



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.018.01.2019

REGIONALNA DYREKCJA
OCHRONY ŚRODOWISKA W BYDGOSZCZY

Wpłynęło: 2020 -01- 21

Nr

Maria Dombrowicz
Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska
w Bydgoszczy
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
ul. Dworcowa 81
85-009 Bydgoszcz



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/049 Realizacja zadań organów administracji rządowej w procesie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Bydgoszczy ul. Dworcowa 81, 85-009 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Dombrowicz, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy od 1 sierpnia 2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Marek Michnikowski, Regionalny Konserwator Przyrody w Bydgoszczy, od 14 lipca 2017 r. do 31 lipca 2017 r. oraz od 30 stycznia 2016 r. do 10 lutego 2016 r. Dariusz Wrzos, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, od 11 lutego 2016 r. do 13 lipca 2017 r. Włodzimierz Ciepły, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, od 7 listopada 2008 r. do 29 stycznia 2016 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 476-493)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania związane z wydawaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w tym przeprowadzanie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i/lub obszary Natura 2000, weryfikacji raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i/lub obszary Natura 2000, z uwzględnieniem udziału społeczeństwa w tej procedurze. 2. Działania dotyczące opiniowania obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania i zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a także uzgadniania warunków realizacji przedsięwzięć. 3. Działania związane z postępowaniem w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko przedsięwzięć. 4. Zapewnienie kompletności i terminowości prowadzenia bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko. 5. Zamieszczanie w publicznie dostępnych wykazach danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, wszystkich wymaganych dokumentów sporządzanych w ramach postępowań o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. z wykorzystaniem dowodów powstałych przed/po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Artur Nierebiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/138/2019 z 17 września 2019 r. Leszek Murat, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/143/2019 z 1 października 2019 r. oraz nr LBY/1/2020 z 3 stycznia 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str.1-2,474-475, 1199-1200)</p>

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska³ wydawał decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach zgodnie z wymaganymi procedurami i na podstawie wymaganych dokumentów. Każdorazowo weryfikował materiały z wymogami zawartymi w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴, a w razie wątpliwości lub niekompletności wzywał wnioskodawców do ich uzupełnienia.

W przypadku wniosków o wydanie opinii w sprawie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz wniosków o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia, RDOŚ dokonywał rzetelnej oceny stanu faktycznego, opinie wydawał na podstawie kompletnych danych i informacji oraz odpowiednio je uzasadniał. Rozpatrywanie przez RDOŚ części wniosków, co do potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 odbywało się bez przekazania do RDOŚ informacji wymaganych w uoos.

RDOŚ zamieścił wszystkie wymagane dokumenty sporządzane w ramach postępowań o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach⁵, w publicznie dostępnych wykazach danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.

Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości dotyczyły: niezachowania terminów wynikających z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ przy wydawaniu DŚU, niewskazywania terminów na złożenie wyjaśnień przy wezwaniach wystawionych na podstawie art. 50 § 1 Kpa, nieaktualizowania danych w Publicznie Dostępnym Wykazie Danych (Ekoportal)⁷, niewprowadzania lub nieterminowego wprowadzania danych do bazy danych o ocenach oddziaływania⁸ i PDWD⁹ oraz wydawania postanowień o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko¹⁰ i DŚU z naruszeniem terminów wskazanych w uoos (odpowiednio 30 dni i dwa miesiące).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej „RDOŚ” lub Regionalny Dyrektor.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, ze zm., Dalej: „uoos”.

⁵ Dalej: „DŚU”.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm., Dalej: „Kpa”.

⁷ Dalej: „PDWD”.

⁸ Dalej: „Baza OOS”.

⁹ Publicznie Dostępny Wykaz Danych (Ekoportal).

¹⁰ Rozumie się przez to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności: weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień, zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Dalej: „oos”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w tym m.in. przeprowadzanie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i/lub obszary Natura 2000, weryfikacji raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i/lub obszary Natura 2000, z uwzględnieniem udziału społeczeństwa w tej procedurze

1.1 Rozpatrywanie przez regionalnego dyrektora wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. do RDOŚ złożono 913 wniosków o wydanie DŚU. W 399 przypadkach odmówiono wszczęcia postępowania ze względu na brak kwalifikacji przedsięwzięcia, 34 wnioski pozostawiono bez rozpoznania z powodu niespełniania wymagań ustalonych w przepisach prawa, 19 wniosków przekazano organowi właściwemu do jego rozpatrzenia, a w 42 przypadkach wydano decyzje umarzające postępowanie po tym jak postępowania stało się bezprzedmiotowe lub na wniosek inwestora. W badanym okresie nie zwracano wniosków wnoszącemu ani nie stosowano innych rozstrzygnięć.

Spośród złożonych wniosków o wydanie DŚU: 440 dotyczyło przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a pięć wniosków dotyczyło przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (trzy złożono z raportem ooś). Na podstawie wyżej wymienionych wniosków Regionalny Dyrektor wydał: 42 postanowienia na podstawie art. 63 ust. 1 i 4 uoos tj. stwierdził obowiązek przeprowadzenia ooś i ustalił zakres raportu, dwa postanowienia z art. 69 ust. 3 uoos tj. ustalił zakres raportu oraz 360 postanowień na podstawie art. 63 ust. 2 uoos, w których stwierdził brak potrzeby przeprowadzania ooś. Do jednego z postanowień wydanych na podstawie art. 63 ust. 1 i 4 uoos wniesiono zażalenie. Po jego rozpatrzeniu wydano rozstrzygnięcie na podstawie art. 132 § 1 Kpa, w zw. z art. 144 Kpa o braku potrzeby wznowienia postępowania na podstawie art. 145-145b Kpa.

(akta kontroli str. 494-528, 534)

Szczegółowe badanie 28 procedowanych przez Regionalną Dyрекcyję wniosków o wydanie DŚU (12 dotyczących spraw przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, po rozpatrzeniu, których nie stwierdzono potrzeby przeprowadzania ooś; dziewięciu dotyczących przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, po rozpoznaniu, których stwierdzono obowiązek przeprowadzenia ooś; trzech dotyczących przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko przedłożonych wraz z raportem ooś; jednego dotyczącego przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko po rozpatrzeniu, którego ustalono zakres raportu oraz trzech pozostawionych bez rozpoznania) wykazało, że we wszystkich prowadzonych postępowaniach Regionalny Dyrektor każdorazowo:

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

- analizował kompletność złożonego wniosku, a w przypadku jego niekompletności wzywał do uzupełnienia brakujących elementów w trybie art. 64 Kpa w 17 na 21 złożonych wniosków dla przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko, a także w przypadku wątpliwości, co do przedstawionych materiałów wzywał do ich wyjaśnienia, w trybie art. 50 Kpa w dziewięciu przypadkach na 21 złożonych wniosków, w tym w jednym przypadku dokonano dwukrotnego wezwania;
- weryfikował prawdziwość przekazanych informacji i danych w zakresie stwierdzenia potrzeby przeprowadzenia ooś lub zakresu raportu ooś na podstawie posiadanych przez siebie danych¹²;
- wydawał postanowienia dotyczące obowiązku przeprowadzenia ooś i określenia zakresu raportu (art. 63 ust. 1 i 4 uooś), a także braku potrzeby przeprowadzenia ooś (art. 63 ust. 2 uooś) albo zakresu raportu (art. 69 ust. 3 uooś). Zostały one wydane na podstawie wniosków, spełniających wymagania określone w art. 62a uooś oraz w art. 74 uooś, gdzie stanowisko wskazane w postanowieniu było uzasadnione w sposób opisowy.

Postanowienia¹³:

- dotyczące obowiązku przeprowadzenia ooś i określenia zakresu raportu RDOŚ wydawał po upływie od jednego do 28 dni od daty złożenia kompletnego wniosku,
- dotyczące braku potrzeby przeprowadzenia ooś wydawano po upływie od sześciu do 41 dni od daty złożenia kompletnego wniosku,
- określające zakres raportu ooś, dotyczącego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko wydano po upływie 15 dni od daty złożenia kompletnego wniosku o wydanie DŚU.

Wszystkie badane postanowienia w sprawie obowiązku przeprowadzenia ooś lub braku potrzeby przeprowadzenia ooś zawierały informacje o uwarunkowaniach, o których mowa w art. 63 ust. 1, dotyczących danego przedsięwzięcia.

W badanym okresie nie zaistniały przypadki uchylecia przez Generalnego Dyrektora postanowienia stwierdzającego obowiązek przeprowadzenia ooś lub zakresu raportu ooś w związku, z czym nie wydawano nowych postanowień na podstawie art. 132 Kpa.

Badanie zasadności pozostawienia wniosku bez rozpoznania w trzech przypadkach ze względu na nieusunięcie braków przez wnioskodawcę nie wykazało nieprawidłowości. Regionalny Dyrektor w każdej z tych spraw wzywał do uzupełnienia wniosków o wydanie DŚU pouczając, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie sprawy bez rozwiązania, co nastąpiło z tego względu.

(akta kontroli str.536-722)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku dziesięciu wezwań¹⁴ wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku o wydanie DŚU, wydanych na podstawie art. 50 § 1 Kpa, RDOŚ nie wskazał

¹² Na podstawie przedstawionej dokumentacji stwierdzono, że pracownicy RDOŚ w badanych sprawach każdorazowo weryfikowali prawdziwość przekazanych danych z wewnętrznym geoportalem, publikacjami prasowymi i internetowymi, systemem LEX, bazie centralnego Rejestru form ochrony przyrody a także materiałami dotyczącymi uchwalonych MZP. Prowadzono także metryki spraw.

