

Kościerzyna, dn. 14 czerwca, 2023 r.

Szanowni Państwo,

Działając w trybie Ustawy o petycjach z dnia 11 lipca 2014 roku (tj. Dz. U. 2018 poz. 870) w związku z art. 63 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483) przedkładam petycję w przedmiocie: żądanie podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego.

Reprezentując Mieszkańców Kościerzyny podpisanych poniżej proszę o działanie w sprawie, której opis znajduje się poniżej, a która dotyczy segmentacji jednego projektu drogowego na niespełna kilometrowe odcinki tak, aby wniosek o wydanie decyzji w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (ZRID) nie wymagał przedstawienia decyzji środowiskowego uwarunkowania oraz raportu środowiskowego.

1. Opis przedmiotowych inwestycji oraz chronionych form przyrody znajdujących się w pobliżu

Zaczynając od opisu inwestycji – problem dotyczy dwóch dróg gminnych budowanych przez Gminę Miejską Kościerzyna. Każde z zadań zostało przedstawione jako oddzielne i otrzymało oddzielne dofinansowanie z kolejnych edycji programu „Polski Ład: Program inwestycji strategicznych”.

Jako pierwsza w lipcu roku 2022 rozpoczęła się „Budowa ulicy Paderewskiego w Kościerzynie”. Jest to nowa droga, biegnąca przez nieużytki, o długości ok 880m, w klasie „L” (droga lokalna), jednojezdniowa, dwukierunkowa, o szerokości od 6m. Zaczyna się od skrzyżowania z ul. Piechowskiego a na końcu łączy się z ulicą Norwida poprzez skrzyżowanie trójwlotowe. Duża część tej inwestycji przebiega w bezpośrednim sąsiedztwie lasów chronionych otaczających Kościerzynę. Część wód deszczowych jest odprowadzana z drogi do lasu do zagłębienia terenu położonego na działkach Lasów Państwowych nr 420 (obszar 06) i 472/3 (obszar 05) (zał. nr 1). Działki te są położone na terenie korytarza ekologicznego Doliny Raduni i Motławy. Przy odprowadzeniu zainstalowany będzie separator substancji ropopochodnych, ale nie ma mowy o oddzielaniu chlorku sodu używanego do utrzymywania drogi zimą (zał. nr 2).

Dруга z inwestycji – „Budowa ulicy Kopernika wraz z infrastrukturą towarzyszącą” – zakłada poszerzenie i modernizację przeważającej części istniejącej ulicy i rozpocznie się wkrótce. Parametry drogi są podobne (miejscami jezdnia jest węższa). Całkowita długość to 970m. Inwestycja obejmuje również przebudowę fragmentu ulicy Norwida, przez którą inwestycje się łączą – od skrzyżowania z nowobudowaną ulicą Paderewskiego do przejścia w

ulicę Kopernika. Fragment ten stanowi ok 10% całości ulicy Norwida. Jej większość nie jest objęta zadaniem. Około 50 m ulicy Kopernika w formie odnogi prowadzącej do 4 nieruchomości (wszystkie z adresem na ul. Kopernika) również nie wchodzi w zakres inwestycji. Natomiast w ramach tego zadania planuje się budowę nowej drogi: ok 170 metrów odnogi od Kopernika idącej przez działkę należącą do Lasów Państwowych i dochodzącej do skrzyżowania ulic Strzelnica i Strzelecka. Tak więc inwestycja wychodzi poza dotychczasowy pas drogowy.

