



GENERALNA
DYREKCCJA
OCHRONY
ŚRODOWISKA

Zagadnienia proceduralne w ocenach oddziaływania na środowisko

Zagadnienia proceduralne w ocenach oddziaływania na środowisko

wyniki prac Grupy Roboczej ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko
funkcjonującej w ramach sieci
„Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”

Zagadnienia proceduralne w ocenach oddziaływania na środowisko

Opracowanie zbiorowe pod redakcją

Tomasza Wilżaka

Recenzenci

Andrzej Dziura
Roman Gąszczyk
Izabela Grudzińska
Tomasz Kacperski
Tomasz Kaler
Piotr Machański
Elżbieta Pietraszko
Joanna Szyber
Paweł Sz wajgier
Lidia Ś wietlik
Katarzyna Twardowska
Joanna Zarzecka

Korekta językowa i techniczna

Artur D. Freyer, Drukarnia ARTPRESS.pl

Projekt graficzny

Drukarnia ARTPRESS.pl

Skład, łamanie i druk

Drukarnia ARTPRESS.pl
ul. Pod Sikornikiem 17
30-216 Kraków
tel./fax 12 427 27 29
www.artpress.pl

Wydawca

Generalna Dyrekcja Ochrony Ś rodo wiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa
tel. (22) 57-92-900
www.gdos.gov.pl

ISBN: 978-83-62940-41-7

Egzemplarz bezpłatny

Spis treści

Proceduralne aspekty ocen oddziaływania na środowisko w wynikach prac ogólnopolskiej Grupy Roboczej ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko - <i>Tomasz Wilżak</i>	7
DOŚWIADCZENIA REGIONALNYCH DYREKCJI OCHRONY ŚRODOWISKA	11
Procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i oceny oddziaływania na środowisko – problemy w województwie kujawsko – pomorskim - <i>Kamila Sobiś</i>	13
Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych - <i>Ewa Roszczewska</i>	25
Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku przedsięwzięć – doświadczenia Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim - <i>Agnieszka Nowak</i>	33
System ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć w aspekcie problemów proceduralnych i innych - doświadczenia i praktyka RDOŚ w Łodzi - <i>Ewa Smoktunowicz</i>	41
Problematyczne zagadnienia w procedurach wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz przeprowadzanych ocenach oddziaływania na środowisko – przykłady z praktyki Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie - <i>Aleksandra Atlowska</i>	56
Skumulowane oddziaływanie przedsięwzięć na środowisko - przypadki z praktyki Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Opolu - <i>Ilona Ostrowska Czernik, Maria Piekarz</i>	66
Doświadczenia Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Rzeszowie w zakresie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla budowy przeciwpowodziowych - <i>Artur Hulinka</i>	80
Problemy proceduralne dotyczące wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w doświadczeniach Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku - <i>Marta Roszko, Aneta Skrzypko</i>	87
Doświadczenia związane z funkcjonowaniem systemu ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć w województwie warmińsko-mazurskim - <i>Agata Moździerz</i>	96
Inwestycje realizowane na terenie województwa zachodniopomorskiego – najczęstsze problemy w procedurze oceny oddziaływania na środowisko - <i>Anna Czyżowicz</i>	104

DOŚWIADCZENIA URZĘDÓW MARSZAŁKOWSKICH	121
Weryfikacja procedury oceny oddziaływania na środowisko projektów ubiegających się o dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 - <i>Agata Kopeć</i>	123
Ocena oddziaływania na środowisko w procesie weryfikacji wniosków o dofinansowanie projektów współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 - <i>Maria Manelska</i>	136
Weryfikacja dokumentacji środowiskowej projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007 – 2013 - <i>Martyna Wiśniewska, Marek Musiej</i>	153
Badanie prawidłowości przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w projektach dofinansowanych z Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007- 2013 - <i>Beata Neckar, Tomasz Miller</i>	161
Weryfikacja dokumentacji środowiskowej projektów ubiegających się o dofinansowanie w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 - <i>Ewa Stec</i>	168
Ocena wniosków o dofinansowanie składanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 w odniesieniu do dokumentacji środowiskowej - <i>Andrzej Dzielski, Michał Cholewa</i>	180
Problemy z zakresu ochrony środowiska zidentyfikowane podczas wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007 – 2013 - <i>Barbara Matkowska</i>	186
Ocena oddziaływania na środowisko w procesie weryfikacji wniosków o dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 - 2013 - <i>Joanna Kodłubańska</i>	203
Ocena środowiskowa projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007- 2013 - <i>Joanna Skierka</i>	216
Weryfikacja ocen oddziaływania na środowisko w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 - <i>Anna Domżańska</i>	224
Ocena oddziaływania na środowisko w procesie weryfikacji wniosków o dofinansowanie projektów współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 - <i>Beata Gotkiewicz</i>	231
Procedura oceny środowiskowej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego (RPO WZ) - <i>Dorota Korenicka</i>	246



Tomasz Wilżak
Departament Ocen Oddziaływania na Środowisko
Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
tomasz.wilzak@gdos.gov.pl

Proceduralne aspekty ocen oddziaływania na środowisko w wynikach prac ogólnopolskiej Grupy Roboczej ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko

Prezentowane w niniejszym zbiorze opracowania, pochodzące z większości polskich regionów, to efekt pracy członków Grupy Roboczej ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko funkcjonującej w ramach sieci „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”¹. Członkowie grupy są przedstawicielami wojewódzkich instytucji rządowych i samorządowych - głównie regionalnych dyrekcji ochrony środowiska i urzędów marszałkowskich oraz urzędów centralnych m.in. Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Środowiska i Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

1 Celem sieci „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”, powołanej na mocy porozumienia zawartego pomiędzy: Ministrem Środowiska, Ministrem Rozwoju Regionalnego i Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, jest zapewnienie współpracy krajowym organom środowiskowym oraz instytucjom zarządzania funduszami unijnymi.

Podstawowa formuła w jakiej odbywają się prace grupy to regularne spotkania, w trakcie których diskutowane są istotne elementy funkcjonowania systemu ocen oddziaływania na środowisko w regionach. Wielość i złożoność zagadnień składających się na ocenę wpływu przedsięwzięcia na środowisko przyczyniły się do rozpoczęcia w roku 2012 tzw. spotkań tematycznych. Celem jaki im przyświecał, było identyfikowanie problemów w określonym obszarze, a następnie proponowanie i/lub wprowadzanie adekwatnych dla nich rozwiązań.

Pewne jest, że wiele problemów wynika z niewłaściwego działania lub zaniechania uczestników postępowań związanych z oceną oddziaływania na środowisko². Dlatego rozpowszechnianie poza obszar grupy wiedzy zgromadzonej w ramach spotkań tematycznych, uznano za jedno z kryteriów skutecznego działania grupy, przyjmując, że celem jej istnienia jest dążenie do poprawy funkcjonowania systemu ocen oddziaływania na środowisko.

Pierwsze ze spotkań, odbywające się pod hasłem „Weryfikacja procedury oceny oddziaływania na środowisko w ramach analizy wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków UE: doświadczenia instytucji zarządzających”, miało miejsce w Krakowie w dniach 4 i 5 września 2012 r. (prezentacje z 13 województw). Drugie spotkanie tematyczne - „Procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i oceny oddziaływania na środowisko – problemy ogólne, w tym dotyczące doświadczeń związanych z projektami przewidzianymi do dofinansowania ze środków Unii Europejskiej” - odbyło się w Kobylnicy koło Poznania 18 i 19 lutego 2013 r. (prezentacje z 14 województw).

Porządek przedstawienia artykułów w niniejszym zbiorze jest odwrotny niż porządek spotkań tematycznych i wynika z kolejności poszczególnych elementów procesu inwestycyjnego – w pierwszym etapie uzyskiwane są decyzje, na podstawie których realizowane będzie

² Do grupy tych postępowań należy zaliczyć m.in. te zmierzające do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (bez względu na przeprowadzanie w ich ramach oceny oddziaływania na środowisko), wydawania pozwoleń na budowę dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz procedury weryfikacji dokumentacji środowiskowej w procesie rozważania przyznawania dofinansowania ze środków Unii Europejskiej.

przedsięwzięcie, a następnie wybrane ich elementy weryfikowane są w trakcie rozważania przyznania dofinansowania ze środków regionalnych programów operacyjnych.

Prezentacje, jak i opracowania do nich nawiązujące, autorzy sporządzali o ogólnie sformułowany zakres – przedmiot spotkania tematycznego grupy roboczej wyrażony w jego nazwie. Choć opracowania miały z założenia dotyczyć aspektów proceduralnych, nie było możliwe zupełne pominięcie zagadnień stanowiących sedno ocen oddziaływania na środowisko. Zatarcie, intuicyjnie określonej, granicy między zagadnieniem proceduralnym a tzw. zagadnieniem merytorycznym dotyczy głównie opracowań przygotowanych przez przedstawicieli regionalnych dyrekcji ochrony środowiska.

Zestawione w tomie artykuły kierowane są do wszystkich zainteresowanych procedowaniem środowiskowym na różnych etapach przygotowywania inwestycji. Przede wszystkim do osób i instytucji współpracujących z regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska oraz instytucjami zarządzającymi funduszami europejskimi, czyli pracowników organów właściwych do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, beneficjentów programów operacyjnych oraz przygotowujących dokumentację niezbędną w procesie inwestycyjnym dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Ważne jest, aby wybierając do przeczytania teksty z niniejszego zbioru, nie stosować kryterium geograficznego. Dopiero lektura wszystkich lub większości artykułów pozwoli poznać rodzaje błędów z jakim borykają się - i które usiłują eliminować - uczestnicy postępowań związanych z ocenami oddziaływania na środowisko. Sugestia ta wynika z wniosku nasuwającego się po lekturze wielu fragmentów prezentowanych opracowań, że źródłem uchybień bardzo często bywa jedynie niewiedza.

Wydawać się może, że elementy proceduralne ocen oddziaływania na środowisko, jako niespecyficzne - nie powodujące potrzeby adoptowania kolejnych dziedzin badawczych i wdrożeniowych - określające jedynie zasady działania, są umiarkowanie istotne. Jednak należyte stosowanie reguł postępowań, usprawni i przyspieszy ich przebieg, a przede wszystkim

przesunie ciężar na główny cel ocen oddziaływania na środowisko³, którym jest zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony środowiska.

³ Choć „ocena oddziaływania na środowisko” została jednoznacznie zdefiniowana (art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.), to w niniejszym zbiorze termin ten bywa stosowany do wszystkich postępowań zmierzających do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

DOŚWIADCZENIA
REGIONALNYCH DYREKCJI OCHRONY
ŚRODOWISKA



Kamila Sobiś

Wydział Ocen Oddziaływania na Środowisko
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Bydgoszczy
ul. Dworcowa 63, 85-950 Bydgoszcz
ksobis@rdos-bydgoszcz.pl

Procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i oceny oddziaływania na środowisko – problemy w województwie kujawsko – pomorskim

Streszczenie: Opracowanie zawiera opis przebiegu wybranych procedur administracyjnych w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które miały miejsce podczas niespełna pięcioletniej działalności Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Bydgoszczy. Pierwsza część opracowania dotyczy niewystarczającej jakości dokumentacji, przedkładanej wraz z wnioskiem o wydanie wspomnianej decyzji. Z reguły opis przedsięwzięcia jest pobieżny, nie dający organowi odpowiedniej wiedzy o skali planowanej inwestycji, a tym samym do zajęcia stanowiska w przedmiocie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Druga i trzecia część dotyczy przypadków, w których inwestor próbuje uzyskać poświadczenie, że dana inwestycja nie należy do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub ocenę przedsięwzięcia przesunąć na etap kolejnych decyzji inwestycyjnych (np. pozwolenia na budowę). Czwarta część opracowania opisuje brak współpracy inwestora z pełnomocnikiem, a także organami administracji, będący źródłem nieporozumień, niepoprawnie przygotowanej dokumentacji i skutkujący przedłużeniem terminów postępowania. W kolejnej części omówiono problemy związane z brakiem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wadliwymi zapisami tych planów, dotyczącymi ustalenia sposobów zagospodarowania danego terenu, które w efekcie niczego nie ustalają. Problematyka następnej części dotyczy prób legalizacji samowoli budowlanych, która w świetle przepisów unijnych i krajowych jest niedopuszczalna. Przedostatnia część natomiast, w odróżnieniu od części trzeciej, omawia przypadki zadań, które nie kwalifikują się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których nie jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, a są przedkładane do zaopiniowania przez organ prowadzący postępowanie. Ostatnia kwestia dotyczy procedury zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w której zachodzi potrzeba zmiany warunków określonego prawomocną decyzją.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska, zgodnie z właściwością rzeczową określoną w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (ustawa ooś), m.in. opiniuje - w ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko - projekty polityk, planów, programów i strategii, uzgadnia i opiniuje warunki realizacji przedsięwzięć oraz wymóg przeprowadzenia oceny ich wpływu na środowisko, a także w przypadkach określonych ustawą, wydaje decyzje o uwarunkowaniach środowiskowych.

W roku 2012 w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Bydgoszczy prowadzono 1948 postępowań administracyjnych z zakresu ocen oddziaływania na środowisko, z których 1735 zakończono. Z dotychczasowych doświadczeń wyłoniła się dość liczna grupa ważnych problemów z zakresu ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć, które opisano w dalszej części opracowania.

Niewystarczająca jakość dokumentacji środowiskowej

Praktyka wskazuje, że zarówno karty informacyjne przedsięwzięcia (KIP), jak i raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (raport ooś), mimo że przygotowywane przez firmy konsultingowe z zakresu ochrony środowiska, są nadal przedmiotem wielokrotnych uzupełnień. Braki dotyczą z reguły informacji o:

- kwalifikacji i parametrach przedsięwzięcia;
- elementach i organizacji procesów technologicznych;
- stosowanych urządzeniach;
- występowaniu roślin i zwierząt objętych ochroną gatunkową;
- wycince drzew, działaniach minimalizujących i kompensujących;
- klimacie akustycznym i występującej najbliższej zabudowie mieszkaniowej;
- wytwarzaniu odpadów;
- wpływie na wody powierzchniowe i podziemne.

Często konieczna jest weryfikacja analizy akustycznej i modelowania rozprzestrzeniania zanieczyszczeń w powietrzu. Mimo iż w art. 66 ustawy oś wymienione są elementy raportu o oddziaływaniu na środowisko, to niejednokrotnie dokument ten nie spełnia wymagań formalnych. Najczęściej braki występowały w zakresie: wariantowania, analizy oddziaływań skumulowanych z istniejącymi i planowanymi przedsięwzięciami, oddziaływania na jednolite części wód powierzchniowych i podziemnych oraz opisu konfliktów społecznych.

Działania inwestorów

Przyczyną problemów, skutkujących przedłużeniem terminu postępowania administracyjnego, bywają również działania inwestora bądź jego pełnomocnika, polegające na celowym „pomniejszeniu” inwestycji. Dla przykładu, w złożonej dokumentacji na rewitalizację obiektu liniowego wielokrotnie wskazywano, że planowane przedsięwzięcie stanowi remont, a nie np. przebudowę, licząc na to, że nie będzie konieczne uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (remonty nie są zaliczane do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko), o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (rozporządzenie oś). Jednakże decyzja umorzeniowa nie pozwoliła ubiegać się inwestorowi o przyznanie środków unijnych. Wobec tego inwestor powtórnie złożył, zmieniony już, wniosek, uwzględniając w dokumentacji nomenklaturę przebudowy oraz rozszerzając wniosek o dodatkowy obiekt budowlany. Dzięki temu przeprowadzano procedurę administracyjną zakończoną wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i w efekcie możliwe było ubieganie się o dofinansowanie unijne.

Założenie „z góry” ponownej oceny oddziaływania na środowisko

Przykładem niepoprawnej dokumentacji na etapie składania wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest również przygotowanie raportu w ramach studium wykonalności, które zawiera ogólną koncepcję zamierzenia budowlanego i jest za mało szczegółowe do przeprowadzenia prawidłowej oceny oddziaływania na środowisko. W rozpatrywanym przypadku celem wnioskodawcy było tylko uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i decyzji o warunkach zabudowy dla budowy konkretnego obiektu, aby podnieść wartość działki inwestycyjnej i zarezerwować sobie przeznaczenie tego terenu. Nie znając technologii, danych użytkowych instalacji, wnioskodawca chciał przesunąć ocenę oddziaływania na środowisko na etap uzyskiwania pozwolenia na budowę. W świetle działu V ustawy o oś należy uznać za nieprawidłowe praktyki polegające na próbach przełożenia pewnych ważnych elementów postępowania ocenowego na późniejszy etap uzyskiwania kolejnych decyzji inwestycyjnych (np. pozwolenie na budowę). W tym przypadku wyrywany został z kontekstu - przez wnioskodawcę chcącego uzyskać szybko i bezproblemowo decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach z warunkiem ponownej oceny - art. 77 ust. 5 pkt 1 ustawy o oś stanowiący, że regionalny dyrektor ochrony środowiska stwierdza konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10 i 14 biorąc pod uwagę okoliczności, że posiadane na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dane na temat przedsięwzięcia lub elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania na środowisko nie pozwalają wystarczająco ocenić jego oddziaływania na środowisko. Stwierdzić należy, że koncepcje przedsięwzięć czy też studia wykonalności, w ramach których wykonywany jest raport, nie pozwalają z reguły na określenie konkretnych warunków realizacji inwestycji, gdyż nie są uwzględnione w nich podstawowe informacje, chociażby o źródłach i charakterystyce emitorów hałasu (brak jest rzetelnej analizy akustycznej). Skutkuje to w pierwszej kolejności wielokrotnym wzywaniem do

uzupełnienia braków w dokumentacji, co przedłuża termin załatwienia sprawy, a w ostateczności niemożność wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Brak należytej współpracy pomiędzy inwestorem a jego pełnomocnikiem

Również brak dostatecznej komunikacji pomiędzy inwestorem a pełnomocnikiem bywa źródłem problemów, które wydłużają postępowanie. Przykładem na to może być przypadek złożenia przez pełnomocnika wniosku o wydanie decyzji preferującej inny wariant realizacyjny, niż zaplanował to inwestor. W trakcie przeprowadzonej procedury strony postępowania występowały przeciwko wskazanemu przez pełnomocnika wariantowi, motywując to konsultacjami społecznymi, w których wypracowano wspólnie z inwestorem wariant preferowany. Nieporozumienie to skutkowało koniecznością zawieszenia przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, postępowania na 3 miesiące w celu zmodyfikowania dokumentacji środowiskowej (wypisów z rejestrów gruntów, map ewidencyjnych). W związku z powyższym Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny powtórnie opiniował raport, co przedłużyło postępowanie o 14 dni. W wyniku ustalenia zakresu raportu postępowanie zostało zawieszono na okres 4 miesięcy, który to czas potrzebny był wykonawcy raportu do sporządzenia dokumentu, a w zasadzie jego uszczegółowienia o elementy wskazane stosownym postanowieniem.

Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Kujawsko-pomorskie jest województwem o najniższym stopniu pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (mpzp). O ile stopień ten w skali kraju wynosił około 26,4% (stan na koniec 2010 r., Śleszyński i in. 2012), to w kujawsko-pomorskim tylko ok. 3,8% (stan na 2010 r., Degórski i in. 2012).

W pierwszej kolejności w mpzp, których przyjęcie poprzedzane jest strategiczną oceną oddziaływania na środowisko, określa się sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy. W dokumentach takich jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz mpzp następuje kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej jednostki samorządu. Organ mający władztwo planowania przestrzennego powinien w oparciu o przeprowadzoną inwentaryzację terenów wskazać tereny predysponowane pod zabudowę, usługi i przemysł oraz infrastrukturę drogową, czyli stwarzać dogodne warunki zamieszkania, inwestowania oraz obsługi komunikacyjnej. Niestety w chwili obecnej, w wyniku braku tych planów, bądź wadliwych ich zapisów, inwestorzy planują inwestycję w miejscach zupełnie rozproszonych, cennych przyrodniczo, z pominięciem procedur planistycznych. Choć ustawodawca zobowiązuje organ administracji do ustalania warunków zabudowy dopiero wówczas, gdy zamierzenie inwestycyjne jest lokalizowane w sąsiedztwie co najmniej jednej działki zabudowanej – na zasadzie kontynuacji funkcji terenu, to w praktyce okazuje się, że interpretacja tego zapisu jest bardzo szeroka, co prowadzi do wydawania decyzji o warunkach zabudowy w większości w dowolnej lokalizacji. Postępowanie, które w zamysle ustawodawcy powinno być wyjątkiem od reguły, stało się dysponentem zagospodarowania przestrzennego. Skutkiem powyższego są konflikty społeczne w wyniku prób sytuowania np. obiektów energetyki wiatrowej w odległości ok. 140 m od zabudowy mieszkaniowej, fermy norek w odległości 100 m i wielu innych inwestycji zaliczonych do przedsięwzięć, mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Bezużyteczność miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Oprócz braku mpzp występują również problemy związane z określaniem w nich różnych funkcji np. oznaczonych symbolem MN/U/P z dopuszczeniem przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Nieuwzględnianie strefowania funkcji

terenów w planowaniu przestrzennym, poprzez wprowadzanie zasady - im więcej funkcji przypisanych dla danego obszaru, tym więcej chętnych do kupna działki, na której praktycznie brak jest jakichkolwiek ograniczeń w sposobie zagospodarowania, generuje chaos przestrzenny (np. dopuszczenie przemysłu z mieszkalnictwem), a także przyczynia się do powstania późniejszych konfliktów społecznych. W uchwalanych mpzp zdarzają się również bardzo ogólnikowe zapisy, które w praktyce na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach bardzo trudno zinterpretować i przesądzić czy inwestycja jest zgodna z obowiązującym prawem miejscowym, np.:

- zakaz realizacji inwestycji, których uciążliwość wykracza poza granicę działki inwestora;
- uciążliwość zakładu musi się zmieścić w granicach działki inwestora;
- zakaz realizacji inwestycji, których eksploatacja powoduje przekroczenie standardów jakości środowiska poza granicą działki inwestycji;
- zakaz realizacji inwestycji, dla których w raporcie oś wykazane zostanie znaczące negatywne oddziaływanie na środowisko;
- nakaz stosowania kolorystyki umożliwiającej wkomponowanie się budynku w krajobraz;
- zakaz stosowania paliw, których zastosowanie jako czynnika grzewczego spowoduje przekroczenie standardów jakości powietrza.

Stosowanie w mpzp sformułowań „usługi nieuciążliwe dla środowiska”, czy też „usługi” i dopuszczenie takiej działalności na obszarach zabudowy mieszkaniowej, bez zdefiniowania profilu i zakresu dopuszczonej działalności, rodzi problemy interpretacyjne. Ogólność powyższych zwrotów, przy różnej interpretacji ww. zapisów, pozwala na dopuszczenie do procedowania w ramach decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach takich przedsięwzięć jak przykładowo budowa innowacyjnej instalacji do unieszkodliwiania odpadów, z udziałem procesów fizycznych i chemicznych zachodzących przy wysokiej temperaturze i wysokim ciśnieniu. Inwestor lub organ gminy stwierdza,

iż lakoniczny zapis „usługi nieuciążliwe” lub „usługi” pozwala na lokalizację ww. przedsięwzięć łącznie z lub w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej (brak prawnej definicji uciążliwości). Brak jasno sprecyzowanego mpzp jest niekorzystny dla wszystkich zainteresowanych stron, objawiając się w następstwie uciążliwościami, konfliktami społecznymi, rzutując na wartość nieruchomości, a przede wszystkim obniżenie jakości przestrzeni publicznej.

Przedsięwzięcia zrealizowane

Ustawa ooś w art. 72 ust. 1 i 2 przesądza, że uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ma nastąpić przed wydaniem decyzji zezwalających na realizację przedsięwzięcia (np. pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania) i przed rozpoczęciem jego realizacji. Przepisy artykułu 59 cytowanej ustawy ooś odnoszą się jedynie do inwestycji „planowanych” (a więc takich, co do których istnieją zamierzenia ich powstania w przyszłości, które nie znajdują się jeszcze w stadium realizacji czy eksploatacji), a zatem nie mogą one być stosowane dla inwestycji znajdującej się w znacznym stopniu zaawansowania. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (i tym samym przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko lub tylko etapu selekcji - tzw. „screeningu”) po uzyskaniu pozwolenia na realizację przedsięwzięcia, a tym bardziej po jego zrealizowaniu, jest sprzeczne z przepisami dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, i ustawy ooś.

Jednocześnie należy zauważyć, że w omawianym przedmiocie zaistniała luka prawna. Instytucję legalizacji samowoli budowlanej regulują przepisy art. 48 - 49b oraz 71a ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z art. 48 ust. 1 tej ustawy właściwy organ administracji nakazuje rozbiórkę obiektu budowlanego, lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę lub, gdy spełnione są przesłanki określone w ust. 2 powyższego przepisu, wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych. W powyższym postanowieniu organ

m.in. nakłada obowiązek przedstawienia dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego, w tym dokumentów wymaganych przepisami szczególnymi. Dokumentem takim w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, co wynika z treści art. 72 ust. 1 pkt 1 i art. 86 ustawy o.o.s. W regulacjach Prawa budowlanego nie ma zapisu, który zwalniałby inwestora z obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jednak przepisy Prawa budowlanego regulujące legalizację samowoli budowlanej nie mogą sankcjonować weryfikacji przedsięwzięcia pod względem jego negatywnego oddziaływania na środowisko już po fakcie, czyli po jego zrealizowaniu. Prowadziłoby to bowiem do niekontrolowanego przekształcania środowiska w trakcie procesu inwestycyjnego poprzez umożliwienie inwestorowi unikania podejmowania działań zapobiegających i ograniczających negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia w trakcie jego realizacji. Legalizacja powinna być stosowana w sytuacjach wyjątkowych, tam gdzie nie stoi ona w sprzeczności z odrębnymi przepisami, w tym z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska. A zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy o.o.s, uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

W praktyce Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Bydgoszczy wystąpiło kilka przypadków prób legalizacji „z premedytacją” inwestycji zrealizowanych. Były to punkt zbierania i przeładunku odpadów, w tym złomu, oraz stacja demontażu pojazdów. W obydwu wymienionych przypadkach brak było zastosowania elementarnych zasad ochrony środowiska, na terenie niezagospodarowanym i niezabezpieczonym gromadzono duże ilości różnorodnych odpadów, w postaci hałd zbelowanych tekstyliów, np. dywaników samochodowych lub luzem, w workach, zdemontowanych części aut, silników, opon i ich wyposażenia. Odmawiając zaopiniowania tych inwestycji pouczono właścicieli, że przeprowadzenie postępowania w sprawie, będzie możliwe po udokumentowanym uprzątnięciu terenu, czyli usunięciu odpadów gromadzonych w miejscu do tego

nieprzeznaczonym oraz likwidacji spowodowanych przez nie zniszczeń i zanieczyszczeń terenu, w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami.

Natomiast jeden z wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla legalizacji zrealizowanego przedsięwzięcia był bardzo specyficzny z uwagi na datę wykonania inwestycji i wymagał indywidualnego podejścia. Sprawa dotyczyła zalegalizowania pływających pomostów, które zostały umieszczone na wodach zatoki Zarzeczewo w 1976 r. Jak wynikało z otrzymanych dokumentów inwestycja została zrealizowana zanim w systemie prawnym zaistniała instytucja oceny oddziaływania na środowisko i decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wobec tego brak było podstawy prawnej do prowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla powyższego zamierzenia, co wyartykułowano w postanowieniu odmawiającym wydania opinii. Na tej podstawie organ prowadzący postępowanie wydał decyzję umarzającą postępowanie w przedmiotowej sprawie, która była załącznikiem do wniosku o legalizację urządzenia wodnego.

Postępowania dla inwestycji nie będących przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko

Zdarzają się przypadki, że organy prowadzące postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wnoszą o zaopiniowanie, w trybie art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy ooś, inwestycji niewymienionych w rozporządzeniu ooś. W takich sytuacjach sprawa zostaje rozpoznana pod kątem formalnym przez pracowników Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Bydgoszczy i kończy się postanowieniem o odmowie wydania opinii. Przykładem może być termomodernizacja budynku, czy też renowacja ołtarza głównego kościoła. Przeprowadzanie screeningu dla powyższych zadań jest bezcelowe, tego typu sprawy powinny ulegać umarzaniu bezpośrednio po złożeniu wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ze względu na bezprzedmiotowość postępowania.

Zmiana decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Art. 87 ustawy o oś stanowi, że w przypadku zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się przepisy analogiczne jak do jej wydania. Dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko oznacza to zawsze konieczność powtórzenia procedury od początku, czyli przygotowania karty informacyjnej przedsięwzięcia, nawet w przypadku inwestycji będącej wcześniej przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko, i potrzeby zmiany warunków nałożonych decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Z punktu widzenia inwestora i organów uczestniczących w procedurze zmiany jest to niepotrzebne marnotrawstwo czasu i pieniędzy. Dla przykładu zmiana czasu pracy obiektu handlowego z dziennej na całodobową, wymagała przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wraz z przedłożeniem analizy akustycznej dla pory nocnej. Dużym ułatwieniem w takich przypadkach byłaby możliwość złożenia uaktualnionego raportu o oddziaływaniu na środowisko jako załącznika do wniosku o zmianę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Skracałoby to czas postępowania i polegało przede wszystkim na merytorycznym rozpatrzeniu wniosku.

Podsumowanie

W trakcie dotychczasowej działalności Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Bydgoszczy wystąpiło szereg większych i mniejszych problemów wynikających m.in. z:

- niedoskonałości przepisów prawnych (planowanie przestrzenne-mpzp, procedura zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach);
- chęci przyspieszenia przez wnioskodawców postępowania (pomniejszanie inwestycji, przesunięcie oceny na etap ponownej oceny);
- prób usankcjonowania stanu faktycznego bez oceny skutków na środowisko (przedsięwzięcia zrealizowane);
- niedostatecznego przygotowania dokumentacji środowiskowej (KIP, raport o oś, brak współpracy inwestora z pełnomocnikiem).

Wiedząc o tych problemach można w przyszłości łatwiej ich unikać. Wypracowano również odpowiednie procedury postępowania w przypadku ich wystąpienia, m.in. w wezwaniach do uzupełnienia dokumentacji, „opiniach odmawiających” i innych pismach urzędowych Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy zawsze bardzo szczegółowo uzasadnia swoje stanowisko mając na względzie również dotychczasowe doświadczenia, próbując kształtować dobre praktyki i wzory postępowania.

Wykaz źródeł

- Degórski M. i in. 2012. Energetyka wiatrowa w kontekście ochrony krajobrazu przyrodniczego i kulturowego w województwie kujawsko-pomorskim. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Polska Akademia Nauk, Warszawa.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. U. UE. L. 2012.26.1).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397, ze zm.).
- Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., Deręgowska A., Zielińska B. 2012. Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 r. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Polska Akademia Nauk, Warszawa.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2004 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.).



Ewa Roszczevska

Wydział Ocen Oddziaływania na Środowisko
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Lublinie
ul. Bazylianówka 46, 20-144 Lublin
eroszczevska@rdos.lublin.pl

Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych

Streszczenie: Od roku 2010 decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych wydawane są w oparciu o nowe uregulowania prawne wprowadzone ustawą z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych. Dotychczasowe doświadczenia wykazały problemy interpretacyjne związane z określeniem organu właściwego do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięć. Z doświadczeń w prowadzeniu procedur wydawania wymienionych decyzji wynika także, że występują inne problemy i niejasności w stosowaniu przepisów w tym zakresie. Niniejszy artykuł traktuje o powyższych zagadnieniach, ich źródle i propozycji zmiany uregulowań.

W praktyce wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (ustawa ppow), występują różnorodne problemy interpretacyjne. Specyficzna ich kategoria polega na poprawnym ustaleniu organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach tj. rozstrzygnięciu czy jest to regionalny dyrektor ochrony środowiska, czy też wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono to zagadnienia oraz opisano inne, związane ze wspomnianym tematem doświadczenia, w tym dotyczące wymagań określonych dla wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz procedury wydawania tych decyzji. Dodatkowo zaproponowano zmiany regulacji w tym zakresie.

Regulacje prawne

Ustawa ppow jest jedną z ustaw tzw. przeciwpowodziowych, które weszły w życie w 2010 r., wprowadzając zmiany w procedurze ocen oddziaływania na środowisko. Ustawa ta określa szczególnie zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych oraz organy właściwe w tych sprawach.

Zgodnie z jej art. 2, przez budowę przeciwpowodziowe rozumie się kanały ulgi, poldery przeciwpowodziowe, stopnie wodne i zbiorniki retencyjne posiadające retencję powodziową, suche zbiorniki przeciwpowodziowe, wały przeciwpowodziowe, wrota przeciwsztormowe, wrota przeciwpowodziowe, kierownice w ujściach rzek do morza oraz budowę ochrony przed powodzią morską – wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie. Z kolei z art. 17 wynika, że:

- 1. Z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji następuje zgodnie z 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.*
- 2. Wniosek i załączniki decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach składa się w dwóch egzemplarzach.*
- 3. Organ właściwy do wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, niezwłocznie zawiadamia organ wyższego stopnia o złożeniu wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o wydaniu takiej decyzji.*
- 4. Termin wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, wynosi 45 dni od dnia złożenia wniosku.*
- 5. Do terminu, o którym mowa w ust. 4, nie wlicza się terminów przewidzianych*

w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, w szczególności w ramach postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień, spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

Natomiast w art. 35 ustawy ppow wprowadzono zmiany do 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 (ustawa ooś; m.in. w art. 75 ust. 1 pkt 1 dodano lit. i). Zmiana ta weszła w życie z dniem 25 sierpnia 2010 r.

Art. 75 ustawy ooś określa właściwość organów do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. i tej ustawy regionalny dyrektor ochrony środowiska jest właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na realizacji inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy ppow.

Teoretyczne zasady podziału kompetencji pomiędzy wskazanymi w ustawie ooś organami są proste. W art. 75 określono sytuacje, w których właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest Regionalny Dyrektor Dyrekcji Ochrony Środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, starosta czy też dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych. W przypadkach nieprzypisanych do ww. organów, do wydania decyzji upoważniono organ wykonawczy gminy tj. wójta, burmistrza, prezydenta.

W praktyce wystąpiły jednak wątpliwości w związku z lit. h art. 75 ust.1 pkt 1 ustawy ooś, dodaną art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 21 maja 2010 r. zmieniającej ustawę ooś z dniem 20 lipca 2010 r., zgodnie z którym Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska posiada właściwość do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na zmianie lub rozbudowie przedsięwzięć wymienionych w lit. a–g. Podkreślenia wymaga, że budowle przeciwpowodziowe znalazły się poza wskazanym wyliczeniem – wystąpiły w lit. i.

Ponadto dodać należy, że decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje się dla przedsięwzięć mogących znacząco

oddziaływać na środowisko, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko z zakresu gospodarki wodnej zalicza się m.in. *budowle przeciwpowodziowe, z wyłączeniem przebudowy wałów przeciwpowodziowych, polegającej na doszczelnieniu korpusu wałów i ich podłoża, w celu ograniczenia możliwości ich rozmycia i przerwania w czasie przechodzenia wód powodziowych, a także regulacja wód lub ich kanalizacja rozumiana jako zagospodarowanie wód umożliwiające ich wykorzystanie do celów żeglugowych (§ 3 ust. 1 pkt 65). A także przedsięwzięcia polegające na rozbudowie, przebudowie lub montażu realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia wymienionego w ust. 1, z wyłączeniem przypadków, w których powstałe w wyniku rozbudowy, przebudowy lub montażu przedsięwzięcie nie osiąga progów określonych w ust. 1, o ile progi te zostały określone (§ 3 ust. 2 pkt 2).*

Wątpliwości interpretacyjne w teorii i praktyce

W trakcie stosowania wyżej przywołanych przepisów wyłoniły się dwie możliwości ich interpretacji w zakresie organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na realizacji inwestycji w rozumieniu ustawy ppow.:

I. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na realizacji inwestycji w rozumieniu ustawy ppow – czy to budowy, czy też przebudowy albo rozbudowy – należy do właściwości Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Przyjęcie takiego rozwiązania motywowane jest następująco:

- art. 1 ustawy ppow wskazuje, że ustawa ta określa szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych; ustawodawca nie wskazuje, czy oznacza to jedynie realizację nowych obiektów budowlanych, czy także innych robót budowlanych wobec istniejących obiektów wymienionych w art. 2 ustawy;

- wg ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane przez budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego; roboty budowlane natomiast to budowa, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego;
- inwestorzy składają wnioski o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, a nie do organu gminy, odwołując się do uzasadnienia ustawy ppow, która powstała w celu przyspieszenia procedur związanych z bezpieczeństwem powodziowym.

II. W odniesieniu do nowych budowli przeciwpowodziowych, realizowanych na podstawie ustawy ppow, właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Dla zmiany lub rozbudowy budowli przeciwpowodziowych właściwym w sprawie będzie organ gminy. Takie podejście można uzasadnić następująco:

- wg art. 75 ust. 1 pkt h ustawy o oś Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku przedsięwzięć polegających na zmianie lub rozbudowie przedsięwzięć wymienionych w lit. a-g, budowle przeciwpowodziowe znalazły się poza ww. wyliczeniem (art. 75 ust.1 lit. i); zatem niebezpieczne jest wnioskowanie, iż dla zmiany lub rozbudowy budowli przeciwpowodziowych właściwym w sprawie będzie organ gminy, w związku z art. 75 ust.1 pkt 4 ustawy o oś (Grudzińska i Zarzecka 2011);
- ustawa ppow w art. 17 nie określa Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska jako organu właściwego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ale stanowi, że wydanie decyzji, z zastrzeżeniem przepisów ustawy ppow, następuje zgodnie z przepisami ustawy o oś.

Przywołane w obu interpretacjach argumenty wskazują, że aktualnie brak jest jasnego określenia organu właściwego do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2010 r.

Z doświadczeń w prowadzeniu procedur wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wynika także, że występują inne problemy i niejasności w stosowaniu przepisów w tym zakresie. Przykładowo:

- w art. 17 ust. 4 ustawy ppow termin wydania decyzji ustalono na 45 dni od dnia złożenia wniosku; do terminu tego nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa przeznaczonych na dokonanie określonych czynności, w szczególności w ramach postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo innych przyczyn niezależnych od organu; w związku z tym, powstaje trudność w określeniu, jaki czas wydawania decyzji powinien być liczony przez organ w kontekście zapisów ustawy o oś i czy termin teoretyczny jest realny do dotrzymania?; zgodnie z ustawą o oś organ dysponuje 30 dniami na wydanie postanowienia o potrzebie przeprowadzenia o oś, jeśli ten czas nie jest wliczany do 45 dniowego terminu, to pierwsze odczucia inwestorów o możliwości szybkiego uzyskania decyzji mogą być zbyt daleko idące;
- z art. 17 ust. 2 ustawy ppow wynika, że wniosek i załączniki niezbędne do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach składa się w dwóch egzemplarzach; jest to uregulowanie odrębne niż w ustawie o oś, gdzie wymagania dotyczące ilości załączników określa art. 74 ust. 2 (raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i kartę informacyjną przedsięwzięcia przedkłada się w trzech egzemplarzach, wraz z ich zapisem w formie elektronicznej na informatycznych nośnikach danych);
- w określonych w ustawie o oś wymaganiach dla przebiegu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

dla przedsięwzięć, polegających na realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych, udział organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie jest przewidziany na etapie opiniowania obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (art. 64 ust.1 pkt 2 ustawy ooś), natomiast jest konieczny w trakcie określania środowiskowych warunków realizacji przedsięwzięcia (art. 77 ust.1 pkt 2 ustawy ooś).

Podsumowanie

W związku ze wskazanymi powyżej wątpliwościami interpretacyjnymi nasuwa się wniosek o potrzebie wprowadzenia jednoznacznych regulacji w zakresie właściwości organu do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (np. poprzez skreślenie lit. h art.75 ust.1 pkt1, wtedy właściwym organem do wydania decyzji będzie bez wątpliwości Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska).

Ponadto zbędne wydają się być odrębne, inne niż dla większości przedsięwzięć, uregulowania w ustawie ppow, dotyczące wniosku o wydanie decyzji i terminu jej wydania. Wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na realizacji budowy przeciwpowodziowych następuje zgodnie z ustawą ooś i są to wystarczające regulacje w tym względzie. Zatem zbędne wydają się być zapisy ust. 2 i ust.4 art. 17 ustawy ppow.

Zasadne wydaje się także ujednoczenie wymagań dotyczących udziału Państwowej Inspekcji Sanitarnej na poszczególnych etapach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, poprzez uwzględnienie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy ppow (art. 72 ust. 1 pkt 18 ustawy ooś) w art. 64 ust. 1 pkt 2 ustawy ooś, co zapewni udział tego organu na etapie opiniowania konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Na bazie powyższych doświadczeń warto również podkreślić wymóg szczególnej uwagi przy konstruowaniu przepisów tzw. specustaw, a także potrzebę silniejszego zaangażowania w proces stanowienia prawa – na etapie konsultacji – organów, które następnie będą właściwe do podejmowania projektowanych rozstrzygnięć.

Wykaz źródeł

- Grudzińska I., Zarzecka J. 2011. Zmiany w postępowaniach administracyjnych w sprawach ocen oddziaływania na środowisko, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623, ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. Nr 143, poz. 963, ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 maja 2010 r. zmieniająca ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 119, poz. 804).



Agnieszka Nowak

Wydział Ocen Oddziaływania na Środowisko

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim

ul. Jagiellończyka 8, 66-400 Gorzów Wlkp.

agnieszka.nowak.gorzowwlpk@rdos.gov.pl

Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku przedsięwzięć – doświadczenia Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim

Streszczenie: W przypadku inwestycji, które mogą w sposób transgraniczny oddziaływać na środowisko, istotnym elementem oceny oddziaływania planowanych przedsięwzięć na środowisko jest przeprowadzenie postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko. Przedsięwzięcia planowane do realizacji na terenie województwa lubuskiego analizowane są pod kątem możliwości wystąpienia transgranicznego oddziaływania, przede wszystkim na terenie Republiki Federalnej Niemiec. Artykuł opisuje przebieg postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla dwóch inwestycji drogowych i kopalni węgla brunatnego, które są prowadzone przez Regionalną Dyrekcję Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp., a których istotnym elementem jest postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko.

Województwo lubuskie znajduje się w zachodniej części kraju i obejmuje obszar 13 987 km², co stanowi 4,5% terytorium Polski. Od strony zachodniej województwo graniczy poprzez rzeki Odrę i Nysę Łużycką z Brandenburgią i Saksonią na terenie Republiki Federalnej Niemiec, na południu z województwem dolnośląskim, na wschodzie z woj. wielkopolskim, a na północy z woj. zachodniopomorskim.

Kompetencje stolicy województwa podzielone są pomiędzy dwa największe miasta Gorzów Wielkopolski i Zieloną Górę. W Gorzowie Wlkp. mieści się siedziba wojewody oraz urząd wojewódzki, natomiast Zielona Góra jest siedzibą sejmiku oraz urzędu marszałkowskiego. W dniu 15 listopada 2008 r. powstała Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, której siedzibą jest Gorzów Wlkp. Jedną z jej komórek organizacyjnych stał się Wydział Ocen Oddziaływania na Środowisko, do którego zadań należy m.in. prowadzenie postępowań związanych z wydawaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (ustawa oos) – organ administracji właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przeprowadzający ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w przypadku stwierdzenia możliwości znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko na skutek realizacji planowanego przedsięwzięcia wydaje postanowienie o przeprowadzeniu postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko. Województwo lubuskie od strony zachodniej graniczy z Republiką Federalną Niemiec, toteż ewentualne postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko prowadzone są przy współdziałaniu strony niemieckiej. Od momentu powstania Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp., wydano zaledwie 3 postanowienia o przeprowadzeniu postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, w trybie art. 108 ustawy oos, w toku postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Dotyczyły one następujących przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko:

- rozbudowa drogi krajowej nr 18 na odcinku granica państwa – węzeł „Olszyna” z dostosowaniem do parametrów drogi klasy A – postanowienie z dnia 22 czerwca 2012 r.;
- budowa autostrady A2 na odcinku od granicy państwa (Świecko) do planowanego odcinka autostrady A2 Świecko – Nowy Tomyśl – długość ok. 2 km (etap II) – postanowienie z dnia 25 czerwca 2012 r.;
- eksploatacja odkrywkowa złoża węgla brunatnego „Gubin” – postanowienie z dnia 13 grudnia 2012 r.

Inwestycje drogowe

Przedsięwzięcie polegające na rozbudowie jezdni istniejącej drogi krajowej nr 18 wraz z budową nowej infrastruktury stanowi fragment Korytarza II sieci transportowej TEN-T, który ma przebieg Olszyna/ Zgorzelec – Legnica – Bielany Wrocławskie (Wrocław) – Gliwice – Katowice – Kraków – Tarnów – Rzeszów – Przemyśl – Medyka. Istniejąca droga prowadzi do przejścia granicznego z Niemcami - Olszyna – Forst, gdzie łączy się z autostradą A 15 prowadzącą do Berlina. Planowane przedsięwzięcie zlokalizowane jest w środkowo – zachodniej części Polski przy granicy z Republiką Federalną Niemiec, na terenie województwa lubuskiego, w powiecie żarskim, w gminach Brody i Trzebiel i obejmuje około 0,633 km odcinka autostrady. Przedmiotowe przedsięwzięcie, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy ooś, wymaga przed realizacją uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Z uwagi na usytuowanie inwestycji przy granicy państwa z Republiką Federalną Niemiec, wzdłuż której płynie rzeka Nysa Łużycka, jak i określony zakres robót, zachodzi możliwość transgranicznego oddziaływania na środowisko, pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolejne przedsięwzięcie polegające na budowie autostrady A2 na odcinku od granicy państwa (Świecko) do odcinka autostrady A2 Świecko - Nowy Tomyśl o długość ok. 2 km ma na celu dostosowanie istniejącej drogi krajowej nr 2 do parametrów drogi klasy A. Analizowana autostrada stanowi główny transeuropejski szlak komunikacyjny, biegnący od Berlina przez Poznań oraz Warszawę do Moskwy. Planowane przedsięwzięcie zlokalizowane jest w środkowo – zachodniej części Polski przy granicy z Republiką Federalną Niemiec, na terenie województwa lubuskiego, w powiecie ślubickim, w gminie Ślubice i obejmuje około 1,891 km odcinka autostrady. Przedmiotowe przedsięwzięcie, na podstawie przywołanych wyżej przepisów, przed jego realizacją również wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Z uwagi na usytuowanie inwestycji przy granicy państwa z Republiką Federalną

Niemiec, wzdłuż której płynie rzeka Odra, jak i określony zakres robót, zachodzi możliwość transgranicznego oddziaływania na środowisko, pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Wymienione powyżej inwestycje drogowe, są kontynuacją zasadniczych odcinków autostrad A2 i A18, realizowanych na terenie województwa lubuskiego, które uzyskały decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach w latach 2007 i 2010. Zgodnie z art. 69 ust. 2 ustawy ooś, ustalenie zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia, mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko jest obowiązkowe, w przypadku gdy przedsięwzięcie może transgranicznie oddziaływać na środowisko. W związku z powyższym, inwestor – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad wystąpił do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o określenie zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko.

Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko jest regulowane ustawą ooś (dział VI) i umową między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o realizacji Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z dnia 25 lutego 1991r., podpisaną w Neuhausen am Rheinfall dnia 11 kwietnia 2006 r.

Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania jest elementem procedury zmierzającej do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Uwagi i wnioski złożone przez państwo uczestniczące w postępowaniu rozpatruje się i uwzględnia przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a jednym z jej elementów są wymogi w zakresie ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć, dla których przeprowadzono takie postępowanie. W związku z powyższym, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach można wydać dopiero po zakończeniu postępowania transgranicznego. Zasadniczym problemem całej procedury jest czas, jaki jest potrzebny na przeprowadzenie poszczególnych etapów postępowania i konieczność stosowania równocześnie ustawy ooś oraz umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej

Niemiec o realizacji Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z 2006 r. Sama umowa, pomimo założeń mających na celu stworzenie konkretnych oraz przejrzystych procedur ułatwiających oraz przyspieszających realizację postępowań w sprawie ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, w praktyce nie zawsze jest prawidłowo stosowana. Doświadczenia z prowadzonych obecnie postępowań w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko omawianych powyżej przedsięwzięć drogowych potwierdzają powyższe uwagi.

Strona niemiecka, po powiadomieniu przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o planowanej działalności, która może spowodować znaczące szkodliwe transgraniczne oddziaływanie na środowisko, pomimo 30 – dniowego terminu wynikającego z ww. umowy na deklarację uczestnictwa w postępowaniu, w obu przypadkach nie udzieliła odpowiedzi. Po licznych monitach, zdeklarowała chęć uczestnictwa, ale nie zgłosiła uwag dotyczących zakresu dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko dla przedmiotowych inwestycji. W przypadku ww. przedsięwzięć powiadomienie strony niemieckiej przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska nastąpiło 10 sierpnia 2012 r., a deklaracja uczestnictwa bez uwag i wniosków do zakresu dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko została przekazana 30 października 2012 r. Po kolejnych monitach, po ostatecznym terminie wyznaczonym dla strony niemieckiej na udział w *scopingu*, a co za tym idzie po wydaniu postanowień ustalających zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko dla ww. przedsięwzięć, wpłynęły uwagi i wnioski do zakresu dokumentacji. Mając na uwadze zaistniałą sytuację, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. przekazał uwagi strony niemieckiej inwestorowi jedynie z zaleceniem wykorzystania i uwzględnienia w dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko. Od momentu wpływu wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i określenia zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko, do wydania postanowień o zakresie raportu minęło pół roku, natomiast zgodnie z art. 70 ust. 4 ustawy ooś, przedmiotowe postanowienia należało wydać w terminie 30 dni od dnia wszczęcia postępowań.

Odkrywka węgla brunatnego

Kolejne przedsięwzięcie, dla którego Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim prowadzi postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, polega na eksploatacji złoża węgla brunatnego „Gubin” metodą odkrywkową. Projektowany obszar górniczy zajmie powierzchnię 10 363 ha. Powierzchnia planowana do zajęcia pod wyrobisko odkrywkowe wyniesie ok. 7 770 ha, a pod zwałowisko zewnętrzne - ok. 740 ha. Wydobywanie węgla ze złoża „Gubin” to proces długotrwały, przewidziany na około 45 lat, przy czym, uwzględniając roboty niezbędne dla udostępnienia złoża, czas realizacji całego przedsięwzięcia wyniesie około 50 lat. Planowane przedsięwzięcie zlokalizowane jest w środkowo-zachodniej części Polski przy granicy z Republiką Federalną Niemiec, na terenie województwa lubuskiego, w powiecie krośnieńskim w gminie Gubin oraz w powiecie żarskim w gminie Brody, przy czym zakres oddziaływania przedsięwzięcia, określony przez inwestora, obejmuje teren gminy Lubsko i miasta Gubina. Przedmiotowe przedsięwzięcie, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 27 lit. a rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy ooś, jest przedsięwzięciem mogąącym zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, którego realizacja wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Z uwagi na usytuowanie inwestycji przy granicy państwa z Republiką Federalną Niemiec, jak i określony zakres robót (m.in. eksploatacja złoża techniką odkrywkową wymagającą odwodnienia górotworu, zrzut wody do cieków będących dopływami rzeki granicznej Nysy Łużyckiej, powstanie leja depresji), zachodzi możliwość transgranicznego oddziaływania na środowisko (w szczególności na wody powierzchniowe i podziemne) pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W przypadku tego postępowania, strona niemiecka w umownym 30-dniowym terminie zgłosiła deklarację uczestnictwa w postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko oraz wniosła uwagi do dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko. Zasadniczym problemem na początkowym etapie tego postępowania jest ilość i zakres

zgłoszonych uwag i wniosków. Do powiadomienia strona niemiecka dołączyła uwagi Krajowego Urzędu Górnictwa, Geologii i Surowców Kraju Związkowego Brandenburgii z dnia 28 lutego 2013 r., uwagi Ministerstwa Środowiska, Zdrowia i Ochrony Konsumentów Kraju Związkowego Brandenburgii z dnia 21 lutego 2013 r., uwagi Powiatu Spree-Neiße z dnia 4 marca 2013 r. oraz w późniejszym terminie uwagi Gminy Schenkendöbern z dnia 28 marca 2013 r. Wiele zgłoszonych uwag i wniosków się powtarzało, różny był stopień szczegółowości żądanych informacji. W postanowieniu określającym zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko uwzględniono główne problemy środowiskowe dotyczące transgranicznego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Podobnie, jak w przypadku omawianych przedsięwzięć drogowych, jeden z urzędów niemieckich – Miasto Guben - wniósł swoje uwagi po wydaniu postanowienia określającego zakres raportu. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim również w tym przypadku przekazał uwagi strony niemieckiej inwestorowi, z zaleceniem wykorzystania i uwzględnienia w dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko.

