



Warszawa, dnia 20.08.2013 r.

## GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-oaI.4200.2.2013.mc.15

### DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2013 r., poz. 267),

po rozpatrzeniu odwołania Stowarzyszenia Moje Zielonki z dnia 02.01.2013 r., od decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie z dnia 14.12.2012 r., znak OO.4200.21.2011.AW,

**uchylam ww. decyzję w całości i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia.**

### UZASADNIENIE

Cytowaną w sentencji decyzją Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie (RDOŚ w Krakowie) na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 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* (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.), zwanej dalej ustawą OOŚ, ustalił środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa północnej obwodnicy Krakowa”.

W dniu 02.01.2013 r. (data stempla pocztowego) odwołanie od powyższej decyzji złożyło do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska Stowarzyszenie Moje Zielonki (SMZ), za pośrednictwem organu pierwszej instancji.

Zważywszy, że doręczanie ww. decyzji stronom postępowania było dokonywane w oparciu o art. 49 kpa (z uwagi na treść art. 74 ust. 3 ustawy OOŚ), organ II instancji sprawdził, w jakim najpóźniejszym terminie zostało wywieszone obwieszczenie o jej wydaniu w urzędach, które je upubliczniały. Z dokumentacji sprawy wynika, że był to termin 27.12.2012 r. - 10.01.2013, zatem termin na wniesienie odwołania upłynął w dniu 24.01.2013 r. i odwołanie zostało wniesione z jego zachowaniem.

Skarżący zarzucił:

- I. Naruszenie art. 107 § 1 kpa, w związku z art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. „b” tiret 1 ustawy OOŚ, poprzez niezamieszczenie w decyzji informacji, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie uwzględnione ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu na środowisko (Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko dla „Budowy północnej obwodnicy Miasta Krakowa”- Kraków, maj 2012 r.), co uniemożliwia kontrolę przesłanek, jakimi kierował się RDOŚ w Krakowie wydając zaskarżoną decyzję,

- II. Naruszenie art. 107 § 1 i 3 kpa, w związku z art. 82 oraz art. 85 ustawy OOS, z uwagi na sporządzenie uzasadnienia decyzji w sposób uniemożliwiający dokonanie kontroli jej zasadności w toku kontroli instancyjnej,
- III. Naruszenie art. 85 ust. 2 pkt lit. „b” tiret 1 oraz art. 3 ust. 1 pkt 8 lit. „a” ustawy OOS w związku z art. 104 kpa, poprzez:
- 1) rozstrzygnięcie sprawy na podstawie raportu przygotowanego w oparciu o nieobowiązujące w dniu wydania akty prawne,
  - 2) zaniechanie prawidłowej weryfikacji raportu, który nie spełnia kryteriów ustawowych, w szczególności wymaganych przez przepisy art. 66 ust. 1 pkt 6 i 8 ustawy OOS w zakresie właściwego określenia przewidywanego oddziaływania na środowisko analizowanych wariantów oraz opisu przewidywanych znaczących oddziaływań ze względu na:
    - brak analizy prognozowanej emisji zanieczyszczeń powietrza oraz emisji hałasu i wibracji dla III wariantu przebiegu obwodnicy,
    - brak właściwej analizy ruchów masowych ziemi możliwych w przypadku realizacji poszczególnych wariantów przebiegu obwodnicy,
    - brak właściwej analizy warunków hydrologicznych w obszarze I wariantu przebiegu obwodnicy,
    - brak właściwej analizy skumulowanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia ze względu na nieuwzględnienie skumulowanego oddziaływania lotniska w Balicach i ograniczenie analiz w tym zakresie wyłącznie do węzła nowohuckiego,
      - co uniemożliwia porównanie wariantów w raporcie, dokonanie prawidłowego wyboru jednego z nich do realizacji oraz prawidłowe określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji planowanego przedsięwzięcia, co w efekcie mogło mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy,
- IV. Naruszenie art. 104 kpa oraz art. 66 ust. 1 pkt 6 i 7 lit. „a” i lit. „c” ustawy OOS, poprzez wydanie zaskarżonej decyzji bez uwzględnienia istniejącego stanu faktycznego w zakresie aktualnego stanu zabudowy w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia, przyjmując stan sprzed co najmniej kilku lat, co skutkuje zaniechaniem właściwego uzasadnienia proponowanego przez wnioskodawcę wariantu ze wskazaniem jego oddziaływania m.in. na ludzi i dobra materialne,
- V. Naruszenie art. 66 ust. 1 pkt 14 ustawy OOS, poprzez przedstawienie zagadnień w formie kartograficznej, która uniemożliwia kompleksowe przedstawienie przeprowadzonych analiz oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ze względu na zastosowanie nieaktualnych map nieuwzględniających rozwoju zabudowy, który dokonał się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia w okresie co najmniej kilkunastu ostatnich lat,
- VI. Naruszenie art. 7 oraz 77 § 3 kpa, poprzez rozstrzygnięcie sprawy na podstawie raportu przygotowanego w oparciu o błędne przesłanki:
  - uwzględnienie w analizie prognozowanego ruchu drogowego wariantu bezinwestycyjnego nieistniejących szlaków komunikacyjnych,
  - dokonanie analizy oddziaływania akustycznego przy błędnym założeniu nachylenia drogi o wartości 2%, podczas gdy z raportu wynika, że w rzeczywistości nachylenie terenu przeważnie wynosi 5-10%, miejscami przekraczając 10%, co powoduje, że jest ona nieadekwatna do

rzeczywistości i nie może stanowić podstawy do wnioskowania w przedmiocie planowanych strumieni ruchu.

Skarżący żąda uchylecia decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez RDOŚ w Krakowie.

Powyższe postępowanie prowadzone było na wniosek Województwa Małopolskiego z dnia 31.08.2011 r. Niniejsze przedsięwzięcie zostało zakwalifikowane w raporcie zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 32 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397), jako „drogi inne niż wymienione w pkt 31, o nie mniej niż czterech pasach ruchu, na łącznym odcinku nie mniejszym niż 10 km”. Dodatkowo organ I instancji dokonał jego kwalifikacji jako:

- „stacje elektroenergetyczne lub napowietrzne linie elektroenergetyczne, o napięciu znamionowym nie mniejszym niż 110 kV, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 6” (zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 7 ww. rozporządzenia),
- „instalacje do przesyłu gazu inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 21 oraz towarzyszące im tłocznie lub stacje redukcyjne, z wyłączeniem gazociągów o ciśnieniu nie większym niż 0,5 MPa i przyłączy do budynków” (zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 33 ww. rozporządzenia),
- „drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 31 i 32 oraz obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej, z wyłączeniem przebudowy dróg oraz obiektów mostowych, służących do obsługi stacji elektroenergetycznych i zlokalizowanych poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody” (zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 60 ww. rozporządzenia),
- „sieci kanalizacyjne o całkowitej długości przedsięwzięcia nie mniejszej niż 1 km, z wyłączeniem ich przebudowy metodą bezwykopową oraz przyłączy do budynków” (zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 79 ww. rozporządzenia).

Realizacja przedsięwzięcia wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Organ II instancji ustalił i zważył, co następuje.

Na wstępie należy zaznaczyć, że akta postępowania pierwszoinstancyjnego nie potwierdzają prawidłowości umocowania Andrzeja Garpiela do reprezentowania inwestora - Województwa Małopolskiego. Z tego względu Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wezwał pełnomocnika do przedłożenia oryginału lub kopii potwierdzonej za zgodność z oryginałem dokumentu, z którego wynika, że Roman Ciepela – Wicemarszałek Województwa Małopolskiego oraz Witold Latusek – Członek Zarządu Województwa Małopolskiego byli łącznie upoważnieni do reprezentowania Województwa Małopolskiego, w tym do udzielenia Andrzejowi Garpielowi pełnomocnictwa z dnia 04.10.2011 r. (TK-I.8050.3.6.2011) w postępowaniu administracyjnym dotyczącym uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.) oświadczenia woli w imieniu województwa składa bowiem marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, chyba że statut województwa stanowi inaczej. W odpowiedzi na ww. wezwanie Andrzej Garpiel przesłał do organu II instancji potwierdzoną za zgodność z oryginałem kopię Uchwały Nr 1146/11 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 4 października 2011 r. w sprawie upoważnienia Andrzeja Garpiela do reprezentowania województwa w

przedmiotowym postępowaniu. Uchwałę podpisał Wicemarszałek Województwa Małopolskiego – Roman Ciepela. Z przesłanego statutu województwa, wprowadzonego Uchwałą Nr XXI/290/08 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 1 lipca 2008 r. *w sprawie przyjęcia Statutu Województwa Małopolskiego*, wynika, że oświadczenie woli w imieniu województwa składają dwaj członkowie zarządu lub członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd oraz, że tylko marszałkowi sejmik może udzielić upoważnienia do składania oświadczenia woli jednoosobowo (§ 103 statutu). Powyższe fakty nie potwierdzają zatem, by Roman Ciepela, jako Wicemarszałek Województwa Małopolskiego, był uprawniony do udzielenia samodzielnie pełnomocnictwa osobie trzeciej do reprezentowania Województwa, tym samym działanie Andrzeja Garpiela jako pełnomocnika inwestora było prawnie nieusankcjonowane. Zważywszy, że wniosek o wydanie zaskarżonej decyzji został podpisany przez Andrzeja Garpiela, organ odwoławczy stwierdza, że postępowanie prowadzone przez RDOŚ w Krakowie nie zostało skutecznie wszczęte. Oznacza to, że organ I instancji, prowadząc ww. postępowanie zmierzające do wydania zaskarżonej decyzji, naruszył art. 64 § 2 kpa, poprzez brak wyegzekwowania od wnioskodawcy uzupełnienia braku formalnoprawnego wniosku - przedłożenia dokumentów uwiarygadniających, iż Andrzej Garpiel jest uprawniony do reprezentowania Województwa Małopolskiego. W rezultacie organ ten naruszył również art. 73 ust. 1 ustawy OOŚ, z którego wynika, że postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia.

Organ II instancji zwraca także uwagę na błędne skierowanie zaskarżonej decyzji do Zarządu Województwa Małopolskiego, zamiast do Województwa Małopolskiego. Nie ulega wątpliwości, że wnioskodawcą jest Województwo, jako podmiot posiadający osobowość prawną, nie zaś jego reprezentanci w postaci członków zarządu.

Wniosek o wydanie zaskarżonej decyzji z dnia 31.08.2011 r. nie spełnia wymogów formalnoprawnych również z innych względów. Zgodnie z art. 74 ust. 1 pkt 3 ustawy OOŚ, inwestor powinien przedłożyć poświadczoną przez właściwy organ kopię mapy ewidencyjnej obejmującej przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obejmującej obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie. Znajdujące się w aktach sprawy kopie map ewidencyjnych, na których widnieje informacja o ich potwierdzeniu za zgodność z oryginałem przez Prezydenta Miasta Krakowa (Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej), zostały ponownie powielone wraz z naniesieniem zasięgu oddziaływania inwestycji i potwierdzone za zgodność przez Andrzeja Garpiela, co nie spełnia wymogów ww. przepisu i powoduje, iż postępowanie zostało wszczęte na podstawie niekompletnego wniosku.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że RDOŚ w Krakowie nie miał podstaw do wszczęcia postępowania na wniosek osoby nieuprawnionej, który ponadto zawierał braki formalnoprawne, nie spełniając wymogów określonych w art. 74 ust. 1 pkt 3 ustawy OOŚ. Przeprowadzone postępowanie oraz wydanie zaskarżonej decyzji obarczone zostało zatem poważnymi wadami prawnymi, które nie mogły być naprawione w postępowaniu odwoławczym.

Kolejną wadą postępowania prowadzonego przez organ I instancji i zaskarżonej decyzji jest niespójność zakresu przedmiotowego przedsięwzięcia określonego we wniosku oraz wydanym rozstrzygnięciu (w tym jego załączniku – charakterystyce przedsięwzięcia). W raporcie wskazano na kolizję planowanej drogi z infrastrukturą i wynikającą z niej koniecznością przebudowy sieci

gazowej, kanalizacyjnej i napowietrznych linii elektroenergetycznych. Zaskarżona decyzja (a w szczególności jej załącznik) podaje bardzo ogólnie, że w ramach inwestycji planuje się wykonanie „budowy, przebudowy lub zabezpieczenia urządzeń infrastruktury technicznej kolidujących z inwestycją”, bez sprecyzowania nie tylko lokalizacji tej infrastruktury, ale nawet jej rodzaju. Organ II instancji zwraca uwagę, że zakres decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinien być zgodny z wnioskiem i jednoznaczny, ponieważ wtedy tylko istnieje pewność, że w ramach postępowania przeanalizowano wszystkie oddziaływania na środowisko oraz określono na tej podstawie warunki realizacji przedsięwzięcia. Na podstawie zaskarżonej decyzji nie sposób wywnioskować, jaki jest pełny zakres przedsięwzięcia. Powyższe nieprawidłowości prowadzą do wniosku, że ocena oddziaływania na środowisko mogła nie obejmować części planowanego przedsięwzięcia, co stanowi poważną wadę postępowania i wydanej decyzji.

