

Nieosiżliwe stało się faktem

Obwodnica Augustowa i obrona doliny Rospudy stały się symbolami obywatelskiego protestu przeciw decyzyjnej maszynie państwa w pierwszych latach obecności Polski w Unii Europejskiej. Kluczem do sukcesu było zjednoczenie i zgodne współdziałanie w koalicji różnych środowisk organizacji pozarządowych. Okazało się, że ekolodzy, przyrodnicy, prawnicy, dziennikarze oraz inżynierowie drogownictwa myślą podobnie, a działając razem stanowią siłę zdolną do skutecznego przeciwstawienia się bezdusznemu systemowi. Jestem dumny z tego, że mogłem być częścią tej koalicji. A jeszcze bardziej jestem dumny z tego, że przyjaźń z Pracownią na rzecz Wszystkich Istot przetrwała próbę czasu.

Lepiej przez lasy i bagna niż przez pola

Gdy z początkiem lat 90. na zajęciach na wydziale Inżynierii Lądowej Politechniki Warszawskiej miałem wytrasować na otrzymanej mapie przebieg linii kolejowej, jako jedyny poprowadziłem ją przez pola, a nie lasy i bagna. „Jak pan mógł poprowadzić kolej przez pola, odcinając rolników od możliwości dojazdu, zamiast przez bagna, gdzie nic nie ma?” – usłyszałem od prowadzącego, który równocześnie z niesmakiem postawił za mój projekt dwóję, gdy mu odpowiedziałem, że go nie poprawię. Po co o tym wspominam? Aby uzmysłowić, jakie kiedyś było kształcenie inżynierów. Mentalność rodem z PRL-u, traktowanie środowiska naturalnego jako czegoś, gdzie nic nie ma – miała zasadnicze znaczenie przy projektowaniu obwodnicy Augustowa.



Obóz szkolenia Strażnicy Miejsc Przyrodniczo Cennych nad Rospudą, lipiec 2000 r.
Fot. Archiwum Pracowni

Pierwsze przymiarki do poprowadzenia drogi sięgają 1992 r. Wtedy Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych w Warszawie zleciła Biuru Projektowemu Transprojekt w Warszawie opracowanie Studium Techniczno-Ekonomicznego węzła dróg krajowych w Augustowie. Wszystkie warianty przewidywały przebieg obwodnicy po zachodniej stronie miasta, przecinający torfowiska rzeki Rospuda. Tak oto PRL-owskie wykształcenie i przekonanie, że lepiej budować przez bagna, niż odcinać rolników od ich pól, w przypadku obwodnicy Augustowa dało po raz pierwszy o sobie znać i ciągnęło się za nami przez kolejnych kilkanaście lat. Przez ten czas zamawiano następne analizy, w których wszystkie warianty poprowadzenia drogi przewidywały przejście przez torfowiska doliny Rospudy, a jeśli brano pod uwagę jakąś alternatywę, to tylko jako ciekawostkę porównywalną do kobiety z brodą. Gdyż wiadomo, że lepiej przez bagna, gdzie nic nie ma. Za poprowadzenie drogi przez pola przecież dostawało się dwóję.

Prawo i Szyszko

W farsie pod tytułem „Budowa obwodnicy Augustowa” w latach 1992–2007 palce maczały niemal wszystkie opcje polityczne. Warto przypomnieć, że dorabianie ideologii i pierwsze wiążące decyzje zapadały za rządów SLD. W roku 2003 wariant oznaczony jako IVL uzyskał warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Przewidywał on przejście przez torfowiska w formie dziesięcioprzęsłowej estakady w miejscu teoretycznie najmniejszej miąższości gruntów niestabilnych. Teoretycznie, gdyż w sposób nie do końca prawidłowy za grunt niestabilny uznano jedynie torf, a nie mocno nawodnione piaski, których miąższość sięgała kilkunastu metrów. Pod ten wariant dorabiano kolejne ideologie, usiłując wykazywać, że każdy inny wariant jest niemożliwy do realizacji. Najczęściej robiono to fałszując dokumentację.