Podsumowanie

Obecnie wszystkie omawiane powyżej postępowania są zawieszono do czasu przedłożenia przez inwestorów raportów o oddziaływaniu na środowisko, ale już na początkowym etapie widoczne jest skomplikowanie procedury, jej czasochłonność i wpływ na decyzję finalną, jaką jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.

W dniach 15 i 16 kwietnia 2013 r. w Słubicach odbyło się polsko-niemieckie seminarium dotyczące transgranicznych ocen oddziaływania na środowisko, w którym aktywnie uczestniczyli przedstawiciele Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim. Celem seminarium była wymiana doświadczeń polskich i niemieckich ekspertów w dziedzinie transgranicznych ocen oddziaływania na środowisko, która pozwoli na usprawnienie polsko – niemieckiej

współpracy w tym zakresie. W trakcie spotkania szczegółowej analizie poddano projekt nowej umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec w zakresie ocen oddziaływania na środowisko i strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Nowa umowa ma bardzo precyzyjnie opisywać procedurę transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko dla planowanych przedsięwzięć, jak również strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym dla projektów dokumentów strategicznych. Zarówno strona niemiecka jak i polska, mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia i przyjęte praktyki, zgłosiła liczne uwagi do prezentowanego projektu umowy.

Wykaz źródeł

Projekt umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec w zakresie ocen oddziaływania na środowisko i strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (stan na 11 lutego 2013 r.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.).

Umowa z dnia 11 kwietnia 2006 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o realizacji Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (Dz. U. z 2007 r. Nr 232, poz. 1709).



Ewa Smoktunowicz
Wydział Ocen Oddziaływania na Środowisko
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Łodzi
ul. Traugutta 25, 90 - 113 Łódź
ewa.smoktunowicz.lodz@rdos.gov.pl

System ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć w aspekcie problemów proceduralnych i innych - doświadczenia i praktyka RDOŚ w Łodzi

Streszczenie: W artykule omówione zostały problemy i trudności na jakie napotykali pracownicy Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Łodzi (RDOŚ) w trakcie postępowań zmierzających do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w tym zwłaszcza doświadczenia w trakcie przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć. Opisano m.in. następujące zagadnienia: elementy procedury ocen oddziaływania na środowisko sprawiające w praktyce najwięcej problemów, wskazanie wypracowanych metod umożliwiających sprawne rozwiązywanie problemów proceduralnych, ścieżki postępowania oraz sposoby komunikacji z inwestorami i organami współdziałającymi z RDOŚ, błędy popełniane przez inwestorów oraz organy współdziałające z RDOŚ oraz działania podejmowane celem usunięcia zidentyfikowanych nieprawidłowości i propozycje rozwiązywania problemów w przyszłości.

Procedura oceny oddziaływania na środowisko planowanego do realizacji przedsięwzięcia wymaga aktywnego współdziałania wszystkich uczestników postępowania (inwestor, autor raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko - raport ooś, organ współdziałający, organy opiniujące, społeczeństwo, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach). Zaburzenia procesu administracyjnego na linii inwestor – organ ochrony środowiska,

mogą prowadzić do nieporozumień, konfliktów w efekcie których wydanie orzeczenia kończącego sprawę wydłuża się w czasie. Kompatybilność na linii: oczekiwania (inwestor) – wymagania (organ ochrony środowiska), jest niezbędnym czynnikiem dla prawidłowego przebiegu procedury. Równowaga w tym zakresie jest możliwa w przypadku czynnego zaangażowania wszystkich uczestników. Doświadczenia Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Łodzi z ostatnich lat wskazują, że konsekwencja w działaniu na rzecz usprawnienia procedury zmierzającej do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przynosi z czasem dobre efekty.

W artykule, na podstawie działań i doświadczeń Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Łodzi, omówiono funkcjonowanie systemu ocen oddziaływania na środowisko, a szczególnie jego aspektu formalno-prawnego i proceduralnego. Realizacja przywołanych działań odbywała się w ramach kompetencji, określonych szczegółowo w ustawie z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko (ustawa ooś). Analizę zamieszczoną w artykule opracowano na podstawie praktyki orzeczniczej Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko (w szczególności w latach 2011 i 2012). Głównym jej celem była identyfikacja zagadnień problematycznych, w tym błędów, popełnianych przez podmioty uczestniczące w postępowaniu administracyjnym oraz przedstawienie wypracowanych w praktyce sposobów postępowania w trudnych sytuacjach.

Główne problemy występujące w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Identyfikacja

W toku procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach działania inwestorów oraz składane dokumenty wymagają weryfikacji ich zgodności z przepisami prawa. Identyfikowane uchybienia, popełniane przez inwestorów, mają różny charakter

i znaczenie dla prowadzonego postępowania administracyjnego, jednak można pogrupować je w następujące kategorie:

- trudności wnioskodawcy ze sprecyzowaniem zamiarów, w szczególności brak precyzji w treści wniosku i/lub formułowanie wniosku przy braku ostatecznych ustaleń w zakresie np. planowanej produkcji, rodzaju technologii, czy lokalizacji przedsięwzięcia; w konsekwencji działanie takie utrudnia ocenę wpływu przedsięwzięcia na środowisko;
- odnoszenie się do nieobowiązujących aktów prawa i formułowanie na ich podstawie wniosków dotyczących oddziaływania inwestycji;
- brak spójności oraz występowanie licznych rozbieżności i braków w materiale dowodowym, w wyniku których pojawia się konieczność prowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego, wobec czego nie jest możliwe ustalenie warunków realizacji przedsięwzięcia w przewidzianym ustawowo terminie - procedura wydłuża się o czas uzyskania od inwestora czy autora raportu oś wszystkich niezbędnych informacji; w niektórych przypadkach ustalenie warunków realizacji przedsięwzięcia w ogóle nie jest możliwe wobec elementarnych braków w materiale dowodowym czy braków dotyczących sprecyzowania żądania;
- zamieszczanie w dokumentach wykluczających się nawzajem informacji dotyczących planowanego do realizacji przedsięwzięcia;
- pomyłki, jak również świadome podawanie nieprawdziwych informacji lub ukrywanie informacji dotyczących stanu faktycznego, niezamieszczanie konkretnych danych dotyczących samej instalacji, mających znaczenie dla przeprowadzenia prawidłowej oceny oś (przykładowo w dokumentacji inwestora dotyczącej biogazowni nie podaje się ilości i wymiarów zbiorników wstępnych czy zbiorników fermentacyjnych, ilości i mocy silników-kogeneratorów, oraz przewidywanego składu substratów do biogazowni; tego rodzaju informacje są ważne w celu weryfikacji czy mamy do czynienia z biogazownią rolniczą czy rolniczo-utylicyjną - nieco inna będzie kwalifikacja inwestycji w ramach rozporządzenia oś);
- niepoprawne wskazywanie lokalizacji (np. numerów działek ewidencyjnych) co w konsekwencji powoduje konieczność wszczynania nowych postępowań w celu wprowadzenia korekt;

- przedkładanie dokumentacji o niskiej jakości i wiarygodności (przykładowo, odnosząc się do zasobów przyrodniczych stwierdzono, że „nie zaobserwowano żadnych zwierząt”, przy czym wiadomo było, że przedsięwzięcie planowano realizować na terenach zróżnicowanych florystycznie i faunistycznie, o dużej powierzchni);
- błędna kwalifikacja przedsięwzięcia - organy samorządowe wielokrotnie nie dokonują weryfikacji w tym zakresie, bazując na nazwie przedsięwzięcia nadanej przez inwestora we wniosku; tymczasem to charakterystyka przedsięwzięcia decyduje o jego kwalifikacji zgodnej z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (rozporządzenie ooś); wielokrotnie, zamiast prostego nazwania zamierzenia inwestycyjnego nadawane są nazwy eksponujące pewne cechy czy efekty przedsięwzięcia np. innowacyjność, naukowy albo badawczy charakter, poprawa warunków pracy, zwiększenie liczby miejsc pracy, zmniejszenie zużycia wody (przykładowo: inwestor nazwał przedsięwzięcie konfekcjonowaniem sztucznych kwiatów, po wyjaśnieniach okazało się, że działalność obejmie wytwarzanie pianki poliuretanowej, z której produkowane będą opakowania do sztucznych kwiatów);
- nieuwzględnianie w przygotowywanych raportach ooś zakresu określonego w postanowieniu o potrzebie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko;
- próby dzielenia przez inwestorów przedsięwzięć powiązanych ze sobą technologicznie, a także brak analiz skumulowanego oddziaływania w poszczególnych procedurach zmierzających do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla tych przedsięwzięć;
- próby dzielenia przedsięwzięcia na części i uzyskiwanie odrębnych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla poszczególnych etapów, z pominięciem w kolejnych wnioskach informacji o etapach wcześniejszych; problem ten pojawia się głównie przy inwestycjach liniowych (kanalizacje, wodociągi, drogi itp.), a praktykę tę należy traktować jako sposób na uniknięcie obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko;

- wydłużanie procedury poprzez cedowanie pełnomocnictwa ustanowionego przez inwestora kolejnej osobie.

Ocena zmian

W ostatnich latach zauważono poprawę w zakresie jakości dokumentów przedstawianych przez gminy. Stwierdzano także mniej uchybień formalnych w początkowej fazie procedury, jak i bardziej odpowiedzialne podejście do merytorycznego zakresu informacji koniecznych do przeanalizowania w raporcie ooś. Zwiększyła się staranność w przygotowywaniu raportów ooś i honorowanie zasad procedur określonych ustawą ooś.

Taka sytuacja w dużym stopniu jest wynikiem wnikliwej weryfikacji dokumentów, prowadzonej przez pracowników Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (RDOŚ, skrót stosowany także w stosunku do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska). Można dostrzec, iż wielu inwestorów dochodzi do wniosku, że dobra jakość przedstawionych dokumentów ma przełożenie na skrócenie czasu procedury. Wzrasta także przekonanie, że efektywna współpraca z RDOŚ w ostatecznym efekcie jest dla inwestora korzystna, zwłaszcza przy procedowaniu spraw dotyczących przedsięwzięć, które mogą być dofinansowane z funduszy unijnych.

Należy podkreślić, iż w ostatnich latach wypracowano dobre praktyki w kontaktach z inwestorami oraz firmami wykonującymi karty informacyjne przedsięwzięcia (KIP) i raporty ooś. Głównie dotyczy to przedsięwzięć polegających na wydobywaniu kopalin, wykonaniu ujęć wód podziemnych, stacji paliw (np. inwestorzy występują o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dopiero po zatwierdzeniu przez organ administracji dokumentacji geologicznej ustalającej np. zasoby wodne, zasoby kopalin czy określającej zasięg leja depresji). Nadal jednak można dostrzec negatywne objawy tzn. część firm przygotowujących dokumentację dla inwestorów (KIP, raporty ooś) powiela wcześniej wskazane błędy.

Uchybienia popełniane przez organy właściwe do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Do najczęściej popełnianych uchybień przez organy właściwe do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, z którymi RDOŚ współdziałała w ramach postępowania zmierzającego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zaliczono:

- próby przenoszenia na RDOŚ odpowiedzialności za prowadzone przez ww. organy postępowania administracyjne; problem dotyczy tak aspektów formalnych jak i merytorycznych, przy czym braki w materiale dowodowym diagnozowane są przez organ prowadzący postępowanie główne w nielicznych przypadkach;
- nierespektowanie przez ww. organy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) lub interpretowanie ich zapisów i ustaleń w sposób przychylny dla inwestorów (w konsekwencji prowadzone są postępowania dla inwestycji, które są niezgodne z mpzp);
- przesyłanie do RDOŚ, celem zaopiniowania, niezweryfikowanych wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; brak weryfikacji zasadności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach skutkuje prowadzeniem bezprzedmiotowych postępowań; podobne zastrzeżenie dotyczy wniosków o uzgodnienie warunków realizacji – przesyłane są raporty ooś nie spełniające wymogów formalnych ustawy ooś (np. zupełny brak opisu wariantów przedsięwzięcia); RDOŚ w takiej sytuacji nie może wzywać o uzupełnienie z przyczyn formalnych, w trybie art. 64 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (ustawa kpa) i zmuszony jest korzystać z trybu określonego art. 50 tej ustawy, który powinien być zarezerwowany dla uzupełnień o charakterze merytorycznym;
- przesyłanie wniosków o opinię lub uzgodnienie bez wymaganych przez ustawę ooś załączników (np. bez wniosku o wydanie decyzji, bez mpzp lub informacji o jego braku);
- przekazywanie wadliwych lub nieadekwatnych wypisów i wyrysów z mpzp (treść wypisu bywa niespójna z wyrysiem, np. brak w wyrysie

jednostek planistycznych wymienionych w wypisie; wyrisy nie są sporządzane dla właściwej jednostki urbanistycznej albo bywają nieczytelne lub niekompletne; przesyłane mpzp często dotyczą jedynie działek, na których planowane jest zamierzenie inwestycyjne, brak jest natomiast informacji dotyczących otoczenia planowanej inwestycji - terenu na które przedsięwzięcie może oddziaływać);

- brak przy wnioskach przekazywanych do RDOŚ prawidłowo sformułowanej opinii na temat klasyfikacji akustycznej terenu (w przypadku, gdy nie obowiązuje na danym terenie mpzp);
- wszczynanie postępowań niezgodnie z kompetencją (np. pewien organ gminy trzykrotnie wszczynał postępowanie dla przedsięwzięć polegających na zmianie lasu na użytek rolny przysyłając do RDOŚ wnioski o wydanie opinii o potrzebie przeprowadzenia ooś – w tym przypadku regionalny dyrektor ochrony środowiska jest organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach),
- nieprzesyłanie do RDOŚ wykazu stron postępowania;
- mylenie ustawowego trybu przewidzianego dla udziału stron postępowania (zawiadamianie stron obwieszczeniem w trybie art. 49 ustawy kpa) z zapewnieniem możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu przewidzianym zapisami ustawy ooś (w tym, obowiązku zapewnienia 21 dni na zgłaszanie uwag i wniosków);
- korzystne decydowanie w sprawach dotyczących własnych przedsięwzięć, zwłaszcza w przypadku, gdy inwestorem jest gmina (stwierdzono przypadki naruszenia przepisów);
- niepowtarzanie, przez organy prowadzące postępowanie główne, udziału społeczeństwa i wystąpienia do organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej w przypadku uzupełniania zawartości raportów ooś;
- brak weryfikacji materiału dowodowego pod względem merytorycznym – aspekt ten jest diagnozowany przez organy samorządowe w nielicznych przypadkach;
- nierespektowanie przez gminy postanowień RDOŚ o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania, w przypadku gdy z materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że ocena oddziaływania na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia powinna zostać

- przeprowadzona (warto podkreślić także brak jednoznacznej dyspozycji w tym zakresie w ustawie ooś);
- nieuwzględnianie treści postanowień uzgadniających tj. szczególnie określonych warunków realizacji przedsięwzięcia określonych przez RDOŚ oraz wybieranie wyłącznie tych warunków, które nie są kłopotliwe dla inwestora, a pomijanie tych elementów, które wymagałyby większej staranności przy realizacji przedsięwzięcia w aspekcie środowiskowym (dzieje się tak pomimo, iż ustawa ooś w sposób jednoznaczny określa, że organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach jest zobowiązany do wzięcia po uwagę ustaleń uzgodnienia RDOŚ).

Podsumowując powyższe zestawienia należy dodać, że pracownicy RDOŚ często dostrzegają zbyt małe zaangażowanie pracowników organów prowadzących postępowanie główne. Daje się zauważyć, że postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach prowadzone samodzielnie przez RDOŚ przebiegają sprawniej, niż procedury, w których organ ten współdziała. W pierwszym z przypadków krótszy jest czas niezbędny do wydania decyzji, ponieważ RDOŚ już na wstępie diagnozuje, wyklucza i eliminuje błędy, nie jest więc zmuszony uczestniczyć w procedurze obciążonej błędami innych organów.

Różnice w podejściu wnioskodawców do postępowania administracyjnego

W swojej praktyce pracownicy RDOŚ dostrzegli różnice w podejściu wnioskodawców do postępowania zmierzającego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Różnice te związane były głównie z rodzajem wnioskodawcy (tab. 1), a w największym stopniu ujawniały się gdy dochodziło do konieczności uzupełnienia materiału dowodowego.

Tab. 1. Fakty dotyczące postępowania zmierzającego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadkach, kiedy wnioskodawcą jest inwestor prywatny i gmina

Wnioskodawca – inwestor prywatny	Wnioskodawca – gmina
<ol style="list-style-type: none"> 1) czynnik ekonomiczny i zasada „czas to pieniądz” przyczyną mniejszej liczby popełnianych błędów; 2) przestrzeganie wyznaczonych terminów wskazanych w wezwaniach o uzupełnienie (w przypadku uchybienia terminu wniosek o wyznaczenie nowego terminu); 3) szybsza reakcja na konieczność uzupełnienia materiału dowodowego; 4) większa inicjatywa w dostosowaniu się do wymogów formalnych i merytorycznych 5) lepsza jakość dokumentów przedstawionych do oceny. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) częste niedotrzymywanie terminów (np. terminu na uzupełnienie raportu oos) z jednoczesnym brakiem przekazania informacji o przyczynach opóźnień; 2) mniejsza dbałość o jakość dokumentów przedstawianych do oceny; 3) dłuższy okres reakcji na konieczność uzupełnienia materiału dowodowego i więcej trudności z porozumieniem dotyczącym zakresu uzupełnień; 4) brak zdecydowania w sprawach zasadniczych np. dotyczących ostatecznej koncepcji przedsięwzięcia; 5) mniejsza dbałość o przestrzeganie przepisów prawa (np. planowanie przedsięwzięć pozostających w sprzeczności z własnymi planami zagospodarowania przestrzennego, brak uwzględniania zasad realizacji przedsięwzięć w obszarach chronionego krajobrazu -w szczególności obowiązujących na tego rodzaju terenach zakazach określonych w stosownych rozporządzeniach); 6) próby ukrywania faktu realizacji części przedsięwzięcia na terenie zamkniętym.

Ponadto zidentyfikowano następujące błędy inwestorów planujących realizację projektów przy udziale środków UE (niżej wymienione problemy pojawiały się niezależnie od tego czy wnioskodawcą był inwestor prywatny czy publiczny):

- zbyt późne składanie wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w kontekście terminów określonych przy aplikacji o fundusze pomocowe;
- wywieranie nieformalnych nacisków (dużej presji) na pracowników RDOŚ, celem szybkiego procedowania sprawy, przy jednoczesnym braku dbałości o jakość złożonych dokumentów i bagatelizowaniu procesu weryfikacji projektu przez instytucję zarządzającą funduszami pomocowymi;

- wszczynanie przez organ gminy postępowania celem wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w sytuacji braku do tego podstaw prawnych (inwestycje nie wymienione w rozporządzeniu ooś).

Wybrane przyczyny utrudniające dotrzymanie terminów postępowań administracyjnych

Procedura ooś jest złożona i wieloetapowa. Aby dochować terminów przewidzianych prawem wszystkie elementy postępowania winny przebiegać bez zakłóceń. W praktyce często zdarza się, że nie jest to możliwe. Opóźnienie procedury administracyjnej w ramach działalności Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Łodzi powodują m.in.:

- relacje między ustaleniami będącymi wynikiem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla dokumentu planistycznego, a indywidualną oceną oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia (nieprecyzyjność, niejednoznaczność i wreszcie częste błędy popełniane w zapisach dokumentów planistycznych komplikują i przeciągają w czasie procedurę oceny indywidualnej);
- problem z stwierdzeniem występowania powiązania technologicznego,
- analiza oddziaływań skumulowanych – z dającymi się przewidzieć inwestycjami;
- pozbawione podstaw merytorycznych protesty i sprzeciwy lokalnej społeczności;
- błędy formalne i merytoryczne oraz niejasności w dokumentach przedstawianych do oceny;
- konieczność wielokrotnego wzywiania wnioskodawców do uzupełnienia materiału dowodowego i w wyniku tego obowiązek ponownej weryfikacji dokumentów (kolejne analizy obszernego materiału dowodowego są bardzo czasochłonne).

Eliminacja nieprawidłowości i propozycje rozwiązywania problemów w przyszłości

W celu usprawnienia postępowań zmierzających do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i usprawnienia działania systemu ocen oddziaływania na środowisko zasadne byłoby wprowadzenie zmian w ustawie ooś uwzględniających zdiagnozowane w praktyce problemy proceduralne i merytoryczne. Niejednoznaczność niektórych zapisów ustawy ooś w obecnym stanie, często prowadzi do nieporozumień na linii RDOŚ – gmina. Jest także źródłem błędów i pomyłek oraz stanowi pole do nadużyć organów samorządowych odpowiedzialnych za wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Aby wyeliminować nieprawidłowości pracownicy RDOŚ wnikliwie oceniają materiał dowodowy, starając się mobilizować - poprzez dostępne w procedurze administracyjnej instrumenty prawne - wszystkich uczestników postępowania administracyjnego do dbałości o efekt końcowy procedury.

Opracowano także system komunikowania się z wnioskodawcami na różnych etapach procedowania (począwszy od tych najwcześniejszych):

- w opiniach o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przedstawiane są szczegółowe informacje o wymaganym zakresie raportu ooś, aby ułatwić inwestorowi i autorowi raportu ooś jego przygotowanie (działanie takie eliminuje w przyszłości przynajmniej część problemów przy ocenie raportu ooś);
- przygotowywane są rzetelne informacje o stwierdzonych błędach, brakach, czy nieścisłościach występujących w materiale dowodowym, na wszystkich etapach procedowania sprawy (organizowane są również indywidualne spotkania z inwestorami i/lub autorami raportów ooś);
- regularnie przekazywane są organom współdziałającym z RDOŚ informacje o oczekiwaniach, wynikających z przepisów prawa, w zakresie wymagań formalnych i merytorycznych;

- wezwania o uzupełnienie materiału dowodowego formułowane są precyzyjnie (również precyzyjna zwrotna odpowiedź wnioskodawcy umożliwia w wielu przypadkach, podjęcie uzasadnionej decyzji o braku konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko; w KIP często brakuje np. identyfikacji źródeł emisji, określenia jej rodzaju i wielkości);
- celem usprawnienia procedury i poprawy jakości przedstawianych do oceny materiałów dowodowych, pracownicy RDOŚ wyjaśniają wnioskodawcom, że poprawnie przeprowadzona procedura, wolna od uchybień, w efekcie której inwestor pozyska dobrej jakości dokumenty, leży jego w interesie.

Problemy proceduralne i inne są konsekwentnie eliminowane i sytuacja ulega stopniowej poprawie przy udziale RDOŚ, poprzez:

- monitorowanie całego postępowania prowadzonego w ramach współdziałania, poprzez kontakty z pracownikami gminy w spraw trudnych i skomplikowanych;
- wspieranie organów właściwych do wydania decyzji środowiskowej poprzez informowanie o zaistniałych nieprawidłowościach i zagrożeniach dla procedury, a w końcowym etapie szczegółowo określanie warunków realizacji, w tym wskazywanie w pouczeniach sposobu przygotowania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach aby została ona wydana w sposób prawidłowy, zgodny z przepisami prawa w tym zakresie (tu znajduje również miejsce precyzyjne określanie przydatnych wskazówek dla organu prowadzącego postępowanie główne np. w kwestii konieczności powtórzenia udziału społecznego).

Z doświadczenia RDOŚ wynika, iż najkorzystniejsze jest wyjaśnienie wszystkich okoliczności na możliwie wczesnym etapie procedowania sprawy. Wyeliminuje to nieporozumienia i niejasności dotyczące planowanego do realizacji przedsięwzięcia. Początkowo podejmowane działania spotykały się z brakiem zrozumienia u adresatów, ze względu na obszerność korespondencji. Jednak z czasem osiągnięto dobre efekty - uzyskano lepszą współpracę, skrócono czas uzyskiwania

niezbędnych uzupełnień, przyspieszono procedury, a w konsekwencji doprowadzono do szybszego wydawania orzeczeń. Dzięki wspólnemu rozwiązywaniu problemów, zmierzającemu do wypracowania kompromisów, odnotowano znaczącą poprawę we współpracy między RDOŚ a inwestorami realizującymi przedsięwzięcia liniowe (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Zarząd Dróg Wojewódzkich, Zarząd Dróg i Transportu).

Ważnym elementem podnoszącym również jakość postępowań i sprawność ich przeprowadzania były szkolenia prowadzone przez pracowników RDOŚ. W latach 2009 i 2011 przygotowano dwa szkolenia dotyczące praktycznego aspektu procedury oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć:

- szkolenie I pn. *Ocena oddziaływania na środowisko jako warunek uzyskania funduszy unijnych* (Urząd Marszałkowski w Łodzi, II 2009 r., cztery spotkania przeznaczone dla przedsiębiorców zainteresowanych skorzystaniem z funduszy pomocowych jak i specjalistów przygotowujących wnioski o dofinansowanie projektów z funduszy UE, zainteresowanych organów samorządowych i organizatora tj. Urzędu Marszałkowskiego, zwłaszcza Departamentu Polityki Regionalnej); zakres szkolenia - rola raportu oos, metodyka jego sporządzania, weryfikacja jakości raportów oos przez właściwe organy, dokumentowanie postępowania;
- szkolenie II pn. *Ocena oddziaływania na środowisko, procedura administracyjna prowadzona w ramach współdziałania organów samorządu terytorialnego z organem ochrony środowiska – Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska* (Smardzewice, X 2011 r., szkolenie przeznaczone dla przedstawicieli wszystkich gmin województwa łódzkiego; zakres szkolenia – charakterystyka procedury oceny oddziaływania na środowisko (między innymi na przykładzie elektrowni wiatrowych), wymogi merytoryczne w procedurze oceny oddziaływania na środowisko.

Podsumowanie

W latach 2011 i 2012 w RDOŚ w Łodzi wydaniem decyzji lub postanowień (opinii i uzgodnień w ramach współdziałania) zakończono, odpowiednio 1362 i 1411 spraw, z których 190 i 78 miało zostać dofinansowanych ze środków UE. Doświadczenia z tego okresu wskazują, że:

- w procedowaniu spraw dotyczących przedsięwzięć, dla których inwestorzy ubiegają się o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej, nie odnotowano większej dbałości o jakość przedstawianych do oceny materiałów dowodowych, w porównaniu ze złożonymi wnioskami, w których nie deklarowano ubiegania się o dofinansowanie ze środków pomocowych;
- składanie wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w odniesieniu do terminów, w których należałoby przedłożyć w instytucji zarządzającej pełną dokumentację umożliwiającą zrealizowanie wniosku o dofinansowanie, następuje w zbyt późnym terminie;
- niepełna dokumentacja, czy słabo przygotowany raport oos- w konsekwencji brak możliwości uzgodnienia warunków realizacji bez uzupełnienia materiału dowodowego - często stają się powodem kłopotliwej i wydłużającej się procedury;
- współpraca inwestora z organem ochrony środowiska, w zakresie dbałości o jakość przedstawionych materiałów dowodowych poprawia się wraz ze wzrostem prawdopodobieństwa utraty dofinansowania projektu ze środków Unii Europejskiej (wobec nie dostarczenia wymaganych dokumentów, w tym decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach);
- zdarzają się próby wywierania presji na pracowników RDOŚ i przerzucania odpowiedzialności za ewentualne opóźnienia złożenia wniosku o dofinansowanie albo ryzyko utraty dofinansowania, przy jednoczesnym przedkładaniu dokumentacji złej jakości.

Wykaz źródeł

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 roku w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz.1397, ze zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz.1227, ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz.150, ze zm.).



Aleksandra Atłowska

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie
ul. H. Sienkiewicza 3, 00-015 Warszawa
rdos.warszawa@rdos.gov.pl

Problematyczne zagadnienia w procedurach wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz przeprowadzanych ocenach oddziaływania na środowisko – przykłady z praktyki Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie

Streszczenie: Pięcioletnie doświadczenie Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie zdobyte w trakcie postępowań z zakresu ocen oddziaływania na środowisko, w tym wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach pokazuje, jak wiele jest problematycznych kwestii komplikujących bądź przedłużających, bez winy organu, procedury. Zmiany przepisów (jak na przykład wejście w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r., liberalizującego normy dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku) powodują konieczność ponownego analizowania spraw będących w toku, co może opóźnić uzyskanie decyzji. Zaburzyć proces inwestycyjny mogą również sprzeczności w stanowiskach organów biorących w nim udział. W opisanym przykładzie rozbieżność stanowisk - Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie i Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków - wynikała z potrzeby ochrony różnych elementów przestrzeni wokół terenu planowanej inwestycji. Kolejnym utrudnieniem jest szeroki zakres uprawnień organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa, umożliwiający składanie odwołań od decyzji organizacjom, które nie uczestniczyły we wcześniejszych etapach prowadzonego postępowania. Innym przykładem przedłużającym procedurę jest niezgodność ze wskazaniami organu metodyki wybranej do przeprowadzania analizy na potrzeby opracowania raportu oos przez jego wykonawcę. Eliminowanie wymienionych wyżej komplikacji jest bardzo istotne, zważywszy na fakt, że wiele decyzji wydawanych jest dla inwestycji mających strategiczne znaczenie dla rozwoju województwa mazowieckiego, a nawet całego kraju, są one współfinansowane ze środków Unii Europejskiej i problemy te mogą powodować zagrożenie rezygnacją z inwestycji lub utratą unijnego dofinansowania.

Jednym z kluczowych zadań realizowanych przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie, w ramach posiadanych kompetencji, jest wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Dotychczasowa, pięcioletnia praktyka dostarczyła wielu doświadczeń, ujawniając przy tym niemało problematycznych kwestii w prowadzonych postępowaniach, komplikujących oraz nierzadko przedłużających, bez winy organu, nakreślone przepisami prawa procedury wydawania takich rozstrzygnięć. Zagadnienie to nabiera większego znaczenia zważywszy na to, że wiele decyzji środowiskowych wydawanych jest dla przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla rozwoju województwa mazowieckiego - a nawet całego kraju - i są one współfinansowane ze środków Unii Europejskiej.

W artykule przybliżono kilka wybranych - stosunkowo niedawno zaistniałych - problemów, które pojawiły się w trakcie prowadzonych w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie postępowań, w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji planowanych przedsięwzięć.

Zmiana przepisów przedłuża procedurę

Pierwszą kwestią budzącą dylematy jest powtarzanie niezbędnych czynności urzędowych w postępowaniach pozostających w toku w momencie wejścia w życie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r., liberalizującego normy dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku i wynikająca stąd możliwość uzupełnienia dokumentacji sprawy. Aktualizacja raportów o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko w zakresie dotyczącym analiz akustycznych i proponowanych rozwiązań chroniących środowisko przed hałasem, powoduje przedłużenie procedury oceny oddziaływania na środowisko. Przekłada się to na przesunięcie terminu uzyskania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia oraz zagrożenie utratą dofinansowania ze środków wspólnotowych w zakładanej przez inwestora perspektywie czasowej, a w skrajnym przypadku nawet brak

możliwości realizacji inwestycji w ogóle, czy też całego projektu, którego dane przedsięwzięcie jest fragmentem. Przykładem jest tu inwestycja polegająca na modernizacji linii kolejowej relacji Warszawa-Łódź. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie aktualnie (stan na sierpień 2013 r.) dla kilku odcinków tej linii proceduje w przedmiocie uzgodnienia warunków ich realizacji w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko.

Praktykowanym w regionalnej dyrekcji rozwiązaniem jest uzyskanie od inwestora dobrowolnej deklaracji, w której określa on względem jakich norm dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku zamierza realizować planowane przedsięwzięcie i proponuje adekwatne zabezpieczenia akustyczne. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że w sytuacji, gdy proces inwestycyjny jest bardzo zaawansowany i perspektywa finansowania przedsięwzięcia jest nieodległa, inwestor nie decyduje się na aktualizację dokumentacji. Tym samym inwestycja poddawana jest bardziej restrykcyjnym normom, wymaga realizacji nadmiarowych - względem aktualnie obowiązujących przepisów - zabezpieczeń akustycznych. Taka sytuacja jest dopuszczalna, ponieważ zapewnia dotrzymanie standardów środowiska i jest zgodna z zasadą przezorności. W opozycji do takiego stanowiska stoi jednak, aktualnie obserwowana i nasilająca się w ostatnim czasie, negatywna społeczna percepcja kwestii związanych z budową ekranów akustycznych, które nie są jedynym możliwym do zastosowania sposobem ochrony akustycznej. Dodatkowym zarzutem wobec takiego podejścia może być stwierdzenie o nieuzasadnionym wydatkowaniu środków publicznych na ponadwymiarowe zabezpieczenia.

Protesty społeczne

Bardziej problematyczna od opisanej powyżej jest sytuacja, w której oczekiwania społeczne względem realizacji przedsięwzięcia negują możliwość zamontowania ekranów akustycznych, mimo, że ich wykonanie planowane jest z uwzględnieniem już złagodzonych norm.

Przykładem może być przebudowa i budowa linii średnicowej relacji Warszawa Wschodnia-Warszawa Zachodnia. Zgodnie z art. 80 ust. 1 pkt 2 i 3 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 (ustawa oos), jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę m.in. ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa. W sytuacji, gdy ustalenia z raportu wskazują na konieczność budowy ekranów, w dodatku jako jedynych możliwych do zastosowania spośród dostępnych zabezpieczeń akustycznych, a oczekiwania społeczne wykluczają ich realizację, rzeczą do rozsądzenia przez organ ochrony środowiska pozostaje uznanie wyższości któregoś z aspektów sprawy – środowiskowego lub społecznego. W przekonaniu regionalnego dyrektora, jako organu współodpowiedzialnego za dotrzymywanie przez podmioty korzystające ze środowiska odpowiednich standardów oraz ochronę środowiska, w tym – co ważne – również życia i zdrowia ludzi, przewagę przy decydowaniu o charakterze i konieczności zastosowania ekranów zdają się mieć kwestie środowiskowe i obowiązujące normy.

W powyższym kontekście rzeczą godną rozważenia – a niepodnoszoną w dotychczasowych postępowaniach i proponowaną, zarówno przez organy wydające decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i inwestorów – jest uwzględnianie przy projektowaniu ekranów akustycznych ich estetyki oraz kwestii komponowania się z otoczeniem. Realizacja ekranów w całości lub części z komponentów pochodzenia naturalnego, obsadzanie ich roślinnością lub nadawanie im ciekawej architektonicznie formy przypuszczalnie mogłoby budzić mniejszy sprzeciw społeczny wobec takich rozwiązań, a być może ich akceptację.

Inwestor między środowiskiem a kulturą

Przykładem kolejnej budzącej wątpliwości sytuacji była sprawa dotycząca ww. modernizacji linii kolejowej relacji Warszawa-Łódź. Inwestor, zanim złoży wniosek o wydanie decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, zobowiązany jest do otrzymania stanowiska organów biorących udział w procesie inwestycyjnym – w tym przypadku m.in. Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie i Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Organy te wydały sprzeczne rozstrzygnięcia w kwestii budowy ekranów akustycznych wzdłuż linii kolejowej na terenie miasta Milanówka, co wynikało z potrzeby ochrony odmiennych elementów przestrzeni geograficznej wokół terenu planowanej inwestycji (środowiskowych i kulturowych). Regionalny dyrektor, wydając decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, wskazał na konieczność realizacji zabezpieczeń akustycznych, co wynikało z obowiązujących przepisów w zakresie ochrony akustycznej. Z kolei Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków (zajmując stanowisko po fakcie wydania ww. decyzji) nie uzgodnił warunków realizacji przedsięwzięcia z powodu obecności ekranów. W opinii tego organu planowane ekrany akustyczne wykazują niekorzystny wpływ na zabytkowy charakter miasta, likwidują relacje w postaci połączeń widokowych oraz powodują rozpad na odrębne części miasta podlegającego ochronie konserwatorskiej jako zespół urbanistyczno-krajobrazowy. Decyzja konserwatora zabytków została podtrzymana w II instancji przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który wskazał, że *„ustawione ciągi ahistorycznych ekranów akustycznych stworzą wielkoformatowe, agresywne struktury, prowadzące do degradacji zabytkowej przestrzeni, obniżając jej istotne wartości krajobrazowe, oparte w głównej mierze na harmonijnym współlistnieniu zabudowy i przyrody”*. Taki stan rzeczy doprowadził do sytuacji, w której inwestor nie może uzyskać decyzji umożliwiającej realizację inwestycji, albowiem organ wydający tę decyzję związany jest ustaleniami rozstrzygnięć zarówno Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie, jak i Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. To z kolei może być powodem zagrożenia utratą

unijnego dofinansowania większego przedsięwzięcia (którego jedynie fragment przechodzi przez Milanówek).

Przybliżony powyżej problem pogłębia brak formalnych (prawnych) podstaw do podjęcia współpracy przez ww. organy lub wspólnego działania przez nie na zasadzie współdecyzyjności. Stworzenie takiej możliwości byłoby pożądane m.in. z uwagi na fakt, że - jak stanowi art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy ooś - w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danej inwestycji również na zabytki. Regionalny dyrektor, będąc właściwym do przeprowadzenia takiej procedury ocenowej, jako organ ochrony środowiska, nie zawsze jest w stanie - przy posiadanych zasobach kadrowych skupiających w przewadze specjalistów z dziedzin związanych z ekologią i sozologią - w wyczerpujący sposób ustosunkować się do kwestii związanych z oddziaływaniem inwestycji na obiekty zabytkowe.

W wyniku podjętych dotychczas działań i zorganizowanych spotkań (m.in. oględzin w miejscu realizacji inwestycji), pojawiła się propozycja rozwiązania opisywanej powyżej skomplikowanej sytuacji. Zgodnie z ustaleniami podjętymi między PKP PLK S.A., Konserwatorem Zabytków, regionalnym dyrektorem, służbami budowlanymi wojewody mazowieckiego oraz przedstawicielami samorządu Milanówka, inwestor zobowiązał się do przeprowadzenia ponownej analizy akustycznego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia, z zastosowaniem nowych norm w zakresie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Na użytek tej analizy Konserwator Zabytków przekaze inwestorowi informacje o najbardziej cennych krajobrazowo i wizualnie rejonach sąsiedztwa linii kolejowej w Milanówku. Po jej wykonaniu Konserwator Zabytków ponownie przeanalizuje wpływ realizacji inwestycji na przedmiot ochrony konserwatorskiej w kontekście nowo proponowanych rozwiązań ochrony akustycznej i weźmie pod uwagę możliwość uzgodnienia realizacji inwestycji w zakładanym zakresie rzeczowym. Taki obrót spraw ma pozwolić inwestorowi na skuteczne złożenie wniosku o pozwolenie na budowę, a regionalnemu dyrektorowi na przeprowadzenie ponownej

oceny oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko. Pytaniem aktualnie pozostającym bez odpowiedzi jest to, co stanie się w sytuacji kolejnej odmowy Konserwatora Zabytków.

Wskazywaną na organizowanych spotkaniach koncepcją, stanowiącą alternatywę dla przybliżonego powyżej schematu działania, było utworzenie na terenie miasta Milanówka zamiast planowanych ekranów akustycznych obszaru ograniczonego użytkowania. Pomysł ten, choć z pozoru łatwy w realizacji (bo możliwość stwierdzenia konieczności utworzenia takiego obszaru posiada zarówno organ ochrony środowiska – art. 82 ust. 1 pkt 3, jak i architektoniczno-budowlany - art. 93 ust. 2 pkt 3 ustawy ooś), nie może jednak w opinii regionalnego dyrektora, w sposób nie budzący wątpliwości, znaleźć zastosowania w tym przypadku. Zgodnie bowiem z art. 135 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (ustawa poś), m.in. dla trasy komunikacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania, jeżeli nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem tego obiektu, mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych. Przeprowadzona dotychczas ocena oddziaływania inwestycji na środowisko, w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wskazała na skuteczną redukcję hałasu przez możliwe do realizacji ekrany.

Ponieważ inwestor nie przyjmuje możliwości zastosowania ograniczenia prędkości składów kolejowych, żeby zredukować oddziaływanie akustyczne na odcinku przebiegającym przez Milanówek, wydaje się, iż nastąpi rezygnacja z modernizacji obiektu na tym odcinku.

Organizacje ekologiczne

Kolejna problematyczna kwestia ujawniła się przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla linii kolejowej z Portu Lotniczego w Modlinie do Nowego Dworu Mazowieckiego. Jest nią szeroki zakres uprawnień organizacji ekologicznych w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa, w szczególności możliwość

skutecznego złożenia odwołania od wydanej decyzji, pomimo braku aktywności na wcześniejszych etapach prowadzonego postępowania. Inwestor, wobec braku uwag, wniosków czy żądań przed wydaniem rozstrzygnięcia, nie ma możliwości wzięcia pod uwagę oczekiwań organizacji i stworzenia próby uczynienia im zadość. Trudnością w tej sytuacji jest to, że dopuszczalność odwołania i postępowanie odwoławcze stwarzają możliwość naruszenia trwałości decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co może skutkować przesunięciem lub utratą perspektywy na dofinansowanie, bądź przeszkodami w rozliczeniu, w sytuacji podjętej realizacji przedsięwzięcia (decyzja środowiskowa w tym postępowaniu ma rygor natychmiastowej wykonalności). W przypadku omawianej sprawy aż pięć organizacji zgłosiło zamiar uczestniczenia w postępowaniu na prawach strony (co wymusiło konieczność zapewnienia im możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem rozstrzygnięcia, czego skutkiem było znaczne przedłużenie postępowania), ale odwołanie od decyzji złożyła szosta – wcześniej nie biorąca czynnie udziału w procedurze.

Metodyki stosowane do analiz

Ostatnim przykładem utrudnień w procedurach wydawania decyzji środowiskowych jest niezgodność metodyki zastosowanej do przeprowadzenia analiz zawartych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (wskazywanej przez autorów raportu jako równorzędnej lub doskonalszej od referencyjnej) ze wskazaniem organu ustalającego zakres tego raportu (zapisami stosownego postanowienia). Rozbieżność ta zaistniała w postępowaniu dotyczącym budowy cywilnego portu lotniczego w Radomiu, na terenie funkcjonującego lotniska wojskowego Radom – Sadków. Problematyczny charakter tej sytuacji wynikał z faktu, że zastosowanie metodyki innej niż referencyjna i jednocześnie wskazana przez organ administracji budzi wątpliwości natury formalnej (czy możliwa jest zmiana bez ustalenia tego faktu z organem) oraz wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Wydłużenie procedury mogło mieć w tej sytuacji niekorzystny wpływ na

harmonogram realizacji inwestycji. Poza tym, zastosowanie odmiennej metodyki mogło być przyczyną sformułowania zarzutu i być podstawą do wniesienia odwołania. Kwestia omówiona powyżej znajduje odniesienie w przepisie art. 12 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy poś, zgodnie z którym podmioty korzystające ze środowiska oraz organy administracji są obowiązane do stosowania metodyk referencyjnych, jeżeli metodyki takie zostały określone na podstawie ustaw. Jeśli ustawą wprowadzono obowiązek korzystania z metodyki referencyjnej, jest dopuszczalne stosowanie innej metodyki, pod warunkiem, że umożliwi ona uzyskanie dokładniejszych wyników, a uzasadnieniem jej zastosowania są zjawiska meteorologiczne, mechanizmy fizyczne i procesy chemiczne, jakim podlegają substancje lub energie – w przypadku metodyki modelowania rozprzestrzeniania substancji lub energii w środowisku. Celem wykazania poprawności i kompletności raportu o oddziaływaniu na środowisko, inwestor przedłożył organowi prowadzącemu postępowanie dodatkowe wyjaśnienia i wyliczenia, ilustrujące większą dokładność zastosowanej metodyki analiz zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego. Wymagało to przeprowadzenia przez organ pogłębionej analizy całości dokumentacji w tym zakresie. Ocena ta potwierdziła argumentację na rzecz właściwego zastosowania metodyki innej niż referencyjna i pozwoliła ostatecznie na wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Podsumowanie

Opisywane wyżej problematyczne zagadnienia nie wyczerpują wszystkich trudnień z jakimi spotyka się Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie w procedurach wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz przeprowadzanych ocenach oddziaływania na środowisko. Indywidualne podejście do każdego, często skomplikowanego, wniosku nierzadko przedłuża (bez winy organu) procedurę, ale jest wymuszone podjęciem decyzji, której skutki będą, w najbardziej optymalny sposób, niwelować negatywny wpływ inwestycji bądź działań człowieka na środowisko.

Wykaz źródeł

Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. poz. 1109).

Ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz.1227, ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz.150, ze zm.).



Ilona Ostrowska Czernik, Maria Piekarz
Wydział Ocen Oddziaływania na Środowisko
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Opolu
ul. Obrońców Stalingradu nr 66, Opole 45-512
Ilona.Ostrowska-Czernik.opole@rdos.gov.pl
Maria.Piekarz.opole@rdos.gov.pl

Skumulowane oddziaływanie przedsięwzięć na środowisko - przypadki z praktyki Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Opolu

Streszczenie: Kumulowanie się oddziaływań wynikających z emisji jest istotne zwłaszcza w przypadku instalacji zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie. Jednym z kluczowych kryteriów ograniczających możliwość lokalizowania w bezpośrednim sąsiedztwie instalacji, jest konieczność dotrzymania standardów jakości środowiska. Na zlecenie Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Opolu przygotowano ekspertyzę dotyczącą skumulowanych oddziaływań mogących powstać podczas jednoczesnego funkcjonowania trzech farm wiatrowych zlokalizowanych w gminach Biała i Lubrza. W opracowaniu tym oceniono skumulowane oddziaływanie akustyczne, jakie powstałoby podczas jednoczesnego funkcjonowania trzech farm wiatrowych 1) składającej się z 36 turbin wiatrowych, planowanej do lokalizacji w gminie Biała, 2) składającej się z 29 turbin wiatrowych, planowanej do lokalizacji w gminie Lubrza (obrębny: Lubrza, Prężynka, Nowy Browiniec, Laskowice) i 3) składającej się z 24 turbin wiatrowych, planowanej do lokalizacji w gminie Lubrza (obrębny: Prężynka, Lubrza, Słoków, Nowy Browiniec, Laskowice). Ponadto zidentyfikowano turbiny, które w największym stopniu odpowiadają za naruszenie standardów akustycznych na granicy terenów normowanych. W oparciu o przeprowadzone obliczenia rozkładu poziomu hałasu w rejonie planowanych trzech farm wiatrowych stwierdzono, iż funkcjonowanie farm wiatrowych w konfiguracjach jakie zostały przedstawione w raportach o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko nie jest możliwe ze względu na prognozowane przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu. Ze względu na charakter źródła hałasu (turbiny wiatrowe), jedynymi dostępnymi środkami jakie mogłyby zostać wykorzystane przy ograniczaniu emisji hałasu do środowiska, było ograniczenie mocy akustycznej źródła i wyłączenie turbin. W tej sytuacji dokonano optymalizacji schematu pracy farm wiatrowych, wyciszenia turbin wiatrowych w taki sposób, aby w punktach kontrolnych uzyskać wartości dopuszczalne, poprzez wyłączenia wskazanych turbin w porze nocy oraz redukcję mocy akustycznej wskazanych turbin.

Kolejne przedstawione w artykule aspekty skumulowanego oddziaływania dotyczyły emisji zanieczyszczeń do powietrza, pochodzącej z różnych instalacji. Opisano je na przykładzie planowanej rozbudowy Elektrowni Opole oraz instalacji do chowu i hodowli emitujących odory. Ujednolicenie podejścia w tym zakresie oznacza przede wszystkim wskazanie, czy w takich przypadkach wystarczy w obliczeniach wpływu na jakość powietrza atmosferycznego uwzględnić tło zanieczyszczeń, czy też należy przeprowadzić szczegółowe obliczenia stężeń zanieczyszczeń w powietrzu, oparte o dane dotyczące wielkości emisji poszczególnych zanieczyszczeń; lokalizacji i parametrów poszczególnych emitorów oraz czasu pracy źródeł i emitorów. Kumulowanie się oddziaływań wynikających z emisji odorów jest istotne w przypadku instalacji do chowu i hodowli trzody chlewnej, której eksploatacja wiąże się z dużą uciążliwością zapachową. Dodatkowo tego typu przedsięwzięcia często są przewidziane do realizacji w bliskim sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej, a emisja odorów stanowi źródło konfliktów społecznych.

Kumulowanie się oddziaływań wynikających z emisji jest istotne zwłaszcza w przypadku instalacji zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie. Problem kumulacji jest tu bardzo ważny, gdyż planowane przedsięwzięcia - czy to budowy, czy rozbudowy - często są przewidziane do realizacji w bliskim sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej, a emisje mogą stanowić w przypadku tego typu instalacji źródło konfliktów społecznych. Potrzeba analiz oddziaływań skumulowanych przedsięwzięć wynika z 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 (ustawa oos). Oddziaływania skumulowane są poddawane przez organ analizie na etapie: rozstrzygnięcia o obowiązku oceny oddziaływania na środowisko, przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko lub w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z treścią art. 63 ustawy oos obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia, mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko stwierdza, w drodze postanowienia, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uwzględniając, m.in.: rodzaj i skalę przedsięwzięcia, w tym powiązania z innymi przedsięwzięciami, w szczególności kumulowanie się oddziaływań przedsięwzięć znajdujących się na tym samym obszarze.

Zgodnie z art. 66 ustawy ooś. raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać m.in. opis metod prognozowania zastosowanych przez wnioskodawcę oraz opis przewidywanych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko, obejmujący bezpośrednio, pośrednio, wtórne, skumulowane, krótko-, średnio- i długoterminowe, stałe i chwilowe oddziaływania na środowisko, wynikające z istnienia przedsięwzięcia, wykorzystywania zasobów środowiska i emisji.

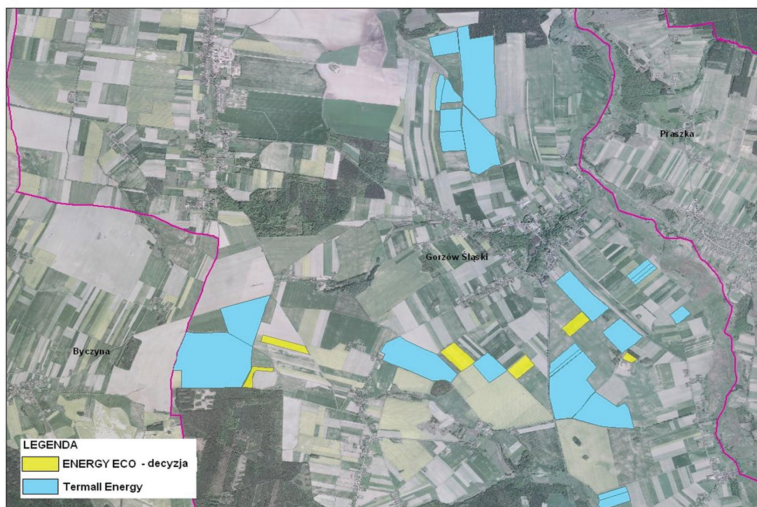
W prawodawstwie polskim nie uregulowano zagadnienia kumulacji oddziaływań, metod i norm, ani nawet definicji. Przepisy ustawy ooś nie określają jednoznacznie sposobu postępowania w przypadku stwierdzenia możliwości kumulowania się oddziaływań pochodzących od dwóch lub więcej przedsięwzięć. Natomiast zgodnie z zapisami art. 144 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, eksploatacja instalacji (pojedynczej - przypis autora) powodująca emisję nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska.