Inwestycja ta przebiega w bliskości następujących form chronionych ustawą o ochronie środowiska. Jak w przypadku budowy ulicy Paderewskiego na całej linii lasu w bliskim sąsiedztwie inwestycji znajdują się lasy ochronne pełniące istotne funkcje regulujące, glebo- i wodo-ochronne, krajobrazowe i rekreacyjno-wypoczynkowe, a budowę drogi w ich pobliżu może znacząco wpłynąć na znajdujący się tam ekosystem. Ponadto budowa nowej odnogi przez teren działki 472/3 (obszar 05) rodzi możliwość dalszych zagrożeń:

- * planowany zbiornik na wody deszczowe zlokalizowany na ww. działce (zał. nr 3) znajduje się jedynie nieco ponad 100 metrów w linii prostej od Rezerwatu Przyrody Strzelnica i wpływające do niego wody deszczowe z przedmiotowej drogi mogą zakłócić stosunki wodne oraz spowodować zanieczyszczenie wód gruntowych substancjami używanymi do utrzymania powierzchni jezdni w czasie opadów śniegu i niskiej temperatury;
- * mniej więcej w miejscu, gdzie ulica Norwida przechodzi w Kopernika droga przekracza granicę korytarza ekologicznego Doliny Raduni i Motławy;
- * przedmiotowa droga dochodzi do Alei Jaworowej, która jest pomnikiem przyrody i jako taka jest chroniona w całości ustawą o ochronie przyrody; realizacja inwestycji będzie wymagała wycięcia jednego z drzew w tej alei;
- * przedmiotowa droga znajduje się na drodze migracji płazów; poprzedni projekt tzw. Drogi Kościerzyna Północ przewidywał odpowiednie kanały pod częścią inwestycji

Należy też zauważyć, że przebieg ulicy Paderewskiego oraz jej połączenie z ulicą Kopernika (przez ulicę Norwida) został zmieniony w ostatnim miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Kościerzyna - Zachód¹. Zmiana ta została przeprowadzona m.in. w przedmiocie przebiegu ulicy Paderewskiego oraz przeznaczenia większej ilości terenów na obszarze szczegółowym pod budownictwo wielorodzinne bez wcześniejszego wprowadzenia równoległych zmiany w Studium kierunków i uwarunkowań Miasta Kościerzyna². Oznacza to, że zmiana mpzp dla tego obszaru nastąpiła z naruszeniem art. 9 ust. 1, pkt. 4³ ustawy z dn. 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 nr 80 poz. 717), a co za tym idzie nie była uzgadniana z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (art. 11 ust. 5 pkt. i) czy wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska (art. 11 ust. 5 j).

¹ Uchwała Rady Miasta Kościerzyna z dn. 28 kwietnia 2021 r. nr XXXVII/340/21 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla Kościerzyna Zachód w Kościerzynie; Dz. Urz. Woj. Pom. 31.05.2021 poz.1988; treść uchwały wraz z załącznikami dostępna również na stronie BIP Rady Gminy Miejskiej Kościerzyna:

https://bip.koscierzyna.gda.pl/fls/bip_pliki/2021_05/BIPF5C2445A1EB1F1Z/XXXVII_340_21.pdf.

² Studium dostępne na: <https://bip.koscierzyna.gda.pl/?bip=1&cid=205&bsc=N>.

³ „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”.

2. Argumenty inwestora

Burmistrz Miasta Kościerzyna jako reprezentujący inwestora przedstawia inwestycje jako oddzielne zadania i jako budowy dróg osiedlowych. Twierdzi, że zadania te są odmienne przedmiotowo: Paderewskiego to budowa nowej drogi a Kopernika to modernizacja ulicy osiedlowej. Pragnę tu podkreślić, że terminy takie jak „modernizacja” czy „ulica osiedlowa” to pojęcia bardzo rozmyte, nie posiadające swoich definicji w prawie budowlanym. To co nazywa się „modernizacją” w gruncie rzeczy również wymaga pozwolenia na budowę. W prawie budowlanym przez „budowę” rozumie się „*wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego*” (art. 3, ust. 6 ustawy z dn. 7 lipca 1994 Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 oraz z 2022 r. poz. 88, 1557 i 1768) podczas gdy przebudowa powinna obejmować tylko prace w zakresie niewymagającym zmiany pasa drogowego (art 3, ust. 7a). „Droga osiedlowa” to pojęcie kolokwialne wskazujące na usytuowanie obiektu a nie na jego klasyfikację ze względów funkcjonalno-technicznych.⁴ Natomiast pojęcie „ulica” posiada swoją definicję: przez ulicę należy rozumieć drogę miejską, czyli drogę przebiegającą w obszarze zabudowanym.⁵ W związku z powyższym rzekoma odmiennosc przedmiotowa nie istnieje.