Organ II instancji zwraca uwagę na inną istotną wadę zaskarżonej decyzji, dotyczącą nałożenia w pkt III obowiązku przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko. Zakres nałożonej oceny jest bardzo szeroki, podczas gdy na tym etapie powinno nastąpić jedynie doprecyzowanie warunków określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przez ewentualne uwzględnienie oddziaływań, które na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie mogły być wzięte pod uwagę, a wynikają z reguły ze zmiany okoliczności faktycznych (komentarz, Gruszecki Krzysztof, LEX/el 2009). W związku z powyższym w ocenie organu odwoławczego zaproponowany w ww. decyzji zakres ponownej oceny znacznie wykracza poza wyżej opisane ramy. Dotyczy to przede wszystkim przedstawienia rozwiązań technicznych budowy drogi, mostów, estakad, przejść dla zwierząt na całym odcinku drogi oraz dokładnego sposobu prowadzenia prac budowlanych, jak również przedstawienia szczegółowych rozwiązań projektowych związanych z parametrami projektowanych mostów, w celu zapewnienia swobodnego przeprowadzenia wód powodziowych. Takie dane, jak parametry planowanych estakad oraz mostów (m.in. rozpiętość przęseł, liczba pali, głębokość posadowienia), terminy realizacji ich budowy oraz parametry jakie zostaną zastosowane, nie należą do szczegółowych rozwiązań projektowych, są bowiem podstawowymi cechami budowli, które powinny być znane już na tym etapie postępowania, by móc właściwie ocenić skalę oddziaływania. Należy także uznać za nieprawidłowe przełożenie na etap ponownej oceny analizy oddziaływania na środowisko ww. rozwiązań projektowych i technicznych, takich jak wpływ budowy tuneli, zbiorników retencyjno-filtracyjnych i zastosowanych odwodnień na wody podziemne i powierzchniowe. Wskazane, istotne oddziaływania powinny być bowiem przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jako podstawowej procedury w tym zakresie, natomiast środki prewencyjne, minimalizujące lub kompensujące te oddziaływania powinny zostać uwzględnione w projekcie budowlanym (art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. „c” ustawy OOS). Brak ww. informacji dotyczących parametrów obiektów planowanej drogi i związanych z nimi oddziaływań rzutuje niewątpliwie na prawidłowość przeprowadzonej analizy oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Na temat zakresu ponownej oceny oddziaływania na środowisko wypowiedział się WSA w Warszawie w prawomocnym wyroku z dnia 20.03.2013 r. (sygn. IV SA/Wa 2313/12), stwierdzając m.in., że przesłanki uwzględniane przez organ określający zakres ponownej oceny „nie mogą być wykładane w ten sposób, że potrzeba analizowania określonych, istotnych uwarunkowań co do realizacji danego przedsięwzięcia zostaje przesunięta na późniejszy etap procesu inwestycyjnego tylko z tego powodu, że określony

*inwestor w ramach pierwszej procedury ocen nie przekłada koniecznych, a generalnie dostępnych informacji (patrz tak samo wyrok WSA o sygn. akt IV SA/Wa 319/12 - dostępny w CBOSA). Pierwotna procedura ocen służy, bowiem m.in. określeniu konkretnych wymagań, które mają być uwzględnione m.in. w projekcie budowlanym, a więc przy sporządzaniu dokumentacji, która może podlegać ewentualnie kolejnej procedurze ocen (art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o ocenach)”. W podobny sposób wypowiedział się WSA w Warszawie w prawomocnym wyroku z dnia 14.06.2012 r. (sygn. IV SA/Wa 319/12) na temat zakresu wymaganych danych na temat planowanego przedsięwzięcia na etapie oceny oddziaływania na środowisko i ponownej oceny: „Ze wskazanych regulacji nie sposób jednak wywodzić, jakoby oznaczało to dowolność zakresu dokonywania oceny na pierwszym z etapów w powiązaniu z tym, kiedy inwestor zdecyduje się na przedłożenie stosownych danych. W szczególności nie można uznać za dopuszczalne wydanie decyzji w razie braku informacji dotyczących szczegółowo, jakie przedsięwzięcie, o jakich parametrach z perspektywy oddziaływania i w jakiej lokalizacji ma być zrealizowane. (...) Możliwość późniejszych zmian co do koncepcji nie zwalnia inwestora z obowiązku przedstawienia danych niezbędnych dla dokonania oceny zakładanych aktualnie rozwiązań tak, aby było możliwe sformułowanie w decyzji środowiskowej konkretnych, wiążących wytycznych dla etapu prac projektowych.”*

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, w ocenie organu odwoławczego RDOŚ w Krakowie naruszył art. 82 ust. 2 ustawy OOS, poprzez wydanie zaskarżonej decyzji na podstawie dokumentacji nie zawierającej informacji o parametrach obiektów planowanej drogi i związanych z nimi oddziaływaniami oraz przełożenie tych zagadnień na etap ponownej oceny w rezultacie zaniechania uzupełnienia materiału dowodowego w tym zakresie. Należy również zwrócić uwagę, że zaskarżona decyzja w ogóle nie zawiera uzasadnienia, jakie przyczyny skłoniły RDOŚ w Krakowie do nałożenia w punkcie III obowiązku przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko, co jest wymagane zgodnie z art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. „c” ustawy OOS. Argumentacja organu I instancji w tym zakresie ogranicza się do stwierdzenia, iż przedmiotem ponownej oceny będzie doszczegółowienie lokalizacji ekranów akustycznych, co nie wyczerpuje nawet wymienionych w punkcie III zaskarżonej decyzji zagadnień, wskazanych do uwzględnienia w ponownej ocenie.

W ocenie organu II instancji rażąco skromne uzasadnienie faktyczne zaskarżonej decyzji (zawarte na zaledwie 4 stronach) nie odnosi się do przeważającej części ustaleń zawartych w raporcie, natomiast tylko w sposób pobieżny uwzględnia pozostałe ustalenia, czym narusza art. 107 § 1 i 3 kpa, w związku z art. 82 i 85 ust. 2 pkt 1 lit. „b” tiret 1 ustawy OOS. Słuszny jest zatem zarzut niezamieszczenia w decyzji informacji, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie uwzględnione ustalenia zawarte w raporcie, co uniemożliwia kontrolę przesłanek, jakimi kierował się RDOŚ w Krakowie wydając zaskarżoną decyzję oraz uniemożliwia dokonanie jej zasadności w toku kontroli instancyjnej. W dalszej części niniejszej decyzji organ odwoławczy odniesie się szczegółowo do tego, których kwestii nie uwzględnił uzasadnienie zaskarżonej decyzji.

Zaskarżona decyzja nie odnosi się do emisji gazów i pyłów do powietrza, jak również została wydana na podstawie raportu, w którym zastosowano niewłaściwą metodykę oraz nieaktualną podstawę prawną w zakresie emisji ww. substancji. W raporcie przyjęto, że wystarczającą analizą w zakresie wyznaczenia poziomu emisji do powietrza z przedmiotowej drogi jest przedstawienie rozprzestrzeniania jednego, „wskaźnikowego zanieczyszczenia”, jakim jest NO<sub>2</sub>. Raport jest oparty o przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 3 marca 2008 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. Nr 47, poz. 281), które w dniu wydania decyzji nie miało mocy obowiązującej, natomiast obowiązywało wówczas rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24

sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2012 r., poz. 1031). Określa ono m.in. poziomy dopuszczalne, docelowe i poziomy celów długoterminowych dla niektórych substancji w powietrzu (zróżnicowane ze względu na ochronę zdrowia ludzi oraz ochronę roślin). Wiele z tych substancji stanowi typowe zanieczyszczenia komunikacyjne z dróg: CO, SO<sub>2</sub>, pyły zawieszone (PM<sub>10</sub>, PM<sub>2.5</sub>), czy węglowodory. Organ odwoławczy przeanalizował informacje zawarte na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ) (<http://powietrze.gios.gov.pl/gios/site/air/quality/type/R>), dotyczące klasyfikacji jakości powietrza w strefach, zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy POŚ. Wynika z nich, że strefy, w których jest zlokalizowana planowana inwestycja (Gm. Wielka Wieś, Gm. Zielonki, Miasto Kraków), w 2011 r. zakwalifikowano do klasy „C” (wskaźniki: PM<sub>2.5</sub>, PM<sub>10</sub>, bezno(a)piren; ze względu na ochronę zdrowia ludzi). Zgodnie z publikacją znajdującą się na ww. stronie internetowej GIOŚ „Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2011. Zbiorecny raport krajowy z rocznej oceny jakości powietrza w strefach wykonywanej przez WIOŚ wg zasad określonych w art. 89 ustawy – Prawo Ochrony Środowiska”, Inspekcja Ochrony Środowiska za klasę „C” danej strefy przyjęła sytuację, gdy poziom stężenia zanieczyszczenia przekracza:

- poziom dopuszczalny, z uwzględnieniem marginesu tolerancji (dot. PM<sub>2.5</sub>) lub z uwzględnieniem dozwolonych częstości przekroczeń określonych w rozporządzeniu w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (dot. pozostałych substancji), albo
- poziom docelowy z uwzględnieniem dozwolonych częstości przekroczeń określonych w ww. rozporządzeniu (dot. np. PM 2.5 i benzo(a)pirenu).

Powyższe fakty dowodzą, że w pobliżu miejsca planowanego przedsięwzięcia stwierdzono przekroczenia w zakresie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji (wyżej wymienionych). Potwierdza to także informacja zawarta w raporcie (s. 83/84), według której w 2007 r. w stacji monitoringu powietrza WIOŚ w Krakowie przy ul. Prądnika stwierdzono średnioroczne stężenie pyłu PM<sub>10</sub> na poziomie 52 µg/m<sup>3</sup>, co przekraczało wartość 40 µg/m<sup>3</sup> stanowiącą poziom dopuszczalny ze względu na ochronę zdrowia ludzi (wg rozporządzenia w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu). Warto także zwrócić uwagę, że średnioroczne stężenia SO<sub>2</sub> w tym punkcie monitoringu (13 µg/m<sup>3</sup>) osiągały wartość dość wysoką w porównaniu do poziomu dopuszczalnego ze względu na ochronę roślin (20 µg/m<sup>3</sup>).

Autorzy raportu powołują się także na dane WIOŚ w Krakowie dotyczące stanu zanieczyszczeń powietrza w 2009 r. przy ul. Prądnickiej i Bulwarowej w Krakowie oraz na terenie gmin powiatu krakowskiego (Michałowice, Modlnica, Wielka Wieś, Zielonki). Wskazują one na występowanie wysokich średniorocznych stężeń wybranych substancji:

- pyłu PM<sub>10</sub> – 55 µg/m<sup>3</sup> (Kraków ul. Prądnicka), co oznacza przekroczenie dopuszczalnego poziomu ze względu na ochronę zdrowia ludzi (40 µg/m<sup>3</sup>);
- benzenu – 4,6 µg/m<sup>3</sup> (Kraków ul. Bulwarowa), co oznacza stężenie zbliżone do dopuszczalnego poziomu ze względu na ochronę zdrowia ludzi (5 µg/m<sup>3</sup>);
- NO<sub>2</sub> – 35 µg/m<sup>3</sup> (Kraków ul. Prądnicka), co oznacza stężenie zbliżone do dopuszczalnego poziomu ze względu na ochronę zdrowia ludzi (40 µg/m<sup>3</sup>).