¹³ Terminowość weryfikowano z uwzględnieniem art. 35 i 36 Kpa.

¹⁴ Dotyczyło to spraw: WOO.420.283.2018, WOO.420.291.2018, WOO.4260.50.2017, WOO.420.303.2018, WOO.4233.1.2016, WOO.420.257.2018, WOO.4260.44.2017, WOO.4260.198.2017 oraz WOO.420.36.2018 (dwa wezwania).

w nim terminu do którego żądanie powinno być spełnione, czym naruszono art. 54 §1 pkt 5 Kpa.

(akta kontroli str. 536-673)

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że w jej ocenie nie ma żadnego obowiązku, aby na podstawie art. 50 Kpa wyznaczać stronie, a nie świadkom, biegłym lub osobom trzecim, termin dokonania czynności. Upoważnienie organu do wyznaczania terminów stronie postępowania musi wynikać wprost i bezpośrednio z ustawy. Taką funkcję pełni chociażby art. 64 Kpa. Wyraźnie w nim wskazuje się, że organ wyznacza termin i jednocześnie określa rygor. Zarówno art. 50 Kpa nie jest adresowany wyłącznie do stron postępowania, a art. 54 jest adresowany wyłącznie do osób trzecich, świadków lub biegłych, którzy dopiero z wezwania mogą się zorientować, że toczy się jakieś postępowanie administracyjne, dotyczące pośrednio ich osoby. Takim podmiotom można wyznaczyć termin, albowiem brak terminu pozbawia w istocie organ kontroli wykonania jego wezwania.

Wyjaśniła dalej, że wyznaczanie terminu stronie mijają się z procesowym celem, albowiem w przypadku braku reakcji strona ryzykuje albo wydaniem decyzji odmawiającej, albo wydaniem decyzji umorzeniowej. Organ bowiem będzie orzekał na podstawie tych dowodów, które do tej pory zgromadził.

W tej sytuacji organ nie musi wskazywać w wezwaniu dokonywanym na podstawie art. 50 Kpa terminu wykonania czynności. Pomiędzy art. 50 a 54 Kpa nie istnieje taki oto związek, że każde wezwanie dokonywane na podstawie art. 50 Kpa musi zawierać elementy z art. 54 Kpa, a praktykowany w ramach wezwania do uzupełnienia braków formalnych, zgodnie z art. 64 Kpa, siedmiodniowy termin uzupełnienia braków, czy nawet przedłużony czternastodniowy termin, nie znajduje uzasadnienia faktycznego w przypadku wezwania do merytorycznych braków w dokumentacji, które uniemożliwiają podjęcie stosownego stanowiska w sprawie.

(akta kontroli str. 1177-1192)

Zdaniem NIK przyjęty przez RDOŚ sposób postępowania powoduje, że postępowanie może trwać w praktyce bezterminowo.

2. Dwa postanowienia dotyczące braku potrzeby przeprowadzenia ooś wydano z naruszeniem terminu wskazanego w art. 65 ust. 1 uooś, tj. po upływie 30 dni od daty wpływu kompletnego wniosku o wydanie DŚU. Dotyczyło to spraw: WOO.420.36.2018 oraz WOO.4233.1.2016, gdzie postanowienia wydano po upływie odpowiednio: 41 i 35 dni od złożenia kompletnego wniosku o wydanie DŚU.

(akta kontroli str. 569-673)

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zależne są od wielu czynników zewnętrznych, narzuconych zapisami uooś. Biorąc pod uwagę etap rozstrzygnięcia częściowego w postaci postanowienia o braku lub o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, należy mieć na uwadze konieczność wszczęcia postępowania, z czym jest związane powiadomienie wszystkich stron o dokonaniu tej czynności, ale też zwrócenie się do organów opiniodawczych, takich jak właściwa miejscowo inspekcja sanitarna, jak też (od 2018 r.) Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Nadmieniła dodatkowo, że oba te organy winny złożyć stanowisko w danej sprawie w terminie dwóch tygodni od chwili otrzymania materiałów, przy czym o ile opinia inspekcji sanitarnej jest akceptowalna w formie „milczącej zgody” (fizyczny brak wydania opinii w terminie 14 dni),

o tyle organ prowadzący postępowanie winien oczekiwać opinii od Wód Polskich, nawet w sytuacji rzeczywistego braku odpowiedzi po 14 dniach.

(akta kontroli str.1177-1192)

NIK wskazuje, że okoliczności podniesione w wyjaśnieniach dotyczące uzyskania opinii i uzgodnień nie dotyczą ww. przekroczeń w zakresie terminów prowadzenia spraw.

1.2 Weryfikacja raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko

Opis stanu faktycznego

Szczegółowe badanie 13 raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wykazało, że we wszystkich prowadzonych postępowaniach RDOŚ weryfikował kompletność i prawidłowość danych zawartych w raportach o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko¹⁵. W szczególności podejmowano wystarczające działania w celu otrzymania trzech raportów ooś spełniających wymagania art. 66 uoos oraz 10 zgodnych z postanowieniami ustalającymi ich zakres, wydanymi na podstawie art. 63 ust. 1 i ust. 4 uoos lub art. 69 ust. 3 uoos. Wnioskodawców niezwłocznie wzywano w trybie art. 64 Kpa¹⁶ do uzupełnienia przedłożonych raportów m.in. o przekazanie oryginałów dokumentów, a także do złożenia wyjaśnień w trybie art. 50 Kpa, dotyczących treści raportu (ogółem 17 wezwań w 11 sprawach). Wezwania dotyczyły m.in.: uszczegółowienia informacji w nich zawartych (np. wykazania zabezpieczeń w zakresie ochrony przeciwpożarowej), opisu dalszego postępowania z odpadami, przedstawienia obliczeń na podstawie, których zawarto przedłożone dane oraz wyjaśnienia niektórych zapisów w raportach ooś (np. co oznacza zapis „biorąc pod uwagę ukierunkowanie planowanej inwestycji na zbieranie i przetwarzanie surowców wtórnych”). Badane raporty (po ich uzupełnieniach) zawierały wszystkie elementy określone w art. 66 ust. 1 uoos albo w postanowieniu wydanym na podstawie art. 63 ust. 1 i ust. 4 lub art. 69 ust. 3 uoos, z uwzględnieniem uwarunkowań określonych w art. 66 ust. 1a-7 uoos, w szczególności: opisy elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 2-2b uoos, opisy przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia oraz opis analizowanych wariantów przedsięwzięcia wraz z oddziaływaniem i uzasadnieniem wariantu proponowanego (art. 66 ust. 1 pkt 4-7 uoos) oraz streszczenie w języku niespecjalistycznym informacji zawartych w raporcie, które odnosiło się do każdego elementu raportu (art. 66 ust. 1 pkt 18 uoos).

Opisy elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przedstawione były na podstawie danych nie starszych niż 3 lata (w przypadku 10 raportów ooś), a w jednym przypadku na podstawie inwentaryzacji przeprowadzonej w okresie 4-6 lat poprzedzających złożenie raportu. W dwóch przypadkach przeprowadzenie inwentaryzacji przyrodniczej nie było wymagane.

(akta kontroli str. 674, 723-801)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

¹⁵ Na podstawie przedstawionej dokumentacji stwierdzono, że pracownicy RDOŚ w badanych sprawach każdorazowo weryfikowali prawdziwość przekazanych danych z wewnętrznym geoportalem, publikacjami prasowymi i internetowymi, systemem LEX, bazie centralnego Rejestru form ochrony przyrody a także materiałami dotyczącymi uchwalonych MZP. Prowadzono także metryki spraw.

¹⁶ W dwóch przypadkach spośród 13 badanych spraw (wszystkie dotyczyły przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko.

W przypadku 17 wezwań wnioskodawców¹⁷ do uzupełnienia raportu ooś wydanych na podstawie art. 50 § 1 Kpa, RDOŚ nie wskazał terminów do którego żądanie powinno być spełnione, czym naruszono art. 54 §1 pkt. 5 Kpa.

(akta kontroli str. 723-801)

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że w jej ocenie nie ma żadnego obowiązku, aby na podstawie art. 50 Kpa wyznaczać stronie, a nie świadkom, biegłym lub osobom trzecim, termin dokonania czynności. Upoważnienie organu do wyznaczania terminów stronie postępowania musi wynikać wprost i bezpośrednio z ustawy. Taką funkcję pełni chociażby art. 64 Kpa. Wyraźnie w nim wskazuje się, że organ wyznacza termin i jednocześnie określa rygor. Zarówno art. 50 Kpa nie jest adresowany wyłącznie do stron postępowania, a art. 54 jest adresowany wyłącznie do osób trzecich, świadków lub biegłych, którzy dopiero z wezwania mogą się zorientować, że toczy się jakieś postępowanie administracyjne, dotyczące pośrednio ich osoby. Takim podmiotom można wyznaczyć termin, albowiem brak terminu pozbawia w istocie organ kontroli wykonania jego wezwania.

Wyjaśniła dalej, że wyznaczanie terminu stronie mija się z procesowym celem, albowiem w przypadku braku reakcji strona ryzykuje albo wydaniem decyzji odmawiającej, albo wydaniem decyzji umorzeniowej. Organ bowiem będzie orzekał na podstawie tych dowodów, które do tej pory zgromadził.

W tej sytuacji organ nie musi wskazywać w wezwaniu dokonywanym na podstawie art. 50 Kpa terminu wykonania czynności. Pomiędzy art. 50 a 54 Kpa nie istnieje taki oto związek, że każde wezwanie dokonywane na podstawie art. 50 Kpa musi zawierać elementy z art. 54 Kpa, a praktykowany w ramach wezwania do uzupełnienia braków formalnych, zgodnie z art. 64 Kpa, siedmiodniowy termin uzupełnienia braków, czy nawet przedłużony czteremastodniowy termin, nie znajduje uzasadnienia faktycznego w przypadku wezwania do merytorycznych braków w dokumentacji, które uniemożliwiają podjęcie stosownego stanowiska w sprawie.