Skumulowane oddziaływanie na klimat akustyczny

Obecnie w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Opolu prowadzonych jest 9 postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla farm wiatrowych. Właściwość tego organu zaistniała z uwagi na realizowanie tych przedsięwzięć w części (linie elektroenergetyczne) na terenie zamkniętym. Trzy postępowania dotyczą farm wiatrowych stanowiących przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, sześć postępowań dotyczy farm stanowiących przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, w tym dla trzech postępowań wszczęto postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko.

Zidentyfikowano, że negatywne, ponadnormatywne, oddziaływania akustyczne spowodowane kumulacją emisji hałasu wystąpią na terenie 4 gmin (ryc. 1-4), a ich przyczynę stanowi zainteresowanie tą samą przestrzenią wielu inwestorów (co najmniej dwóch, którzy równocześnie złożyli wnioski o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach).

W efekcie możliwości niezależnego wskazywania lokalizacji, nastąpiło ryzyko posadowienia turbin różnych inwestorów w bliskim sąsiedztwie. W tej sytuacji wystąpił konflikt interesów oraz przekroczenia standardów akustycznych.



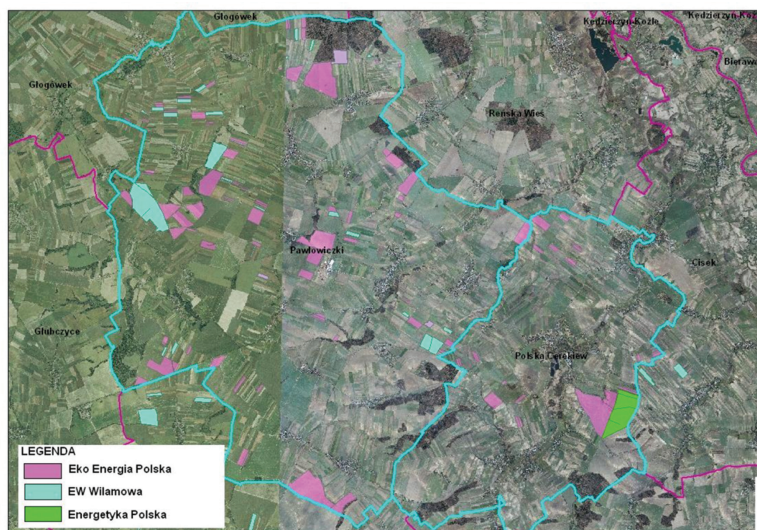
Ryc. 1. Planowana lokalizacja turbin wiatrowych w gminie Gorzów Śląski: ENERGY ECO - 10 elektrowni wiatrowych o mocy 3 MW każda i Termall Energy - 18 elektrowni wiatrowych o mocy 3 MW każda (oryg.)



Ryc. 2. Planowana lokalizacja turbin wiatrowych w gminie Prudnik: GB Szybowice 301 Sp. z o.o. - 19 elektrowni wiatrowych o mocy 3 MW każda i Elektrownie Wiatrowe Lubrzya Sp. z o.o. - 17 elektrowni wiatrowych o mocy 3 MW każda (oryg.)



Ryc. 3. Planowana lokalizacja turbin wiatrowych w gminie Lubrza: Elektrownie Wiatrowe Lubrza Sp. z o.o.- 24 elektrownie wiatrowe po 4 MW każda i Green Bear Wind Sp. z o.o. - 29 elektrowni wiatrowych po 3 MW każda (oryg.)



Ryc. 4. Planowana lokalizacja turbin wiatrowych w gminie Pawłowicki i Polska Cerekiew: Energetyka Polska - 5 elektrowni wiatrowych o mocy 2,5 MW każda, Elektrownie Wiatrowe Wilamowa Sp. z o.o. - 31 elektrowni wiatrowych o mocy 2,5 MW każda oraz Eko Energia Polska - 116 elektrowni wiatrowych o mocy 2,5 MW każda (oryg.)

Wobec zaistnienia skomplikowanej sytuacji w zakresie kumulacji oddziaływań dla kolejnych trzech farm wiatrowych, wymienionych poniżej, zlecono wykonanie ekspertyzy dotyczącej skumulowanych oddziaływań akustycznych i przyrodniczych - mogących powstać podczas jednoczesnego funkcjonowania trzech farm wiatrowych w gminie Biała i Lubrza - mającej uwzględniać działania zapobiegawcze w przypadku zidentyfikowania przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu. Ponadto zwołano posiedzenie Regionalnej Komisji do spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko, uznając, iż opinia wyrażona przez komisję wobec jej autorytatywnego składu osobowego, stanowić będzie ważny element w postępowaniach w sprawie oceny oddziaływania ww. przedsięwzięć na środowisko.

W przywołanej ekspertyzie (Kowalczyk i in. 2012) - celem umożliwienia realizacji inwestycji - przedstawiono konieczne do podjęcia działania zapobiegawcze, czyli propozycje ograniczeń w funkcjonowaniu farm w związku z przewidywanym wystąpieniem przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu. Zakres merytoryczny ekspertyzy objął:

- analizę skumulowanych oddziaływań akustycznych mogących powstać podczas jednoczesnego funkcjonowania farm wiatrowych składających się z:
 - 36 elektrowni wiatrowych o mocy 3,5 MW i wysokości do 190 m każda, planowanych do lokalizacji w gminie Biała (obrębry Krobusz, Gostomia, Solec, Olbrachcice, Browiniec Polski, Wilków, Rostkowice, Biała i Radostynia);
 - 29 elektrowni wiatrowych o mocy do 3 MW i wysokości do 188 m każda, planowanych do lokalizacji w gminie Lubrza (obrębry Lubrza, Prężynka, Nowy Browiniec, Laskowice);
 - 24 elektrowni wiatrowych o mocy do 4 MW i wysokości do 200 m każda, planowanych do lokalizacji w gminie Lubrza (obrębry Prężynka, Lubrza, Słoków, Nowy Browiniec, Laskowice);
- propozycje działań zapobiegawczych;
- propozycje ograniczeń, ze wskazaniem obiektów podlegających tym ograniczeniom w przypadku przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu.

Jednym z kluczowych kryteriów ograniczających możliwość zlokalizowania turbin wiatrowych jest konieczność dotrzymania akustycznych standardów jakości środowiska. Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, zmienionym rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 roku w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. W ekspertyzie zidentyfikowano turbiny, które w największym stopniu odpowiadałyby za naruszenie standardów akustycznych w poszczególnych punktach obliczeniowych. Zestawienie to stanowiło podstawę do podejmowania decyzji co do konieczności przechodzenia poszczególnych turbin w cichsze tryby pracy.

Obliczenia rozkładu poziomu hałasu wskazują, iż jednoczesna praca wszystkich turbin wiatrowych (na zasadach określonych w raportach o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko), powodowałaby ponadnormatywny hałas na terenie gminy Lubrza w miejscowościach: Prężynka, Nowy Browiniec, Lubrza i Laskowice. Wystąpiłyby przekroczenia akustycznych standardów jakości środowiska rzędu od 0,2 do 3,2 dB.

Ze względu na charakter źródła hałasu (turbiny wiatrowe), jedynymi dostępnymi środkami jakie mogą zostać wykorzystane przy ograniczaniu emisji hałasu do środowiska było ograniczenie mocy akustycznej źródła i wyłączenie turbin. Dokonano optymalizacji schematu pracy farm wiatrowych (ryc. 5-7) - wyciszenia turbin wiatrowych w taki sposób, aby w punktach kontrolnych uzyskać wartości dopuszczane, poprzez:

- wyłączenia wskazanych turbin w porze nocy;
- redukcję mocy akustycznej wskazanych turbin.

W oparciu o przeprowadzone obliczenia rozkładu poziomu hałasu jaki występować będzie w rejonie planowanych trzech farm wiatrowych w gminach Biała i Lubrza, należy stwierdzić iż:

- funkcjonowanie farm wiatrowych w konfiguracjach jakie zostały przedstawione w raportach o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko nie jest możliwe ze względu na prognozowane

przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu;

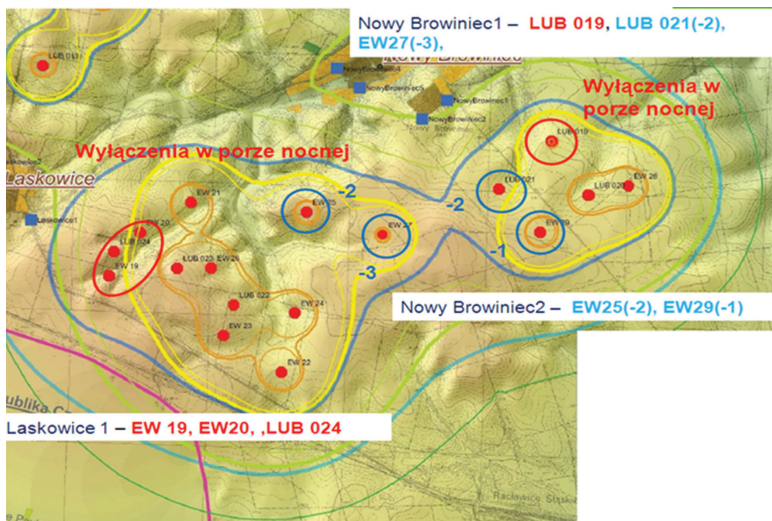
- ze względu na charakter źródeł hałasu, wachlarz możliwych do zastosowania środków ochrony przed hałasem jest stosunkowo niewielki i ogranicza się do redukcji ekwiwalentnego poziomu mocy akustycznej wybranych turbin wiatrowych, względnie całkowitego ich wyłączenia.

Zakres działań niezbędnych do uzyskania dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku w otoczeniu planowanych farm wiatrowych objął w gminie Lubrza lokalizację punktów kontrolnych¹:

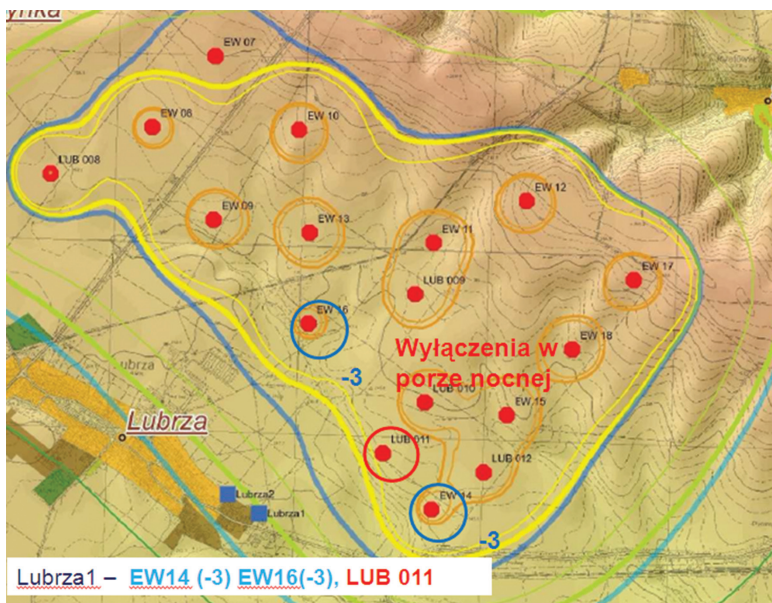
- Laskowice 1 – wyłączenie w porze nocnej turbin EW19, EW20 i LUB024;
- Lubrza 1 – wyłączenie w porze nocnej turbiny LUB011 i redukcja poziomu mocy akustycznej turbin EW14(-3) i EW16(-3);
- Nowy Browiniec 1 – wyłączenie w porze nocnej turbiny LUB019 i redukcja poziomu mocy akustycznej turbin LUB021(-2) i EW16(-3);
- Nowy Browiniec 2 – redukcja poziomu mocy akustycznej turbin EW25(-2) i EW29(-1);
- Prężynka 5 – wyłączenie w porze nocnej turbiny EW04;
- Prężynka 1 – wyłączenie w porze nocnej turbiny LUB007 i LUB 002;
- Prężynka 2 – wyłączenie w porze nocnej turbiny EW07.

W konsekwencji, w ramach postępowań rozważane było nałożenie warunków wykorzystania terenu w fazie realizacji i eksploatacji polegających na redukcji poziomu mocy akustycznej poszczególnych turbin i/lub wyłączenia turbin w porze nocnej.

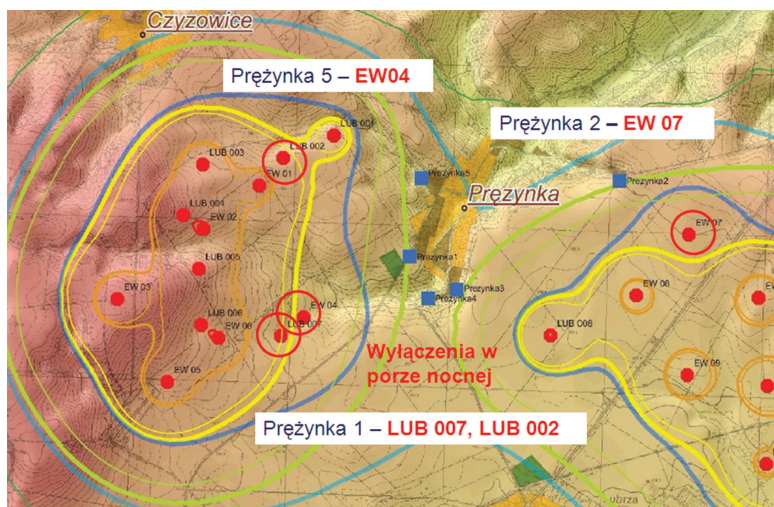
¹ oznaczenia: EW – farma składająca się z 29 szt. turbin wiatrowych, LUB - z 24 szt., EW... (-3) / LUB... (-3) – redukcja poziomu mocy akustycznej konkretnej turbiny, w tym wypadku o 3 dB



Ryc. 5. Przestrzenna analiza skumulowanych oddziaływań akustycznych w miejscowości Nowy Browiniec i Laskowice (Kowalczyk i in. 2012)



Ryc. 6. Przestrzenna analiza skumulowanych oddziaływań akustycznych w miejscowości Lubrza (Kowalczyk i in. 2012)



Ryc. 7. Przestrzenna analiza skumulowanych oddziaływań akustycznych w miejscowości Prężynka (Kowalczyk i in. 2012)

Skumulowane oddziaływanie na jakość powietrza atmosferycznego

Sposoby oceny skumulowanego oddziaływania w związku z emisją zanieczyszczeń do powietrza pochodzącą z różnych instalacji, przedstawiono na przykładzie planowanej rozbudowy Elektrowni Opole oraz instalacji do chowu i hodowli emitujących odory.

Ocena kumulowania się oddziaływań na przykładzie planowanej rozbudowy Elektrowni Opole

W postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla rozbudowy Elektrowni Opole o bloki nr 5 i 6, analizie poddano wpływ kumulacji oddziaływań na jakość powietrza atmosferycznego, z uwzględnieniem emisji pochodzącej ze:

- zlokalizowanej w odległości około 11 km Cementowni Odra;
- zlokalizowanej w odległości około 10 km instalacji do spalania paliw, eksploatowanej przez Energetykę Ciepłą Opolszczyzny - ECO.

W przedłożonych, w toku prowadzonego postępowania, obliczeniach uwzględniono emisje zanieczyszczeń do powietrza pochodzące z ww. istniejących instalacji, ustalone w obowiązujących pozwoleniach oraz emisje określone dla planowanych przedsięwzięć.

Maksymalne wysokości emitorów, uwzględnionych w tych obliczeniach wynosiły:

- Elektrownia Opole - wys. 180 m (chłodnie kominowe) oraz 250 m (komin);
- Cementownia Odra - wys. 62 m;
- ECO - wys. 150 m.

Wyniki przeprowadzonych obliczeń wykazały, że stężenia dopuszczalne poszczególnych zanieczyszczeń w powietrzu atmosferycznym nie zostaną przekroczone. Wątpliwość budziły jednak zasady dokonywania analizy skumulowanego wpływu na jakość powietrza atmosferycznego oraz sposób dokonania obliczeń. Nie jest bowiem jednoznaczne, czy w takim przypadku niezbędne było przeprowadzenie szczegółowych obliczeń stężeń zanieczyszczeń w powietrzu opartych o dane dotyczące lokalizacji emitorów, parametry poszczególnych emitorów oraz wielkość emisji poszczególnych zanieczyszczeń, czy może w obliczeniach wpływu na jakość powietrza atmosferycznego wystarczyło jedynie uwzględnić aktualne tło zanieczyszczeń.

Wydaje się, że w sytuacji, w której ocena kumulacji oddziaływań, wynikających z emisji zanieczyszczeń do powietrza, planowanego przedsięwzięcia, dla którego prowadzone jest postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, z istniejącymi instalacjami, które mają już udział w tle, może zostać oparta o obliczenia stężeń zanieczyszczeń w powietrzu atmosferycznym uwzględniające, jedynie aktualne tło poszczególnych zanieczyszczeń. Natomiast w sytuacji, kiedy ocena kumulacji tych oddziaływań dotyczy planowanego przedsięwzięcia, dla którego prowadzone jest postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz instalacji istniejących mających już udział w tle i planowanych przez inne podmioty przedsięwzięć będących źródłem emisji zanieczyszczeń do powietrza,

należy wykonać szczegółowe obliczenia stężeń zanieczyszczeń w powietrzu uwzględniające lokalizację i parametry poszczególnych emitorów oraz wielkość emisji poszczególnych zanieczyszczeń.

Kumulowanie się oddziaływań wynikających z emisji odorów

Kumulowanie się oddziaływań wynikających z emisji odorów jest istotne zwłaszcza w przypadku przedsięwzięć obejmujących budowę lub rozbudowę instalacji do chowu i hodowli trzody chlewnej, których eksploatacja wiąże się z dużą uciążliwością zapachową. Takie instalacje najczęściej planowane są na terenach wiejskich, w bliskim sąsiedztwie innych tego typu instalacji i równocześnie w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej lub zagrodowej. W związku z tym emisja odorów stanowi źródło licznych konfliktów społecznych. Trudność w postępowaniach zmierzających do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dla tego typu przedsięwzięć, wynika z braku regulacji dotyczących wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu oraz metod oceny zapachowej jakości powietrza. Istotny problem stanowi także kwestia oceny wpływu na jakość powietrza emisji niezorganizowanej, związanej z eksploatacją takich instalacji, w tym emisji powstającej podczas nawożenia pól nawozem naturalnym (obornik lub gnojówka), usuwanym z objętych przedsięwzięciem obiektów.

Brak podstawowych regulacji prawnych w powyższym zakresie, oznacza konieczność uznawania za właściwe zawarte w przedkładanych raportach o oddziaływaniu na środowisko, oceny uciążliwości zapachowej. Oceny te najczęściej sprowadzają się do dokonywania obliczeń stężeń amoniaku i wskazania metod ograniczania emisji tego zanieczyszczenia. Proponowane zasady oceny kumulacji oddziaływań, związanych z emisją odorów pochodzących z planowanego przedsięwzięcia są tożsame, z wyżej wskazanymi zasadami dotyczącymi emisji zanieczyszczeń do powietrza.

Podsumowanie

Przedstawione sposoby oceny kumulowania się oddziaływań różnych instalacji, związanych z emisją hałasu do środowiska oraz emisją zanieczyszczeń do powietrza, z powodu braku odpowiednich regulacji prawnych, budzą często sprzeciw inwestorów. Ponadto nie ma pewności, że metody te są właściwe.

W tej sytuacji konieczna wydaje się zmiana punktu 1 załącznika 3 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu, poprzez jednoznaczne wskazanie sposobu szacowania udziału istniejących instalacji, w określonym przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, tle substancji w powietrzu.

Niezbędne jest także wypełnienie przez Ministra Środowiska, w porozumieniu z Ministrem Zdrowia, delegacji wskazanej w art. 222 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska tj. określenie w drodze rozporządzenia wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu oraz metod oceny zapachowej jakości powietrza. W rozporządzeniu tym, jak wynika z treści art. 222 ust. 6 cytowanej ustawy Prawo ochrony środowiska, zostałyby ustalone zróżnicowane w zależności od przeznaczenia lub sposobu zagospodarowania terenu: wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu, dopuszczalne częstości przekraczania wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu, okresy dla których uśrednia się wyniki pomiarów substancji zapachowych w powietrzu.

Zasadne wydaje się również określenie w przepisach prawa minimalnych odległości obiektów hodowlanych od zabudowy mieszkaniowej, zależnie od poziomu obsady obiektów hodowlanych. Kwestie te można uregulować także w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ponadto istotne jest, by podczas tworzenia aktów prawa miejscowego nie dopuścić do lokalizowania w bezpośrednim sąsiedztwie terenów o skrajnie różnych funkcjach, np.: terenów zabudowy mieszkaniowej i terenów przeznaczonych pod obiekty produkcyjne. Wyeliminowanie takiego sąsiedztwa ograniczy ponadnormatywne emisje.

Wykaz źródeł

- Kowalczyk R., Kowalczyk J., Mroczo S., Mikołajczyk E. 2012. Analiza skumulowanych oddziaływań mogących powstać podczas jednoczesnego funkcjonowania trzech farm wiatrowych zlokalizowanych w gminach Biała i Lubrza. ECOPLAN, Opole.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. poz. 1109).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 120, poz. 826).
- Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. Nr 16, poz.87).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 25, poz. 150, ze zm.).



Artur Hulinka

Wydział Ocen Oddziaływania na Środowisko
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Rzeszowie
Al. Józefa Piłsudskiego 38, 35-001 Rzeszów
Artur.Hulinka.rzeszow@rdos.gov.pl

Doświadczenia Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Rzeszowie w zakresie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla budowy przeciwpowodziowych

Streszczenie: Z dniem 25 sierpnia 2010 r. regionalny dyrektor ochrony środowiska stał się organem właściwym w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji realizowanych na podstawie art. 35 pkt 4 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych. W związku z powyższą zmianą, do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Rzeszowie (RDOŚ) wpłynęło blisko 40 wniosków o wydanie decyzji dla przedsięwzięć przeciwpowodziowych.

W opracowaniu, na podstawie doświadczeń RDOŚ, przedstawiono problemy zaistniałe w trakcie procedury ocen oddziaływania na środowisko dla inwestycji przeciwpowodziowych. Do najważniejszych zaliczono: 1) brak analizy wariantowej i oddziaływań skumulowanych oraz braki w zakresie charakterystyki wpływu przedsięwzięć na formy ochrony przyrody, 2) niewystarczające uwzględnienie w dokumentacji zapisów ramowej dyrektywy wodnej, 3) brak analizy zgodności planowanego przedsięwzięcia z celami ochrony wód wskazanymi w ramowej dyrektywie wodnej, przez co organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach nie dysponuje wystarczającymi informacjami, na podstawie których mógłby wnioskować czy przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko wykazała, że przedsięwzięcie może spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych, ustalonych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza.

Z dniem 25 sierpnia 2010 r., na podstawie art. 35 pkt 4 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (ustawa ppow), do katalogu decyzji wymienionych w art. 72 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (ustawa ooś), przed którymi należy uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, dodano decyzję o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy ppow. Natomiast organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji realizowanych na podstawie ustawy ppow, został, w myśl art. 35 pkt 6 tej ustawy oraz art. 75 ust. 1 pkt 1 lit. i ustawy ooś, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy ppow, decyzję taką należy wydać w ciągu 45 dni od dnia złożenia wniosku.

W związku ze zmianą ustawy ooś, do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Rzeszowie (RDOŚ) wpłynęły wnioski o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji planowanych do realizacji na podstawie ustawy ppow. Wcześniej postępowania te prowadził wójt, burmistrz lub prezydent.

W opracowaniu przedstawiono problemy zaistniałe w trakcie ocen oddziaływania na środowisko dla inwestycji przeciwpowodziowych (suchych zbiorników), na linii inwestor–wykonawca dokumentacji–RDOŚ.

Rodzaje inwestycji i ich liczba

Wnioski przekazane z gmin dotyczyły przedsięwzięć polegających na wykonaniu suchych lub mokrych zbiorników przeciwpowodziowych, natomiast w późniejszym czasie, bezpośrednio do RDOŚ, wpłynęły również wnioski dotyczące wałów przeciwpowodziowych i regulacji wód. Poszczególne inwestycje planowane są do zrealizowania w kilku zlewniach, jednak większość z nich dotyczy zlewni rzeki Wisłok, Wisłoki z jej dopływem, tj. rzeką Wielopolką.

Spośród przekazanych z urzędów gmin 22 wniosków o wydanie decyzji, RDOŚ w 12 postępowaniach ustalił obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Dla 2 przedsięwzięć obowiązek ten został nałożony już przez gminy, a w 8 przypadkach przedsięwzięcia należały do mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i wymagały obligatoryjnego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W późniejszym czasie wnioski kierowane były już bezpośrednio do RDOŚ. Łącznie było ich około 40.

Doświadczenia Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Rzeszowie

Dwa postępowania ws. suchych zbiorników przeciwpowodziowych zakończyły się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, od których złożono odwołania. Zdaniem organu II instancji, tj. Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (GDOŚ), prowadzącego w obu sprawach postępowanie odwoławcze, decyzje te nie opierały się o wystarczający materiał dowodowy. Należy zauważyć, że w trakcie postępowań zmierzających do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, kolejne uzupełnienia - do których inwestor był zobowiązany - nie wnosiły istotnych informacji, natomiast RDOŚ poświadczony był o zbyt szczegółowe wymagania w stosunku do raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (raport ooś) oraz zbędne i bezpodstawne przedłużanie procedury administracyjnej.

Braki w dokumentacji, do których uzupełnienia zobowiązywano wnioskodawcę, dotyczyły m.in.:

- niewystarczającej analizy oddziaływań skumulowanych dla wszystkich przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w zlewni rzeki;
- braku sprecyzowania informacji na temat zakresu i sposobu wykonania planowanych prac, w tym m.in. określenia wysokości piętrzenia poszczególnych budowli, zasięgu cofki, długości odcinka cieku objętego planowanymi pracami;

- zbyt ogólnego opisu planowanych rozwiązań technicznych w tym m.in. danych dotyczących zapory, przepławki, kanałów obiegowych;
- braku podstawowych parametrów przedsięwzięcia lub rozbieżności w podanych parametrach planowanych obiektów w różnych częściach dokumentów (np. przepławki, niecki wypadowej, szerokości dróg, dróg technologicznych itd.).

Po wniesieniu odwołań od obu decyzji GDOŚ uchylił je i skierował sprawy do ponownego rozpatrzenia, wskazując m.in. na braki w dokumentacji w zakresie bezskutecznie egzekwowanym przez RDOŚ. Zgodnie ze stanowiskiem GDOŚ, w raportach ooś, pomimo wielokrotnych wezwań do uzupełnienia, powtarzały się te same braki, które w głównej mierze dotyczyły:

- braku analizy wariantowej planowanych przedsięwzięć, w tym analizy racjonalnego wariantu alternatywnego w zakresie wyboru metody ochrony przeciwpowodziowej, (np. wariantu lokalizacyjnego, wariantu technologicznego), - z doświadczeń RDOŚ wynika, że raporty ooś zawierają propozycje rozwiązań fikcyjnych, niemożliwych do realizacji ze względu na konsekwencje dla środowiska (dewastacja koryt cieków, kulminacja fali powodziowej, zwiększenie siły erozyjnej wody), są one wykluczane z góry przez samych inwestorów, a umieszczanie ich w raportach ooś służy wypełnieniu ustawowego obowiązku; analiza wariantowa jest zdawkowa, opracowywana na podstawie wytycznych inwestora (zamawiającego raport ooś) w oparciu o przyjęty przez inwestora - jako jedyny i słuszny – wariant kompleksowej ochrony przed powodzią w zlewni rzeki, autorzy raportów ooś ograniczają się do przedstawienia zamierzeń inwestora i nie czują się zobligowani do zaproponowania jakiejkolwiek racjonalnej alternatywy rozwiązań ochrony przed powodzią;
- braku analizy oddziaływań skumulowanych z przedsięwzięciami zrealizowanymi, bądź planowanymi do realizacji w zlewni danej rzeki - raport ooś winien zawierać analizę oddziaływań wszystkich planowanych zbiorników w zlewni danej rzeki i przedstawiać ich łączny wpływ na środowisko - w tym na wody, siedliska przyrodnicze,

dziko występujące gatunki, celem wykazania, czy oddziaływania te będą się kumulować; tymczasem w dokumentacji brakuje zarysu wszystkich przedsięwzięć lub planów, które w połączeniu z danym przedsięwzięciem mogą spowodować negatywne oddziaływania na środowisko przyrodnicze i ekosystem danej rzeki, wobec czego nie można się spodziewać analizy ich łącznego wpływu;

- braku analizy wpływu przedsięwzięcia na formy ochrony przyrody oraz gatunki objęte ochroną;
- raporty oos w niewystarczającym stopniu odnoszą się do wpływu przedsięwzięcia na korytarze migracyjne; nie zawierają identyfikacji korytarzy migracyjnych występujących w obrębie planowanych zbiorników i wykazania, czy przyjęte rozwiązania umożliwią swobodną migrację zwierząt; brak jest również analizy wpływu przedsięwzięcia na spójność sieci Natura 2000, uwzględniającej całe spektrum generowanych przez to przedsięwzięcie oddziaływań; w dokumentacji brak jest określenia siedlisk przyrodniczych występujących na terenie objętym przedmiotowym przedsięwzięciem i w zasięgu jego oddziaływania; nie identyfikuje się oddziaływania planowanego zamierzenia na ichtiofaunę, w tym warunki migracji ryb oraz nie proponuje się działań minimalizujących wpływ przedsięwzięcia na środowisko;
- braku analizy zgodności planowanego przedsięwzięcia z celami ochrony wód wskazanymi w ramowej dyrektywie wodnej - raporty oos nie zawierają informacji o jednolitych częściach wód powierzchniowych (zgodnie z planami gospodarowania wodami na obszarze dorzecza); brak w nich również oceny aktualnego stanu wód w oparciu o rozporządzenie w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych i kwalifikacji stanu ekologicznego wód w oparciu o rozporządzenie w sprawie kwalifikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych; dokumentacja nie zawiera również wskazania celów ochrony wód w zakresie, w jakim podlegają one oddziaływaniom oraz identyfikacji potencjalnych czynników

oddziaływania przedsięwzięcia, decydujących o osiągnięciu celu środowiskowego dla całej jednolitej części wód; w konsekwencji organ nie dysponuje wystarczającymi informacjami, na podstawie których mógłby wnioskować, czy przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko wykazała, że przedsięwzięcie może spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych ustalonych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (zgodnie z art. 81 ust. 3 ww. ustawy ooś).

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę powyższe braki oraz zastrzeżenia w stosunku do przedkładanej dokumentacji, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie wzywa o te brakujące dane w każdym kolejnym postępowaniu. Należy podkreślić, że organ ten po kilkukrotnym przedłożeniu niekompletnej dokumentacji ma prawo odmówić wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jednakże ze względów społecznych dokłada wszelkich starań, aby wyegzekwować od inwestorów kompletne i rzetelne dane, co przekłada się na przedłużenie procedury. Należy pamiętać, iż jedną z przesłanek do odmowy wydania decyzji środowiskowej, może być - wynikająca z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, spowodowana przez realizację przedsięwzięcia - możliwość nieosiągnięcia celów środowiskowych, zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Jednocześnie zaznaczyć należy, że sporządzenie przez inwestorów prawidłowej, zgodnej z ustawowymi wymogami, dokumentacji, będącej załącznikiem do wniosku o wydanie ww. decyzji, ma bezpośrednie przełożenie na skrócenie okresu prowadzenia procedury i szybsze zakończenie procedowanej sprawy, co jednocześnie sprzyja pozytywnej weryfikacji dokumentacji przez instytucje zarządzające funduszami unijnymi.

Wykaz źródeł

- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. UE L. Nr 327, poz. 1, ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych (Dz. U. Nr 258, poz. 1549).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. Nr 257, poz. 1545).
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (M. P. Nr 49, poz. 549).
- Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. Nr 143, poz. 963, ze zm.).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.).



Marta Roszko, Aneta Skrzympko

Wydział Ocen Oddziaływania na Środowisko
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku
ul. Dojlidy Fabryczne 23, 15-554 Białystok
mroszko@rdos.gov.pl, askrzympko@rdos.gov.pl

Problemy proceduralne dotyczce wydawania decyzji o srodowiskowych uwarunkowaniach w doświadczeniach Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku

Streszczenie: W opracowaniu scharakteryzowano najistotniejsze problemy Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku, związane z postępowaniem w sprawie wydawania decyzji o srodowiskowych uwarunkowaniach i oceny oddziaływania przedsięwzięć na srodowisko. Zaliczono do nich: brak uregulowań prawnych dotyczcych lokalizacji elektrowni wiatrowych, stwierdzanie zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zmiany urzędzeń ochrony srodowiska, dzielenie przedsięwzięć oraz nieadekwatności karty informacyjnej przedsięwzięcia i raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na srodowisko do wymagań określonych przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o srodowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie srodowiska oraz o ocenach oddziaływania na srodowisko. Wymienione problemy skutkują wydłużeniem w czasie procedur administracyjnych, a w konsekwencji, w przypadku projektów ubiegających się o dofinansowanie ze środków unijnych, brakiem możliwości pozyskania tych środków, a co za tym idzie brakiem możliwości ich realizacji. Możliwe wydaje się ograniczenie przedstawionych problemów poprzez m.in. organizowanie dalszych szkoleń, spotkań i warsztatów, wprowadzenie instrumentu skutecznego egzekwowania od autorów raportów o oddziaływaniu przedsięwzięć na srodowisko odpowiedzialności za informacje w nich zawarte (np. akredytacje, uprawnienia) oraz wprowadzenie instrumentów, dzięki którym możliwe będzie sprawdzanie rzetelności informacji przedstawionych w raportach.

Zgodnie z prawem wspólnotowym oraz krajowym, postępowanie dotyczące oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko (ooś) stanowi istotny element procesu inwestycyjnego. Procedura ta jest jednym z podstawowych narzędzi zarządzania ochroną środowiska, wpisującym się w zasadę zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 7 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 (ustawa ooś) przez ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rozumie się postępowanie obejmujące w szczególności:

- weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (raport ooś);
- uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień;
- zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Podstawowym aktem prawnym regulującym procedurę ooś w prawie polskim jest przywołana ustawa ooś, która wdraża obowiązki wynikające z przepisów unijnych, m.in. z dyrektyw: w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz w sprawie ochrony dzikiego ptactwa. Innymi przepisami krajowymi związanymi z procedurą oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko są m.in. rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Prawo ochrony środowiska, ustawa o ochronie przyrody, Prawo budowlane, Prawo wodne, czy ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku projektów realizowanych ze środków UE nie różnią się od procedur przewidzianych dla przedsięwzięć finansowanych ze środków własnych wnioskodawców. Informacje o możliwości dofinansowania inwestycji ze środków unijnych Regionalny

Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku traktuje jedynie jako dodatkową informację o przedsięwzięciu, która nie ma wpływu na przebieg procedury wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Od początku funkcjonowania Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku (RDOŚ) przeprowadzono 163 postępowania dotyczące wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz 314 postępowania dotyczących uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, a także 1950 postępowania zakończonych wydaną opinią o braku konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (wg stanu na dzień 12.09.2013 r.). W tym czasie niejednokrotnie napotymano trudności dotyczące zarówno formalnej strony procedury, interpretacji przepisów prawa oraz problemów merytorycznych. RDOŚ na przestrzeni kilku lat funkcjonowania wypracowała odpowiednie sposoby postępowania w odniesieniu do zagadnień problemowych, jednakże nadal istnieją kwestie budzące wątpliwości i dyskusyjne. Niektóre z nich przedstawiono poniżej.

Ważniejsze problemy prawne

Brak uregulowań prawnych dotyczących elektrowni wiatrowych

Wobec kontrowersji narosłych wokół tego typu inwestycji, zauważalny jest brak w prawie krajowym uregulowań dotyczących lokalizowania elektrowni wiatrowych (np. ustalenia minimalnej odległości od zabudowy mieszkaniowej, czy obowiązku ich lokalizowania wyłącznie na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego). Inwestycje tego typu są negatywnie odbierane przez lokalne społeczności i w większości wywołują konflikty społeczne. Społeczeństwo chce być dobrze chronione przed negatywnym oddziaływaniem inwestycji takim jak m.in. nadmierny hałas, promieniowanie elektromagnetyczne, wibracje. Samo modelowanie hałasowe przedstawione przez inwestora w raporcie oś nie jest dla społeczeństwa wystarczającym dowodem na to, że w przyszłości nie dojdzie do przekroczeń norm środowiskowych. Uregulowanie prawem wszystkich kwestii związanych z lokalizacją

elektrowni wiatrowych uspokoiłoby społeczeństwo, a jednocześnie pomogłoby organom w ocenie oddziaływania tych przedsięwzięć na środowisko.

Stwierdzanie zgodności z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Kolejnym problematycznym zagadnieniem jest określenie etapu procedury w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, na którym należy analizować/ stwierdzać zgodność (lub jej brak) lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść art. 80 ust. 2 ustawy oos jest ogólna, a procedura wydawania decyzji rozciągnięta w czasie i zapis może sugerować, że stwierdzenia zgodności można dokonać dopiero tuż przed wydaniem decyzji, po przeprowadzeniu całej procedury (a działanie takie nie byłoby racjonalne).

Zmiana urzędzeń ochrony środowiska

Innym problemem okazało się podjęcie stosownych działań administracyjnych w celu rozpatrzenia złożonego przez inwestora wniosku dotyczącego zamiany urzędzeń ochrony środowiska - w tym przypadku ekranów akustycznych (ustalonych w konkretnej lokalizacji i o konkretnych parametrach) - na wały ziemne. Inwestor po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i decyzji budowlanej, w ramach której przeprowadzono także ponowną ocenę oddziaływania na środowisko, wystąpił o zmianę wspomnianych urzędzeń, których obowiązek realizacji został na niego nałożony ww. rozstrzygnięciami. W trakcie analizy wniosku stwierdzono, że brak jest uregulowań prawnych dla takich sytuacji (wskazania odrębnej procedury administracyjnej lub rozszerzenia którejs z dotychczasowych procedur o taki przypadek). Trudnością w tym przypadku był brak nieskomplikowanej procedury, którą można by podjąć dla rozstrzygnięcia tej sprawy, a która jednocześnie byłaby z korzyścią dla inwestora, tzn. nie przedłużałaby dodatkowo okresu

uzyskiwania wymaganej prawem kolejnej decyzji administracyjnej. Organy administracyjne mogą skorzystać z procedury zmiany decyzji środowiskowej lub zmiany pozwolenia na budowę, jednakże to znacząco wydłuża czas uzyskania przez inwestora nowych rozstrzygnięć, co w konsekwencji przekłada się na wydłużenie procesu inwestycyjnego i stanowi dodatkową trudność w przypadku inwestycji dofinansowanych ze środków unijnych (może skutkować nawet utratą środków).

Główne problemy praktyczne powodowane przez wnioskodawców

Dzielenie przedsięwzięć

Często występującym problemem jest dzielenie inwestycji na mniejsze odcinki i nie uwzględnianie lub niedostateczne uwzględnianie jej powiązań z innymi przedsięwzięciami (istniejącymi oraz planowanymi).

Przykładem takiej sytuacji może być jednoczesne wystąpienie inwestora z dwoma wnioskami o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na budowę drogi X. Każdy z wniosków obejmował budowę jednego odcinka drogi X, w taki sposób, że odcinek A zaczynał się w km 0+000 i kończył w km 15+000, natomiast odcinek B przedmiotowej drogi zaczynał się w km 15+000 i kończył w km 30+000. Z przedłożonej dokumentacji wynikało więc, że dwa wnioskowane odcinki drogi X łączyły się bezpośrednio ze sobą, stanowiąc jedną całość.

Zagadnienie to dotyczy również farm wiatrowych – w jednym z przypadków złożono 20 wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na pojedyncze elektrownie wiatrowe, zlokalizowane w swoim bezpośrednim sąsiedztwie, które - jak wynikało z załączonych do wniosków dokumentów - stanowią jedną farmę wiatrową.

Nieadekwatność karty informacyjnej przedsięwzięcia i raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko z wymaganiami określonymi prawem

W znacznej części kart informacyjnych przedsięwzięcia oraz raportach ooś brakuje odniesienia do wszystkich informacji określonych w ustawie ooś – odpowiednio w art. 3 ust. 1 pkt 5 i art. 66. Problemy takie występują przeważnie w przypadku przedsięwzięć dofinansowywanych ze środków Unii Europejskiej. Inwestor, działając w pośpiechu, przedkłada niekompletną dokumentację, a wówczas organ zobowiązany jest wzywać do jej uzupełnienia, co w konsekwencji przedłuża procedurę wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wielokrotnie w raportach ooś brakowało opisu analizowanych wariantów, w tym wariantu proponowanego przez wnioskodawcę, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz wariantu najkorzystniejszego dla środowiska, wraz z uzasadnieniem ich wyboru. W praktyce najlepiej charakteryzowany jest wariant proponowany przez wnioskodawcę, natomiast pozostałe rozwiązania opisane są mniej szczegółowo albo w ogóle pominięte. Braki te uniemożliwiają porównanie wariantów i właściwą ocenę ich oddziaływania w analizie wielokryterialnej i dotyczą wielu rodzajów przedsięwzięć, jednak najbardziej kłopotliwe są w przypadku przedsięwzięć strategicznych dla województwa np. dróg, linii kolejowych, zakładów przemysłowych.

Propozycje rozwiązania problemów

Pracownicy RDOŚ zmagając się z przedstawionymi wyżej problemami dotyczącymi wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, widzą jednocześnie następujące możliwości ich rozwiązania:

- organizowanie dalszych szkoleń, spotkań i warsztatów dla organów wydających decyzję, organów z nimi współdziałających oraz inwestorów; dzięki temu możliwe byłoby usprawnienie procedur administracyjnych oraz stosowanie jednolitych interpretacji prawa;

- wprowadzenie instrumentu skutecznego egzekwowania od autorów raportów oś odpowiedzialności za informacje w nich zawarte; prawdopodobnie na skutek jednoznacznych i stosowanych regulacji zdecydowanie polepszyłaby się jakość dokumentów;
- utworzenie listy osób uprawnionych (rzeczoznawców, ekspertów, biegłych) do opracowywania raportów oś, które byłyby osobami kompetentnymi; ograniczyłoby to szereg nieprawidłowości występujących w raportach oś wykonywanych przez osoby niekompetentne;
- wprowadzenie instrumentów sprawdzających rzetelność informacji przedstawionych w raportach oś poprzez np. wyposażenie RDOŚ w takie programy jak np. programy do modelowania hałasu i zanieczyszczeń powietrza, a także wprowadzenie uregulowań prawnych w tym zakresie (w zakresie np. obowiązku korzystania z takiego specjalistycznego oprogramowania przez RDOŚ); takie rozwiązanie stanowiłoby pomoc w weryfikacji rzetelności raportu oś, w momencie wątpliwości organu co do wyników modelowania zawartych w raporcie oś.

Podsumowanie

Przedstawione problemy, dotyczące przede wszystkim poprawnego stosowania prawa oraz nieprawidłowości w dokumentacji sporządzanej na potrzeby postępowania zmierzającego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przyczyniają się do wydłużenia w czasie procedur administracyjnych. W przypadku projektów planowanych do finansowania ze środków unijnych, przedłużone postępowanie administracyjne może prowadzić do niedotrzymania terminów określonych przez instytucje dystrybuujące fundusze europejskie, a w konsekwencji do braku możliwości ich realizacji.

Rozwiązanie problemów przedstawionych m.in. w niniejszym artykule umożliwiłoby bardziej rzetelne przygotowanie dokumentacji przez inwestorów oraz bardziej sprawne przeprowadzenie procedury oś. Warto podkreślić, że prawidłowe przeprowadzenie procedury oś zmniejszy

ryzyko opóźnień realizacji inwestycji, istotnie zredukuje ewentualne kontrowersje społeczne, ograniczy ryzyko uchylecia decyzji w postępowaniu odwoławczym prowadzonym w wyniku złożenia odwołania od decyzji przez niezadowolone strony postępowania oraz jest warunkiem otrzymania dofinansowania z funduszy unijnych na realizację przedsięwzięcia.

Wykaz źródeł

Dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. UE L, Nr 206, poz. 7).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. U. UE L, Nr 197, poz. 30).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. U. UE L z 2010 r., Nr 20, poz. 7).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. U. UE L z 2012 r., Nr 26, poz. 1).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397, ze zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623, ze zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r., Nr 193, poz. 1194, ze zm.).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627, ze zm.).

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012, poz. 145, ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.).



Agata Moździerz

Wydział Ocen Oddziaływania na Środowisko
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Olsztynie
ul. Dworcowa 60, 10-437 Olsztyn
agata.mozdzierz.olsztyn@rdos.gov.pl

Doświadczenia związane z funkcjonowaniem systemu ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć w województwie warmińsko-mazurskim

Streszczenie: W artykule zestawiono najważniejsze przedsięwzięcia w województwie warmińsko-mazurskim objęte procedurą ocen oddziaływania na środowisko w okresie funkcjonowania regionalnych dyrekcji ochrony środowiska. Ponadto opisano spostrzeżenia służb Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Olsztynie (RDOŚ) w zakresie funkcjonowania systemu ocen oddziaływania na środowisko (oos). Wymieniono najczęstsze błędy i problemy w toczących się postępowaniach, popełniane przez inwestorów oraz inne organy, uczestniczące w procedurze oos na różnych jej etapach. Wskazano również na pozytywne zmiany, które RDOŚ jako organ uczestniczący we wszystkich postępowaniach zmierzających do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, miał możliwość dostrzec.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Olsztynie (RDOŚ) rocznie bierze udział w około 700 postępowaniach dotyczących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Jednymi z ważniejszych były (lata 2008-2012):

- wodociągi i kanalizacje - około 230 km i 710 km (inwestycje dofinansowywane ze środków unijnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego - RPO);
- kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław do roku 2030 - odbudowa wałów, stacji pomp, zabezpieczenie

- przeciwpowodziowe Elbląga (projekt dofinansowywany ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko - POIS);
- inwestycje drogowe;
 - drogi ekspresowe i krajowe - ok. 230 km (POIS);
 - drogi wojewódzkie - ok. 360 km (RPO);
 - drogi powiatowe i gminne - ok. 300 km (RPO);
 - obwodnice miast, m.in. Olsztyna, Szczytna, Mrągora, Olecka, Ełku, Elbląga Lidzbarka, Nowego Miasta Lubawskiego, Olsztynka;
 - rozbudowa Portu Regionalnego w Szymanach, gmina Szczytno (RPO).

Dominującą grupą planowanych inwestycji były przedsięwzięcia związane z produkcją energii odnawialnej - w ciągu blisko 4 lat funkcjonowania RDOŚ przeanalizowano około:

- 250 wniosków dotyczących siłowni wiatrowych (łącznie na ok. 2800 MW);
- 40 wniosków dotyczących biogazowni rolniczych (na ogół 1,5 do 2 MW);
- 20 wniosków dotyczących elektrowni wodnych (z piętrzeniem do 5 m);
- 25 wniosków związanych z fotowoltaiką (łącznie na ok. 100 MW).

Znaczna część ww. przedsięwzięć została poddana ocenie oddziaływania na środowisko (oos) umożliwiającej wskazanie optymalnych warunków realizacji inwestycji – w sposób godzący interes inwestorów oraz środowiska naturalnego.

W związku z tym, że RDOŚ uczestniczy we wszystkich postępowaniach w województwie w sprawie oos, możliwe było zestawienie najczęstszych uchybień i błędów popełnianych przez organy gminy, jak również zaobserwowanie pozytywnych zmian w procedurze oos.

Najczęstsze uchybienia w procedurze oceny oddziaływania na środowisko

Do najregularniej występujących uchybień, głównie proceduralnych, w postępowaniach zmierzających do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w tym w procedurze oos, zaliczono:

- zaniechanie weryfikacji spełnienia wymogów formalnych przejawiające się m.in. brakiem prawidłowego umocowania prawnego dla pełnomocników, brakiem wypisów i wyrysów z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) lub informacji o jego braku;
- prowadzenie postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w stosunku do przedsięwzięć nie będących mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko (najczęściej ma to miejsce w przypadkach niepewności co potrzeby uzyskania decyzji – wtedy to służby RDOŚ, na etapie opiniowania potrzeby przeprowadzenia ooś, weryfikują potrzebę uzyskania decyzji);
- brak weryfikacji w zakresie zgodności przedsięwzięcia z zapisami mpzp i przedkładanie wniosków do RDOŚ celem zajęcia stanowiska dla przedsięwzięć, których lokalizacja narusza ustalenia mpzp (tak aby organ gminy nie został „obarczony odpowiedzialnością” za uniemożliwienie realizacji inwestycji);
- niezasadne - mimo przeciwnej opinii RDOŚ, podyktowanej właściwością przedsięwzięcia i możliwym jego oddziaływaniem odstępowanie od nakładania obowiązku przeprowadzenia ooś (traktowane jako sposób na ułatwienie i przyspieszenie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach); należy zaznaczyć, że odstępianie przez organ gminy od ooś, może powodować w przyszłości poważne kłopoty dla inwestora, niejednokrotnie zmuszając go do wykonania dodatkowych ekspertyz i opracowań, mających udowodnić brak negatywnego wpływu inwestycji na środowisko, co w efekcie bardzo wydłuża - zamiast skrócić - procedurę pozyskiwania funduszy europejskich;
- niska jakość decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w tym ogólnikowość warunków, ignorowanie warunków wskazanych przez organy uzgadniające, brak uzasadnienia merytorycznego dla nakładanych warunków, czy nie odnoszenie się do uwag składanych w toku postępowania z udziałem społeczeństwa.

Ponadto konieczne jest zwrócenie uwagi na:

- niską jakość niektórych opinii organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej (ogólnikowość warunków, formułowanie warunków niemożliwych do realizacji albo dotyczących dziedzin nie związanych z działalnością inspekcji itp.);
- niską jakość kart informacyjnych przedsięwzięcia (KIP) i raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (raport ooś); wydaje się, że autorzy nie uwzględniają doświadczeń z wcześniejszej współpracy z RDOŚ – w kolejnych dokumentach powielane są identyczne błędy.

Najwięcej problemów stwarzało organom prowadzącym postępowanie w sprawie ooś:

- ustalanie kręgu stron na etapie KIP w przypadkach, gdy ich liczba przekraczała 20;
- zmiana decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (ustalenie czy planowana zmiana założeń inwestycyjnych wymaga uzyskania nowej decyzji czy też może być przeprowadzona w oparciu o zmianę już posiadanej);
- ustalenie kiedy planowana zmiana w przedsięwzięciu nie może zostać wprowadzona w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko, a wymaga zmiany lub uzyskania nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W ocenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie największe kontrowersje w województwie, w kontekście możliwości realizacji, budzą planowane elektrownie wiatrowe, a podstawowym problemem, z którym mierzą się służby RDOŚ, jest przede wszystkim brak na szczeblu krajowym regulacji prawnych dotyczących ochrony krajobrazu. Brak jednoznacznych wskazań w przygotowanych i poddanych strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko dokumentach planistycznych, wobec wysokich walorów krajobrazu Warmii i Mazur, utrudnia pogodzenie realizacji tego typu przedsięwzięć z ochroną walorów krajobrazowych.

