 zorganizowała dwa spotkania w Ministerstwie Infrastruktury oraz u dyrektora GDOŚ, „w efekcie czego - według słów posłanki - mamy utrzymaną decyzję zRIDowską w mocy”.

Kluczowe dla sprawy jest zwłaszcza stwierdzenie, że zorganizowano spotkanie w Ministerstwie Infrastruktury z prośbą o przychylenie się do postulatu utrzymania w mocy decyzji ZRID. Cytując: „To było o tyle trudne, że ten sam odcinek ma to odwołanie od decyzji środowiskowej, więc Ministerstwo mogło czekać na rozstrzygnięcie w kwestiach środowiskowych. Natomiast mnie bardzo zależało na tym żeby nie było tej zwłoki, z uwagi na to, że jest bardzo, no można powiedzieć i taka duża presja [...] otrzymałam informacje, że ta decyzja dotycząca odc. skarżyskiego jest utrzymana w mocy. [...] Oznacza to, że [...] będą odszkodowania, będą zastępcze grunty a więc rozpoczyna się cała procedura”.

Dla posłanki oznacza to również, „że ta inwestycja wcześniej czy później będzie zrealizowana”. Ze słów posłanki wynika, że Ministerstwo Infrastruktury świadome było, iż ZRID może zostać uchylony przez sąd.

Dla przeciwwagi, stanowisko NSA z uzasadnienia wyroku dot. decyzji środowiskowej dla inwestycji: „Minister infrastruktury wydający zaskarżoną decyzję w niniejszej sprawie, mając informację, że [...] Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wszczął z urzędu postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Wojewody Świętokrzyskiego [...] o środowiskowych uwarunkowaniach, powinien zawiesić postępowanie odwoławcze w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej [...]”. Tymczasem Minister Infrastruktury wydał decyzję podtrzymującą ZRID w terminie 2-dni roboczych od spotkania z posłanką, nie czekając na wynik postępowania sądowo-administracyjnego w sprawie decyzji środowiskowej. Nacisk polityczny w sytuacji konieczności

spełnienia przez Ministerstwo Infrastruktury i GDDKiA wymagań proceduralnych jest skandaliczny. Co gorsza, nacisk na organ wydający decyzję był skuteczny, choć rzeczywistość szybko to zweryfikowała.

Skoro od 2010 r. wiadomo było, że dokumentacja dla skarżyskiego odcinka S-7 zawiera błędy, najrozsądniejszym rozwiązaniem była odmowa ich przyjęcia i wprowadzenie poprawek.

Tymczasem przez 3 lata zrobiono wszystko, by forsować inwestycję, nie bacząc na koszty społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze.

Fakty mówią same za siebie, tymczasem komu wystawiono cenzurkę? Ekologom, pomimo że to właśnie Stowarzyszenie od początku opowiadało się za koniecznością budowy tej drogi jako jedynej możliwości wprowadzenia urządzeń ochrony środowiska (tj. przejścia dla zwierząt czy ogrodzenia ochronne), zapewniających większe bezpieczeństwo użytkowników S-7.

Co dalej?

Niezależnie od przedstawionych powyżej procedur drogowcy złożyli kolejny wniosek o wydanie decyzji środowiskowej. Pośpiech jest uzasadniony, bowiem jeszcze w tym roku mogą zostać ogłoszone przetargi na budowę.

Czy ten pośpiech jest jednak wskazany? Analizując dokumentację środowiskową w ramach nowego postępowania, można mieć uzasadnione wątpliwości. Sytuacja jak *déjà vu*. Raport zawiera te same błędy, nie zrezygnowano z budowy węzła w dolinie Oleśnicy, znów znacząco przeszacowano ruch pojazdów. Historia się powtarza, a to może oznaczać, że nie ma szans, żeby budowa S-7 wystartowała w tym dziesięcioleciu.

Urzednicy i lokalny samorząd nic nie wynieśli z lekcji, jaką dała skarżyska „siódemka”. Pozostaje mieć nadzieję, że przykład z S-7 nie wezmą inne podmioty odpowiedzialne za realizację inwestycji drogowych w Polsce. Naprawdę nie warto.

Sylwia Szczutkowska