(akta kontroli str. 1177-1192)

Zdaniem NIK przyjęty przez RDOŚ sposób postępowania powoduje, że postępowanie może trwać w praktyce bezterminowo.

1.3 Zapewnienie udziału społeczeństwa w ooś

Opis stanu faktycznego

Analiza 12 spraw, w których przeprowadzano w Regionalnej Dyrekcji ocenę oddziaływania na środowisko wykazała, że zapewniono w nich faktyczny udział społeczeństwa poprzez:

- niezwłoczne podanie do wiadomości publicznej informacji określonych w art. 33 ust. 1 uooś,
- zapewnienie 30-dniowego terminu¹⁸ na składanie uwag i wniosków, liczonego od daty podania do publicznej wiadomości,
- niezwłoczne informowanie o zmianach w niezbędnej dokumentacji sprawy, szczególnie o uzupełnieniach lub kolejnych wersjach raportu ooś i stanowiskach innych organów oraz o rozprawie administracyjnej otwartej dla społeczeństwa (dwa badane przypadki),

¹⁷ Dotyczyło to spraw: WOO.4210.13.2017 (dwa wezwania), WOO.420.278.2018 (dwa wezwania), WOO.4207.95.2017, WOO.420.111.2018, WOO.4202.1.2016 (dwa wezwania), WOO.420.142.2017, WOO.4260.17.2017, WOO.420.125.2018 (dwa wezwania), WOO.4233.3.2016 (dwa wezwania), WOO.4202.3.2016 oraz WOO.4202.2.2016 (dwa wezwania).

¹⁸ Do 31 grudnia 2016 r. termin 21-dniowy.

- informację o wydaniu DŚU, która spełniała wymogi określone w art. 85 ust. 3 uooś, podawano do publicznej wiadomości w dniu jej wydania lub najpóźniej dnia następnego.

W sprawie WOO.4202.3.2016 złożono sześć wniosków na podstawie art. 34 uooś, które zostały rozpatrzone przez RDOŚ. Uwzględnione wnioski dotyczyły: minimalizacji zagrożeń przyrodniczych; uzupełnienia raportu o informacje dotyczące Zespołu Dworsko – Folwarczno – Parkowego w miejscowości Bielsk; przekazania kopii raportu ooś. Nieuwzględnione wnioski dotyczyły m.in. zaprzestania inwestycji. Również w tej sprawie udział w postępowaniu o wydanie DŚU zgłosiła jedna organizacja społeczna, która została do niego dopuszczona na prawach strony.

(akta kontroli str. 802 - 818)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.4 Zgodność DŚU z wynikami przeprowadzonej ooś i uzgodnieniami wrp

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Regionalny Dyrektor wydał 382 decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, z czego 18 wydano po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko. Spośród nich 16 nadano rygor natychmiastowej wykonalności. W przypadku trzech decyzji wydanych po przeprowadzeniu ooś oraz jednej wydanej bez przeprowadzenia ooś wniesiono odwołania. Wydane trzy rozstrzygnięcia w tych sprawach nie skutkowały koniecznością wznowienia postępowania.

Nie wydawano decyzji odmawiających zgody na realizację przedsięwzięcia: po uprzednim wskazaniu wariantu dopuszczonego do realizacji (art. 81 ust. 1 uooś), ze względu na jego możliwe znaczące negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000 albo na jego negatywny wpływ na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych (art. 81 ust. 2 i 3 uooś).

(akta kontroli str. 535)

Analiza 25 postępowań, w których wydano DŚU, objętych szczegółowym badaniem (13 w których przeprowadzono ooś oraz 12 w których nie stwierdzono potrzeby przeprowadzania ooś) wykazała że RDOŚ każdorazowo przed wydaniem DŚU stwierdził zgodność lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan taki został uchwalony, a także uzyskał uzgodnienia i opinie, o których mowa w art. 77 ust. 1 pkt 1a, 1b, 2 – 4 uooś¹⁹.

Ponadto kontrola wszystkich wydanych 25 DŚU wydanych po przeprowadzaniu ooś jak i bez konieczności jej przeprowadzenia wykazała, że:

- we wszystkich 13 DŚU wydanych po przeprowadzeniu ooś uwzględniono wszystkie elementy i wymagania, wymienione w art. 82 ust. 1 uooś,
- we wszystkich 12 DŚU wydanych bez przeprowadzenia ooś zawarto wszystkie elementy i wymagania, określone w art. 84 uooś,
- we wszystkich 25 uzasadnieniach do DŚU ujęto wszystkie elementy i wymagania, określone w art. 85 ust. 2 uooś.

W jednym przypadku (WOO.4210.125.2018) wydano decyzję o umorzeniu postępowania po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko, ze względu na fakt, że zgłoszone zamierzenie inwestycyjne de facto było już uruchomione.

¹⁹ Dotyczy postępowań w ramach, których przeprowadzono ooś.

Postępowanie WOO.420.214.2018 umorzono ze względu na brak kwalifikacji przedsięwzięcia po rozpoznaniu sprawy i uprzednim podaniu tej informacji do opinii publicznej.

W dwóch przypadkach²⁰ RDOŚ nadał DŚU rygor natychmiastowej wykonalności. Dotyczyło to spraw WOO.4233.3 (związanej z przeciwpowodziowym charakterem inwestycji) oraz 4202.1.2016 (linia energetyczna)

Regionalny Dyrektor wydawał DŚU po upływie od 9 do 151 dni od daty wpływu kompletnego wniosku w przedmiotowej sprawie²¹, co stwierdzono na podstawie badanych 25 spraw.

W sprawie WOO.4202.3.2016 do decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania wniesiono odwołanie do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który po jego rozpatrzeniu utrzymał w mocy wcześniejszą decyzję RDOŚ.

W sprawie WOO.4233.3.2016 do decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania wniesiono odwołanie do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, które zostało przekazane do Ministerstwa Środowiska, a następnie do WSA w Warszawie. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w Regionalnej Dyrekcji nie wydano orzeczenia w tej sprawie.

W sprawie WOO. 4202.1.2016 do decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania wniesiono odwołanie do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który po jego rozpatrzeniu utrzymał w mocy wcześniejszą decyzję RDOŚ.

W pozostałych badanych sprawach odwołań nie wnoszono.

W odniesieniu do badanych 13 spraw o wydanie DŚU, prowadzonych bez oceny oddziaływania nie stwierdzono przypadków niedopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu.

W badanym okresie nie wpłynęły do RDS wnioski o wznowienie postępowań o wydanie DŚU.

(akta kontroli str.819-963, 1193-1194)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Decyzję o braku konieczności przeprowadzenia ooś w sprawie WOO.420.291.2018 wydano 5 marca 2019 r., podczas gdy termin wskazany na załatwienie sprawy, w obwieszczeniu z dnia 7 stycznia 2019 r., został określony na 1 marca 2019 r.

(akta kontroli str.961-963)

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że wskazane w obwieszczeniu przedłużenie postępowania do dnia 1 marca było oczywistą omyłką pisarską.

(akta kontroli str.1177-1192)

2. Osiem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach spośród 25 badanych wydano z naruszeniem terminu wskazanego w art. 35 § 3 Kpa, tj. po upływie dwóch miesięcy od daty wpływu kompletnego wniosku o wydanie DŚU. Dotyczyło to spraw: WOO.4233.3.2016, WOO.4210.13.2017, WOO.4207.102.2017, WOO.420.142.2017, WOO.420.111.2018, WOO.420.278.2018, WOO.4260.17.2017, oraz WOO.4233.1.2016, gdzie decyzje wydano po upływie odpowiednio: 151, 119, 99, 93, 71, 71, 70, oraz 64 dni od złożenia kompletnego wniosku o wydanie DŚU²².

²⁰ Spośród badanych 25 DŚU.

²¹ Po uwzględnieniu okresów niewliczanych na podstawie art. 35 i 36 Kpa.

²² W tych terminach uwzględniono postanowienia art. 35 i 36 Kpa.

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., należy pamiętać, że proces wydawania DŚU wykracza poza ramy standardowych sytuacji, w których na pismo inwestora, organ odpowiada postanowieniem, czy decyzją. Ustawa uoos i Kpa, narzucają bowiem na prowadzącego postępowanie szereg czynności, które z jednej strony są zaopatrzone w konkretne ramy czasowe (np. trwający 30 dni udział społeczeństwa, 14-dniowy tryb powiadamiania stron postępowania o dokonanych czynnościach poprzez obwieszczenia), z drugiej zaś strony nie doprowadziły do wypracowania narzędzia, które jednoznacznie pozwoliłoby odliczyć te niezależne od organu terminy, od ogółu prowadzonego postępowania.

Jednym z czynników wpływających na konieczność prolongaty terminu prowadzonego postępowania zmierzającego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jest konieczność współdziałania organów administracji publicznej w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Współdziałanie organów przy wydawaniu indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych jest instytucją powszechnie stosowaną w obrębie prawa administracyjnego. Służy ona wszechstronnemu rozpatrzeniu sprawy administracyjnej przez organy administracji publicznej o różnicowanym zakresie kompetencji i zadań, ze szczególnym uwzględnieniem organów o wysokim stopniu specjalizacji. Model rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w oparciu o konstrukcję współdziałania organów administracji publicznej znajduje szczególne zastosowanie w tych sprawach, w których podejmowane rozstrzygnięcia wywołują daleko idące skutki w zróżnicowanych obszarach społecznych, administrowanych przez różne organy.