W kwietniu 2005 r. światło dzienne ujrzało opracowanie Transprojektu Warszawskiego pt. „Analiza porównawcza wykonalności budowy drogi ekspresowej S-8 na odcinku Augustów – Suwałki”. Było to pierwsze od 1992 r. opracowanie, które bardziej szczegółowo analizowało warianty przebiegu drogi poza obszarem Natura 2000. Analizę porównawczą wykonano w momencie, gdy gotowy był projekt budowlany obwodnicy Augustowa w wariantcie przecinającym bagienną część doliny Rospudy oraz wykupiono już znaczną część gruntów. Z góry więc było wiadome, że wnioski z tego opracowania mogą prowadzić do jedynej możliwej konkluzji – wybrany do budowy wariant jest najlepszy, a alternatywa idąca w okolicy Raczek jest niemożliwa do realizacji, bo odcina rolników od ich pól i wymaga wyburzenia 30 gospodarstw. Później z tych 30 gospodarstw zrobiło się 10 wsi.



Początki walki o Rospudę. Manifestacja pod Podlaskim Urzędem Wojewódzkim w Białymstoku, marzec 1999. Fot. Jacek Zachara



Obóz szkolenia Strażnicy Miejsc Przyrodniczo Cennych nad Rospudą, lipiec 2000 r. Fot. Archiwum Pracowni

Wrzesień 2005 r. przyniósł decyzję wojewody podlaskiego wyrażającą zgodę na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie obwodnicy Augustowa na terenie obszaru Natura 2000. Jednak jesienią 2005 r. władzę przejęło PiS, a jedną z pierwszych decyzji nowego ministra środowiska, Jana Szyszki, było uchylenie decyzji wojewody z września 2005 r. z uzasadnieniem, że nie zostały wystarczająco przeanalizowane warianty alternatywne dla inwestycji. Wariant z przekroczeniem doliny Rospudy estakadą, o który wnioskował inwestor, minister środowiska uznał za niemożliwy do pozytywnego uzgodnienia ze względu na oczywistą jego szkodliwość dla obszarów chronionych. Huśtawka nastrojów w tym okresie była więc jak jazda po rollercoasterze, gdyż po zwątpieniu z września 2005 r., w grudniu tego samego roku nastąpiła nadzieja. Niestety płonna. Do dziś nie potrafię zrozumieć, w co grał Szyszko, gdyż po ponad półrocznych konsultacjach ze wszystkimi środowiskami, w lipcu 2006 r. wydał uzgodnienie niemal identyczne z tym, jakie uchylił w grudniu 2005 r. Minister zadecydował, że przekroczenie doliny Rospudy należy zrealizować w jednym z dwóch wariantów: tunelu drogowego o długości co najmniej 1200 m lub estakady dziesięcioprzęsłowej. O tym, jaki wariant wybrać, miała zdecydować Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). Oczywiście wybrano estakadę, dla której od 2 lat był gotowy projekt budowlany. Sprawa zatoczyła więc wielkie koło, a nam wszystkim ciśnienie znów skoczyło. Minister Szyszko stał się osobą najbardziej znieawidzoną przez organizacje pozarządowe.

Siła organizacji pozarządowych i propaganda rządu

W tym czasie koalicja organizacji pozarządowych broniących doliny Rospudy liczyła już kilkanaście stowarzyszeń. Do Pracowni na rzecz Wszystkich Istot, która jako pierwsza już kilka lat wcześniej rozpoczęła protest, dołączały kolejne. W lipcu 2006 r., tuż po decyzji ministra Szyszki, do akcji włączyła się „Gazeta Wyborcza”, która za sprawą Adama Wajraka zaczęła akcję zbierania podpisów do Prezydenta RP pod apelem o ochronę doliny Rospudy. Równocześnie od jesieni 2005 r. powstawał, firmowany przez organizacje pozarządowe, projekt alternatywnego wariantu obwodnicy Augustowa.