Skala problemu została dostrzeżona również przez samorząd województwa, który w stanowisku Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 kwietnia 2012 roku w sprawie zasad lokalizacji obiektów energetyki wiatrowej wskazał, że *Obszary chronione z natury swojej (wartości dla bioróżnorodności regionu jak i kraju), oraz cenne krajobrazowo, powinny być wyłączone z lokalizacji energetyki wiatrowej. Taka jest logika zrównoważonego rozwoju i powszechnej wykładni jakościowej zarządzania przestrzenią.* Marszałek Województwa zlecił wykonanie badań, na postawie których wskazane zostaną potencjalne lokalizacje obiektów dużej energetyki wiatrowej (poprzez określenie obszarów, w stosunku do których sugerowane będzie wykluczenie lokalizacji tego typu obiektów). Pamiętając, że opracowanie to nie będzie miało mocy prawnej, pozostaje mieć nadzieję, że jego założenia staną się wytycznymi dla inwestorów oraz organów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne, do wyboru lokalizacji najmniej kolidujących z przyrodą, w tym z krajobrazem, i zamieszkaną zabudową.

Wiele kontrowersji społeczeństwa wzbudza również brak regulacji prawnych w zakresie minimalnej odległości posadowienia turbin wiatrowych od zabudowań mieszkaniowych. Do stwierdzenia takiego uprawniają wieloletnie spory toczące pomiędzy lokalną społecznością a inwestorami. Doświadczenia i praktyka pokazuje, że jest to najczęstszy problem, zgłaszany w trakcie konsultacji społecznych, w postępowaniach prowadzonych przez organy ochrony środowiska na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. W ocenie społeczeństwa spełnienie norm akustycznych to za mało, aby uznać za bezpieczną lokalizację wiatraka w odległości około 300-400 m od zabudowy mieszkaniowej. Kwestie związane z efektem migotania cieni, infradźwiękami, odrywaniem się fragmentów śmigieł (jak miało to miejsce w warmińsko-mazurskim) lub kawałków lodu w wyniku oblodzenia śmigieł w okresie zimowym, to najczęstsze uwagi zgłaszane w toku postępowania o oś. Jest to problem przewijający się przez ostatnie lata i wydaje się być wiodącym przez co najmniej kilka następnych.

Pozytywne zmiany w ocenach oddziaływania na środowisko

Mimo pewnych zastrzeżeń odnośnie do sposobu przeprowadzania przez organy gminne postępowań w sprawie ooś, należy podkreślić wyraźne zmiany jakie zaszły w podejściu tych organów do procedury ooś. Daje się zauważyć znacznie większą staranność w zakresie:

- kwalifikowania przedsięwzięć do grupy mogących znacząco oddziaływać na środowisko, czyli rozstrzygania potrzeby uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- zapewnienia udziału społeczeństwa w ooś – rzadkością jest już sytuacja, w której ten element postępowania byłby pominięty (powszechna jest również wiedza o konieczności ponawiania udziału społeczeństwa w postępowaniu, w przypadku gdy złożony zostaje np. aneks do raportu ooś);
- zapewnienia stronom możliwości zapoznania się z całością akt sprawy oraz zgłoszenia uwag przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie – zgodnie art. 10 Kodeksu postępowania administracyjnego (element postępowania, którego brak był najczęstszym powodem uchylecia, przez organ odwoławczy, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach);
- jakości wydawanych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (warunki formułowane są precyzyjnie, ujmowanie wszystkich warunków wskazanych przez RDOŚ i organ inspekcji sanitarnej, sporządzanie dobrej jakości uzasadnień uwzględniających odniesienie się do uwag zgłoszonych w toku postępowania z udziałem społeczeństwa).

Dodatkowo podkreślenia wymaga wzrost zrozumienia u inwestorów konieczności zapewnienia dobrej jakości dokumentacji. Coraz częściej sporządzane KIP posiadają szczegółową analizę w zakresie emisji zanieczyszczeń do środowiska (hałas, powietrze), jak również szczegółowy opis przyrodniczych elementów środowiska. Dokładna wiedza o przedsięwzięciu pozwala w wielu przypadkach odstąpić od ooś, co wiąże się z brakiem konieczności opracowania raportu ooś, a stronom postępowania pomaga rozpoznać specyfikę inwestycji. O ile wysokiej

jakości KIP nie każdorazowo powoduje odstąpienie od ooś, to jednak bardzo usprawnia postępowanie. W przypadku, kiedy przeprowadzenie ooś jest mimo wszystko potrzebne, dobra KIP jest bardzo pomocna w uszczegółowieniu zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko.

Dostrzeżone zostało również istotne znaczenie informacji o stanie przyrody - bardzo często inwestorzy składając wnioski o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wykonują inwentaryzację przyrodniczą, konsultując wcześniej z RDOŚ zakres badań. Sama konieczność inwentaryzacji nie jest już kwestionowana (jak to było w przeszłości), wątpliwości sprowadzają się głównie do jej zakresu.

Podsumowanie

Praktyka pokazuje, że niemal cały ciężar oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko spoczywa na RDOŚ - analizowanie dokumentacji, wzywanie do uzupełnień lub wyjaśnień zapisów KIP, raportów ooś, jak również treści opinii sanitarnych. Wszystkie te starania mają służyć w konsekwencji precyzyjnemu wskazaniu warunków realizacji inwestycji. Wszystko to znacznie jednak wydłuża terminy obowiązujące w ramach postępowania ooś. Mimo to z całą pewnością można stwierdzić, że postępowania przeprowadzone przez RDOŚ oraz wydane przez niego postanowienia, pozytywnie wpływają na jakość decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanych przez organy gminy.

Obserwując rozwój systemu ooś w województwie warmińsko-mazurskim należy podkreślić duże znaczenie RDOŚ w procesie inwestycyjnym. Jest to zauważalne przede wszystkim w liczbie oraz tematyce spotkań prowadzonych pomiędzy RDOŚ, organami gminy i inwestorami. Większość inwestorów postrzega ooś oraz decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach jako kluczowe elementy w ubieganiu się o pozwolenie na realizację przedsięwzięcia. Zainteresowanie roboczymi spotkaniami z RDOŚ, jeszcze przed rozpoczęciem procedury zmierzającej do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, świadczy o wzrastającym zrozumieniu inwestorów dla tego procesu oraz trosce o jakość sporządzanej

dokumentacji, co z kolei przekłada się na sprawność prowadzonych postępowań.

Wspólne rozwiązywanie problemów proceduralnych, pojawiających się w postępowaniach ooś, w drodze dialogu RDOŚ – organ gminy, świadczy o poczuciu odpowiedzialności tych organów za jakość prowadzonych postępowań i wydawanych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach - zwłaszcza w kontekście pozyskiwania przez inwestorów środków europejskich.

Wykaz źródeł

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397, ze zm.).

Stanowisko Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie zasad lokalizacji energetyki wiatrowej w województwie.

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199 poz. 1227 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).



Anna Czyżowicz

Wydział Ocen Oddziaływania na Środowisko
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Szczecinie
ul. Jagiellońska 32, 70-382 Szczecin
anna.czyzowicz.szczecin@rdos.gov.pl

Inwestycje realizowane na terenie województwa zachodniopomorskiego – najczęstsze problemy w procedurze oceny oddziaływania na środowisko

Streszczenie: System ocen oddziaływania na środowisko w prawodawstwie polskim obejmuje procedury skomplikowane, wymagające od urzędnika posiadania zmysłu analitycznego, jak również wiedzy w dziedzinie ochrony środowiska, w tym również w zakresie ochrony przyrody. W ciągu pięciu lat funkcjonowania Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Szczecinie pojawiło się wiele problemów związanych z prowadzeniem postępowań w ww. zakresie, a ich zarys przedstawiono w niniejszym artykule. Opisano m.in. kwestie związane z: niezgodnością planowanych inwestycji z ustaleniami aktualnie obowiązujących przepisów prawa, brakiem możliwości realizacji inwestycji z uwagi na zakazy wynikające z przepisów prawa, kwestią uzgodnienia/braku uzgodnienia planowanej inwestycji, czy też sposobem dopuszczenia organizacji ekologicznych do postępowania.

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Szczecinie (RDOŚ) od wejścia w życie 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 (ustawa ooś), prowadzi sprawy związane z oceną oddziaływania inwestycji na środowisko, jak również sprawy związane z oceną oddziaływania planowanych przedsięwzięć na obszary Natura 2000. Z uwagi na usytuowanie województwa zachodniopomorskiego względem granicy niemieckiej, RDOŚ współuczestniczy również w prowadzeniu

postępowań dotyczących oceny oddziaływania planowanych inwestycji, planów/programów na środowisko w kontekście transgranicznym.

W kolejnych latach funkcjonowania RDOŚ liczba spraw z zakresu ocen oddziaływania na środowisko wzrastała. Dotyczyło to zarówno wniosków, w odniesieniu do których Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie był właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i postępowań w których współuczestniczył jako organ opiniujący i/lub uzgadniający.

Inwestycje planowane do realizacji oraz realizowane przy dofinansowaniu ze środków Unii Europejskiej

Na terenie województwa zachodniopomorskiego występuje niezwykle zróżnicowanie pod względem rodzajów planowanych inwestycji. Są to nie tylko duże inwestycje o znaczeniu lokalnym lub nawet regionalnym, realizowane przy współfinansowaniu ze środków Unii Europejskiej, lecz również niewielkie przedsięwzięcia realizowane przez indywidualnych beneficjentów. Najwięcej, spośród przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko było: farm wiatrowych, biogazowni, inwestycji przeciwpowodziowych i melioracyjnych, zabudowy mieszkaniowej, obiektów handlowych i magazynowych, a także inwestycje drogowych oraz związanych z chowem i hodowlą zwierząt (głównie nerek i drobiu).

Wśród inwestycji podlegających dofinansowaniu ze środków Unii Europejskiej, dla których zakończono postępowanie zmierzające do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, warto wymienić:

- inwestycję realizowaną przy współfinansowaniu ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko - budowa terminalu skroplonego gazu ziemnego LNG w Świnoujściu (realizowana przez PolskieLNG) wraz z towarzyszącymi mu inwestycjami w postaci budowy nabrzeża LNG w porcie zewnętrznym w Świnoujściu (realizowanego przez Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A.) oraz falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu

- (realizowanego przez Urząd Morski w Szczecinie);
- inwestycję realizowaną przy współfinansowaniu ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko - budowa gazociągów Szczecin - Gdańsk i Świnoujście – Szczecin (realizowane przez Gaz System S.A.);
 - realizację portów jachtowych i marin w otoczeniu Zalewu Szczecińskiego, w Szczecinie oraz na wybrzeżu Bałtyku w ramach Zachodniopomorskiego Szlaku Żeglarskiego w następujących miejscowościach: w Szczecinie (Wyspa Grodzka), Wolinie, Wapnicy, Kamieniu Pomorskim, Dziwnowie i w Darłowie, jak również modernizację marin i przystani jachtowych w Szczecinie (Marina Pogoń i Przystań Jachtowa AZS) oraz Portu Jachtowego w Kołobrzegu (realizowana przy współfinansowaniu ze środków Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka);
 - modernizację Regionalnej Linii Kolejowej nr 403 Wałcz – Kalisz Pomorski – Ulikowo oraz modernizację Regionalnej Linii Kolejowej nr 402 wraz z łącznicą do Portu Lotniczego w Goleniowie (Polskie Linie Kolejowe S.A.) – inwestycja realizowana przy współfinansowaniu ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013.

Powyższe inwestycje to tylko niewielki odsetek wszystkich, które trafiają do RDOŚ w Szczecinie, jednak z uwagi na rangę i charakter, powyższe projekty wymagały szczególnej uwagi. Warto podkreślić jest również fakt, iż w latach 2011 i 2012 służby RDOŚ brały udział w prowadzonych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska procedurach administracyjnych zmierzających do wydania decyzji zezwalających na realizację inwestycji w postaci farm wiatrowych usytuowanych na terenie Morza Bałtyckiego, w Niemieckiej Wyłącznej Strefie Ekonomicznej.

Problemy proceduralne związane z oceną oddziaływania planowanych przedsięwzięć na środowisko

Niezgodność planowanej inwestycji z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Jednym z problemów, jaki pojawił się w RDOŚ podczas prowadzonych postępowań w zakresie ocen oddziaływania na środowisko, była ocena analizowanych inwestycji pod względem ich zgodności z zapisami aktualnie obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp).

Przypadek 1. Inwestor wystąpił do RDOŚ z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji polegającej na budowie farmy wiatrowej wraz z towarzyszącą infrastrukturą w granicach terenu objętego mpzp. Zapisy planu dopuszczały lokalizację tego typu inwestycji jedynie przy spełnieniu szeregu warunków, w tym m.in. przy zachowaniu minimalnej odległości 200 m od granic istniejących i proponowanych obszarów chronionych, natomiast wszystkie z planowanych w ramach przedmiotowej farmy elektrownie wiatrowe, miały zostać zlokalizowane w centralnej części obszaru Natura 2000 – obszaru specjalnej ochrony ptaków.

Jak wynika z art. 80 ust. 2 ustawy ooś, właściwy organ może wydać dla planowanego przedsięwzięcia decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli stwierdzi zgodność lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami mpzp. We wskazanym przypadku, po przeanalizowaniu szczegółowych zapisów aktualnie obowiązującego mpzp oraz zakresu planowanej inwestycji, tutejszy organ stwierdził, że poszczególne elektrownie wiatrowe zlokalizowane zostaną w obszarze chronionym – obszarze Natura 2000 (i nie ma możliwości, aby je przesunąć w taki sposób, żeby zostały spełnione ustalenia planu) i z uwagi na niezgodność lokalizacji inwestycji z ustaleniami obowiązującego aktu prawa miejscowego, odmówił ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanej inwestycji.

Należy również podkreślić, że analiza w zakresie zgodności lokalizacji planowanej inwestycji powinna zostać przeprowadzona możliwie jak najszybciej, tj. na początkowym etapie postępowania administracyjnego, ponieważ stwierdzenie sprzeczności planowanej inwestycji z zapisami mpzp uniemożliwia określenie warunków środowiskowych. Zatem zgodnie z praktyką podyktowaną zasadą szybkości postępowania administracyjnego nie istnieje konieczność prowadzenia dalszych działań administracyjnych z udziałem organów opiniujących, w tym konieczność przeprowadzania postępowania uzgodnieniowego. Dlatego też istotnym jest, aby sprzeczność planowanej inwestycji z zapisami mpzp. została wykazana jak najszybciej, co jednocześnie zabezpieczy wnioskodawcę przed ponoszeniem niepotrzebnych kosztów, w tym kosztów związanych z przygotowaniem dodatkowej dokumentacji, np. raportu o oddziaływaniu inwestycji na środowisko. Powyższe potwierdził NSA w wyroku z dnia 16.09.2008 r. (sygn. II OSK 1036/07) - wydanym w czasie obowiązywania ustawy Prawo ochrony środowiska, która wówczas regulowała oceny oddziaływania na środowisko - słowami: *po stwierdzeniu sprzeczności zamierzonego przedsięwzięcia z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego brak było podstaw do podejmowania dalszych czynności w sprawie, w tym przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (art. 46 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska), analizy i oceny wpływu danego przedsięwzięcia (art. 47 ustawy), czy też uzgodnień z art. 48 ustawy.*

Przypadek 2. Inwestor planował realizować inwestycję polegającą na wykonaniu sieci wodociągowej na terenie częściowo objętym mpzp. Po przeanalizowaniu zapisów planu oraz przedłożonej karty informacyjnej przedsięwzięcia, tutejszy organ stwierdził, że średnica proponowanych rurociągów znacznie wykracza poza parametry określone w planie, dlatego też z uwagi na podejrzenie niezgodności planowanej inwestycji z mpzp zwrócił się do organu gminy z prośbą o interpretację zapisów planu. Organ gminy natomiast, posiłkując się opinią projektanta planu, uznał, że szczegółowe ustalenia parametrów w planie powinny być traktowane jedynie jako wyjściowe, ponieważ są one fakultatywne, przez co nie ma obowiązku ich zastosowania, a tym samym inwestycja jest zgodna z mpzp.

Dla służb RDOŚ interpretacja ta okazała się niemożliwa do akceptacji, tym bardziej, że art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż w planie obowiązkowo określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, natomiast dla każdego terenu elementarnego określa się szczegółowe ustalenia w zakresie infrastruktury technicznej po to, aby były one przestrzegane. Mając zatem powyższe na uwadze, wystosowano do inwestora pismo, w którym wskazano na niezgodność planowanej inwestycji z ustaleniami mpzp i brak możliwości jej realizacji. W konsekwencji takie działanie organu doprowadziło do wycofania złożonego wcześniej przez inwestora wniosku oraz do złożenia nowego wniosku z parametrami zgodnymi z ustaleniami aktualnie obowiązującego mpzp.

Widać więc z powyższego, że organ w ramach oceny zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami mpzp jest zobowiązany zweryfikować także zgodność parametrów inwestycyjnych określonych w planie, jako elementu treści tego dokumentu. Jak stwierdził WSA w Lublinie w wyroku z dnia 30.09.2010 r. (sygn. II SA/Lu 335/10), w którym wskazano, iż *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem prawa miejscowego, którego ustalenia wiążą w sposób bezwzględny również organy orzekające w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia (art. 80 ust. 2 ustawy)*. Ponadto Gruszecki (2013) wskazuje, iż z postanowień art. 80 ust. 2 ustawy oos wynika niezbicie, że zgodność z postanowieniami mpzp jest podstawowym kryterium (poza wyjątkami wynikającymi z tego przepisu) oceny zamierzeń inwestycyjnych podmiotu ubiegającego się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Stwierdzenie sprzeczności lokalizacji przedsięwzięcia z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwalnia organ prowadzący postępowanie z konieczności przeprowadzania postępowania wyjaśniającego w szerszym zakresie.

Brak możliwości zrealizowania inwestycji z uwagi na zakazy wynikające z przepisów prawa

Przypadek 1. Inwestor zamierza zrealizować inwestycję polegającą na wydobywaniu kruszyw na terenie nie objętym mpzp, w stosunku do którego uchwalono jednak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przy czym w studium nie ujęto inwestycji polegających na wydobywaniu kruszyw.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, w przypadku braku mpzp podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ww. ustawą jest dozwolone wyłącznie wówczas, gdy nie naruszy sposobu wykorzystywania nieruchomości, ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Natomiast studium nie obejmowało tego typu inwestycji, w związku z czym tutejszy organ wskazał organowi gminy, że brak uwzględnienia złoża kruszywa naturalnego w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy stanowi niezgodność z obowiązującymi przepisami prawa, a tym samym może uniemożliwić realizację planowanego przedsięwzięcia.

Przypadek 2. Inwestor zamierza zrealizować inwestycję polegającą na rozbudowie istniejącego ośrodka wypoczynkowego na obszarze objętym mpzp, w sąsiedztwie rezerwatu, dla którego został uchwalony plan ochrony rezerwatu. Zgodnie z obowiązującym mpzp teren inwestycyjny znajdował się w granicach terenów usług turystycznych, gastronomii i handlu, terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz terenów zabudowy usługowej. W ustaleniach mpzp dotyczących zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, istnieje zapis wskazujący na fakt, iż *realizacja inwestycji na terenach przyległych do granic rezerwatu przyrody musi uwzględniać zasady ochrony tych terenów, określone w przepisach odrębnych.* Zatem zdaniem tutejszego organu inwestycja powinna być zgodna z zapisami rozporządzenia Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie ustanowienia planu ochrony dla rezerwatu przyrody. W powyższym planie natomiast istnieje zapis wskazujący na fakt, iż w odległości minimum 200 m od granic rezerwatu nie należy projektować

inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Z uwagi na fakt, iż w ramach inwestycji przewiduje się rozbudowę istniejącego ośrodka wczasowego, zlokalizowanego w odległości ok. 100 m od granicy rezerwatu, zachodziło podejrzenie niezgodności planowanej inwestycji z zapisami ww. planu.

Wobec powyższego skierowano pismo informujące o podejrzeniu niezgodności planowanej inwestycji z zapisami istniejącego mpzp, natomiast organ gminy po ponownym przeanalizowaniu przedłożonych przez inwestora dokumentów stwierdził, że planowane przedsięwzięcie nie zawiera się w katalogu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko i umorzył prowadzone w tym zakresie postępowanie administracyjne.

Przypadek 3. Inwestor przewiduje realizację inwestycji w postaci wykonania stawów w granicach obszaru chronionego krajobrazu, natomiast uchwała w sprawie obszarów chronionego krajobrazu zawiera zakazy uniemożliwiające realizację planowanej inwestycji.

W związku z powyższym wskazano organowi gminy, że planowana inwestycja w myśl aktualnie obowiązujących przepisów nie może zostać zrealizowana, dlatego też nie ma racjonalnych powodów do dalszego prowadzenia postępowania zmierzającego do wydania decyzji środowiskowej, co wiązałoby się z narażeniem inwestora na niepotrzebne wydatki, niezbędne do wykonania dodatkowej dokumentacji. Należy podkreślić, iż wiedza o braku możliwości zrealizowania planowanej inwestycji - z uwagi na obowiązujące zakazy - powinna skłonić organ administracji właściwy do wydania wnioskowanej decyzji do odmowy określenia środowiskowych uwarunkowań. W rzeczonych przypadkach należałoby podjąć tożsame kroki jak w przypadku stwierdzenia braku zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami mpzp.

Kwestia uzgodnienia/braku uzgodnienia planowanej inwestycji

Uzgodnienie planowanej inwestycji następuje na zasadach określonych w art. 77 ustawy ooś, zatem właściwe organy uzgadniające, po przeprowadzeniu stosownych analiz, uzgadniają planowaną inwestycję, określając jednocześnie takie warunki realizacji i eksploatacji inwestycji, które jednocześnie pozwolą na jej funkcjonowanie oraz zabezpieczą poszczególne komponenty środowiska przed oddziaływaniem ze strony inwestycji.

W omawianym przypadku organ gminy wystąpił z prośbą o uzgodnienie inwestycji, przedkładając raport o oddziaływaniu na środowisko inwestycji polegającej na budowie fermy nerek. Po przeanalizowaniu przedłożonej dokumentacji oraz po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w przedmiotowej sprawie tutejszy organ, mając na uwadze fakt, iż planowana inwestycja będzie negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym na przedmioty ochrony w pobliskich obszarach Natura 2000, postanowił nie uzgodnić planowanej inwestycji. Organ gminy prowadzący przedmiotowe postępowanie, wskazując na art. 77 ustawy ooś, uznał, że powyższy artykuł nie dopuszcza możliwości nieuzgodnienia inwestycji.

Jak wynika z art. 77 ustawy ooś, jeżeli jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do wydania wnioskowanej decyzji (najczęściej jest to wójt / burmistrz / prezydent) uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, a następnie określa bądź odmawia określenia warunków realizacji inwestycji. Należy bowiem podkreślić, że przepisy ustawy ooś, w tym zapis art. 81 ust. 2 jednoznacznie wskazują, kiedy organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia wydania zgody na realizację przedsięwzięcia. Organ gminy nie posiada jednak właściwości w zakresie oceny wpływu planowanych inwestycji na obszary Natura 2000, dlatego też, zgodnie z zapisami ustawy ooś, występuje do organu uzgadniającego - regionalnego dyrektora ochrony środowiska, posiadającego właściwości w tym zakresie. Zatem mimo braku

literalnego określenia w ustawie, że „organ nie uzgadnia”, należy wskazać, że w zależności od wyników przeprowadzanej oceny, organ uzgadniający może również odmówić uzgodnienia planowanej inwestycji.

Organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie mając odpowiednich narzędzi i stosownej wiedzy do tego, aby stwierdzić, czy planowane przedsięwzięcie może w znaczący negatywny sposób oddziaływać na obszary Natura 2000, zgodnie z zapisami ww. ustawy zwraca się o uzgodnienie inwestycji do właściwego organu, którym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Natomiast RDOŚ na zasadach i w zakresie określonych ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, po przeanalizowaniu przedłożonej w danej sprawie dokumentacji, jak również po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w oparciu o posiadane w swoich zasobach informacje o stanie przyrody, stwierdzając możliwość wystąpienia znaczącego negatywnego oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko, może odmówić określenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanej inwestycji, szczególnie uzasadniając swoje stanowisko.

Należy również podkreślić, że w stanowisku Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska wskazano, iż odmowa uzgodnienia planowanej inwestycji jest również możliwa wtedy, gdy przedłożona w toku prowadzonej procedury dokumentacja, mimo kilku wezwań do uzupełnienia, nadal (po uzupełnieniach) nie pozwala na określenie warunków środowiskowych (Grudzińska i Zarzecka 2011). Odmowa określenia środowiskowych uwarunkowań w takim przypadku zatem jest konsekwencją pouczenia w wezwaniach, że w przypadku, gdy uzupełniana dokumentacja nadal będzie budziła wątpliwości, organ rozpatrzy sprawę w oparciu o dotychczas zgromadzoną dokumentację.

Udział organizacji ekologicznych w postępowaniach w sprawie oceny oddziaływania na środowisko

Przypadek 1. Rok po wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanej inwestycji, na podstawie art. 31 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (ustawa kpa), organizacja ekologiczna zgłasza się z wnioskiem o dopuszczenie do zakończonego postępowania.

Organ po zapoznaniu się z wnioskiem złożonym przez organizację ekologiczną, postanowieniem odmówił dopuszczenia organizacji do postępowania, ponieważ zostało ono zakończone. Należy bowiem podkreślić, że organizacja społeczna *może skutecznie domagać się dopuszczenia jej do udziału w sprawie dotyczącej innej osoby, o ile zostaną spełnione przesłanki określone w art. 31 §1 k.p.a., tylko w sytuacji gdy postępowanie to jest w toku* (wyrok WSA w Warszawie z dnia 17.12.2010 r., sygn. VII SA/Wa 1626/10).

Przypadek 2. Organizacja ekologiczna składa wniosek o dopuszczenie do prowadzonego postępowania administracyjnego o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na prawach strony, natomiast organ rozważa czy zachodzi potrzeba wystosowania postanowienia dopuszczającego organizację do postępowania zgodnie z żądaniem organizacji.

W postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia, możliwy jest udział organizacji społecznych w dwóch przypadkach. Udział organizacji ekologicznych, które w myśl ustawy kpa są jednocześnie organizacjami społecznymi, dopuszcza art. 44 ust. 1 ustawy ooś, mówiący o tym, że *organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony*. Należy jednak podkreślić, że powyższy przepis ma wyłącznie zastosowanie w przypadkach, kiedy dla przedsięwzięcia został nałożony obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i został określony zakres raportu.

W przypadku braku konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania inwestycji na środowisko artykuł 44 ustawy ooś nie będzie miał zastosowania. Niemniej jednak w takim przypadku prawo do włączenia się do postępowania, zmierzającego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, daje organizacji społecznej art. 31 § 1 ustawy kpa, który mówi, że *organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem:*

- *wszczęcia postępowania;*
- *dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.*

Wyraźnie więc widać z powyższego, że organizacja społeczna może zostać włączona do postępowania, jeżeli spełni ona jednocześnie obie z powyższych przesłanek – udział organizacji w postępowaniu jest uzasadniony jej celami statutowymi oraz za udziałem organizacji w postępowaniu przemawia interes społeczny. Zatem jak wskazuje w swoim wyroku z dnia 26.06.2009 r. NSA (sygn. II OSK 1038/08) *organizacja społeczna ubiegająca się o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu ... nie może poprzestać na przedstawieniu swoich celów statutowych. Organizacja społeczna powinna uprawdopodobnić, że przyczyni się aktywnie do lepszego wypełnienia przez postępowanie administracyjne jego celów.* Dopiero wówczas będzie można przyjąć, że za jej udziałem przemawia interes społeczny. Niemniej jednak podkreślenia wymaga fakt, iż wiedza i doświadczenie organizacji społecznych (ekologicznych) często jest pomocna, a niekiedy niezbędna w prowadzonych procedurach administracyjnych, zwłaszcza w sytuacjach kontrowersyjnych, dlatego też organ administracji publicznej, włączając daną organizację społeczną do prowadzonego postępowania liczy na aktywny jej udział, co pomoże organowi ustalić takie warunki realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia, które jednocześnie pozwolą na funkcjonowanie planowanych inwestycji i zapewnią ochronę wszystkim komponentom środowiska.

Należy również zauważyć, że kwestia sposobu włączenia organizacji społecznej do prowadzonego postępowania administracyjnego jest różnorodnie traktowana przez organy administracji publicznej. Istnieją przypadki, w których organy administracji publicznej wydają postanowienia dopuszczające do prowadzonego postępowania administracyjnego organizacje społeczne, w innych przypadkach po upływie 30 dni od dnia wniesienia żądania o włączenia do prowadzonego postępowania uznaje się, że organizacja została dopuszczona do postępowania (bez wydania postanowienia). Jednak jak wskazuje WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 28.11.2012 r. (sygn. II SA/Sz 818/12), *brak formalnego postanowienia nie uniemożliwia organizacji społecznej udziału w postępowaniu, składania pism i merytorycznych oświadczeń, a doręczanie organizacji pism, postanowień czy decyzji, można uznać jako dopuszczenie organizacji do udziału w postępowaniu administracyjnym*. Kędziora (2011) wskazuje, iż o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu powinno wyrażnie w każdym przypadku rozstrzygać postanowienie organu administracji publicznej, uwzględniające lub odrzucające żądanie organizacji społecznej w przedmiotowej kwestii. Zatem wskazanym nie tylko dla utrzymania porządku w wypracowanej w toku procedury dokumentacji, lecz również w celu uniknięcia jakichkolwiek nieprawidłowości, czy też nieścisłości, mogących przyczynić się do przedłużenia lub wznowienia postępowania administracyjnego po wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, niezbędnym byłoby wydawanie postanowień o dopuszczeniu/odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do postępowania administracyjnego wraz z uzasadnieniem stanowiska. Powyższy schemat postępowania wyeliminuje bowiem wszelkie nieprawidłowości w procedurze, a tym samym pozwoli na uniknięcie kontrowersyjnych sytuacji, przejawiających się tym, że organ uznał, że organizacja nie może zostać włączona do procedury, a nie wydał w tej sprawie postanowienia odmawiającego dopuszczenia do postępowania. Mówi o tym w wyroku NSA z dnia 06.09.2012 r. (sygn. II OSK 1767/12) - *za niezgodne z prawem uznać należy postępowanie, które polega na tym, że organ administracji ani nie wydaje postanowienia o dopuszczeniu organizacji społecznej do udziału w postępowaniu, ani nie*

wydaje postanowienia o odmowie dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu. W takiej sytuacji organizacja faktycznie nie zostaje dopuszczona do udziału w postępowaniu, ale jednocześnie nie może tego kwestionować przed organem wyższego stopnia oraz następnie przed sądem administracyjnym.

Podsumowanie

W trakcie pięciu lat funkcjonowania RDOŚ, pojawiło się wiele problemów związanych z prowadzonymi procedurami w zakresie ocen oddziaływania na środowisko. Najważniejsze z tych problemów zostały opisane powyżej, natomiast w przypadku pojawienia się w przyszłości podobnych problemów, należy zwrócić uwagę na poniższe kwestie:

- lokalizacja planowanej inwestycji musi być zgodna z ustaleniami mpzp, w tym w szczególności z lokalizacją i innymi uszczegółowieniami (dotyczącymi np. parametrów technicznych);
- w przypadku braku możliwości zrealizowania planowanej inwestycji (niezgodność planowanej inwestycji z obowiązującymi przepisami prawa), organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie powinien podejmować dalszych czynności w sprawie, w tym prowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, czy też uzgodnień z właściwymi w sprawie organami uzgadniającymi;
- w zależności od wyników przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko, organ uzgadniający może nie uzgodnić planowanej inwestycji, co w konsekwencji obliguje organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do uwzględnienia stanowisk organów uzgadniających;
- organizacja społeczna może na podstawie art. 31 § 1 ustawy kpa włączyć się do prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wyłącznie wtedy, gdy jednocześnie zostaną spełnione obie przesłanki:
 - udział organizacji w postępowaniu jest uzasadniony celami statutowymi organizacji;

- za udziałem organizacji w postępowaniu przemawia interes społeczny; natomiast o dopuszczeniu lub o odmowie dopuszczenia organizacji do prowadzonego postępowania powinno w każdym przypadku rozstrzygać postanowienie organu administracji publicznej, uwzględniające lub odrzucające żądanie organizacji społecznej w przedmiotowej kwestii.

Wykaz źródeł

- Grudzińska I., Zarzecka J. 2011. Zmiany w postępowaniach administracyjnych w sprawach ocen oddziaływania na środowisko, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa.
- Gruszecki K. 2013. Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz. Wolters Kluwer (LEX), Warszawa.
- Kędziora R. 2011. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981, ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16.09.2008 r. (sygn. II OSK 1036/07).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26.06.2009 r.
(sygn. II OSK 1038/08).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia
30.09.2010 r. (sygn. II SA/Lu 335/10).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia
17.12.2010 r., sygn. VII SA/Wa 1626/10).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06.09.2012 r.
(sygn. II OSK 1767/12).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia
28.11.2012 r. (sygn. II SA/Sz 818/12).

DOŚWIADCZENIA
URZĘDÓW MARSZAŁKOWSKICH



**DOLNY
ŚLĄSK**

Agata Kopec

Departament Funduszy Europejskich

Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego

Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław

agata.kopec@dolnyslask.pl

Weryfikacja procedury oceny oddziaływania na środowisko projektów ubiegających się o dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013

Streszczenie: Ocena oddziaływania na środowisko jako główna procedura administracyjna prowadzona przed podjęciem realizacji przedsięwzięć, mająca na celu rozważenie środowiskowych warunków ich realizacji, została uznana przez Instytucję Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym dla Województwa Dolnośląskiego (RPO WD) za kluczowe zagadnienie, mogące mieć istotny wpływ na możliwość dofinansowania ze środków UE. Wobec tego instytucja ta wprowadziła odpowiednie zapisy już do samej treści wspomnianego programu, który został przyjęty przez Komisję Europejską, a następnie do kolejnych dokumentów umożliwiających jego prawidłowe wdrożenie. W niniejszym artykule zaprezentowane zostały szczegółowe rozwiązania, zmierzające do zachowania poprawności ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć dofinansowanych w ramach RPO WD.

Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 (RPO WD) jest podstawą realizacji strategicznych przedsięwzięć, przygotowanych przez dolnośląskie jednostki samorządu terytorialnego oraz inne jednostki publiczne i prywatne, możliwych do realizacji ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Zadania te zmierzają do zmniejszenia dysproporcji ekonomicznych, społecznych i terytorialnych w regionie.

Celem RPO WD jest podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. Cel ten, ustalony zgodnie ze „Strategią Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku”, wpisuje się w cele i priorytety „Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia”. Jednocześnie zapisy RPO WD są zgodne z treścią stosownych rozporządzeń Rady i Parlamentu Europejskiego, dotyczących funduszy strukturalnych w latach 2007-2013, oraz uwzględniają potrzebę zdynamizowania realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej.

Obszary interwencji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, wskazane w rozporządzeniu Rady i Parlamentu Europejskiego nr 1080/2006 oraz odpowiadające poszczególnym potrzebom regionu, zostały ujęte w RPO WD w ramach dziesięciu osi priorytetowych. Realizowane osie priorytetowe obejmują:

- stymulowanie i propagowanie regionalnej przedsiębiorczości i innowacyjności oraz zwiększanie zdolności w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego - priorytet „Przedsiębiorstwa i innowacyjność”;
- poprawę dostępu do usług informatycznych - priorytet „Społeczeństwo informacyjne”;
- inwestycje i rozwój transportu, w tym usprawnianie połączeń drogowych, kolejowych, oraz promocję transportu ekologicznego - priorytet „Transport”;
- inwestycje związane z szeroko pojętą ochroną środowiska naturalnego oraz zapobieganiem zagrożeniom naturalnym i technologicznym - priorytet „Środowisko i bezpieczeństwo ekologiczne”;
- bezpieczeństwo dostaw energii oraz rozwój produkcji energii odnawialnych - priorytet „Energetyka”;
- promowanie walorów przyrodniczych jako potencjału dla rozwoju zrównoważonej turystyki oraz podnoszenie rangi kultury regionu poprzez jej promowanie, rozwój infrastruktury kulturalnej i zachowanie dziedzictwa kulturowego - priorytet „Turystyka i Kultura”;
- zwiększenie dostępności i atrakcyjności edukacji i wyrównywanie

- szans społecznych poprzez inwestycje - priorytet „Edukacja”;
- poprawę i rozwój infrastruktury ochrony zdrowia - priorytet „Zdrowie”;
- zrównoważony rozwój obszarów miejskich - priorytet „Miasta”.

W RPO WD realizowany jest także priorytet „Pomoc Techniczna”, który ma na celu podniesienie zdolności absorpcyjnych środków funduszy strukturalnych w ramach programu oraz zapewnienie jego sprawnej i efektywnej realizacji.

Instytucją Zarządzającą RPO WD (IZ RPO WD) jest Zarząd Województwa Dolnośląskiego. Realizację programu, w zakresie przyznanych zadań, obsługują komórki organizacyjne Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego (UMWD), w tym przede wszystkim Departament Regionalnego Programu Operacyjnego. Departament ten ze względu na zakres kompetencji został podzielony na dwa Wydziały – Zarządzania oraz Wdrażania. W ten sposób IZ RPO WD w strukturze organizacyjnej UMWD zapewniła rozdzielność swoich funkcji m.in. ogłaszania naborów i oceny projektów, zawierania umów o dofinansowanie, postępowania odwoławczego.

Instytucja Zarządzająca przekazała do Dolnośląskiej Instytucji Pośredniczącej (DIP) wybrane kompetencje w zakresie realizacji części priorytetów „Przedsiębiorstwa i innowacyjność” i „Energetyka” RPO WD, tj. w działaniach, w których głównymi beneficjentami są przedsiębiorcy. Przy czym IZ RPO WD zachowała kontrolę nad sposobem i skutecznością realizacji przekazanych zadań.

Ocena projektów ubiegających się o dofinansowanie w ramach RPO WD

Zasady oceny

Do oceny i wyboru projektów w ramach RPO WD stosuje się kryteria zatwierdzone przez Komitet Monitorujący RPO WD oraz Zarząd Województwa Dolnośląskiego. IZ RPO WD uznała, iż postępowanie

w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (oos) stanowi istotny element procesu inwestycyjnego warunkujący sposób oraz termin realizacji inwestycji i wobec tego poprawność jego należy weryfikować już na etapie oceny formalnej wniosków o dofinansowanie. Odbywa się to w oparciu o kryterium oceny „Procedura oceny oddziaływania na środowisko” i sprawdzane jest przez pracowników IZ RPO WD, tj. Departamentu Regionalnego Programu Operacyjnego, a w przypadku niektórych projektów z priorytetów „Przedsiębiorstwa i innowacyjność” i „Energetyka” – przez pracowników DIP, zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”. Z uwagi na odmienny typ beneficjentów projektów ww. priorytetów przyjęto odrębne rozwiązania systemowe w zakresie wymagań dokumentacji oos.

Istotnym faktem jest, iż osoby oceniające projekty pod względem formalnym w IZ RPO WD pełną jednocześnie funkcję opiekuna projektów (ok. 50 osób), który zajmuje się danym projektem od momentu złożenia wniosku o dofinansowanie do jego rozliczenia końcowego. Rozwiązanie takie znacznie poprawia komunikację z wnioskodawcą na różnych etapach realizacji inwestycji oraz zapewnia sprawniejszą procedurę wdrożenia i rozliczania projektów. Od osób pełniących takie funkcje wymagana jest znajomość przepisów dotyczących systemu ocen oddziaływania na środowisko, a także wielu innych regulacji dotyczących m.in. prawa budowlanego, zamówień publicznych, zasad rachunkowości.

W celu weryfikacji poprawności ocen oddziaływania na środowisko IZ RPO WD wprowadziła obowiązek dołączania do wniosku o dofinansowanie załącznika 4a – „Formularza do wniosku o dofinansowanie w zakresie oceny oddziaływania na środowisko” i 4b – „Zaświadczenia organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000”. Załączniki te są tożsame z załącznikami ujętymi w „Wytycznych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych”. Zasady ich wypełniania przedstawione w ww. wytycznych zostały również opisane w „Instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa

Dolnośląskiego na lata 2007-2013”, zatwierdzonej przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego. W dokumencie tym zwrócono uwagę na cały proces postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, tj. analizowana jest procedura od momentu złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, do momentu jej upublicznienia (dokumentacja z całości postępowania jest załącznikiem do wniosku o dofinansowanie). Weryfikacja poprawności ocen oddziaływania na środowisko przez pracowników IZ RPO WD odbywa się na podstawie karty weryfikacyjnej do kryterium „Procedura oceny oddziaływania na środowisko” będącej załącznikiem do listy sprawdzającej oceny formalnej (zgodnej z załącznikiem nr 3 przywołanych wytycznych).

Opiekunowie, w celu prawidłowej oceny projektów, otrzymują wsparcie merytoryczne w formie okresowych szkoleń wewnętrznych oraz - w przypadku wątpliwości dotyczących procedury oceny oddziaływania na środowisko - w postaci opinii przygotowanych przez menedżera ds. środowiska oraz kancelarii prawnej.

Najczęstsze problemy przy ocenie projektów

Zagadnienia dotyczące prawidłowości ocen oddziaływania na środowisko budziły wiele wątpliwości i nadal powodują wiele problemów zarówno po stronie beneficjentów, organów środowiskowych jak i instytucji zarządzających. Badanie ich poprawności wiąże się z koniecznością weryfikacji przeprowadzenia postępowania ooś z uwzględnieniem zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego oraz prowspólnotowej wykładni przepisów prawa krajowego. Sprawdzane jest zatem zastosowanie przepisów dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Poniżej krótka lista najczęstszych błędów pojawiających się na etapie oceny projektów:

- brak rozważania w trakcie ooś racjonalnych wariantów realizacji przedsięwzięcia;
- nieadekwatne działania minimalizujące lub kompensujące;
- niezgodność zakresu przedsięwzięcia pomiędzy decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, a pozwoleniem na budowę;
- nieprzeprowadzenie bądź błędne przeprowadzenie konsultacji społecznych;
- nieuwzględnienie łącznego oddziaływania przedsięwzięć powiązanych technologicznie;
- niedołączenie pełnej dokumentacji z postępowania ooś do wniosku o dofinansowanie;
- brak oceny oddziaływania na obszary Natura 2000;

oraz brak odniesienia w pozwoleniu na budowę do warunków środowiskowych określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a także trudności związane z usunięciem z powszechnie stosowanej praktyki procedur wydawania decyzji administracyjnych umarzających postępowanie administracyjne, zamiast decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Ponadto ze względu na zastrzeżenia KE m.in. w zakresie implementacji niektórych przepisów wspólnotowych do przepisów krajowych, konieczne było podejmowanie przez IZ RPO WD dodatkowych działań, które mogą w określony sposób „uzupełnić” procedury ooś. Tak było w przypadku np. ramowej dyrektywy wodnej i możliwości dofinansowania realizacji projektów przeciwpowodziowych i energetyki wodnej. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w związku z zarzutami KE opracowało we współpracy z Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej oraz Ministerstwem Środowiska wytyczne związane z przygotowaniem i oceną ww. projektów. W związku z tym zaistniała konieczność zmiany „Kryteriów wyboru operacji finansowanych w ramach RPO WD”, tj. przeniesienie z etapu oceny formalnej kryterium dot. zgodności z ramową dyrektywą wodną do etapu oceny merytorycznej dokonywanej przez ekspertów. Obowiązkowym jest

dołączanie do wniosku o dofinansowanie dodatkowej dokumentacji, tj. listy weryfikacyjnej wraz z ekspertyzą zaopiniowaną przez Dolnośląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu, Regionalną Dyrekcję Ochrony Środowiska we Wrocławiu oraz Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu.

Organizacja systemu oceny projektów w DIP w zakresie badania poprawności ooś odbywa się w nieco odmienny sposób z uwagi na specyficzny typ beneficjenta, tj. przedsiębiorców. W wielu przypadkach ze względu na duże koszty realizacji projektów, skomplikowaną procedurę oraz czas niezbędny do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dokumenty potwierdzające prawidłowe zastosowanie procedury ooś, mogą być dostarczone dopiero po wyborze projektu, ale koniecznie przed podpisaniem umowy o dofinansowanie. Wówczas weryfikacją poprawności procedur ooś zajmuje się ekspert zewnętrzny powołany do tego celu. Na etapie wniosku o dofinansowanie beneficjenci zostali zobligowani do złożenia jedynie „Oświadczeń w zakresie oceny oddziaływania na środowisko” oraz „Zaświadczeń organu monitorującego obszary Natura 2000”, a obowiązujące kryterium na etapie oceny formalnej „Procedura oceny oddziaływania na środowisko”, dotyczy weryfikacji oświadczenia wnioskodawcy.

Zagadnienia związane z badaniem kwestii środowiskowych poruszane są także na etapie oceny merytorycznej, dokonywanej przez Komisję Oceny Projektów (tj. ekspertów i pracowników IZ RPO WD), jako wpływ realizacji projektu na politykę środowiska. Jest to kryterium dodatkowe, punktowane (w skali 0-1-2), jeżeli projekt służy ochronie i poprawie jakości środowiska naturalnego, np. wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

W trakcie oceny strategicznej dokonywanej przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego badana jest zgodność projektu z polityką zrównoważonego rozwoju regionu. W ramach tego kryterium przeprowadzana jest procedura opiniowania projektów w zakresie aspektów środowiskowych przez przedstawicieli organizacji pozarządowych ekologicznych oraz Regionalnego Konserwatora Przyrody (RKP).

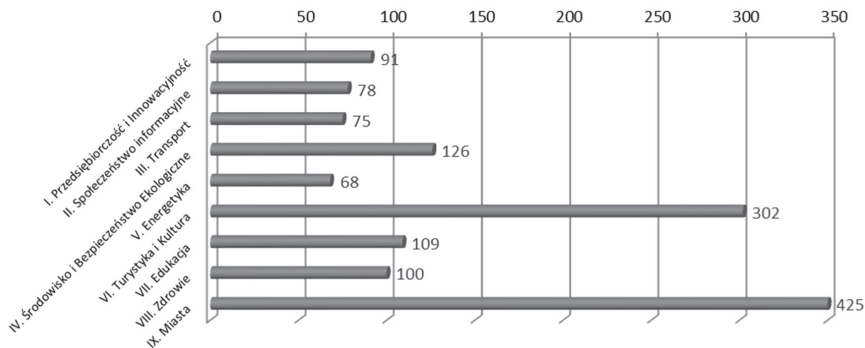
Konsultacje środowiskowe

Przebieg konsultacji

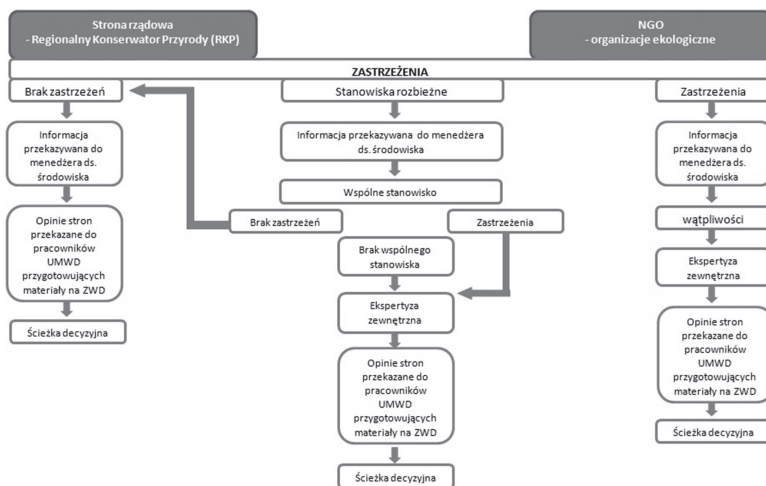
Procedura konsultacji środowiskowych została wprowadzona do systemu oceny projektów w wyniku negocjacji programu operacyjnego z Komisją Europejską (KE). Wtedy to przedstawiciele KE przedstawili IZ RPO WD rozwiązanie stosowane w Wielkiej Brytanii. Zaproponowali powołanie menadżera ds. środowiska, którego zadaniem byłoby m.in. zbieranie opinii partnerów dotyczących składanych projektów w zakresie aspektów środowiskowych. IZ RPO WD przyjęła ten pomysł i włączyła go do systemu oceny projektów, angażując przedstawiciela organizacji ekologicznych będącego członkiem Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny.

W konsultacjach środowiskowych uczestniczą przedstawiciele organizacji pozarządowych ekologicznych (NGO), za pośrednictwem członka KM RPO WD oraz przedstawiciele RKP. Dokumentacja projektowa (krótki opis projektu, ww. załączniki 4a i 4b) przekazywana jest przez menadżera ds. środowiska pocztą elektroniczną stronom opiniującym z wyznaczonym 10-dniowym okresem opiniowania. Procedurą tą objęte są prawie wszystkie projekty ubiegające się o dofinansowanie w ramach RPO WD. Wyłączenia dotyczą jedynie projektów z zakresu współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej, pomocy technicznej, odnawialnych instrumentów finansowych oraz projektów realizowanych w ramach priorytetu dotyczącego wzrostu konkurencyjności dolnośląskich przedsiębiorstw, które nie podlegają ooś.

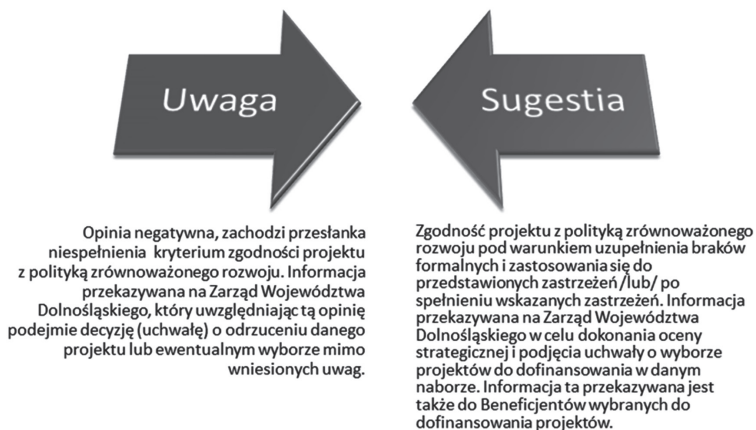
Dotychczas poddano konsultacjom środowiskowym 1374 projekty (stan na 31.12.2012 r.). W żadnym wypadku nie została zgłoszona negatywna opinia. Ewentualne uwagi stron opiniujących były wyjaśniane i zawsze kończyły się opinią pozytywną. Poniżej prezentowane ryciny dotyczące ilości wydanych opinii w podziale na priorytety RPO WD (ryc. 1), schematu przyjętej procedury konsultacji środowiskowych (ryc. 2) oraz możliwych form opinii (ryc. 3).



Ryc. 1. Uzyskane opinie od przedstawicieli organizacji pozarządowych ekologicznych oraz Regionalnego Konserwatora Przyrody w podziale na priorytety RPO WD (stan na 31.12.2012 r.)



Ryc. 2. Schemat procedury opiniowania zagadnień środowiskowych



Ryc. 3. Forma opinii konsultacji środowiskowych

W trakcie procedury konsultacji środowiskowych wielokrotnie pojawiają się sugestie stron opiniujących, które na bieżąco przekazywane są do beneficjentów wybranych do dofinansowania projektów. Dotyczą one przede wszystkim uzgodnionego sposobu i terminu prowadzenia prac budowlanych ze specjalistami z zakresu ochrony przyrody (np. ornitologami), możliwości wystąpienia pośrednich oddziaływań przedsięwzięć na obszary Natura 2000, bądź też konieczności uzupełnienia dokumentacji o inwentaryzację przyrodniczą w celu wykluczenia ewentualnego wpływu na przyrodę.