Z uwagi na różny stopień skomplikowania spraw, względy ekonomiczne wnioskodawcy, brak potrzeby pilnego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (dotyczy koncepcji np. inwestycji liniowych, o znacznym obszarze oddziaływania), nie ma możliwości ustalenia terminu przedłożenia takiego raportu przez inwestora do organu. Jest to również okoliczność niezależna od RDOŚ.

Następnym niezbędnym elementem proceduralnym jest udział społeczeństwa, trwający zgodnie z uoos, kolejne 30 dni.

Należy zwrócić uwagę, że uoos już na samym wstępie w art. 5 zawiera zasadę ogólną, zgodnie, z którą „każdy ma prawo uczestniczenia, na warunkach określonych ustawą, w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa”. Przepis ten nakazuje, przynajmniej prima facie, traktować partycypację społeczną w sprawach środowiska, jako zjawisko pożądaną przez ustawodawcę.

(akta kontroli str.1177-1192)

NIK wskazuje, że w okoliczności podniesione w wyjaśnieniach dotyczące uzyskania opinii i uzgodnień oraz zapewnienia udziału społeczeństwa nie dotyczą ww. przekroczeń w zakresie terminów prowadzenia spraw.

OCENA CZĄSTKOWA

Kontrola wykazała, że postępowania w sprawie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach prowadzono zgodnie z wymaganymi procedurami i na podstawie wymaganych dokumentów, tj. na podstawie kompletnego KIP lub raportu ooś. Każdorazowo zapewniano udział społeczeństwa. Jednakże stwierdzono nieprawidłowości dotyczące niezachowania terminów wynikających z Kpa przy wydawaniu postanowień o konieczności przeprowadzania ooś oraz DŚU, wydania jednej decyzji po terminie wskazanym przez RDOŚ na załatwienie sprawy oraz niewskazywania terminów na złożenie wyjaśnień przy wezwaniach wystawionych na podstawie art. 50 § 1 Kpa. Powyższe jednak nie miało

wplywu na prawidlowosc wydawanych postanowien i DSU. Stwierdzone nieprawidlowosci mialy charakter formalny i nie wplynely na przebieg prowadzonych postepowan przez RDOŚ.

OBSZAR

2. Opiniowanie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania lub zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, a także uzgadnianie warunków realizacji przedsięwzięcia

Opis stanu faktycznego

2.1. Opiniowanie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania lub zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko

W okresie objętym kontrolą RDOŚ rozpatrzył łącznie 2 885 wniosków innych organów właściwych do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach o opinię co do potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (ooś). RDOŚ nie rozpatrywał wniosków o opinię, co do ustalenia zakresu raportu.

W 548 przypadkach RDOŚ stwierdził w opinii potrzebę przeprowadzenia ooś. W 1 909 przypadkach RDOŚ stwierdził w opinii brak potrzeby przeprowadzania ooś, w tym w 1 000 wskazał na konieczność określenia w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach warunków lub wymagań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b lub c uoos²³, lub nałożenia obowiązku działań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. b uoos²⁴.

Nie było przypadku, aby RDOŚ odmówił wydania opinii ze względu na brak kompletności wniosku. W okresie objętym kontrolą było 353 przypadków odmowy wydania opinii ze względu na brak podstawy do zajęcia stanowiska (przedsięwzięcia nie zaliczały się do mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko).

W pięciu przypadkach pozostawiono wniosek bez rozpoznania z powodu niespełniania wymagań ustalonych w przepisach prawa, 39 wniosków umorzono z powodu bezprzedmiotowości postępowania, w jednym przypadku przekazano wniosek zgodnie z właściwością do innego organu.

(akta kontroli str. 4, 73-74, 1205-1288)

Szczegółowe badanie 22 wniosków o wydanie opinii (9 wniosków, w których nie stwierdzono potrzeby przeprowadzenia ooś i trzynastu wniosków, dla których stwierdzono potrzebę przeprowadzenia oceny ooś i zakresu raportu) wykazało, że we wszystkich prowadzonych postępowaniach RDOŚ dokonał rzetelnej oceny stanu faktycznego, opinie wydawał na podstawie kompletnych danych i informacji oraz odpowiednio je uzasadniał. W szczególności:

²³ Istotne warunki korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych, zasobów naturalnych i zabytków oraz ograniczenia uciążliwości dla terenów sąsiednich lub wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, w szczególności w projekcie budowlanym.

²⁴ W przypadku, gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika potrzeba unikania, zapobiegania, ograniczania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko - nakłada obowiązek tych działań.

- a) podejmowane przez RDOŚ działania zapewniły złożenie przez wnioskodawców wymaganych informacji (18 wnioskodawców wezwano do uzupełnienia wniosku²⁵, wszystkie wnioski zostały uzupełnione);
- b) dokumenty, na podstawie których RDOŚ wydawał opinie, były kompletne, tj. zawierały wniosek o wydanie opinii, kompletną kartę informacyjną przedsięwzięcia oraz wypis lub wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albo informację o jego braku;
- c) RDOŚ rzetelnie weryfikował prawdziwość przekazywanych informacji, w tym wykorzystywał dane własne (pochodzące np. prowadzonego rejestru studni, wewnętrznego geoportalu). O rzetelności weryfikacji świadczy m.in. korygowanie informacji o położeniu inwestycji względem obszarów chronionych przyrodniczo, wskazywanie literatury odnoszącej się do planowanego przedsięwzięcia, formułowanie wniosków o skorygowanie podanych obliczeń zamieszczonych w KIP. W badanej próbie RDOŚ nie otrzymał informacji od strony społecznej (mieszkańców, organizacji ekologicznych i społecznych);
- d) opinie co do potrzeby przeprowadzenia ooś wskazywały na uwarunkowania określone w art. 63 ust. 1 uooś, w tym rodzaj i charakterystykę przedsięwzięcia, usytuowanie przedsięwzięcia, rodzaj, cechy i skalę możliwego oddziaływania;
- e) opinie co do potrzeby przeprowadzenia ooś RDOŚ wydał w terminie od 1 do 14 dni²⁶ od daty złożenia wniosku;
- f) W sześciu przypadkach RDOŚ otrzymał od właściwego organu decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną przez ten organ i w pięciu przypadkach dokonał weryfikacji pod kątem zgodności z określonymi w opinii warunkami lub działaniami (były one zgodne). W jednym przypadku, zarówno RDOŚ jak i wnioskodawca (Wójt Gminy Bytoń) stwierdzili brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko bez ustalania istotnych warunków korzystania ze środowiska w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia.

Spośród dziewięciu postanowień o braku potrzeby ooś, w ośmiu RDOŚ wskazał na konieczność określenia w DŚU badanych warunków lub wymagań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b lub c uooś lub nałożenia obowiązku działań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. b uooś.

(akta kontroli str. 4-88, 96, 310)

W przypadku 16 spraw²⁷ RDOŚ nie otrzymał od właściwego organu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej przez ten organ. RDOŚ podejmował działania mające na celu uzyskanie od organów wydawanych w toku postępowania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W pismach z dnia 8 sierpnia 2018 r. oraz 16 września 2019 r. RDOŚ zwrócił się do Wojewody, Marszałka, prezydentów miast, burmistrzów, a także wójtów województwa kujawsko – pomorskiego,

²⁵ W tym 12. dwu- lub trzykrotnie.

²⁶ W tych terminach uwzględniono postanowienia art. 35 i 36 Kpa.

²⁷ WOO.4240.431.2017, WOO.4240.551.2017, WOO.4240.631.2017, WOO.4240.638.2017, WOO.4220.3.2018, WOO.4220.121.2018, WOO.4220.139.2018, WOO.4220.278.2018, WOO.4220.305.2018, WOO.4220.610.2018, WOO.4220.660.2018, WOO.4220.6.2019, WOO.4220.7.2019, WOO.4220.28.2019, WOO.4220.157.2019, WOO.4220.185.2019.

przypominając o nałożonych przez ustawodawcę obowiązkach wynikających z art. 74 ust. 4 uoos²⁸.

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że brak przekazywania decyzji stanowił swoistą blokadę informacji na temat dalszych etapów realizacji przedsięwzięcia w stosunku do regionalnego dyrektora ochrony środowiska. W celu uzyskania decyzji aż dwukrotnie zwracano się do Wojewody, Marszałka, prezydentów miast, burmistrzów, a także wójtów celem uzyskania niniejszych decyzji. Brak przekazywania decyzji stanowił swoistą blokadę informacji na temat dalszych etapów realizacji przedsięwzięcia w stosunku do regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Uoos nie nakłada na Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, obowiązku egzekwowania od organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, doręczania tejże decyzji niezwłocznie po jej wydaniu, gdyż to nie RDOŚ jest adresatem art. 74 ust. 4 uoos. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie ma jakichkolwiek instrumentów prawnych, za pomocą których mógłby przymusić organy wydające decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach do przesłania mu takiej decyzji. Nie jest on bowiem ani organem przełożonym, czy też organem nadrzędnym nad organami wydającymi takie decyzje, jak również nie jest organem egzekwującym obowiązki innych organów określonych w normie prawnej. Nie przysługują mu żadne środki egzekucyjne, ani przymuszające.

(akta kontroli str. 4-54, 74, 83-85, 1201-1204)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności RDOŚ w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W przypadku łącznie 37 wezwań do 18 wnioskodawców do uzupełnienia wniosku w sprawie wydania opinii w sprawie DŚU²⁹, wydanych na podstawie art. 50 § 1 Kpa, RDOŚ nie wskazał w nich terminu na uzupełnienie wniosku, co było niezgodne z art. 54 §1 pkt. 5 Kpa, zgodnie z którym w wezwaniu należy wskazać „termin, do którego żądanie powinno być spełnione (...)”, zaś według pkt. 6 należy „wskazać skutki prawne niezastosowania się do wezwania”.