Spotkanie kampanijne z mieszkańcami, lipiec 2000 r. Fot. Archiwum Pracowni

Wtedy zdawaliśmy sobie sprawę, że poprowadzenie drogi w wariantcie w okolicy Raczek będzie najlepsze. Jednak próba wykazania, że poważne biuro projektów, we wspomnianej wyżej analizie z kwietnia 2005 r., nie potrafi policzyć domów do wyburzenia, było zadaniem zbyt karkołomnym. Tak narodził się wariant Chodorki, który nigdy wcześniej nie był poddawany analizie. Choć przecinał Rospudę w miejscu, które znalazło się też na Liście Shadow potencjalnych obszarów Natura 2000, to w całości omijała bagienną część doliny i szedł przez pola i niemal całkowite pustkowia. W tamtym czasie chodziło o to, by wykazać, że urzędnicy odpowiedzialni za planowanie i budowę dróg w niewystarczający sposób przeanalizowali możliwe warianty poprowadzenia inwestycji.



Przedstawiciele społecznego ruchu ochrony przyrody podczas spotkania zorganizowanego przez Wojewodę Podlaskiego w siedzibie Powiatowego Zarządu Dróg w Augustowie na temat planów wyłączenia z Biebrzańskiego Parku Narodowego terenu pod budowę Via Baltiki, wrzesień 2001 r. Fot. Szymon Aksienionek

W 2006 r. działania NGO'sów nabrały prawdziwego przyspieszenia i były prowadzone na kilku frontach. W wielu miastach odbywały się masowe wiece. W mediach ujawniano wszelkie nieścisłości w planowaniu i podejmowaniu decyzji dotyczących obwodnicy Augustowa. Do Polski przyjeżdżali eksperci i politycy z innych krajów, próbując pomóc w rozwiązaniu konfliktu. Zbierano podpisy wśród znanych ludzi ze świata nauki, kultury i sztuki pod apelem o zaniechanie niszczenia środowiska doliny Rospudy. Jednocześnie w zaciszu gabinetów prawnicy pisali pozwy do sądów administracyjnych i skargi do Komisji Europejskiej. Symbolem tamtego okresu stała się zielona wstążka, której noszenie w widocznym miejscu w klapie kojarzyło się z noszeniem opornika w schyłkowym okresie PRL.



Spotkanie kampanijne w sprawie Rospudy, marzec 1999 r. Fot. Jacek Zachara

Skupienie na jednej idei specjalistów z wielu dziedzin przyrodniczych, od prawa oraz drogownictwa, dawało organizacjom pozarządowym niezwykle przewagę merytoryczną nad działaniami administracji rządowej – tym bardziej, że ta zaczynała popełniać coraz bardziej kardynalne błędy. To musiało doprowadzić do końcowego sukcesu. Nim jednak on nastąpił, administracja rządowa usiłowała kłamliwą propagandą zdeprecjonować działania organizacji pozarządowych. Rozpuszczano plotki o rzekomym finansowaniu protestu przez obce kapitały wrogie Polsce, wmawiano ludziom, że wariant alternatywny zaproponowany przez NGO wymaga wyburzenia 10 wsi, a rozpatrywanie wszystkiego od nowa miało zająć 15 lat, szastano liczbami rzekomych ofiar wypadków w Augustowie, dochodziło nawet do tego, że minister środowiska odbierał organizacjom przyrodniczym wcześniej przyznane granty.

GDDKiA i administracja rządowa pod względem merytorycznym nie miały szans z koalicją eksperckich organizacji, dlatego wszystko oparły na propagandzie z wykorzystaniem podległych mediów. Kulminacja owej propagandy miała miejsce późną zimą 2007 r. w czasie, gdy nad Rospudą trwał obóz Greenpeace i Pracowni na rzecz Wszystkich Istot. 19 lutego 2007 r. podległy rządowi Komendant Główny Policji wydał polecenie wszystkim jednostkom Policji zbierania informacji o zakłócaniu porządku publicznego i działaniach sabotażowych ze strony środowisk niechętnych budowie obwodnicy Augustowa. To była wręcz kompromitacja rządu, a została ona ujawniona na blogu Adama Wajraka, wraz ze skanem dokumentu wysłanego do jednostek Policji w całym kraju. Doszło do tego, że rząd z powodu braku siły argumentów sięgnął po argument siły.