Co prawda z danych WIOŚ z 2009 r., na które powołuje się autor raportu, wynika, że średnioroczne stężenia ww. substancji były wyższe na terenie miasta Krakowa niż gmin sąsiednich, jednak wartości te nie odbiegają znacząco od siebie. Ponadto z analizy dokonanej przez organ odwoławczy wynika,

że aktualnie najbliższą stacją monitoringu powietrza WIOŚ w Krakowie względem planowanej inwestycji jest stacja zlokalizowana w Nowej Hucie, przy ul. Bulwarowej (stacja w dzielnicy Krowodrza, przy ul. Prądnika w 2010 r. została przeniesiona na osiedle Kurdwanów). Dane zawarte na stronie internetowej WIOŚ w Krakowie (<http://monitoring.krakow.pios.gov.pl/iseo/>) wskazują, że w 2012 r. odnotowano tam przekroczenia średniorocznych stężeń dopuszczalnych pyłu zawieszonego PM10 ( $55 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) oraz tlenków azotu ( $61 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ), natomiast stężenie  $\text{NO}_2$  ( $29 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) wyniosło 72,5% poziomu dopuszczalnego.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że w raporcie powinna zostać dokonana analiza rozprzestrzeniania ww. substancji w związku z realizacją planowanej inwestycji oraz ze względu na stwierdzenie znaczącego zanieczyszczenia atmosfery pyłami i gazami. Zaskarżona decyzja została wydana w oparciu o raport, w którym takiej analizy nie uwzględniono. W obliczu stwierdzonych wysokich poziomów wskazanych substancji w powietrzu (a nawet przekroczenia dopuszczalnego poziomu dla PM10) w pobliżu realizacji przedmiotowej inwestycji, niezbędne jest zbadanie, w jakim stopniu emisje z planowanej drogi przyczynią się do ewentualnego przekroczenia poziomów dopuszczalnych (a w przypadku PM10 do ewentualnego zwiększenia ponadnormatywnych poziomów). Jak wynika z publikacji „Zanieczyszczenie powietrza w Polsce w 2009 roku na tle wielolecia” (Inspekcja Ochrony Środowiska, Biblioteka Monitoringu Środowiska Warszawa 2011 r.), udział emisji zanieczyszczeń w 2009 r. z transportu drogowego w emisji całkowitej w Polsce był następujący:

- $\text{NO}_x$  – 31,6 % (Rysunek 1-7. Struktura sektorowa emisji  $\text{NO}_x$  w Polsce w 2009 r.),
- niemetanowe LZO – 23 % (Rysunek 1-11. Struktura sektorowa emisji niemetanowych lotnych związków organicznych w Polsce w 2009 r.),
- PM10 - 9,1 % (Rysunek 1-16. Struktura sektorowa emisji pyłu PM10 w Polsce w 2009 r.),
- CO – 26,6 % (Rysunek 1-10. Struktura sektorowa emisji CO w Polsce w 2009 r.),
- PM2,5 – 16,4 % (Rysunek 1-17. Struktura sektorowa emisji pyłu PM2,5 w Polsce w 2009 r.).

Powyższe informacje dowodzą, że udział transportu drogowego w emisji wymienionych zanieczyszczeń (także komunikacyjnych) jest wysoki i nie dotyczy to wyłącznie  $\text{NO}_x$ , których obliczenia przedstawiono w raporcie. Zatem w przedmiotowym raporcie ograniczenie analiz rozprzestrzeniania zanieczyszczeń powietrza wyłącznie do jednej substancji –  $\text{NO}_2$  nie zostało uzasadnione. Zaskarżona decyzja także nie zawiera uzasadnienia w tym zakresie.

Oдноśnie emisji pyłu zawieszonego PM2.5 w związku z funkcjonowaniem planowanej inwestycji, organ II instancji ustalił, iż zgodnie z informacją zawartą na ww. stronie internetowej WIOŚ w Krakowie średnioroczne stężenie tej substancji w roku 2012 wyniosło  $38 \mu\text{g}/\text{m}^3$  w stacji monitoringu powietrza Kraków-Nowa Huta. Porównując tę wartość z dopuszczalnym poziomem wskazanym w ww. rozporządzeniu ( $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ), nawet przy uwzględnieniu marginesu tolerancji ( $2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ), poziom tej substancji jest przekroczony, co nie zostało uwzględnione w raporcie. Należy zwrócić uwagę, że osobnym standardem jakości powietrza dla tej substancji jest pułap stężenia ekspozycji określony ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określony w zał. 6 ww. rozporządzenia jako  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Z danych zawartych na ww. stronie internetowej GIOŚ ([http://powietrze.gios.gov.pl/gios/site/content/exposure\\_dust\\_pm](http://powietrze.gios.gov.pl/gios/site/content/exposure_dust_pm)) wynika, iż obliczona na podstawie pomiarów wartość wskaźnika średniego narażenia dla PM2.5 (średnia z lat 2010 i 2011)



wynosi dla aglomeracji krakowskiej 36,4 ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ). Co prawda zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 13 września 2012 r. *w sprawie sposobu obliczania wskaźników średniego narażenia oraz sposobu oceny dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji* (Dz. U. z 2012 r., poz. 1029) oceny dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji w mieście lub aglomeracji dokonuje się poprzez porównanie wartości trzyletniej średniej kroczącej wskaźnika średniego narażenia z pułapem stężenia ekspozycji, niemniej w przedmiotowej sprawie nawet na podstawie uśrednienia z dwóch lat widać, że wartość średniej kroczącej dalece przekracza pułap stężenia ekspozycji, który ma zostać osiągnięty w 2015 r. ( $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ).

Powyższe względy przemawiają za koniecznością uzupełnienia w raporcie analizy emisji pyłu zawieszonego PM<sub>2.5</sub> z planowanej drogi w kontekście dotrzymania ww. standardów (z uwzględnieniem marginesów tolerancji w przypadku dopuszczalnego poziomu). Należy wskazać, że zgodnie z art. 144 ust. 2 ustawy POŚ, eksploatacja instalacji powodująca wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, emisję hałasu oraz wytwarzanie pól elektromagnetycznych nie powinna powodować przekroczeń standardów jakości środowiska poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny. Nie ulega przy tym wątpliwości, że droga, jako obiekt liniowy będący budowlą (art. 3 pkt 3 i 3a ustawy *Prawo budowlane*) jest instalacją w rozumieniu art. 3 pkt 6 lit. „c” ustawy POŚ.

Jako że treść zaskarżonej decyzji w ogóle nie odnosi się do ograniczenia analizy rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń wyłącznie do jednego, „wskaźnikowego zanieczyszczenia”, jakim jest NO<sub>2</sub>, nie pozwala to na ocenę, czy RDOŚ w Krakowie przeanalizował tę kwestię w ramach prowadzonego postępowania. W opinii organu II instancji brak analizy w tym zakresie powoduje, że decyzja wydana na podstawie raportu, w którym pominięto inne, wymienione powyżej substancje, zwłaszcza w obliczu ich wysokiego tła, jest wadliwa. Warto również zaznaczyć, że decyzja ta nie zawiera nawet informacji o przewidywanych rodzajach i ilościach zanieczyszczeń generowanych w związku z funkcjonowaniem planowanej inwestycji oraz opisu jej przewidywanych znaczących oddziaływań, co zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 8, art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. „c” ustawy OOS stanowi obowiązkowy element raportu.

Z treści raportu wynika, że wariantem zaproponowanym do realizacji jest wariant I, wariant III to racjonalny wariant alternatywny, natomiast wariant II został wyłączony z dalszych analiz. Organ odwoławczy dostrzega rozbieżność między uznaniem w analizie wielokryterialnej oddziaływań wariantu III przedsięwzięcia na powietrze jako mniejszych (skala oddziaływań 3 – „nie przewiduje się istotnych oddziaływań”) niż w wariantcie I (skala oddziaływań 2 – „oddziaływania niekorzystne słabe”), przy jednoczesnym stwierdzeniu w rozdziale 5.2.7.3 raportu, iż „w przypadku realizowania wariantu III stężenia zanieczyszczeń (NO<sub>2</sub>) będą obejmowały znacznie większy obszar”. Ani z raportu, ani z uzasadnienia zaskarżonej decyzji, nie można wywnioskować, na podstawie jakich przesłanek uznano wariant III za bardziej korzystny z punktu widzenia oddziaływania na powietrze.

Odnosząc się do prognozowanych oddziaływań akustycznych planowanego przedsięwzięcia (przedstawionych w raporcie), organ II instancji stwierdza, że zaskarżona decyzja w ogóle tej kwestii nie porusza, co stanowi naruszenie art. 107 § 1 i 3 kpa, w związku z art. 82 i 85 ust. 2 pkt 1 lit. „b” tiret 1 ustawy OOS. Uzasadnienie faktyczne decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która dotyczy planowanej drogi, nie może pomijać oddziaływań hałasu - podstawowego i na ogół największego oddziaływania takiej inwestycji.

W rozdziale 5.2.8 raportu zostały scharakteryzowane emisje hałasu dla obu analizowanych wariantów przedsięwzięcia. Organ odwoławczy wskazuje jednak, że przy przeprowadzaniu analizy wielokryterialnej wyboru wariantu do realizacji autorzy raportu nie wzięli pod uwagę oddziaływań akustycznych, które w przypadku inwestycji drogowych są najbardziej uciążliwe i co do zasady determinują zasięg oddziaływania przedsięwzięcia. W opinii organu odwoławczego oznacza to, że zarówno w raporcie jak i zaskarżonej decyzji uzasadnienie wyboru wariantu I jako najbardziej korzystnego dla środowiska nie jest wiarygodne. Z treści raportu można wywieść jedynie pośrednie wnioski, iż wybór wariantu III, który jest bardziej oddalony od aglomeracji niż wariant I, skutkował będzie mniejszym obciążeniem obecnie używanego korytarza komunikacyjnego (DK Nr 79 – ul. Conrada – ul. Opolska – ul. Okulickiego), przejęciem mniejszej ilości pojazdów, co oznaczałoby mniejszą poprawę klimatu akustycznego w Krakowie niż w wariantcie I.

Organ odwoławczy podziela zarzut odwołania, że raport powinien zawierać informacje na temat prawdopodobieństwa realizacji i lokalizacji trasy Wolbromskiej, której funkcjonowanie zostało uwzględnione w obliczeniach oddziaływań akustycznych przedmiotowego przedsięwzięcia. RDOŚ w Krakowie wydał zaskarżoną decyzję w oparciu o dane, które nie precyzują ww. kwestii, co mogło mieć wpływ na przyjęcie w raporcie ewentualnych błędnych założeń w tym zakresie i determinować przedstawione w raporcie analizy oddziaływania planowanej inwestycji.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zwraca uwagę, że z dniem 23.10.2012 r. weszło w życie Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku* (Dz. U. z 2012 r., poz. 1109). Na jego podstawie zostały zmienione, tj. obniżone, dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku powodowane przez poszczególne grupy źródeł hałasu, w stosunku do konkretnych rodzajów terenu. W związku z brakiem przepisów przejściowych w ww. rozporządzeniu, zapisy w nim zawarte należy stosować bezpośrednio po jego wejściu w życie. Zważywszy na datę wydania zaskarżonej decyzji (14.12.2012 r.), RDOŚ w Krakowie nie uwzględnił obowiązującego wówczas stanu prawnego i zaniechał wzywania inwestora do aktualizacji w raporcie danych dotyczących oddziaływań akustycznych przedsięwzięcia. Obniżone (m.in. dla dróg) standardy akustyczne mają znaczenie dla określenia zasięgu oddziaływania hałasu i zastosowanych działań minimalizujących. Organ I instancji, rozpatrując sprawę ponownie, powinien uwzględnić aktualne standardy w zakresie dopuszczalnych poziomów hałasu oraz adekwatne do nich środki minimalizujące (np. ekrany akustyczne).

Organ II instancji uznaje za uzasadnione zarzuty skarżącego odnośnie wątpliwości w zakresie przyjętych do obliczeń hałasu danych wejściowych (profil planowanej drogi - poziomy lub z nachyleniem do 2%), w świetle informacji zawartych w raporcie, że maksymalny spadek podłużny wyniesie 6%, natomiast spadki terenu, na którym będzie budowana droga *„przeważnie wynoszą 5 - 10%, miejscami przekraczają 10%”*. W raporcie podano, że spadki niektórych zboczy przekraczanych dolin przekraczają 10%, zatem organ I instancji oparł zaskarżoną decyzję o dokumentację zawierającą nieścisłości, bez ich uprzedniego wyjaśnienia. Jak słusznie wskazuje skarżący, spadki podłużne planowanej drogi mogą mieć wpływ na emisję hałasu oraz gazów i pyłów do powietrza.

Trafny jest zarzut skarżącego, dotyczący nieuwzględnienia w raporcie analizy oddziaływań akustycznych przedsięwzięcia oraz w zakresie emisji do powietrza, pochodzących z oddziaływań skumulowanych, wynikających z oddziaływania dróg dojazdowych do obwodnicy (poza węzłem Nowohuckim, który został omówiony osobno w rozdziale 5.5.2 raportu) oraz lotniska Kraków-

Balice, w tym także w okresie budowy, do miejsca realizacji inwestycji (transportu materiałów i maszyn budowlanych). Taki wymóg wynika wprost z art. 66 ust. 1 pkt 8 ustawy OOS. Analiza oddziaływań nieuwzględniająca powyższych źródeł emisji jest niepełna i wymaga w raporcie uzupełnienia.