(akta kontroli str. 5-54, 89)

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że w wezwaniach kierowanych do strony organ nie musi obligatoryjnie określać terminu. Jest to dyskrecjonalna decyzja organu, uwzględniającego art. 12 Kpa, zakładający szybkość działania organu. Pomiedzy art. 50 a 54 Kpa nie istnieje taki związek, że każde wezwanie dokonywane na podstawie art. 50 Kpa musi zawierać elementy z art. 54 Kpa.

(akta kontroli str. 89-94)

Zdaniem NIK przyjęty przez RDOŚ sposób postępowania powoduje, że postępowanie może trwać w praktyce bezterminowo.

²⁸ Organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach doręcza ją niezwłocznie organom, których opinia lub uzgodnienie były wymagane przed jej wydaniem.

²⁹ Dotyczących wszystkich spraw objętych badaniem NIK, tj. WOO.4240.57.2017, WOO.4240.148.2017, WOO.4240.431.2017, WOO.4240.539.2017, WOO.4240.551.2017, WOO.4240.631.2017, WOO.4240.638.2017, WOO.4240.665.2017, WOO.4220.3.2018, WOO.4220.21.2018, WOO.4220.110.2018, WOO.4220.121.2018, WOO.4220.139.2018, WOO.4220.278.2018, WOO.4220.305.2018, WOO.4220.610.2018, WOO.4220.660.2018, WOO.4220.6.2019, WOO.4220.7.2019, WOO.4220.28.2019, WOO.4220.157.2019, WOO.4220.185.2019.

2.2. Uzgadnianie warunków realizacji przedsięwzięć wymagających decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

W okresie objętym kontrolą RDOŚ rozpatrzył 537 wniosków o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia wymagającego uzyskania DŚU. W 494 przypadkach RDOŚ wydał postanowienia uzgadniające realizację przedsięwzięcia i określił warunki tej realizacji. W żadnej ze spraw RDOŚ nie stwierdził konieczności przeprowadzenia ooś (przeprowadzenia ponownej ooś) ani postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko. W 23 przypadkach RDOŚ wydał postanowienie odmawiające uzgodnienia realizacji przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 99,1289-1301)

Szczegółowe badanie 20 wniosków o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia (z tego: 10 spraw, w których RDOŚ wydał postanowienie uzgadniające wrp i 10 spraw, w których RDOŚ wydał postanowienie odmawiające uzgodnienia wrp) wykazało, że we wszystkich prowadzonych postępowaniach RDOŚ dokonał rzetelnej oceny stanu faktycznego, opinie wydawał na podstawie kompletnych danych i informacji oraz odpowiednio je uzasadniał. W szczególności:

- a) podejmowane przez RDOŚ działania zapewniły złożenie przez 15 wnioskodawców wymaganych informacji (w przypadku pięciu innych wnioskodawców, pomimo wzywania ich do uzupełnienia wniosków – od dwóch do czterech razy – RDOŚ nie otrzymał żądanych informacji);
- b) dokumenty, na podstawie których RDOŚ wydał opinie uzgadniające wrp były kompletne, tj. zawierały wniosek o wydanie DŚU, kompletny raport, wypis lub wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albo informację o jego braku, zaś rozstrzygnięcia RDOŚ odpowiadały ustaleniom raportów;
- c) RDOŚ rzetelnie weryfikował prawdziwość przekazywanych informacji, w tym wykorzystywał dane własne (pochodzące np. prowadzonego rejestru studni, wewnętrznego geoportalu). O rzetelności weryfikacji świadczy m.in. korygowanie informacji o położeniu inwestycji względem obszarów chronionych przyrodniczo, wskazywanie literatury odnoszącej się do planowanego przedsięwzięcia, formułowanie wniosków o skorygowanie podanych obliczeń zamieszczonych w KIP;
- d) postanowienia o uzgodnieniu lub odmowie uzgodnienia wrp RDOŚ wydawał w terminie od 9 do 33 dni od dnia otrzymania wniosku³⁰;
- e) W przypadku ośmiu z 10 spraw, w których RDOŚ wydał postanowienie o uzgadniające wrp, RDOŚ otrzymał od właściwego organu decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaną przez ten organ i w czterech przypadkach dokonał weryfikacji pod kątem zgodności z określonymi w opinii warunkami lub działaniami (były one zgodne). W czterech pozostałych weryfikacji nie dokonywano z powodu wydania przez organ decyzji odmownej;
- f) W przypadku 10 spraw, w których RDOŚ wydał postanowienie o uzgadniające wrp, określił warunki realizacji zgodnie z art. 77 ust. 4 pkt 1 uoś.

(akta kontroli str. 100-313, 323, 440-460)

³⁰ W tych terminach uwzględniono postanowienia art. 35 i 36 Kpa.

W przypadku dwóch spraw³¹, w których wydano postanowienie uzgadniające wrp, RDOŚ nie otrzymał od właściwego organu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej przez ten organ. RDOŚ podejmował działania mające na celu uzyskanie od organów wydawanych w toku postępowania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W pismach z dnia 8 sierpnia 2018 r. oraz 16 września 2019 r. RDOŚ zwrócił się do Wojewody, Marszałka, prezydentów miast, burmistrzów, a także wójtów województwa kujawsko – pomorskiego, przypominając o nałożonych przez ustawodawcę obowiązkach wynikających z art. 74 ust. 4 uoos .

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że brak przekazywania decyzji stanowił swoistą blokadę informacji na temat dalszych etapów realizacji przedsięwzięcia w stosunku do regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Uoos nie nakłada na Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, obowiązku egzekwowania od organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, doręczania tejże decyzji niezwłocznie po jej wydaniu, gdyż to nie RDOŚ jest adresatem art. 74 ust. 4 uoos. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie ma jakichkolwiek instrumentów prawnych, za pomocą których mógłby przymusić organy wydające decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach do przesłania mu takiej decyzji. Nie jest on bowiem ani organem przełożonym, czy też organem nadrzędnym nad organami wydającymi takie decyzje, jak również nie jest organem egzekwującym obowiązki innych organów określonych w normie prawnej. Nie przysługują mu żadne środki egzekucyjne, ani przymuszające.

(akta kontroli str. 104, 195, 309, 312, 324, 1201-1204)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności RDOŚ w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku łącznie 50 wezwań wnioskodawców do uzupełnienia wniosku w sprawie wydania uzgodnienia wrp (dotyczących wszystkich 20 spraw objętych badaniem NIK)³², wydanych na podstawie art. 50 § 1 Kpa RDOŚ nie wskazał w nich terminu na uzupełnienie wniosku, co było niezgodne z art. 54 §1 pkt. 5 Kpa, zgodnie z którym w wezwaniu należy wskazać „termin, do którego żądanie powinno być spełnione (...)”, zaś według pkt. 6 należy „wskazać skutki prawne niezastosowania się do wezwania”³³.

(akta kontroli str. 100-314)

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że w wezwaniach kierowanych do strony organ nie musi obligatoryjnie określać terminu. Jest to dyskrejonalna decyzja organu, uwzględniającego art. 12 Kpa, zakładający szybkość działania organu. Pomiędzy art. 50 a 54 Kpa nie istnieje taki związek, że każde wezwanie dokonywane na podstawie art. 50 Kpa musi zawierać elementy z art. 54 Kpa.

(akta kontroli str. 313-320)

Zdaniem NIK przyjęty przez RDOŚ sposób postępowania powoduje, że postępowanie może trwać w praktyce bezterminowo.

³¹ WOO.4242.7.2017, WOO.4242.35.2018.

³² WOO.4242.7.2017, WOO.4242.13.2017, WOO.4242.16.2017, WOO.4242.20.2016, WOO.4242.41.2017, WOO.4242.44.2017, WOO.4242.57.2017, WOO.4242.64.2017, WOO.4242.71.2017, WOO.4242.80.2017, WOO.4242.83.2017, WOO.4242.96.2017, WOO.4242.104.2016, WOO.4242.105.2016, WOO.4242.133.2016, WOO.4242.155.2016, WOO.4221.28.2018, WOO.4242.35.2018, WOO.4242.220.2016, WOO.4221.79.2018.

³³ W przypadku czterech wezwań o uzupełnienie (dot. spraw: WOO.4242.20.2016 – dwa razy, WOO.4242.155.2016, WOO.4242.220.2016) RDOŚ określił termin na uzupełnienie.

2. W przypadku jednej sprawy³⁴ RDOŚ uzgodnił wrp po upływie 33 dni, co stanowiło naruszenie 30-dniowego terminu określonego w art. 77 ust. 6 uoos. Ponadto RDOŚ poinformował wnioskodawcę o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy dopiero po upływie 34 dni od dnia otrzymania wniosku wraz z raportem.

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że 30-dniowy termin powinien liczyć się od dnia wpływu zwrotki Poczty Polskiej do organu. Wyjaśniła też m.in., że wystosowanie przedłużenia terminu załatwienia sprawy WOO.4242.155.2016 wynikało z przyczyn indywidualnych: naglej nieobecności merytorycznego pracownika prowadzącego sprawę.