Spółeczeństwo nie dało się nabrać na tę propagandę i masowo poparło protest ekologów w sprawie Rospudy.

Nieudolność i niekompetencja

Administracja rządowa, poddana presji społecznej, zaczęła podejmować coraz dziwniejsze decyzje. W lipcu 2006 r., tuż po wydaniu uzgodnienia ministra środowiska, GDDKiA oddział Białystok ogłosiła przetarg na budowę obwodnicy, pomimo braku pozwolenia na budowę i prawomocnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Decyzja środowiskowa została wydana przez wojewodę podlaskiego dopiero w październiku 2006 r. i od razu została zaskarżona przez organizacje pozarządowe.

12 grudnia 2006 r. Komisja Europejska przysłała list do rządu RP, w którym przedstawiła argumenty wskazujące, że w przypadku inwestycji drogowych w północno-wschodniej części Polski nie wypełniono zobowiązań wynikających z dyrektywy 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (tzw. Dyrektywa Ptasia) oraz dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej flory i fauny (tzw. Dyrektywa Siedliskowa). Od tego momentu było pewne, iż sprawa budowy obwodnicy Augustowa trafi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Pomimo to 21 grudnia 2006 r. rozstrzygnięto przetarg na budowę, i to na kwotę dwukrotnie przekraczającą wszelkie wcześniejsze wyceny tej inwestycji podawane przez GDDKiA opinii publicznej. Pozwolenie na budowę zostało zaś wydane dopiero 9 lutego 2007 r. Poprzednia próba budowy obwodnicy Augustowa to jedyny znany mi przypadek, by przetarg na budowę ogłaszano zanim została wydana decyzja środowiskowa, a wybór wykonawcy był dokonany przed wydaniem pozwolenia na budowę.

21 marca 2007 r. Komisja Europejska zaskarżyła do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości budowę drogi przez dolinę Rospudy i stało się jasne, że ta inwestycja odbije się piętnem na stosunkach Polski z UE.

Stopniowo efekty zaczęły przynosić działania prawne NGO. W kwietniu 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił uzgodnienie ministra środowiska z lipca 2006 r. Powodem uchylenia była niejednoznaczność wydanego uzgodnienia, w którym minister nakazał budowę obwodnicy Augustowa w wariantcie z tunelem lub estakadą nad doliną Rospudy. Sąd podkreślił również, że minister środowiska nie był związany odnośnie do orzekania co do możliwego przebiegu obwodnicy decyzją zapadłą przed dniem akcesji Polski do UE, dotyczącą warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla obwodnicy Augustowa. „W tej sytuacji brak było przeszkód, aby ochrona obszarów »Natura 2000« była zapewniona, w myśl prawodawstwa wspólnotowego i krajowego, w pełnym zakresie, a więc aby przeprowadzana analiza obejmowała także warianty innego przebiegu obwodnicy, w kontekście optymalnego zapewnienia ochrony obszarów” – czytamy w uzasadnieniu wyroku. Uchylenie uzgodnienia ministra środowiska okazało się kluczowe dla sprawy, a paradoksalnie nieudolność i niekompetencja Szyszki najbardziej przysłużyły się osiągnięciu końcowego sukcesu.

10 grudnia 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję środowiskową wojewody podlaskiego z października 2006 r. W uzasadnieniu podano, że głównym powodem uchylenia jest brak uzgodnienia ministra środowiska, które WSA uchylił 26 kwietnia 2007 r. Od powyższego wyroku skargę kasacyjną złożyła GDDKiA oddział Białystok. W dniu **16 września 2008 r.** Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał wyrok WSA z grudnia 2007 r., wykazując jednocześnie, że GDDKiA nie rozumie Prawa ochrony środowiska i wymogów wynikających z unijnych dyrektyw, a także Kodeksu Postępowania Administracyjnego.