Analiza prognozowanych oddziaływań planowanej inwestycji na środowisko przyrodnicze prowadzi organ II instancji do wniosku, że przedstawiona w raporcie inwentaryzacja w tym zakresie została wykonana nieprawidłowo, niezgodnie ze sztuką (niewłaściwe terminy, zakres prac, przedstawienie wyników), bez uwzględnienia niektórych gromad zwierząt, co oznacza że autorzy raportu mogli nie dysponować prawidłowym i wystarczającym materiałem wyjściowym dla dokonania opisu środowiska przyrodniczego. Ponadto raport nie zawiera analizy wpływu przedsięwzięcia (zarówno na etapie realizacji, jak i eksploatacji) na zinwentaryzowane gatunki i siedliska, co przekłada się na wady zaskarżonej decyzji, poprzez naruszenie art. 107 § 1 i 3 kpa, w związku z art. 82 i 85 ust. 2 pkt 1 lit. „b” tiret 1 ustawy OOS.

W szczególności w raporcie wskazano, iż inwentaryzację bezkręgowców przeprowadzono w okresie od 7 lipca do 26 sierpnia 2009 r., natomiast inwentaryzację kręgowców w okresie 28 – 30 maja i 18 – 20 czerwca 2009 r. Podkreślono przy tym, iż *„w przypadku każdej z wymienionych grup organizmów oraz zbiorowisk/siedlisk pracami objęto pas szerokości co najmniej 100 m przebiegający trasą planowanej północnej obwodnicy Krakowa”*. Z opisu metodyki badań wynika jedynie, iż inwentaryzacja *„polegała na co najmniej dwukrotnym przejściu w sezonie całej planowanej pod obwodnicę trasy w terminach odpowiednich do prowadzenia badań poszczególnych walorów przyrodniczych”*. Brakuje przy tym informacji dotyczących czasu trwania oraz zakresu prowadzonych prac. Nie przedstawiono również szczegółowych wyników przeprowadzonej inwentaryzacji, w tym informacji odnośnie populacji zinwentaryzowanych gatunków oraz ich dokładnej lokalizacji (brak dokładnej mapy uwarunkowań przyrodniczych). W związku z powyższym należy uznać, iż w raporcie nie przedstawiono w sposób rzetelny i wyczerpujący metodyki przeprowadzonej inwentaryzacji przyrodniczej. Nie jest więc wiadome, czy autorzy raportu dysponowali prawidłowym i wystarczającym materiałem wyjściowym dla dokonania opisu środowiska przyrodniczego we wskazanym zakresie oraz oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Należy podkreślić, że bez uzyskania informacji o miejscach występowania poszczególnych gatunków, ich liczebności i stanu lokalnych populacji, nie jest możliwa wiarygodna ocena wpływu danej inwestycji na środowisko.

Przedstawione w raporcie wyniki inwentaryzacji przyrodniczej obejmują jedynie ogólne zestawienie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, występujących w pasie o szerokości 100 m wzdłuż planowanej inwestycji, pomijając analizę wpływu przedsięwzięcia (zarówno na etapie realizacji, jak i eksploatacji) na zinwentaryzowane gatunki i siedliska. Opis przewidywanych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko został ograniczony do zdefiniowania typów oddziaływań wymienionych w art. 66 ustawy OOS. Ponadto podany w raporcie termin wykonanej inwentaryzacji w opinii organu II instancji uniemożliwia przeprowadzenie właściwej oceny oddziaływania na środowisko, gdyż nie jest dostosowany do stanu rozwoju zbiorowisk roślinnych i zróżnicowanej aktywności poszczególnych grup zwierząt w kolejnych sezonach fenologicznych. Przedstawiając wyniki inwentaryzacji herpetofauny wskazano jedynie listę pięciu zinwentaryzowanych w rejonie planowanej inwestycji gatunków oraz ich szacunkową liczebność. Podany termin badań wskazuje, iż inwentaryzację prowadzono poza okresem

wiosennych oraz jesiennych migracji płazów, a więc poza okresem optymalnym z punktu widzenia aktywności życiowej poszczególnych gatunków. Nie wskazano przy tym czasu trwania oraz zakresu inwentaryzacji. W omawianym raporcie zabrakło również informacji odnośnie populacji zinwentaryzowanych gatunków, wielkości siedlisk przez nie wykorzystywanych oraz szlaków migracji, co uniemożliwia weryfikację stwierdzeń dotyczących oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na te gatunki oraz jednoznaczne odniesienie się do prawidłowości rozmieszczenia przejść dla drobnych zwierząt. Ponadto w opinii organu odwoławczego w raporcie zbyt ogólnie potraktowano możliwość zminimalizowania negatywnego wpływu prac na siedliska herpetofauny, w szczególności kwestię zabezpieczania istniejących miejsc jej występowania, przed zniszczeniem lub w ostateczności ich odtworzenia w innym miejscu. Zaproponowane w raporcie działania minimalizujące ograniczają się jedynie do wskazania, iż *„w celu zminimalizowania możliwości uwięzienia i zabijania zwierząt należy przysłonić głębokie wykopły i studzienki. Ponadto należy zapewnić nadzór przyrodnika podczas prowadzenia prac ziemnych, polegający na sprawdzeniu wykopów i przenoszeniu napotkanych płazów i innych zwierząt do odpowiedniego dla danego gatunku siedliska”*. Dodatkowo, analizując wpływ planowanego przedsięwzięcia na etapie eksploatacji w raporcie podniesiono, iż *„projektowane estakady i mosty nad ciekami oraz przepusty wody zostaną zaprojektowane w taki sposób, żeby mogły jednocześnie pełnić funkcję przejść dla średnich lub/i małych zwierząt. Zmniejszy to negatywne oddziaływania planowanej obwodnicy na lokalną faunę oraz ograniczy częstość wypadków drogowych z udziałem zwierząt”*. Zaproponowane działania należy uznać za zbyt ogólne i niewystarczające, natomiast w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinny znaleźć się wskazania co do konieczności zabezpieczania istniejących miejsc występowania herpetofauny przed zniszczeniem lub w ostateczności ich odtworzenia w innym miejscu, czego w omawianej decyzji zabrakło.

W tym miejscu organ II instancji zwraca uwagę, że aby właściwie zaplanować skuteczne działania minimalizujące oddziaływanie na środowisko planowanej inwestycji, konieczne jest przeprowadzenie dokładnej analizy oddziaływań skumulowanych z drogami dojazdowymi w granicach planowanych węzłów oraz lotniskiem w Balicach, jak również przeprowadzenie identyfikacji miejsc kolizji przedsięwzięcia z korytarzami ekologicznymi i szlakami migracyjnymi. W postępowaniu zakończonym wydaniem zaskarżonej decyzji taka analiza nie została przeprowadzona.

Z przedłożonego raportu nie wynika również, aby przeprowadzona została pełna inwentaryzacja awifauny. Termin prowadzonych kontroli nie obejmował okresu lęgowego części gatunków mogących występować na danym terenie. Dodatkowo zaledwie dwie kontrole w odstępie ok. 3 tygodni nie dają podstaw do oszacowania wielkości populacji zinwentaryzowanych gatunków. W ocenie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska przedstawione w raporcie wyniki inwentaryzacji nie dostarczają właściwie żadnych informacji. Nie wiadomo, gdzie dokładnie prowadzono badania i jaka metodyka badań terenowych została zastosowana. W opracowaniu wskazano jedynie, iż *„metodyka prac była zbliżona do badań liczebności ptaków metodą transektową”*, co należy uznać za dalece niewystarczające. Nie wiadomo, gdzie dokładnie wytyczono powierzchnię próbną i czym kierowano się przy jej wyborze, jak również, czy wskazana powierzchnia jest reprezentatywna dla badanego terenu. Ponadto pominięto ocenę skali oddziaływania na zinwentaryzowane gatunki. Nie wiadomo, na jakiej podstawie autor raportu przyjął założenie, iż *„(...) budowa obwodnicy (obydwa warianty) nie spowoduje istotnego zmniejszenia bioróżnorodności ani liczebności poszczególnych taksonów roślin i zwierząt”*.

Analizując oddziaływanie planowanej inwestycji na etapie eksploatacji w raporcie podniesiono, iż „obecnie w niektórych rejonach, szczególnie niezainwestowanych, występują dość licznie zwierzęta, w tym chronione bezkręgowce, płazy, ptaki i ssaki. Przypuszcza się, że eksploatacja północnej obwodnicy Krakowa (...) spowoduje wycofanie z sąsiedztwa drogi chronionych bezkręgowców i kilku gatunków ptaków”. Autor raportu podniósł przy tym, iż dotyczy to gatunków „pospolicie spotykanych na terenie całego kraju”, a ponadto „w bliższym jak i dalszym sąsiedztwie planowanej inwestycji znajdują się dogodne siedliska, umożliwiające ich dalszą egzystencję”. Nie wiadomo jednak, na jakiej podstawie autor raportu przyjął takie założenie, gdyż nie przywołano żadnych badań wskazujących na możliwość kolonizacji okolicznych terenów przez zinwentaryzowane gatunki ptaków. Powyższy zapis sugeruje, iż ptaki bytujące w sąsiedztwie planowanej inwestycji będą sukcesywnie płoszone, co w efekcie spowoduje, że dane gatunki opuszczą stanowiska lęgowe bez gwarancji zajęcia innych miejsc.

Niezrozumiałe jest, dlaczego autor raportu, mimo założenia, iż planowana inwestycja nie wpłynie znacząco negatywnie na ornitofaunę, proponuje wywieszenie 60 – 80 budek lęgowych. Zgodnie z art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. „a” ustawy OOS, konieczność wykonania kompensacji, do której zaliczamy również tworzenie siedlisk zastępczych, stwierdza się jedynie, gdy potrzeba jej wykonania wynika z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Natomiast z przedstawionej w raporcie oceny oddziaływania na środowisko nie wynika potrzeba podjęcia działań kompensujących dla wyszczególnionych w raporcie gatunków. Wskazanie przez autora raportu, iż „nie wszystkie ptaki mogły zostać wykryte podczas inwentaryzacji oraz, że korzystnym będzie zwiększenie liczebności tych gatunków”, nie daje podstaw do podjęcia działań kompensujących.

Przeprowadzona w ramach toczącego się postępowania inwentaryzacja nie może również stanowić podstawy do dokonania rzetelnej oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na ssaki, w tym w szczególności na chiropterofaunę. Brak jest opisu metodyki inwentaryzacji oraz odniesienia się do jej wyników przy analizie oddziaływania planowanej inwestycji na te gatunki. W raporcie wskazano jedynie, iż „na badanym obszarze nietoperze obserwowano sporadycznie, a jedynym nieco częściej występującym gatunkiem był nocek rudy, żerujący nad wodami”. Nie jest więc wiadome, czy wskazany gatunek występuje w granicach oddziaływania planowanej inwestycji, jaka jest jego liczebność i czy w rejonie inwestycji znajdują się siedliska tego gatunku. Biorąc pod uwagę informacje przedstawione w dokumentacji, należy ponadto zwrócić uwagę, iż na potrzeby analizy oddziaływania planowanej inwestycji na chiropterofaunę nie zostały wykonane badania, które wykazałyby brak aktywności nietoperzy w całym okresie fenologicznym (wiosenne wędrówki, swarming oraz wędrówki jesienne). W związku z powyższym, nie można z całą pewnością wykluczyć, iż teren ten nie jest wykorzystywany także przez inne gatunki, niż nocek rudy. Analizując oddziaływanie na nocka rudego, autor raportu ograniczył się do stwierdzenia, iż „obecność jednego gatunku nietoperza (nocka rudego), stwierdzonego na trasie przebiegu obydwu wariantów nie wymaga podjęcia działań minimalizujących. Jest to gatunek występujący w Polsce pospolicie, żerujący nad wodami płynącymi i stojącymi, który nie unika terenów zurbanizowanych i oświetlonych”. Biorąc pod uwagę opisane uchybienia w zakresie przeprowadzonej inwentaryzacji, należy uznać, iż powyższa opinia opiera się na przypuszczeniach i domniemaniach, a nie na gruntowniej analizie oddziaływania przedsięwzięcia.

Również przedstawione wyniki inwentaryzacji bezkręgowców ograniczono do wymienienia gatunków potencjalnie występujących wzdłuż trasy planowanej inwestycji. W przedłożonej

dokumentacji nie wskazano metodyki przeprowadzonej inwentaryzacji, nie przedstawiono szczegółowych wyników badań oraz ich analizy pod kątem oddziaływania na środowisko.