(akta kontroli str. 183-184, 308, 312, 321-322, 435-439)

Opis stanu
faktycznego

2.3. Rozpatrywanie przez RDOŚ wniosków co do potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 dla przedsięwzięć innych niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wydawanie postanowień w tym zakresie i uzgadnianie warunków realizacji ww. przedsięwzięć

W kontrolowanym okresie RDOŚ rozpatrzył 141 spraw, co do potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na obszar Natura 2000. W przypadku dwóch spraw RDOŚ stwierdził obowiązek przeprowadzenia ooś i określił zakres raportu (nie złożono do tych postanowień zażeń), natomiast w 138 przypadkach stwierdził brak takiej potrzeby. Nie było przypadków odmowy wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 Kpa³⁵, pozostawienia wniosku bez rozpoznania lub umorzenia postępowania w całości lub w części, albo wznowienia postępowania. Ponadto w jednym przypadku RDOŚ wydał postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia (w trybie art. 98 ust.1 uoos).

(akta kontroli str. 326, 384-396)

Szczegółowe badanie 15 spraw (w tym: 13 spraw, w których stwierdzono brak konieczności przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko oraz dwóch spraw, w których stwierdzono obowiązek przeprowadzenia oceny na obszar Natura 2000) wykazało, że w dziewięciu prowadzonych postępowaniach RDOŚ dokonał rzetelnej oceny stanu faktycznego, opinie wydawał na podstawie kompletnych danych i informacji oraz zamieszczał wystarczające uzasadnienie. W szczególności:

- a) RDOŚ podejmował działania w celu zapewnienia złożenia przez wnioskodawców wymaganych informacji (siedmiu wnioskodawców wezwano do uzupełnienia wniosku, co było uzasadnione brakami we wnioskach);
- b) dokumenty, na podstawie których RDOŚ wydał opinie, były w przypadku ośmiu spraw kompletne, tj. zawierały wniosek o wydanie decyzji, kompletną kartę informacyjną przedsięwzięcia, poświadczoną przez właściwy organ kopię mapy ewidencyjnej oraz wypis lub wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albo informację o jego braku;
- c) RDOŚ weryfikował prawdziwość przekazywanych informacji, w tym wykorzystywał dane własne (np. wewnętrzny geoportal), dokonywał analiz publikacji naukowych, aktów prawnych, a także informacji zamieszczonych

³⁴ WOO.4242.155.2016.

³⁵ Gdy żądanie, o którym mowa w art. 61 wszczęcie postępowania administracyjnego, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

w BIP. W przypadkach, gdy dla rozpatrywanego Obszaru Natura opracowany był plan zadań ochronnych, RDOŚ dokonywał weryfikacji zgodności raportu z planem;

- d) dwie opinie co do potrzeby przeprowadzenia ooś wskazywały na uwarunkowania określone w art. 63 ust. 1 uooś, w tym rodzaj i charakterystykę przedsięwzięcia, usytuowanie przedsięwzięcia, rodzaj, cechy i skalę możliwego oddziaływania;
- e) opinie RDOŚ wydał w terminie od 1 do 10 dni od otrzymania kompletnego wniosku, tj. zgodnie z art. 97 ust. 6 uooś (14 dni). Na postanowienia RDOŚ nie wniesiono zażaleń i nie było konieczności zasięgnięcia opinii dyrektora Urzędu Morskiego³⁶.

(akta kontroli str. 327-384, 471-472)

Szczegółowe badanie dwóch spraw³⁷, w których stwierdzono obowiązek przeprowadzenia oceny na obszar Natura 2000 wykazało, że w przypadku jednej sprawy³⁸ do dnia zakończenia kontroli nie wpłynął do RDOŚ raport ooś na obszar NATURA 2000. W przypadku drugiej sprawy³⁹ wpłynął do RDOŚ raport, a ponadto:

- RDOŚ zweryfikował prawidłowość przeprowadzenia przez wnioskodawcę udziału społeczeństwa w postępowaniu (nie wpłynęły uwagi i wnioski od społeczeństwa).

- Raport zawierał wszystkie elementy określone w postanowieniu RDOŚ, w szczególności: opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na podstawie aktualnych danych (inventaryzację przyrodniczą przeprowadzono w 2018 r.), opis przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia, analizy wariantów przedsięwzięcia, streszczenie w języku niespecjalistycznym.

- RDOŚ zweryfikował prawdziwość zamieszczonych w raporcie m.in. poprzez badania prowadzone przez pracowników RDOŚ na terenie inwestycji (zamku krzyżackiego), porównanie otrzymanych informacji z opracowaniami naukowymi, a także konsultację z chiropterologiem.

- Postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia (2019-03-08) zostało wydane w terminie 35 dni od dnia otrzymania raportu (2018-12-13), tj. zgodnie z terminem wyznaczonym w art. 98 ust. 7 uooś (maksymalnie 45 dni) oraz zostało rzetelnie uzasadnione (podano m.in. informacje o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę ustalenia zawarte w raporcie ooś na obszar NATURA 2000).

- RDOŚ nie otrzymał od właściwego organu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej przez ten organ. Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska wyjaśniła m.in., że postępowanie oceny oddziaływania na obszar NATURA 2000 nie przewiduje obowiązku przekazania do RDOŚ decyzji.

(akta kontroli str. 343-344, 351-356, 364, 376-382, 472-473)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności RDOŚ w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

³⁶ Art. 97 ust. 6a uooś.

³⁷ WOP.43.36.2018, WOP.43.101.2018.

³⁸ WOP.43.36.2018.

³⁹ WOP.43.101.2018.

1. W przypadku jednego wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku⁴⁰ wydanego na podstawie art. 50 § 1 Kpa, RDOŚ nie wskazał w nim terminu na uzupełnienie wniosku.

Zgodnie z art. 54 §1 pkt. 5 Kpa w wezwaniu należy wskazać „termin, do którego żądanie powinno być spełnione (...)”, a zgodnie z pkt. 6 należy „wskazać skutki prawne niezastosowania się do wezwania”.

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że w wezwaniach kierowanych do strony organ nie musi obligatoryjnie określać terminu. Pomiedzy art. 50 a 54 Kpa nie istnieje związek, że każde wezwanie dokonywane na podstawie art. 50 Kpa musi zawierać elementy z art. 54 Kpa. Ze względu na złożoność zagadnień wymagających uzupełnienia, teoretyczne określenie terminu ich przygotowania przez Wnioskodawcę, co do zasady wzbudzałoby wiele wątpliwości. Jedynie indywidualne uwarunkowania, odrębne dla każdego postępowania, znane wyłącznie Inwestorowi, pozwalają na określenie czasu przygotowania odpowiedzi.

(akta kontroli str. 353, 362, 365-369)

Zdaniem NIK, przyjęty przez RDOŚ sposób postępowania powoduje, że postępowanie może trwać w praktyce bezterminowo.

2. W przypadku jednej sprawy⁴¹ RDOŚ wydał postanowienie bez otrzymania karty informacyjnej przedsięwzięcia (KIP) oraz bez wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo bez uzyskania informacji o jego braku. Stanowiło to naruszenie art. 96 ust. 3 pkt 2 i pkt 5 uoos⁴².

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że informacje przedstawione w załączonym opracowaniu pn. *Opis elementów przyrodniczych dla realizacji przedsięwzięcia...* pozwoliły na stwierdzenie braku zagrożenia wystąpienia znacząco negatywnego oddziaływania na obszar NATURA 2000, natomiast informacje na temat miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zweryfikowano na podstawie bazy aktów prawnych LEX.

(akta kontroli str. 347-348, 362, 369-370)

NIK zwraca uwagę, że obowiązek złożenia zarówno kompletnego KIP oraz wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (lub informacji o jego braku) ciąży na wnioskodawcy. Ponadto Izba wskazuje, że informacje umieszczone w „Opisie elementów przyrodniczych” dotyczyły jedynie trzech z 11 zagadnień wymaganych w KIP⁴³. Nieprzestrzeganie wymagań w ww. zakresie mogło mieć wpływ na wynik postępowania i skutkować niezapewnieniem właściwej ochrony obszaru Natura 2000 w związku ze stwierdzeniem braku potrzeby ooś.

(akta kontroli str. 347)

3. W przypadku niżej wymienionych spraw RDOŚ wydał postanowienie, pomimo, że załączona KIP nie zawierała informacji wymaganych w art. 62a ust. 1 uoos lub art. 3 ust. 1 pkt 5 uoos⁴⁴:

- a) w odniesieniu do jednej sprawy⁴⁵: brak informacji dotyczących: 1) rodzaju technologii; 2) ewentualnych wariantów przedsięwzięcia; 3) przewidywanej ilości wykorzystywanej wody, surowców, materiałów, paliw oraz energii; 4) rozwiązaniach chroniących środowisko; 5) obszarach podlegających ochronie na podstawie ustawy

⁴⁰ WOP.43.101.2018; wezwanie z 7 lutego 2019 r.

⁴¹ WOP.43.82.2018.

⁴² W brzmieniu obowiązującym w okresie rozpatrywania sprawy (31 maja 2016 r. – 6 czerwca 2016 r.).

⁴³ Badanych podczas niniejszej kontroli.

⁴⁴ Art. 62a uoos obowiązuje od 1 stycznia 2017 r. Art. 3 ust. 1 pkt 5 uchylony przez art. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 9 października 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz.1936) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 stycznia 2017 r.

⁴⁵ WOP.43.34.2016.

z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴⁶ oraz korytarzach ekologicznych, znajdujących się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia;

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że każdy wariant tej inwestycji (zadaszenia tarasu) i każda możliwa do zastosowania technologia nie będzie mieć wpływu na obszar NATURA 2000. Informacje na temat występowania obszarów chronionych ustalono na podstawie ogólnodostępnych danych. W przypadku braku bezspornego oddziaływania inwestycji na obszar NATURA 2000, pomimo braku poszczególnych informacji w KIP, które można było ustalić w oparciu o posiadane dane, wydawano postanowienie o braku konieczności przeprowadzenia oceny.

Zdaniem NIK, RDOŚ powinien wymagać w KIP odniesienia się do punktów wymaganych w uoos, aby następnie dokonać ich zweryfikowania. Brak żądania uzupełnienia KIP było postępowaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 331, 362-363, 370-371)

- b) w odniesieniu do jednej sprawy⁴⁷: brak informacji dotyczących: 1) rodzaju technologii; 2) ewentualnych wariantach przedsięwzięcia; 3) możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko; 4) obszarach podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz korytarzach ekologicznych, znajdujących się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia; 5) przedsięwzięciach realizowanych i zrealizowanych, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia - w zakresie, w jakim ich oddziaływania mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem; 6) przewidywanych ilościach i rodzajach wytwarzanych odpadów oraz ich wpływie na środowisko;

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że każdy wariant inwestycji (budowy budynku jednorodzinnego) i każda możliwa do zastosowania technologia nie będzie mieć wpływu na obszar NATURA 2000. Z tego powodu nie żądano dodatkowych wyjaśnień. Ponadto z urzędu ustalono, że nie dojdzie do transgranicznego oddziaływania. Również ilość możliwych wytwarzanych odpadów przy realizacji i eksploatacji inwestycji nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sprawy. W przypadku braku bezspornego oddziaływania inwestycji na obszar NATURA 2000, pomimo braku poszczególnych informacji w KIP, które można było ustalić w oparciu o posiadane dane, wydawano postanowienie o braku konieczności przeprowadzenia oceny.

Zdaniem NIK, RDOŚ powinien wymagać w KIP odniesienia się do punktów wymaganych w uoos, aby następnie dokonać ich zweryfikowania. Brak żądania uzupełnienia KIP było postępowaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 339, 363, 371-372)

- c) w odniesieniu do jednej sprawy⁴⁸ brak informacji o: 1) powierzchni zajmowanej nieruchomości, a także obiektu budowlanego oraz dotychczasowym sposobie ich wykorzystywania i pokryciu nieruchomości szatą roślinną 2) ewentualnych wariantach przedsięwzięcia; 3) przewidywanej ilości wykorzystywanej wody, surowców, materiałów, paliw oraz energii; 4) rozwiązaniach chroniących środowisko; 5) rodzajach i przewidywanej ilości wprowadzanych do środowiska substancji lub

⁴⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.

⁴⁷ WOP.43.5.2017; data wpływu wniosku do RDOŚ: 26 stycznia 2017 r.

⁴⁸ WOP.43.85.2018.

energii przy zastosowaniu rozwiązań chroniących środowisko; 6) możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko; 7) obszarach podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz korytarzach ekologicznych, znajdujących się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia; 8) przedsięwzięciach realizowanych i zrealizowanych, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia - w zakresie, w jakim ich oddziaływania mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem; 9) przewidywanych ilościach i rodzajach wytwarzanych odpadów oraz ich wpływie na środowisko;

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że sprawa dotyczy budowy linii elektroenergetycznej na trzech działkach, zaś Organ wydał wcześniej postanowienie o braku potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na obszar NATURA 2000 dla inwestycji budowy domu jednorodzinnego na jednej z tych działek. Ponadto, w odniesieniu do dwóch pozostałych działek na podstawie materiałów zgromadzonych w postępowaniu stwierdzono brak zagrożenia wystąpienia znacząco negatywnego oddziaływania inwestycji na obszar NATURA 2000. W przypadku braku bezspornego oddziaływania inwestycji na obszar NATURA 2000, pomimo braku poszczególnych informacji w KIP, które można było ustalić w oparciu o posiadane dane, wydawano postanowienie o braku konieczności przeprowadzenia oceny.

Zdaniem NIK, RDOŚ powinien wymagać w KIP odniesienia się do punktów wymaganych w uoos, aby następnie dokonać ich zweryfikowania. Brak żądania uzupełnienia KIP było postępowaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 349, 363-364, 374-375)

- d) w odniesieniu do jednej sprawy⁴⁹ brak informacji o: 1) powierzchni zajmowanej nieruchomości, a także obiektu budowlanego oraz dotychczasowym sposobie ich wykorzystywania i pokryciu nieruchomości szatą roślinną 2) ewentualnych wariantach przedsięwzięcia; 3) przewidywanej ilości wykorzystywanej wody, surowców, materiałów, paliw oraz energii; 4) rozwiązaniach chroniących środowisko; 5) rodzajach i przewidywanej ilości wprowadzanych do środowiska substancji lub energii przy zastosowaniu rozwiązań chroniących środowisko; 6) możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko; 7) obszarach podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz korytarzach ekologicznych, znajdujących się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia; 8) przedsięwzięciach realizowanych i zrealizowanych, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia - w zakresie, w jakim ich oddziaływania mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem; 9) przewidywanych ilościach i rodzajach wytwarzanych odpadów oraz ich wpływie na środowisko.

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że sprawa dotyczy budowy linii elektroenergetycznej na trzech działkach, zaś Organ wydał wcześniej postanowienie o braku potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na obszar NATURA 2000 dla inwestycji budowy domu jednorodzinnego na jednej z tych działek. Ponadto, w odniesieniu do dwóch pozostałych działek na podstawie materiałów zgromadzonych w postępowaniu stwierdzono brak zagrożenia

⁴⁹ WOP.43.3.2019.

wystąpienia znacząco negatywnego oddziaływania inwestycji na obszar NATURA 2000. W przypadku braku bezspornego oddziaływania inwestycji na obszar NATURA 2000, pomimo braku poszczególnych informacji w KIP, które można było ustalić w oparciu o posiadane dane, wydawano postanowienie o braku konieczności przeprowadzenia oceny.

Zdaniem NIK, RDOŚ powinien wymagać w KIP odniesienia się do punktów wymaganych w uoos, aby następnie dokonać ich zweryfikowania. Brak żądania uzupełnienia KIP było postępowaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 357, 364, 374-375)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia, że RDOŚ poprawnie opiniował potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania lub zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a także postępowania dotyczące uzgadniania warunków realizacji przedsięwzięcia. RDOŚ dokonywał rzetelnej oceny stanu faktycznego, opinie wydawał na podstawie kompletnych danych i informacji oraz odpowiednio je uzasadniał. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewskazania w przypadku łącznie 88 wezwań terminu na uzupełnienie wniosku. Rozpatrywanie przez RDOŚ części wniosków, co do potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (5 z 15) odbywało się z naruszeniami prawa, polegającymi na wydawaniu postanowienia bez uzyskania wymaganych prawem informacji.

OBSZAR

3. Postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie RDOŚ nie prowadził postępowań w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

(akta kontroli str.4,99,312-314,326,384-396,494-528)

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z brakiem postępowań w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prowadzonych przez RDOŚ w kontrolowanym okresie, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania oceny w tym zakresie.

OBSZAR

4. Wprowadzanie i aktualizacja informacji w bazie danych o ocenach oddziaływania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą szczegółową objęto 13 postanowień o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko analizowanych w obszarze pierwszym niniejszego wystąpienia oraz dwóch spraw dotyczących obowiązku przeprowadzenia oceny na obszar NATURA 2000, w tym jednej sprawy, w której uzgodniono warunki realizacji przedsięwzięcia, wykazało, że RDOŚ wprowadzał do Bazy OOŚ informacje o prowadzonych postępowaniach: wnioski o wydanie decyzji, postanowienie o obowiązku przeprowadzenia oceny, raporty ooś, postanowienie w sprawie uzgodnienia wrp oraz DŚU, a także opinie innych organów wydane w przedmiotowych sprawach.

Postanowienia o stwierdzeniu konieczności przeprowadzenia ooś wprowadzono do bazy od pierwszego dnia od ich wytworzenia do 300 dni od ich wytworzenia.

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności RDOŚ w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. RDOŚ wprowadził do Bazy OOŚ dwa postanowienia o obowiązku przeprowadzenia ooś na obszar Natura 2000 oraz jedno postanowienie w sprawie

uzgodnienia wrp na obszar Natura 2000 po upływie od 249 do 594 dni od dnia wytworzenia dokumentu lub wpływu do RDOŚ, tj. od 219 do 564 dni po upływie terminu, o którym mowa w art. 129 ust. 1 uoos (30 dni)⁵⁰. Również cztery postanowienia (spośród 13 badanych) o konieczności przeprowadzenia ooś wprowadzono od 59 do 270 dni po wymaganym terminie⁵¹.

(akta kontroli str. 425-432, 971-1099)

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że w przyczynie opóźnienia związane były z nagromadzeniem materiałów wymagających niezwłocznego rozpatrzenia w priorytetowych terminach, a także ograniczeń kadrowych i ilości prowadzonych przez pracowników postępowań.

(akta kontroli str. 461-469, 1172-1176)

2. RDOŚ nie w pełni wywiązał się z obowiązku zamieszczenia w bazie ooś informacji o postępowaniach wynikającego z art. 129 ust. 1 uoos. Według stanu na dzień 3 grudnia 2019 r. do bazy OOŚ wprowadzono: 353, (tj. 87,3% prowadzonych takich postępowań) postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (6 mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz 347 mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko) oraz 119 (tj. 85% prowadzonych takich postępowań) postępowania w sprawie oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 (we wszystkich postępowaniach, jako organ prowadzący wskazano RDOŚ w Bydgoszczy a jako daty złożenia wniosku wskazano okres od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r.)⁵².

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że przyczynami niewprowadzenia wszystkich postępowań dla ww. przedsięwzięć były przede wszystkim sytuacje związane z incydentalnie wadliwie działającym programem oraz nagromadzeniem materiałów wymagających niezwłocznego rozpatrzenia w priorytetowych terminach.

(akta kontroli str. 326, 534-535, 964-966, 1172-1176)

OCENA CZĄSTKOWA

Izba zauważyła, że Regionalny Dyrektor zamieścił w bazie ooś informacje o wszystkich wybranych do badania szczegółowego postępowaniach oraz dane o dokumentacji sporządzonej w ramach wskazanych postępowań, jednakże nie wszystkie dokumenty były wprowadzane terminowo. W odniesieniu do wszystkich prowadzonych w badanym okresie postępowań o wydanie DŚU lub w sprawie oddziaływania na obszar Natura 2000 w Bazie ooś zamieszczono jedynie odpowiednio 87,3% i 85% prowadzonych takich postępowań.

⁵⁰ Badaniem szczegółowym objęto dwa postanowienia o obowiązku przeprowadzenia ooś na obszar Natura 2000 oraz jedno postanowienie w sprawie uzgodnienia wrp na obszar Natura 2000.

⁵¹ Powyższe zbadano na podstawie historii aktywności poszczególnych użytkowników wprowadzających dane do Bazy ooś, ponieważ sama baza nie posiadała funkcjonalności pozwalającej ustalić datę wprowadzenia do niej danych. Brak było jednak możliwości ustalenia daty wprowadzenia DŚU.

⁵² Zgodnie z danymi uzyskanymi podczas prowadzenia kontroli RDOŚ w Bydgoszczy w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. wydał 404 postanowienia w sprawie przeprowadzenia ooś lub zakresu raportu oraz 140 postanowień w sprawie przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000.

OBSZAR

5. Zamieszczanie w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie wszystkich wymaganych w nim dokumentów, sporządzanych w ramach postępowań o wydanie DŚU

Opis stanu faktycznego

RDOŚ wprowadzał dane o środowisku do PDWD prowadzonego w formie elektronicznej i dostępnego na jego stronie BIP⁵³.

Badaniem szczegółowym objęto karty informacyjne dotyczące dokumentów dotyczących spraw poddanych szczegółowej analizie w obszarach 1 i 2 niniejszego wystąpienia:

- 10 spraw, w których przeprowadzono ooś, gdzie weryfikacji poddano prawidłowość i terminowość wprowadzenia kart informacyjnych dotyczących: 10 wniosków o wydanie DŚU, 10 wydanych DŚU, 10 postanowień w trybie art. 63 ust. 1 i 2 uoos oraz pięciu raportów ooś (łącznie 36 kart);

- dwie sprawy dotyczące obowiązku przeprowadzenia oceny na obszar NATURA 2000⁵⁴, w tym jednej sprawy, w której uzgodniono warunki realizacji przedsięwzięcia oraz, w związku z którymi wytworzono 6 kart.

Analiza wszystkich 42 kart informacyjnych wykazała, że sporządzono je zgodnie z wzorem zamieszczonym w rozporządzeniu w sprawie PDWD⁵⁵ i zawierały informacje odpowiadające dokumentom źródłowym (za wyjątkiem przypadku opisanego w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”). 37 kart (spośród 42 badanych) zostało zamieszczone w PDWD w terminie 14 dni od dnia wytworzenia dokumentów w RDOŚ lub ich wpływu do RDOŚ⁵⁶ (karty informacyjne utworzono najpóźniej po upływie 7 dni od dnia wytworzenia dokumentów w RDOŚ lub ich wpływu do RDOŚ).

(akta kontroli str. 397-423, 1100-1171)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności RDOŚ w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Regionalny Dyrektor nie aktualizował danych w systemie PDWD. Dotyczyło to 37 kart informacyjnych zamieszczonych w tym systemie, które pomimo wydania ostatecznych postanowień o stwierdzeniu obowiązku przeprowadzenia oceny na obszar NATURA 2000 i wydania postanowienia uzgadniającego wrp, wydania ostatecznych postanowień o konieczności przeprowadzenia ooś oraz ostatecznych decyzji środowiskowych, wpływu kompletnych wniosków o wydanie DŚU i raportów ooś, zawierały informację, że dokumenty te nie są ostateczne. Stanowi to nierzetelną realizację określonego w art. 21 ust. 1 uoos obowiązku zamieszczania w publicznie dostępnych wykazach danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.

(akta kontroli str. 398-424, 1100-1171)

⁵³<http://bip.bydgoszcz.rdos.gov.pl/publicznie-dostepny-wykaz-danych-o-dokumentach-zawierajacych-informacje-o-srodowisku-i-jego-ochronie>.

⁵⁴ WOP.43.36.2018, WOP.43.101.2018.

⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (Dz.U. Nr 186, poz. 1249).

⁵⁶ Tj. zgodnie z art. 21 ust. 4 uoos.

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że w momencie wprowadzania danych do ekoportalu nie upłynął termin na wniesienie zażalenia, a zatem postanowienia te nie były ostateczne. Zgodnie z instrukcją ekoportalu pole dotyczące ostateczności dokumentu nie jest polem obowiązkowym, stąd nie dokonywano również aktualizacji informacji. Ponadto należy nadmienić, że uoos nie przewiduje aktualizacji wprowadzanych kart. Narzuca wyłącznie obowiązek wprowadzenia danych m.in. „o postanowieniach” i „o decyzjach”, w terminie 14 dni.

(akta kontroli str. 470, 1177,1192)

W ocenie NIK nie dokonanie zmian w kartach informacyjnych po zmianie statusu dokumentu na ostateczny było postępowaniem nierzetelnym.

2. W przypadku jednej sprawy⁵⁷ do karty informacyjnej wprowadzono nieprawidłowe dane dotyczące nazwy dokumentu i jego zakresu przedmiotowego. W karcie napisano, że dokument to postanowienie o braku obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar NATURA 2000, podczas gdy w sprawie tej wydano postanowienie o stwierdzeniu obowiązku przeprowadzenia oceny. Stanowi to nierzetelną realizację określonego w art. 21 ust. 1 uoos obowiązku zamieszczania w publicznie dostępnych wykazach danych wskazanych w art. 21 ust. 2 pkt. 14 i 15.

(akta kontroli str. 343-344, 416-419)

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że pomyłkowo opisano sprawę, jako postanowienie o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar NATURA 2000, jednocześnie załączony plik był prawidłowy.

(akta kontroli str. 471)

3. Pięć kart informacyjnych zamieszczono w PDWD z naruszeniem z art. 21 ust. 4 uoos. Dotyczyło to:

- karty nr 1507/2018 (raport ooś z 8 sierpnia 2018 r. dotyczący sprawy WOO.4210.13.2017), która została opublikowana w PDWD 6 listopada 2018 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 76 dni (termin zgodny z art. 21 ust. 4 uoos – 22 sierpnia 2018 r.),

- karty nr 1602/2017 (postanowienie na podstawie art. 63 uoos z 8 sierpnia 2017 r. dotyczące sprawy WOO.4260.17.2017), która została opublikowana w PDWD 12 października 2017 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 51 dni (termin zgodny z art. 21 ust. 4 uoos – 22 sierpnia 2017 r.),

- karty nr 1603/2017 (raport ooś z 25 września 2017 r. dotyczący sprawy WOO.4260.17.2017), która została opublikowana w PDWD 12 października 2017 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 3 dni (termin zgodny z art. 21 ust. 4 uoos – 9 października 2017 r.),

- karty nr 1891/2018 (wniosek o wydanie DŚU z 30 maja 2018 r. dotyczący sprawy WOO.420.111.2018), która została opublikowana w PDWD 22 maja 2019 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 343 dni (termin zgodny z art. 21 ust. 4 uoos – 13 czerwca 2018 r.),

- karty nr 1892/2018 (postanowienie na podstawie art. 63 uoos z 26 lipca 2018 r. dotyczący sprawy WOO.420.111.2018), która została opublikowana w PDWD 22 maja 2019 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 286 dni (termin zgodny z art. 21 ust. 4 uoos – 9 sierpnia 2018 r.).

(akta kontroli str. 1177,1192)

⁵⁷ WOP.43.36.2018.

Pani Maria Dombrowicz – Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że odnośnie opóźnień przy wprowadzaniu pięciu kart informacyjnych do PDWD, były to przede wszystkim sytuacje związane z incydentalnie wadliwie działającym programem oraz nagromadzeniem materiałów wymagających niezwłocznego rozpatrzenia w priorytetowych terminach.

(akta kontroli str. 471)

OCENA CZĄSTKOWA

Regionalny Dyrektor wprowadził do PDWD dane dotyczące wszystkich badanych dokumentów, jednakże pięć spośród 42 badanych kart wprowadzono z opóźnieniem.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|--|
| Uwagi | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. terminowe wydawanie DŚU oraz postanowień w sprawie potrzeby przeprowadzenia ooś;2. rozstrzygnięcie postępowań w sprawie potrzeby przeprowadzenia ooś na obszar Natura 2000 na podstawie dokumentacji spełniającej wymagania przepisów uooś;3. terminowe wprowadzanie dokumentów do Bazy ooś i PDWD;4. wskazywanie terminu na uzupełnienie wniosków w wezwaniach kierowanych w trybie art. 50 § 1 Kpa;5. bieżące aktualizowanie kart informacyjnych w systemie PDWD, a także skorygowanie nieprawidłowych danych do niego wprowadzonych; |

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

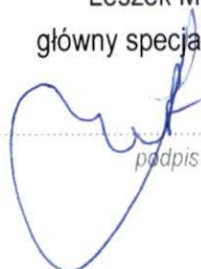
Bydgoszcz, 20. stycznia 2020 r.

Kontrolerzy
Artur Nierebiński
główny specjalista k.p.



podpis

Leszek Murat
główny specjalista k.p.



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Tomasz Sobiecki



podpis