Budowa obwodnicy Augustowa została wstrzymana dopiero w styczniu 2009 r. po wyroku WSA z 15 grudnia 2008 r. uchylającym pozwolenie na budowę. Straty Skarbu Państwa z powodu nieprawidłowości przy projektowaniu i budowie poprzedniej wersji obwodnicy Augustowa można oszacować na około 100 milionów złotych. Wliczyć w to należy koszt poprzedniej dokumentacji, ekspertyz i projektu, koszty wykupu gruntów i koszty budowy w miejscach, gdzie trasa nie powstała, koszty rekultywacji terenu oraz odszkodowanie dla wykonawcy. Nikt do tej pory nie poniósł odpowiedzialności za te zaniedbania, ani karnej, ani służbowej, ani nawet moralnej.

Nowe rozdzanie

Na początku 2008 r., w momencie, gdy było już wiadome, że droga przez dolinę Rospudy nie może być zrealizowana, rząd PO/PSL postanowił rozwiązać konflikt powstały przy tej inwestycji. Warto przypomnieć, że Donald Tusk w 2007 r. podczas swojej wizyty w Augustowie dał ówczesnemu rządowi zielone światło w walce z ekologami. Osobiście wątpię, by rząd premiera Tuska był skłonny do rozmów z NGO, gdyby nie wcześniejsze wyroki sądów i zdecydowane stanowisko Komisji Europejskiej. Tym niemniej w styczniu 2008 r. rozpoczął swoje obrady tzw. okrągły stół dla obwodnicy Augustowa. Przy jednym stole zasiedli GDDKiA, samorządowcy z Augustowa i organizacje pozarządowe. Moderatorem obrad był prof. dr hab. Andrzej Kraszewski, późniejszy minister środowiska. W ciągu kilku tygodni ustalono, że nowa procedura środowiskowa powinna przeanalizować trzy warianty podstawowe - dotychczas preferowany przez GDDKiA (I), wariant Chodorcki (II) i wariant Raczki (III). Każdy z wariantów miał być przeanalizowany również z punktu widzenia przebiegu całej Via Baltica (przez Łomżę lub Białystok). Dodatkowo wariant GDDKiA miał podwarianty w postaci przekroczenia doliny Rospudy tunelem, estakadą lub mostem wiszącym.

W połowie 2008 r. procedura inwestycyjna dla obwodnicy Augustowa rozpoczęła się od nowa. Wiosną 2009 r. znane były wnioski wypływające z nowego raportu oddziaływania na środowisko. Wariant Raczki okazał się najkorzystniejszy pod każdym względem. Okazało się też, że nie wymaga wyburzeń 30 gospodarstw (ani 10 wsi), a wręcz ilość wyburzeń jest najmniejsza ze wszystkich innych wariantów.

29 grudnia 2009 r. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku wydała decyzję środowiskową dla wariantu IIIA w okolicy m. Raczki z przebiegiem Via Baltica w wariantcie łomżyńskim. Jakość nowej dokumentacji okazała się na tyle dobra, że od decyzji środowiskowej nikt się nie odwołał. Pozostało tylko drogę zaprojektować i zbudować. 10 grudnia 2012 r. wojewoda podlaski wydał zezwolenie na realizację obwodnicy Augustowa. Niedługo później ruszyła wycinka drzew, a pierwsze poważniejsze prace budowlane rozpoczęto wiosną 2013 r.

Inwestycję oddano do ruchu o północy z 6 na 7 listopada 2014 r. Powtórzenie procedury inwestycyjnej zajęło więc nieco ponad 6 lat. Obwodnica ma 34,2 km, z czego 21,5 km to jednojezdniowa droga krajowa nr 8, a odcinek o długości 12,8 km jest dwujezdniową drogą ekspresową S-61 (przyszła Via Baltica). Oba odcinki łączą się w węźle Szkocja w okolicy miejscowości Raczki. Tam też obwodnica przecina rzekę Rospudę mostem o długości 180 m w miejscu, gdzie grunt jest stabilny.

Koszt budowy wyniósł 643 mln zł, z czego dwie trzecie (470 mln zł) sfinansowała Unia Europejska. Zbudowany odcinek obwodnicy Augustowa w węźle Podbudówek połączy się z planowaną obwodnicą Suwałk.

Tak oto to, co od 1992 r. określane było jako niemożliwe do realizacji, stało się faktem.