Ponadto wyniki przedmiotowej procedury są elementem badań ewaluacyjnych przeprowadzanych dla danego priorytetu RPO WD. Weryfikowany jest wówczas zakres, w jakim sugestie NGO i RKP były przydatne beneficjentom oraz jakie elementy zostały wykonane. Wyniki – raporty ewaluacyjne zamieszczane są na stronie www.rpo.dolnyślask.pl w zakładce „O Programie/Ewaluacja/Raporty”.

Zalety konsultacji środowiskowych

Wprowadzone dodatkowe konsultacje są narzędziem, które zwiększa efektywność i przejrzystość inwestycji ze względów

środowiskowych. Konsultacje te wybiegają poza stosowane wymogi formalne określone w aktach normatywnych. Dzięki przyjętej procedurze istnieje możliwość:

- uniknięcia niepotrzebnych sporów – przede wszystkim uniknięcia opóźnień w realizacji inwestycji oraz wydatków związanych z dokonywaniem zmian po zakończeniu budowy;
- polepszenia jakości podejmowanych decyzji – zebrane uwagi i propozycje ze strony organizacji pozarządowych pozwalają dostrzec aspekty decyzji, które trudno zauważyć bez udziału społecznego;
- ujawnienia błędów beneficjentów w związku z różnym zakresem przedsięwzięcia wykazanym na etapie ubiegania się o uzyskanie od RKP „Zaświadczenia organu monitorującego obszary Natura 2000”, a zakresem przedsięwzięcia ubiegającego się o dofinansowanie wykazanym we wniosku;
- rozwinięcia współpracy pomiędzy przedstawicielami organu środowiskowego a przedstawicielami organizacji ekologicznych;
- podjęcia określonych działań m.in. w związku z ochroną dziko występujących gatunków.

Podsumowanie

W ramach działalności IZ RPO WD podejmowano następujące działania stanowiące zestaw dobrych praktyk:

- IZ RPO WD zapewnia pomoc beneficjentom w zakresie kluczowych elementów postępowania administracyjnego o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organizując szkolenia w tym zakresie przed każdym naborem;
- w strukturze organizacyjnej IZ RPO WD wprowadzono funkcję opiekuna projektu - od złożenia wniosku do jego rozliczenia projektem zajmuje się jedna osoba. Rozwiązanie takie znacznie poprawia komunikację z wnioskodawcą na różnych etapach realizacji inwestycji oraz zapewnia sprawniejszą procedurę wdrożenia i rozliczania projektów;

- IZ RPO WD nawiązała ścisłą współpracę z Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska we Wrocławiu. Wspólnie organizowane są szkolenia dotyczące decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- w grudniu 2010 r. Województwo Dolnośląskie przystąpiło do krajowej sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”. Reprezentowane jest m.in. przez przedstawiciela IZ RPO WD – menedżera ds. środowiska. Przedstawiciel IZ RPO WD uczestniczy w pracach grup roboczych „Nowa perspektywa finansowa”, „Gospodarka wodno-ściekowa” oraz „Oceny oddziaływania na środowisko”;
- menadżer ds. środowiska - funkcjonujący w strukturze Instytucji Zarządzającej - jest odpowiedzialny za utrzymywanie bieżących kontaktów z przedstawicielami organów środowiskowych oraz organizacji ekologicznych z którymi są konsultowane kwestie środowiskowe, dotyczące przygotowania, oceny i realizacji zarówno Programu, jak i poszczególnych priorytetów. Ponadto wspomaga merytorycznie w zakresie aspektów środowiskowych Wydziału Departamentu RPO, monitoruje zmiany prawne dotyczące ochrony środowiska, zapewnia zgodność realizacji RPO z prawodawstwem środowiskowym - krajowym i UE, opiniuje projekty ubiegające się o dofinansowanie w ramach RPO WD w zakresie prawidłowości przeprowadzonych ocen oddziaływania na środowisko.

Wykaz źródeł

Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. UE L Nr 327, poz. 1).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. U. UE L z 2012 r. Nr 26, poz. 1).

Instrukcja wypełniania wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013. Zarząd Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie (Narodowa Strategia Spójności na lata 2007-2013). Maj 2007 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Rozporządzenie (WE) 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. Urz. UE L Nr 210, poz. 1).

Uchwała Nr XLVIII/649/ 2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2005 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku (ze zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199 poz. 1227, ze zm.).

Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych z dnia 3 czerwca 2008 r. (ze zm.). Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.



WOJEWÓDZTWO
KUJAWSKO-POMORSKIE

Maria Manelska

Departament Wdrażania RPO

Urząd Marszałkowski Województwa

Kujawsko-Pomorskiego

ul. Plac Teatralny 2, 87-100 Toruń

m.manelska@kujawsko-pomorskie.pl

Ocena oddziaływania na środowisko w procesie weryfikacji wniosków o dofinansowanie projektów współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013

Streszczenie: W artykule przedstawiono organizację weryfikacji poprawności przeprowadzonych procedur związanych z ocenami oddziaływania na środowisko (oos) we wnioskach o dofinansowanie projektów współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 (RPO WK-P). Ocena procedury oos włączona została w etap oceny formalnej wniosków o dofinansowanie projektów. Wykonywana jest przez wyspecjalizowanych w tej dziedzinie pracowników, którzy nie biorą udziału we wcześniejszych etapach oceny formalnej wniosku. Pracownicy Zespołu ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko Wydziału Wyboru Projektów w Departamencie Wdrażania RPO oceniają wszystkie wnioski o dofinansowanie projektów złożone w ramach zaplanowanych konkursów, niezależnie od tego czy jest to projekt, dla którego wymagane jest przeprowadzenie procedury oos, projekt o charakterze infrastrukturalnym nie wymieniony w załączniku I albo II dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko lub gdy przedmiotem projektu jest inwestycja o charakterze nieinfrastrukturalnym. Ocena wniosków w zakresie dołączonej do wniosku dokumentacji środowiskowej nadzorowana jest przez Pełnomocnika Zarządu ds. Zrównoważonego Rozwoju. Udokumentowane postępowanie oos wymagane jest na etapie oceny formalnej wniosku, natomiast decyzja stanowiąca zezwolenie na inwestycję w zależności od kryteriów określonych w ogłoszeniu o konkursie dla

danej osi priorytetowej może być wymagana na etapie podpisania z beneficjentem umowy o dofinansowanie projektu. W takim przypadku cała dokumentacja środowiskowa wraz z dołączonymi decyzjami stanowiącymi zezwolenie na inwestycję wraca jeszcze raz do oceny dokonywanej przez pracowników Zespołu ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko. Stworzenie w Instytucji Zarządzającej RPO WK-P wydzielonego etapu dotyczącego oceny procedury ooś w ramach składanych projektów miało wpływ na bardziej efektywną i sprawną ocenę załączonych do wniosków dokumentów środowiskowych. W dalszej części artykułu przedstawiono najczęściej popełniane błędy w procedurze ooś i związane z tym problemy podczas oceny załączonej do wniosku dokumentacji. Jak wynika z doświadczeń Instytucji Zarządzającej RPO WK-P wiele problemów wynikało z braku wiedzy i doświadczenia beneficjentów, osób przygotowujących dokumentację środowiskową oraz osób odpowiedzialnych za przeprowadzenie procedur ooś, przejściowego niedostosowania prawa krajowego do prawa wspólnotowego, licznych zmian przepisów prawnych oraz wątpliwości organów administracji w zakresie możliwości bezpośredniego stosowania prawa unijnego. W celu ograniczenia ryzyka popełniania błędów związanych z procedurą ooś podjęto szereg działań mających na celu ograniczenie uchybień proceduralnych.

Procedura oceny oddziaływania na środowisko (ooś) stanowi instrument prewencyjny, którego zadaniem jest przewidywanie potencjalnych zagrożeń mających wpływ na środowisko jeszcze na etapie planowania inwestycji, a następnie podejmowanie działań ograniczających ich negatywne skutki. Jak się okazało procedura ooś ma również kluczowe znaczenie w procesie przyznawania dofinansowania projektów z funduszy Unii Europejskiej ze względu na wymóg zgodności ze wspólnotową polityką ochrony środowiska, wynikający z rozporządzenia Rady 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące m.in. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zagadnień związanych z procedurą ooś w procesie weryfikacji wniosków o dofinansowanie projektów współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 (RPO WK-P). Poniżej zostanie zaprezentowana organizacja weryfikacji poprawności tej procedury na etapie wyboru i wdrażania projektów złożonych do dofinansowania, a także wskazane zostaną - na podstawie zdobytych doświadczeń podczas weryfikacji dokumentacji aplikacyjnej - najczęściej popełniane błędy.

Organizacja weryfikacji poprawności procedury oceny oddziaływania na środowisko na etapie wyboru i wdrażania projektów

RPO WK-P jest jednym z 16 programów regionalnych dla realizacji Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013 w zakresie polityki wzrostu konkurencyjności i wyrównywania szans rozwojowych planowanych przez samorządy województw. Podstawę prawną dla opracowania, wdrażania i realizacji RPO WK-P stanowiła ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Program jest finansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, publicznych środków krajowych i środków prywatnych. Za wdrażanie programu odpowiedzialny jest Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Głównym celem RPO WK-P jest tworzenie warunków dla poprawy konkurencyjności województwa oraz spójności społeczno-gospodarczej i przestrzennej jego obszaru. Realizacja tego celu ma spowodować wzmocnienie społeczno-gospodarczej roli województwa w kraju, wzrost zatrudnienia, zwiększenie dochodów mieszkańców i poprawę poziomu życia oraz zmniejszenie różnic w rozwoju społecznym i gospodarczym pomiędzy obszarami, w tym obszarami wiejskimi i miejskimi. Realizacja programu powiązana została z promocją technologii przyjaznych dla środowiska przyrodniczego, energooszczędnych, ograniczających zmiany klimatyczne, wykorzystujących potencjał odnawialnych źródeł energii. Cel strategiczny RPO WK-P jest zgodny z podstawowym celem polityki konwergencji Wspólnoty zamierzonym do realizacji w latach 2007–2013, a prezentowanym przez następujące cele szczegółowe:

- zwiększenie atrakcyjności województwa kujawsko-pomorskiego,
- zwiększenie konkurencyjności gospodarki regionu,
- poprawa poziomu i jakości życia mieszkańców.

W ramach RPO WK-P realizowanych jest 8 osi priorytetowych, skupiających łącznie 28 działań (tab. 1).

Tab. 1. Osie priorytetowe i działania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007–2013

Nazwa osi priorytetowej	Cel osi	Nazwy działań
1. Rozwój infrastruktury technicznej	Poprawa zagospodarowania regionu w infrastrukturę techniczną, przede wszystkim związaną z transportem drogowym, kolejowym i lotniczym, dla zwiększenia dostępności zewnętrznej regionu, spójności wewnętrznej oraz zwiększenia bezpieczeństwa transportowego	1.1. Infrastruktura drogowa 1.2. Infrastruktura transportu publicznego 1.3. Infrastruktura kolejowa 1.4. Infrastruktura portu lotniczego
2. Zachowanie i racjonalne użytkowanie środowiska przyrodniczego	Poprawa jakości środowiska przyrodniczego, jego racjonalne kształtowanie i zachowanie zasobów naturalnych dla polepszenia warunków życia mieszkańców i stanowienia korzystnych warunków dla rozwoju gospodarki, przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju	2.1. Rozwój infrastruktury wodno-ściekowej 2.2. Gospodarka odpadami 2.3. Rozwój infrastruktury w zakresie ochrony powietrza 2.4. Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku 2.5. Rozwój infrastruktury bezpieczeństwa powodziowego i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska 2.6. Ochrona i promocja zasobów przyrodniczych
3. Rozwój infrastruktury społecznej	Poprawa jakości i dostępności usług społecznych poprzez inwestycje w infrastrukturę społeczną: edukacyjną, zdrowia, pomocy społecznej, kultury, w tym dla osób niepełnosprawnych oraz ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego	3.1. Rozwój infrastruktury edukacyjnej 3.2. Rozwój infrastruktury ochrony zdrowia i pomocy społecznej 3.3. Rozwój infrastruktury kultury
4. Rozwój infrastruktury społeczeństwa informacyjnego	Zwiększenie dostępu do szerokopasmowej sieci informatycznej, a przy jej wykorzystaniu dostępu do światowych zasobów informacji, usług internetowych, usług medialnych oraz stosowanie w usługach publicznych i gospodarce technologii informacyjnych i komunikacyjnych	4.1. Rozwój infrastruktury ICT 4.2. Rozwój usług i aplikacji dla ludności 4.3. Rozwój komercyjnych e-usług

<p>5. Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw</p>	<p>Wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw województwa kujawsko-pomorskiego, w tym wzrost potencjału ekonomicznego, innowacyjnego, wzrost przedsiębiorczości oraz zwiększenie zatrudnienia</p>	<p>5.1. Rozwój instytucji otoczenia biznesu 5.2. Wsparcie inwestycji przedsiębiorstw 5.3. Wspieranie przedsiębiorstw w zakresie dostosowania do wymogów ochrony środowiska 5.4. Wzmocnienie regionalnego potencjału badań i rozwoju technologii 5.5. Promocja i rozwój markowych produktów 5.6. Kompleksowe uzbrojenie terenów pod inwestycje</p>
<p>6. Wsparcie rozwoju turystyki</p>	<p>Wzrost znaczenia turystyki jako czynnika rozwoju społeczno-gospodarczego województwa poprzez lepsze wykorzystanie dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, wzbogacenie oferty usług turystycznych i poprawę ich jakości, rozwój nowych, zrównoważonych rodzajów turystyki</p>	<p>6.1. Rozwój usług turystycznych w oparciu o zasoby przyrodnicze 6.2. Rozwój usług turystycznych i uzdrowiskowych</p>
<p>7. Wspieranie przemian w miastach i w obszarach wymagających odnowy</p>	<p>Ożywienie gospodarcze i społeczne oraz odnowa infrastrukturalna i architektoniczno-urbanistyczna zdegradowanych części miast, terenów i obiektów przemysłowych i powojaskowych</p>	<p>7.1. Rewitalizacja zdegradowanych dzielnic miast 7.2. Adaptacja do nowych funkcji społeczno-gospodarczych terenów przemysłowych i powojaskowych</p>
<p>8. Pomoc techniczna</p>	<p>Zapewnienie sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji regionalnego programu operacyjnego, skuteczna informacja i promocja programu, wsparcie procesu przygotowania do korzystania z funduszy strukturalnych</p>	<p>8.1. Wsparcie procesu zarządzania i wdrażania RPO 8.2. Działania informacyjne i promocyjne</p>

Opis systemu wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013

Wybór projektów w ramach RPO WK-P odbywa się w trybie wyboru projektów indywidualnych oraz w trybie konkursowym. Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego zatwierdził projekty o strategicznym znaczeniu dla województwa w Indykatorywnym Wykazie Indywidualnych Projektów Kluczowych współfinansowanych w ramach RPO WK-P. Umieszczenie projektu w wykazie jako projektu

podstawowego jest warunkową deklaracją jego realizacji i związane jest z zarezerwowaniem środków finansowych w ramach budżetu programu na jego realizację. Tryb konkursowy przewiduje formę konkursów zamkniętych (z tzw. preselekcją lub bez preselekcji) i otwartych. Szczegółowo system wyboru i oceny projektów w ramach RPO WK-P opisany został w dokumencie „System oceny projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013”. Cel i zakres, zasady organizacji, warunki uczestnictwa, kryteria i sposób oceny projektów, termin, a także pozostałe informacje podczas przygotowania dokumentacji projektowej dla poszczególnych konkursów w ramach RPO WK-P określane są w „Trybie składania wniosków o dofinansowanie projektu”.

Ocena formalna

Oceny formalnej projektów dokonują pracownicy Biura Oceny Formalnej Projektów Wydziału Wyboru Projektów w Departamencie Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego (Departament Wdrażania RPO). Ocena formalna jest oceną „tak-nie”, czyli tzw. oceną zero jedynekową, co oznacza, że niespełnienie jednego z kryteriów powoduje jego odrzucenie. Ocena prowadzona jest zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”. Ocena formalna odbywa się w oparciu o kryteria rejestracyjne i formalne zatwierdzone przez Komitet Monitorujący. Polega ona na sprawdzeniu na podstawie kryteriów formalnych dla danego działania poprawności złożonego wniosku oraz jego kompletności (wraz z załącznikami), a także na sprawdzeniu zgodności złożonego wniosku o dofinansowanie z opisem działania i wymogami formalnymi wynikającymi z odpowiednich przepisów. Kryteria w Karcie Oceny Formalnej (KOF) podzielone są na:

- A I - podstawowe kryteria formalne – dopuszczające;
- A II - szczegółowe kryteria dotyczące poszczególnych działań;
- A III - podstawowe kryteria formalne;
- B - szczegółowe kryteria dotyczące projektów kluczowych;
- C - ocenę w zakresie oddziaływania na środowisko.

Po dokonaniu pozytywnej oceny wniosków wg kryteriów A I wniosek zostaje przekazany do oceny przy zastosowaniu kryteriów A II. Kryteria z grupy A II, A III, B i C stanowią zbiór kryteriów formalnych, w stosunku do których może wystąpić jednokrotna poprawa błędów. Kryteria z grupy C dotyczące kryteriów środowiskowych dokonywane są przez pracowników Zespołu ds. oceny formalnej projektów w zakresie ocen oddziaływania na środowisko w Biurze Oceny Formalnej Projektów, również zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”. Pracownicy przeprowadzający ocenę dokumentacji środowiskowej nie są zaangażowani we wcześniejsze etapy oceny formalnej. W ramach weryfikacji dokumentacji środowiskowej oraz poprawności przeprowadzonej procedury ooś pracownicy oceniają: dokumentację z przeprowadzonego postępowania ooś, „Formularz do wniosku o dofinansowanie w zakresie ooś” (w zależności od inwestycji wypełniony w pełnym lub ograniczonym zakresie), „Zaświadczenie organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000” (wymagany przy inwestycjach o charakterze infrastrukturalnym), dokumenty dotyczące zagospodarowania przestrzennego (jeżeli są wymagane), kopie zezwoleń na inwestycję (np. decyzje o pozwoleniu na budowę, decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, zgłoszenie robót budowlanych itp.), wyciąg z dokumentacji technicznej lub program funkcjonalno-użytkowy, które dołączane są do wniosku o dofinansowanie projektu zgodnie z „Instrukcją wypełniania załączników do wniosku o dofinansowanie projektu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013”. Ocena oraz wynik przeprowadzonej oceny zapisywany jest w sekcji C. Ocena w zakresie oddziaływania na środowisko KOF wniosku o dofinansowanie projektu współfinansowanego ze środków RPO WK-P. Nadzór nad oceną wniosku o dofinansowanie projektu w zakresie oceny procedury ooś sprawuje Pełnomocnik Zarządu ds. Zrównoważonego Rozwoju, potwierdzając dokonaną ocenę podpisem na ww. karcie. Pełnomocnik może nadzorować wszystkie wnioski bądź wybraną próbę, w zależności od specyfikacji konkursu i fazy wdrażania. Dobór próby pełnomocnik dokonuje w porozumieniu z dyrekcją Departamentu Wdrażania RPO.

Jeżeli zachodzi konieczność poprawy błędu, wnioskodawca wzywany jest pisemnie do poprawy/uzupełnienia projektu. W przypadku niedokonania uzupełnienia/poprawy w wyznaczonym przez Instytucję Zarządzającą RPO WK-P (IZ RPO WK-P) terminie, wniosek podlega odrzuceniu. Ponowne wezwanie do poprawy wniosku nie jest dopuszczalne. Jeśli po poprawie/uzupełnieniu projektu, chociażby jedno kryterium formalne nie jest spełnione, projekt jest ostatecznie odrzucany. Projekt, dla którego spełnione są wszystkie kryteria formalne, podlega rejestracji w systemie informatycznym [projektowi zostaje nadany numer zgodnie z zasadami jednolitej identyfikacji dokumentów w KSI (SIMIK 07-13)], a następnie kierowany jest do następnego etapu oceny, czyli do oceny merytorycznej.

Ocena merytoryczna

Ocena merytoryczna projektów dokonywana jest w Biurze Obsługi Oceny Merytorycznej Projektów Wydziału Wyboru Projektów w Departamencie Wdrażania RPO. Oceny tej dokonuje Zespół Oceniający, którego prace określa „Regulamin Pracy Komisji Konkursowej”. W ramach oceny merytorycznej oceniane są: dopuszczalność merytoryczno-techniczna projektu, jakość projektu oraz wpływ założonych rezultatów projektu na osiąganie celów programu. Kryteria w tym obszarze oceny podlegają ocenie „tak-nie” i punktacyjnej. Ocenę merytoryczną przeprowadza Zespół Oceniający wg następujących elementów:

- B.1 - kryteria merytoryczno-technicznej dopuszczalności projektu – ocena „tak-nie” (tzw. kryteria dostępowe);
- B.2 - kryteria oceny jakości projektu – ocena punktowa;
- B.3 - kryteria oceny wpływu przewidywanych rezultatów projektu na osiąganie założonych w RPO celów – ocena punktowa.

Zespół Oceniający tworzą członkowie z dwóch odrębnych list (tj. ekspert z obszaru tematycznego dotyczącego wniosku pracownik Urzędu Marszałkowskiego lub jednostki podległej oraz ekspert ds. oceny finansowo-ekonomicznej), zatwierdzanych przez Zarząd Województwa

Kujawsko-Pomorskiego. Każdy z członków zespołu oceniającego ocenia projekt indywidualnie (samodzielnie) i całościowo. Na etapie oceny merytorycznej dopuszcza się jednokrotną poprawę błędów z zamkniętego katalogu błędów we wniosku o dofinansowanie projektu wskazanych przez eksperta dokonującego oceny. Na etapie oceny merytoryczno-technicznej, dopuszcza się możliwość udzielenia przez wnioskodawcę wyjaśnień lub uszczegółowienia informacji zawartych w dokumentacji projektowej poddanej ocenie, zgodnie z rekomendacjami poszczególnych członków Zespołu Oceniającego.

Wynikiem oceny merytorycznej jest, w przypadku trybu konkursowego, uszeregowanie wniosków w kolejności uwzględniającej stopień spełniania kryteriów oceny projektów (stopień spełnienia kryteriów oceniany jest poprzez zastosowanie odpowiedniej metodologii). Sposób rankingowania opisany został szczegółowo w dokumencie „System oceny projektów w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013”. W przypadku projektów indywidualnych wynikiem oceny jest określenie poziomu wypełniania kryteriów.

Po przeprowadzeniu odpowiedniej procedury ustalenia kolejności dofinansowania zostaje stworzona lista projektów, która przedstawiana jest Zarządowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego do akceptacji. Niezwłocznie po podjęciu decyzji o dofinansowaniu IZ RPO WK-P zamieszcza na swojej stronie internetowej listę projektów, które otrzymały dofinansowanie.

Ponowna ocena środowiskowa na etapie podpisania umowy o dofinansowanie projektu

Na etapie wdrażania określonej osi priorytetowej następuje weryfikacja danego projektu m.in. pod kątem jego gotowości do realizacji. Jeżeli projekty ujęte w załączniku I lub II dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (dyrektywa ooś) albo inne projekty, które mogą potencjalnie negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, nie

posiadały na etapie oceny formalnej komplety decyzji zezwalających na realizację inwestycji, to w KOF nadawano adnotację dotyczącą konieczności uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Po uzupełnieniu przez beneficjenta wymaganych zezwoleń na inwestycję cała dokumentacja środowiskowa wraz z decyzjami budowlanymi zostaje przekazana z Wydziału Wdrażania Projektów do Wydziału Wyboru Projektów funkcjonujących w ramach Departamentu Wdrażania RPO w celu jej ponownej weryfikacji pod kątem prawidłowości przeprowadzonych procedur w zakresie ooś. Pracownik Zespołu ds. oceny formalnej projektów w zakresie ocen oddziaływania na środowisko w Biurze Oceny Formalnej Projektów weryfikuje dokumentację środowiskową pod kątem zgodności z dyrektywami unijnymi. Następnie informację o wyniku ponownej oceny formalnej w zakresie ooś wraz z załączoną dokumentacją środowiskową, przekazuje do Wydziału Wdrażania Projektów. Po czym pracownik zespołu ds. wdrażania określonej osi priorytetowej w Biurze Wdrażania Projektów/Biurze Wdrażania Projektów-Przedsiębiorczość na podstawie otrzymanych dokumentów dokonuje adnotacji dotyczącej wyniku ponownej oceny środowiskowej na KOF.

W przypadku, kiedy projekt jest niezgodny z prawem UE, pracownik Biura Wdrażania Projektów/Biura Wdrażania Projektów-Przedsiębiorczość sporządza pismo o odstąpieniu przez IZ RPO WK-P od podpisania umowy, które zostaje niezwłocznie przekazane beneficjentowi.

Najczęściej popełniane błędy w procedurze ocen oddziaływania na środowisko i związane z tym problemy w trakcie oceny załączonej do wniosku dokumentacji

W trakcie weryfikacji wniosków o dofinansowanie w zakresie procedur środowiskowych IZ RPO WK-P napotkała na szereg problemów wynikających z braku wiedzy i doświadczenia beneficjentów, osób przygotowujących dokumentację środowiskową w tym karty informacyjne przedsięwzięcia, raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia

na środowisko oraz osób odpowiedzialnych za przeprowadzenie procedur ooś, przejściowego niedostosowania prawa krajowego do prawa wspólnotowego, licznych zmian przepisów prawnych oraz wątpliwości organów administracji w zakresie możliwości bezpośredniego stosowania prawa unijnego. Do najczęściej spotykanych błędów i nieprawidłowości, w składanej przez beneficjentów dokumentacji środowiskowej należą:

- rozbieżności w zakresie rzeczowym projektu pomiędzy wnioskiem o dofinansowanie i studium wykonalności a decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach oraz zezwoleniem na inwestycję (decyzja o pozwoleniu na budowę, zezwolenie na realizację inwestycji drogowej lub zgłoszenie robót budowlanych);
- rozbieżność pomiędzy zakresem określonym w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach a zezwoleniem na realizację inwestycji (np. w decyzji o pozwoleniu na budowę pojawiała się większa niż w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach liczba działek, na których planowano realizację inwestycji);
- niewłaściwa kolejność wydanych decyzji administracyjnych, choć przepisy jednoznacznie stwierdzają, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydawana jest m.in. przed uzyskaniem pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub dokonaniem zgłoszeniem robót budowlanych;
- uzyskiwanie więcej niż jednej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla jednego przedsięwzięcia – tzw. „dzielenie przedsięwzięcia” lub jego etapowanie bez odniesienia się w kolejnych decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach do poprzednich, często zrealizowanych już etapów przedsięwzięcia, brak uwzględnienia kompleksowej analizy oddziaływań w tym oddziaływań skumulowanych;
- w raportach o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko stwierdzano braki w zakresie:
 - rzetelnej analizy wariantów zaproponowanych przez wnioskodawcę (często opisywany był wariant polegający na niepodejmowaniu

- realizacji przedsięwzięcia, natomiast brak było opisu racjonalnego wariantu alternatywnego wraz z uzasadnieniem jego wyboru oraz określeniem przewidywanego oddziaływania);
- opisu przewidywanych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko (w szczególności – oddziaływań na cele środowiskowe jednolitych części wód powierzchniowych oraz oddziaływań skumulowanych);
 - właściwego streszczenia w języku niespecjalistycznym, zgodnego z art. 66 ust. 1 pkt. 18 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 (ustawa ooś), przygotowane streszczenia są lakoniczne i nie odnoszą się do każdego elementu raportu;
 - niewłaściwie przeprowadzone postępowanie z udziałem społeczeństwa w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w uzasadnieniach decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach brak zapisów, w jaki sposób oraz gdzie podano informacje o rozpoczęciu procedury związanej z konsultacjami społecznymi, brak zachowania 21 dniowego okresu na przeprowadzenie postępowania z udziałem społeczeństwa, brak powiadomienia o rozpoczęciu procedury konsultacji społecznych w miejscu realizacji inwestycji, słabe udokumentowanie udziału społeczeństwa w uzasadnieniu decyzji;
 - niepoddanie ponownym konsultacjom społecznym wszystkich dokumentów zgromadzonych podczas przeprowadzania procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, które mają istotne merytoryczne znaczenie w procesie ooś np. kolejnych aneksów do raportu lub uzupełnień i wyjaśnień do raportu;
 - brak stanowisk organów współdziałających dla wszystkich dokumentów zgromadzonych podczas przeprowadzania procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, które mają istotne merytoryczne znaczenie w procesie ooś np. dla kolejnych aneksów do raportu lub uzupełnień i wyjaśnień do raportu;
 - nieuwzględnianie w decyzji o pozwoleniu na budowę warunków

- określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz brak w uzasadnieniu tego pozwolenia odniesienia się do wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- brak szczegółowego, merytorycznego uzasadnienia zgodnego z art. 63 ust. 1 ustawy ooś w postanowieniach i decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach stwierdzających brak konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko;
 - decyzje zawierające szereg uchybień formalnych i prawnych (powoływanie się na nieodpowiednie przepisy ustawy, brak informacji na temat opinii i uzgodnień właściwych organów, brak informacji na temat prowadzonego postępowania z udziałem społeczeństwa, brak zapisów o skumulowanych oddziaływaniach, brak zapisów dotyczących oddziaływania przedsięwzięć na jednolite części wód);
 - nierozważanie przez organy właściwe do wydania „zezwoleń na inwestycje” czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000;
 - zmiany w zakresach przedsięwzięć skutkujące zmianami pozwoleń na budowę, bez przeprowadzenia analizy czy taka zmiana wymagała również dokonania zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Podsumowanie

W artykule przedstawiono system weryfikacji wniosków o dofinansowanie projektów w ramach RPO WK-P ze szczególnym uwzględnieniem oceny oddziaływania na środowisko. Na podstawie doświadczeń zdobytych w latach 2008-2013, w ramach przeprowadzanych ocen dokumentacji środowiskowej, można stwierdzić, że początkowo nieprawidłowa implementacja prawa unijnego w zakresie ocen oddziaływania na środowisko spowodowała liczne utrudnienia w zakresie potwierdzenia prawidłowości przeprowadzanych procedur ooś, zgodnych z dyrektywą ooś. Taka sytuacja sprawiła, że beneficjenci w niektórych przypadkach jeszcze raz musieli przeprowadzać procedury ooś, co niewątpliwie miało wpływ na wydłużenie procedur związanych z oceną

wniosków o dofinansowanie projektów, a tym samym wydłużeniem procedur związanych z wydatkowaniem środków unijnych. Pomimo dostosowania prawa krajowego do prawa unijnego nadal podczas weryfikacji dokumentacji środowiskowej stwierdza się problemy związane z przeprowadzeniem postępowań ooś. Zweryfikowane uchybienia mogą prowadzić w konsekwencji do odmowy przyznania dofinansowania przez właściwą instytucję zarządzającą albo wstrzymania finansowania projektu i obowiązku zwrotu środków, zaskarżenia decyzji przez strony postępowania i opóźnienia przygotowania przedsięwzięcia, niedoszacowania kosztów, które beneficjent będzie musiał ponieść w związku z wdrażaniem rozwiązań minimalizujących lub kompensujących oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko. Szczegółowe informacje na ten temat, można znaleźć w „Wytycznych w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych”.

Podsumowując należy stwierdzić, że zidentyfikowane błędy w procedurze ooś wynikają często z braku wiedzy i doświadczenia beneficjentów, osób przygotowujących dokumentację środowiskową oraz osób odpowiedzialnych za przeprowadzenie procedur ooś, licznych zmian przepisów prawnych zwłaszcza na przestrzeni ostatnich lat oraz wątpliwości organów administracji w zakresie możliwości bezpośredniego stosowania prawa unijnego. Ponadto przygotowana dokumentacja środowiskowa często odznacza się niską jakością, karty informacyjne przedsięwzięć oraz raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przygotowane są niezgodnie z zapisami zawartymi w ustawie ooś oraz często zawierają lakoniczne i pobieżne informacje na temat planowanych inwestycji.

W celu ograniczenia ryzyka popełniania błędów związanych z procedurą ooś, IZ RPO WK-P podjęła szereg działań mających na celu ograniczenie uchybień proceduralnych. Przede wszystkim IZ RPO WK-P podjęła działania polegające m.in. na: przeszkoleniu w ww. zakresie pracowników Punktów Informacyjnych zlokalizowanych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, organizowaniu cyklicznych szkoleń z zakresu przeprowadzania procedur ooś dla beneficjentów funduszy

unijnych jak również pracowników organów administracji publicznej, przeprowadzaniu konsultacji z pracownikami Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz wyspecjalizowanymi w tym zakresie ekspertami. Natomiast w przypadku bardzo problemowych i skomplikowanych procedur ooś uzyskiwane są opinie prawne wystawiane przez kancelarie prawne świadczące usługi z zakresu ochrony środowiska. IZ RPO WK-P umożliwiła również beneficjentom przeprowadzanie konsultacji w sprawie uzyskanej dokumentacji środowiskowej przygotowywanej do aplikowania o środki unijne. Ponadto na stronie internetowej IZ RPO WK-P uruchomiona została zakładka tematyczna (ochrona środowiska), gdzie zamieszczane są informacje dotyczące aktualnych przepisów prawnych związanych z ocenami oddziaływania na środowisko, wytyczne i inne dokumenty związane z procedurami ooś.

Przedstawione powyżej działania przyczyniają się do eliminowania pojawiających się nieprawidłowości, a co za tym idzie i do poprawy jakości merytorycznej dokumentacji dotyczącej procedur ooś. Ważne jest przy tym, aby w kolejnych latach nadal podejmować działania, i to głównie na szczeblu krajowym, które powinny iść w kierunku upraszczania procedur administracyjnych i skracania czasu niezbędnego do otrzymania odpowiednich pozwoleń oraz usprawnienia procesu tworzenia regulacji prawnych. Sprawnie i szybko przeprowadzony proces inwestycyjny może stanowić klucz do prawidłowego wykorzystania środków unijnych w następnym okresie programowania.

Wykaz źródeł

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L Nr 26).

Regulamin Pracy Komisji Konkursowej przyjęty uchwałą nr 12/109/2008 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu Pracy Komisji Konkursowej

do oceny merytorycznej projektów zgłoszonych do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 ze zm.

Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L Nr 210).

System oceny projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013, wersja nr 15, listopad 2011 r., Toruń.

Szczegółowy opis osi priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 Wersja 4.20 z dnia 27 września 2012 r. (Załącznik do uchwały Nr 62/1040/10 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 12 sierpnia 2010 r., ze zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.).

Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych z dnia 5 maja 2009 r. Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Załącznik do uchwały nr 70/1519/2011 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 14 grudnia 2011r. zmieniającej uchwałę nr 70/892/07 w sprawie przyjęcia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 z dnia 23 października 2007 r. „Regionalny Program

Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 (CCI 2007PL161 PO 006)”.

Załącznik nr 4 do uchwały nr 16/424/12 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 18 kwietnia 2012 r. „Instrukcja wypełniania załączników do wniosku o dofinansowanie projektu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013.

Urząd Marszałkowski
Województwa Lubelskiego
w Lublinie



Martyna Wiśniewska, Marek Musiej

Departament Regionalnego Programu Operacyjnego

Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie

martyna.wisniewska@lubelskie.pl

marek.musiej@lubelskie.pl

Weryfikacja dokumentacji środowiskowej projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007 – 2013

Streszczenie: Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego jest jednym z 16 regionalnych programów operacyjnych, których zadaniem jest realizacja Strategii Rozwoju Kraju oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. W procedurę wyboru projektów do dofinansowania wpisana jest weryfikacja zgodności dokumentacji środowiskowej projektu z wymaganiami prawa polskiego oraz prawa wspólnotowego. Krytyczne błędy w dokumentacji środowiskowej mogą być czynnikiem decydującym o braku możliwości podpisania umowy o dofinansowanie. Przyjęta przez Zarząd Województwa Lubelskiego procedura weryfikacji dokumentacji środowiskowej umożliwia inwestorowi prawidłowe przygotowanie dokumentacji stanowiącej zezwolenie na realizację inwestycji. Szansę na przygotowanie dobrej dokumentacji zwiększa aktywna współpraca inwestora z Instytucją Zarządzającą, organami administracji biorącymi udział w procedurze oceny oddziaływania na środowisko oraz korzystanie z dostępnych szkoleń oraz wtycznych i poradników.

Dokumentacja środowiskowa jest jednym z załączników do wniosku o dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego 2007 – 2013 (RPO WL). Z doświadczeń wnioskodawców oraz Instytucji Zarządzającej RPO WL (IZ) wynika, że błędy w dokumentacji środowiskowej często są

czynnikiem decydującym o braku możliwości przyznania dofinansowania lub w przypadku jego wcześniejszego przyznania odmowy podpisania umowy o dofinansowanie. Z tego powodu bardzo ważna dla każdego inwestora jest znajomość regulaminu konkursu oraz świadomość, że przygotowanie inwestycji w tym uzyskanie wymaganych dokumentów stanowiących zezwolenie na realizację inwestycji, wymaga często długiego czasu. Czas ten niejednokrotnie jest dłuższy niż czas potrzebny na realizację inwestycji. Dodatkowo inwestor musi wiedzieć, że realizacja projektu współfinansowanego ze środków UE stwarza obowiązek przygotowania dokumentacji z uwzględnieniem zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego oraz obowiązku prowspólnotowej wykładni przepisów prawa krajowego.

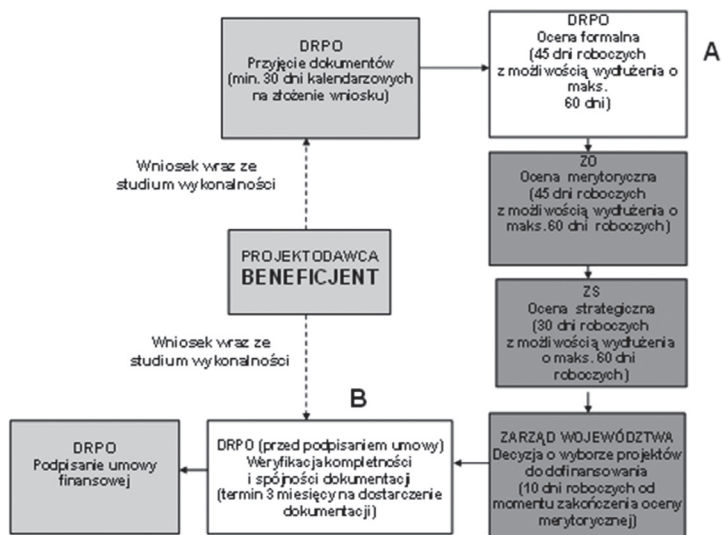
System weryfikacji dokumentacji środowiskowej projektów

Celem RPO WL jest podniesienie konkurencyjności Lubelszczyzny prowadzące do szybszego wzrostu gospodarczego oraz zwiększenia zatrudnienia z uwzględnieniem walorów naturalnych i kulturowych regionu. Powyższy cel osiągany jest poprzez realizację działań w ramach dziewięciu osi priorytetowych. Zarząd Województwa Lubelskiego (Zarząd WL) poprzez Departament Regionalnego Programu Operacyjnego (DRPO) wdraża działania realizowane w ramach osi III – VIII. Natomiast osie I - II wdrażane są przez Jednostkę Pośredniczącą II stopnia – Lubelską Agencję Wspierania Przedsiębiorczości (LAWP) i przeznaczone są głównie dla beneficjentów z sektora MŚP. Oś priorytetowa IX dotyczy pomocy technicznej. Procedura wyboru projektów przebiega w następujących etapach:

- ogłoszenie konkursu;
- nabór wniosków;
- ocena wniosków (formalna – prowadzona przez pracowników Oddziału Oceny Projektów DRPO, zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”; merytoryczna – prowadzona przez Zespół Oceniający złożony z ekspertów zewnętrznych i przedstawicieli instytucji organizującej konkurs; strategiczna – prowadzona przez Zespół Strategiczny złożony

z ekspertów zewnętrznych i przedstawicieli instytucji organizującej konkurs);

- podjęcie decyzji o dofinansowaniu projektu przez Zarząd WL;
- podpisanie umowy o dofinansowanie.



Ryc. 1. Droga wniosku aplikacyjnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 – 2013

Na ryc. 1 przedstawiono drogę wniosku aplikacyjnego od momentu jego złożenia do momentu podpisania umowy o dofinansowanie. Weryfikacja dokumentacji środowiskowej prowadzona jest dwukrotnie – na etapie oceny formalnej wniosku oraz przed podpisaniem umowy o dofinansowanie. Natomiast ocena zgodności z politykami horyzontalnymi z zakresu ochrony środowiska dokonywana jest przez ekspertów na etapie oceny merytorycznej. Oceny dokonuje się na podstawie dokumentacji złożonej przez beneficjenta, przy użyciu kryteriów przyjętych przez Komitet Monitorujący zawartych w karcie oceny merytorycznej. Po zakończeniu poszczególnych etapów oceny oraz pozytywnym zweryfikowaniu dokumentacji środowiskowej oraz pozostałych załączników następuje podpisanie umowy.

Dokumentacja środowiskowa składana na etapie oceny formalnej oraz na etapie podpisania umowy, różni się zakresem wymaganych załączników. Na etapie oceny formalnej (etap A na ryc. 1) do obowiązkowych załączników należy „Formularz do wniosku o dofinansowanie w zakresie oceny oddziaływania na środowisko” oraz „Zaświadczenie organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów sieci Natura 2000”. Dokumenty stanowiące zezwolenie na realizację inwestycji (w rozumieniu „Wytycznych w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych”) nie są na tym etapie obligatoryjnie wymagane. Natomiast w przypadku ich przedłożenia przez beneficjenta również podlegają weryfikacji. Uwagi dotyczące przedłożonej dokumentacji środowiskowej skierowane do wnioskodawcy już na etapie oceny formalnej, w połączeniu z warunkiem przedłożenia pełnej dokumentacji dopiero na etapie podpisania umowy o dofinansowanie dają inwestorowi dodatkowy czas na przygotowanie kompletnej dokumentacji należytej jakości.

W przypadku, gdy na etapie oceny formalnej nie przedłożono dokumentacji środowiskowej, inwestor otrzymuje wytyczne dotyczące przygotowania dokumentacji. Wytyczne są przygotowane tematycznie, w zależności od typu projektu/konkursu. Ich zadaniem jest poinformowanie inwestora o obszarach projektu szczególnie narażonych na brak zgodności z prawem UE oraz wskazanie rekomendowanych rozwiązań.

Na etapie przed podpisaniem umowy wymagane jest złożenie wszystkich dokumentów stanowiących zezwolenie na realizację inwestycji. Weryfikacji na tym etapie podlegać więc może (jeśli dotyczy przedsięwzięcia): decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z dokumentacją z postępowania, decyzja o warunkach zabudowy lub w przypadku inwestycji celu publicznego – decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego, pozwolenie wodnoprawne oraz pozwolenie na budowę. Jeżeli przedsięwzięcie wymaga wydania innych decyzji składających się na pojęcie zezwolenia na realizację inwestycji, należy je również przedłożyć. W procedurze RPO WL nie ma możliwości warunkowego

podpisania umowy o dofinansowanie w przypadku braku którejkolwiek z wymaganych decyzji. Natomiast istotne jest, że procedura konkursowa stwarza możliwość poprawy dokumentacji środowiskowej po wyborze projektu do finansowania. W okresie 3 miesięcy od podjęcia przez Zarząd WL decyzji o finansowaniu projektu, do momentu podpisania umowy o dofinansowanie, beneficjenci mogą bez żadnych ograniczeń kontaktować się z IZ. Ze strony IZ każdym projektem opiekuje się trzech pracowników: dwie osoby biorące udział w ocenie formalnej projektu oraz pracownik ds. środowiska. Pracownicy ci udzielają wszelkich wyjaśnień pomocnych podczas przygotowania dokumentacji do podpisania umowy. W przypadku konkursów ogłaszanych w roku 2008, ze względu na zmianę przepisów dotyczących oceny oddziaływania na środowisko (oos), maksymalny czas na złożenie pełnej dokumentacji wynosił 9 miesięcy. Tak długi czas na przygotowanie poprawnej dokumentacji do podpisania umowy był szczególnie istotny w przypadku projektów z dokumentacją środowiskową wydaną w oparciu o ustawę Prawo ochrony środowiska (ustawa poś), w okresie zastrzeżeń Komisji Europejskiej do procedury oos. Zastrzeżenia dotyczyły m.in. kwalifikacji przedsięwzięcia do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, udziału społeczeństwa w procedurze oos oraz realizacji prac w oparciu o zgłoszenie budowy. Racjonalne wykorzystanie tego czasu, we współpracy z właściwymi organami administracji, pozwoliło beneficjentom niejednokrotnie na powtórne przeprowadzenie procedury oos i ponowne uzyskanie lub zmianę pozwolenia na budowę, w przypadku gdy decyzje, którymi dysponował, obarczone były krytycznymi błędami uniemożliwiającymi podpisanie umowy o dofinansowanie.

Nieprawidłowości w dokumentacji środowiskowej

Dokumentacja środowiskowa podlega weryfikacji zgodnie z regulaminem konkursu. Weryfikacja prowadzona jest w oparciu o listę sprawdzającą zgodną z rekomendowaną przez Ministra Rozwoju Regionalnego w ww. wytycznych oraz zaktualizowaną w zakresie pytań dotyczących dzielenia przedsięwzięć i oddziaływań skumulowanych.

Nieprawidłowości w dokumentacji środowiskowej najczęściej dotyczą:

- braku spójności dokumentów; weryfikacji dokumentacji środowiskowej dokonuje się na podstawie zgodności ze studium wykonalności, w którym wskazano pełny zakres projektu oraz zgodności z pozostałą dokumentacją: decyzjami lokalizacyjnymi, pozwoleniami wodnoprawnymi, pozwoleniami na budowę, zgłoszeniami budowy, itd.; błędami występującymi najczęściej są niezgodności pomiędzy dokumentami, obejmujące różnice w zakresie prac w poszczególnych zadaniach, długości i numerów działek w przypadku projektów drogowych oraz kanalizacyjnych;
- dzielenia przedsięwzięć w celu uniknięcia kwalifikacji do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub uniknięcia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko; ta grupa błędów dotyczy w szczególności inwestycji liniowych oraz inwestycji o charakterze miejskim;
- nieprawidłowej kolejności uzyskiwania decyzji; w szczególności dotyczy to decyzji lokalizacyjnych oraz pozwoleń wodnoprawnych uzyskanych przed decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach oraz braku zmiany pozwolenia na budowę w przypadku wydania nowej lub zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z powodu zmiany zakresu inwestycji;
- wariantowania przedsięwzięcia; raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko zawiera jedynie wariant zerowy oraz wariant wybrany do realizacji; brak racjonalnych wariantów alternatywnych;
- nieprawidłowo przeprowadzonej lub braku procedury udziału społeczeństwa w ocenie oddziaływania na środowisko; błędy dotyczą najczęściej braku zawiadomienia o rozpoczęciu konsultacji społecznych oraz pominięcia w procedurze powtórnego udziału społeczeństwa w przypadku zmiany treści raportu;
- brak dowodów na przeprowadzony screening, szczególnie w przypadku przedsięwzięć inwestycyjnych na obszarach miejskich oraz przedsięwzięć realizowanych w sąsiedztwie obszarów Natura 2000.

Statystycznie najwięcej nieprawidłowości w dokumentacji środowiskowej dotyczy projektów z zakresu rewitalizacji obszarów miejskich, budowy i modernizacji dróg oraz kanalizacji. Ponadto największa ilość błędów występowała w dokumentacji środowiskowej w latach 2008-2010 i dotyczyła projektów, dla których decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wydano na podstawie ustawy poś. Wyraźnie widoczna jest coraz mniejsza ilość błędów przy jednoczesnej poprawie jakości merytorycznej dokumentacji wydanej przez organy w latach 2011 i 2012. Głównym powodem coraz lepszych merytorycznie dokumentów jest udział regionalnego dyrektora ochrony środowiska w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jednocześnie inwestorzy są coraz bardziej świadomi konieczności przygotowania dokumentacji zgodnie z prawem krajowym i unijnym, co przekłada się na coraz lepsze przygotowanie wniosków o dofinansowanie.

Podsumowanie

Przyjęta przez Zarząd Województwa Lubelskiego procedura weryfikacji dokumentacji środowiskowej po raz pierwszy na etapie oceny formalnej, a następnie przed podpisaniem umowy o dofinansowanie, daje inwestorowi szansę na prawidłowe jej przygotowanie.

Z doświadczenia IZ wynika, że podstawą do pozytywnej weryfikacji dokumentacji środowiskowej, a następnie do podpisania umowy o dofinansowanie projektu, jest współpraca z beneficjentem już od etapu oceny formalnej. Istotne jest zaangażowanie do współpracy organów administracji właściwych do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Natomiast ze strony beneficjenta ważne jest właściwe wykorzystanie czasu od ogłoszenia listy projektów wybranych do dofinansowania do momentu złożenia dokumentacji do podpisania umowy. Niewątpliwie pomocne jest korzystanie z organizowanych przez IZ RPO WL szkoleń z zakresu wymagań dotyczących dokumentacji środowiskowej oraz z przygotowanych dla inwestorów wytycznych i poradników publikowanych m.in. na stronie www.gdos.gov.pl oraz www.rpo.lubelskie.pl.

Wykaz źródeł

Kryteria wyboru projektów dla Osi Priorytetowych III – IX RPO WL 2007 – 2013. 2010. Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego 2007-2013, Lublin.

Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007 – 2013. Uszczegółowienie Programu. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 Polska. 2008 (ze zm.). Zarząd Województwa Lubelskiego. Lublin.

Uchwała Nr XXXVI/530/05 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 4 lipca 2005 r. w sprawie zaktualizowanej „Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020”.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150, ze zm.).

Wytyczne do organizacji systemu naboru, oceny i wyboru projektów konkursowych w ramach III - VIII Osi Priorytetowej RPO WL. 2012. Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego 2007-2013, Lublin.

Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych z dnia 5 maja 2009 r. Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.



Beata Neckar, Tomasz Miller

Departament Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego

Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego

ul. Św. Jadwigi 1, 65-057 Zielona Góra

b.neckar@lrpo.lubuskie.pl

t.miller@lrpo.lubuskie.pl

Badanie prawidłowości przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w projektach dofinansowanych z Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007- 2013

Streszczenie: W artykule poruszono kwestie związane z naborem wniosków złożonych w ramach Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 – 2013, a w szczególności z weryfikacją projektów w zakresie zgodności dostarczonej dokumentacji z obowiązującymi regulacjami prawnymi dotyczącymi oceny oddziaływania na środowisko. Projekty złożone w ramach poszczególnych konkursów, po pozytywnej weryfikacji pod kątem formalnym i merytorycznym a przed podpisaniem umowy, są przekazywane do oceny w zakresie procedury oceny oddziaływania na środowisko niezależnym ekspertom, których pozytywna ocena jest warunkiem niezbędnym do zawarcia umowy z wnioskodawcą. Eksperti sprawdzają zgodność dostarczonych dokumentów z obowiązującymi przepisami prawa wspólnotowego i krajowego. Jeżeli jakiś projekt zawiera braki i/lub błędy, które wymagają poprawy lub uzupełnienia, to wnioskodawca jest o tym fakcie informowany i ma możliwość dokonania uzupełnień. W oparciu o własne doświadczenia, informacje otrzymane od ekspertów oraz wnioskodawców poprawne wypełnienie dokumentów środowiskowych jest niekiedy uciążliwe, a kwestie środowiskowe są niezrozumiałe. Wnioskodawcy często uzupełniają i poprawiają dostarczone dokumenty środowiskowe. Mając na względzie obowiązujące przepisy, sprawą priorytetową jest, aby projekty realizowane ze środków Unii Europejskiej spełniały wszystkie wymogi również pod względem środowiskowym. Posiadając doświadczenia zdobyte w obecnej perspektywie finansowej UE, być może uda się uniknąć pewnych sytuacji, które wydłużają cały proces oceny danego projektu od momentu jego złożenia, aż do podpisania umowy.