Przedstawiając ww. narrację Burmistrz Miasta Kościerzyna pomija te aspekty inwestycji, które jasno przemawiają za traktowaniem dwóch zadań jako jednego. Po pierwsze do „Budowy ulicy Kopernika” zalicza się również fragment ulicy Norwida, przez którą ulice Paderewskiego i Kopernika się łączą. Z drugiej strony, jak już wspominałam, niewielkie odgałęzienie ulicy Kopernika, które nie spełniałoby funkcji obwodnicy, nie jest objęte inwestycją. Po drugie, we wniosku o dofinansowanie Burmistrz Miasta Kościerzyna jasno stwierdza, że po ulicy Paderewskiego ulica Kopernika stanowi drugi etap/element tej samej drogi. Po trzecie, drodze tej stawia się zadania odmienne od tych, jakie ulica Kopernika czy Norwida pełniły do tej pory. Zamiast drogi dojazdowej zaspokajającej przede wszystkim potrzeby mieszkańców, ulica Kopernika ma w przyszłości poprawiać „*spójność i efektywność regionalnego systemu transportowego*” oraz stanowić „*alternatywny układ komunikacyjny*”, który „*rozładuje istniejące napięcie komunikacyjne głównych ciągów drogowych Kościerzyny*” (zał. nr 4 i 5). Tego celu nie spełnia żadna z dróg oddzielnie. Cel taki jest stawiany połączeniu obu dróg.

Całość tego „alternatywnego układu komunikacyjnego” to na dziś droga o długości niespełna 2km, z czego tylko ok. 800m to droga w niezmiennym pasie drogowym. W późniejszym czasie projekt obejmował będzie kolejne nowe odcinki oraz przebudowę np. ulicy Maczka. Dokładny przebieg drogi nie został podany do wiadomości publicznej a Burmistrz publicznie oraz na piśmie wielokrotnie zaprzeczał planom budowy jakiegokolwiek połączenia DW 214 z DK 20.

3. Przepisy prawne

⁴ art. 2, ust 1 i 2 ustawy z dn. 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, 1768, 1783, 2185);

⁵ art. 2, ust 3 ustawy o drogach publicznych; ponadto obecnie uchylony art. 4, ust. 3 ustawy o drogach publicznych, Dz. U. z 2015 r. poz. 460 i poz. 870, brzmiał: „*drogę na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*”

Przechodząc do przepisów mających zastosowanie w postępowaniach administracyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii wymogu przedstawienia raportu środowiskowego i decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach:

- * budowa drogi publicznej na zasadach specustawy drogowej nie jest wyłączona spod obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej: art. 11a ust. 4⁶ ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 721) oraz art. 72, ust. 1, pkt. 10⁷ 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 (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227);
- * wymóg wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed złożeniem wniosku o wydanie pozwolenia na budowę nie dotyczy wszystkich inwestycji: art. 72, ust 2⁸ ustawy o ochronie środowiska (Dz.U. 2008 nr 199 poz. 1227);
- * to jakie przedsięwzięcia należy uznać za objęte obowiązkiem uzyskania decyzji środowiskowej na podstawie art. 72, ust 2 ustawy o ochronie środowiska określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia: art. 60⁹ ustawy o ochronie środowiska;
- * drogi do 1km długości nie są objęte wymogiem uzyskania decyzji środowiskowej: par. 3, ust. 1, pkt, 62¹⁰ rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2019 poz. 1839).

Prawdopodobnie ze względu na powyższe przepisy Burmistrz przyjął strategię podziału drogi na niespełna kilometrowe odcinki i tym samym zwolnił siebie z obowiązku uzyskania raportu o środowiskowych uwarunkowaniach i decyzji środowiskowej.

⁶ Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może być wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli jest ona wymagane przepisami 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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1029, 1260, 1261, 1783, 1846 i 2185).

⁷ Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem:

[...]

10) decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – wydawanej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

⁸ 2. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych:

- 1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

⁹ Rada Ministrów, uwzględniając możliwe oddziaływanie na środowisko przedsięwzięć oraz uwarunkowania, o których mowa w art. 63 ust. 1, określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) rodzaje przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko;
- 3) przypadki, gdy zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako przedsięwzięcia, o których mowa w pkt 1 i 2.

¹⁰ Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się następujące rodzaje przedsięwzięć

[...]

62) drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 31 i 32 lub obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej, z wyłączeniem przebudowy dróg lub obiektów mostowych, służących do obsługi stacji elektroenergetycznych i zlokalizowanych poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Nie należy jednak zapominać o tym, że ustawa o ochronie środowiska art. 3 ust. 1 pkt. 13 definiuje pojęcie „przedsięwzięcia” jako „*zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, [...] przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeżeli są one realizowane przez różne podmioty*”. Tak więc dwie drogi łączące się ze sobą powinny być traktowane jako jedno przedsięwzięcie ze względu na wspomniane powiązanie technologiczne.

4. Postępowania w sprawie decyzji o wydaniu pozwolenia na realizację inwestycji drogowej

Ze względu na to, że inwestor podzielił budowę drogi na dwa pozornie oddzielne zadania, są one realizowane na podstawie dwóch decyzji o wydaniu pozwolenia na realizację inwestycji drogowej: decyzja nr AB.6740.743.21.4.2022 z dn. 26 kwietnia 2022 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi gminnej – ulicy Paderewskiego w Kościerzynie oraz decyzja nr AB.6740.880.22.3.2023 z dn. 28 marca 2023 r. o zezwoleniu na budowę i rozbudowę drogi gminnej – ulicy Kopernika w Kościerzynie. Oba postępowania prowadzone były przez Starostwo Powiatowe w Kościerzynie.

Decyzja nr AB.6740.743.21.4.2022 jest przedmiotem wniosku o unieważnienie, który złożyłam do Wojewody Pomorskiego, sygn. sprawy WI-III.7821.2.2.2022.EK.f. Skarga została odrzucona, a wkrótce wpłynie odwołanie do Ministra Rozwoju i Technologii. Również decyzja nr AB.6740.880.22.3.2023 została zaskarżona na mocy mojego pełnomocnictwa, sprawy WI-III.7821.1.10.2023.EK.a. Tym razem wniosłam szereg uwag do wniosku (zał. nr 6 i 7), w tym również moje obawy co do zagrożeń środowiska, które mogą wystąpić na skutek przedmiotowej inwestycji oraz zarzut braku raportu o środowiskowych uwarunkowaniach czy decyzji środowiskowej. Starostwo Kościerskie odrzuciło wszystkie uwagi i wydało decyzję bez dalszego dochodzenia (zał. nr 8).

Podsumowując - strategia przyjęta przez Burmistrza Miasta Kościerzyna w realizacji budowy ulic Paderewskiego i Kopernika stanowi rażący przykład patologii omijania prawa w złej wierze oraz w celu pozbawienia społeczeństwa udziału w ochronie środowiska i ocenie oddziaływania na nie przedmiotowej inwestycji. Stanowi to sprzeniewierzenie się podstawowej funkcji prawa administracyjnego i uchybienie w wypełnieniu normy zadaniowej prawa administracyjnego, tj. nakreślenia zadań i celów organów administracji publicznej z jednoczesnym nałożeniem na nie obowiązku ich realizacji. Należy tu również podkreślić wyższość interesu publicznego jakim jest ochrona środowiska oraz ocena oddziaływania na środowisko, przez co rozumie się również oddziaływanie na zdrowie mieszkańców, nad interesem publicznym, jaki realizowany jest przez rozwój infrastruktury.

Zwracamy się więc z wnioskiem działanie w opisanej powyżej sprawie.