Uzupełnienia wymaga również inwentaryzacja siedlisk przyrodniczych. Oprócz braku opisu metodyki przeprowadzonej inwentaryzacji, w przedłożonej dokumentacji brakuje dokładnego opisu wyników przeprowadzonych badań, zawierającego zestawienie zinwentaryzowanych siedlisk, zajmowaną przez nie powierzchnię oraz przypisane im oceny zachowania. Brak również analizy oddziaływania planowanej inwestycji na zinwentaryzowane siedliska, w tym zarówno oddziaływań bezpośrednich, jak i oddziaływań pośrednich, wtórnych i skumulowanych.

Z przedłożonej dokumentacji nie wynika także, czy została przeprowadzona inwentaryzacja ichtiofauny. Brak jest opisu metodyki inwentaryzacji oraz odniesienia się do jej wyników przy analizie oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko. W tekście raportu można jedynie znaleźć stwierdzenia, iż np.: „w Prądniku żyją pstrągi potokowe i tęczowe” (s. 95). Nie jest przy tym wiadome, czy ww. gatunki występują w rejonie inwestycji, jaka jest ich liczebność i czy w rejonie inwestycji znajdują się siedliska tych gatunków, przede wszystkim miejsca rozrodu.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że opis środowiska przyrodniczego w materiałach przedstawionych w ramach postępowania został wykonany nierzetelnie i nie może być podstawą do określenia wpływu planowanej inwestycji na środowisko. RDOŚ w Krakowie naruszył w ten sposób art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy OOS oraz art. 107 § 1 i 3 kpa, w związku z art. 82 i 85 ust. 2 pkt 1 lit. „b” tiret 1 ustawy OOS, poprzez wydanie decyzji na podstawie wadliwego raportu oraz niezamieszczenie w decyzji informacji, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie uwzględnione ustalenia w nim zawarte.

Organ odwoławczy zwraca również uwagę na niespójność danych zawartych w przedłożonej dokumentacji, odnośnie lokalizacji wariantu I planowanego przedsięwzięcia w granicach parków krajobrazowych. Zapis w raporcie (s. 107-108) mówi o tym, że wariant ten (odcinek do DK 7 i w rejonie Dziekanowic) jest zlokalizowany w granicach Dłubniańskiego Parku Krajobrazowego, podczas gdy z pozostałej dokumentacji sprawy oraz portalu mapowego Geoportal ([www.geoportal.gov.pl](http://www.geoportal.gov.pl)) wynika, że wariant ten jest oddalony od ww. parku krajobrazowego i nie przebiega w jego granicach. Ponadto należy zwrócić uwagę, że analiza oddziaływań planowanej inwestycji na przyrodę Parku Krajobrazowego Dolinki Krakowskie jest bardzo pobieżna (rozdz. 5.2.10. raportu) i ogranicza się do ogólnych stwierdzeń dotyczących braku istotnej ingerencji w krajobraz. Skoro obwodnica będzie realizowana w obrębie obszaru chronionego, wymagane jest zbadanie, jaki wpływ wywrze jej budowa i eksploatacja na walory ww. parku krajobrazowego. Przepis art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627), wprowadzający odstępstwo dla inwestycji celu publicznego od zakazów wyznaczonych w parkach krajobrazowych, nie zwalnia autorów raportu oraz organu środowiskowego od obowiązku analizy oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na taki obszar chroniony. W opinii organu II instancji, skoro zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały w sprawie Parku Krajobrazowego Dolinki Krakowskie, w obszarze tym zabrania się m.in. dokonywania zmian stosunków wodnych (jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody lub racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej), czy budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek Prądnika (Białuchy) i Sztoly (z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej),

ustanowione zakazy mają na celu zapewnienie ochrony przyrody a przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko powinna brać pod uwagę ich zakres.

Odnosząc się do kwestii budowy obiektów mostowych i wiaduktów, mających pełnić rolę przejść dla zwierząt, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wskazuje, iż na etapie postępowania w sprawie uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach konieczne jest przedstawienie dokładnych danych o takich obiektach (wymiały, szczegóły konstrukcyjne gwarantujące ich funkcjonalność), informacji na temat metod budowy, terminów prac budowlanych, a także uzasadnienie ich zastosowania przy uwzględnieniu warunków terenu, na którym są one zlokalizowane. W przedłożonym raporcie wskazano, iż „w wariantcie I przewiduje się tylko wykonanie przejść dla zwierząt zespolonych z wiaduktem, mostami, przepustami”. W tabeli 7.2.6/1 przedstawiono proponowane przejścia dla zwierząt, tj.: dwa przejścia dla dużych zwierząt pod wiaduktem zespolone z ulicą i potokiem (w km 2+000 i 6+920), przejście dla średnich zwierząt pod mostem zespolone z rzeką Prądnik Biały (w km 4+308) oraz cztery przejścia dla małych zwierząt (w km 5+530, 7+926, 8+980, 9+213). W ww. tabeli podane zostały parametry planowanych obiektów (szerokość, skrajnia średnia pod obiektem, światło poziome, światło pionowe i współczynnik ciasnoty), brak jest jednak odniesienia do rozwiązań konstrukcyjnych proponowanych przejść, w tym wymiarów stref przeznaczonych dla zwierząt. Ponadto przedstawiony w raporcie opis cech szczególnych przejść, tj.: struktury naprowadzające na przejścia, pokrycie pasów przeznaczonych dla zwierząt, opis projektowanych pól, należy uznać za zbyt ogólny i niewystarczający. Odnosząc się do kwestii budowy obiektów, mających spełniać rolę przejść dla zwierząt, biorąc pod uwagę fakt, iż etap budowy jest okresem najistotniejszym z punktu widzenia możliwości negatywnego wpływu na środowisko, na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach konieczne jest przedstawienie w raporcie szczegółowych rozwiązań (dokładnych wymiarów obiektów wraz z przekrojami poprzecznymi, na których naniesione będzie koryto cieków, informacji na temat metod budowy, jak również rozwiązań zabezpieczających wody cieków przed zanieczyszczeniami), a także uzasadnienie ich zastosowania przy uwzględnieniu warunków terenu, na którym są one zlokalizowane. Należało się również odnieść do terminów prac budowlanych. Wskazane powyżej braki w raporcie w ocenie organu odwoławczego uniemożliwiają ocenę, czy przejścia te mają odpowiednie parametry i mogą efektywnie pełnić swoją rolę oraz czy ich budowa nie wpłynie znacząco negatywnie na gatunki oraz siedliska występujące w zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia. Należy ponadto zwrócić uwagę, iż w związku z brakiem dokładnej inwentaryzacji przyrodniczej oraz identyfikacji miejsc kolizji przedsięwzięcia z korytarzami ekologicznymi i szlakami migracyjnymi, nie jest możliwa jednoznaczna ocena, czy zaproponowano wystarczającą ilość oraz właściwe rozmieszczenie ww. przejść dla zwierząt. Niezależnie od powyższego w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinny znaleźć się szczegółowe zalecenia co do rozwiązań konstrukcyjnych, wymiarów przejść oraz metod budowy, czego w zaskarżonym rozstrzygnięciu zabrakło. RDOŚ w Krakowie przeniósł jedynie do decyzji tabelę 7.2.6/1, pozostawiając kwestię szczegółowych rozwiązań technicznych budowy przejść dla zwierząt oraz sposobów prowadzenia prac budowlanych na etap ponownej oceny. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że stwierdzenie zawarte w zaskarżonej decyzji: „*Nalożone na Inwestora warunki w decyzji pozwolą na ograniczenie do niezbędnego minimum ingerencji w doliny i koryta cieków oraz umożliwią dalsze ich pełnienie, jako funkcji lokalnych korytarzy ekologicznych*” jest nieuzasadnione.

W odniesieniu do ustalonych w przedłożonej decyzji warunków, należy wskazać, iż RDOŚ w Krakowie pominął szereg wymagań, wynikających z dokumentacji przedłożonej w ramach toczącego się postępowania, związanych z realizacją i funkcjonowaniem przedsięwzięcia. Warunki wykorzystania terenu w fazie realizacji i użytkowania przedsięwzięcia powinny obejmować wszelkie organizacyjne sposoby ograniczenia oddziaływań, natomiast w zaskarżonej decyzji nie odniesiono się m. in. do kwestii zminimalizowania oddziaływań na etapie budowy planowanego przedsięwzięcia na herpetofaunę oraz sposobu i czasu prowadzenia prac w korytach cieków. W pkt. I.1.2.k decyzji nałożono na inwestora „w ramach działań minimalizujących skutki wycinki drzew” obowiązek umieszczenia na drzewach „80 budek dla ptaków małych (sikor) i szpakowatych w proporcjach 1:1”. Jednakże organ I instancji w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji nie wyjaśnił potrzeby przeprowadzenia wskazanych działań. Nie jest więc wiadome, jakie konkretnie oddziaływania i na jakie gatunki mają być minimalizowane. Informacji takich brak również w przedłożonym raporcie. Bezspornym jest przy tym fakt, iż tworzenie siedlisk zastępczych nie jest działaniem minimalizującym, lecz stanowi formę kompensacji przyrodniczej, o której mowa w art. 3 pkt. 8 ustawy POŚ. Z decyzji nie wynika również, w jakich miejscach planowane jest rozmieszczenie omawianych budek lęgowych. Za niewystarczające należy uznać zawarte w decyzji stwierdzenie, iż „lokalizację budek należy skonsultować ze specjalistą ornitologiem”.

Planowana inwestycja przecina dwie rzeki i cztery inne ciek wodne, nad którymi planowane są mosty lub estakady. Ponadto planowana jest budowa tuneli „wykonywanych metodą odkrywkową pod rzekami lub potokami”. Jednakże z treści raportu nie wynika, jakimi parametrami będą charakteryzować się planowane obiekty i czy np. podpory mostów i estakad będą lokalizowane w nurcie rzeki. Brak jest również informacji, czy będą budowane jakiegokolwiek obiekty tymczasowe, w tym mosty tymczasowe z podporami w nurcie rzeki. W raporcie wskazano, iż na etapie realizacji „zasieg niekorzystnych oddziaływań może przekraczać nawet 1 km oraz budzić zaniepokojenie lokalnej społeczności i organizacji ekologicznych”. Ponadto wskazano, iż podczas budowy tunelu będą prowadzone prace ingerujące w koryto rzeki. W związku z powyższym nie można wykluczyć, że w związku z realizacją przedsięwzięcia dojdzie do lokalnych przekształceń koryta rzek, bezpośredniego zniszczenia lub uszczuplenia siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków, jak również zakłócenia funkcjonowania dolin rzecznych jako korytarzy ekologicznych, zwłaszcza dla rzecznej awifauny. Możliwe jest również wystąpienie innych oddziaływań na etapie budowy, takich jak: płoszenie ryb migrujących rzeką, czy zmaczenie i zamulenie wód rzek. Etap budowy jest okresem najistotniejszym z punktu widzenia możliwości negatywnego wpływu na ichtiofaunę, konieczne jest więc, co już wcześniej wskazano, przedstawienie szczegółowych metod, jakimi będą budowane mosty oraz estakady. Należy się również odnieść do terminów prac budowlanych i dostosować konkretne etapy budowy do cyklu życiowego zinwentaryzowanych gatunków ryb, czego w omawianym raporcie zabrakło. Brak ww. informacji rzutuje niewątpliwie na prawidłowość przeprowadzonej analizy oddziaływania. Za niewystarczające należy uznać przedstawione w raporcie wyjaśnienia, iż „będą to (...) oddziaływania okresowe, które po zakończeniu prac budowlanych będą stopniowo zanikały”.