W związku z finansowaniem przedsięwzięć realizowanych w ramach Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 – 2013 (LRPO) ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), beneficjenci zostali zobowiązani do zapewnienia przeprowadzenia postępowania środowiskowego dla realizowanych przez siebie projektów. Jednocześnie Instytucja Zarządzająca LRPO (IZ LRPO) została zobowiązana do zapewnienia zgodności składanych projektów w zakresie środowiskowym.

Realizacja wytycznych Komisji Europejskiej w zakresie ochrony środowiska przejawia się w nałożonym na każdego beneficjenta obowiązku przedkładania, wraz ze zgłaszanym projektem inwestycyjnym, dowodów na przeprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (oos), zgodnie z odpowiednimi regulacjami prawnymi UE oraz przepisami prawa krajowego, z uwzględnieniem pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad krajowym. Zgodnie z prawem wspólnotowym oraz krajowym, postępowanie środowiskowe stanowi istotny element procesu inwestycyjnego, który znajduje uregulowanie w m.in.:

- dyrektywach – w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko oraz w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska;
- ustawach – 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 (ustawa oos) oraz z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
- rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- „Wytycznych w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych” (wytyczne mrr).

Prawidłowo przeprowadzone postępowanie oś powinno wykazać całościowy obraz oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz mieć na celu zminimalizowanie zagrożeń, które mogą wystąpić zarówno w trakcie realizacji projektu, jak i po jego zakończeniu.

Przebieg weryfikacji

W Województwie Lubuskim weryfikacja projektów inwestycyjnych pod kątem oś rozpoczyna się już na etapie formalnej oceny wniosku. Wnioskodawca dostarcza formularz do wniosku o dofinansowanie w zakresie oś (załącznik Ia do wytycznych mrr), zaświadczenie organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000 wraz z mapą w skali 1:100000 określającą lokalizację projektu oraz obszarów Natura 2000 (załącznik Ib wytycznych mrr) oraz w przypadku konieczności - oświadczenie o braku konieczności przeprowadzania postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

W przypadku, gdy projekt o charakterze infrastrukturalnym zostaje uznany za przedsięwzięcie nie mogące znacząco oddziaływać na środowisko lub nie wpływa na obszar Natura 2000, załącznik Ia zostaje wypełniony w ograniczonym zakresie. Załącznik Ib dostarcza się w pełnym zakresie. W sytuacji natomiast, gdy inwestycja nie posiada charakteru infrastrukturalnego (np. zakup sprzętu, urządzeń) lub jest to tzw. projekt „miękki” (np. szkolenia) załącznik Ia jest również wypełniany w ograniczonym zakresie, jednakże wypełnienie załącznika Ib nie jest konieczne.

Pełna weryfikacja projektów złożonych w ramach LRPO jest dokonywana dopiero po uzyskaniu przez projekt pozytywnej oceny formalnej i merytorycznej oraz podjęciu przez zarząd województwa decyzji o wyborze projektu do dofinansowania. Przed podpisaniem umowy o dofinansowanie projektu wnioskodawca zostaje wezwany do przedłożenia pełnej dokumentacji środowiskowej, m.in. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, postanowień uzgadniających

i opiniujących właściwych organów, raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę dokumentów przeprowadzana jest ocena środowiskowa projektu, przy czym w przypadku jej pozytywnego wyniku – dochodzi do zawarcia z beneficjentem umowy o dofinansowanie projektu.

W systemie realizacji LRPO, ocena środowiskowa jest ostatnim etapem oceny projektu i to ona determinuje zawarcie (podpisanie) z beneficjentem umowy o dofinansowanie oraz wypłacenie środków. Z doświadczeń IZ LRPO wynika, iż tego rodzaju podejście jest jak najbardziej uzasadnione i racjonalne, gdyż pozwala na uniknięcie konieczności analizowania dokumentacji środowiskowej wszystkich projektów złożonych w ramach konkursu, także tych, które nie przeszły pozytywnie oceny formalnej lub merytorycznej, a zatem nie uzyskują wsparcia środkami pochodzącymi z UE w ramach LRPO.

Każdy z projektów przedstawiony do dofinansowania ze środków finansowych EFRR w ramach LRPO jest weryfikowany pod kątem obowiązujących przepisów środowiskowych przez jednego z niezależnych ekspertów, wchodzących w skład, powołanej w tym celu grupy eksperckiej. Dotyczy to, zarówno projektów wyłanianych w trybie konkursowym, jaki i projektów indywidualnych oraz systemowych. Ocena środowiskowa dokonywana jest przez eksperta na podstawie kompletnej dokumentacji dostarczonej przez beneficjenta, m.in. raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, informacji o przeprowadzonych konsultacjach społecznych, opiniach i uzgodnieniach z odpowiednimi organami administracji publicznej, zezwoleniach na inwestycję (pozwolenie na budowę, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach). Weryfikacja jest przeprowadzana w oparciu o listę sprawdzającą w zakresie oos, zgodną z załącznikiem III do wytycznych mrr, a ekspert dokonujący oceny dokumentów, jest zobowiązany do podania uzasadnienia dokonanej weryfikacji.

W przypadku wydania negatywnej opinii przez pierwszego eksperta, projekt podlega weryfikacji przez kolejnego eksperta. Uzyskanie dwóch ocen negatywnych wyklucza możliwość podpisania

z beneficjentem umowy o dofinansowanie projektu. W przypadku wydania przeciwstawnych opinii, tj. jednej negatywnej, zaś drugiej pozytywnej, projekt trafia do weryfikacji trzeciego eksperta, którego to opinia jest rozstrzygająca. IZ LRPO może w takich przypadkach wystąpić dodatkowo do instytucji zewnętrznej o wydanie opinii prawnej.

Oczywiście nie można wykluczyć, iż ekspert dokonujący oceny zwróci się, za pośrednictwem IZ LRPO, do beneficjenta o dodatkowe dokumenty niezbędne do wydania opinii lub też poprosi o dokonanie uzupełnień w przekazanej dokumentacji. IZ LRPO informuje o tym pisemnie beneficjenta, zobowiązując go do przedłożenia stosownych poprawek lub wyjaśnień. W takiej sytuacji procedura podpisywania umowy o dofinansowanie zostaje wstrzymana do czasu uzyskania pozytywnej opinii eksperta. Pozytywny wynik weryfikacji dokumentów środowiskowych stanowi podstawowy warunek do rozpoczęcia procedury podpisywania umowy o dofinansowanie.

Wyjątek stanowią projekty realizowane w formule „zaprojektuj i wybuduj”, w przypadku, których IZ LRPO może przeprowadzić weryfikację projektów z zakresu ooś dopiero po podpisaniu umowy o dofinansowanie. Weryfikacja, z uwagi na charakter realizowanej inwestycji, jest przeprowadzana na dalszym etapie realizacji projektu, po dostarczeniu przez beneficjenta kompletu wymaganej dokumentacji środowiskowej. Negatywna opinia skutkuje koniecznością przeprowadzenia ponownej oceny, a w przypadku braku możliwości usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości - rozwiązaniem umowy o dofinansowanie.

Najczęstsze błędy

Nieprawidłowości w zakresie ooś są obok niewłaściwego stosowania przepisów prawa zamówień publicznych i przestrzegania zasad dotyczących rozliczania pobranych zaliczek, jedną z głównych przyczyn rozwiązywania bądź niepodpisywania z potencjalnymi beneficjentami umów o dofinansowanie.

Jednym z podstawowych błędów popełnianych przez beneficjentów i organy administracji jest niepoprawne kwalifikowanie przedsięwzięć w zakresie potrzeby uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wielokrotnie beneficjenci, w związku z błędną kwalifikacją przygotowywanego do realizacji przedsięwzięcia, nie uzyskali wymaganej decyzji. Błąd ten ma charakter naruszenia przepisów wspólnotowych i krajowych w zakresie ooś, i stanowi okoliczność uniemożliwiającą wsparcie przedsięwzięcia środkami pochodzącymi z budżetu UE. Drugą przesłanką dla niepodpisania z beneficjentami umowy o dofinansowanie jest naruszenie procedur w zakresie ooś, do którego dochodzi, gdy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zostaje wydana dopiero po uzyskaniu zezwolenia na inwestycję, tj. pozwolenia na budowę. Zgodnie z art. 72 ustawy ooś wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem pozwolenia na budowę.

Eksperci dokonujący weryfikacji dokumentów w zakresie ooś sygnalizują również przypadki wydania przez organy samorządowe rozstrzygnięć, będących wynikiem kwalifikacji przedsięwzięcia niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Podsumowanie

Doświadczenia zdobyte w trakcie wdrażania LRPO niewątpliwie pozwolą na uniknięcie w przyszłej perspektywie finansowej 2014-2020 wielu błędów związanych z procedurą oddziaływania dofinansowywanych inwestycji na środowisko. Należy jednak również podkreślić, że cały proces weryfikowania dokumentów środowiskowych pod względem czasowym nie trwa bardzo długo. Nie uwzględniając przypadków problematycznych, w których wymagane było uzyskanie dodatkowych dokumentów od odpowiednich organów administracji, sam proces oceny trwa 1-2 dni.

Wykaz źródeł

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. U. UE L, Nr 197, poz. 30).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. U. UE L z 2012 r., Nr 26, poz. 1).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397, ze zm.).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907).
- Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych z dnia 5 maja 2009 r. Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.



Ewa Stec

Departament Funduszy Europejskich
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w Krakowie
ul. Wielicka 72, 30-552 Kraków
ewa.stec@umwm.pl

Weryfikacja dokumentacji środowiskowej projektów ubiegających się o dofinansowanie w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013

Streszczenie: W niniejszym opracowaniu omówiono system weryfikacji projektów ubiegających się o dofinansowanie w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013. Przedstawiono tryby wyboru projektów oraz etapy oceny wniosków o dofinansowanie. W szczególności odniesiono się do weryfikacji prawidłowości przeprowadzanej oceny oddziaływania na środowisko w początkowych etapach wdrażania programu operacyjnego, napotkanych problemów i błędów z jakimi zetknięto się podczas oceny wniosków o dofinansowanie. Przeanalizowano najczęściej pojawiające się błędy we wnioskach o dofinansowanie w zakresie procedury środowiskowej oraz zaprezentowano działania zaradcze podjęte przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego w celu dostosowania projektów do wymogów dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne.

Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007 - 2013 (MRPO) składa się z 9 osi priorytetowych. Osie 1 oraz od 3 do 8 wdrażane są przez Departament Funduszy Europejskich (DFE) Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (UMWM). Oś 2 wdrażana jest przez Małopolskie Centrum Przedsiębiorczości, które

jest Instytucją Pośredniczącą II stopnia. Oś 9 to „Pomoc techniczna”. Każda z osi dzieli się na działania, a niektóre z działań dzielą się również na schematy. Instytucją Zarządzającą MRPO (IZ MRPO) jest Zarząd Województwa Małopolskiego (ZWM), który jest jednocześnie Instytucją Organizującą Konkurs (IOK).

Doświadczenia DFE z zakresu weryfikacji dokumentacji środowiskowej projektów ubiegających się o dofinansowanie w ramach MRPO przedstawiono w niniejszym opracowaniu.

System weryfikacji projektów w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego

Zarys przebiegu weryfikacji

Nabory projektów w ramach MRPO odbywają się w trybie konkursowym, który z reguły prowadzony jest w formule zamkniętej¹. Niemniej jednak część konkursów przeprowadzanych jest również w formule otwartej². W ramach MRPO realizowane są również projekty w oparciu o tryb indywidualny³. Każdorazowo dla poszczególnych konkursów przygotowujemy jest regulamin wraz z załącznikami: wzorem wniosku o dofinansowanie, instrukcją wypełniania wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach MRPO, wzorem protestu. Osobno przygotowujemy są „Wytyczne do studium wykonalności dla projektów inwestycyjnych realizowanych w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007- 2013 (MRPO)”. W przypadku trybu konkursowego w latach wdrażania 2008 i 2009 część naborów odbywała się w trybie konkursowym ze wstępną kwalifikacją projektów, czyli tzw. preselekcją, składającym się z dwóch zasadniczych faz:

1 Formuła zamknięta konkursu oznacza, że nabór wniosków o dofinansowanie trwa 30 dni.

2 Formuła otwarta konkursu oznacza, że nabór wniosków o dofinansowanie trwa dłużej niż 30 dni, a termin oraz warunki jego zamknięcia określane są w Regulaminie konkursu (np. jest to data umieszczenia na liście rezerwowej projektów wybranych do dofinansowania projektu, który spowoduje wyczerpanie 140 % środków przeznaczonych na konkurs).

3 Pozakonkursowa ocena projektów o kluczowym znaczeniu dla rozwoju regionu znajdujących się w Indykatorywnym Wykazie Indywidualnych Projektów Kluczowych MRPO.

- wstępnej kwalifikacji projektów polegającej na ocenie wniosków sporządzonych w uproszczonej formie kart projektów, z minimalną liczbą załączników;
- oceny projektów zaproszonych do dalszej części konkursu po fazie wstępnej kwalifikacji projektów, bazującej na pełnej dokumentacji aplikacyjnej.

Na etapie preselekcji nie weryfikowano dokumentacji środowiskowej, a ocena kart projektów w całości dokonywana była przez pracowników DFE. Projekty, które pozytywnie przeszły etap preselekcji zostały zaproszone do złożenia pełnej dokumentacji konkursowej.

Etap oceny pełnej dokumentacji konkursowej przebiega analogicznie dla wszystkich projektów, niezależnie od tego jaki tryb konkursowy zastosowano dla poszczególnego działania/ schematu (konkurs z preselekcją lub bez) oraz niezależnie od formuły konkursu (konkurs zamknięty/otwarty). Etap ten składa się z następujących faz:

- oceny formalnej - przeprowadzanej przez pracowników Zespołu ds. Wyboru Projektów DFE; ocena trwa 45 dni i jest prowadzona w systemie logicznym „tak/nie” (odpowiedź „nie” eliminuje projekt z dalszej procedury); ocena prowadzona jest przez dwie niezależne osoby i odbywa się w oparciu o listę sprawdzającą składającą się z pytań standardowych dla wszystkich działań/schematów oraz pytań specyficznych dla danego działania/schematu; w przypadku stwierdzenia braków i uchybień w złożonej dokumentacji możliwe jest dokonanie jednokrotnego uzupełniania/korekty wniosku o dofinansowanie oraz załączników w zakresie wskazanym przez IOK; uzupełniona dokumentacja poddawana jest ponownej ocenie formalnej, której wynik jest ostateczny; projekty ocenione pozytywnie przechodzą do dalszej oceny;
- oceny merytorycznej – składającej się z 3 części, oceny finansowej, właściwej oceny merytorycznej i oceny strategicznej (opisanej w kolejnym punkcie); ocena finansowa oraz merytoryczna właściwa przeprowadzana jest przez Komisję Oceny Projektów (KOP) wspieraną w razie konieczności przez pracowników Zespołu ds. Wyboru Projektów

DFE; oceny finansowa i merytoryczna właściwa trwają łącznie 45 dni, w trakcie ich trwania możliwe jest dokonanie jednokrotnego uzupełnienia/korekty tak dokumentacji związanej z oceną finansową, jak i merytoryczną właściwą; ocena finansowa dokonywana jest w systemie logicznym „tak/nie”, natomiast ocena merytoryczna właściwa jest oceną punktową; projekty ocenione pozytywnie na etapie finansowym kierowane są do oceny merytorycznej właściwej, gdzie w przypadku uzyskania powyżej 60% punktów kierowane są do dalszej oceny (pozostałe projekty podlegają odrzuceniu); po przeprowadzeniu oceny merytorycznej wnioski zostają uszeregowane w kolejności uwzględniającej stopień spełniania kryteriów wyboru projektów zgodnych z „Uszczegółowieniem Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013”;

- ocena strategiczna oraz wybór projektów do dofinansowania – przeprowadzane są przez ZWM; ocena strategiczna dokonywana jest w terminie 14 dni od momentu zakończenia oceny finansowej i oceny merytorycznej właściwej; ocena strategiczna jest oceną punktową i ma charakter pozytywny⁴; udział oceny strategicznej w całkowitej liczbie punktów możliwych do uzyskania na etapie oceny merytorycznej projektu wynosi od 1 do 20%; następnie, finalizując ocenę, ZWM dokonuje wyboru projektów do dofinansowania w ramach danego konkursu.

Weryfikacja środowiskowa w ramach MRPO

Weryfikacja projektów w zakresie oceny oddziaływania na środowisko (oos) dokonywana jest na etapie oceny formalnej. Polega na sprawdzeniu kompletności dokumentacji środowiskowej złożonej wraz z wnioskiem, jak również sprawdzeniu prawidłowości przeprowadzonej procedury z wymogami prawa krajowego oraz unijnego. Weryfikacji tej dokonują pracownicy Zespołu ds. Wyboru Projektów DFE.

⁴ Charakter pozytywny oceny strategicznej oznacza, że na tym etapie brak jest możliwości przyznania negatywnej oceny (odrzucenia projektu).

W ramach dokumentacji środowiskowej do wniosku o dofinansowanie potencjalni beneficjenci, zgodnie z instrukcją wypełniania wniosku o dofinansowanie, mają obowiązek załączyć:

- formularz do wniosku o dofinansowanie w zakresie oceny oddziaływania na środowisko zgodny ze wzorem z „Wytycznych w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych” (wytyczne mrr);
- „Zaświadczenie organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów sieci Natura 2000” wraz z mapą (załącznik obowiązkowy dla projektów inwestycyjnych);
- kopię dokumentacji z postępowania ooś (w przypadku inwestycji wymienionych w rozporządzeniu w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko), w tym kopie:
 - decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
 - postanowień w sprawie potrzeby/braku potrzeby przeprowadzenia ooś (dla przedsięwzięć wymienionych w § 3 ww. rozporządzenia) wraz z niezbędnymi opiniami organów współpracujących;
 - postanowienia określającego zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (raport ooś) wraz z niezbędnymi opiniami organów współpracujących, jeżeli zostało wydane (dla przedsięwzięć wymienionych w § 2 ww. rozporządzenia);
 - postanowienia organu prowadzącego postępowanie ooś o przeprowadzeniu transgranicznej ooś, jeżeli zostało wydane;
 - postanowień uzgadniających starosty/regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz opinii właściwego organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej;
 - streszczenia raportu ooś w języku niespecjalistycznym albo całego raportu (o ile był sporządzony);
- kopie dokumentacji z postępowania dotyczącego wpływu na obszary Natura 2000 (w przypadku inwestycji niewymienionych w rozporządzeniu w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko), w tym kopie:

- decyzji administracyjnej, przed wydaniem której mogło być prowadzone postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na obszar Natura 2000;
- postanowienia RDOŚ uzgadniającego decyzję, w przypadku której prowadzi się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 (o ile zostało wydane);
- streszczenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 w języku niespecjalistycznym albo cały raport;
- kopię formularza „Informacja na temat projektów, które mogą wywierać istotny negatywny wpływ na obszary Natura 2000, zgłoszone Komisji (DG ds. Środowiska) na mocy dyrektywy 92/43/EWG” (jeżeli został wydany).

W przypadku projektów realizowanych w formule „zaprojektuj i wybuduj” na etapie oceny formalnej wymagany jest formularz do wniosku o dofinansowanie w zakresie ooś oraz zaświadczenie organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000. Podczas oceny formalnej badane jest czy projekt jest przedsięwzięciem wymienionym w ww. rozporządzeniu. Jeśli tak wnioskodawca zostaje zobowiązany do dostarczenia ww. dokumentów z postępowania środowiskowego przed podpisaniem umowy o dofinansowanie.

Podczas pierwszych konkursów (rok 2008 i 2009) weryfikacja dokumentacji środowiskowej odbywała się w ramach kryterium „Kompletność i poprawność załączników”. Pracownik dokonujący oceny formalnej weryfikował m.in. następujące aspekty:

- czy inwestycja zalicza się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- czy wnioskodawca przedłożył komplet wymaganych dokumentów z postępowania środowiskowego;
- czy procedura uzyskiwania dokumentów została zachowana;
- czy dokumenty odpowiadają zakresowi rzeczowemu projektu;
- czy przedstawiono analizę wariantową inwestycji.

Również obecnie weryfikacja dokumentacji środowiskowej odbywa się w ramach tego kryterium, jednak do listy sprawdzającej oceny formalnej wniosku o dofinansowanie wprowadzono pytania zgodnie z załącznikiem nr III – „Lista sprawdzająca w zakresie dokumentacji ooś/Natura 2000” wytycznych mrr z 2009 r. Opcjonalnie do wniosku o dofinansowanie wymagane jest przedłożenie zezwolenia na realizację inwestycji (pozwolenia na budowę, zgłoszenia robót budowlanych, zezwolenia na realizację inwestycji drogowej lub innej decyzji). Natomiast każdorazowo wnioskodawca zobowiązany jest przedstawić zezwolenie na realizację inwestycji przed podpisaniem umowy o dofinansowanie. W przypadku projektów realizowanych w formule „zaprojektuj i wybuduj” zezwolenie na realizację inwestycji nie jest wymagane na dzień podpisania umowy dofinansowania.

Problemy dotyczące zagadnień środowiskowych napotkane w trakcie wdrażania MRPO

W roku 2008 w ramach MRPO ogłoszonych zostało 15 konkursów z różnych dziedzin. Były to m.in. działania 4.1 *Rozwój infrastruktury drogowej* ze schematami A. *Drogi o znaczeniu regionalnym* (w trybie konkursowym ze wstępną kwalifikacją projektów tzw. preselekcją) i C. *Drogi powiatowe* (w trybie konkursowym bez wstępnej kwalifikacji projektów tzw. pełna dokumentacja) oraz 7.1 *Gospodarka wodno-ściekowa* (w trybie konkursowym ze wstępną kwalifikacją projektów tzw. preselekcją). Z uwagi na niepewną sytuację prawną, w ww. działaniach IOK analizowała ryzyko wystąpienia problemów związanych z niepełną transpozycją dyrektywy Rady nr 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (dyrektywa ooś).

W trakcie weryfikacji wniosków o dofinansowanie złożonych przez beneficjentów w odpowiedzi na pierwsze konkursy w ramach MRPO napotkano następujące problemy związane z kwestiami ooś:

- niezgodność z wymogami wynikającymi z dyrektywy ooś;
- niewłaściwa kolejność uzyskiwania decyzji administracyjnych; w wielu przypadkach wnioskodawcy posiadający prawomocne pozwolenia na budowę lub zgłoszenie robót budowlanych, dopiero w późniejszym czasie uzyskiwali decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach;
- brak decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko i w związku z tym konieczność zmiany lub uchylecia prawomocnych pozwoleń na budowę;
- brak właściwie przeprowadzonych konsultacji społecznych w trakcie postępowania ooś (brak właściwego poinformowania społeczeństwa);
- brak właściwych uzasadnień w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach, a zwłaszcza uzasadnienia braku konieczności przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko (zbyt lakoniczne uzasadnienia, brak nawiązania do kryteriów selekcji wymienionych w art. 4 ust. 3 dyrektywy ooś, brak informacji nt. konsultacji społecznych);
- brak prawidłowych uzasadnień w pozwoleniach na budowę w zakresie ooś (organ wydający decyzję nie odnosił się w jej treści do przeprowadzonego postępowania oraz uzyskanych dokumentów środowiskowych);
- dla części przedsięwzięć realizowanych wcześniej w oparciu o zgłoszenie robót budowlanych (wykonanie robót budowlanych/zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części), a wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub mogących znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000, konieczne było uzyskanie decyzji o pozwolenie na budowę; zgłoszenie robót budowlanych uznawane było za dokument niewystarczający, gdyż przed jego uzyskaniem nie było obowiązku przeprowadzania procedury środowiskowej);
- brak przepisów przejściowych w zapisach 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 (ustawa ooś);
- brak możliwości spełnienia wymogów dyrektywy ooś w ramach projektów, które były w trakcie realizacji lub zostały zakończone, a realizowanych zgodnie z prawodawstwem polskim niezgodnym z dyrektywą ooś.

Pomimo problemów jakie pojawiły się w trakcie trwania powyższych naborów w zakresie nieprawidłowego dostosowania prawodawstwa polskiego do unijnych wymogów środowiskowych zgodnie z zaleceniami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego ogłoszone konkursy nie zostały wstrzymane. Dokumentacja projektów, w odniesieniu do których pojawiły się wątpliwości w zakresie ooś, wymagała uzupełnienia zgodnie z wytycznymi mrr z 2008 r. Projekty budzące dalsze wątpliwości zostały poddane ekspertyzie zewnętrznej przez firmę wyłonioną w przetargu. Ekspertyzie poddano 27 projektów, w tym:

- 10 w ramach działania 4.1 Rozwój infrastruktury drogowej, schemat A Drogi o znaczeniu regionalnym;
- 8 w ramach działania 4.1 Rozwój infrastruktury drogowej, schemat C Drogi powiatowe;
- 8 w ramach działania 7.1 Gospodarka wodno-ściekowa;
- 1 w ramach działania 7.4 Poprawa bezpieczeństwa ekologicznego oraz ochrona przed skutkami klęsk żywiołowych.

Wnioskodawcy zobowiązani byli do dostosowania dokumentacji zgodnie z przedstawionymi ekspertyzami, m.in. do: złożenia wyjaśnień, uzyskania zaświadczeń od organów wydających decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, dostarczenia brakujących dokumentów, przeprowadzenia ponownie procedury oceny oddziaływania na środowisko. Niemniej jednak ocena pracy firmy zewnętrznej nie jest jednoznacznie pozytywna, gdyż w kilku projektach zaproponowana ścieżka rozwiązania została zakwestionowana podczas kontroli Urzędu Kontroli Skarbowej. Zatem jak wynika z doświadczenia IZ działania podjęte przez wnioskodawców celem dostosowania projektów do wymogów dyrektywy ooś zgodnie z treścią ekspertyz zewnętrznych nie zagwarantowały pełnej poprawności przyjętych rozwiązań. W ostateczności za poprawność dokumentacji projektowej odpowiadali wnioskodawcy i IZ.

W celu prawidłowej oceny części dokumentacji ooś pracownicy Zespołu ds. Wyboru Projektów DFE przeszli szkolenia z zakresu procedury ooś. Każdorazowo wprowadzano zmiany do instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie dostosowane do zmieniającej się sytuacji prawnej oraz zmienionych wytycznych mrr. Dodatkowo IZ umożliwiła wnioskodawcom skorzystanie z doradztwa środowiskowego na etapie przygotowania dokumentacji projektowej z tego zakresu. Wnioskodawcy mogli konsultować dokumentację projektową, posiadane dokumenty z postępowania środowiskowego lub uzyskać informację o konieczności przeprowadzenia procedury środowiskowej lub jej braku jeszcze przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. Z doradztwa skorzystało 12 wnioskodawców, którzy następnie złożyli wnioski o dofinansowanie. Wnioskodawcy na etapie przygotowywania dokumentacji projektowej mają również możliwość skorzystania z konsultacji z pracownikami DFE (Punkty Konsultacyjne FEM – Fundusze Europejskie dla Małopolski oraz Zespół ds. Wyboru Projektów).

Ponadto na stronie internetowej Funduszy Europejskich w Małopolsce (www.fundusze.malopolska.pl) umieszczano stosowne informacje oraz przeprowadzano szkolenia dla wnioskodawców w zakresie ooś m.in.: „Czysta Polska – społecznie odpowiedzialna gospodarka, czyli jak inwestować w zgodzie z Naturą 2000 i wymogami ocen oddziaływania na środowisko” (dwudniowe szkolenie, organizowane wspólnie z Ministerstwem Środowiska i Gazetą Prawną), „Ocena oddziaływania na środowisko – szkolenie dla beneficjentów MRPO”, „Ocena oddziaływania na środowisko z uwzględnieniem planowanych zmian przepisów”.

Podsumowanie

Z uwagi na niepewną sytuację prawną w pierwszych latach wdrażania programu operacyjnego w wielu wnioskach pojawiły się błędy w zakresie procedury ooś. Niemniej jednak IOK podjęła środki zaradcze eliminujące zagrożenie korekt finansowych nakładanych na wnioskodawców. Z analizy przedkładanych wniosków o dofinansowanie

wynika, iż pomimo wejścia w życie ustawy ooś w dalszym ciągu pojawiają się problemy z procedurą ooś na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach i pozwolenia na budowę obarczone są uchybieniami (w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach brak jest właściwych uzasadnień, brak nawiązania do uwarunkowań wymienionych w art. 63 ust. 1 ustawy ooś; brak zachowania właściwej procedury uzyskiwania poszczególnych decyzji), postępowania przeprowadzane są nieprawidłowo, brak jest właściwie udokumentowanych konsultacji społecznych. Jak wynika z doświadczeń IZ należałoby położyć jeszcze większy nacisk na szkolenia organów administracji w zakresie procedury ooś.

Wykaz źródeł

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L Nr 26).

Instrukcja wypełniania wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397, ze zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.).

Uszczegółowienie Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013. Załącznik Nr 1 do uchwały nr 938/07 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie przyjęcia Uszczegółowienia Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013.

Wytyczne do studium wykonalności dla projektów inwestycyjnych realizowanych w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007- 2013 (MRPO). Małopolski Urząd Marszałkowski, Kraków.

Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych z dnia 3 czerwca 2008 r. Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych z dnia 5 maja 2009 r. Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.



Andrzej Dzielski, Michał Cholewa

Wydział Ogłaszania Konkursów i Weryfikacji Formalnej
RPO WM oraz Działań 1.1–1.5 i Priorytetu III ZPORR
Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych
ul. Jagiellońska 74, 03-301 Warszawa
a.dzielski@mazowia.eu

Departament Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich
Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego
Al. Solidarności 61, 03-402 Warszawa
m.cholewa@mazowia.pl

Ocena wniosków o dofinansowanie składanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 w odniesieniu do dokumentacji środowiskowej

Streszczenie: Świadomość społeczeństwa z zakresu obszaru jakim jest ochrona środowiska stale się podnosi, a dzięki temu rośnie również jakość dokumentacji środowiskowej składanej przez beneficjentów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego w latach 2007-2013 (RPO WM). Pomimo tego nadal zdarzają się projekty, które odbiegają jakościowo pod kątem przygotowanej dokumentacji środowiskowej od pozostałych. Dlatego konieczna jest ich weryfikacja i w sytuacjach tego wymagających, obligowanie wnioskodawców do poprawy, bądź - w przypadku powtarzających się błędów - odrzucenie wniosku. Ocena projektów w zakresie ocen oddziaływania na środowisko jest jednym z elementów oceny wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach RPO WM. Przeprowadzana jest przez pracowników Instytucji Pośredniczącej II stopnia – Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych w Warszawie. Dokonywana jest na początku procesu weryfikacji, już na etapie oceny formalnej, dzięki czemu zagwarantowany jest wybór tylko tych inwestycji, które w sposób prawidłowy przeszły proces ocen oddziaływania na środowisko (o ile ich dotyczył), i mogą otrzymać dofinansowanie.

Instytucją Zarządzającą (IZ) Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 (RPO WM) jest Zarząd Województwa Mazowieckiego, w imieniu którego zadania wynikające z pełnienia roli IZ wykonuje Departament Rozwoju Regionalnego i Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie. IZ powierzyła wdrażanie RPO WM Mazowieckiej Jednostce Wdrażania Programów Unijnych (MJWPU), która pełni rolę Instytucji Pośredniczącej II stopnia. Podstawę prawną dla opracowania, wdrażania i realizacji RPO WM stanowi ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dokonując delegacji, IZ RPO WM zachowuje jednak całkowitą odpowiedzialność za całość realizacji RPO WM. Instytucja Pośrednicząca II stopnia zobowiązana jest do wdrożenia i realizacji RPO WM. Ponosi ona odpowiedzialność za skuteczną i efektywną implementację programu oraz za przestrzeganie i stosowanie właściwych regulacji i zasad dotyczących wdrażania. MJWPU jest samorządową jednostką organizacyjną Samorządu Województwa Mazowieckiego, działającą w formie jednostki budżetowej.

System weryfikacji dokumentacji środowiskowej

Weryfikacja poprawności przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko dla inwestycji realizowanych w ramach RPO WM odbywa się na etapie oceny formalnej. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Zarząd Województwa Mazowieckiego, jako IZ, zobowiązany jest do przygotowania dokumentu uzupełniającego zapisy programowe. W przypadku RPO WM jest to „Szczegółowy Opis Priorytetów RPO WM 2007-2013” (uszczegółowienie RPO WM). Ze względu na charakter informacji zawartych w tym dokumencie, stanowi on kompendium informacji dla potencjalnych beneficjentów na temat sposobu realizacji projektów przy współudziale środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dokument przedstawia szczegółowe zapisy dotyczące priorytetów z podziałem na działania, precyzując główne typy możliwych do realizacji projektów,

beneficjentów, poziomy intensywności pomocy, a także opisuje sposoby wyłaniania i oceny projektów. Weryfikacja projektów odbywa się zgodnie z niżej opisanymi kryteriami wyboru określonymi w uszczegółowieniu RPO WM (załącznik nr 5 „Kryteria wyboru finansowanych operacji” oraz tabela nr 2 „Kryteria dotyczące dokumentów środowiskowych”, w oparciu o „Kartę oceny dokumentacji środowiskowej wniosku o dofinansowanie projektu w ramach RPO WM 2007-2013”):

Kryterium 1: czy przedłożone zostały wszystkie wymagane załączniki w zakresie oceny oddziaływania na środowisko (oos)?

Beneficjenci realizujący przedsięwzięcia, których realizacja wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zobowiązani są do przedłożenia załączników i dokumentacji dotyczącej oos (zgodnie z listą załączników określoną dla konkursu), są to:

- formularz do wniosku o dofinansowanie w zakresie oos (załącznik 1a);
- zaświadczenie organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000 (załącznik 1b);
- postanowienie w sprawie potrzeby/braku potrzeby przeprowadzenia oos wraz z niezbędnymi opiniami organów współpracujących;
- postanowienie uzgadniające starosty/regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz opiniujące właściwego organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej, wydane przed decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach;
- decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach;
- streszczenie niespecjalistyczne raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (dla każdego z rozdziałów) lub cały raport;
- dokumenty potwierdzające udział społeczeństwa w procedurze oceny oddziaływania na środowisko (obwieszczenia, ogłoszenia, protokoły).

Kryterium 2: czy załączniki są wypełnione w sposób poprawny?

Kompletność wypełnienia poszczególnych punktów w formularzu do wniosku o dofinansowanie w zakresie oos (załącznik I a „Wytycznych w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub

regionalnych programów operacyjnych”); treść formularza do wniosku o dofinansowanie w zakresie ooś oraz zaświadczenia organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000 (załącznik I b ww. wytycznych) musi być zgodna z informacjami zawartymi we wniosku o dofinansowanie oraz dokumentacją środowiskową.

Kryterium 3: czy procedura ooś została przeprowadzona poprawnie?

Zgodność dokumentacji środowiskowej z obowiązującymi przepisami krajowymi i unijnymi w zakresie ochrony środowiska (decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, opinie organów w przedmiocie konieczności sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, streszczenie raportu w języku niespecjalistycznym, itp.).

W przypadku, gdy projekt nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, badana jest tylko prawidłowość wypełnienia formularza do wniosku o dofinansowanie w ograniczonym zakresie ooś. Ponadto w odniesieniu do ww. inwestycji wnioskodawca zobligowany jest do dołączenia załącznika I b przywołanych wytycznych.

Ocena formalna, której częścią jest ocena prawidłowości przygotowanej dokumentacji środowiskowej jest oceną 0/1, co oznacza, że niespełnienie któregokolwiek z kryteriów formalnych wyklucza projekt z dalszej oceny. W trakcie oceny formalnej beneficjent ma możliwość jednorazowej poprawy błędów i uzupełnienia braków zgodnie z uwagami MJWPU, w terminie 14 dni od momentu otrzymania informacji.

W niektórych konkursach organizowanych w ramach RPO WM beneficjenci mieli możliwość dostarczenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na etapie przed podpisaniem umowy o dofinansowanie. Dopiero po dostarczeniu tego dokumentu wniosek poddawany był weryfikacji pod względem zgodności i kompletności załączników środowiskowych.

Główne problemy dotyczące poprawności przygotowania przez wnioskodawców dokumentacji środowiskowej

Do najczęstszych problemów związanych z dokumentacją środowiskową należą:

- błędne wypełnienie załącznika I a formularza do wniosku o dofinansowanie w zakresie oos;
- niewłaściwe przyporządkowanie przedsięwzięcia w odniesieniu do aneksów I i II dyrektywy Rady nr 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. oraz § 2 i § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- błędne wypełnienie załącznika Ia w przypadku wymogu sporządzenia go w ograniczonym zakresie;
- niezachowanie kolejności wydawania decyzji administracyjnych - naruszenie art. 72 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (ustawa oos), np. wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach po uzyskaniu decyzji pozwolenie na budowę;
- stosowanie zgłoszenia robót budowlanych zamiast decyzji pozwolenie na budowę (naruszenie art. 29 ust. 3 ustawy prawo budowlane);
- niewłaściwie przeprowadzona kwalifikacja przedsięwzięcia pod względem konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (screening) – błędna kwalifikacja przedsięwzięcia.

Podsumowanie

Pomimo stale podnoszącej się jakości dokumentacji środowiskowej składanej przez beneficjentów RPO WM, razem z wnioskami o dofinansowanie dla planowanych do realizacji inwestycji, konieczne jest ciągłe prowadzenie jej oceny. MJWPU w Warszawie poza wyżej wskazaną oceną przeprowadza również szkolenia skierowane do beneficjentów i potencjalnych wnioskodawców. Instytucja Zarządzająca RPO WM wychodząc naprzeciw wnioskodawcom stworzyła również poradnik dla beneficjentów dotyczący ocen oddziaływania na środowisko. Celem tego działania było zorientowanie wnioskodawców na konieczność

dostarczenia dokumentacji środowiskowej wydanej przez odpowiednie organy w stanie prawnym przed wejściem w życie ustawy ooś.

Aby podnieść jakość ochrony środowiska, nadal - na wszelkich możliwych poziomach administracji - należy dokładać starań, aby zarówno organy wydające decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i wnioskodawcy, dbali o należyte ich przygotowanie, w oparciu o dobrze przeprowadzone analizy merytoryczne.

Wykaz źródeł

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L Nr 26).

Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2007 – 2013 Szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007 – 2013.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397, ze zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.).

Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych z dnia 5 maja 2009 r. Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.



Barbara Małkowska
Departament Ochrony Środowiska
Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego
al. Łukasza Cieplińskiego 4, 35-010 Rzeszów
b.malkowska@podkarpackie.pl

Problemy z zakresu ochrony środowiska zidentyfikowane podczas wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007 – 2013

Streszczenie: W artykule opisano system weryfikacji - w zakresie ochrony środowiska - projektów zgłoszonych do dofinansowania ze środków unijnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007 – 2013. Zgodnie z prawem wspólnotowym procedury związane z ocenami oddziaływania na środowisko stanowią istotny element procesu inwestycyjnego. Znaczna część projektów zgłoszonych do dofinansowania została przygotowana w stanie prawnym nie w pełni dostosowanym do przepisów unijnych w zakresie kwalifikowania przedsięwzięć do oceny oddziaływania na środowisko. Najpoważniejszy problem dotyczył braku, do 15 listopada 2010 r., aktu prawnego poprawnie transponującego I i II załącznik dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko). Oprócz problemów zidentyfikowanych w procesie weryfikacji projektów opisano działania podjęte przez wszystkie podmioty zaangażowane w pozyskanie środków unijnych, w tym działania Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podkarpackiego na lata 2007 – 2013, które umożliwiły udowodnienie, że dany projekt nie narusza ww. dyrektywy.

Celem nadrzędnym Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 (RPO WP), jako najważniejszego instrumentu polityki rozwoju regionu, jest wzrost krajowej i międzynarodowej konkurencyjności gospodarki oraz poprawa dostępności przestrzennej Podkarpacia. Osiągnięcie tego celu jest możliwe poprzez realizację inwestycji strukturalnych służących m.in. wzmocnieniu dostępności regionu, podnoszeniu jego konkurencyjności, wspieraniu innowacyjności, poprawie stanu środowiska naturalnego, kulturowego oraz podnoszeniu poziomu edukacji.

Cele szczegółowe RPO WP zostały określone w oparciu o analizę poziomu społeczno-gospodarczego województwa i obejmują najważniejsze obszary interwencji wymagające wsparcia, w celu usunięcia głównych barier rozwojowych i podniesienia poziomu rozwoju gospodarczego województwa. W dokumencie wyznaczono 8 osi priorytetowych:

1. Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka;
2. Infrastruktura techniczna;
3. Społeczeństwo informacyjne;
4. Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom;
5. Infrastruktura publiczna;
6. Turystyka i kultura;
7. Spójność wewnątrzregionalna;
8. Pomoc techniczna.

Zgodnie z postępującym procesem decentralizacji administracji, funkcję Instytucji Zarządzającej (IZ) programem pełni Zarząd Województwa Podkarpackiego. IZ zgodnie z art. 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, jest odpowiedzialna za zarządzanie regionalnym programem operacyjnym oraz jego realizację, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Zarząd Województwa Podkarpackiego pełni funkcję IZ przy pomocy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego (UMWP). Za realizację RPO WP odpowiadają następujące departamenty w ramach Urzędu Marszałkowskiego:

- Departament Rozwoju Regionalnego (DRR);
- Departament Wspierania Przedsiębiorczości (DWP);
- Departament Wdrażania Projektów Infrastrukturalnych Regionalnego Programu Operacyjnego (DPI);
- Departament Ochrony Środowiska (DOŚ);
- Departament Budżetu i Finansów (DBF);
- Departament Organizacyjny (DOR);
- Departament Kontroli (DK).

Ocenę systemu zarządzania i kontroli w ramach IZ RPO WP przeprowadza Biuro Audytu Wewnętrznego.

System weryfikacji projektów w zakresie ochrony środowiska

Dla prawidłowego wdrażania RPO WP niezwykle ważne jest sprawdzenie czy projekty zgłoszone do dofinansowania ze środków budżetu UE nie naruszają przepisów wspólnotowych z zakresu ochrony środowiska. W tym celu Zarząd Województwa Podkarpackiego w drodze stosownej uchwały utworzył stanowisko koordynatora ds. środowiska, który od listopada 2008 r. wraz z powołanym zespołem (obecnie 4 pracowników zaangażowanych w 100% oraz 1 pracownik zaangażowany w 85%), dokonuje weryfikacji projektów w zakresie ochrony środowiska. Koordynator ds. środowiska (KOS), podlegając bezpośrednio Zarządowi Województwa Podkarpackiego, jest jednocześnie dyrektorem Departamentu Ochrony Środowiska, a pracownicy ww. zespołu są zatrudnieni w tym departamencie.

Do obowiązków KOS należy m.in. opiniowanie projektów złożonych w ramach wszystkich osi priorytetowych RPO WP, bez względu na tryb ich składania (konkursowy, projektów indywidualnych). Uwzględniając ilości wydanych opinii, zaangażowanie KOS w latach 2009-2012 przedstawia się następująco:

- 2009 - 846 opinii;
- 2010 - 992 opinie;
- 2011 - 271 opinii;
- 2012 - 486 opinii.

W obecnej perspektywie finansowej KOS nie ma wpływu ani na harmonogram ogłaszania konkursów, ani na wysokość środków finansowych przeznaczonych na wsparcie w poszczególnych osiach priorytetowych. W odniesieniu do projektów złożonych w ramach RPO WP, podstawą opiniowania w zakresie poprawności przeprowadzonych procedur środowiskowych są przepisy wspólnotowe i krajowe związane z ocenami oddziaływania na środowisko. Akty prawne wspólnotowe brane pod uwagę podczas weryfikacji projektów to m.in.:

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (dyrektywa oos); wcześniej dyrektywa Rady nr 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (dyrektywa oos);
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko;
- dyrektywa Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory;
- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa; wcześniej była to dyrektywa 79/409/EWG.

W odniesieniu do prawa krajowego, przy opiniowaniu projektów brane są pod uwagę przepisy regulujące tryb przeprowadzania procedur środowiskowych, obowiązujące w okresie, w którym dany projekt był przygotowywany. W stanie prawnym do dnia 15.11.2008 r. była to ustawa Prawo ochrony środowiska (ustawa poś), a od dnia 15.11.2008 r. – ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (ustawa oos). Inne ważne przepisy brane pod uwagę przy opiniowaniu projektów, to rozporządzenia Rady Ministrów (rozporządzenia oos):

- z dnia 9.11.2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych

uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (obowiązujące do 15.11.2010 r);

- z dnia 9.11.2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (obowiązujące od 15.11.2010 r).

Przy opiniowaniu projektów w zakresie ochrony środowiska uwzględniano także „Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych”. Dokument ten zawiera wskazówki dla potencjalnych beneficjentów i organów administracji publicznej, których przestrzeganie ma zapewnić zgodność realizacji programu operacyjnego z prawodawstwem krajowym i unijnym w aspekcie ochrony środowiska. Wymienione wyżej wytyczne zostały opracowane w związku z nieprecyzyjną transpozycją przepisów wspólnotowych, w szczególności załącznika II dyrektywy o oś, co z kolei było powodem pojawienia się wątpliwości dotyczących prawidłowości i legalności projektów zgłoszonych do dofinansowania. Konieczność stosowania się do zaleceń wytycznych, w szczególności w okresie do 15.11.2010 r., miała na celu ograniczenie ryzyka błędów w postępowaniach administracyjnych związanych z procedurami ocen oddziaływania na środowisko, mogących skutkować zagrożeniem dla przygotowania i realizacji projektów współfinansowanych ze środków wspólnotowych. Należy przy tym zaznaczyć, że w toku wdrażania RPO WP ww. wytyczne ulegały kilkakrotnym zmianom.

Problemy z zakresu ochrony środowiska zidentyfikowane w trakcie weryfikacji projektów

Stwierdzono następujące przyczyny istotnych problemów z zakresu ochrony środowiska w trakcie procesu opiniowania projektów złożonych w ramach RPO WP:

1. Niedostosowanie prawa krajowego do wspólnotowego, zarówno w stanie prawnym przed 15.11.2008 r. (pod rządami poś), jak

i okresowo w stanie prawnym po 15.11.2008 r. (po wejściu w życie ustawy ooś), w szczególności brak „właściwego” rozporządzenia ooś (do 15.11.2010 r.). Zagadnienia, które dotyczyły/dotyczą ułomności prawnych to w szczególności:

- definicja przedsięwzięcia - w prawie krajowym (art. 3 ust. 1 pkt 13 ustawy ooś) wydaje się węższa od definicji zawartej w dyrektywie ooś; w związku z tym utrudnienia pojawiają się w zakresie stosowania art. 29 ustawy Prawo budowlane (ustawa pb), jak też obowiązującego od 15.11.2010 r. rozporządzenia ooś, które w ślad za dyrektywą ooś identyfikuje przedsięwzięcia polegające np. na instalacji urządzeń, czego nie uwzględnia ustawa ooś¹;
- realizacja przedsięwzięć „na zgłoszenie” (różny sposób traktowania zgłoszenia); w początkowym okresie wdrażania RPO WP, w świetle wskazówek Ministra Rozwoju Regionalnego, dofinansowanie przedsięwzięć realizowanych na podstawie zgłoszenia mogło mieć charakter wyjątkowy, z uwagi na formalną niezgodność instrumentu zgłoszenia z definicją „zezwoenia na inwestycję” w rozumieniu dyrektywy ooś; wyjątkowo, możliwość zgłaszania do dofinansowania przedsięwzięć realizowanych w oparciu o zgłoszenie mogła dotyczyć przypadków przedsięwzięć z I grupy bądź grupy II, dla których po przeprowadzeniu screeningu właściwy organ zdecydował o konieczności sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko; wraz z wejściem w życie ustawy ooś i równoczesną zmianą ustawy pb (ustawa pb), wszystkie przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko wymagały uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę (bez względu na to, czy była przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko); dopiero nowelizacja ustawy ooś z dniem 20.07.2010 r., złagodziła brzmienie art. 29 ust. 3 ustawy pb, w świetle którego „pozwolenia na budowę wymagają przedsięwzięcia, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na

¹ Przyjęta i wdrażana w kraju interpretacja pojęcia „przedsięwzięcie” jest - zgodnie z prowsólnotową zasadą stosowania prawa krajowego - tożsama z określeniem zawartym w dyrektywie ooś; na tej podstawie podany przykład „instalacji urządzeń” należy traktować jako wymienioną w krajowej definicji „inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu [...] sposobu wykorzystania terenu” (przypis red.)

środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, zgodnie z art. 59 ustawy ooś²; w ten sposób dostosowano przepisy dotyczące „zezwoleń na inwestycję” do dyrektywy ooś, w świetle której „...należy podjąć wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji podlegają wymaganiom w celu uzyskania zezwolenia na inwestycję i ocenie w odniesieniu do ich skutków, przed udzieleniem zezwolenia”;

- uzyskiwanie pozwoleń na budowę w przypadku, gdy dla przedsięwzięcia przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko (art. 29 ust. 3 ustawy pb), a przedsięwzięcie nie wiąże się bezpośrednio z pracami budowlanymi - starostowie nagminnie kwestionują taką potrzebę;
- niedopracowanie przepisów odnoszących się do spraw związanych ze strategicznymi ocenami oddziaływania na środowisko²; ustawa ooś nie określa m.in. procedury w przypadku dokonywania zmian w dokumencie kwalifikowanym do wymienionych w art. 47 ustawy ooś³; natomiast w przypadku dokonywania zmian w dokumentach wymienionych w art. 46 pkt 2 tej ustawy, ewidentnie niemających żadnego wpływu na środowisko (np. zmiana wysokości wydatków), zgodnie z ustawą ooś należy dokonać stosownych uzgodnień z innymi organami⁴; istotny problem w tym zakresie dotyczył projektów z osi 7. Spójność wewnątrzregionalna - 7.1. Rewitalizacja miast i 7.2. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych - zgodnie z warunkami konkursów, przedsięwzięcia mogły zostać dofinansowane tylko w przypadku, gdy zostały ujęte w lokalnych programach rewitalizacji,

2 Krajowe przepisy dotyczące strategicznych ocen oddziaływania na środowisko są zgodne z treścią dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (przypis red.).

3 Niezrozumiałe zastrzeżenie - zgodnie z art. 50 ustawy ooś przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest też wymagane w przypadku wprowadzania zmian do już przyjętego dokumentu, o którym mowa w art. 46 lub 47, a zasady prowadzenia tej oceny określa dział IV tej ustawy (przypis red.).

4 Określanie zmiany wysokości wydatków mianem „ewidentnie niemających żadnego wpływu na środowisko” nie wydaje się uzasadnione, ponieważ nie trudno wyobrazić sobie, że za zwiększeniem wydatków wzrośnie np. liczba przedsięwzięć objętych programem, co w następstwie spowoduje wzrost presji na środowisko (przypis red.).

