



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.022.01.2019

RDOS w Rzeszowie



AAA032269

Pan
Wojciech Wdowik
Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
w Rzeszowie
al. J. Piłsudskiego 38
35-001 Rzeszów



liczba zał.

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 Rzeszowie (dalej: jednostka); 35-001 Rzeszów, al. J. Piłsudskiego 38
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Wdowik, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie (dalej: RDOŚ), od dnia 1 lutego 2017 r. (w okresie od dnia 2 lipca 2016 r. do dnia 31 stycznia 2017 r. pełnił obowiązki RDOŚ) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Lech Kotkowski, RDOŚ, od dnia 1 września 2010 r. do dnia 1 lipca 2016 r. (akta kontroli str. 1-3)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">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.2. Opiniowanie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania lub zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (dalej: raport o oś), obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, a także uzgadnianie warunków realizacji przedsięwzięcia.3. Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.4. Wprowadzanie danych i informacji do 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 realizacji inwestycji (dalej: dśu).
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 30 czerwca 2019 r.
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 Rzeszowie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Wojciech Ostrowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LRZ/159/2019 z dnia 13 września 2019 r.2. Cezary Paciura, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LRZ/180/2019 z 25 października 2019 r. (akta kontroli str. 4-7)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą RDOŚ realizował objęte kontrolą zadania określone przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*³ (dalej: uooś) prawidłowo, pomimo ustalonych w toku kontroli nieprawidłowości i uchybień.

Badane w toku kontroli postępowania⁴ prowadzone były w sposób prawidłowy pod względem formalno-prawnym, w oparciu o kompletne wnioski i raporty, wymagane opinie i uzgodnienia. RDOŚ podejmował prawidłowe działania w celu uzyskania niezbędnych informacji i wyjaśnień. Wydawane rozstrzygnięcia (postanowienia i decyzje) zawierały wszystkie wymagane przepisami dane i elementy. Dśu uwzględniały wyniki prowadzonej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (dalej: ooś), w szczególności uzgodnione w sprawie warunki realizacji przedsięwzięcia (dalej: wrp). Nie wystąpiły przypadki naruszenia przepisów postępowania skutkujące uchyleciem w całości rozstrzygnięć RDOŚ w wyniku postępowania odwoławczego. RDOŚ, poza jednym przypadkiem, zapewniał udział społeczeństwa w postępowaniach, w zakresie przewidzianym przepisami uooś i rozpatrzył wszystkie składane przez zainteresowanych wnioski.

W kontroli ujawniono liczne przypadki (w 15 sprawach stanowiących 3/4 badanych postępowań) przewlekłego rozpatrywania wniosków o wydanie dśu.

Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w zakresie opiniowania potrzeby przeprowadzenia ooś lub zakresu raportu ooś, obowiązku przeprowadzania ooś na obszar Natura 2000, a także uzgadniania wrp.

W kontroli ujawniono w szczególności następujące nieprawidłowości:

- w 1 postępowaniu RDOŚ nie zapewnił udziału społeczeństwa w postępowaniu, naruszając postanowienia w art. 33 ust. 1 uooś,
- w 3 postępowaniach, RDOŚ nie wydał postanowień o zawieszeniu postępowania, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z art. 63 ust. 5 uooś,
- z przekroczeniem terminu ustawowego (art. 65 ust. 1 uooś) wydano 13 postanowień dotyczących potrzeby przeprowadzenia ooś (art. 63 ust. 1 i 2 uooś),
- 15 dśu wydano z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa dla załatwienia sprawy szczególnie skomplikowanej,
- w 8 postępowaniach pomimo przekroczenia określonego w art. 65 ust. 1 uooś terminu do wydania postanowienia, RDOŚ nie wyznaczył nowego terminu stosownie do wymogu określonego w art. 36 Kpa,
- w 5 postępowaniach o wydanie dśu, w których przekroczone termin rozpatrzenia sprawy, RDOŚ nie wyznaczył nowego terminu, pomimo iż obowiązek taki wynikał z art. 36 Kpa.,
- w 9 przypadkach opinie co do potrzeby przeprowadzenia ooś lub ustalenia zakresu raportu ooś, RDOŚ wydał po upływie terminu określonego w art. 64 ust. 4 i art. 70 ust. 3 uooś,
- w 16 sprawach uzgodnienie wrp nastąpiło z naruszeniem terminu określonego w art. 77 ust. 6 uooś,
- w 8 sprawach ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wydano po przekroczeniu terminu określonego w art. 97 ust. 6 uooś,

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

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, ze zm.

⁴ 32 postępowania w sprawie wydania dśu.

- w 19 przypadkach RDOŚ nie zachował terminu dla wprowadzenia danych do bazy ooś, co stanowiło naruszenie postanowień art. 129 ust. 1 uooś i art. 9 ust. 2 ustawy zmieniającej uooś⁵,
- do bazy ooś nie wprowadzono informacji o prowadzonych ocenach oddziaływania na środowisko, o których mowa w art. 128 ust. 1 pkt 1 lit. b i c uooś, dla 363 postępowań w sprawie wydania dśu oraz ooś na obszar Natura 2000,
- w 12 przypadkach RDOŚ nie zamieścił w publicznie dostępnych wykazach danych (PDWD) kart informacyjnych dla dokumentów wytworzonych w jednostce w terminie określonym w art. 21 ust. 4 uooś.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie naruszenia: postanowień art. 33 ust. 1 uooś dotyczące udziału społeczeństwa w postępowaniu oraz procedury postępowania poprzez niewydanie w 3 przypadkach postanowień o zawieszeniu postępowania, stanowiły przypadki incydentalne i nie wpływały na ważność prowadzonych postępowań oraz rodzaj podjętych rozstrzygnięć.

Nieprawidłowości i uchybienia w zakresie przewlekłego prowadzenia postępowań, niewyznaczenia nowych terminów zakończenia postępowania oraz przekraczania terminów już wyznaczonych wynikały, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli ze znacznego obciążenia pracowników Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko liczbą prowadzonych jednocześnie spraw.

W jednostce brak było opracowanych procedur pozwalających na bieżące monitorowanie i egzekwowanie realizacji przez pracowników jednostki obowiązków w zakresie uzupełniania bazy ooś oraz publikowania danych w PDWD, co w konsekwencji prowadziło do stwierdzonych nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ 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 RDOŚ wniosków o wydanie decyzji środowiskowych uwarunkowaniach.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą do RDOŚ złożono:

- 603 wnioski o wydanie DŚU dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko,

⁵ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1936 ze zm.).

⁶ 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.

- 10 wniosków o wydanie DŚU dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko złożonych z raportem,
- 2 wnioski o wydanie DŚU dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko złożonych wraz z wnioskiem o ustalenie zakresu raportu ooś.

Rozpatrując powyższe wnioski RDOŚ:

- w 94 przypadkach odmówił wszczęcia postępowania (art. 61a § 1 Kpa), w 28 pozostawił wniosek bez rozpoznania (art. 64 Kpa), w 9 przekazał wniosek organowi właściwemu (art. 65 Kpa), w 37 wydał decyzje umarzające postępowanie (art. 105 Kpa), natomiast w pozostałych 22 przypadkach inwestorzy wycofali wnioski bądź stwierdzono brak potrzeby uzyskania decyzji środowiskowej,
- w 61 przypadkach stwierdził obowiązek przeprowadzenia ooś i ustalił zakres raportu, w 475 stwierdził brak takiej potrzeby, natomiast w 2 ustalił zakres raportu,
- w odniesieniu do 1 postanowienia o obowiązku przeprowadzenia ooś oraz 1 postanowienia o zakresie raportu ooś wniesiono zażalenia. W postępowaniach zażaleniowych do dnia zakończenia kontroli nie zapadły rozstrzygnięcia.

(akta kontroli str. 8-56)

Kontrolą objęto sposób rozpatrzenia przez RDOŚ wybranych 32 wniosków o wydanie dśu, z tego: 4 wniosków pozostawionych bez rozpoznania na skutek nieusunięcia przez wnioskodawcę braków w wyznaczonym terminie, 13 wniosków dotyczących przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, po rozpatrzeniu których nie stwierdzono potrzeby przeprowadzenia ooś, 8 dotyczących przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, dla których RDOŚ stwierdził obowiązek przeprowadzenia ooś oraz 6 złożonych wraz z raportem ooś i 1 o określenie zakresu raportu.

RDOŚ każdorazowo badał kompletność składanych wniosków (w tym kart informacyjnych przedsięwzięcia), a w przypadku stwierdzenia braków formalnych wzywał wnioskodawcę do ich usunięcia w wyznaczonym terminie (na podstawie art. 64 § 2 Kpa). Nie wystąpiły sytuacje wielokrotnego żądania uzupełnienia wniosku, za każdym razem w innym zakresie. Ponadto w ramach postępowania wyjaśniającego RDOŚ wzywał wnioskodawców w trybie art. 50 § 1 Kpa o uzupełnienie braków. RDOŚ występował do właściwych podmiotów (Państwowa Inspekcja Sanitarna, organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego, organ właściwy do wydania oceny wodnoprawnej) o wydanie wymaganych opinii w sprawie.

Dla wszystkich spraw prowadzone były metryki określone przepisami Kpa (art. 66a Kpa), a także opracowane w jednostce karty zawierające szczegółowy opis zgromadzonej dokumentacji i sporządzonych w toku postępowania pism.

(akta kontroli str. 57-126)

W aktach postępowań poza wewnętrznymi opiniami (Wydziałów: Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 oraz Zapobiegania i Naprawy Szkód w Środowisku oraz Informacji o Środowisku i Zarządzania Środowiskiem) brak było tzw. „śladów rewizyjnych” prowadzonych analiz przedkładanych przez wnioskodawców dokumentów. Naczelnik Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko wyjaśniła, że w jednostce nie obowiązywały wewnętrzne procedury weryfikacji zebranych informacji i danych. W każdej sprawie i na każdym etapie postępowania weryfikowano jednak przedstawiane materiały w oparciu o wiedzę pracowników specjalizujących się w poszczególnych komponentach ochrony środowiska (w razie

potrzeby udzielali oni opinii w ramach posiadanej wiedzy) oraz źródła wewnętrzne, jak i zewnętrzne (opracowania i dane własne, internetowe bazy informacji, rozstrzygnięcia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej: GDOŚ), opinie Regionalnej Rady Ochrony Przyrody w Rzeszowie oraz Regionalnej Komisji Ocen Oddziaływania na Środowisko). W aktach spraw nie zamieszczano natomiast notatek i innych dokumentów świadczących o prowadzonych analizach. Ewentualne adnotacje na dokumentach były usuwane przez pracowników po zakończeniu sprawy. Ponadto paraafa pracownika na projektach pism potwierdzała dokonanie kompletnej weryfikacji przedłożonych dokumentów.

(akta kontroli str. 124-131)

W 32 kontrolowanych sprawach:

- 4 wnioski pozostawiono bez rozpoznania wobec ich nieuzupełnienia przez wnioskodawców,
- w 4 przypadkach postępowania umorzono na wniosek strony,
- w 2 przypadkach do dnia zakończenia badań zainteresowani nie uzupełnili swoich wniosków,
- złożono 5 wniosków wraz z raportem ooś,
- wydano 9 postanowień o obowiązku przeprowadzenia ooś i określeniu zakresu raportu, 7 postanowień o braku potrzeby przeprowadzenia ooś oraz 1 postanowienie dotyczące zakresu raportu.

Postanowienia te wydane zostały na podstawie wniosków spełniających wymagania zdefiniowane przepisami prawa i po uzyskaniu stosownych opinii właściwych organów.

Wszystkie wydane postanowienia w sprawie potrzeby przeprowadzenia ooś (16) w swoich uzasadnieniach uwzględniały kryteria wskazane w art. 63 ust. 1 uooś, dotyczące danego przedsięwzięcia.

Jednocześnie ustalono, iż w odniesieniu do 9 postępowań, w których określono zakres raportu ooś, w 6 przypadkach RDOŚ, stosownie do postanowień art. 63 ust. 5 uooś, wydał postanowienie o zawieszeniu postępowania do czasu przedłożenia raportu, natomiast w 3 przypadkach postanowienia takiego nie wydał.

Postanowienia w sprawie obowiązku lub braku potrzeby przeprowadzenia ooś wydawane były w terminie od 23 do 102 dni, a postanowienie o zakresie raportu w terminie 4 dni od wpływu do jednostki wniosków spełniających wymagania formalne (po uwzględnieniu terminów i okresów niewliczanych do terminów załatwienia spraw na podstawie art. 35 § 5 Kpa).

Okres trwania tych postępowań (od złożenia wniosku do wydania postanowienia) wyniósł od 30 do 185 dni.

Jedynie 4 postanowienia wydane zostały w terminie 30 dni od daty wszczęcia postępowania (uwzględniając przepis art. 35 § 5 Kpa), tj. stosownie do postanowień art. 65 ust. 1 uooś.

W żadnym z badanych postępowań nie złożono zażaleń na postanowienia dotyczące obowiązku przeprowadzenia ooś lub zakresu raportu ooś.

(akta kontroli str. 132-288)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 13 postępowań⁷ dotyczących potrzeby przeprowadzenia ooś (art. 63 ust. 1 i 2 uooś) przekroczone określony w art. 65 ust. 1 uooś termin do wydania postanowienia, a opóźnienia z tego tytułu wynosiły od 1 do 72 dni.
RDOŚ wyjaśnił, że przyczyną niedotrzymania terminów jest ilość spraw przypadających na jednego pracownika, które winien prowadzić równolegle, stopień ich skomplikowania, obszerność dokumentacji, która do wydania ww. postanowienia musi zostać przeanalizowana, a także trudny pod względem zasobów przyrodniczych teren lokalizacji wielu przedsięwzięć (niemal 40% województwa pokryte jest wielkoobszarowymi formami ochrony przyrody). Niewielka ilość pracowników zajmujących się ocenami oddziaływania na środowisko jeszcze przed wprowadzeniem zmian w ustawie ooś miała trudności z dotrzymywaniem terminów. Zmiana, która nastąpiła w roku 2017 spowodowała nawarstwienie się spraw, ponieważ ilość czynności, która musiała być wykonana przez każdego pracownika wzrosła drastycznie. Ponadto wraz ze wspomnianą zmianą wzrosła objętość dokumentacji przedkładanej w ramach uzgodnień wrp i opiniowania potrzeby przeprowadzenia ooś (ustawa dopuściła wprowadzenie warunków realizacji przedsięwzięcia na poziomie opiniowania. Zatem Inwestorzy w celu uniknięcia postępowania z udziałem społeczeństwa, nagminnie zaczęli składać Karty informacyjne o objętości, złożoności i ilości informacji, która zawierać się mogłaby się zawierać w raporcie, co powodowało wydłużenie całego postępowania z uwagi na niezbędną skalę analiz).
(akta kontroli str. 57-123, 257-288)
2. W 3 postępowaniach⁸, po stwierdzeniu obowiązku przeprowadzenia ooś i określeniu zakresu raportu (art. 63 ust. 1 uooś) RDOŚ nie wydał postanowień o zawieszeniu postępowania, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 63 ust. 5 uooś.
RDOŚ wyjaśnił, iż w odniesieniu do 2 z wyżej wymienionych postępowań mając na uwadze zmiany ustawy ooś, które spowodowały wzrost ilości spraw procedowanych w RDOŚ oraz fakt, że strony postępowania były zawiadamiane obwieszczeniami a ich zwrot przedłużał się (jest to potwierdzenie o zawiadomieniu wszystkich stron), do wymienionej sytuacji doszło przez niedopatrzenie. Niemniej brak ww. postanowień nie wpływał na tok prowadzonych spraw, opóźnienia. Natomiast w trzeciej sprawie brak było możliwości stwierdzenia ostateczności wydanego postanowienia w sprawie obowiązku przeprowadzenia ooś, zatem nie było możliwości zawieszenia postępowania, natomiast podjęto czynności w celu ustalenia spadkobierców niezyskującej strony. Ostatecznie to postępowanie zostało umorzone.
(akta kontroli str. 67-68, 93-94, 107-108, 257-288)
3. W przypadku 8 postępowań⁹, pomimo przekroczenia 30 dniowego terminu do wydania postanowienia (art. 65 ust. 1 uooś) RDOŚ nie wyznaczył nowego terminu załatwienia sprawy i tym samym nie zastosował się do wymogu określonego w art. 36 Kpa. Ponadto w 1 postępowaniu¹⁰ po przekroczeniu wyznaczonego terminu nie określono nowego.

⁷ Sprawy: WOOŚ.422.7.2017.PM, WOOŚ.4200.3.2016.AH, WOOŚ.4200.4.2016.KR, WOOŚ.4260.7.8.2017.AD, WOOŚ.4200.6.2016.AH, WOOŚ.4260.4.1.2017.AH, WOOŚ.4233.26.2013.PM, WOOŚ.422.5.2017.AT, WOOŚ.4200.4.2017.JG, WOOŚ.4200.7.2017.AH, WOOŚ.4207.7.1.2017.MG, WOO.4207.17.1.2017.PM, WOOŚ.4235.26.2017.AD

⁸ Sprawy: WOOŚ.4200.3.2016.AH, WOOŚ.4207.4.2.2017.KR, WOOŚ.4260.4.1.2017.AH.

⁹ Sprawy: WOOŚ.422.7.2017.PM, WOOŚ.4200.3.2016.AH, WOOŚ.4200.4.2016.KR, WOOŚ.4260.7.8.2017.AD, WOOŚ.4200.6.2016.AH, WOOŚ.4260.4.1.2017.AH, WOOŚ.4233.26.2013.PM, WOOŚ.422.5.2017.AT.

¹⁰ Sprawa WOOŚ.4207.7.1.2017.MG.

Wyjaśnienia RDOŚ w kwestii niewyznaczenia nowego terminu przedstawiono w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 57-123)

1.2. Weryfikacja raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Badaniem objęto 13 raportów ooś, które wpłynęły do RDOŚ w związku z prowadzonymi postępowaniami w sprawie wydania dśu i ustalono, iż RDOŚ podejmował prawidłowe i wystarczające działania w celu otrzymania raportów ooś spełniających wymogi określone w art. 66 uoś lub postanowień ustalających zakres raportu ooś, wydanych na podstawie art. 63 ust. 1 i ust. 4 uoś.

W toku weryfikacji raportów, w przypadku 10 dokumentów, RDOŚ - na podstawie art. 50 Kpa - wzywał wnioskodawców do złożenia wyjaśnień dotyczących treści raportu ooś.

Powyższe wezwania kierowane były do wnioskodawców w przypadkach niejasnych i nieprecyzyjnych, bądź sprzecznych z wymaganymi przepisami szczególnymi, zapisów i sformułowań zawartych w raportach lub w celu uzupełnienia wymaganych elementów raportu. Wyznaczane terminy były dotrzymane przez wezwanego.

Naczelnik Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko wyjaśniła, iż terminów w większości przypadków nie konsultowano z wnioskodawcami, gdyż nie było takiej potrzeby, a terminy te określano każdorazowo uwzględniając czas potrzebny na dokonanie skomplikowanych obliczeń, ponowne wizje terenowe, pozyskanie dodatkowych materiałów lub ekspertyz.

RDOŚ występował o uzupełnienia raportu o dane, których nie mógł pozyskać samodzielnie, a ewentualne kolejne wezwania wynikały z treści udzielonych uprzednio odpowiedzi.

Wszystkie analizowane raporty ooś zawierały elementy określone w art. 66 ust. 1 uoś, lub w postanowieniach wydanych na podstawie art. 63 ust. 1 i ust. 4, z uwzględnieniem specyfiki danej inwestycji, a w szczególności:

- streszczenie w języku niespecjalistycznym informacji zawartych w raportach odnosiło się do każdego elementu raportu i było zrozumiałe,
- opisy elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 2-2b uoś, przedstawiono na podstawie z przeprowadzonej inwentaryzacji przyrodniczej lub innych danych nie starszych niż 3 lata,
- w raportach zawarte zostały opisy przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia oraz opisy analizowanych wariantów przedsięwzięcia wraz z oddziaływaniami i uzasadnieniem wariantu proponowanego; przedstawione dane były porównywalne.

Wyjaśnienia Naczelnik Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko odnośnie weryfikacji gromadzonej w prowadzonych postępowaniach dokumentacji przedstawione zostały w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 289-318)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3. Zapewnienie udziału społeczeństwa w ooś.

W odniesieniu do 12 z 13 badanych postępowań, w których przeprowadzono ooś, RDOŚ zapewnił udział społeczeństwa w ooś, poprzez:

- podanie do publicznej wiadomości wszystkich informacji określonych w art. 33 ust. 1 uooś (stosowne ogłoszenia zamieszczono w BIP i siedzibie jednostki, oraz w siedzibach właściwych urzędów gmin) w terminach od 8 do 48 dni po wpływie ostatniego uzupełnienia (aneksu) raportu ooś.

Naczelnik Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko wyjaśniła, że dla uproszczenia, i tak skomplikowanego i niezrozumiałego dla społeczeństwa, postępowania w sprawie wydania DŚU, przyjęto, iż sformułowanie bez zbędnej zwłoki, będzie odnosiło się do kompletnego wg RDOŚ raportu ooś. Udostępnienie społeczeństwu niekompletnego raportu ooś, co do którego RDOŚ ma zastrzeżenia, co do którego inne organy bywa, że mają zastrzeżenia, który niejednokrotnie ma kilka aneksów i uzupełnień, wywołuje niepotrzebne nieporozumienia i naraża RDOŚ na zarzut nierzetelnego analizowania dokumentacji. Zatem raport ooś wraz z innymi dokumentami podlega udostępnieniu w trybie art. 33 ust. 1 uooś po jego uzupełnieniu czyli po skompletowaniu materiału dotyczącego oceny środowiskowej a przede wszystkim opisu elementów środowiska, na które dane przedsięwzięcie będzie oddziaływać.

- zagwarantowanie 30-dniowego terminu na składanie uwag i wniosków, liczonego od daty podania do publicznej wiadomości,
- informowanie każdorazowo o uzyskanych opiniach i uzgodnieniach uzyskanych w sprawie; w żadnej z badanych spraw nie przeprowadzono rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa.

W każdej z badanych spraw RDOŚ podał do publicznej wiadomości (zamieszczając stosowne ogłoszenia w BIP i siedzibie jednostki, oraz w siedzibach właściwych urzędów gmin) informacje o wydaniu dśu, w terminach od 1 do 10 dni od daty wydania decyzji (w 12 przypadkach do 7 dni a w jednym termin ten wyniósł 10 dni). Informacje te spełniały wymogi określone w art. 85 ust. 3 uooś.

W 2 badanych postępowaniach w trybie art. 34 uooś złożono łącznie 5 uwag dotyczących: niewystarczającego przedstawienia w raporcie możliwych konfliktów społecznych, niewłaściwego skomunikowania planowanej obwodnicy z istniejącymi drogami, negatywnego oddziaływania inwestycji na środowisko przyrodnicze oraz 2 w sprawie przyjęcia innego wariantu niż realizacyjny.

RDOŚ rozpatrzył powyższe uwagi i uznał je za bezzasadne w świetle zebranego w toku postępowania materiału.

W kontrolowanych sprawach 2 organizacje ekologiczne zgłosiły, na podstawie art. 44 ust. 1 uooś, udział w postępowaniach o wydanie dśu. Ponadto 2 organizacje społeczne wystąpiły o dopuszczenie do udziału w postępowaniach o wydanie dśu. W każdym przypadku RDOŚ dopuścił te organizacje do udziału w postępowaniach.

(akta kontroli str. 319-331)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

- w 1 postępowaniu¹¹ nie zapewniono udziału społeczeństwa poprzez brak podania do publicznej wiadomości informacji określonych w art. 33 ust. 1 uoś. RDOŚ wyjaśnił, iż wymieniona sprawa była pierwszą tego typu sprawą pracownika (tj. dśu z raportem ooś), który został zatrudniony w kwietniu 2016 roku (po odejściu doświadczonego pracownika). Stąd przy dodatkowo znacznym obciążeniu stanowiska nastąpił niezamierzony błąd.

W ocenie NIK powyższa nieprawidłowość mogła mieć wpływ na wynik postępowania.

(akta kontroli str. 257-288, 319)

1.4. Zgodność dśu z wynikami przeprowadzonej ooś i uzgodnieniami wrp.

W okresie objętym kontrolą RDOŚ wydał:

- 493 dśu; w tym: 38 dśu po przeprowadzeniu ooś,
- 1 decyzję odmawiającą zgody na realizację przedsięwzięcia ze względu na jego negatywny wpływ na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych,
- 59 decyzji, dla których nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

RDOŚ nie wydawał decyzji odmawiających zgody na realizację przedsięwzięcia po uprzednim wskazaniu wariantu dopuszczonego do realizacji oraz ze względu na jego możliwe znaczące negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000.

W odniesieniu do 13 wydanych dśu albo decyzji o braku zgody na realizację przedsięwzięcia wniesione zostały odwołania. Do dnia 31 grudnia 2019 r. organ odwoławczy:

- w 2 przypadkach utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję,
- w 3 przypadkach uchylił zaskarżoną decyzję w całości albo części i w tym zakresie orzekł co do istoty sprawy,
- w 2 przypadkach uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

(akta kontroli str. 332)

W 4 z 20 kontrolowanych postępowaniach zakończonych wydaniem dśu, istniał określony w art. 80 ust. 2 uoś obowiązek stwierdzenia przez RDOŚ zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp). W aktach sprawy brak jest zapisów o przeprowadzeniu takiej analizy. Naczelnik Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko wyjaśniła, iż zawsze następowała weryfikacja zapisów mpzp o ile plan ten został uchwalony i istniał prawny obowiązek takiej weryfikacji. W przypadkach gdy zapisy planu były niejednoznaczne pracownik dokonywał takiej analizy wraz z przełożonym.

W każdym analizowanym postępowaniu, w którym przeprowadzono ooś (13 spraw), RDOŚ uzyskał opinie i uzgodnienia wymagane przepisem art. 77 ust. 1 pkt 1a, 1b, 2 – 4 uoś.

W każdej z analizowanych decyzji wydanych po przeprowadzeniu ooś zawarto wszystkie elementy i wymagania wymienione w art. 82 ust. 1 pkt 1 uoś oraz odpowiednio uwzględniono: wymagania z art. 82 ust. 1 pkt 2-6. Warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzjach były zgodne z warunkami uzyskanych

¹¹ Sprawa WOOŚ 422 7.2017.PM.

uzgodnień, uzyskanych opinii właściwych organów oraz ustaleniami zawartymi w raportach ooś.

Decyzje bez przeprowadzenia ooś wydane zostały z uwzględnieniem postanowień art. 84 uoś.

W uzasadnieniach decyzji ujęto wszystkie elementy i wymagania określone w art. 85 ust. 2 uoś. Ponadto ustalono, iż w uzasadnieniach decyzji wydanych w postępowaniach, w których zgłoszono uwagi w związku z udziałem społeczeństwa (pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) odniesiono się do wszystkich uwag. Dśu wydawane były w terminie od 28 do 855 dni od wpływu do jednostki wniosków spełniających wymagania formalne (po uwzględnieniu terminów i okresów niewliczanych do terminów załatwienia spraw na podstawie art. 35 § 5 Kpa). Okres trwania tych postępowań (od złożenia wniosku do wydania postanowienia) wyniósł od 75 do 1.640 dni.

Jedynie 5 dśu wydano w terminie dwóch miesięcy od wszczęcia postępowania (uwzględniając przepis art. 35 § 5 Kpa), tj. w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa dla załatwienia sprawy szczególnie skomplikowanej.

(akta kontroli str. 333-374, 424-879)

W obowiązującym w jednostce systemie kontroli zarządczej wśród mierników wykonania zadania nie przewidziano miernika oceny terminowości załatwienia sprawy.

RDOŚ wyjaśnił, że *w ramach budżetu zadaniowego formułowanie oraz ustalanie zasad wyliczania miernika dokonywane jest przez jednostkę nadrzędną (GDOŚ). Tutejszy organ wielokrotnie zwracał się o korektę mierników dla zadań przypisanych RDOŚ.*

(akta kontroli str. 257-288, 375-423)

RDOŚ nie zawieszał postępowań z przyczyn innych niż określona w art. 63 ust. 5 uoś, a po złożeniu przez wnioskodawcę raportu ooś każdorazowo w drodze postanowienia podejmował zawieszona postępowanie.

RDOŚ nadał rygor natychmiastowej wykonalności 9 decyzjom, w tym w 1 przypadku po wydaniu decyzji. We wszystkich sprawach zachodziły wykazane przez wnioskodawców ustawowe przesłanki dla nadania takiego rygoru i zostały one przez RDOŚ w wydanych rozstrzygnięciach powołane i uzasadnione.

(akta kontroli str. 424-879)

Odwołania wniesiono od 6 dśu, w żadnym przypadku RDOŚ nie zmienił zaskarżonej decyzji na podstawie art. 132 § 2 Kpa w związku z art. 86b uoś. Odwołania zostały przekazane do GDOŚ w terminie 7 dni od daty ich wpływu do jednostki. Do dnia zakończenia kontroli rozstrzygnięcia zapadły w odniesieniu do 3 zaskarżonych decyzji i w każdym przypadku GDOŚ na mocy postanowień art. 138 § 1 pkt 2 Kpa uchylił decyzje w części i orzekł w tym zakresie.

(akta kontroli str. 332, 880-977)

W odniesieniu do badanych spraw w żadnym przypadku GDOŚ nie wszczynał postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, jak również do RDOŚ nie wpłynęły wnioski o wznowienie postępowania o wydanie dśu.

(akta kontroli str. 978)

W 3 kontrolowanych postępowaniach prowadzonych bez oceny oddziaływania na środowisko organizacje społeczne złożyły wnioski o dopuszczenie do udziału i RDOŚ wszystkie te wnioski rozpatrzył pozytywnie.

(akta kontroli str. 979-984)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 15 postępowaniach¹² dśu wydano w terminie od 70 do 855 dni (uwzględniając przepis art. 35 § 5 Kpa), tj. z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa dla załatwienia sprawy szczególnie skomplikowanej.

RDOŚ wyjaśnił, iż przyczyną wydłużonego okresu rozpatrywania spraw była *ilość spraw procedowanych równolegle w RDOŚ oraz ilość spraw przypadających na jednego pracownika, obszerność dokumentacji przedkładanej w postępowaniach. W jednostce wszystkie osoby zajmujące się wydawaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zajmują się także wydawaniem uzgodnień w ramach ponownej ooś, uzgodnień i opinii wydawanych w ramach postępowania o wydanie dśu. Zmiana przepisów ustawy ooś (gdy RDOŚ przejął obowiązki gmin) doprowadziła do sytuacji nawarstwienia wszystkich procedowanych postępowań. Priorytetem stało się wydanie orzeczeń w jak najszybszym tempie, aby inwestycje (w szczególności związane z infrastrukturą drogową, kanalizacyjną, wodociągową) mogły zostać zrealizowane ze środków Unii Europejskiej. Natomiast opóźnienia mogły powodować ich nieprzyznanie.*

(akta kontroli str. 257-288, 333-374)

2. W 5 postępowaniach o wydanie dśu¹³, w których przekroczone, wynikający z postanowień art. 35 § 3 Kpa, dwumiesięczny termin załatwienia sprawy, RDOŚ nie wyznaczył nowego terminu pomimo, iż obowiązek taki wynikał z art. 36 Kpa. Ponadto w 8 postępowaniach¹⁴ pomimo przekroczenia terminu wyznaczonego w ww. trybie, nie określono nowego.

RDOŚ wyjaśnił, iż przyczyną wykazanych nieprawidłowości dotyczących niewyznaczenia nowych terminów załatwienia sprawy (zarówno w odniesieniu do wydawanych postanowień, jak i decyzji) było *znaczące obciążenie pracowników pracą, co w konsekwencji spowodowało, że nie dopatrzono wyznaczenia nowego terminu wydania przedmiotowego postanowienia/decyzji.*

Jako uzasadnienie powyższych wyjaśnień RDOŚ przedstawił szczegółową analizę ilości spraw załatwianych i monitorowanych przez pracowników jednostki (w tym wzrost ilości spraw w związku z przejściem postępowań od gmin), ilości wpływających pism do pracowników zajmujących się ooś i wychodzącej z jednostki korespondencji w kolejnych miesiącach i latach objętych kontrolą. Wskazał ponadto na trudności powstałe w związku z odejściem doświadczonych pracowników i znikome zainteresowanie pracą w jednostce, m.in. z uwagi na niskie płace. W latach 2016-2018 RDOŚ corocznie występował do GDOŚ o dodatkowe etaty (odpowiednio: 5, 8 i 15) i nie uzyskał odpowiedzi na swoje

¹² Sprawy: WOOŚ.422.2.2017.BK, WOOŚ.4200.3.2016.AH, WOOŚ.4200.4.2016.KR, WOOŚ.4200.6.2016.AH, WOOŚ.4207.7.1.2017.MG, WOOŚ.4207.17.1.2017.PM, WOOŚ.4233.26.2013.PM, WOOŚ.4260.4.1.2017.AH, WOOŚ.4260.8.4.2017.PM, WOOŚ.4260.7.8.2017.AD, WOOŚ.4203.16.2016.AH, WOOŚ.4200.4.2017.JG, WOOŚ.4235.26.2017.AD, WOOŚ.422.5.2017.AT, WOOŚ.422.7.2017.PM

¹³ Sprawy: WOOŚ.4203.16.2016.AH, WOOŚ.4260.7.8.2017.AD, WOOŚ.422.5.2017.AT, WOOŚ.422.7.2017.PM, WOOŚ.4260.8.4.2017.PM.

¹⁴ Sprawy: WOOŚ.422.2.2017.BK, WOOŚ.4200.3.2016.AH, WOOŚ.4200.4.2016.KR, WOOŚ.4200.6.2016.AH, WOOŚ.4207.7.1.2017.MG, WOOŚ.4207.17.1.2017.PM, WOOŚ.4233.26.2013.PM, WOOŚ.4260.4.1.2017.AH.

wnioski. W dniach 16 grudnia 2019 r. RDOŚ i 2 stycznia 2020 r. ponownie wystąpił o 8 etatów dla jednostki.

(akta kontroli str. 257-288, 333-374)

OCENA CZĄSTKOWA

RDOŚ prowadził kontrolowane postępowania w sprawie wydania dśu w oparciu o kompletne wnioski i raporty, wymagane opinie i uzgodnienia. Podejmował prawidłowe działania w celu uzyskania niezbędnych informacji i wyjaśnień. Wydawane rozstrzygnięcia (postanowienia i decyzje) zawierały wszystkie wymagane przepisami elementy. Dśu uwzględniały wyniki prowadzonej ooś, w szczególności uzgodnione w sprawie wrp. W badanych sprawach GDOŚ nie uchylił w całości zaskarżonych decyzji RDOŚ oraz nie prowadził postępowań w sprawie stwierdzenia ich nieważności. RDOŚ nie zapewnił udziału społeczeństwa w 1 z 13 postępowań, w których był on wymagany. W pozostałych 12 postępowaniach działania RDOŚ w tym zakresie były prawidłowe. Większość postępowań (15 z 20, tj. 75% ogółu) prowadzona była w sposób przewlekły, a RDOŚ nie zawiadamiał (w 5 przypadkach) wnioskodawców o nowych terminach zakończenia postępowania, a tam gdzie terminy takie wyznaczono (10 postępowań) w przeważającej części były one przekraczane (8 spraw).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli na wydłużenie terminów wydawania dśu znaczący wpływ miało obciążenie pracowników Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko wynikające z dużej liczby prowadzonych jednocześnie spraw.

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.

2.1. Rozpatrywanie przez RDOŚ wniosków innych organów właściwych do wydania dśu, co do potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub ustalenia zakresu raportu ooś i wydawanie opinii w tym zakresie.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą RDOŚ:

- rozpatrzył 2.307 wniosków innych organów właściwych do wydania dśu, o opinię co do potrzeby przeprowadzenia ooś (art. 64 ust. 1 pkt 1 uooś) oraz 4 wnioski o opinię co do ustalenia zakresu raportu ooś (art. 70 ust. 1 pkt 1 uooś),
- w 369 przypadkach stwierdził w opinii potrzebę przeprowadzenia ooś,
- w 1.656 przypadkach stwierdził w opinii brak potrzeby przeprowadzenia ooś, w tym w 340 wskazał na podstawie art. 64 ust. 3a uooś, konieczność określenia w dśu warunków lub wymagań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b) lub c) uooś, lub nałożenia obowiązku działań, o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. b) uooś,
- w 238 przypadkach RDOŚ odmówił zajęcia stanowiska lub odesłał wniosek.

(akta kontroli str. 985-1175)

RDOŚ zapewniał wnioskodawcom złożenie wszystkich wymaganych dokumentów, informacji i danych w celu wydania przez inne organy dśu, co do potrzeby przeprowadzenia ooś lub ustalenia zakresu raportu ooś. Przedłożone dokumenty analizowano pod względem merytorycznym, a w razie potrzeby wzywano wnioskodawców do ich uzupełnienia w celu doprowadzenia do zgodności z wymaganiami wynikającymi z uooś. Zlecano również przeprowadzenie ekspertyzy lub oględzin terenu planowanego przedsięwzięcia przez specjalistów z różnych dziedzin ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 1516-1522)

Analiza 20 wniosków rozpatrywanych przez RDOŚ złożonych przez inne organy właściwe do wydania dśu, z tego 9 dla których nie stwierdzono potrzeby przeprowadzenia ooś, 7 dla których stwierdzono potrzebę przeprowadzenia ooś oraz 4 dla których określono zakres raportu ooś wykazała, że do wniosków o wydanie opinii, wnioskodawcy przedkładali dokumenty określone w art. 64 ust. 2 pkt 1 – 3 uooś, tj. wniosek o wydanie dśu, kartę informacyjną przedsięwzięcia (dalej: KIP) oraz wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jeżeli plan taki został uchwalony) lub informację o jego braku. Rzetelnie weryfikowano prawdziwość przekazanych danych i informacji. W analizowanych sprawach nie korzystano z wiadomości od stron społecznych, tj. mieszkańców, organizacji społecznych, ekologicznych, itp., ponieważ nie wpłynęły informacje i dane o oddziaływaniu tych przedsięwzięć na środowisko. Dla wszystkich spraw jednostka prowadziła metryki.

(akta kontroli str. 1316-1515)

RDOŚ wyjaśnił, iż weryfikowanie danych przekazanych przez wnioskodawców odbywało się w oparciu o: przekazane dokumenty, doświadczenie i specjalistyczną wiedzę pracowników, obliczenia przez nich wykonane, obowiązujące przepisy prawne, tematyczne strony internetowe, ogólnodostępne mapy internetowe (geoportal, geoserwis), dane zebrane w programie QGIS, specjalistyczne materiały, dane przyrodnicze otrzymane od różnych podmiotów, plany zadań ochronnych, standardowe formularze danych dla obszaru Natura 2000, wyniki prac Wojewódzkiego Zespołu Specjalistycznego w Rzeszowie, inwentaryzacje przyrodnicze wykonane na potrzeby sporządzenia raportu ooś, monitoring realizacyjny przedsięwzięcia, dane występowania stref ochrony, oględziny i ekspertyzy oraz na podstawie opinii Regionalnej Rady Ochrony Przyrody i Regionalnej Komisji Ocen Oddziaływania na Środowisko w Rzeszowie.

W jednostce nie opracowano wewnętrznych procedur wspomagających proces weryfikacji zebranych danych. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Wydziału Oceny Oddziaływania na Środowisko weryfikował dokumenty we współpracy z Wydziałem Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000, a także z Wydziałem Zapobiegania i Naprawy Szkód w Środowisku oraz Informacji o Środowisku i Zarządzania Środowiskiem. Pracownicy jednostki specjalizujący się w poszczególnych komponentach ochrony środowiska, zobowiązani byli (zgodnie z zakresem obowiązków) do udzielania opinii w zakresie swojej specjalizacji. Opinie przechowywano w aktach sprawy, zaś wszelkie odręczne notatki pracowników lub obliczenia wylączano z akt. Parafka pracownika na projektach pism potwierdzała przeprowadzenie kompletnej weryfikacji dokumentów.

Ewentualne uwagi i wnioski złożone przez stronę społeczną były analizowane przez pracownika prowadzącego sprawę i pracowników zajmujących się konkretnym działem ochrony przyrody. Działania te podejmowano w celu pełnego wyjaśnienia i ustalenia faktycznego stanu terenu lokalizacji przedsięwzięcia wraz z otoczeniem.

(akta kontroli str. 1516-1522)

W 11 spośród 20 spraw, jednostka stwierdziła braki w otrzymanej dokumentacji. Dotyczyło to zwłaszcza KIP, gdyż nie zawierały one podstawowych informacji o planowanym przedsięwzięciu, do czego zobowiązywały przepisy art. 62a ust. 1 pkt 1 – 9 i 11 i 13 uooś. W pismach sporządzonych w oparciu o art. 50 § 1 i 64 Kpa informowano wnioskodawców i inwestorów o brakach merytorycznych w stosunku do wymagań określonych w art. 62a ust. 1 uooś oraz wzywano o dodatkowe wyjaśnienia. Za wyjątkiem jednej sprawy¹⁵, wnioskodawcy braki uzupełnili. Jednostka informowała strony postępowania o niezalutwieniu sprawy w ustawowym terminie oraz wskazywała nowy termin jej zalutwienia. Nie podawała natomiast przyczyn zwłoki w ich zalutwieniu (art. 35 i 36 Kpa).

(akta kontroli str. 1316-1355)

Opinie w sprawie potrzeby przeprowadzenia ooś, rzetelnie uzasadniono poprzez wskazanie uwarunkowań określonych w art. 63 ust. 1 uooś. Wydawano je w oparciu o informacje i dane pozyskane od strony postępowania oraz o dane własne.

Okres procedowania w sprawach przeprowadzenia ooś trwał od 3 do 226 dni, zaś w zakresie wydawania opinii dla których określono zakres raportu od 4 do 27 dni.

Opinie w sprawie przeprowadzenia ooś lub braku potrzeby ooś wydano w terminie od 1 do 42 dni, a odnośnie opinii w których określono zakres raportu od 1 do 15 dni od wpływu wniosku spełniającego wymagania formalne (po uwzględnieniu okresów niewliczanych do terminów zalutwienia sprawy na podstawie art. 35 i 36 Kpa).

W 8 sprawach opinie RDOŚ wydał w ustawowym terminie, tj. w okresie 14 dni od otrzymania wniosku wraz z kompletnymi informacjami i danymi. Pozostałe 12 wydał z naruszeniem terminu określonego w art. 64 ust. 4 i art. 70 ust. 3 uooś.

Opinii tych RDOŚ nie wydawał w drodze postanowienia (art. 123 Kpa).

(akta kontroli str. 1356-1515)

RDOŚ wyjaśnił, że zapis art. 64 ust. 1 uooś nie wskazuje, w jakiej formie opinia miałaby być wydana. Obowiązek dokonania uzgodnienia w drodze postanowienia wprowadzono w art. 64 ust. 1b uooś i dotyczy opinii w przypadku gdy dla planowanego przedsięwzięcia konieczne jest przeprowadzenie ooś ze względu na oddziaływanie na obszar Natura 2000.

(akta kontroli str. 1516-1522)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 12 sprawach¹⁶ opinie zostały wydane z przekroczeniem 14 dniowego terminu określonego w art. 64 ust. 4 i art. 70 ust. 3 uooś. Wydano je w okresie od 1 do 28 dni po terminie ustawowym.

RDOŚ wyjaśnił, iż od początku powołania jednostki notowano „braki w kadrze zajmującej się ocenami oddziaływania na środowisko”. W wyniku przejęcia od gmin (z dniem 1 stycznia 2017 r.) obowiązków wydawania dśu wprowadzonych ustawą zmieniającą uooś, nastąpił „drastyczny wzrost” procedowanych dśu. Zwiększyła się objętość przedkładanych do opiniowania KIP, ponieważ część inwestorów chcąc uniknąć postępowania w sprawie ooś oraz sporządzenia raportu ooś przygotowywała KIP tak jak dla raportu. Ustawodawca uznał,

¹⁵ WOOŚ.4220.13.19.2018.JK.

¹⁶ WOOŚ.4240.6.26.2013.IS, WOOŚ.4240.11.23.2016.KR, WOOŚ.4240.11.52.2016.MG, WOOŚ.4240.18.41.2016.AH, WOOŚ.4220.25.1.2018.PW, WOOŚ.4240.7.1.2016.KB/PM, WOOŚ.4220.2.5.2018.Awo, WOOŚ.4220.5.16.2018.PW, WOOŚ.4240.11.31.2017.AR, WOOŚ.4240.12.12.2017.AT, WOOŚ.4240.6.32.2016.MG i WOOŚ.4220.15.6.2018.PM

iż skoro RDOŚ opiniował przeprowadzenie ooś to może również wydawać dśu dla przedsięwzięć, dla których investorem jest gmina (drogi gminne, kanalizacja, wodociągi).

Według RDOŚ w zasadzie nie zmieniła się liczba spraw procedowanych w miesiącu, ale drastycznie zwiększyła się ilość czynności, które pracownik musiał wykonać. Przy szczupłej kadrze zajmującej się ocenami oddziaływania na środowisko, najważniejsze było wydanie orzeczenia, które jest pierwszym krokiem dla inwestycji dofinansowywanych ze środków Unii Europejskiej.

(akta kontroli str. 1316-1355, 1516-1522)

2. W żadnej z 20 spraw jednostka nie podała przyczyn zwłoki w ich załatwieniu, do czego zobowiązywał zapis art. 36 Kpa.

RDOŚ wyjaśnił, że każdy przypadek dotyczył skomplikowanej sprawy, a RDOŚ nie pozostawał w bezczynności, ale podejmował działania w celu jej załatwienia.

(akta kontroli str. 1316-1355)

3. W jednej sprawie¹⁷ RDOŚ wydał opinię określającą zakres raportu mimo, iż KIP przedsięwzięcia nie zawierał danych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 4, 5, 8, 9, 11 i 13 uoś. Dotyczyło to przedsięwzięcia związanego z rozbudową gospodarstwa rolnego.

W ocenie NIK postępowanie takie było nierzetelne. RDOŚ wyjaśnił, że przedsięwzięcie zaliczono do mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W związku z tym dla „potrzeb oszczędności procesowej” uznano, że nie jest właściwe wydłużanie procedury, gdyż inwestor i tak musiał sporządzać raport ooś, a brakujące informacje zostaną zawarte w raporcie ooś.

(akta kontroli str. 1353-1353, 1516-1522)

2.2. Uzgodnianie warunków realizacji przedsięwzięć wymagających uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W okresie objętym kontrolą RDOŚ:

- rozpatrzył 412 wniosków o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia wymagającego uzyskania dśu, złożonych w trybie art. 77 ust. 2 uoś,
- w 298 przypadkach uzgodnił wrp, nie przedstawił stanowisk w sprawie konieczności przeprowadzenia ooś (ponowna ocena) oraz postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18,
- w 63 przypadkach odmówił uzgodnienia realizacji przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 1176-1208)

Jednostka weryfikowała prawidłowość i kompletność informacji oraz danych zamieszczonych w raporcie ooś. Sposób weryfikacji omówiono w pkt 2.1. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1516-1522, 1977-1983)

Analiza 20 spraw wykazała, że wnioskodawcy występujący o uzgodnienie wrp przedkładali dokumenty określone w art. 77 ust. 2 uoś, tj. wniosek o wydanie dśu, raport ooś oraz wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jeżeli plan taki został uchwalony) lub informację o jego braku.

¹⁷ WOŚ.4220.15.6.2018.PM.

Jednostka zbierała i rozpatrywała otrzymany materiał dowodowy. Prowadzono metryki spraw.

Przedłożone dokumenty weryfikowano pod względem formalnym i merytorycznym, a w razie stwierdzenia w nich braków podejmowano działania w celu uzyskania kompletności dokumentów. Wzywano w tym celu wnioskodawców (inwestorów), żądano dodatkowych wyjaśnień i wyznaczano termin ich uzupełnienia.

Pomimo wezwań, wnioskodawcy w 10 przypadkach nie uzupełnili raportu ooś, co skutkowało wydaniem postanowienia odmawiającego wrp. Nie stwierdzono przypadku zwrotu niekompletnych dokumentów wnioskodawcy.

W pozostałych 10 sprawach postanowienia RDOŚ dotyczące uzgodnienia wrp, odpowiadały ustaleniom raportu i przeprowadzonej w RDOŚ weryfikacji. Postanowienia uzgadniające wrp zawierały elementy opisu planowanego przedsięwzięcia, o których mowa w art. 62a ust. 1 pkt 1 uooś.

Z analizy 20 spraw wynika, iż okres procedowania wniosków o uzgodnienie wrp wynosił od 67 do 2824 dni.

W terminie określonym w art. 77 ust. 6 uooś, tj. w okresie 30 dni od otrzymania uzupełnionych dokumentów i danych, o których mowa w art. 77 ust. 2 uooś i z uwzględnieniem przepisów art. 35 § 5 i art. 36 Kpa, RDOŚ uzgodnił 4 wrp. W pozostałych 16 sprawach uzgodnienie wrp nastąpiło z naruszeniem terminu ustawowego.

(akta kontroli str. 1523-11564)

Na podstawie art. 74 ust. 4 uooś, inne organy wydające dśu w 11 przypadkach dostarczyły je niezwłocznie do RDOŚ. W pozostałych 9 przypadkach dśu organy te nie przekazały.

(akta kontroli str. 1523-1564)

Pismem z 23 stycznia 2017 r. Prezydent Miasta Rzeszowa (Prezydent) wystąpił do RDOŚ o uzgodnienie wrp przedsięwzięcia pn. Budowa drogi wojewódzkiej w Rzeszowie na odcinku od skrzyżowania ul. Podkarpackiej z ul. 9 Dywizji Piechoty (DK 19) do Al. Sikorskiego (DW 878). Postanowieniem z 11 kwietnia 2017 r. RDOŚ uzgodnił wrp przedsięwzięcia, a decyzją z 27 kwietnia Prezydent określił środowiskowe uwarunkowania. Od decyzji tej wniesiono odwołanie.

Decyzją z 23 czerwca 2017 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Rzeszowie (SKO) uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. W uzasadnieniu m.in. podano, że RDOŚ nie wyjaśnił wszystkich istotnych okoliczności sprawy.

Postanowieniem z 25 listopada 2019 r. RDOŚ uzgodnił wrp przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 1551-1552, 1818-1892)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

1. W 16 sprawach¹⁸ uzgodnienie wrp nastąpiło z naruszeniem terminu określonego w art. 77 ust. 6 uooś, tj. nie po 30 dniach od otrzymania uzupełnionych dokumentów i danych, o których mowa w art. 77 ust. 2 uooś, lecz w okresie od 41 do 387 dni, z tego w 7 przypadkach w terminie od 41 do 70 dni, w 6 przypadkach od 92 do 167 dni, a w 3 przypadkach po 308 do 387 dniach od

¹⁸ WOOŚ. 4242.9.1.2016.AD, WOOŚ. 4242.20.1.2014.IS, WOOŚ. 5.4.2016.GJ, WOOŚ. 4.2.2019.AD, WOOŚ.4242.5.1.2012.GJ/KR, WOOŚ. 4242.2.9.2013.GJ, WOOŚ.4242.15.7.2016.AD, WOOŚ.4242.2.3.2017.MG/AD, WOOŚ.4242.17.13.2013.2013/AD, WOOŚ. 4242.24.3.2016.AR, WOOŚ.4242.19.6.2013.LK, WOOŚ.15.4.2013.AT, WOOŚ.4242.5.8.2013.AW/AT, WOOŚ. 4242.15.7.2013.AT/Is, WOOŚ.4221.25.3.2018.PW, WOOŚ.4242.6.1.2014.IS

otrzymania kompletu niezbędnych dokumentów. Związane z tym opóźnienia sięgały zatem od 11 do 357 dni.

RDOŚ wyjaśnił, iż spowodowane to było brakami kadrowymi, zwiększeniem liczby czynności wykonywanych przez pracowników w związku ze zmianą ustawy oraz oczekiwaniami finansowymi potencjalnych pracowników.

(akta kontroli str. 1523-1564, 1977-1983)

2. W żadnej z 20 spraw nie podano przyczyn zwłoki w ich załatwieniu, do czego zobowiązywał zapis art. 36 Kpa.

RDOŚ wyjaśnił, że każdy przypadek dotyczył skomplikowanej sprawy. Nie pozostawano w beczynności, lecz podejmowano działania w celu załatwienia sprawy.

(akta kontroli str. 1523-1564, 1977-1983)

3. W jednym przypadku¹⁹ organ wydający dśu nie uwzględnił treści zapisu z postanowienia RDOŚ, że prace pod względem akustycznym przy przedsięwzięciu związanym z budową plantacji żurawiny wielkoowocowej Wantuch w sąsiedztwie terenów chronionych, powinny być prowadzone w porze dziennej.

W pozostałych 9 przypadkach RDOŚ nie otrzymał dśu od organu wydającego. W związku z brakiem realizacji przez te organy obowiązku określonego w art. 74 ust. 4 uooś, RDOŚ nie podejmował żadnych działań.

Według wyjaśnień RDOŚ w tej sprawie, jednostka monitorowała zgodność dśu z uzgodnieniami wrp, ale działań w powyższej sprawie nie podjęła z uwagi na brak obowiązku ustawowego po jej stronie.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wprowadzicie obowiązujące wówczas przepisy uooś nie nakładały na RDOŚ obowiązku działania w takich sprawach, ale z uwagi rolę uzgodnienia przez niego warunków przedsięwzięcia wymagającego uzyskania dśu, stosownym działaniem byłoby dążenie do sprawdzenia zgodności decyzji z uzgodnieniami wrp.

(akta kontroli str. 1523-1564, 1977-1983, 2256- 2281)

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 badanym okresie RDOŚ:

- rozpatrywał 650 spraw co do potrzeby przeprowadzenia ooś na obszar Natura 2000, dalej ooN.
- w 121 przypadkach stwierdził obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (art. 97 ust. 1 uooś), a w 492 stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia ooś na ooN (art. 97 ust. 5 uooś),
- w 21 przypadkach pozostawił wniosek bez rozpoznania (art. 64 Kpa), w 9 umorzył postępowanie w całości lub w części (art. 105 Kpa), w 6 zakończył sprawę w inny sposób (odesłał wniosek, odmówił zajęcia stanowiska); w żadnym przypadku nie odmówił wszczęcia postępowania (art. 61a Kpa),

¹⁹ WOOŚ. 4242.20.1.2014.IS.

- w przypadku 41 postanowień stwierdzających obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 złożono zażalenia. W 1 przypadku RDOŚ wydał nową decyzję, w postępowaniach zażaleniowych w 21 przypadkach zaskarżone postanowienie zostały utrzymane w mocy, w 6 uchylone w całości lub w części i w tym zakresie orzeczono co do istoty sprawy, w 9 – uchylone w całości i sprawy przekazane do ponownego rozpatrzenia,
 - wydał 39 postanowień w sprawie uzgodnienia wrp, w tym: w 13 uzgodnił wrp (art. 98 ust. 1 uooś), a w 26 odmówił uzgodnienia wrp (art. 98 ust. 3 uooś).
- (akta kontroli str. 1209, 2313-2333)

RDOŚ wyjaśnił, iż umożliwiono wnioskodawcom składanie niezbędnych dokumentów odnośnie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. W sytuacji gdy przedłożone dokumenty nie spełniały wymagań formalnych, wzywano wnioskodawców do usunięcia braków w wyznaczonym terminie oraz do złożenia informacji i wyjaśnień w celu rozstrzygnięcia sprawy (art. 64 i 50 Kpa). Oprócz informacji przekazanych przez wnioskodawców, gromadzono również dodatkowy materiał dowodowy w postaci oględzin terenu z udziałem strony postępowania.

(akta kontroli str. 2282-2288)

Dokumenty przedłożone przez wnioskodawców podlegały weryfikacji. W tym celu wykorzystywano m.in. specjalistyczną wiedzę i doświadczenie pracowników, ogólnodostępne tematyczne strony internetowe, formularze danych, plany ochrony i plany zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, opinie Regionalnej Rady Ochrony Przyrody w Rzeszowie, informacje uzyskane od placówek naukowych i instytucji, a także wyniki oględzin terenu.

Korzystano również z danych przekazywanych przez organizacje ekologiczne, chociaż stroną postępowania w sprawie wydania postanowienia, o którym mowa w art. 97 ust. 1 uooś był wyłącznie wnioskodawca. Przedsięwzięcia te z uwagi na specyfikę (budynki mieszkalne, gospodarcze, rekreacyjne) charakteryzowały się – według RDOŚ – *znikomym zainteresowaniem strony społecznej*. Postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia ograniczały się do badania wpływu na gatunki i siedliska przyrodnicze w ramach integralności i spójności obszaru Natura 2000.

(akta kontroli str. 2282-2288)

Analiza 15 spraw dotyczących oceny potencjalnego oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wykazała, że wnioskodawcy złożyli dokumenty wymienione w pkt 1 – 5 art. 96 ust. 3 uooś. Dokumenty weryfikowano pod względem formalnym i merytorycznym, a w razie stwierdzenia w nich braków podejmowano działania dla uzyskania ich kompletności. W tym celu wzywano wnioskodawców do ich uzupełnienia i złożenia wyjaśnień w wyznaczonym terminie, a także podawano przyczyny zwłoki. Prowadzono metryki spraw. Analiza KIP wykazała, że 4 spośród nich zawierały podstawowe informacje o planowanym przedsięwzięciu.

W ramach analizowanych przedsięwzięć nie wpłynęły uwagi i wnioski zgłoszone przez strony społeczne.

RDOŚ w 5 sprawach wydał postanowienie o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. W pozostałych 10 przypadkach wydano postanowienia o potrzebie przeprowadzenia ooś, o obowiązku przedłożenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 oraz ustalono jego zakres. W 6 sprawach, strony wniosły zażalenia od postanowień RDOŚ o potrzebie przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. W wyniku wniesionych zażaleń w 5 przypadkach uchylono

postanowienia o potrzebie przeprowadzenia ooś, a w 1 przypadku postanowienie utrzymano w mocy.

Procedowanie 15 spraw związanych z oceną oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynosiło od 13 do 540 dni od wpływu wniosku. W terminie określonym w art. 97 ust. 6 uooś, tj. w okresie 14 dni od otrzymania uzupełnionych dokumentów i z uwzględnieniem art. 35 i 36 Kpa wydano 7 postanowień, zaś w 8 przypadkach z naruszeniem tego terminu.

Raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 zawierały elementy określone w postanowieniu RDOŚ, opisy elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania na środowisko, opisy analizowanych wariantów wraz z oddziaływaniem i uzasadnieniem wariantu proponowanego z uwzględnieniem specyfiki przedsięwzięcia, a streszczenie w języku niespecjalistycznym informacji zawartych w raporcie odnosiło się do każdego jego elementu. Raporty nie zawierały zapisów „nie dotyczy” lub „nie występuje”.

(akta kontroli str. 1984-2255)

RDOŚ wydał 5 postanowień uzgadniających wrp przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000.

Postanowienia zawierały uzasadnienie oraz informacje o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie uwzględniono ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Procedowanie uzgodnień wrp w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000 trwało 295 do 473 dni od otrzymania dokumentów, o których mowa w art. 93 ust. 2 uooś.

W terminie określonym w art. 98 ust. 7 uooś, tj. w okresie 45 dni od otrzymania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 i z uwzględnieniem art. 35 i 36 Kpa RDOŚ wydał 3, a po tym terminie – 2 postanowienia. Wydano je z uwzględnieniem art. 35 i 36 Kpa.

Decyzji w zakresie oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, RDOŚ nie otrzymał do organów właściwych do ich wydania (art. 96 ust. 1 uooś).

(akta kontroli str. 2214-2255)

RDOŚ wyjaśnił, że względu na brak takiego obowiązku treści decyzji, o której mowa w art. 96 ust. 1 nie weryfikowano pod kątem wrp oraz działań o których mowa w art. 101 ust. 3 uooś. Organy, o których mowa w art. 96 ust. 1 nie były zobligowane do przedkładania dśu do RDOŚ.

(akta kontroli str. 2282-2288)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 8 sprawach²⁰ dotyczących oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wydano po przekroczeniu 14 dniowego terminu określonego w art. 97 ust. 6 uooś. Postanowienia w tej sprawie wydano w okresie od 15 do 65 dni po wpływie kompletnych dokumentów czyli z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 51 dni.
2. W 2 sprawach²¹ postanowienia uzgadniające wrp wydano odpowiednio po 50 i 55 dniach od otrzymania niezbędnych dokumentów, tj. ze zwłoką 5 i 10 dniową wobec terminu określonego w art. 98 ust. 7 uooś.

²⁰ WPN.43.1.10.2018.MD, WPN.43.1.11.2017.JS, WPN. 43. 1.17.2018. S.C., WPN.43.1.24.2018.SC, WPN. 43.1.42.2016.JS, WPN.43.1.61.2015.SC, WPN.43.1.70.2018.SC, WPN.43.1.75.2018.JS

²¹ WPN.43.1.24.2018.SC, WPN.43.1.1.2017.SC

Według RDOŚ spowodowane to było brakami kadrowymi oraz zwiększeniem liczby czynności wykonywanych przez pracowników w związku ze zmianą ustawy w 2015 r.

(akta kontroli str. 1984-2013, 2282-2288)

3. W 9 sprawach (spośród 13 wszczętych po 1 stycznia 2017 r.), KIP nie zawierały informacji o przedsięwzięciach realizowanych i zrealizowanych na terenie, na którym planowano przedsięwzięcie oraz w jego oddziaływania lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze jego oddziaływania – w zakresie, w jakim ich oddziaływania mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem²².

RDOŚ dysponował jednak tymi danymi z urzędu, ze względu na inne prowadzone postępowania. Niemniej jednak, zdaniem NIK, brak żądania kompletnego KIP przez jednostkę było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 1984-2013, 2282-2288)

OCENA CZĄSTKOWA

RDOŚ weryfikował dokumenty przedłożone przez wnioskodawców odnośnie potrzeby przeprowadzenia ooś, uzgadniania wrp i oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Stwierdzono jednak przypadki, że KIP nie zawierały informacji o realizowanych i zrealizowanych przedsięwzięciach na obszarze na którym planuje się inwestycję.

Nieprawidłowości stwierdzone w kontroli dotyczyły nieterminowego załatwiania ww. spraw oraz niepodawania przyczyn zwłoki w załatwianiu spraw związanych z przeprowadzaniem ooś i uzgadnianiem wrp.

OBSZAR

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

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

(akta kontroli str. 1210)

OBSZAR

4. Wprowadzanie danych i informacji do bazy danych ocenach oddziaływania na środowisko.

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie prowadzono w jednostce łącznie 1.229 postępowań (615 w sprawie wydania dśu i 614 w sprawie ooś na obszar Natura 2000), natomiast w bazie danych i informacji o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: baza ooś) według stanu na dzień 13 grudnia 2019 r. znajdowały się informacje o łącznie 866 postępowaniach (529 w sprawie wydania dśu, 332 w sprawie ooś na obszar Natura 2000 i 8 w sprawie ponownej ooś).

(akta kontroli str. 332, 1209, 1211-1220)

²² Wymóg art. 62a ust. 1 pkt 11 uoś.

W toku oględzin bazy²³ ustalono, iż jednoznacznie można zidentyfikować dokumenty i daty ich wprowadzenia takie jak: wniosek, opinia organów inspekcji sanitarnej, postanowienie o zawieszeniu/podjęciu postępowania, postanowienia o braku lub konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, raport ooś, wezwanie do uzupełnienia raportu. Natomiast w odniesieniu do pozostałych dokumentów (w tym decyzji) daty zamieszczenia dokumentu nie można jednoznacznie ustalić - w historii aktywności pracownika/użytkownika odnotowywane są jako: „Edytowano dokument”, „Edytowano wniosek”, bądź „Dodano dokument”. Przyjęto, że ostatni w chronologii zapis „Edytowano wniosek...” dotyczy wpisu do bazy wydanej decyzji. W wyniku analizy terminowości zamieszczenia w bazie informacji o wnioskach oraz wydanych decyzjach, dla wszystkich postępowań, w których stwierdzono obowiązek przeprowadzenia ooś ustalono, że:

- w każdym przypadku badane dane zostały wprowadzone do bazy,
- dla 5 wniosków oraz 2 decyzji - informacje wprowadzono w terminie 30 dni od ich wytworzenia lub wpływu do jednostki tj. zgodnie z postanowieniami art. 129 ust. 1 uoś (przepis obowiązujący od dnia 1 stycznia 2017 r.) lub do końca marca 2017 r. (informacje, które zostały wytworzone lub wpłynęły w 2016 r.) – stosownie do wymogu określonego w art. 9 ust. 2 ustawy zmieniającej uoś,
- spośród badanych 26 dokumentów, jedynie 7 (27%) zamieszczonych zostało w bazie w ustawowym terminie.

(akta kontroli str. 1211-1222)

W jednostce nie opracowano i nie stosowano procedur bieżącego monitorowania i egzekwowania terminowej realizacji przez pracowników obowiązków w zakresie uzupełniania bazy ooś.

(akta kontroli str. 1223-1224)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do bazy ooś, według stanu na dzień 13 grudnia 2019 r., nie wprowadzono informacji o 363 ooś dla planowanych przedsięwzięć oraz ooś na obszar Natura 2000, co stanowiło naruszenie art. 128 ust. 1 uoś.

RDOŚ wyjaśnił, iż powyższe wynikało zarówno z dużego obciążenia sprawami pracowników, jak również problemów technicznych przy obsłudze bazy (awarie techniczne, niezapisywanie/zapamiętywanie przez system wprowadzonych danych).

W ocenie Najwyższej Kontroli kwestia dostępności bazy nie może stanowić okoliczności uzasadniającej opisaną nieprawidłowość.

(akta kontroli str. 257-288, 1211-1220)

2. w 19 przypadkach nie zostały zachowane ustawowe terminy dla wprowadzenia danych do bazy ooś (30 dni dla dokumentów, które wpłynęły lub zostały utworzone od dnia 1 stycznia 2017 r. – art. 129 ust. 1 uoś lub do końca marca 2017 r. – dla dokumentów wytworzonych lub uzyskanych w 2016 r. - art. 9 ust. 2 ustawy zmieniającej uoś). Terminy powyższe przekroczone zostały w przypadku 8 wniosków (opóźnienie od 7 do 237 dni, z tego: dla 3 wniosków do 57 dni, dla pozostałych 5 – powyżej 100 dni) oraz 11 decyzji ooś

²³ N stronie <http://bazaooos.gdos.gov.pl> – w trybie przeglądania i po zalogowaniu jako administrator lokalny.

(opóźnienie od 2 do 315 dni, z tego: dla 5 decyzji do 53 dni, dla pozostałych 6 – powyżej 100 dni).

RDOŚ wyjaśnił, iż opóźnienia w uzupełnianiu bazy ooś wynikają głównie ze zbyt dużego obciążenia sprawami pracowników zajmujących się merytorycznymi zagadnieniami związanymi z ocenami oddziaływania na środowisko i ocenami oddziaływania na obszar Natura 2000.

(akta kontroli str. 257-288, 1221-1222)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez RDOŚ ustawowego obowiązku prowadzenia bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko. W kontroli ustalono bowiem, iż baza nie była kompletna, a dane wprowadzane ze znacznym opóźnieniem. RDOŚ nie wykazał podejmowania odpowiednich działań w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w kontrolowanym zakresie, a w jednostce brak było procedur obligujących pracowników do bieżącego i terminowego uzupełniania bazy.

OBSZAR

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 dśu.

Opis stanu faktycznego

W jednostce prowadzono PDWD w formie elektronicznej i udostępniono je w Biuletynie Informacji Publicznej z wykorzystaniem udostępnionej przez Ministerstwo Środowiska aplikacji. Udostępniane w ramach powołanej aplikacji karty były zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu 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 ochronie²⁴. Karty sporządzano w jednostce dla dokumentów wymienionych w art. 21 ust. 2 pkt 8-10, 12, 14-16 i 18 uoś.

Obsługa PDWD przypisana została do zakresu obowiązków pracownika Wydziału Zapobiegania i Naprawy Szkód w Środowisku oraz Informacji o Środowisku i Zarządzania Środowiskiem.

(akta kontroli str. 1225-1228)

Sprawdzono prawidłowość i terminowość sporządzenia kart wytworzonych dla postępowań badanych w ramach niniejszej kontroli, dla których istniał obowiązek zamieszczenia w PDWD w terminie 14 dni od wytworzenia dokumentów w jednostce²⁵. Badaniem objęto łącznie 34 dokumenty (wnioski o wydanie dśu, postanowienia o konieczności przeprowadzenia ooś, raporty ooś, postanowienia z art. 98 ust. 1 uoś i art. 97 ust. 1 uoś). Ustalono, iż dla wszystkich dokumentów sporządzono karty informacyjne i zamieszczono je w PDWD: w ustawowym terminie 9 kart, natomiast pozostałe 25 w terminach od 15 do 904 dni od wytworzenia w jednostce

(akta kontroli str. 1229-1315)

²⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 186, poz. 1249.

²⁵ Wprowadzony z dniem 1 stycznia 2017 r. na podstawie art. 21 ust. 4 uoś.

W jednostce nie opracowano i nie stosowano procedur bieżącego monitorowania i egzekwowania terminowej realizacji obowiązków w zakresie publikowania danych w PDWD.

(akta kontroli str. 1223-1224)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W odniesieniu do 25 dokumentów RDOŚ nie zrealizował ustawowego obowiązku zamieszczania w publicznie dostępnych wykazach danych kart informacyjnych dla dokumentów wytworzonych w jednostce w terminie 14 dni od dnia wytworzenia tych dokumentów, tj. zgodnie z art. 21 ust. 4 uoś.

RDOŚ wyjaśnił, iż aplikacja - Wykaz do samodzielnego prowadzenia PDWD - to narzędzie zawodne i awaryjne. Karty informacyjne do systemu wprowadzane są, w miarę możliwości, na bieżąco. W wielu przypadkach z uwagi na problemy techniczne, pomimo terminowego wprowadzenia karty informacyjnej dla danego dokumentu, niemożliwa była jej publikacja. Stąd widoczne różnice w dacie wprowadzenia danych a dacie ich publikacji. RDOŚ zwracał się do Administratora o wprowadzenie zmian celem udoskonalenia pracy aplikacji (korespondencja e-mail w załączeniu). Niemniej jednak wpływ na prawidłowość realizacji obowiązku ma obsada Wydziału zajmującego się PDWD; niewystarczająca do zapewnienia terminowej realizacji zadań oraz odpływ kadry pracowników wieloletnich. Przedmiotowe wynika ze zbyt dużego obciążenia pracowników tj. zbyt dużej ilości spraw przypadających na jedną osobę.

(akta kontroli str. 257-288, 1229-1315)

OCENA CZĄSTKOWA

RDOŚ w okresie objętym kontrolą publikował w BIP prawidłowo sporządzone karty informacyjne dla dokumentów wytworzonych w jednostce. Jednocześnie aż 74% badanych dokumentów wystąpiły przypadki przekroczenia ustawowych terminów dokonania publikacji spowodowane. RDOŚ nie wykazał podejmowania działań w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań w kontrolowanym zakresie, a w jednostce brak było procedur obligujących pracowników do bieżącego i terminowego uzupełniania bazy.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli na wystąpienie powyższych nieprawidłowości wpływ miało przypisanie obowiązku publikacji 1 pracownikowi, posiadającemu w swym zakresie obowiązków również inne zadania.

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

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dla prawidłowej i terminowej realizacji zadań ustawowych istnieje potrzeba zwiększenia stanu zatrudnienia w jednostce. Ustalone w kontroli nieprawidłowości i uchybienia powstały głównie z powodu znacznej ilości spraw załatwianych jednocześnie przez pracowników wydziałów merytorycznych.

Wnioski

1. podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków nieterminowego lub przewlekłego rozpatrywania spraw, dotyczących wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz opiniowania potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania lub zakresu raportu o oddziaływaniu

- przedsięwzięcia na środowisko, obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, a także uzgadniania warunków realizacji przedsięwzięcia;
2. zapewnienie każdorazowego informowania wnioskodawców o niezafatwieniu sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyn i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy, stosownie do postanowień art. 36 Kpa;
 3. wzmocnienie nadzoru nad pracownikami Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko dla wyeliminowania przypadków naruszania procedury postępowania w postaci niezapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniach oraz niewydawania postanowień o zawieszeniu postępowania po stwierdzeniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i określeniu zakresu raportu;
 4. zapewnienie wprowadzania danych i informacji do bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko;
 5. zapewnienie terminowego zamieszczania w publicznie dostępnych wykazach danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie sporządzanych w ramach postępowań o wydanie decyzji określających środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia.

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 Rzeszowie. 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 30 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Rzeszów, 20 stycznia 2020 r.

Kontroler
Wojciech Ostrowski
Główny specjalista k.p.



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka



.....
podpis