Powyższe, gruntowne braki w materiale dowodowym dotyczącym aspektów przyrodniczych skutkują dotknięciem zaskarżonej decyzji poważnymi wadami merytorycznymi. Należy podkreślić, że opis zastosowanych przez wnioskodawcę metod prognozowania, dotyczących m.in. metodyki inwentaryzacji przyrodniczej (art. 66 ust. 1 pkt 8 ustawy OOS), opis przewidywanych działań



mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko (art. 66 ust. 1 pkt 9 ustawy OOS), jak również opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia, w tym elementów środowiska objętych ochroną na podstawie ustawy *o ochronie przyrody* (art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy OOS), stanowią obligatoryjne elementy raportu, które powinny zostać uwzględnione w uzasadnieniu decyzji, a ich prawidłowość bezpośrednio rzutuje na prawidłowość wydanego na tej podstawie rozstrzygnięcia. Organ II instancji dowodzi powyżej, że opisana w raporcie inwentaryzacja jest nieprawidłowa, a uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie zawiera informacji, w jaki sposób nałożone warunki przyczynią się do minimalizacji lub kompensacji oddziaływań na środowisko, na m.in. ekosystemy dolin przekraczanych cieków wodnych, parków krajobrazowych, w których granicach są zlokalizowane warianty I i III, czy drzewa oraz krzewy przeznaczone do wycinki (RDOŚ w Krakowie odniósł się jedynie do braku możliwości wystąpienia negatywnych oddziaływań na obszary Natura 2000, ze względu na znaczne ich oddalenie od planowanej inwestycji). Ponadto w zaskarżonej decyzji w ogóle nie przedstawiono charakterystyki środowiska przyrodniczego, które może zostać narażone na oddziaływania planowanej inwestycji, w tym ekosystemów dolin przekraczanych cieków wodnych (Sudoł od Modlnicy, Prądnik, Bibiczanka, Sudoł Dominikański, Dłubnia). Opis środowiska ogranicza się do stwierdzenia, że „*przeważają tu nieużytki i ugory (zbiorowiska ruderalne i segetalne)*” oraz wymienienia 2 parków krajobrazowych, w których granicach są zlokalizowane wariant I i III. Treść uzasadnienia nie podaje ponadto lokalizacji, ilości i gatunków drzew oraz krzewów przeznaczonych do usunięcia przy budowie drogi. Powyższe fakty wskazują na naruszenie art. 66 ustawy OOS oraz art. 107 § 1 i 3 kpa, w związku z art. 82 i 85 ust. 2 pkt 1 lit. „b” tiret 1 ustawy OOS, poprzez wydanie decyzji na podstawie wadliwego raportu i niezamieszczenie w decyzji informacji, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie uwzględnione ustalenia w nim zawarte.

Przechodząc do analizy oddziaływań planowanej inwestycji na wody powierzchniowe i podziemne, organ II instancji stwierdza, że raport zawiera niejednoznaczne informacje na ten temat, a zaskarżona decyzja nie zawiera wystarczającej analizy w tym zakresie.

Z raportu nie wynika, w jaki sposób prace budowlane przyczynią się do wyraźnego zmętnienia wody we wszystkich ciekach przekraczanych przez wariant I planowanej drogi (s. 117 raportu), spowodowanego „*dużą ilością zawieszin o przewodzę pyłu lessowego oraz wzrostem barwy wody*”, na odcinku nawet 1 km. Treść raportu wskazuje, że wody z wykopów będą pozbawiane zawieszin w osadnikach, a nad potokiem Sudoł od Modlnicy, Bibiczanka oraz Sudoł Dominikański wariant I inwestycji będzie prowadzony estakadami, jak również, że w przypadku przekroczenia rzeki Prądnik, prace polegające na budowie tunelu mogą, w przypadku zastosowania metody odkrywkowej (etapowo – z przełożeniem koryta cieku), powodować „*lokalne i okresowe zakłócenia przepływu wody*” (s. 157 raportu). Zatem w ocenie organu II instancji raport nie precyzuje w sposób dostateczny, jakie działania na etapie budowy spowodują zamulenia cieków, co skutkuje tym, że zaskarżona decyzja została wydana w oparciu o materiał dowodowy pozbawiony w tym zakresie logicznego uzasadnienia.

Zaskarżona decyzja nie odnosi się do podanej w raporcie informacji o możliwości zanieczyszczenia na etapie budowy tunelu w dolinie Prądnika występującego tam czwartorzędowego poziomu wodonośnego: „*Planowane prace ziemne, mogą spowodować zaburzenie parametrów hydrogeologicznych i być przyczyną zwiększenia tempa migracji zanieczyszczeń, szczególnie trudno i nie rozkładalnych (tzw.*

*konserwatywnych), do warstwy wodonośnej?'* Nie ma zatem podstaw do uznania, że organ I instancji przeanalizował to zagrożenie i że warunki określone w wydanej przez niego decyzji uwzględniają środki zapobiegawcze lub minimalizujące w tym zakresie. W ocenie tutejszego organu nie do przyjęcia jest argument zawarty w raporcie, iż w związku z wyłączeniem z użytkowania studni wierconych, eksploatujących ww. poziom wodonośny na kierunku spływu wód podziemnych z trasy wariantu I, można przyjąć brak oddziaływań na ten poziom. Podane w rozdziale 7.1.3 raportu środki minimalizujące nie uwzględniają sposobów ograniczenia powyższego negatywnego oddziaływania, ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że *„planowane nowoczesne technologie budowy tuneli z reguły nie powodują zakłócenia warunków gruntowo-wodnych (...) W związku z tym uznano, że przewidywane technologie budowy tuneli zadowalająco zminimalizują możliwość zmian w zasilaniu eksploatowanych i rezerwowych otworów studziennych, stanowiących źródło zaopatrzenia w wodę części mieszkańców gminy Zielonka”*. W raporcie, który był podstawą wydania zaskarżonej decyzji, nie zbadano konsekwencji zanieczyszczenia ww. poziomu wodonośnego w Dolinie Prądnika, dlatego też warunki zawarte w decyzji mogą nie gwarantować jego ochrony przed zanieczyszczeniami migrującymi w związku z planowanymi pracami ziemnymi. Ponadto raport nie wyjaśnia, czy budowa tunelu pod doliną Prądnika spowoduje obniżenie zwierciadła wód podziemnych w tej dolinie oraz przyczyni się do obniżenia stanu wody w rzece, ponieważ inwestor nie odpowiedział w tym zakresie na wezwanie RDOŚ w Krakowie z dnia 17.10.2011 r. Raport nie zawiera także informacji na temat stwierdzonych możliwych oddziaływań przedsięwzięcia na wody powierzchniowe i ekosystem potoku Prądnik, który podczas budowy tunelu może być przekraczany wykopem otwartym (z czasowym przełożeniem koryta), co spowoduje zakłócenia przepływu wody oraz zamulenie ciekłu. Kwestia ta została szerzej omówiona we wcześniejszej części niniejszej decyzji, poświęconej analizie przyrodniczej.

Raport zawiera niespójne dane odnośnie wpływu planowanego przedsięwzięcia na Główny Zbiornik Wód Podziemnych Nr 409 „Niecka Miechowska”. Oba rozważane warianty planowanej drogi przechodzą w obrębie granic ww. zbiornika, a informacje zawarte w raporcie wskazują, że warstwa wodonośna jest słabo chroniona przed dopływem zanieczyszczeń z powierzchni gruntu i jest to zbiornik podatny i zagrożony oddziaływaniami antropogenicznymi (m.in. z dróg). Powyższe fakty zdają się stać w sprzeczności z inną informacją w raporcie, że zbiornik ten jest przykryty osadami lessowymi o miąższości 6-7 m (czwartorzędowe pyły i gliny ilaste) gwarantującej samooczyszczenie infiltrujących przez nią wód. Analiza powyższych rozbieżności w kontekście wpływu planowanego przedsięwzięcia na GZWP nr 409 nie została dokonana przez RDOŚ w Krakowie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, a w opinii organu II instancji jest niezbędna, tym bardziej, że jak wynika z raportu (s. 76), wody z niego eksploatowane charakteryzują się „dobrą jakością”.

Organ odwoławczy stwierdza niespójność danych zawartych w raporcie, dotyczących planowanego zasięgu czaszy suchego zbiornika „Węgrze”. Opis w raporcie wskazuje, że wariant I planowanej obwodnicy ma być poprowadzony przy południowym skraju planowanego polderu, podczas gdy na załączniku graficznym (Rys. 1. Mapa Środowiskowa) droga przecina suchy zbiornik. Powyższe wątpliwości mają także znaczenie w kontekście zlokalizowania w km 8+980 oraz 9+213 przepustów dolnych dla zwierząt (P-12, P-13), bowiem według raportu nasyp drogowy ma być konstrukcją szczelną. Zaskarżona decyzja została wydana zatem w oparciu o raport obarczony nieścisłościami, niezawierający informacji, jakie rozwiązania techniczne przyjęto przy budowie ww.

przepustów pod nasypem, bezpośrednio sąsiadujących ze zbiornikiem, także w kontekście skuteczności dedykowanych im funkcji.

Analizując kwestię planowanego zastosowania separatorów substancji ropopochodnych, organ II instancji zwraca uwagę, że w raporcie przyjęto ich zastosowanie wyłącznie przy oczyszczaniu ścieków z tuneli oraz z jezdni poprowadzonych przez obszary użytkowych poziomów wodonośnych. Biorąc pod uwagę, że wzdłuż wariantu I obwodnicy występują grunty przepuszczalne (np. dolina Bibiczanki, dolina Dłubni, obszar zasilania GZWP nr 409) nad poziomami wodonośnymi, zasilanymi poprzez infiltrację wód opadowych, wątpliwości organu odwoławczego wzbudza brak zastosowania separatorów na tych odcinkach drogi, które przecinają ww. grunty przepuszczalne.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie dostrzega podstaw, by jednoznacznie przesądzić na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, czy słuszny jest zarzut braku poprawności oceny oddziaływania na środowisko, ze względu na brak dostatecznych danych o warunkach hydrogeologicznych w rejonie planowanej trasy. Zacytowany w odwołaniu fragment raportu (s. 126 raportu), iż „*Trasa wariantu I obwodnicy Krakowa będzie przechodziła przez obszar o słabo udokumentowanych warunkach hydrogeologicznych*”, nie jest spójny z podanymi w innych częściach raportu informacjami dla trasy przebiegu wariantu I i III o: warunkach geologicznych (rozdz. 3.2), charakterystyce wód podziemnych (rozdz. 3.3) i oddziaływaniu na wody podziemne (rozdz. 5.1.5 i 5.2.5). Treść podanych rozdziałów zawiera informacje na temat występujących na trasie poszczególnych wariantów warunków hydrogeologicznych, stąd powyższy zapis wymaga doprecyzowania, dla których odcinków warunki hydrogeologiczne uznano za słabo udokumentowane.

Odnosząc się do zarzutu braku właściwej analizy w raporcie ruchów masowych ziemi możliwych w przypadku realizacji poszczególnych wariantów przebiegu obwodnicy, organ odwoławczy stwierdza, że kwestie dotyczące naruszenia równowagi zboczy, zagrożeń stateczności skarp, czy obniżenia spójności gruntów na podcinanych stokach, w znacznej mierze są zależne od właściwych rozwiązań projektowych, inżynierskich i technologii zastosowanych przy budowie planowanej drogi, których skuteczność nie może być co do zasady przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zwraca uwagę, że zaskarżona decyzja została wydana w oparciu o raport, w którym nie dokonano właściwej analizy w zakresie oddziaływania pól elektroenergetycznych na środowisko. Autorzy raportu stwierdzają, że w związku z przebudową kilku fragmentów linii elektroenergetycznych kolidujących z planowaną drogą nie przewiduje się negatywnych oddziaływań, a stanowisko swoje opierają na informacji z *Raportu o stanie środowiska w województwie małopolskim w 2009 r.* (WIOŚ w Krakowie, Kraków 2010 r.). Informacja zawarta w ww. opracowaniu na temat braku przekroczeń dopuszczalnego poziomu promieniowania pól elektroenergetycznych, odnosi się do punktów pomiarowych wytypowanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska. Jak wynika z ww. publikacji, pomiary wykonano w 45 punktach w całym województwie (w szczególności w centralnych dzielnicach lub osiedlach miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 50 tys., w pozostałych miastach i na terenach wiejskich), w miejscach dostępnych dla ludności. Tak ogólna informacja nie daje obrazu, jaki rozkład pól elektromagnetycznych wystąpi pod przebudowywanymi przesłami, czy znajdują się tam tereny dostępne dla ludności lub tereny zabudowy mieszkaniowej oraz, czy mogą wystąpić przekroczenia standardów w tym zakresie. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w

*sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania tych poziomów* (Dz. U. Nr 192, poz. 1883), dopuszczalne wartości składowej elektrycznej i magnetycznej dla źródła pola elektroenergetycznego o zakresie częstotliwości 50 Hz (właściwej dla sieci elektroenergetycznej), dla terenów zabudowy mieszkaniowej są bardziej restrykcyjne (1 kV/m – składowa elektryczna, 60 A/m – składowa magnetyczna) niż dla miejsc dostępnych dla ludności (10 kV/m – składowa elektryczna, 2.500 A/m – składowa magnetyczna). Należy podkreślić, że w ww. publikacji WIOŚ w Krakowie w ogóle nie odnosił wyników pomiarów do standardów dla terenów zabudowy mieszkaniowej, a wartość składowej elektrycznej dla takich terenów determinuje zasięg oddziaływania linii elektroenergetycznych. Organ II instancji wskazuje ponadto na brak sprecyzowania w raporcie, jaki jest zakładany przebieg przebudowy sieci 110 kV kolidujących z planowaną drogą, dla wariantu I. W rozdziale 2.2.3 raportu zostało wskazane, iż przebudowy będą wymagały 4 linie napowietrzne 110 kV i że zostaną zastosowane zarówno nowe słupy kratowe z przewodami, jak i kable. Z załączników graficznych (Rys. 3/1 i 3/2) wynika, że tylko 2 linie 110 kV będą wymagały przebudowy. W raporcie nie wskazano, które linie napowietrzne będą przebudowywane w wariantcie I oraz jaki będzie zakres tej przebudowy (lokalizacja słupów, linia napowietrzna czy kablowa), co nie pozwala na rozeznanie, jakie oddziaływania wiążą się z przebudową linii elektroenergetycznych. Zaskarżona decyzja również nie porusza ww. kwestii.

Odnosząc się do zarzutu zaniechania przez organ I instancji weryfikacji raportu pod kątem właściwego określenia przewidywanego oddziaływania na środowisko analizowanych wariantów i wyboru wariantu do realizacji, organ II instancji stwierdza, co następuje. W opinii organu odwoławczego RDOŚ w Krakowie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji w sposób pobieżny i niewystarczający odniósł się do przedstawionego w raporcie opisu wariantów przedsięwzięcia, określenia ich przewidywanego oddziaływania na środowisko, oraz uzasadnienia wyboru zaproponowanego przez inwestora wariantu I, wraz ze wskazaniem jego oddziaływania na ludzi, rośliny, zwierzęta, grzyby i siedliska przyrodnicze, wodę i powietrze, powierzchnię ziemi, z uwzględnieniem ruchów masowych ziemi, klimat i krajobraz, dobra materialne, zabytki i krajobraz kulturowy, objęte istniejącą dokumentacją, w szczególności rejestrem lub ewidencją zabytków, wzajemne oddziaływanie między ww. elementami (art. 66 ust. 1 pkt 5, 6 i 7 ustawy OOS). W szczególności porównanie wariantów dokonane przez organ I instancji nie uwzględnia oddziaływań akustycznych (o czym wcześniej była mowa) oraz ruchów masowych ziemi, natomiast braki w raporcie w zakresie inwentaryzacji przyrodniczej, przekładają się na lakoniczność uzasadnienia, iż wariant I jest najbardziej korzystny dla środowiska.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 104 kpa oraz art. 66 ust. 1 pkt 6 i 7 lit. „a” i lit. „c” ustawy OOS, poprzez wydanie zaskarżonej decyzji bez uwzględnienia istniejącego stanu faktycznego w zakresie aktualnego stanu zabudowy w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia, przyjmując stan sprzed co najmniej kilku lat, co skutkuje zaniechaniem właściwego uzasadnienia proponowanego przez wnioskodawcę wariantu ze wskazaniem jego oddziaływania m.in. na ludzi i dobra materialne, organ II instancji stwierdza, co następuje. Analiza dokonana przez organ odwoławczy wskazuje na rozbieżność danych zawartych w raporcie z danymi zawartymi na dostępnych w internecie zdjęciach satelitarnych (<http://maps.google.pl/maps>), jeśli chodzi o istniejącą zabudowę. W istocie dane zawarte na zdjęciach satelitarnych zawierają więcej budynków,

niż zał. 2 zaskarżonej decyzji, załącznik raportu (Rys. 1. Mapa środowiskowa) oraz kopie map ewidencyjnych załączonych do raportu. Jako przykład można podać:

- budynek usytuowany po wschodniej stronie skrzyżowania ul. Jurajskiej i ul. Na Zielonki w dzielnicy Krakowa Prądnik Biały (obszar Tonie),

- zabudowania w km 5+150 – 5+750, znajdujące się na północ od wariantu I planowanej drogi, przy ul. Naukowej, Grillowej, ul. Zielone Jary w miejscowości Marszowiec, gm. Zielonki,

które widać na zdjęciu satelitarnym, natomiast nie są zaznaczone na ww. mapach, stanowiących akta przedmiotowej sprawy. Powyższe fakty poddają w wątpliwość aktualność danych stanowiących podstawę do sporządzenia raportu, jak również podane ilości budynków wymagających rozbiórki (co stanowiło jednocześnie jedno z kryteriów analizy wariantowej) oraz, czy w analizach dotyczących dotrzymania poszczególnych standardów środowiska zostały uwzględnione wszystkie tereny zabudowy mieszkaniowej. Należy jednak zwrócić uwagę, że ww. rozbieżności mogą wynikać również z innej przyczyny – powstania nowej zabudowy w okresie między przygotowaniem dokumentacji do złożenia wniosku z dnia 31.08.2011 r. o wydanie zaskarżonej decyzji a wszczęciem postępowania odwoławczego (styczeń 2013 r.). Z powyższych względów organ II instancji nie przesądza o tym, czy ww. zarzut jest słuszny. Nie ulega jednak wątpliwości, że rozpatrując sprawę ponownie, organ I instancji będzie weryfikował aktualność dokumentacji w ww. zakresie, mając na uwadze art. 66 ust. 1 pkt 14 ustawy OOOŚ, obligujący do przedstawienia w raporcie zagadnień w formie kartograficznej, która umożliwi kompleksowe przedstawienie przeprowadzonych analiz oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 85 ust. 2 pkt lit. „b” tiret 1 oraz art. 3 ust. 1 pkt 8 lit. „a” ustawy OOOŚ w związku z art. 104 kpa, poprzez rozstrzygnięcie sprawy na podstawie raportu przygotowanego w oparciu o nieobowiązujące w dniu wydania akty prawne, organ II instancji stwierdza, co następuje. SMZ podało cztery akty prawne, które nie obowiązywały w dniu wydania zaskarżonej decyzji:

- 1) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 marca 2008 r. *w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu* (Dz. U. Nr 47, poz. 281),
- 2) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 grudnia 2008 r. *w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu* (Dz. U. z 2009 r. Nr 5, poz. 31),
- 3) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 sierpnia 2001 r. *w sprawie określenia rodzajów siedlisk przyrodniczych podlegających ochronie* (Dz. U. Nr 92, poz. 1029),
- 4) Rozporządzenie Nr 82/06 Wojewody Małopolskiego z dnia 17 października 2006 r. *w sprawie Parku Krajobrazowego Dolinki Krakowskie* (Dz. U. Woj. Małop. Nr 654, poz. 3998).

Ad. 1) Rozporządzenie to przestało obowiązywać w dniu 03.10.2012 r. i zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. *w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu* (Dz. U. z 2012 r., poz. 1031). Treść uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie pozwala na stwierdzenie, na podstawie którego aktu prawnego organ I instancji wydał swoje rozstrzygnięcie.

Ad. 2) Rozporządzenie to przestało obowiązywać w dniu 03.10.2012 r. i zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 13 września 2012 r. *w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu* (Dz. U. z 2012 r., poz. 1032). Należy zwrócić uwagę, że ww. rozporządzenie dotyczy zasad dokonywania przez Inspekcję Ochrony Środowiska oceny jakości powietrza w

strefach, o których mowa w art. 87 ust. 2 ustawy POŚ, zatem nie ma zastosowania do przedmiotowego postępowania i nie mogło mieć wpływu na wydanie zaskarżonej decyzji.

Ad. 3) Rozporządzenie to przestało obowiązywać w dniu 14.06.2005 r. Aktualnie ochrona siedlisk przyrodniczych jest przedmiotem rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. *w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000* (Dz. U. Nr 77, poz. 510).

Ad. 4) Rozporządzenie to przestało obowiązywać w dniu 29.12.2011 r. i zostało zastąpione Uchwałą Nr XV/247/11 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 listopada 2011 r. *w sprawie Parku Krajobrazowego Dolinki Krakowskie* (Dz. U. Woj. Małop. Nr 583, poz. 6624).

Rozpatrując sprawę ponownie, RDOŚ w Krakowie powinien uwzględnić obowiązujące akty prawne.

Organ odwoławczy zwraca uwagę na niedookreślony i niemierzalny charakter niektórych warunków zaskarżonej decyzji, co stwarza ryzyko ich dowolnej interpretacji:

- 1) Warunek I.1.2. „p” (dot. „regularnego” czyszczenia rowów trawiastych i zbiorników filtracyjnych) – nie precyzuje, jaka częstotliwość ich czyszczenia jest w istocie wymagana;
- 2) Warunek I.1.2. „q” (dot. materiałów stosowanych do podbudowy drogi i konstrukcji nasypu drogowego, gwarantujących „brak możliwości zanieczyszczenia wód”) - nie określa, jakie to konkretnie materiały;
- 3) Warunek I.1.3. „a” (dot. metod wykonania tuneli) nie określa, jakie względy technologiczne, geotechniczne lub inne przemawiają za zastosowaniem metody odkrywkowej zamiast górniczej;
- 4) Warunek I.1.3. „d” (dot. odwodnienia drogi) nie precyzuje, na których odcinkach planowanej drogi ma być system otwarty w postaci rowów trawiastych, a na których ujęty w szczelną kanalizację deszczową z osadnikami, mimo że w raporcie określono to w Tabeli 2.4/1. - Planowane odwodnienie północnej obwodnicy Krakowa;
- 5) Warunek I.1.3. „i” (dot. zastosowania urządzeń regulujących odpływy wód opadowych) nie precyzuje, które odcinki drogi spełniają kryteria posiadania niewystarczającej przepustowości odbiorników.

Organ II instancji podkreśla, że niedopuszczalne jest takie formułowanie warunków, które nie nakłada na podmiot konkretnego zobowiązania. W wyroku z dnia 28.02.2011 r. WSA w Krakowie (sygn. II SA/Kr 9/11) wypowiedział się w następujący sposób: *„Rozstrzygnięcie decyzji sformułowane w sposób niezwykle lakoniczny i rażąco nieprecyzyjny, uniemożliwiający zidentyfikowanie, co jest jej przedmiotem, rażąco narusza prawo (...) w świetle utrwalonego orzecznictwa, rozstrzygnięcie decyzji powinno być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny, tak aby było zrozumiałe dla stron - i to nawet bez uzasadnienia, które nie zawsze musi być składnikiem decyzji - i nie dawało możliwości różnej interpretacji”*. W podobny sposób na temat precyzyjności zapisów decyzji administracyjnej wypowiedział się NSA oz. w Gdańsku w wyroku z dnia 30.12.1987 r. (sygn. SA/Gd 1045/87): *„Decyzja organu administracji państwowej, nakładająca na stronę postępowania administracyjnego obowiązek określonego zachowania, powinna obowiązek ten wyrażać precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji”*. W tym samym wyroku, w kontekście zaistnienia nieprecyzyjnego warunku w decyzji, sąd uznał, że *„Taka forma określenia obowiązku /nakazu/ administracyjnego pozbawia decyzję administracyjną waloru wykonawczego, a tym samym czyni z niej decyzję wadliwą.”*

W ocenie organu II instancji zaskarżona decyzja została wydana w oparciu o dokumentację (przedłożoną przez wnioskodawcę), która nie zawiera informacji, na jakiej podstawie wyznaczono na załącznikach graficznych do raportu „granice oddziaływania inwestycji” (dla wariantu I). Powyższe naruszenie, jak również brak w zaskarżonej decyzji informacji na ten temat, prowadzi do wniosku, że RDOŚ w Krakowie nie zweryfikował zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia, jak również budzi wątpliwości, czy przedłożone wypisy z rejestru gruntów i kopie map ewidencyjnych obejmują obszar oddziaływania inwestycji (zgodnie z art. 74 ust. 1 pkt 3 i 6 ustawy OOS). To z kolei wskazuje na brak określenia przez organ I instancji kręgu stron przedmiotowego postępowania, który w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wyznacza się z reguły poprzez zbadanie, nieruchomości których właścicieli i użytkowników wieczystych znajdują się w zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia. Za takim podejściem do wyznaczenia kręgu stron postępowania przemawia konieczność wywiedzenia indywidualnego interesu prawnego skarżącego z konkretnych przepisów prawa materialnego, jakimi w tym przypadku są rozporządzenia normujące różne rodzaje oddziaływań.

Wymaga również zasygnalizowania, że na naruszenie przez RDOŚ w Krakowie art. 107 § 1 i 3 kpa, w związku z art. 82 i 85 ust. 2 pkt 1 lit. „b” tiret 1 ustawy OOS, wskazuje także brak odniesienia się przez organ I instancji w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji do opisu istniejących w sąsiedztwie lub w bezpośrednim zasięgu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia zabytków, analizy i oceny możliwych zagrożeń i szkód dla zabytków chronionych, w szczególności zabytków archeologicznych oraz określenia założeń do ratowniczych badań zidentyfikowanych zabytków odkrywanych w trakcie robót budowlanych i programu zabezpieczenia istniejących zabytków przed negatywnym oddziaływaniem planowanego przedsięwzięcia oraz ochrony krajobrazu kulturowego (art. 66 ust. 1 pkt 3 i 10 ustawy OOS). Wnioskodawca przedłożył obszerne, osobne opracowanie w tym zakresie (Raport oddziaływania inwestycji na środowisko kulturowe. Północna Obwodnica Krakowa; Kraków-Tarnów, 2009-2010 r.; 287 stron), jednak w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji nie podano żadnych informacji o inwentaryzacji zabytków, ocenie zagrożeń, kwestii ich zabezpieczenia i badań ratowniczych. Analogiczny zarzut dotyczy opisu przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia (art. 66 ust. 1 pkt 4 ustawy OOS), zagadnienia szczególnie istotnego w przypadku przedmiotowej inwestycji, które nie zostało uwzględnione w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Należy podkreślić, że według raportu skutki nierealizowania przedsięwzięcia są bardzo wymierne, ze względu na obciążenie komunikacyjne istniejących ulic i jego konsekwencje w postaci oddziaływań akustycznych, emisji spalin, wibracji itd.

Należy wskazać także na istotny błąd proceduralny, którego dopuścił się organ I instancji, powodujący ograniczenie stronom prawa do udziału w postępowaniu. Jak wynika z akt sprawy, wnioski o wydanie zaskarżonej decyzji został złożony w dniu 01.09.2011 r., natomiast zawiadomienie o wszczęciu postępowania zostało wydane przez RDOŚ w Krakowie dopiero w dniu 05.07.2012 r. Biorąc pod uwagę jednokrotne wezwanie inwestora przez organ I instancji o uzupełnienie braków formalnoprawnych wniosku (co oznacza uznanie przez RDOŚ w Krakowie wniosku za kompletny), jak również datę odpowiedzi na wezwanie – 07.10.2011 r., należy stwierdzić, że organ I instancji bezzasadnie zwlekał przez 9 miesięcy z powiadomieniem stron o wszczęciu postępowania. Strony powinny być zawiadomione o wszczęciu postępowania niezwłocznie po tym, gdy formalne wymogi wniosku zostały spełnione i przed podejmowaniem przez organ jakichkolwiek

kolejnych czynności (np. wzywania inwestora do uzupełnień raportu). Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie administracyjne, poza działaniem w granicach prawa materialnego, jest przestrzeganie przepisów kpa, uchwalonych m.in. w celu ochrony praw wszystkich stron postępowania. Art. 10 § 1 kpa ustanawia zasadę ogólną czynnego udziału strony w toku postępowania, a zatem od chwili jego wszczęcia do zakończenia wydaniem decyzji. Czynny udział w postępowaniu przejawia się m.in. w prawie przysługującym stronom do wyrażania swoich żądań lub wnoszenia uwag na każdym jego etapie. Art. 61 § 4 kpa, nakazujący organowi zawiadomić o wszczęciu postępowania wszystkie osoby będące stronami, stanowi formę realizacji zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu. Aby jednak strony mogły z powyższego prawa skorzystać, muszą być świadome, że takie postępowanie się toczy. W doktrynie orzeczniczej uznaje się, iż przywołany art. 61 § 4 kpa statuuje zasadę jawności wszczętego postępowania wobec wszystkich stron. Powyższe oznacza, iż organ ma bezwzględny obowiązek niezwłocznego zawiadomienia wszystkich osób będących stronami o wszczęciu postępowania.

Należy również zwrócić uwagę, że organ I instancji naruszył art. 36 kpa, nie zawiadamiając ani razu stron postępowania o niezakończonym w terminie, z podaniem przyczyny zwłoki oraz wskazaniem nowego terminu. Zgodnie z art. 35 § 3 kpa, sprawa, której wyjaśnienie nie wymaga postępowania wyjaśniającego, powinna być zakończona nie później niż w ciągu 1 miesiąca, natomiast sprawa szczególnie skomplikowana nie później niż w ciągu 2 miesięcy. RDOŚ w Krakowie prowadził postępowanie przez ponad 14 miesięcy, bez stosowania się do powyższych przepisów.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska stwierdza, że wskazane naruszenia w zakresie braków formalnych wniosku, zbyt szerokiego zakresu ponownej oceny oddziaływania na środowisko wynikającego z niezbadania części oddziaływań na etapie przeprowadzonej oceny, jak również obszernych i zasadniczych braków w raporcie oraz ułomności uzasadnienia zaskarżonej decyzji, co zostało wykazane w uzasadnieniu niniejszej decyzji, przemawiają za uchyleniem zaskarżonego rozstrzygnięcia i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia. Należy stwierdzić, iż wydanie zaskarżonej decyzji zostało dokonane bez wyczerpującego zebrania w sprawie materiału dowodowego, a co za tym idzie bez rzetelnego wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy. Stosownie do art. 7 kpa, w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do zakończenia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Cytowany przepis formułuje jedną z zasad postępowania, jaką jest zasada prawdy obiektywnej, której realizacja ma ścisły związek z zasadą praworządności i wywiera zasadniczy wpływ na ukształtowanie całego postępowania administracyjnego. Z zasady tej wynika m.in. zapisany w art. 77 § 1 kpa obowiązek organu określania w każdej sprawie, jakie dowody są konieczne do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz ich poszukiwania. RDOŚ w Krakowie naruszył ww. obowiązki organu prowadzącego postępowanie, wynikające z art. 7 i art. 77 kpa. Zaskarżona decyzja obciążona jest nieprawidłowościami, zarówno w zakresie nałożonych w sentencji warunków, jak i samego uzasadnienia. W ocenie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z uzasadnienia tego wynika, że RDOŚ w Krakowie w toku prowadzonego postępowania nie dokonał starannej analizy i pobieżnie ocenił zebraną w sprawie dokumentację, jak również nie przeprowadził samodzielnie oceny oddziaływania przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko. O powyższym może świadczyć chociażby fakt, iż organ I instancji nie odniósł się w uzasadnieniu do wszystkich wprowadzonych



decyzją warunków (m.in.: I.1.2.d, j, k), jak również do przedstawionych w raporcie zaleceń (choćby w kwestii zabezpieczenia wykopów oraz zakresu nadzoru przyrodniczego), mimo iż zobowiązany był wziąć pod uwagę i wskazać w uzasadnieniu sposób, w jaki zostały uwzględnione ustalenia zawarte w raporcie. Dodatkowo w uzasadnieniu decyzji nie przywołano powodów nałożenia obowiązku ponownej oceny oddziaływania na środowisko. Należy także zwrócić uwagę, że zaskarżone rozstrzygnięcie opiera się w całości na przedstawionych w raporcie informacjach i wyciągniętych z nich przez autora raportu wnioskach, stanowiących jedynie element materiału dowodowego, który następnie winien zostać przeanalizowany i oceniony przez organ prowadzący przedmiotowe postępowanie. Wydanie decyzji na podstawie raportu, który nie spełnia wymogów art. 66 ustawy OOS, oznacza naruszenie również ww. przepisu. Ponadto RDOŚ w Krakowie naruszył art. 107 § 3 kpa oraz art. 82, art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. „b” tiret 1 oraz art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. „c” ustawy OOS, poprzez niewskazanie w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji faktów, które organ uznał za udowodnione, oraz dowodów, na których się oparł. Zostały one szczegółowo wskazane we wcześniejszej części niniejszej decyzji. Rozważania organu I instancji w zakresie tego, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie uwzględnione ustalenia zawarte w raporcie, zawierają się na zaledwie 2 stronach i, jak wykazano powyżej, uniemożliwiają kontrolę przesłanek, jakimi kierował się RDOŚ w Krakowie, wydając zaskarżoną decyzję oraz dokonanie jej zasadności w toku kontroli instancyjnej.

Mając na uwadze, że kompetencje orzecznicze organu odwoławczego nie sprowadzają się tylko do kontroli zasadności zarzutów podniesionych w stosunku do decyzji organu I instancji, lecz do całościowej analizy akt sprawy oraz kontroli merytorycznej rozstrzygnięcia tego organu, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska stwierdził, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem wskazanych we wcześniejszych częściach niniejszej decyzji przepisów prawa procesowego oraz materialnego. Powyższe wady postępowania uzasadniają uchylenie zaskarżonej decyzji oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez RDOŚ w Krakowie, z uwagi na fakt, iż konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Uchylenie decyzji w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia (art. 138 § 2 kpa) może nastąpić w przypadku, gdy została ona wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Zgodnie z treścią komentarza do kpa (Komentarz aktualizowany do art. 138 kpa – Andrzej Wróbel (stan prawny: 16.05.2013 r.)), pod przesłanką „koniecznego do wyjaśnienia zakresu sprawy, mającego istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie” należy rozumieć sytuację, w której organ pierwszej instancji nie przeprowadził, z naruszeniem przepisów postępowania, postępowania wyjaśniającego w takim zakresie, że miało to istotny wpływ na treść wydanej przez niego decyzji. W przedmiotowym postępowaniu niewątpliwie zaistniały obie przesłanki wymienione w art. 138 § 2 kpa, bowiem doszło do naruszenia przepisów postępowania, a sposób jego przeprowadzenia mógł mieć wpływ na jego rozstrzygnięcie. Warto przywołać w tym miejscu inny fragment ww. komentarza do kpa, który potwierdza zasadność przekazania niniejszej sprawy organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia: „*dotatkowe postępowanie, o którym mowa w art. 136 k.p.a., organ odwoławczy wykorzystuje w tych warunkach, kiedy postępowanie wyjaśniające przeprowadzone przez organ pierwszej instancji jest w zasadzie żądawalające i kiedy wchodzi w grę tylko uzupełnienie tego postępowania dodatkowymi dowodami i materiałami*”. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że przepis art. 136 kpa ma charakter fakultatywny dla organu, nie obliguje go w każdej sytuacji do uzupełniania we

własnym zakresie dowodów i materiałów w sprawie, a więc jego zastosowanie nie ma także charakteru nieograniczonego i muszą istnieć racjonalne granice takiego uzupełnienia, uzasadniające jego dokonanie w postępowaniu prowadzonym przez organ II instancji, by nie naruszyć zasady dwuinstancyjności (art. 15 kpa). Zastosowanie tego przepisu przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w przedmiotowej sprawie musiałoby bowiem oznaczać konieczność kompleksowego uzupełniania materiału dowodowego, stąd w pełni uzasadnione jest zastosowanie w tym przypadku art. 138 § 2 kpa.

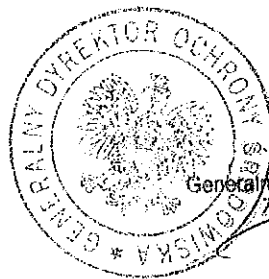
Pozostałe zarzuty odwołania organ I instancji weźmie pod uwagę przy ponownym rozpatrywaniu sprawy.

W związku z wypowiedzeniem przez Tomasza Długosza pełnomocnictwa udzielonego mu przez Stowarzyszenie Moje Zielonki (zawiadomienie z dnia 07.06.2013 r. o wypowiedzeniu pełnomocnictwa), doręczenie niniejszej decyzji zostaje dokonane bezpośrednio skarżącemu.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

Na decyzję służy stronie skarga wnoszona na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w terminie 30 dni od dnia otrzymania decyzji.



z upoważnienia  
Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska  
7-ca Generalnego Dyrektora  
Ochrony Środowiska  
Piotr Otawski

Otrzymują:

1. Stowarzyszenie Moje Zielonki, ul. Zielone Jary 42, 32-087 Zielonki,
2. Województwo Małopolskie, ul. Raclawicka 56, 30-017 Kraków,
3. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie, Pl. Na Stawach 3, 30-107 Kraków,
4. Strony postępowania na podstawie art. 49 kpa, poprzez publiczne obwieszczenie w następujących urzędach:
  - Urząd Miasta Kraków, Pl. Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków,
  - Urząd Gminy Wielka Wieś, ul. Wesola 48, 32-089 Wielka Wieś,
  - Urząd Gminy Zielonki, ul. Krakowskie Przedmieście 116, 32-087 Zielonki,
  - Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Krakowie, ul. Pl. Na Stawach 3, 30-107 Kraków,
  - Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa.

Do wiadomości:

1. Andrzej Garpiel (ARG Projektowanie Inwestycyjne Andrzej i Renata Garpiel Sp. J.), ul. K.H. Piątka 16, 31-234 Kraków.