- a procedury związane z ocenami strategicznymi przed przyjęciem tych dokumentów przeprowadzono prawidłowo; w większości przypadków gminy przeprowadzały ponowne procedury związane z strategicznymi ocenami oddziaływania, co istotnie wydłużyło terminy podpisania umów o dofinansowanie;
- nieprawidłowa transpozycja ramowej dyrektywy wodnej (RDW) do prawa krajowego; skutkiem tego było zakwestionowanie przez Komisję Europejską (KE) zgodności z prawem unijnym projektów „wpisujących się” w RDW (dotyczy stanu prawnego przed wejściem w życie ustawy z dnia 5.01.2011 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, czyli przed 18.03.2011 r.); w przypadku RPO WP problem dotyczył wszystkich projektów realizowanych w ramach działania 4.2. Infrastruktura przeciwpowodziowa i racjonalna gospodarka zasobami wodnymi (nabory w latach 2008 i 2010); działania naprawcze, zgodnie z zaleceniami Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, polegały na sporządzeniu odrębnych ekspertyz (na koszt beneficjentów) w zakresie wpływu przedsięwzięcia na biologiczne, hydromorfologiczne i fizykochemiczne wskaźniki oceny stanu wód - sporządzono 25 ekspertyz, które potwierdziły zgodność projektów z RDW; należy zaznaczyć, że problem pełnej zgodności przepisów krajowych z RDW nie został do końca rozwiązany: w ustawie ooś jedynie art. 81 ust. 1 pkt 3. odnosi się do tego problemu⁵; wydaje się, że przepisy krajowe (ustawa ooś) winny być tak skonstruowane, aby to zagadnienie było jednym z kryteriów branych pod uwagę przy stwierdzaniu potrzeby bądź braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko; natomiast w świetle aktualnie brzmiących przepisów analizę w tym zakresie przeprowadza się dopiero w ramach oceny oddziaływania na środowisko⁶;

5 Treść przepisu: „Jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie może spowodować nieosiągnięcie celów środowiskowych zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 38j ustawy z dnia 18.07.2001 r. Prawo wodne”.

6 Wnioskowanie o nieadekwatności przepisów ustawy ooś nie wydaje się uprawnione - organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, przed podjęciem rozstrzygnięcia o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i/lub

- brak jednoznacznych przepisów dotyczących uwzględnienia uwarunkowań wynikających z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w decyzjach, o których mowa w art. 72 ust. 1; ustawa ooś reguluje tę kwestię tylko w przypadku przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania; jedyna regulacja dotycząca pozostałych przypadków to art. 86, w świetle którego „decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1”, co w istocie oznacza, że organ właściwy do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 winien sprawdzić, czy wniosek o wydanie tej decyzji nie narusza ustaleń decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; ustawa pb podobnie rozstrzyga podniesiony problem, gdyż w świetle art. 35 ust. 1 pkt 1, w odniesieniu do ochrony środowiska, właściwy organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego ma jedynie sprawdzić zgodność projektu z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; regulacje wskazane powyżej nie jest są wystarczające, jeśli pozwolenie na budowę ma stanowić zgodnie z dyrektywą ooś „zezwolenie na inwestycję”; decyzja będąca „zezwoleńiem na inwestycję” winna bowiem określać istotne elementy przedsięwzięcia tak jak ma to miejsce w przypadku składowisk odpadów (art. 127 ust. 3 i 4 ustawy o odpadach);
- nieprawidłowości wskazane przez KE w stosowaniu dyrektywy ooś w odniesieniu do instalacji unieszkodliwiania odpadów (do czasu wejścia w życie nowego rozporządzenia ooś) - w stanowisku z dnia 21.01.2010 r. KE zwróciła uwagę na obowiązek zapewnienia zgodności z dyrektywą ooś instalacji do unieszkodliwiania odpadów mających zastosowanie w składowaniu odpadów oraz inwestycji w zakresie rekultywacji składowisk; zdaniem KE w przypadku, gdy dyrektywa ooś nie miała zastosowania do danego składowiska w przeszłości lub nie uznano za konieczne przeprowadzenie oceny oddziaływania,

zakresie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, świadomy rygorów wynikających z art. 81 ust. 3 ustawy ooś, które to na dalszym etapie postępowania będzie zobowiązany uwzględnić, kształtuje odpowiednio swoje stanowisko wykorzystując ogólną treść art. 63 ust. 1 i art. 66 ustaw ooś (przypis red.).

należy przed rekultywacją przeprowadzić screening lub pełną procedurę oceny oddziaływania na środowisko; wskazany problem dotyczył wszystkich projektów złożonych w ramach działania 4.1. Schemat C Zagospodarowanie odpadów (7 projektów); w związku z tym, że stanowisko KE wpłynęło w czasie trwania konkursu, przed podpisaniem umowy o dofinansowanie, w odniesieniu do wszystkich projektów, zostały przeprowadzone postępowania związane z kwalifikacją do oceny oddziaływania na środowisko;

- brak spójności między ustawą o oś a ustawą z dnia 11.08.2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu w odniesieniu do odbudowy; zgodnie z art. 9 ust. 2a ww. ustawy odbudowa obiektu nie jest przedsięwzięciem mogąącym znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy o oś, o ile zachowane są parametry techniczne określone projektem budowlanym lub inną dokumentacją techniczną, dotyczącą zniszczonego lub uszkodzonego obiektu; ustawa o oś, ani rozporządzenie o oś nie odnoszą się do pojęcia „odbudowa”⁷; niespójność powyższa wymagała przyjęcia pewnych reguł przy opiniowaniu w zakresie ochrony środowiska projektów złożonych w ramach osi priorytetowej 7, działanie 7.3. Aktywizacja obszarów zmarginalizowanych gospodarczo oraz wsparcie terenów zniszczonych przez powódź, schemat B – projekty realizowane na terenach zniszczonych przez powódź;
- brak spójności i jednoznacznie brzmiących przepisów, na podstawie których można by wnioskować czy projekt nie narusza przepisów o ochronie gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów, w świetle ustawy o ochronie przyrody, mogących znajdować się w zasięgu oddziaływania inwestycji; problem dotyczył/dotyczy projektów, które nie stanowią przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko - w odniesieniu do tej grupy przedsięwzięć nie ma możliwości przeprowadzenia analizy analogicznej jak ta przeprowadzana w ramach postępowania zmierzającego do wydania

7 Według art. 3 pkt 6 ustawy pb odbudowa jest zaliczona do kategorii budów (przypis red.).

decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, obejmującej m.in. dziko występujące gatunki roślin, zwierząt i grzybów; kierując się zaleceniami Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska zawartymi w piśmie z dnia 10.08.2012 r. dotyczącymi stosowania przepisów o ochronie gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów w ramach realizacji przedsięwzięć współfinansowanych przez Unię Europejską, w przypadku projektów niestanowiących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, sprawdzano czy na etapie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę/zatwierdzeniu projektu budowlanego, badana była kwestia ochrony gatunkowej, na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy pb; w świetle tego przepisu, właściwy organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę/zatwierdzeniu projektu budowlanego sprawdza zgodność projektu budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska, do których zalicza się także ochronę gatunkową; należy stwierdzić, że zdecydowana większość decyzji budowlanych dołączonych przez beneficjentów, nie zawierała żadnego odniesienia do kwestii środowiskowych lub zawierała informacje w tym zakresie, o znikomej szczegółowości; w związku z przedstawioną powyżej sytuacją, beneficjenci byli/są zobowiązani do dołączenia stosownych stanowisk organów właściwych do wydania pozwoleń na budowę, z treści których wynikałoby, że przed wydaniem decyzji badana była kwestia ochrony gatunkowej wraz z podaniem wyniku takiego badania; problemy opisane wyżej spowodowały/powodują trudności i opóźnienia w procesie opiniowania projektów w zakresie ochrony środowiska.

2. Brak prawidłowo wyszkolonej kadry w gminach oraz starostwach.
3. Negatywna postawa potencjalnych beneficjentów – zanotowano kilka przypadków rezygnacji z ubiegania się o środki w przypadku konieczności uzupełnienia materiału dowodowego o dokumenty środowiskowe. Dotyczy to głównie sytuacji gdzie beneficjenci z własnej woli nie wykazują chęci zgromadzenia wymaganych dokumentów, z góry zakładając, że nie będą podejmować trudów w tym zakresie.

W związku z zaistniałymi problemami w prawidłowym wdrażaniu RPO WP, niezależnymi od IZ programem, w dniu 17.04.2012 r. na Konwencji Marszałków Województw RP przyjęto stanowisko w sprawie dostosowania obowiązujących przepisów ustawy ooś do dyrektywy ooś oraz doraźnego usprawnienia funkcjonowania systemu ocen oddziaływania na środowisko. W stanowisku stwierdzono, że niezbędne jest podjęcie działań ustawodawczych, które powinny usprawnić funkcjonowanie regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, w tym poprawić spójność wewnętrzną i kompatybilność ustawy ooś z innymi przepisami materialnymi oraz zapewnić udział w procedurze oceny oddziaływania na środowisko organu odpowiedzialnego za stan i sposób ochrony środowiska w regionie (marszałka województwa).

Podsumowanie

Z cyklicznie prowadzonych analiz podczas kolejnych lat wdrażania RPO WP wynika, że Województwo Podkarpackie znalazło się w gronie regionów, które najlepiej wykorzystują środki z programów regionalnych, pomimo tego, że w początkowym okresie wdrażania, Województwo Podkarpackie zajmowało jedno z ostatnich miejsc, z powodu m.in. konieczności stosowania działań naprawczych w odniesieniu do procedur związanych z ocenami oddziaływania na środowisko. O dobrym wykorzystaniu środków w ramach RPO WP świadczy fakt, że Województwo Podkarpackie otrzymało w 2011 r. środki w ramach podziału Krajowej Rezerwy Wykonania, jako dodatkowej puli środków z funduszy unijnych, przeznaczonej na wsparcie regionów. Środki zostały przyznane w związku z osiągnięciem wysokich wskaźników kontraktacji i dokonanych płatności na rzecz projektów dla województwa podkarpackiego za rok 2010. Należy podkreślić, że ogromne zaangażowanie wszystkich podmiotów zainteresowanych pozyskaniem środków przekłada się na liczbę inwestycji współfinansowanych z RPO WP, która stale rośnie. Środki unijne są ogromną szansą dla rozwoju regionu, który na etapie rozszerzania Unii Europejskiej w 2004 r. o dziesięć nowych krajów, w tym Polskę, należał

- podobnie jak i inne regiony współtworzące Polskę Wschodnią - do regionów o najniższym PKB na mieszkańca.

Należy wspomnieć o staraniach podjętych przez Zarząd Województwa Podkarpackiego celem umożliwienia prawidłowego skompletowania dokumentacji pod względem środowiskowym. W świetle Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej RPO WP na lata 2007 - 2013, prawidłowe skompletowanie całości materiału dowodowego (w tym dokumentów dotyczących procedur środowiskowych) powinno nastąpić najpóźniej przed zakończeniem oceny merytorycznej. Jednakże Zarząd Województwa Podkarpackiego, jako jednostka wdrażająca RPO WP, podjął uchwałę o możliwości dostarczenia dokumentów potwierdzających dotrzymanie wymogów ochrony środowiska do dnia podpisania umowy z beneficjentami, wydłużając w ten sposób maksymalnie termin uzupełnienia materiału dowodowego w zakresie ochrony środowiska. Zindywidualizowane podejście do beneficjenta i działanie na jego korzyść, pozwoliło dopełnić wymogów proceduralnych. Zarząd wziął pod uwagę, że znaczna część problemów, które napotkali beneficjenci, wynikała z nieprawidłowej transpozycji dyrektyw dotyczących ocen oddziaływania na środowisko do prawa polskiego lub z nieprawidłowego postępowania organów administracji publicznej (w początkowym okresie wdrażania), na które beneficjenci nie mieli żadnego wpływu. Taki tok postępowania został również zaakceptowany przez Ministra Rozwoju Regionalnego, który zajął stanowisko, że w przypadku stwierdzenia określonych braków w dokumentacji środowiskowej, nienaruszających prawa w sposób rażący, właściwe instytucje przyznające dofinansowanie mogą umożliwić beneficjentom podjęcie określonych działań naprawczych poprzez złożenie odpowiednich dokumentów potwierdzających spełnienie wymogów środowiskowych. Kierując się zaleceniami Ministra Rozwoju Regionalnego, iż odmowa dofinansowania powinna mieć miejsce jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, kiedy procedury środowiskowe zostały naruszone w sposób rażący i niemożliwy do naprawienia, umożliwiono beneficjentom podjęcie określonych działań naprawczych, w celu udowodnienia, że dany projekt nie narusza dyrektywy oos.

Wykaz źródeł

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23.10.2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Ramowa Dyrektywa Wodna) (Dz. Urz. UE L 327).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. U. UE L, Nr 197, poz. 30).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. U. UE L z 2010 r., Nr 20, poz. 7).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. U. UE L z 2012 r., Nr 26, poz. 1).
- Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. UE L 103, ze zm.).
- Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. L UE 175, ze zm.).
- Dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. UE L, Nr 206, poz. 7).
- Instrukcja Wykonawcza IZ Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podkarpackiego na lata 2007 – 2013 przyjęta przez Zarząd Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie uchwałą z dnia 23.12.2008 r. nr 159/2917/08.
- Pismo Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18.11.2009 r., znak: DWI-IV-92117-40-RG/09, dotyczące pojęcia „zezwoleń na inwestycję” w rozumieniu formularza do wniosku o dofinansowanie w części dotyczącej OoŚ oraz celów kontroli procedur środowiskowych w programach operacyjnych.

Pismo Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 8.02.2010 r., znak: DKR-IX-82613-(o)-11-PIM/10, w sprawie interpretacji KE w odniesieniu do zastosowania dyrektywy 85/337/EWG do instalacji unieszkodliwiania odpadów, z uwzględnieniem składowisk współfinansowanych ze środków europejskich.

Pismo Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 16.12.2011 r., znak: DKR-IX-82613-54-PIM/11, dotyczące stanowiska KE w sprawie zapewnienia zgodności projektów z przepisami Ramowej Dyrektywy Wodnej.

Pismo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 10.08.2012 r. znak: DOP-OR.075.03.5.2012.ep.1 – informacje w zakresie stosowania przepisów dotyczących ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów w ramach realizacji przedsięwzięć współfinansowanych przez Unię Europejską.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573, ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397, ze zm.).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11.07.2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. L UE 210, ze zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 32, poz. 159).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623, ze zm.).

Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz. U. Nr 84, poz. 906, ze zm.).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21).

Ustawa z dnia 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627, ze zm.).

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012, poz. 145, ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.).

Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych z dnia 3 czerwca 2008 r. Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych z dnia 5 maja 2009 r. Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Zalecenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla „przedsięwzięć inwestycyjnych na obszarach miejskich” (*urban development projects*) dla potencjalnych beneficjentów środków UE.



Joanna Kodłubańska
Departament Zarządzania RPO
Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego
ul. Poleska 89, 15-874 Białystok
informacja@wrotapodlasia.pl

Ocena oddziaływania na środowisko w procesie weryfikacji wniosków o dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 - 2013

Streszczenie: Celem artykułu jest przybliżenie zasad weryfikacji dokumentacji aplikacyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem dokumentacji środowiskowej złożonej wraz z wnioskiem o dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 (RPOWP). Poniżej przeprowadzono analizę procedur określonych przez Instytucję Zarządzającą RPOWP, biorąc pod uwagę problemy występujące zarówno na etapie oceny formalnej, jak i merytorycznej, które mogą stanowić wskazówkę dla przyszłych inwestorów.

Województwo podlaskie charakteryzuje się dużym udziałem obszarów prawnie chronionych, który w 2010 r. wynosił 32%, stawiając region na 7 miejscu w kraju. Bardzo dużą powierzchnię stanowią obszary objęte najwyższą formą ochrony przyrody, jaką są w Polsce parki narodowe (4,56 km²/100 km² powierzchni województwa, 1 miejsce w kraju) oraz rezerваты przyrody (1,17 km²/100 km², co stanowi 2 razy więcej od następnego w kolejności województwa podkarpackiego, 2 miejsce w kraju). W województwie znajdują się też 32 obszary objęte siecią Natura 2000, których łączna powierzchnia wynosi 1 342 tys. ha, zaś ochroną gatunkową objętych jest 70 gatunków na 100 km² powierzchni

(1 miejsce w Polsce). Wysoki udział tych form ochrony przyrody wynika z występowania w województwie wielu unikatowych na skalę europejską i w niewielkim stopniu zmienionych działalnością człowieka kompleksów puszczańskich: Puszcza Augustowska, Puszcza Białowieska, Puszcza Knyszyńska i część Puszczy Kurpiowskiej, a także rozwiniętej sieci hydrologicznej, które stanowią dogodne warunki do rozwoju bogatej flory i fauny.

W związku z powyższym bardzo ważne jest określenie, czy inwestycje realizowane na terenie województwa podlaskiego, finansowane z Regionalnego Programu Operacyjnego nie wpływają negatywnie na środowisko oraz jakie warunki środowiskowe powinny spełnić, aby ograniczyć ich wpływ. W tym celu Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego (IZ RPOWP) opracowała niezbędne procedury.

System weryfikacji wniosków

Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 (RPOWP) składa się z 6 osi priorytetowych tematycznych i jednej technicznej. Największa różnorodność pod względem rodzajów występujących przedsięwzięć znajduje się w działaniu 1.4, którego beneficjentami są przedsiębiorcy. W niniejszym przypadku szczególnie ważne jest poprawne zakwalifikowanie inwestycji do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Oś II to inwestycje liniowe, oś III - inwestycje z zakresu turystyki, zarówno realizowane przez przedsiębiorstwa, jak i przez jednostki samorządu terytorialnego, stowarzyszenia itp. Oś IV zawiera środki na inwestycje m.in. w sieci szerokopasmowego internetu, natomiast dofinansowanie w ramach osi V uzyskać można na inwestycje w infrastrukturę ochrony środowiska (np. termomodernizację, oczyszczalnie ścieków, sieci wodociągowe i kanalizacyjne, składowiska odpadów, odnawialne źródła energii, ochronę przyrody). Oś VI obejmuje dofinansowaniem inwestycje w infrastrukturę społeczną, taką jak muzea, szkoły, niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej.

W ramach RPOWP weryfikacja poprawności przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania inwestycji na środowisko odbywa się na etapie oceny formalnej oraz merytorycznej wniosków o dofinansowanie. Wnioskodawca wraz z dokumentacją aplikacyjną jest zobowiązany do dostarczenia dokumentacji związanej z przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko (oos). Obligatoryjnym dokumentem jest załącznik Ia „Formularz do wniosku o dofinansowanie w zakresie oos” wypełniony zależnie od rodzaju inwestycji, zgodnie z „Wytycznymi w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych” (wytyczne mrr). Ponadto, jeżeli jest to inwestycja infrastrukturalna, lecz nie wpływająca znacząco na obszar Natura 2000 wnioskodawca jest zobligowany do dołączenia załącznika Ib - „Zaświadczenia organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000”. Ww. załączniki są podstawą do przeprowadzenia procedury weryfikacyjnej kompletności dostarczonej dokumentacji z zakresu oos. Na etapie oceny formalnej dokonywana jest ocena kompletności dostarczonej dokumentacji, nie zaś jej zgodności z dyrektywami UE oraz prawodawstwem krajowym. W wyniku dokonanej oceny formalnej wnioskodawcy przysługuje prawo do uzupełnienia i/lub poprawy załączników albo dostarczenia dokumentacji potwierdzającej przeprowadzoną procedurę. W przypadku, gdy inwestycja należy do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, weryfikacji poprawności złożonej dokumentacji z zakresu oos dokonuje się w oparciu o „Listę sprawdzającą w zakresie dokumentacji oos/Natura 2000”.

Drugim etapem oceny jest ocena merytoryczna wniosku o dofinansowanie polegająca na weryfikacji poprawności merytorycznej dołączonej dokumentacji środowiskowej, czyli zgodności z dyrektywami UE, prawem krajowym oraz wytycznymi mrr. Na tym etapie brak jest możliwości dostarczenia/uzupełnienia brakującej dokumentacji. W przypadku, gdy do pełnej i rzetelnej oceny wniosku konieczne jest uzyskanie opinii lub ekspertyzy, oceniający może wystąpić do Przewodniczącego Komisji Oceny Projektów o jej dostarczenie. Ma ona za zadanie jedynie wspomóc oceniających, nie ma charakteru wiążącego.

Opinię, na wniosek dyrektora Departamentu Zarządzania RPO przygotowuje menedżer ds. zrównoważonego rozwoju, którym jest pracownik departamentu merytorycznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego. W przypadku stwierdzenia przez oceniającego błędnie przeprowadzonej procedury ooś lub jej braku (w przypadku gdy jest wymagana prawem) wniosek podlega odrzuceniu z powodu nie spełnienia kryterium merytoryczno- technicznego. W przypadku, gdy IZ RPOWP na etapie rozliczania projektu, który uzyskał dofinansowanie lub jego kontroli stwierdzi, że sposób realizacji inwestycji jest niezgodny z zatwierdzonym wnioskiem o dofinansowanie poprawność przeprowadzenia procedury ooś jest ponownie weryfikowana.

Napotkane problemy

Przedkładana dokumentacja aplikacyjna dotycząca dokumentacji środowiskowej najczęściej posiada następujące braki formalne:

- nieprawidłowo wypełniony załącznik Ia - np. w przypadku, gdy projekt ma charakter infrastrukturalny, ale nie należy do grupy przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wnioskodawcy wypełniają załącznik w pełnym zakresie, w przypadku inwestycji z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, czy odpadów, często jest pomijany ostatni punkt formularza, tj. wyjaśnienie czy projekt jest spójny z sektorowym/zintegrowanym planem lub programem połączonym z wdrożeniem polityki wspólnotowej lub prawodawstwa w tych dziedzinach;
- brak dołączonego lub niepotrzebnie dołączony załącznik Ib - np. w przypadku, gdy w ramach projektu jest kupowany sprzęt (np. wozy ratowniczo – gaśnicze) wnioskodawca przedkłada załącznik; niedostarczenie załącznika najczęściej związane jest z błędnym zakwalifikowaniem inwestycji jako niewymienionej w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;

- brak w dokumentacji opinii, uzgodnień, postanowień mówiących o braku potrzeby/potrzebie przeprowadzenia oś, decyzji zmieniającej wydaną decyzję środowiskową itp.;
- brak dowodów na przeprowadzenie konsultacji społecznych, czy poinformowanie społeczeństwa o wynikach przeprowadzonej procedury.

W wyniku oceny merytorycznej wskazywane są błędy, takie jak:

- w złożonych wnioskach o dofinansowanie i/lub wydanym pozwoleniu na budowę wskazany jest szerszy zakres rzeczowy oraz terytorialny, niż w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach - np. pozwolenie na budowę obejmuje cały odcinek drogi, zaś decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dotyczy tylko jej części;
- problemy z kwalifikowaniem inwestycji do grupy przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko – np. bezprzedmiotowe decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, tzn. wydane dla przedsięwzięć nie wymagających decyzji;
- decyzje i postanowienia zawierają błędy natury prawnej - np. w decyzji stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oś nałożone zostają warunki, które w dużej mierze dotyczą ogólnie obowiązującego prawa np. obowiązku zagospodarowania odpadów powstających w wyniku realizacji inwestycji;
- treść uzasadnień nie jest spójna ze wskazaną podstawą prawną lub zapisami sentencji – np. zgodnie z treścią uzasadnienia po przeanalizowaniu wszystkich aspektów środowiskowych organ uznał, że dla przedsięwzięcia nie należy przeprowadzać oceny oddziaływania na środowisko, zaś w sentencji określone są warunki jakie powinny być nałożone na inwestora, aby inwestycja mogła być zrealizowana lub w podstawie prawnej wskazany jest art. 82 stanowiący jakie elementy powinny znaleźć się w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- w uzasadnieniu postanowień i decyzji stwierdzających brak potrzeby przeprowadzenia oś brak jest informacji o uwzględnionych uwarunkowaniach, o których mowa w art. 63 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...), zaś

- w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach określone warunki nie wynikają z art. 85 ust. 2 ww. ustawy;
- w obrocie prawnym jednocześnie funkcjonuje kilka decyzji wydanych w jednej sprawie;
 - z przedłożonego pozwolenia na budowę nie wynika, czy organ w ogóle zapoznał się z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach.

Podsumowanie

W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 dofinansowanie można uzyskać na inwestycje o różnorodnym rodzaju, zarówno o charakterze infrastrukturalnym, jak i nieinfrastrukturalnym. Ocena oddziaływania na środowisko w procesie inwestycyjnym stała się jednym z ważniejszych etapów weryfikacji projektu. Jest prowadzona zarówno na etapie oceny formalnej (stwierdzając kompletność złożonej dokumentacji) oraz merytorycznej (jej poprawność). Od rezultatu przeprowadzonej oceny zależy, czy projekt zostanie pozytywnie oceniony. Poprawnie przygotowana dokumentacja, zawierająca wszystkie określone w dokumentacji konkursowej składowe oraz niezawierająca wyżej wymienionych błędów zwiększa szanse na uzyskanie dofinansowania ze środków europejskich.

Wykaz źródeł

Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013. Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 58/709/2011 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 11 października 2011 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przeglądu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013 (RPOWP).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397, ze zm.).

Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020. Załącznik nr 1 do uchwały Nr 166/2410/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 13 czerwca 2013 r. sprawie przyjęcia projektu zaktualizowanej Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020 uwzględniającego uwagi z konsultacji społecznych.

Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013, z dnia 23 października 2012 r. Załącznik Nr 1 do uchwały Nr 163/2375/2013 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 4 czerwca 2013 r. zmieniający uchwałę w sprawie zatwierdzenia „Szczegółowego Opisu Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007 – 2013”.

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.).

Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych z dnia 5 maja 2009 r. Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.



URZĄD MARSZAŁKOWSKI
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Joanna Skierka

Departament Programów Regionalnych
Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego
ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk
j.skierka@pomorskie.eu

Ocena środowiskowa projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007- 2013

Streszczenie: Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 (RPO WP) jako jeden z instrumentów wsparcia finansowego dla przedsięwzięć, pozwala zainteresowanym podmiotom na realizację wielu zamierzeń, przede wszystkim o charakterze infrastrukturalnym. Istotnym, a często najważniejszym czynnikiem decydującym o udzieleniu beneficjentowi dofinansowania, jest poprawność przeprowadzenia procedury uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która sprawdzana jest przez pracowników Instytucji Zarządzającej RPO WP (IZ) podczas oceny formalnej oraz przez wykwalifikowanych ekspertów na etapie oceny wykonalności projektów. Wyniki tej drugiej uwidaczniane są w karcie oceny wykonalności środowiskowej, w której notuje się spełnianie wszystkich wymaganych kryteriów. Konieczność dostosowania przepisów krajowych do wymogów w sprawie oceny skutków niektórych przedsięwzięć publicznych i prywatnych na środowisko dyrektywy skutkowało kilkukrotną aktualizacją zapisów „Przewodnika Beneficjenta” oraz „Instrukcji Wykonawczej” przygotowanych przez IZ w celu dokładnego wyszczególnienia rodzajów dokumentów, które konieczne są do aplikowania i podpisania umowy o środki z RPO WP oraz dostosowaniu procedur oceny do okresów przejściowych wynikających z przepisów.

Najczęściej popełniane przez beneficjentów błędy dotyczyły przede wszystkim: nieodpowiedniego poziomu szczegółowości przedstawianych informacji, braku analizy oddziaływań skumulowanych, powiązań funkcjonalnych i technologicznych, dzielenia przedsięwzięć w celu uniknięcia właściwej klasyfikacji przedsięwzięcia lub samej oceny wpływu inwestycji na środowisko, braku lub

niepełnego informowania stron postępowania i ogółu społeczeństwa o etapach toczącego się postępowania, błędnego wzruszania ostatecznych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i „decyzji następczych”.

Pomimo długiego czasu, jaki upłynął od wejścia w życie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, nadal zdarzają się problemy z przeprowadzeniem poprawnych procedur związanych z oceną oddziaływania inwestycji na środowisko a także samych ocen. Jednocześnie, aby zminimalizować tę tendencję, IZ RPO WP prowadzi stałe działania informacyjne na temat istoty postępowania środowiskowego, jego punktów krytycznych i najczęściej popełnianych przez organy administracji i beneficjentów błędów, co daje zauważalne efekty w postaci lepiej, niż w latach poprzednich, przygotowanej dokumentacji.

Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 (RPO WP) jest jednym z 16 programów regionalnych wdrażanych na terytorium Polski w latach 2007- 2013 przy udziale środków Unii Europejskiej pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Podstawowym celem RPO WP jest poprawa konkurencyjności gospodarczej, spójności społecznej i dostępności przestrzennej województwa pomorskiego przy zrównoważonym wykorzystaniu specyficznych cech potencjału gospodarczego i kulturowego regionu z jednoczesnym poszanowaniem jego zasobów przyrodniczych. W RPO WP wyróżniono 10 osi priorytetowych, przypisano im określone cele szczegółowe oraz działania, które mogą podlegać dofinansowaniu. Instytucją Zarządzającą RPO WP (IZ) jest Zarząd Województwa Pomorskiego, który realizuje przedmiotowe zadania przy udziale dwóch jednostek:

- Agencji Rozwoju Pomorza S.A. (ARP S.A.) jako Instytucji Pośredniczącej II stopnia – oś 1 (bez działania 1.3);
- Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego (UMWP) – osie 2 – 9. Komórkami organizacyjnymi w strukturach UMWP odpowiedzialnymi za wdrażanie RPO WP są dwa departamenty:
 - Departament Programów Regionalnych (DPR) – osie 2 - 9 (bez działania 9.3) oraz działanie 1.3;
 - Departament Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich (DPROW) – działanie 9.3.

Ważnym elementem oceny projektu, w kontekście możliwości jego wsparcia ze środków europejskich, jest ocena poprawności analizy wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Z uwagi na fakt, iż większość konkursów prowadzonych jest przez DPR, omówienie sposobu oceny środowiskowej projektów zaprezentowane zostanie dla przedsięwzięć analizowanych właśnie w tym departamencie.

Procedura oceny projektów składanych przez beneficjentów do dofinansowania w ramach RPO WP została uregulowana m.in. w „Przewodniku Beneficjenta RPO WP” oraz „Instrukcji Wykonawczej”.

Istota oceny projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013

Wnioski o dofinansowanie w ramach RPO WP są wyłaniane w trybie konkursu. Wyjątek stanowią projekty z działań 1.3. oraz 3.3., które ze względu na ich specyfikę (realizację odpowiednio w formie JEREMIE I JESSICA) podlegają odmiennym zasadom przygotowania, naboru i oceny. Procedura oceny projektów wybieranych w trybie konkursowym obejmuje trzy etapy: ocenę formalną, ocenę wykonalności oraz ocenę strategiczną.

Podczas oceny formalnej następuje weryfikacja projektu pod względem zgodności sumy kontrolnej wniosku o dofinansowanie oraz wypełnienia przez projekt kryteriów dopuszczalności i administracyjnych. Projekt, który poprawnie przejdzie etap oceny formalnej zostaje skierowany do oceny wykonalności. Na tym etapie podlega on ocenie pod kątem wypełnienia kryteriów techniczno-technologicznych, finansowo-ekonomicznych oraz środowiskowych. Zbadanie wykonalności projektu ma na celu określenie m.in. czy projekt został prawidłowo przygotowany do realizacji, czy zaproponowane rozwiązania techniczne zostały dobrane odpowiednio do rodzaju planowanej inwestycji, czy przyjęte środki finansowe umożliwią wykonanie przedmiotu inwestycji w zakładanej skali oraz zapewnią jego trwałość oraz czy zbadano oddziaływanie przedsięwzięcia planowanego do realizacji w ramach projektu na

środowisko. Pozytywne przejście oceny wykonalności jest podstawą do przekazania projektu do oceny strategicznej, która pozwala na analizę wkładu przedsięwzięcia w osiągnięciu celów polityk horyzontalnych Unii Europejskiej, celów RPO WP oraz założeń dokumentów strategicznych województwa. Jednocześnie, pozwala także sformułować rekomendację dla Zarządu Województwa do podjęcia decyzji o dofinansowaniu bądź odmowie dofinansowania.

Etapy weryfikacji dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko

Ocena poprawności procedury uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odbywa się w ramach RPO WP dwukrotnie. Wstępna weryfikacja dokonywana jest na etapie oceny formalnej, natomiast zasadnicza ocena środowiskowa ma miejsce w ramach oceny wykonalności. Podczas oceny formalnej pracownicy DPR sprawdzają w odniesieniu do dokumentacji oos:

- kompletność załączników związanych z procedurami środowiskowymi;
- poprawność wypełnienia załącznika „2.1. Informacja o zakresie przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko”¹;
- spójność informacji we wniosku o dofinansowanie i załącznikach do niego (studium wykonalności, informacji o zakresie przeprowadzonej oos, deklaracji organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000, wyciągu z dokumentacji technicznej, pozwoleniu na budowę lub innych dokumentach zezwalających na rozpoczęcie przedsięwzięcia).

Szczegółowa analiza procedury oos dokonywana jest na etapie oceny wykonalności (tzw. oceny merytorycznej). Dokumentacja dotycząca postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest przekazywana ekspertom środowiskowym – osobom merytorycznie do tego przygotowanym, powoływanym do oceny

¹ Załącznik 2.1. do wniosku składanego do RPO WP stanowi załącznik Ia do „Wtycznych w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów regionalnych”.

projektów z Regionalnej Bazy Ekspertów oraz spośród pracowników UMWP - oddzielnie dla każdego konkursu. Ekspert środowiskowy sprawdza czy projekt zgodny jest z politykami ochrony środowiska oraz pod kątem poprawności przeprowadzenia procedury środowiskowej.

Karta oceny wykonalności środowiskowej

Ocena wykonalności środowiskowej ma swoje odwzorowanie w formie wypełnianej przez eksperta karty oceny wykonalności środowiskowej (karta owś)², w której przedstawiane są noty (0, 1 lub x - gdy nie dotyczy) odnoszące się do wymienionych w karcie kryteriów, które powinna spełniać dokumentacja środowiskowa przedłożona w toku konkursu przez beneficjenta. Karta owś jest uszczegółowieniem „listy sprawdzającej w zakresie dokumentacji ooś/Natura 2000 dla instytucji oceniających wnioski o dofinansowanie”³. Poszczególne kryteria zawarte w karcie owś zgrupowane są w sześciu blokach.

Na podstawie danych zestawionych w bloku pierwszym ekspert weryfikuje, czy organ administracji prowadzący postępowanie poprawnie zidentyfikował obowiązek (lub brak obowiązku) uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgodnie z przepisami prawa europejskiego, szczególnie z dyrektywą w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (dyrektywa ooś) oraz prawa krajowego: z ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (ustawa ooś) i stosownymi rozporządzeniami do tej ustawy. Analiza dotyczy również potencjalnego oddziaływania na obszary Natura 2000. W ramach kryteriów tego bloku ekspert identyfikuje także ewentualny obowiązek zastosowania przepisów dyrektywy ooś w stosunku do przedsięwzięć, które zostały uwzględnione dopiero

2 Karta owś stanowi formularz 15a w załączniku 1b do „Instrukcji Wykonawczej”.

3 Lista ta stanowi załącznik III do „Wytycznych w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów regionalnych”.

w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (rozporządzenie oos). Ponadto ocenie podlega uwzględnienie powiązań technologicznych i funkcjonalnych z innymi instalacjami lub projektami podczas kwalifikowania przedsięwzięcia.

Kryteria przedstawione w kolejnych blokach obejmują analizę całej dokumentacji środowiskowej, na podstawie której wydano decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Ekspert, w oparciu o dostarczone przez beneficjenta dokumenty, weryfikuje m.in. czy:

- zakres analizy w ramach przedsięwzięcia odpowiadał charakterowi przedsięwzięcia;
- dane w dokumentacji obejmują informacje dotyczące lokalizacji, skali, technologii i konkretnych rozwiązań technicznych;
- przedstawiono w dokumentacji analizę wariantów oraz uzasadniono wybór obranego wariantu realizacyjnego;
- analiza oddziaływań przedsięwzięcia odnosiła się do elementów środowiska naturalnego, zdrowia ludzi oraz gatunków i siedlisk chronionych w ramach sieci Natura 2000 przy uwzględnieniu poszczególnych etapów tego przedsięwzięcia, wykorzystywanych zasobów środowiska i możliwych emisji zanieczyszczeń.

Ważnym punktem oceny eksperta na tym etapie jest również weryfikacja, czy dokumentacja przedstawia działania zapobiegawcze, minimalizujące lub kompensacyjne oraz czy dokonano analizy oddziaływań skumulowanych.

Dodatkowym kryteriom oceny podlega postępowanie, podczas którego organ administracji dokonywał analizy wpływu przedsięwzięcia na przedmiot ochrony w obszarze Natura 2000. Weryfikacja obejmuje identyfikację obszarów już włączonych do sieci Natura 2000 i tych dopiero proponowanych do objęcia tą formą ochrony przyrody, wskazanie gatunków priorytetowych (jeśli występują), wskazanie oraz poddanie analizie działań, które w znaczący sposób mogą pogorszyć obecny stan siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, przeprowadzenie analizy

możliwych rozwiązań alternatywnych dla przedsięwzięcia mogącego znacząco negatywnie oddziaływać na przedmiot ochrony obszaru Natura 2000, uzasadnienie dopuszczalności realizacji przedsięwzięcia przy zastosowaniu kryterium koniecznych względów nadrzędnego interesu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych przy jednoczesnym uzależnieniu jej realizacji od wykonania wcześniej działań kompensacyjnych.

Kolejne kryteria oceny odnoszą się do uwzględnienia w postępowaniu zagadnień transgranicznego oddziaływania przedsięwzięcia (czy dokonano analizy możliwości wystąpienia tego typu oddziaływań dla przedsięwzięcia, a jeśli tak, to czy wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zostało poprzedzone postępowaniem w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko).

Ostatnie kryteria oceny obejmują natomiast jawność informacji w postępowaniu, odpowiednie informowanie stron postępowania i ogółu społeczeństwa, współpracę z odpowiednimi organami opiniującymi i uzgadniającymi oraz zakres i sposób uwzględnienia stanowisk tych organów administracji w ostatecznym rozstrzygnięciu w sprawie.

Weryfikacja wykonalności środowiskowej projektu w ramach RPO WP jest zasadniczo oceną 0/1, jednak umożliwiono ekspertowi dokładniejsze odniesienie się do sposobu spełnienia danego kryterium w formie opisu. W trakcie oceny wykonalności środowiskowej, na wniosek eksperta, beneficjent ma możliwość jednorazowego wniesienia stosownych uzupełnień i złożenia wyjaśnień do przedstawionej w konkursie dokumentacji. Uzupełnienia i wyjaśnienia są przekazywane ekspertowi poprzez pracowników DPR.

Istotnym elementem karty owś jest końcowa jej część, w której ekspert podsumowuje jakość i poprawność całej procedury, a w razie konieczności daje zalecenia naprawcze, których dopełnienie jest warunkiem podpisania umowy o dofinansowanie projektu. Poprawność i kompletność wykonania tych zaleceń jest zatwierdzana przez eksperta środowiskowego po przeprowadzeniu ponownej oceny wykonalności środowiskowej i wystawieniu ostatecznej karty owś (Wach 2012).

Okresy przejściowe

Konieczność dostosowania prawa polskiego do przepisów prawa wspólnotowego w zakresie ocen oddziaływania na środowisko, skutkowałą potrzebą zmian w instrukcji i wytycznych IZ RPO WP oraz przyjęciem okresów przejściowych pozwalających na przygotowanie przez beneficjentów dokumentacji ooś zgodnie z obowiązującym prawem.

Do 14 listopada 2008 r. (tj. do dnia wejścia w życie ustawy ooś), podstawowym wymogiem było przedłożenie na etapie składania wniosku o dofinansowanie ze środków RPO WP, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, wydawanej wówczas na podstawie przepisów Prawa ochrony środowiska. Okazanie ostatecznego zezwolenia na realizację przedsięwzięcia było wymagane dopiero przed podpisaniem umowy o dofinansowanie.

Od 15 listopada 2008 r. do 31 maja 2009 r. IZ RPO WP przyjęła działania dwutorowe w odniesieniu do składanej przez beneficjentów dokumentacji ooś. Wynikało to z wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy oraz ustalonych w ustawie okresów przejściowych dla poszczególnych jej przepisów. Wobec projektów, dla których beneficjent rozpoczął procedurę uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na ich realizację przed dniem 15 listopada 2008 r., wymagania były takie, jak w pierwszym okresie (tj. do 14.11.2008 r.). W odniesieniu zaś do projektów, dla których procedura zmierzająca do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach rozpoczęła się po 15 listopada 2008 r., na etapie składania wniosku o dofinansowanie wymagano przedstawienia przynajmniej potwierdzenia złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, a w przypadku jej zaskarżenia – prawomocne orzeczenie właściwego sądu dotyczące przedsięwzięcia wraz z dokumentem potwierdzającym prawną gotowość beneficjenta do realizacji projektu (np. pozwoleniem na budowę, zgłoszeniem zamiaru prowadzenia robót budowlanych) beneficjent miał obowiązek dostarczyć IZ RPO WP dopiero przed podpisaniem umowy o dofinansowanie.

Od 1 czerwca 2009 r. do chwili obecnej IZ RPO WP wymaga od beneficjentów ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (lub prawomocnego orzeczenia sądu dotyczącego przedsięwzięcia) oraz zezwolenia na realizację przedsięwzięcia na etapie składania wniosku o dofinansowanie. Wyjątek stanowi decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, gdzie na etapie składania wniosku o dofinansowanie dopuszcza się przedstawienie kopii wniosku o wydanie tego zezwolenia z pieczętką potwierdzającą jego złożenie odpowiedniemu organowi administracji.

Główne problemy

Projekty ocenione w latach 2008-2012 pokazują rodzaje i skalę nieprawidłowości, jakie popełniali beneficjenci na etapie przygotowania przedsięwzięcia do realizacji. Zaistniałe problemy dotyczyły zarówno zachowania właściwego toku postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jak i udokumentowania samej procedury. Organy przeprowadzające postępowanie środowiskowe nie zapewniały w swojej dokumentacji odpowiedniego stopnia szczegółowości informacji, co w znacznej mierze było wynikiem niedostatku danych w materiałach przedkładanych temu organowi przez beneficjenta. Uchybienia tego rodzaju dotyczą przede wszystkim przedstawianych wariantów i uzasadnienia wyboru wariantu obranego do realizacji, planowanych do zastosowania zasobów i materiałów oraz przewidywanych oddziaływań i ich skali.

Krótko po wprowadzeniu ustawy o oś zaobserwowano również brak dokładnego dokumentowania obowiązku umieszczania informacji o poszczególnych etapach postępowania środowiskowego w publicznie dostępnych wykazach danych o środowisku (np. Ekoportalu) i podawania do publicznej wiadomości informacji o przeprowadzaniu oceny oddziaływania na środowisko oraz o wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a także zamienne – mylne używanie tych dwóch sformułowań.

Innym problemem było dzielenie przedsięwzięć w celu uniknięcia oceny oddziaływania na środowisko lub obniżenia progów kwalifikujących do uznania inwestycji jako mogącej znacząco oddziaływać na środowisko. Dochodziło wówczas do nieprawidłowego wydawania – dla poszczególnych elementów bądź etapów – odrębnych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Odnosiło się to również do tych elementów inwestycji, które beneficjenci zamierzali realizować z własnych środków (na potrzeby wniosku o dofinansowanie są one ujmowane w pozycji wydatków niekwalifikujących się do zwrotu ze środków RPO WP). Przypadki takie spotykano przede wszystkim w projektach budowy sieci infrastruktury technicznej tj. układów wodociagowych, kanalizacyjnych, drogowych.

Kolejnym problemem, którego doświadczali beneficjenci podczas przygotowywania przedsięwzięć do realizacji, była błędna kolejność wydawania zezwoleń pozwalających na realizację inwestycji oraz nieuwzględnienie w decyzjach „następczych” (decyzjach wymienionych w art. 72 ust. 1 ustawy ooś) wskazań wydanych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Problem ten dotyczy przede wszystkim spraw rozstrzyganych przez organy architektoniczno-budowlane stopnia powiatowego w drodze pozwolenia na budowę.

W ostatnich dwóch latach zaczęto również obserwować nieprawidłowości związane ze wzruszaniem decyzji ostatecznych. Temat ten odnosi się przede wszystkim do pozwoleń na budowę wznawianych po uzyskaniu nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub zmiany uprzednio wydanej decyzji. IZ RPO WP notuje również przypadki rozszerzającej interpretacji art. 72 ust. 2 pkt 1a ustawy ooś – w stosunku do planowanych zmian przedsięwzięć nie wymienionych w tym przepisie, nie uzyskiwano decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (Wach 2012). Beneficjenci często w przedstawianych dokumentach dotyczących zmian w projekcie błędnie dokonują analizy przedsięwzięcia, rozpatrując potencjalny wpływ na środowisko jedynie dla zmian wprowadzanych dla przedsięwzięcia, pomijając oddziaływanie całości zamierzenia.

Działania podejmowane w celu zapobiegania nieprawidłowościom

Chcąc poprawić jakość dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie procedury oceny wpływu planowanej inwestycji na środowisko, IZ RPO WP prowadzi regularne działania informacyjne. Zaliczają się do nich m.in. cyklicznie organizowane szkolenia dotyczące istoty oceny oddziaływania na środowisko, jej punktów krytycznych, najczęściej popełnianych błędów proceduralnych, sposobów uwzględniania zmian powstających dla przedsięwzięcia podczas procesu realizacji zadania w dokumentacji inwestycyjnej. Ponadto, umożliwiono beneficjentom konsultowanie dokumentacji przygotowywanej do aplikowania o środki RPO WP i zmienianej w trakcie trwania projektu, z pracownikami Zespołu ds. Zrównoważonego Rozwoju DPR, a w roku 2009 także z wybraną kancelarią prawną. Pracownicy DPR współpracują również z Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska w Gdańsku (Wach 2012).

Każda karta ows będąca pisemnym potwierdzeniem oceny eksperta środowiskowego przekazywana jest beneficjentowi by mógł się zapoznać z kryteriami oceny i ewentualnymi zaleceniami. IZ RPO WP zamieszcza również na swojej stronie internetowej (w zakładce tematycznej), aktualne informacje dotyczące podstaw prawnych dla oceny oddziaływania na środowisko, materiały ze szkoleń oraz wytyczne. Przedmiotowe działania przyczyniają się do eliminowania nieprawidłowości i zauważalnej poprawy jakości merytorycznej dokumentacji dotyczącej procedur środowiskowych.

Podsumowanie

Ocena wykonalności środowiskowej jest jednym z kluczowych etapów weryfikowania gotowości projektu do realizacji i udzielenia wsparcia finansowego ze środków RPO WP. Ocena taka ma potwierdzić przestrzeganie przepisów europejskich i krajowych z zakresu ocen oddziaływania inwestycji na środowisko. Pomimo że ocena wykonalności

środowiskowej stanowi zasadniczo część oceny merytorycznej, to jej elementy są obecne również na poziomie oceny formalnej i strategicznej. Efektem analizy postępowania w sprawie uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest karta oceny wykonalności środowiskowej projektu, która zawiera niezbędne informacje dotyczące spełniania określonych kryteriów oraz ewentualne zalecenia przedstawione przez eksperta. Zmieniające się przepisy dotyczące ocen oddziaływania na środowisko oraz związane z tym okresy przejściowe skutkowały koniecznością przyjęcia określonych metod postępowania przez IZ RPO WP. Okres przejściowy związany z wprowadzeniem ustawy o oś widoczniał błędy w przygotowaniu dokumentacji przez beneficjentów oraz nieprawidłowości przy procedowaniu przez organy administracji. Równocześnie dzięki rosnącej świadomości roli ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym, cyklicznym szkoleniom i możliwości konsultacji dokumentacji z IZ RPO WP zauważalna jest znacząca poprawa przebiegu procedur i jakości dokumentacji związanych z uzyskiwaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Wykaz źródeł

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. U. UE L z 2012 r., Nr 26, poz. 1).

Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. L UE 175, ze zm.).

Instrukcja Wykonawcza Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym dla Województwa Pomorskiego na lata 2007 – 2013. Zarządzenie nr 48/12 Marszałka Województwa Pomorskie w sprawie zmiany zarządzenia w sprawie zatwierdzenia Instrukcji Wykonawczej Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym dla Województwa Pomorskiego na lata 2007 – 2013.

Przewodnik Beneficjenta Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007 – 2013. Załącznik do uchwały nr 1274/190/12 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 30 października 2012 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Przewodnika Beneficjenta Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013.

Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013 [przyjęty decyzją Komisji Europejskiej nr K(2011)8615 z dnia 28 listopada 2011 r. zmieniającą decyzję nr K(2010)6061 z dnia 3 września 2010 r. zmieniającą decyzję nr K(2007)4209 z dnia 4 września 2007 r.].

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257 poz. 2573, ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397, ze zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150, ze zm.).

Wach L. 2012. Ocena środowiskowa projektów w ramach RPO WP (materiały niepublikowane).

Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych z dnia 3 czerwca 2008 r. Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych z dnia 5 maja 2009 r. Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.



Śląskie.
Pozytywna energia

Anna Domzalska
Wydział Rozwoju Regionalnego
Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego
ul. Dąbrowskiego 23, 40- 037 Katowice
a.domzalska@slaskie.pl

Weryfikacja ocen oddziaływania na środowisko w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013

Streszczenie: Na początku okresu programowania na lata 2007-2013 Komisja Europejska wystosowała zastrzeżenia dotyczące postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (ooś) w Polsce. Zaistniała wówczas potrzeba dostosowania prawa polskiego do unijnego, ponadto jasne stało się, że przedsięwzięcia dofinansowane z funduszy unijnych muszą spełniać nie tylko wymogi prawa polskiego, ale przede wszystkim wymogi prawa unijnego. Ze względu na fakt, że istniało zagrożenie dofinansowania z funduszy unijnych przedsięwzięć, które mogły mieć wadliwie przeprowadzone postępowanie ooś, w województwie śląskim stworzono zespół ds. ocen oddziaływania na środowisko, mający za zadanie weryfikację prawidłowości postępowania ws. ooś w dokumentacjach aplikacyjnych w kontekście wymagań unijnych. Weryfikacja odbywała się w trakcie oceny formalnej projektów, na podstawie listy sprawdzającej. Do czasu wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko umożliwiano dostarczenie dokumentacji związanej z ooś do czasu podpisania umowy o dofinansowanie projektu, tj. w trakcie oceny formalnej wniosku nie wymagano by dokumentacja była kompletna. Po wejściu w życie ww. rozporządzenia, ze względu na fakt, że prawo polskie już w pełni implementowało prawo unijne, dodatkowy czas na uzyskanie właściwej dokumentacji ooś nie był już potrzebny, więc pełnej dokumentacji wymagano już na etapie oceny formalnej wniosku.

Ze względu na zastrzeżenia jakie Komisja Europejska wystosowała w stosunku do polskich postępowań ws. oceny oddziaływania na środowisko (oos), koniecznym stało się żeby projekty przygotowywane do dofinansowania z funduszy UE spełniały dodatkowe wskazania KE. By sprostać unijnym wymogom w wielu województwach powołano zespoły zajmujące się szczególnie weryfikacją dokumentów z zakresu oceny oddziaływania na środowisko. W tym celu, w instytucji zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Śląskiego 2007 – 2013 (RPO WSL) powołano zespół ds. oceny oddziaływania na środowisko, działający w ramach Referatu Wyboru Projektów 2, w Wydziale Rozwoju Regionalnego.

W Województwie Śląskim RPO WSL wdrażany jest poprzez dwie instytucje: Instytucję Zarządzającą: Urząd Marszałkowski WSL – Wydział Rozwoju Regionalnego oraz Instytucję Pośredniczącą II: Śląskie Centrum Przedsiębiorczości. Instytucja Pośrednicząca II objęła inwestycje mikro, małych oraz średnich przedsiębiorstw stąd główne, duże projekty infrastrukturalne, realizowane były poprzez Wydział Rozwoju Regionalnego. Dlatego też, w wydziale tym zaistniała potrzeba stworzenia odrębnego zespołu ds. oos. Poniżej przedstawiono szczegóły procedur jakie zostały stworzone ze względu na specyficzną weryfikację wniosków aplikacyjnych pod kątem spełniania wymogów unijnych z zakresu oos.