Efekt Rospudy

Mało kto o tym wie, że konflikt z UE w sprawie obwodnicy Augustowa stał się przysłowiową kroplą przelewającą czarę, która wiosną 2008 r. spowodowała całkowite wstrzymanie przez UE dofinansowania do polskich inwestycji infrastrukturalnych. Polskie prawo środowiskowe, uchwalane naprędce w połowie 2005 r., okazało się niezgodne z prawodawstwem Unii. Dodatkowo polski rząd w latach 2005–2007 wykazywał się wyjątkową opieszałością w wyznaczaniu obszarów Natura 2000. UE wpięrow przemykała na to oko, ale w zamian dostała Rospudę i arogancję polskiego rządu w stosunku do spraw ochrony środowiska. Po kilku monitach Komisji Europejskiej, na które nasz rząd nie odpowiedział, UE w końcu zagrała ostro, stwierdzając, że Polska nie dostanie ani eurocenta, jeśli choć jeszcze jedna inwestycja zostanie przeprowadzona bez respektowania prawa unijnego. Warto przypomnieć, że wiosną 2008 r. to był czas wielkich przygotowań (po wcześniejszych buńczucznych zapowiedziach inwestycyjnych) do Euro2012. Rząd Donalda Tuska został niejako zmuszony do zmiany polskiego prawa, wyznaczenia brakujących obszarów Natura 2000 i poszanowania środowiska naturalnego. Powołano też urzędy odpowiedzialne za ochronę środowiska - Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska i 16 Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska.



Zimowy obóz nad Rospudą, luty 2007 r. Fot. Radosław Ślusarczyk

Pozytywny efekt Rospudy to również wzrost świadomości ekologicznej w społeczeństwie. W czasie batalii o obwodnicę Augustowa Polacy poparli ekologów, a następnie ruszyli na masowe spływy Rospudą (niestety niektórzy pozostawiając po sobie śmieci). Ludzie dowiedzieli się, że są w Polsce obszary, które w stanie nienaruszonym warto zachować dla potomnych, nawet kosztem zapóźnienia inwestycyjnego. Powszechne wcześniej pytanie „czy chronić środowisko” zastąpione zostało przez inne - „jak je chronić”. Na znaczeniu zyskały też organizacje pozarządowe. Obrona doliny Rospudy to pierwszy tak spektakularny sukces NGO w wolnej Polsce. Dla wielu organizacji ów sukces stał się prawdziwym kołem zamachowym, dającym wiarę w sens działalności. Dostosowanie prawa polskiego do wymogów UE dało też organizacjom ekologicznym większe prawa w występowaniu jako strona w procedurze środowiskowej.

Jak lekcję Rospudy odrobiła GDDKiA i urzędnicy odpowiedzialni za ochronę środowiska? To trudno stwierdzić. Na pewno poprawiła się jakość raportów oddziaływania na środowisko. Zaczęto poważnie

przykładać się do inwentaryzacji przyrodniczych i lepiej planować przebiegi dróg. Owe zmiany jednak wymusiło obowiązujące prawo i wisząca nad drogowcami wizja utraty dofinansowania z UE.

Natomiast przykłady S-7 obwodnicy Skarżyska-Kamiennej i A2 obwodnicy Mińska Mazowieckiego pokazują, że lekcja Rospudy nie przez wszystkich została w pełni odrobiona. Aby rzeczywiście chronić środowisko potrzebna jest jeszcze zmiana mentalności. Na to niektórzy potrzebują więcej czasu, a być może wręcz potrzebna jest zmiana pokoleniowa. Niestety, ale takie organizacje, jak Pracownia na rzecz Wszystkich Istot wciąż będą mieć dużo pracy.

Robert Chwiałkowski

Robert Chwiałkowski - urodzony w 1964 r. Absolwent Inżynierii Lądowej Politechniki Warszawskiej. Obroniona praca magisterska z dziedziny prowadzenia dróg na gruntach niestabilnych. Współzałożyciel SISKOM - Stowarzyszenia Integracji Stołecznej Komunikacji. Stały komentator dla „Gazety Wyborczej” i „Dziennika Gazeta Prawna” zagadnień z dziedziny budownictwa drogowego i komunikacji.