Reguły weryfikacji wniosków o dofinansowanie

W ramach instytucji zarządzającej RPO WSL weryfikacją projektów przewidywanych do dofinansowania zajmuje się Zespół ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko, działający w ramach Referatu Wyboru Projektów 2 w Wydziale Rozwoju Regionalnego. Dzięki takiemu rozwiązaniu już przy pierwszym zetknięciu z dokumentacją, na etapie oceny formalnej, możliwe było wskazywanie potencjalnych problemów lub proponowanie dopracowania poszczególnych kwestii związanych z procedurą oceny oddziaływania na środowisko, które wymagały dostosowania do wymagań unijnych. Do roku 2010 czas

udzielany na dostosowanie dokumentacji ooś był długi (dokumentacja miała być gotowa do momentu podpisania umowy o dofinansowanie), wstępna akceptacja projektu dokonywana była na podstawie oświadczenia o dostosowaniu projektu do wymogów prawa unijnego w zakresie ooś. Od początku roku 2011 w ramach wniosku aplikacyjnego, dla projektu, w skład którego wchodziły przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko należy już na etapie oceny formalnej przedłożyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z kompletem dokumentacji z postępowania zmierzającego do jej wydania. Decyzja, by wymagać pełnej dokumentacji już na wczesnym etapie oceny, została podjęta ze względu na to, iż od 15 listopada 2010 r. prawo polskie zostało dostosowane do prawa unijnego (wraz z wejściem w życie rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko; rozporządzenie ooś) oraz ze względu na fakt, iż pełna dokumentacja usprawnia czas podpisywania umowy o dofinansowanie. Najczęściej wymagano również zezwolenia na inwestycję (np. pozwolenie na budowę, zgłoszenie robót budowlanych). Kompletność projektu pod kątem ooś, wraz z pozwoleniem na budowę, jest równoznaczna z jego gotowością do realizacji, natomiast nieprzeprowadzenie na czas wymaganych procedur, powoduje odłożenie momentu podpisania umowy o dofinansowanie. W okresie, gdy zezwalane było dostarczenie dokumentacji na etapie kontraktowania wniosku aplikacyjnego, ze względu na niegotowość dokumentacji, harmonogramy projektów wydłużały się, a to spowalniało absorpcję środków unijnych. Dlatego obecnie, już na ocenie formalnej, weryfikowana jest prawidłowość postępowania ooś, w tym w szczególności:

- przebieg postępowania (zapewnienie udziału właściwych organów administracji i społeczeństwa);
- argumentacja podjętych decyzji w uzasadnieniach dokumentów, zgodność i spójność zakresu postępowania z projektem zawartym we wniosku aplikacyjnym;
- zgodność postępowania z właściwymi wymogami prawnymi oraz „Wytycznymi w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych (wytyczne mrr).

W trakcie weryfikacji szczególną uwagę zwracano na zawartość uzasadnień postanowień i decyzji, ponieważ dla osób postronnych dokumentacja ta jest jedynym źródłem wiedzy na temat inwestycji i rozpatrywanych aspektów możliwego jej oddziaływania.

Proces weryfikacji procedury ooś w kontekście spełniania wymogów unijnych ma swoje odzwierciedlenie w ogólnej karcie oceny formalnej projektu (dodatkowe informacje zgodnie z wytycznymi mrr archiwizuje zespół ds. środowiska w wersji elektronicznej). Przed podpisaniem umowy o dofinansowanie projektu, zespół ds. środowiska potwierdza mailowo opiekunowi projektu w Referacie Kontraktacji (wchodzącego w skład wydziału Rozwoju Regionalnego) gotowość projektu do podpisania umowy o dofinansowanie (w znaczeniu: gotowość pod kątem ooś).

Jak wcześniej wskazano, konkursy ogłoszone po roku 2010 mają dodatkowy warunek – ocenione pozytywnie zostają tylko te projekty, które są „przygotowane” pod kątem ooś - tzn. dla projektu, który wymagał uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach taka decyzja musi być dołączona do wniosku już na etapie oceny formalnej.

Najczęściej spotykane problemy w dokumentacji związanej z ocenami oddziaływania na środowisko

W trakcie weryfikacji dokumentacji napotymano szczególnie często na następujące problemy:

- niewystarczające i zdawkowe traktowanie uzasadnień w dokumentacji ooś - często wskazywano, aby uzasadnienia dokumentacji były uzupełniane o pisemne wyjaśnienia związane z opisem możliwych oddziaływań inwestycji na poszczególne komponenty środowiska, w niektórych przypadkach konieczne było uzupełnienie uzasadnienia poprzez dodatkowe postanowienia wyjaśniające czy oświadczenia organów ochrony środowiska biorących udział w postępowaniu ooś;
- niespójność w dokumentacji - dość powszechnym błędem były sytuacje, w których dokumentacja związana z procesem inwestycyjnym nie

stanowiła jednolitej całości; poszczególne dokumenty nie były spójne, zawierały różniące się dane związane z powierzchniami inwestycji, czy innymi charakterystycznymi parametrami; za ważne uznano, aby nie tylko organ ochrony środowiska angażował się w prawidłowe opisanie całego postępowania jak i inwestycji; inwestor również powinien czuwać nad treścią zawartą w dokumentacji, aby nie stwarzała żadnych niejasności, lub nie była przyczyną niespójności;

- szczególnie rażąco przy ocenie dokumentacji był brak spójności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z zezwoleniem na inwestycję, czy zakresem projektu (taka dokumentacja jest wadliwa i wymaga korekty na jak najwcześniejszym etapie);
- niewłaściwa chronologia uzyskiwanej dokumentacji – zezwolenie na inwestycję poprzedzało decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach; weryfikując dokumentację z zakresu ooś można było odnieść wrażenie, iż w tym okresie programowania (tj. 2007 - 2013) problem związany z unijnymi zastrzeżeniami wobec ooś spowodował, że sama procedura została przeakcentowana i oderwana od reszty postępowania związanego z uzyskaniem zezwolenia na inwestycję; stąd zdarzało się, że decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach inwestor uzyskiwał już po otrzymaniu pozwolenia na budowę – inwestorzy nie mieli świadomości, iż nie można zapominać o tym, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach i całe postępowanie ooś jest elementem składowym zezwolenia na inwestycję i tylko w tym kontekście należy traktować to postępowanie;
- unikanie postępowania ooś poprzez sztuczny podział inwestycji na mniejsze etapy w celu uzyskania od organu ochrony środowiska opinii o braku potrzeby ooś lub poprzez zaniżanie rangi inwestycji – np. definiowanie zakresu inwestycji jako remont podczas gdy projekty wskazywały na przebudowę przedsięwzięcia i konieczność uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Podsumowanie

W okresie programowania 2007-2013 doszło do wielu korzystnych zmian w jakości postępowań ooś. Z biegiem czasu we wnioskach aplikacyjnych przedkładane były dokumenty coraz lepszej jakości, które nie stwarzały wątpliwości w kontekście wymagań unijnych. Ze względu na powołanie zespołów, które zajmowały się problematyką związaną z ooś przy projektach finansowanych z funduszy UE można uznać, że dołożono wszelkich starań by sprostać wymogom jakie stawiała KE wobec dokumentacji ooś.

Nadal jednak widzi się ogromną potrzebę uświadamiania inwestorów, iż na zezwolenie na inwestycję składa się szereg innych składowych (zezwolenia konserwatora zabytków, decyzje lokalizacyjne, pozwolenia wodno prawne itp.) i tylko zapewnienie spójności i kompletności całej dokumentacji zagwarantuje prawomocność pozwolenia na realizację inwestycji. Stąd też ważne jest, aby w pozwoleniu na budowę dokumenty te były ze sobą powiązane. Pozwolenie na budowę, które w uzasadnieniu wymienia decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach nie wzbudza wątpliwości, iż kontekst oceny oddziaływania na środowisko został uwzględniony przy wydawaniu pozwolenia na budowę. Co ważne, z uzasadnienia pozwolenia na budowę powinno wynikać, że uzyskując decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach nie dokonano nieuprawnionego podziału przedsięwzięcia na części.. Podane wyżej okoliczności wskazują na dużą potrzebę szkoleń dla inwestorów w celu nakreślenia ich roli w postępowaniu ooś oraz zapewnieniu integralności wszystkich dokumentów.

Wykaz źródeł

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397, ze zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.).

Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych z dnia 3 czerwca 2008 r. Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych z dnia 5 maja 2009 r. Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.



Beata Gotkiewicz

Departament Zarządzania Programami Rozwoju Regionalnego
Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
ul. Kościuszki 83, 10 -950 Olsztyn
b.gotkiewicz@warmia.mazury.pl

Ocena oddziaływania na środowisko w procesie weryfikacji wniosków o dofinansowanie projektów współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013

Streszczenie: W artykule przedstawiono zasady weryfikacji oceny oddziaływania na środowisko w wnioskach o dofinansowanie projektów współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013. Szczególną uwagę zwrócono na procedury oceny wniosków (ocenę formalną, merytoryczną, wybór projektów do dofinansowania), system oceny projektów w zakresie procedur środowiskowych oraz problemy występujące przy ocenie oddziaływania na środowisko. Najważniejsze problemy, które pojawiały się w trakcie weryfikacji dokumentacji wynikały głównie z niedostosowania prawa krajowego do prawa wspólnotowego, zmian przepisów prawnych, nie stosowania zasady pierwszeństwa prawa UE oraz braku wiedzy i doświadczenia beneficjentów. W celu uniknięcia ww. problemów Instytucja Zarządzająca i Instytucje Pośredniczące organizowały spotkania i szkolenia beneficjentów. Wnioskodawcy mogli uzyskać potrzebne im informacje w Punktach Konsultacyjnych IZ/IP. Udogodnieniem dla beneficjentów było również stworzenie na stronie internetowej programu, specjalnej zakładki „Ocena oddziaływania na środowisko”. Stwierdzono, że w skali kraju problemem mógł być różny system weryfikacji dokumentacji projektowej w zakresie ocen oddziaływania na środowisko w poszczególnych województwach.

Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007-2013 (RPO WiM) przygotowano na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, które ustanawiało przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylało rozporządzenie (WE) nr 1260/1999. Krajową podstawę prawną dla opracowania, wdrażania i realizacji programu stanowi ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Głównym celem RPO WiM jest wzrost konkurencyjności gospodarki oraz liczby i jakości powiązań sieciowych. Cel ten osiągnąć jest poprzez spójną i konsekwentną realizację celów szczegółowych - mianowicie przez wzrost konkurencyjności firm, produktów i usług, wyższą konkurencyjność województwa jako miejsca pracy i życia, poprawę połączeń sieciowych województwa oraz koncentrację środków finansowych w ramach siedmiu osi priorytetowych i szesnastu działań, wspartych środkami pomocy technicznej (tab. 1).

Instytucją Zarządzającą RPO WiM (IZ) jest Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego (Zarząd WW-M). Wdrażaniem osi priorytetowych I-V oraz VII i VIII zajmuje się Departament Zarządzania Programami Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego. Wdrażanie osi priorytetowej VI powierzone zostało Instytucji Pośredniczącej (IP) – Wojewódzkiemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Olsztynie.

Część zadań realizowanych w ramach osi priorytetowej 1. Przedsiębiorczość tj. poddziałania:

- 1.1.5 Wsparcie MŚP - promocja produktów i procesów przyjaznych dla środowiska;
- 1.1.6 Wsparcie na nowe inwestycje dla dużych przedsiębiorstw;
- 1.1.7 Dotacje inwestycyjne dla mikroprzedsiębiorstw i sektora MŚP w zakresie innowacji i nowych technologii;
- 1.1.8 Wsparcie przedsięwzięć przemysłowo-naukowych;
- 1.1.9 Inne inwestycje w przedsiębiorstwa;

wdraża Instytucja Pośrednicząca II stopnia – Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego SA w Olsztynie.

Celem artykułu jest przedstawienie zasad weryfikacji ocen oddziaływania na środowisko we wnioskach o dofinansowanie projektów współfinansowanych w ramach RPO WiM. Istotne znaczenie ma analiza związanych z tym problemów występujących po stronie Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących jak i beneficjentów programu.

Tab. 1. Osie priorytetowe i działania realizowane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013

Oś	Działanie
1. Przedsiębiorczość	1.1. Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, 1.2. Wzrost potencjału instytucji otoczenia biznesu, 1.3. Wspieranie wytwarzania i promocji produktów regionalnych.
2. Turystyka	2.1. Wzrost potencjału turystycznego, 2.2. Promocja województwa i jego oferty turystycznej.
3. Infrastruktura społeczna	3.1. Inwestycje w infrastrukturę edukacyjną, 3.2. Wysoki poziom zabezpieczenia i dostępności medycznej i opiekuńczej.
4. Rozwój, restrukturyzacja i rewitalizacja miast	4.1. Humanizacja blokowisk, 4.2. Rewitalizacja miast, 4.3. Restrukturyzacja terenów powojennych i przemysłowych.
5. Infrastruktura transportowa regionalna i lokalna	5.1. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury transportowej warunkującej rozwój regionalny, 5.2. Infrastruktura transportowa służąca rozwojowi lokalnemu.
6. Środowisko przyrodnicze	6.1. Poprawa i zapobieganie degradacji środowiska poprzez budowę, rozbudowę i modernizację infrastruktury ochrony środowiska, 6.2. Ochrona środowiska przed zanieczyszczeniami i zniszczeniami.
7. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego	7.1. Tworzenie infrastruktury społeczeństwa informacyjnego, 7.2. Promocja i ułatwianie dostępu do usług teleinformatycznych.
8. Pomoc techniczna	8.1. Wsparcie procesu zarządzania i wdrażania RPO WiM 2007-2013, 8.2. Działania informacyjne i promocyjne oraz ewaluacja RPO WiM 2007-2013

Procedura oceny wniosków w ramach RPO WiM

Wybór projektów w ramach RPO WiM odbywa się w dwóch trybach: indywidualnym i konkursowym. Pierwszy z nich stosowany jest w przypadku projektów indywidualnych o strategicznym znaczeniu dla realizacji programu, umiejscowionych w Indykatorywnym Wykazie Indywidualnych Projektów Kluczowych RPO WiM. Tryb konkursowy dotyczy wszystkich pozostałych projektów. W obu przypadkach ocena przeprowadzana jest na takich samych zasadach i według tych samych kryteriów¹.

System weryfikacji wniosków o dofinansowanie (złożonych w trybie indywidualnym lub konkursowym) obejmuje III etapy oceny: ocenę formalną, ocenę merytoryczną oraz wybór projektów przez Zarząd Województwa.

Ocena formalna

Oceny formalnej wniosku dokonuje dwóch pracowników Instytucji Zarządzającej/Instytucji Pośredniczącej, zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”. Zarejestrowane wnioski o dofinansowanie projektu oceniane są w terminie 40 dni roboczych od upłynięcia ostatniego dnia wyznaczonego terminu składania wniosków o dofinansowanie projektu (konkursy w formie zamkniętej) lub od daty złożenia wniosku o dofinansowanie projektu (konkursy w formie otwartej). Ocena formalna wniosku dokonywana jest zgodnie z kryteriami formalnymi zatwierdzonymi dla programu przez Komitet Monitorujący RPO WiM (KM) i określonymi w „Szczegółowych opisach osi priorytetowych RPO WiM”. Dopuszcza się dwukrotne uzupełnienie wniosku o dokumenty, które zostały wadliwie przygotowane lub stwierdzono

1 Szczegółowe zasady naboru i oceny projektów w trybie indywidualnym określa „Regulamin naboru i oceny wniosków o dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007 – 2013 projektów objętych Indykatorywnym wykazem indywidualnych projektów kluczowych RPO WiM na lata 2007 – 2013”, natomiast szczególne zasady naboru i oceny projektów w trybie konkursowym określają „Regulaminy naboru i oceny wniosków o dofinansowanie projektów ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007 – 2013”.

ich brak. W przypadku braku spełnienia kryteriów lub niedostarczenia dokumentów w terminie wniosek zostaje odrzucony.

Ocena merytoryczna

Ocena merytoryczna wniosków dokonywana jest przez Komisję Oceny Projektów (KOP), w terminie 35 dni roboczych. Zadaniem KOP jest ocena wniosku zgodnie z kryteriami merytorycznymi zatwierdzonymi dla programu przez KM i określonymi w „Szczegółowych opisach osi priorytetowych RPO WiM”. W skład KOP wchodzi specjalistów z zakresu:

- dziedziny związanej z zakresem wniosku;
- budownictwa (projekty infrastrukturalne);
- analizy finansowej i ekonomicznej;
- środowiska.

W ramach oceny merytorycznej dopuszcza się jedno uzupełnienie wniosku o dokumenty, które zostały wadliwie przygotowane lub stwierdzono ich brak. Wniosek zostaje odrzucony jeżeli nie spełnia kryteriów merytorycznych lub beneficjent nie dostarczy właściwych dokumentów w terminie.

Wybór projektów przez Zarząd Województwa/Instytucji Pośredniczącej

Wnioski o dofinansowanie projektu, które pozytywnie przeszły ocenę merytoryczną zerojedynkową oraz w ocenie punktowej uzyskały co najmniej 60% możliwych do uzyskania punktów, poddawane są ocenie strategicznej. Wybór projektów dokonywany jest przez Zarząd Województwa lub Instytucję Pośredniczącą i składa się z dwóch etapów – posiedzeń Zarządu WW-M/IP w sprawie:

- dokonania oceny strategicznej projektów;
- wyboru projektów do dofinansowania.

Zarząd Województwa/IP dokonuje oceny projektów pod względem strategicznym kierując się kryteriami zatwierdzonymi dla programu przez

KM i określonymi w „Szczegółowych opisach osi priorytetowych RPO WiM”. Wybór projektów przez Zarząd WW-M/IP dokonywany jest w terminie 10 dni roboczych.

System oceny projektów w zakresie procedur środowiskowych

Weryfikacja wniosków o dofinansowanie pod kątem oceny oddziaływania na środowisko (oos) dokonywana jest na etapie oceny formalnej oraz merytorycznej. Beneficjenci ubiegający się o wsparcie w ramach RPO WiM zobowiązani są do dołączenia do wniosku o dofinansowanie następujących dokumentów:

1. Załącznik 2a – „Formularz do wniosku o dofinansowanie w zakresie oos” (wypełniony w pełnym lub ograniczonym zakresie), wraz z dokumentacją z postępowania oos (jeżeli zostało przeprowadzane) obejmującą:

- postanowienie w sprawie potrzeby/braku potrzeby przeprowadzenia oos (grupa II) wraz z niezbędnymi opiniami organów współpracujących;
- postanowienie określające zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (grupa I) - raport oos - wraz z niezbędnymi opiniami organów współpracujących (jeżeli zostało wydane);
- postanowienie organu prowadzącego postępowanie transgraniczne (jeżeli było prowadzone);
- postanowienie uzgadniające starosty/Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (RDOŚ) oraz postanowienie opiniujące Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego wydawane przed uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach;
- decyzję administracyjną, w przypadku której prowadzone jest postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 (grupa III);
- postanowienie RDOŚ uzgadniające decyzję, w przypadku której prowadzone jest postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na

- obszar Natura 2000 (jeżeli zostało wydane);
- kopia formularza "Informacja na temat projektów, które mogą wywierać istotny negatywny wpływ na obszary Natura 2000, zgłoszone Komisji (DG ds. Środowiska) na mocy Dyrektywy 92/43/EWG;
- streszczenie w języku niespecjalistycznym raportu o oś lub raport o oś (jeżeli był wymagany);
- dokumenty potwierdzające przeprowadzenie postępowania z udziałem społeczeństwa;
- pozwolenie na budowę (jeżeli zostało wydane).

W ostatnim przypadku beneficjenci nie mają obowiązku dostarczenia kopii pozwolenia/pozwoleń na budowę na etapie składania wniosku o dofinansowanie. Jedynie w osi priorytetowej 6. *Środowisko przyrodnicze* posiadanie pozwolenia na budowę, stanowi jeden z elementów oceny przygotowania projektu do jego realizacji. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku projektów realizowanych w trybie „zaprojektuj i wybuduj”. Procedura umożliwia składanie wniosków o dofinansowanie bez konieczności posiadania pełnej dokumentacji technicznej oraz pozwolenia na budowę. Dla potrzeb oceny formalnej i przede wszystkim merytorycznej niezbędne jest jednak załączenie do wniosku programu funkcjonalno-użytkowego oraz kompletu dokumentacji środowiskowej.

2. Załącznik 2b „Zaświadczenie organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000” (nie jest wymagany przy inwestycjach o charakterze nieinfrastrukturalnym oraz projektach tzw. „miękkich”).

Ocena formalna

Weryfikacja wniosków pod kątem o oś na etapie oceny formalnej polega na sprawdzeniu kompletności dokumentacji środowiskowej oraz spójności ww. dokumentacji z wnioskiem o dofinansowanie i pozostałymi załącznikami do wniosku².

2 Studium wykonalności, dokumentacja techniczna, oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzja o warunkach zabudowy, decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji

Pracownicy Instytucji Zarządzającej/Instytucji Pośredniczących dokonujący oceny formalnej pod kątem załącznika 2a analizują czy:

- dołączono „Formularz do wniosku o dofinansowanie w zakresie ooś” wypełniony zgodnie z „Instrukcją wypełniania ww. formularza”?
- dołączono wszystkie wymagane dokumenty zgodnie z „Instrukcją wypełniania formularza” do wniosku o dofinansowanie w zakresie ooś?
- formularz dotyczy właściwego projektu?
- dołączono dokumenty dotyczące przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (jeśli dotyczy)?

W przypadku załącznika 2b weryfikuje się:

- czy dołączono „Zaświadczenie organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000”?
- czy zaświadczenie zostało wydane przez uprawniony organ?
- czy zaświadczenie dotyczy właściwego projektu?
- czy dołączono mapę dotyczącą obszarów Natura 2000 opatrzoną pieczętą RDOŚ?

Wniosek może zostać odrzucony na etapie oceny formalnej z uwagi na: błędy formalne, niepodlegające uzupełnieniu lub poprawie, niedostarczenie wymaganych dokumentów w wyznaczonym terminie oraz wprowadzenie dodatkowych zmian we wniosku i załącznikach do wniosku nie informując o tym fakcie Instytucję Zarządzającą/Instytucję Pośredniczącą.

Ocena merytoryczna

Merytoryczna weryfikacja dokumentacji ooś przeprowadzana jest przez eksperta ds. środowiska działającego w ramach Komisji Oceny Projektów, której zadaniem jest ocena wniosków zgodna z kryteriami merytorycznymi zatwierdzonymi dla RPO WiM przez KM.

Ocena merytoryczna jest oceną dwustopniową – zerojedynkową i punktową. W pierwszym etapie ekspert ds. środowiska rozpoczyna ocenę

celu publicznego, wypis i wyrys z mpzp, decyzja o lokalizacji drogi, pozwolenie na budowę/zgłoszenie budowy.

wniosków uwzględniając dwa kryteria merytoryczne spośród 8 zawartych w „Karcie oceny merytorycznej zerojedynkowej”³ tj.:

1. Zgodność projektu z horyzontalnymi politykami wspólnoty;
2. Spójność informacji zawartych we wniosku o dofinansowanie z informacjami zawartymi w załącznikach do wniosku.

W przypadku pierwszego z kryteriów analizowane jest czy:

- projekt realizuje swoje cele zgodnie ze wszystkimi aspektami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi; w szczególności czy zajmuje się kwestiami: zmian klimatycznych, czystej energii, zrównoważonego transportu, zrównoważonej konsumpcji i produkcji, zabezpieczaniem i zarządzaniem zasobami naturalnymi, publicznym zdrowiem, wykluczeniem społecznym, demografią i migracjami lub kwestiami ubóstwa;
- projekt nie spowoduje nienaprawialnych szkód lub też nie będzie miał negatywnego wpływu na środowisko regionu;
- projekt nie będzie miał niekorzystnego wpływu na siedliska oraz gatunki występujące w obszarach Natura 2000 i inne o znaczeniu krajowym.

Podstawę weryfikacji dokumentacji oos stanowi „Lista sprawdzająca w zakresie dokumentacji OOS/Natura 2000”, stanowiąca załącznik do „Karty oceny merytorycznej zerojedynkowej”. Projekt nie uzyskuje pozytywnej oceny eksperta, a tym samym nie przechodzi do oceny merytorycznej punktowej, jeżeli:

- nie spełnia wymogów ww. listy;
- w pewnym zakresie będzie miał niekorzystny wpływ na środowisko, a nie uwzględniono zasady „zanieczyszczający płaci”;
- będzie miał niekorzystny wpływ na środowisko, a nie zaproponowano

3 1.Właściwie przygotowana analiza finansowa projektu, 2.Właściwie przygotowana analiza ekonomiczna projektu, 3.Wykonalność techniczna i zasadność zaproponowanych rozwiązań technologicznych, 4.Trwałość projektu i wykonalność instytucjonalna, 5.Poprawność wskaźników i ich wpływ na realizację celów programu, 6.Projekt jest zgodny z horyzontalnymi politykami wspólnoty, 7.Projekt jest zgodny z zapisami rozporządzeń MRR dot. pomocy publicznej, 8.Spójność informacji zawartych we wniosku o dofinansowanie z informacjami zawartymi w załącznikach do wniosku.

- minimalizacji tego wpływu;
- wszelkie niespójności i nieścisłości pomiędzy poszczególnymi dokumentami nie zostały wyjaśnione i poprawione przez beneficjenta.

Kolejny etap to ocena merytoryczna punktowa. Przeprowadzana jest ona w oparciu o kryterium „Stopień wypełnienia polityk horyzontalnych”. Powyższe kryterium punktuje konkretne działania podjęte na rzecz realizacji polityk horyzontalnych, w tym w zakresie ochrony środowiska. W ramach poszczególnych osi priorytetowych dotyczy to rozwiązań technicznych i technologicznych, które mają na celu ograniczenie emisji zanieczyszczeń do środowiska, ochronę różnorodności biologicznej itp.

Najważniejsze problemy stwierdzone w ramach weryfikacji zagadnień z zakresu ocen oddziaływania na środowisko

W trakcie weryfikacji wniosków o dofinansowanie w zakresie procedur środowiskowych IZ/IP napotkały na szereg problemów wynikających z niedostosowania prawa krajowego do prawa wspólnotowego, licznych zmian przepisów prawnych, braku przekonania organów administracji co do obowiązku stosowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego czy też braku wiedzy i doświadczenia beneficjentów. Do najczęściej spotykanych błędów i nieprawidłowości w składanej przez beneficjentów dokumentacji środowiskowej należą:

- błędne wypełnienie załącznika 2a „Formularza do wniosku o dofinansowanie w zakresie OOS”;
- niekompletna lub niespójna dokumentacja z postępowania oos;
- rozbieżności w zakresie rzeczowym projektu pomiędzy decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, a pozwoleniem na budowę lub zezwoleniem na realizację inwestycji drogowej;
- nieuwzględnienie w pozwoleniu na budowę warunków określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, brak odniesienia się do wydanej decyzji;

- niewłaściwa kolejność uzyskania decyzji (decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana po uzyskaniu pozwolenia na budowę);
- niewłaściwie przeprowadzona kwalifikacja przedsięwzięcia (dotyczy głównie projektów podprogowych oraz *urban development*);
- brak szczegółowego uzasadnienia w postanowieniach/decyzjach stwierdzających brak konieczności przeprowadzenia ooś (pobieżny screening);
- decyzje zawierające szereg uchybień formalnych i prawnych (powołanie się na nieodpowiednie przepisy ustawy, nałożenie warunków w decyzji stwierdzającej brak konieczności przeprowadzenia ooś, brak informacji na temat opinii i uzgodnień właściwych organów, brak informacji na temat prowadzonego postępowania z udziałem społeczeństwa);
- uzyskiwanie więcej niż jednej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla jednego przedsięwzięcia - „dzielenie przedsięwzięcia” lub jego etapowanie przy braku uwzględnienia kompleksowej analizy oddziaływań;
- brak rzetelnej analizy wariantów oraz analizy oddziaływań skumulowanych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
- streszczenia w języku niespecjalistycznym nie odnoszące się do wszystkich elementów raportu oddziaływania na środowisko;
- brak streszczenia w języku niespecjalistycznym sporządzanego do aneksów i uzupełnień do raportów ooś;
- niewłaściwie przeprowadzone postępowanie z udziałem społeczeństwa w ramach ooś lub pominięcie etapu konsultacji społecznych;
- niepoddanie ponownym konsultacjom społecznym wszystkich dokumentów zgromadzonych podczas postępowania w sprawie ooś (kolejnych uzupełnień/aneksów do raportu);
- brak informacji na temat konsultacji społecznych w uzasadnieniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz brak dokumentów poświadczających przeprowadzenie ww. postępowania;
- pominięcie postępowania w sprawie ooś przy uzyskiwaniu zamiennej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Podsumowanie

W województwie warmińsko-mazurskim, do weryfikacji wniosków w zakresie ooś stosowany jest system składający się z dwóch etapów: oceny formalnej i merytorycznej. Mają one za zadanie sprawdzenie kompletności i spójności złożonej dokumentacji oraz jej zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Jak pokazują doświadczenia z 7 lat funkcjonowania programu spełnienie powyższych zasad napotykało na szereg problemów. Częste zmiany przepisów prawnych związane z nieprawidłową implementacją prawa wspólnotowego w zakresie ooś powodowały, że w początkowych latach wdrażania programu pojawiały się znaczne trudności z uzyskaniem od beneficjentów dokumentacji zgodnej z prawem Unii Europejskiej w zakresie ooś.

W celu ograniczenia ryzyka popełnienia błędów i ułatwienia beneficjentom wypełniania i kompletowania dokumentacji Instytucja Zarządzająca i Instytucje Pośredniczące organizowały liczne spotkania i szkolenia beneficjentów. Ponadto, wnioskodawcy mogli uzyskać potrzebne im informacje w Punktach Konsultacyjnych IZ/IP. Udogodnieniem dla beneficjentów było również stworzenie na stronie internetowej programu, specjalnej zakładki „Ocena oddziaływania na środowisko”, gdzie zamieszczano potrzebne dokumenty, akty prawne, prezentacje, wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z 2008 i 2009 r., zalecenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska dotyczące przedsięwzięć inwestycyjnych na obszarach miejskich oraz inne materiały szkoleniowe. W przypadku kluczowych projektów drogowych istotne znaczenie miały spotkania pracowników IZ, RDOŚ, GDOŚ oraz beneficjentów, w trakcie których opracowywano sposoby rozwiązywania problemów pojawiających się w związku z ww. projektami.

W skali kraju pewnym problemem może być fakt, że system weryfikacji dokumentacji projektowej w zakresie ooś jest różny w poszczególnych województwach. Może to sprawiać trudności zwłaszcza

tym beneficjentom, których działalność nie ogranicza się tylko do jednego regionu. Warto byłoby zatem rozważyć wprowadzenie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jednolitego systemu oceny, obowiązującego we wszystkich województwach.

Wykaz źródeł

Komunikat Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 14 listopada 2007 r. o podjęciu przez Komisję Europejską decyzji zatwierdzającej Regionalny Program Operacyjny Warmia i Mazury na lata 2007-2013 oraz o podjęciu przez Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego uchwały Nr 61/354/07/III w sprawie przyjęcia Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 o treści zatwierdzonej przez Komisję Europejską (Dz. Urz. Woj. Warm.-Mazur. z 2007 r., Nr 188, poz. 2403).

Regulamin naboru i oceny wniosków o dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007 – 2013 projektów objętych Indykatorynym wykazem indywidualnych projektów kluczowych RPO WiM na lata 2007 – 2013. [<http://rpo.warmia.mazury.pl>].

Regulaminy naboru i oceny wniosków o dofinansowanie projektów ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007 – 2013. [<http://rpo.warmia.mazury.pl>].

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, które ustanawiało przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylało rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. UE L 210 ze zm.).

Szczegółowe Opisy Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013. [<http://rpo.warmia.mazury.pl>].

Uchwała nr 3/21/12/IV Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie przyjęcia Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 o treści zatwierdzonej przez Komisję Europejską (Dz. Urz. Woj. Warm.-Mazur. poz. 1693).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.).

Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych z dnia 3 czerwca 2008 r. Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych z dnia 5 maja 2009 r. Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Zalecenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla „przedsięwzięć inwestycyjnych na obszarach miejskich” (urban development projects) dla potencjalnych beneficjentów środków UE.

Załącznik do Regulaminów naboru i oceny wniosków o dofinansowanie projektów (...) - Lista sprawdzająca. [<http://rpo.warmia.mazury.pl>].

Załączniki do Regulaminów naboru i oceny wniosków o dofinansowanie projektów (...) - Karty oceny merytorycznej zerojedynkowej. <http://rpo.warmia.mazury.pl>].

Załączniki do Regulaminów naboru i oceny wniosków o dofinansowanie projektów (...) - Karty oceny merytorycznej punktowej. [<http://rpo.warmia.mazury.pl>].

Załącznik do wniosku o dofinansowanie projektu - Formularz do wniosku o dofinansowanie w zakresie OoŚ. [<http://rpo.warmia.mazury.pl>].

Załącznik do wniosku o dofinansowanie projektu - Zaświadczenie organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000. [<http://rpo.warmia.mazury.pl>].



Dorota Korenicka

Wydział Zarządzania Strategicznego

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego

ul. Wyszyńskiego 30, 70-203 Szczecin

dkorenicka@wzp.pl

Procedura oceny środowiskowej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego (RPO WZ)

Streszczenie: Celem opracowania jest przedstawienie wdrożonych rozwiązań przygotowania i weryfikacji projektów finansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013. Ze względu na konieczność przestrzegania regulacji europejskich w trakcie realizacji projektów dofinansowywanych środkami europejskimi, Instytucja Zarządzająca RPO WZ przygotowała dla wnioskodawców publikacje ułatwiające przygotowanie poszczególnych dokumentów, jak również wprowadziła szczegółowe warunki weryfikacji poprawności przygotowania poszczególnych dokumentów. Poniżej zaprezentowane zostały poszczególne rozwiązania wprowadzone aby usprawnić system wdrażania RPO WZ w okresie braku regulacji na poziomie krajowym.

Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego pełni rolę Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007 – 2013 (IZ RPO WZ). W związku z tym jest odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć i działań (tzw. projektów) z funduszy unijnych dostępnych w ramach tego programu. Na Instytucji Zarządzającej spoczywa odpowiedzialność za weryfikację czy realizacja planowanych przez wnioskodawców projektów będzie zgodna z zasadami określonymi we

wspólnotowych rozporządzeniach 1083/2006, 1828/2006 i 1080/2006. Rozporządzenie 1083 nakazuje w art. 9 ust. 2 i 5, art. 47 i w art. 60(e), aby realizacja wybranych do dofinansowania projektów była zgodna z przepisami prawa wspólnotowego, w tym z przepisami prawa ochrony środowiska, wśród których jednym z ważniejszych aktów prawnych mających zastosowanie w kontekście oceny dopuszczalności przyznania dofinansowania jest dyrektywa 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. (dyrektywa o oś; wcześniej była to dyrektywa 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r.). Instytucja Zarządzająca działa tu więc jak organ wspólnotowy odpowiedzialny za przyznawanie środków z funduszy UE, a prawidłowość jej działania w tym zakresie podlega kontroli Komisji Europejskiej. Instytucja Zarządzająca ma obowiązek ze szczególną starannością sprawdzać kwestię wypełnienia przez projekty wymagań dotyczących ocen oddziaływania na środowisko. Przy ocenie czy dany projekt może być finansowany ze środków wspólnotowych (tu: z RPO WZ) pierwszorzędne znaczenie ma zgodność z przepisami prawa wspólnotowego. W związku z powyższym Instytucja Zarządzająca ma obowiązek sprawdzenia czy planowany projekt spełnia wymagania prawa wspólnotowego.

Opis systemu weryfikacji

System weryfikacji projektów pod kątem spełniania wymagań prawa wspólnotowego środowiskowego ulegał modyfikacjom wraz ze zmianami wprowadzanymi w polskim prawie, jak również w następstwie wprowadzania uproszczeń w całym systemie weryfikacji. IZ RPO WZ w celu ułatwienia wnioskodawcom przygotowania oraz złożenia załączników środowiskowych opracowała „Przewodniki dla Wnioskodawców RPO WZ - Ocena oddziaływania na środowisko”. W zależności od dat uzyskiwania poszczególnych decyzji przygotowano 4 przewodniki - dla projektów, w ramach których przedsięwzięcia:

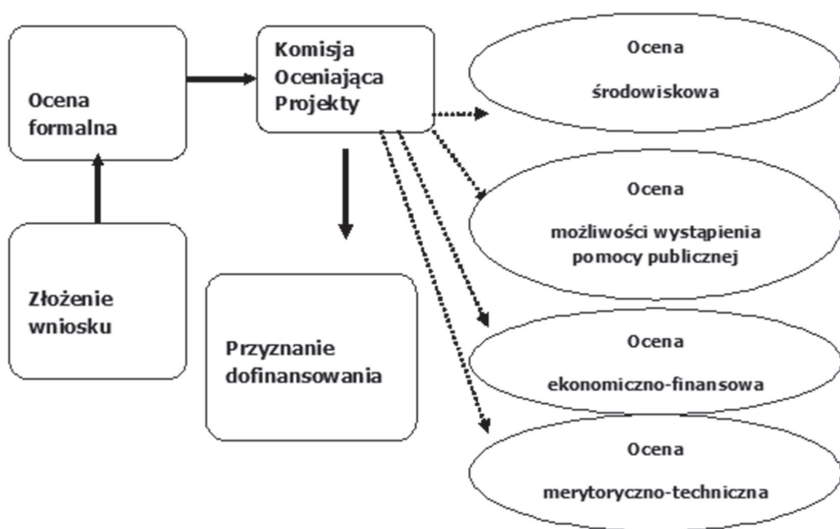
- uzyskały wszystkie decyzje wymagane na ich realizację przed 28.07.2005 r., tj. przed wejściem w życie przepisów o decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację

- przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko lub obszar Natura 2000 (uzyskały przed tym dniem wszystkie wymagane dla danego przedsięwzięcia decyzje wymienione w dawnym art. 46 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska – ustawa poś), bądź też uzyskały decyzje po tym dniu, ale na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów (było to możliwe na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw) - „Załącznik nr 1c Przewodnik dla Wnioskodawców RPO WZ – Ocena oddziaływania na środowisko”;
- uzyskały wszystkie decyzje wymagane na ich realizację przed 15.11.2008 r. (tj. „decyzję środowiskową” i pozwolenie na budowę lub inną decyzję wymienioną w art. 46 ust. 4 ustawy poś) oraz przedsięwzięcia, dla których część decyzji uzyskano lub postępowania wszczęto przed 15.11.2008 r. a nie zakończono przed tym dniem - „Załącznik nr 1a - Przewodnik dla Wnioskodawców RPO WZ – Ocena oddziaływania na środowisko”;
 - zatwierdzone były na podstawie nowych przepisów (po 15.11.2008 r.) jednakże do dnia 15 listopada 2010 r. - „Załącznik nr 1b - Przewodnik dla Wnioskodawców RPO WZ – Ocena oddziaływania na środowisko”;
 - zatwierdzone są/będą na podstawie nowych przepisów po dniu 15 listopada 2010 r. - „Załącznik nr 1 Przewodnik dla Wnioskodawców RPO WZ – Ocena oddziaływania na środowisko”.

Przewodniki określają sposób postępowania podczas przygotowywania dokumentacji aplikacyjnej dotyczącej ochrony środowiska przedstawiając odpowiednie schematy dla poszczególnych grup projektów. Wnioski złożone w ramach konkursu podlegają kilkuetapowej ocenie (ryc. 1).

Wszystkie projekty, które pozytywnie przejdą ocenę formalną są przekazywane pod obrady Komisji Oceniającej Projekty (KOP). Każdy z wniosków oceniany jest przez poszczególne zespoły ekspertów - zespół ds. oceny możliwości wystąpienia pomocy publicznej (jeśli dotyczy), zespół ds. oceny środowiskowej (jeśli dotyczy), zespół ds. oceny ekonomiczno-

finansowej oraz zespół ds. oceny merytoryczno-technicznej - odrębne dla każdego działania/poddziałania. Zespół ds. oceny środowiskowej obraduje na początku posiedzenia KOP. Podczas oceny zespół sprawdza tzw. załączniki środowiskowe (załącznik nr 9, nr 10 i nr 13a-13u do „Wniosku o dofinansowanie”).



Ryc. 1. Etapy oceny wniosków wylanianych do dofinansowania

Wśród załączników środowiskowych wyróżniono:

- załączniki obowiązkowe do wniosku o dofinansowanie;
- załączniki niezbędne do podpisania umowy o dofinansowanie; wnioskodawca może uzupełnić te załączniki w terminie późniejszym niż złożenie „Wniosku o dofinansowanie”, tj. na etapie weryfikacji formalno-prawnej przystępując do procedury podpisania umowy o dofinansowanie.

Każdy z wnioskodawców zobowiązany jest do złożenia:

- załącznika 13a „Formularz do wniosku o dofinansowanie w zakresie oos” wg wzoru;
- załącznika 13b „Zaświadczenie organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000” – w przypadku, gdy

przedsięwzięcie nie oddziałuje na obszar Natura 2000 – nie dotyczy projektów oddziałujących na obszar Natura 2000;

- załącznika 13n „Zobowiązanie Wnioskodawcy do złożenia załączników obowiązkowych możliwych do uzupełnienia w późniejszym terminie” – nie dotyczy wnioskodawców, którzy na etapie składania dokumentacji aplikacyjnej dołączą wszystkie załączniki środowiskowe bądź ze względu na rodzaj przedsięwzięcia nie są zobowiązani do dostarczenia dodatkowych dokumentów w późniejszym terminie.

Zakres pozostałych załączników środowiskowych obowiązkowych dla danego projektu zależy od charakteru, typu i przedmiotu inwestycji, a także od terminów przeprowadzania oceny wpływu projektu na środowisko naturalne. Lista wszystkich załączników (dostarczanych zależnie od specyfiki projektu) przedstawia się następująco:

- „Formularz do wniosku o dofinansowanie w zakresie oos” wg wzoru;
- „Zaświadczenie organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000”;
- decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z uzasadnieniem;
- postanowienia uzgadniające wydane przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- decyzja lokalizacyjna;
- raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
- dokumentacja dotycząca procedury udziału społeczeństwa;
- mapa lokalizacji projektu na tle obszarów chronionych w ramach sieci Natura 2000 lub potencjalnych obszarów Natura 2000 w skali 1:100 000;
- postanowienie ustalające zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko na podstawie decyzji kompetentnego organu (jeśli wnioskodawca wystąpił z zapytaniem do właściwego organu);
- postanowienie w sprawie obowiązku sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i zakresie raportu;
- postanowienie o braku obowiązku sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
- informacja od właściwego organu o braku sprzeciwu do planowanego

- przedsięwzięcia realizowanego na podstawie zgłoszenia budowy lub robót budowlanych;
- decyzja o umorzeniu postępowania w sprawie decyzji środowiskowej;
 - zobowiązanie wnioskodawcy do złożenia załączników obowiązkowych możliwych do uzupełnienia w późniejszym terminie;
 - inne załączniki środowiskowe;
 - karta informacyjna przedsięwzięcia;
 - „Oświadczenie wnioskodawcy o zakresie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko” wg wzoru;
 - postanowienie regionalnego dyrektora w sprawie obowiązku sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 i zakresie raportu;
 - raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000;
 - dowody, że informację o wydaniu pozwolenia na budowę podano do publicznej wiadomości (art. 72 ust. 6 ustawy z 3.10.2008 r.);
 - postanowienie uzgadniające regionalnego dyrektora odnoszące się do kwestii oddziaływania na obszar Natura 2000;
 - postanowienie regionalnego dyrektora o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Podczas oceny środowiskowej eksperci weryfikują załączniki środowiskowe złożone przez wnioskodawcę wraz z wnioskiem o dofinansowanie pod kątem ich kompletności, a także zgodności z prawem krajowym oraz unijnym. Ocena jest dokonywana na podstawie kryteriów dostępu zawartych w Karcie Oceny Środowiskowej. Kryteria te (tab. 1) oceniane są w systemie 0/1, co oznacza, że niespełnienie chociażby jednego z nich powoduje odrzucenie wniosku.

Tab. 1. Kryteria oceny

Oznaczenie kryterium	Nazwa kryterium	Punktacja lub ocena 0/1
1.	Kryteria środowiskowe dopuszczające	-
1.	Zgodność projektu z wymogami prawa	0/1
2.	Poprawność sposobu realizacji projektu	0/1

Jeśli wszystkie załączniki dołączone przez wnioskodawcę zostały zweryfikowane pozytywnie, ekspert rekomenduje wniosek do dalszej oceny. W przypadku, gdy wnioskodawca jest w trakcie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a załączone dokumenty wskazują, iż postępowanie jest przeprowadzane w sposób prawidłowy, co pozwala przyjąć, iż realizacja przedsięwzięcia odbędzie się zgodnie z prawodawstwem krajowym i unijnym, ekspert rekomenduje wniosek do dalszej oceny. Jednocześnie w celu ułatwienia późniejszej weryfikacji formalno-prawnej ekspert wskazuje dokumenty, które muszą zostać uzupełnione przez wnioskodawcę najpóźniej przed podpisaniem umowy.

W przypadku, gdy w załącznikach dołączonych przez wnioskodawcę ekspert stwierdzi braki możliwe do uzupełnienia/usunięcia, wówczas ekspert rekomenduje wniosek do dalszej oceny, z informacją, jakie dokumenty muszą być przez wnioskodawcę uzupełnione/poprawione oraz dostarczone najpóźniej przed podpisaniem umowy, a następnie sprawdzone przez ekspertów pod kątem ich zgodności z prawem na etapie weryfikacji formalno-prawnej przed podpisaniem umowy. Po dokonaniu oceny środowiskowej Wydział Wdrażania RPO WZ wysłała do wnioskodawcy pisemną informację na temat braków możliwych do uzupełnienia/usunięcia lub/oraz listę załączników środowiskowych, które muszą zostać uzupełnione przez wnioskodawcę najpóźniej przed podpisaniem umowy na etap weryfikacji formalno-prawnej.

Opis napotkanych problemów

Z uwagi na fakt, iż w Polsce, przyjęto mieszany sposób selekcji, będący połączeniem selekcji kategoriycznej i indywidualnej, na potrzeby weryfikacji projektów - przed wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko - wprowadzono kategorię tzw. przedsięwzięć podprogowych tj. takich, które są wymienione w aneksie II do dyrektywy o oś, ale nie były wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r.

w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W związku z powyższym zdarzało się, że dane przedsięwzięcie ujęte w aneksie II dyrektywy oos, wg polskiego prawa mogło nie być zaliczone do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W stosunku do tak określonych przedsięwzięć podprogowych wskazywano, iż wnioskodawca powinien ubiegać się o wydanie postanowienia lub decyzji. Zwracając się do organu powinien zasugerować zastosowanie zaleceń pkt 17 „Wytucznych w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych”. Konieczne było, aby organ wydający takie postanowienie lub decyzję powołał się na dyrektywę 85/337/EWG oraz na zasadę pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym w przypadku, gdy te porządki prawne nie są zgodne. Jeśli właściwy organ nie zastosował wskazanego powyżej rozwiązania zalecano wnioskodawcy złożenie wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia wymienionego w aneksie II dyrektywy, a nie ujętego w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów z 2004 r. (podprogowego), i ustalenie z ww. organem, że w odpowiedzi na taki wniosek organ wyda decyzję o umorzeniu postępowania wskazując zgodnie ze stanem faktycznym, że po pierwsze przedsięwzięcie nie jest wymienione w przywołanym rozporządzeniu Rady Ministrów, a więc w drodze selekcji kategoriycznej zostało zakwalifikowane jako niewymagające oceny oddziaływania na środowisko, a po drugie - co najważniejsze - że nawet gdyby zastosować wobec tego przedsięwzięcia selekcję indywidualną, to i tak, stosując wymagane kryteria selekcji, uzasadnione byłoby odstąpienie od przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (w tym odstąpienie od wymogu przygotowania raportu). Celem takiego postępowania było uzyskanie dowodu, że kryteria selekcji zostały w odniesieniu do danego przedsięwzięcia rozważone.

Powyższy schemat wprowadzał wiele problemów na etapie wdrażania RPO WZ z uwagi na fakt, iż organ prowadzący postępowanie na nie miał w prawie krajowym podstawy do wydania postanowienia dotyczącego raportu oraz „decyzji środowiskowej” (a decyzja wydana bez podstawy prawnej zawiera wadę nieważności, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Ponadto po wejściu w życie 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 (ustawa ooś), pojawiło się wiele problemów z interpretacją jej zapisów. Głównym problemem dla IZ RPO WZ była interpretacja definicji przedsięwzięcia, którą w ustawie ooś skonstruowano na wzór definicji z dyrektywy ooś. W stosunku do poprzedniego stanu prawnego z definicji usunięto wskazanie, że musi ono wymagać jednej z decyzji inwestycyjnej (w ustawie poś decyzje te wymieniono w art. 46 ust. 4). Usunięto to wskazanie, gdyż stanowiło ono niedozwolone ograniczenie definicji zawartej w dyrektywie. Nowa definicja oznacza, że przedsięwzięciem jest także takie działanie, które - będąc wymienionym na liście przedsięwzięć mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko - nie wymaga żadnej z decyzji z art. 72 ust. 1.

Zatem obecnie wszystkie przedsięwzięcia wymienione w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów z 2010 r., nawet te, które nie wymagają żadnej z decyzji wskazanych w art. 72 ust. 1 ustawy ooś, wymagają uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Niestety w komentarzu do art. 72 ustawy wskazano (Gruszecki 2013), że samo wymienienie przedsięwzięcia w aneksie dyrektywy ooś lub w przywołanym rozporządzeniu nie skutkuje obowiązkiem uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Podsumowanie

W celu wyeliminowania nieprawidłowości w przygotowywanych dokumentach IZ RPO WZ 2007-2013 przygotowała „Studium przypadku. Przedsięwzięcia mogące oddziaływać na środowisko. Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013” – opracowanie służące, jako pomoc podczas kwalifikacji poszczególnych projektów, które są/będą przedmiotem „Wniosku o dofinansowanie” w ramach RPO WZ.

Wykaz źródeł

- Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. L UE 175, ze zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. U. UE L z 2012 r., Nr 26, poz. 1).
- Gruszecki K. 2013. Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz. Wolters Kluwer (LEX), Warszawa.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. Urz. UE L 45/3).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210).
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. Urz. UE L 210).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań

związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573, ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397, ze zm.).

Ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627, ze zm.).

Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych z dnia 3 czerwca 2008 r. Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Załącznik nr 1 Wytycznych dla Wnioskodawców. Przewodnik dla Wnioskodawców RPO WZ „Ocena oddziaływania na środowisko”. [<http://www.wzp.pl/rpo/>].

Załącznik nr 1a Wytycznych dla Wnioskodawców. Przewodnik dla Wnioskodawców RPO WZ „Ocena oddziaływania na środowisko przed 15 listopada 2008 r.”. [<http://www.wzp.pl/rpo/>].

Załącznik nr 1b Wytycznych dla Wnioskodawców. Przewodnik dla Wnioskodawców RPO WZ „Ocena oddziaływania na środowisko po 15 listopada 2008 r.”. [<http://www.wzp.pl/rpo/>].

Załącznik nr 1c Wytycznych dla Wnioskodawców. Przewodnik dla Wnioskodawców RPO WZ „Ocena oddziaływania na środowisko przed 28 lipca 2005 r.”. [<http://www.wzp.pl/rpo/>].



PARTNERSTWO
ŚRODOWISKO DLA ROZWOJU

ISBN: 978-83-62940-41-7
Egzemplarz bezpłatny



POMOC TECHNICZNA
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



GENERAŁNA
DIREKCJA
OCHRONY
ŚRODOWISKA

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO

