



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Środowiska

KSI.410.005.04.2019

Tekst jednolity\*

Regionalny Dyrektor  
Ochrony Środowiska w Poznaniu  
Miłostawa Olejnik  
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska  
w Poznaniu  
60-519 Poznań  
ul. Jana Henryka Dąbrowskiego 79

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

**\* Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 1 kwietnia 2020 r.**

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Poznaniu.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Miłosława Olejnik, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu, od dnia 10 stycznia 2018 r.<sup>1</sup>.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

Jerzy Ptaszyc, p.o. Regionalnego Dyrektora, od 3 listopada 2017 r. do 9 stycznia 2018 r.;

Jolanta Ratajczak, Regionalny Dyrektor, od 1 grudnia 2008 r. do 2 listopada 2017 r.

(akta kontroli str. 6-12)

Zakres przedmiotowy kontroli

- Działania związane z wydawaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w tym przeprowadzanie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i/lub obszary Natura 2000, weryfikacji raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i/lub obszary Natura 2000 z uwzględnieniem udziału społeczeństwa w tej procedurze.
- Działania dotyczące opiniowania obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania i zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a także uzgadniania warunków realizacji przedsięwzięcia.
- Działania związane z postępowaniem w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko przedsięwzięć.
- Zapewnienie kompletności i terminowości prowadzenia bazy o ocenach oddziaływania na środowisko.
- Zamieszczenie w publicznie dostępnych wykazach danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, wszystkich wymaganych dokumentów sporządzanych w ramach postępowań o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Okres objęty kontrolą

Od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 30 czerwca 2019 r., z wykorzystaniem dowodów powstałych przed/po tym okresie.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>2</sup>

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Środowiska

Kontrolerzy

1. Agnieszka Kołakowska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KSI/50/2019 z 25 września 2019 r.
2. Elżbieta Browińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/49/2019 z 25 września 2019 r.
3. Tomasz Nowakowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/56/2019 z 9 października 2019 r.

(akta kontroli str. 1-4b)

<sup>1</sup> Od dnia 10 stycznia 2018 r. p.o. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu, z dniem 8 stycznia 2019 r. powołanie na stanowisko Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. (dalej: „ustawa o NIK”).

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Działania podejmowane przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu (dalej: „Regionalny Dyrektor”) zapewniały złożenie przez wnioskodawców kompletnych dokumentów do: rozpatrzenia wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia (dalej: „DŚU”), opiniowania obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w tym na obszary Natura 2000, uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięć (dalej: „wrp”). Regionalny Dyrektor prawidłowo weryfikował dane i informacje zawarte w raportach o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (dalej: „raport oś”) oraz zapewnił udział społeczeństwa w prowadzonych postępowaniach dotyczących wydania DŚU. Decyzje, postanowienia oraz opinie Regionalnego Dyrektora w zakresie oddziaływania przedsięwzięć na środowisko bądź na obszar Natura 2000 były wydawane z przekroczeniem terminów określonych przepisami prawa. Nieskuteczne także były działania związane z wprowadzaniem i aktualizacją informacji w bazie danych o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: „baza oos”) oraz zgodnym z obowiązującymi przepisami umieszczaniem w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (dalej: „PDWD”) kart informacyjnych dotyczących dokumentów związanych z prowadzonymi postępowaniami, m.in. o wydanie DŚU, uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięć.

Ponadto stwierdzono m.in.:

- formułowanie i kierowanie do wnioskodawców wezwań niezawierających wszystkich elementów określonych w art. 54 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>4</sup> (dalej „Kpa”);
- brak metryk spraw związanych z procedowaniem wniosków o wydanie DŚU, co stanowiło niewypełnienie obowiązku określonego w art. 66a Kpa i związane było z niezapewnieniem bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych;
- niepodjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.
- jednostkowe przypadki postanowień lub DŚU, które wg rozstrzygnięć organu II instancji wydane zostały bez rzetelnego analizowania dokumentacji w danej sprawie lub bez właściwego uzasadnienia;
- wydanie postanowienia o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 na podstawie niepełnych danych podanych przez wnioskodawcę.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą (od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r.) do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Poznaniu (dalej: „RDOŚ”) wpłynęło 1 114 wniosków o wydanie DSU, z tego:

- 834 dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko;
- pięć, w których wystąpiono o określenie zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 14 dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko złożonych z raportem ooś;
- 261 – w zakresie przedsięwzięć, dla których nie ustalono kwalifikacji lub brak było kwalifikacji stosownie do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>6</sup> (dalej: „rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć ooś”).

Regionalny Dyrektor odmówił wszczęcia postępowania w 169 sprawach (na podstawie art. 61a § 1 Kpa), bez rozpoznania pozostawił 142 wnioski (na podstawie art. 64 Kpa), 22 wnioski zostały przekazane zgodnie z właściwością (na podstawie art. 65 Kpa), a w odniesieniu do 86 wniosków umorzył postępowanie (na podstawie art. 105 Kpa).

Regionalny Dyrektor wydał: 49 postanowień, którymi nałożył obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (dalej: „ooś”) i ustalił zakres raportu ooś (na podstawie art. 63 ust. 1 i ust. 4 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<sup>7</sup> (dalej: „uooś”); 568 postanowień, w których nie stwierdził potrzeby przeprowadzenia ooś (art. 63 ust. 2 uooś); 5 postanowień ustalających zakres raportu ooś (art. 69 ust. 3 uooś).

Zażalenia zostały wniesione na osiem postanowień wydanych na podstawie art. 63 ust. 1 i ust. 4 uooś. W postępowaniu odwoławczym organ II instancji: w jednym przypadku utrzymał w mocy zażalone postanowienie, w czterech przypadkach

<sup>5</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, ze zm.

uchylił postanowienie w całości lub w części i w tym zakresie orzekł co do istoty sprawy, a w jednym przypadku umorzył postępowanie zażalenkowe. Procedowanie dwóch zażeń pozostawało w toku.

(akta kontroli str. 2718-2720)

Analiza 33 wniosków o wydanie DŚU<sup>8</sup> wykazała, że Regionalny Dyrektor w przypadku braków formalnych prawidłowo wzywał wnioskodawców do uzupełnienia dokumentacji na podstawie art. 64 § 2 Kpa, a po wszczęciu postępowania, wzywał na podstawie art. 50 Kpa wnioskodawców do złożenia wyjaśnień lub dodatkowych dokumentów. Siedem wezwań pozostających w aktach spraw WOO-II.4200.15.2014.JS (poz. 9 wykazu<sup>9</sup>) oraz WOO-II.4200.5.2014.JC (poz. 10 wykazu) zawierało określenie skutków prawnych niezastosowania się do wezwania.

Kierownik Oddziału Decyzji o Środowiskowych Uwarunkowaniach i Przedsięwzięć Liniowych w RDOŚ (dalej: „Oddziału DŚU”) wyjaśnił, że (...) w tych nielicznych przypadkach, kiedy organ zawarł pouczenie zrobił to z premedytacją, z uwagi na brak kontaktu z wnioskodawcą.

W dokumentacji objętych szczegółowym badaniem spraw dotyczących wydawania DŚU znajdowały się ślady rewizyjne dokonywanych analiz i ocen dokumentów. Jedynie nie było śladów rewizyjnych analizy karty informacyjnej przedsięwzięcia (dalej: „KIP”) w sprawie WOO-II.422.3.2017.KS (poz. 319 wykazu), a także analizy raportu ooś w sprawie WOO-II.4260.91.2017.JC (poz. 578 wykazu).

Kierownik Oddziału DŚU wyjaśnił, że prawdziwość przekazywanych przez wnioskodawców informacji i danych, na podstawie których stwierdzano lub nie potrzebę przeprowadzenia ooś lub określano zakres raportu ooś weryfikowano na podstawie ogólnodostępnych narzędzi informatycznych wykorzystując mapowe serwisy internetowe. W taki sposób weryfikowano uwarunkowania środowiskowe miejsca lokalizacji planowanego przedsięwzięcia. Ponadto urząd posiada własne bazy danych oraz bazy udostępniane przez inne podmioty (np. GDOŚ) dotyczące form ochrony przyrody. Pracownicy posiadają wykształcenie, wiedzę i doświadczenie potwierdzone licznymi szkoleniami i wyjazdami studyjnymi. Pozwala to na kompleksową weryfikację zakresu i opisu przedsięwzięcia.(...).

(akta kontroli str. 2819-2884; 3358-3392)

Postanowienia dotyczące obowiązku przeprowadzenia ooś i zakresu raportu (art. 63 ust. 1 i 4 uooś), braku potrzeby przeprowadzenia ooś (art. 63 ust. 2 uooś) oraz określające zakresu raportu (art. 69 ust. 3 uooś) zostały wydane na podstawie wniosków zawierających wszystkie wymagane elementy. Postanowienia te zawierały uzasadnienie i odnosiły się do elementów określonych w art. 63 ust. 1 uooś w zakresie danego przedsięwzięcia.

<sup>8</sup> Dziewięć wniosków dotyczących przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, po rozpatrzeniu których nie stwierdzono potrzeby przeprowadzenia ooś; siedem wniosków dotyczących przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, po rozpatrzeniu których stwierdzono potrzebę przeprowadzenia ooś i ustalenie zakresu raportu; dwa wnioski dotyczące przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, po rozpatrzeniu których Regionalny Dyrektor odmówił wydania DŚU; trzy wnioski dotyczące przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, pozostawionych bez rozpatrzenia; dziewięć wniosków dotyczących przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, do których wnioskodawca przedłożył raport ooś; jeden wniosek dotyczący przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, po rozpatrzeniu którego Regionalny Dyrektor ustalił zakres raportu; jeden wniosek dotyczący przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, po rozpatrzeniu którego Regionalny Dyrektor odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań; jeden wniosek dotyczący przedsięwzięcia, dla którego brak było kwalifikacji stosownie do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

<sup>9</sup> Wykaz „Postępowania w sprawie wydania DŚU w latach 2016-2019 (I poł.)” – dalej: „wykaz”.

W toku procedowania 19 wniosków o wydanie DŚU wydanych zostało 20<sup>10</sup> postanowień. Na dwa postanowienia nakładające obowiązek przeprowadzenia ooś wnioskodawcy wnieśli zażalenia. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ”) jedno z tych postanowień<sup>11</sup> uchylił w części, a w pozostałym zakresie utrzymał w mocy. Drugie postanowienie<sup>12</sup> uchylił w całości i umorzył postępowanie organu pierwszej instancji wskazując, że Regionalny Dyrektor na skutek mało wnikliwej analizy dokumentacji przyjął niewłaściwą kwalifikację przedsięwzięcia.

Postanowienia te zostały wydane w terminie od 11 do 63 dni<sup>13</sup>, a całkowity okres postępowania (od złożenia wniosku do wydania postanowienia) wynosił od 11 do 672 dni.

(akta kontroli str. 1514-2521; 2536-2552; 2563-2576; 3358-3392)

W dokumentacji 13 spośród 33 badanych spraw dotyczących wniosków o wydanie DŚU znajdowała się metryka sprawy.

(akta kontroli str. 3358-3392)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Uzasadnienie postanowienia Regionalnego Dyrektora z dnia 6 maja 2014 r.<sup>14</sup> znak WOO-II.4200.5.2014.JC.4 (poz. 10 wykazu) nakładającego obowiązek przeprowadzenia ooś nie spełniało wymagań wynikających z art 124 Kpa w zakresie zagadnień dotyczących ochrony przyrody. Art. 124 Kpa stanowi m.in., że postanowienie powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. W powyższym postanowieniu nie podano wyczerpująco zagadnień dotyczących ochrony przyrody, a Regionalny Dyrektor określając wymagania co do zawartości raportu powielił ogólny obowiązek wynikający z m.in. art. 66 uoos, nie wskazując przy tym szczegółowych informacji jakie inwestor powinien przedłożyć w odniesieniu do kwestii przyrodniczych, szczególnie związanych z przejściami dla zwierząt, co stwierdził GDOŚ w swoim postanowieniu znak DOOS-oal.4200.18.2014.oz.4 z 28 sierpnia 2014 r.

(akta kontroli str. 2563-2576)

Regionalny Dyrektor wyjaśniła: *Należy zauważyć, iż GDOŚ w swoim postanowieniu (...) stwierdził cyt. "Pomimo, iż w opinii organu II instancji zaistniały podstawy do zmiany (...) części postanowienia wydanego przez RDOŚ w Poznaniu, to biorąc pod uwagę zasadność i szczegółowość pozostałych zagadnień, określonych przez organ I instancji jako konieczne do uwzględnienia w raporcie ooś, trudno zgodzić się z zarzutem Spółki o nieprzeprowadzeniu przez organ I instancji wnikliwej analizy zebranego materiału dowodowego. Ponadto jak podkreślono powyżej, w opinii GDOŚ zebrany w sprawie materiał dowodowy był wystarczający do rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy, a nałożenie obowiązku uzasadnione."*

*Tak więc nie można stawiać zarzutu o wydanie postanowienia bez wnikliwego i rzetelnego analizowania dokumentacji.*

<sup>10</sup> W toku procedowania sprawy WOO-II.4260.55.2017.KS (poz. 541 wykazu) Regionalny Dyrektor wydał dwa postanowienia.

<sup>11</sup> WOO-II.4200.5.2014.JC (poz. 10 wykazu).

<sup>12</sup> Sprawy WOO-II.4233.2.2015.WM (poz. 57 wykazu).

<sup>13</sup> Liczby dni prowadzonych postępowania zostały podane po uwzględnieniu dyspozycji art. 35 § 5 Kpa, według którego do terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

<sup>14</sup> W postępowaniu tym DŚU wydana została w dniu 28 października 2016 r., tj. w okresie objętym kontrolą NIK.

NIK stwierdza, że GDOŚ jednoznacznie wskazał w swoim postanowieniu z dnia 28 sierpnia 2014 r., wydanym w wyniku rozpatrzenia zażalenia na powyższe postanowienie Regionalnego Dyrektora, że w zakresie zagadnień dotyczących ochrony przyrody organ I instancji określając wymagania co do zawartości raportu powielił ogólny obowiązek wynikający z m.in. art. 66 uooś, nie wskazując przy tym szczegółowych informacji jakie inwestor powinien przedłożyć w odniesieniu do kwestii przyrodniczych, szczególnie związanych z przejściami dla zwierząt. Ponadto organ odwoławczy stwierdził: *Słusznie natomiast Spółka podniosła, iż w myśl art. 11 i art. 124 kpa zaskarżone postanowienie nie posiada wyczerpującego uzasadnienia, co stanowi uchybienie względem obowiązku wynikającego z ww. przepisów.*

2. Regionalny Dyrektor nierzetelnie przeanalizował materiał dowodowy prowadząc postępowanie w sprawie znak WOO-II.4233.2.2015.WM.6 (poz. 57 wykazu) dotyczącej wydania postanowienia w sprawie obowiązku przeprowadzenia ooś. Skutkowało to uchynieniem w całości przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska postanowienia Regionalnego Dyrektora z dnia 10 lipca 2015 r.<sup>15</sup> i umorzeniem postępowania organu pierwszej instancji w tym zakresie. (postanowienie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 27.01.2015 r. znak DOOŚ-oal.4233.45.2015.mc.2). Generalny Dyrektor stwierdził, że Regionalny Dyrektor przyjął kwalifikację przedsięwzięcia „Poprawa Bezpieczeństwa Powodziowego w Dolinie Rzeki Warty – Budowa Polderu Golina w Powiecie Konińskim” w oparciu o § 3 ust. 1 pkt 65 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko zamiast § 2 ust. 1 pkt 35 tegoż rozporządzenia, na co wskazywały m.in. dane o orientacyjnej objętości wody w polderze. Generalny Dyrektor stwierdził w uzasadnieniu swojego postanowienia m.in.: *analiza w zakresie kwalifikacji przedsięwzięcia powinna polegać na wnikliwym sprawdzeniu, czy parametry planowanego zamierzenia inwestycyjnego spełniają kryteria któregośkolwiek z przedsięwzięć wymienionych w ww. rozporządzeniu. W związku z powyższym, w każdym indywidualnym przypadku organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest zobowiązany rozważyć, którym definicjom rozporządzenia odpowiada zakres planowanej inwestycji, w celu dokonania prawidłowej klasyfikacji, przy czym należy uwzględnić wszystkie rodzaje instalacji i obiektów wchodzących w skład danego zamierzenia inwestycyjnego.*

Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in. (wyróżnienie w tekście zgodnie z dokumentacją źródłową): (...) *należy zaznaczyć, że to podejmujący planowane przedsięwzięcie decyduje o kształcie planowanego przedsięwzięcia, które jest przedmiotem wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. (...) W uzupełnieniu formalnym wniosku wyraźnie wskazano, że przedsięwzięcie realizowane będzie na podstawie ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (...). Ustawa ta w ówczesnym brzmieniu (...), w art. 2 pkt. 1 precyzyjnie regulowała, jakiego rodzaju zamierzenia budowlane - **budowle przeciwpowodziowe** - można realizować w oparciu o tą specustawę. (...) Zatem warunkiem realizowania przedsięwzięcia w trybie tej specustawy było (i jest nadal), aby budowla przeciwpowodziowa wymieniona była wprost w tym katalogu. W związku z tym, że inwestor wpisując się polderem*

<sup>15</sup> Postępowanie w sprawie nie zostało zakończone w okresie objętym kontrolą.

*przeciwpowodziowym bezpośrednio w kryteria wprost określił tryb inwestycyjny (specustawa przeciwpowodziowa), organ nie kwestionował kwalifikacji przedsięwzięcia do § 3 ust. 1 pkt 65 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (...). RDOŚ-iowi nadal trudno w tym kontekście zgodzić się z literalnym czytaniem kwalifikacji § 2 ust. 1 pkt 35 rozporządzenia (...) przedstawionym w postanowieniu z dnia 27.01.2015 r. Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Bowiem ta kwalifikacja mylnie definiuje charakter przedsięwzięcia, wprowadzając w błąd co do jego celowości. Może też tworzyć daleko idące konsekwencje dla wnioskodawcy w dalszym procesie inwestycyjnym.*

(akta kontroli str. 3234-3262)

Zdaniem NIK rozstrzygnięcie organu II instancji w powyższej sprawie jednoznacznie wskazuje, że przywołane wyżej postanowienie Regionalnego Dyrektora zostało wydane bez dokonania rzetelnej analizy zebranego materiału dowodowego, co skutkowało uchynieniem w całości omawianego postanowienia przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i umorzeniem postępowania pierwszej instancji w tym zakresie.

3. Regionalny Dyrektor formułował i kierował do wnioskodawców wezwania nie zawierające wszystkich elementów wymaganych na podstawie art. 54 § 1 Kpa. Na podstawie analizy dokumentacji 33 spraw dotyczących wniosków o wydanie DŚU ustalono, że:

- pięćdziesiąt osiem wezwań wystosowanych na podstawie art. 50 § 1 Kpa nie zawierało informacji o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania, pomimo że wskazanie tych skutków było wymagane na podstawie art. 54 § 1 pkt 6 Kpa. Wskazywano jedynie, że brak dokumentów uniemożliwia Regionalnemu Dyrektorowi dalsze procedowanie w sprawie.
- w dwóch przypadkach (w sprawach WOO-II.4235.3.2015.AB (poz. 63 wykazu) i WOO-II.4260.11.2017.AM (poz. 382 wykazu) skierowano wezwania bez wskazania podstawy prawnej, jak również terminu odpowiedzi i skutków prawnych niezastosowania się do wezwania, pomimo że zamieszczenie tych informacji było wymagane na podstawie art. 50 i art. 54 § 1 pkt 5 i 6 Kpa.

Kierownik Oddziału DŚU wyjaśnił, że *postępowanie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowań jest szczególnym rodzajem postępowania administracyjnego. Zasady prowadzenia tego postępowania oraz czynności w ramach niego dokonywane zostały określone w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (...), dalej ustawa ooś. W niektórych przypadkach trudno przełożyć jej zasady na grunt ogólnej ustawy dotyczącej prowadzenia wszystkich postępowań administracyjnych. Dotyczy to właśnie wspomnianego wezwania z art. 50 oraz 54 § 1 kpa. Nie ma bowiem możliwości określenia skutków prawnych niezastosowania się do wezwania. Wzywając, organ nie ma pełnej informacji o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a zatem nie jest w stanie określić środowiskowych uwarunkowań jego realizacji. Zatem jedynym skutkiem, który można by określić jest odmowa wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub odmowa określenia środowiskowych uwarunkowaniach. Ustawa ooś określa literalnie przypadki, w których organ odmawia wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 80 ust. 2 ustawy ooś) lub też odmawia określenia środowiskowych uwarunkowaniach (art. 81 ustawy ooś). Odmowa określenia środowiskowych uwarunkowaniach*



została także zapisana w innych ustawach, np. w ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (...). Jeżeli żaden z tych przypadków nie będzie miał miejsca, organ nie ma prawa odmówić wydania decyzji lub odmówić określenia środowiskowych uwarunkowań. (...) Należy ponadto dodać, że inicjatorem postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca i w jego interesie leży jak najszybsze uzyskanie decyzji. (...) Dlatego też wnioskodawcy powinno zależeć na jak najszybszym uzupełnieniu dokumentacji, nawet w przypadku braku wskazania w wezwaniu skutków prawnych niezastosowania się do wezwania. W przypadku spraw ujętych pod poz. 63 i 382 wezwania dotyczyły kwestii technicznych które nie dotyczyły udziału w czynnościach procesowych, stąd w pismach tych nie podano podstawy prawnej, tj. art. 50 kpa.”

(akta kontroli str. 2819-2884; 3358-3392)

Zdaniem NIK, brak określenia skutków prawnych niezastosowania się do wezwania nie dyscyplinuje wnioskodawców i przyczynia się do wydłużenia okresu procedowania wniosków poprzez wysyłanie kolejnych wezwań albo oczekiwanie na złożenie wyjaśnień przez wnioskodawców.

4. Regionalny Dyrektor wydał 19 spośród 21 objętych badaniem postanowień w sprawie potrzeby przeprowadzenia ooś (w art. 63 ust. 1 i 2) lub w sprawie określenia zakresu raportu ooś (art. 69 ust. 3 uooś) w terminie od 34 do 210 dni<sup>16</sup>, tj. z przekroczeniem trzydziestodniowego terminu określonego odpowiednio w art. 65 ust. 1 oraz art. 70 ust. 4 uooś.

Naczelnik Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko w RDOŚ wyjaśniła m.in., że na czas trwania postępowań składają się w szczególności następujące okoliczności:

- ✓ *skomplikowanie procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zarówno pod względem formalnym jak i merytorycznym. Najbardziej obciążającymi czasowo są czynności związane ze sprawdzaniem kompletności formalnej wniosku i załączników, weryfikacja merytoryczna (...) kart informacyjnych przedsięwzięć, ustalanie stron postępowania (przy ustaleniach dotyczących spraw spadkowych czy adresów stron urząd nie ma żadnych preferencji ani dostępu do jakichkolwiek baz i RDOŚ występuje w stosunku do innych urzędów czy sądów jak każdy klient zewnętrzny);*
- ✓ *niska jakość przedkładanej dokumentacji. Konieczność formułowania wezwań do uzupełnienia braków formalnych a następnie merytorycznych znacząco przedłuża postępowanie. (...);*
- ✓ *od wielu lat Wydział boryka się ze zbyt małą ilością pracowników. (...)*
- ✓ *duża rotacja kadry, wynikająca z małej konkurencyjności RDOŚ na rynku pracy, co skutkuje rozwiązaniami umowy o pracę, również ze strony doświadczonych pracowników. Przejmowanie spraw przez innych pracowników, przy ich przeciążeniu znacznie przedłuża postępowania. Z kolei pozyskanie nowych specjalistów, szczególnie w pewnych dziedzinach (np. akustyka, hydrogeologia) jest bardzo trudne i nawet jeśli zakończone sukcesem to są to osoby bez doświadczenia wymagające wdrożenia w skomplikowane procedury prawne i administracyjne.”*

<sup>16</sup> Liczby dni prowadzonych postępowań zostały podane po uwzględnieniu dyspozycji art. 35 § 5 Kpa, według którego do terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

Ponadto w kwestii wydania postanowienia nakładającego obowiązek przeprowadzenia ooś w sprawie WOO-II.4200.5.2017.ZP (poz. 176 wykazu) po 124 dniach od wszczęcia postępowania Naczelnik Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko w RDOŚ wyjaśniła m.in., że wniosek zawierał braki formalne i merytoryczne, w związku z tym wymagał uzupełnienia. Po analizie karty informacyjnej przedsięwzięcia stwierdzono brak istotnych informacji. Składane przez wnioskodawcę uzupełnienia i wyjaśnienia spowodowały, że organ trzykrotnie występował do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kaliszu. Na długotrwały okres procedowania wpłynął także fakt komplikacji kadrowych. Pracownik prowadzący sprawę po powrocie z urlopu macierzyńskiego korzystał ze skróconego czasu pracy, a jednocześnie w wyniku zbyt małej obsady kadrowej prowadził w tym okresie od 18 do 25 spraw jednocześnie.

Z kolei w odniesieniu do procedowania wniosku WOO-II.4260.199.2017.EK. (poz. 477 wykazu) i wydania postanowienia o braku potrzeby przeprowadzenia ooś po 210 dniach od wszczęcia postępowania Naczelnik Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko w RDOŚ wyjaśniła m.in., że „Sprawa wymagała zasięgnięcia opinii pracownika specjalizującego się w zakresie ochrony przyrody oraz ze względu na skomplikowany charakter związany z akustycznym oddziaływaniem przedsięwzięcia również z pracownikiem w zakresie ochrony przed hałasem. Sprawa była skomplikowana w szczególności w zakresie oddziaływania przedsięwzięcia na akustyczny stan środowiska i wymagała wnikliwego przeanalizowania sprawy w tym zweryfikowania obliczeń analizy akustycznej i oceny skumulowanego oddziaływania przedsięwzięcia. Ponadto wnioskodawca w trakcie postępowania zmienił zakres wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach co skutkowało, iż organ musiał ponownie zweryfikować przedłożone dokumenty w sprawie. Długi okres procedowania wniosku był także związany z bardzo dużą ilością prowadzonych w tym czasie spraw (ok. 25 na osobę).

(akta kontroli str. 1514-2522; 2885-3194;)

5. W aktach 20 spośród 33 badanych spraw dotyczących wniosków o wydanie DŚU brak było metryki sprawy, pomimo że zgodnie z art. 66a § 1 i 3 Kpa w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy, która wraz z dokumentami do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy.

Kierownik Oddziału DŚU wyjaśnił, że w 2012 r. uruchomiony został system elektronicznego obiegu dokumentacji eDok. Program ten pozwalał na optymalizację procesu prowadzenia sprawy, w tym m.in. tworzył na bieżąco metrykę w postaci elektronicznej. Metryka była drukowana po zakończeniu sprawy, w momencie archiwizowania akt (ewentualnie przed przesyłaniem akt sprawy do organu II instancji lub do sądu). We wrześniu 2019 r. awarii uległ serwer, na którym przechowywano wszystkie dane gromadzone przez system eDok, w tym metryki spraw. Niestety, nie udało się odzyskać danych, stąd brak metryk. Obecnie urząd zlecił odtworzenie brakujących metryk. Dodam, że system eDok został ponownie wdrożony.”

Regionalny Dyrektor w kwestii wyjaśnienia jakie zostały w jednostce ustalone mechanizmy kontroli służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych, czy wykonywane były kopie zapasowe, jak i gdzie były one przechowywane, podała, że Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Poznaniu prowadzi w sposób tradycyjny czynności kancelaryjne związane z dokumentowaniem przebiegu załatwiania spraw, gromadzeniem, tworzeniem i przechowywaniem dokumentacji. System eDok służy tylko jako narzędzie wspomagające przebieg procesu obiegu dokumentacji. Serwer na którym był

*zainstalowany system eDok we wrześniu uległ awarii, a dyski na których były przechowywane dane uległy fizycznemu uszkodzeniu co uniemożliwiło odzyskanie danych przez dwie firmy specjalizujące się w odzyskiwaniu danych z nośników danych. Kopie systemu były automatycznie (dzienne, miesięczne) wykonywane co noc przez serwer. Z uwagi na wielkość przetwarzanych danych, kopie bezpieczeństwa były przechowywane na osobnych nośnikach również podłączonych do tego serwera, a tworzenie jej zajmowało wiele godzin. W trakcie wykonywania kopii uległ awarii ww. serwer.*

*Procedury opisujące system zabezpieczeń danych zostały opracowane w formie Zarządzenia nr 15/2011 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu z dnia 3 sierpnia 2011 r. w sprawie zabezpieczenia informacji w systemach informatycznych i informacji przechowywanych na nośnikach elektronicznych oraz zmiany zarządzenia wewnętrznego nr 27/10 z 30 grudnia 2010 r. w sprawie zasad ochrony danych osobowych.*

(akta kontroli str. 2820; 2882; 3263-3335; 3358-3392)

W ocenie NIK ustalone w RDOŚ mechanizmy służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych były niewystarczające. W konsekwencji spowodowało to utratę ww. metryk spraw, wymaganych prawem.

## **1.2. Weryfikacja raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko**

W RDOŚ weryfikacji poddano wszystkie 17 raportów oos<sup>17</sup> złożonych w toku procedowania objętych kontrolą wniosków o wydanie DŚU.

Regionalny Dyrektor wzywał wnioskodawców na podstawie art. 50 Kpa do uzupełnienia dokumentacji lub złożenia dodatkowych wyjaśnień najczęściej wynikających z poprzednio złożonych uzupełnień. Występowały także przypadki wzywania do uzupełnienia raportu lub złożenia wyjaśnień w związku z uwagami zgłoszonymi w wyniku przeprowadzenia procedury udziału społeczeństwa w postępowaniu lub zgłoszonymi przez strony postępowania.

(akta kontroli str. 1514-2522; 2820-2827; 2882-2883; 3358-3392)

W objętych badaniem sprawach wnioskodawcy wzywani byli od jednego do dziewięciu razy do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia raportu w terminach określonych każdorazowo w wezwaniu (w terminie 7, 14 lub 30 dni). Tylko w jednej sprawie wnioskodawca był wzywany 16 razy do uzupełnienia raportu (sprawa WOO-II.4235.9.2015 (poz. 66 wykazu) dotycząca przedsięwzięcia „Wydobycie węgla brunatnego i kopalni towarzyszących z Odkrywki Ościslowo”). Nie w każdym przypadku termin podany w wezwaniu był dotrzymywany, a uzupełnienia przekazywane były w kilku etapach. W przypadku spraw WOO-II.4200.15.2014.JS (poz. 9 wykazu) i WOO-II.4201.6.2014.JC (poz. 11 wykazu) inwestorzy występowali kilkakrotnie o przesunięcie terminu na udzielenie odpowiedzi.

W przypadku sprawy WOO-II.4201.6.2014.JC (poz. 11 wykazu) „Przystosowanie Poznańskiego Węzła Kolejowego do obsługi Kolei Dużych Prędkości oraz zapewnienia jego intermodalności z innymi środkami transportu” pełnomocnik

<sup>17</sup> W sprawach: WOO-II.4200.15.2014.JS (poz. 9 wykazu); WOO-II.4200.5.2014.JC (poz. 10 wykazu); WOO-II.4201.6.2014.JC (poz. 11 wykazu); WOO-II.4233.2.2015.WM (poz. 57 wykazu); WOO-II.4235.3.2015.AB (poz. 63 wykazu); WOO-II.4235.9.2015.WM (poz. 66 wykazu); WOO-II.4202.5.2016.KS (poz. 87 wykazu); WOO-II.4235.10.2016.WM (poz. 162 wykazu); WOO-II.4235.4.2016.BZ (poz. 166 wykazu); WOO-II.4235.7.2016.WM (poz. 169 wykazu); WOO-II.4200.4.2017.BZ (poz. 175 wykazu); WOO-II.4200.5.2017.ZP (poz. 176 wykazu); WOO-II.4260.60.2017.EK (poz. 547 wykazu); WOO-II.4260.91.2017.JC (poz. 578 wykazu); WOO-II.420.105.2018.WN (poz. 593 wykazu); WOO-II.420.122.2018.JC (poz. 611 wykazu); WOO-II.420.46.2018.JC (poz. 886 wykazu).

inwestora w związku z wezwaniem Regionalnego Dyrektora z 6 sierpnia 2015 r. dwukrotnie występował o przedłużenie terminu najpierw do 21 września 2015 r. a następnie do 23 października 2015 r. Natomiast inwestor pismem z dnia 13 sierpnia 2015 r. (wpływ do RDOŚ 02 września 2015 r.) zwrócił się o przychylnie potraktowanie wniosku i potraktowanie sprawy jako priorytetowej, ponieważ brak DŚU może spowodować wydłużenie realizacji projektu poza okres finansowania i utratę refinansowania z budżetu środków europejskich. Przedsięwzięcie było elementem projektu PO LiŚ 7.1-26 pn. „Analiza kierunków rozwoju sieci kolejowej w Polsce z uwzględnieniem ograniczeń w węzłach kolejowych”.

W odpowiedzi na ww. pismo Regionalny Dyrektor (pismo z dnia 25 września 2015 r. znak WOO-II.4201.6.2014.JC.15) wskazał, że wyraża zaniepokojenie zarówno jakością składanej dokumentacji, jak i przedłużającym się z tego powodu postępowaniem. Nieodpowiednia jakość opracowanej dokumentacji nie może być przesłanką do „przychylnego” potraktowania sprawy, bądź nadania jej priorytetowego charakteru przez organ. Inwestor został też poinformowany o przesuwaniu przez pełnomocnika terminów na uzupełnienie raportu ooś.

(akta kontroli str. 1514-2522; 3358-3392)

Raporty złożone w ramach procedowania objętych szczegółowym badaniem wniosków o wydanie DŚU zawierały elementy określone w art. 66 ust. 1 uoś lub w postanowieniach wydanych na podstawie art. 63 ust. 1 i ust. 4, w tym m.in. opis elementów przy opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 2-2b uoś, przedstawiono na podstawie aktualnych danych z przeprowadzonej inwentaryzacji przyrodniczej lub innych danych, tj. nie starszych niż 3 lata. Streszczenia w języku niespecjalistycznym informacji zawartych w raportach, odnosiły się do każdego elementu danego raportu.

(akta kontroli str. 1514-2522; 3192-3198; 3208-3233, 3358-3392)

W kwestii weryfikacji kompletności i prawidłowości danych zawartych w raportach ooś Kierownik Oddziału DŚU wyjaśnił, że (...) *kompletność i prawdziwość danych zawartych w raportach ooś weryfikowano poprzez zapoznawanie się z całą treścią raportu. Wszelkie braki i nieścisłości były wyjaśniane poprzez wezwania do uzupełnienia, które są dowodami na przeprowadzenie szczegółowej analizy raportów. Należy wskazać, że sposób weryfikacji przez pracowników przedkładanej dokumentacji nie jest narzucany – każdy pracownik ma swój sposób. Są to notatki sporządzane ołówkiem w postaci zapisków w raporcie (które są wymazywane np. przed udostępnieniem raportu społeczeństwu), poprzez przyklejanie kolorowych karteczek, podkreślanie, a także dodawanie komentarzy w wersjach elektronicznych tych dokumentacji. Wynikiem weryfikacji są wezwania. W sprawach skomplikowanych, w których oddziaływanie przedsięwzięcia jest znaczące, dokumentacja jest opiniowana przez pracowników wyspecjalizowanych z danego obszaru ochrony środowiska, np. akustyków, geologów, hydrogeologów, przyrodników. Weryfikacją raportu z zakresu ochrony przyrody zajmuje się Wydział Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000.*

*W sytuacjach wątpliwych korzystamy z posiadanego oprogramowania komputerowego umożliwiającego wyznaczenie wielkości presji na środowisko w zakresie emisji hałasu.*

(akta kontroli str. 2820; 2882-2883; 3358-3392)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### 1.3. Zapewnienie udziału społeczeństwa w ooś

W 17 objętych badaniem postępowaniach o wydanie DŚU, w toku których przeprowadzano ocenę oddziaływania na środowisko, Regionalny Dyrektor podawał do publicznej wiadomości informacje określone w art. 33 ust. 1 uooś. Informacje te były podawane do publicznej wiadomości po uzupełnieniu dokumentacji i wyjaśnieniu wątpliwości wynikających z analizy przedłożonych raportów.

(akta kontroli str. 3177-3194)

Regionalny Dyrektor zapewnił, liczony od daty podania do publicznej wiadomości, 30-dniowy termin (a do 31 grudnia 2016 r. 21-dniowy termin) na składanie uwag i wniosków<sup>18</sup>. W przypadkach tego wymagających Regionalny Dyrektor informował publicznie m.in. o kolejnych wersjach raportu ooś (sprawa WOO-II.4200.5.2014.JC – poz. 10 wykazu; sprawa WOO-II.4235.9.2015.WM – poz. 66 wykazu; sprawa WOO-II.4260.91.2017.JC – poz. 578 wykazu).

W badanych 17 postępowaniach prowadzonych z udziałem społeczeństwa uwagi i wnioski zostały złożone w toku pięciu postępowań. Łącznie wpłynęło 58 uwag i wniosków oraz 297 pism zawierających od kilku do kilkudziesięciu uwagi i wniosków. W wydanych DŚU przedstawiono sposób rozpatrzenia zgłoszonych uwagi i wniosków.

W trzech z 17 badanych postępowaniach udział zgłosiło 15 organizacji ekologicznych, a osiem innych organizacji społecznych zgłosiło udział w dwóch postępowaniach. Regionalny Dyrektor odmówił udziału w postępowaniu jednej organizacji ekologicznej oraz jednej innej organizacji społecznej, ponieważ organizacja nie udokumentowała, że spełnia przesłanki o którym mowa w art. 44 uooś dotyczące uczestnictwa w postępowaniu.

(akta kontroli str. 1514-2522)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### 1.4. Zgodność DŚU z wynikami przeprowadzonej ooś i uzgodnieniami wrp

W okresie objętym kontrolą Regionalny Dyrektor wydał 557 DŚU, w tym 19 po przeprowadzeniu ooś (art. 82 ust. 1 uooś). Rygor natychmiastowej wykonalności nadano 13 decyzjom. W związku z wystąpieniem znacząco negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 w jednym przypadku Regionalny Dyrektor odmówił zgody na realizację przedsięwzięcia. Strony wniosły odwołania od 20 DŚU, z tego siedem od decyzji wydanych po przeprowadzeniu ooś; 12 od DŚU, w których Regionalny Dyrektor stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia ooś oraz od jednej decyzji, w której Regionalny Dyrektor stwierdził konieczność przeprowadzenia ooś w ramach postępowania o wydanie innej decyzji (art. 81 ust. 2 uooś). W przypadku siedmiu odwołań Regionalny Dyrektor uznał, że zasługują one w całości na uwzględnienie i wydał nowe decyzje na podstawie art. 132 § 1 Kpa. GDOŚ w dwóch przypadkach stwierdził niedopuszczalność odwołania albo uchybienie terminu do jego wniesienia, trzy decyzje utrzymał w mocy, w stosunku do trzech wydał rozstrzygnięcie reformatoryjne albo kasatoryjne Kpa, na podstawie art. 138 § 1 pkt 2, art. 138 § 1 pkt 3 albo art. 138 § 2 Kpa. Regionalny Dyrektor wznowił

<sup>18</sup> Trzydziestodniowy termin na składanie uwag został wprowadzony przepisem art. 1 pkt 20 ustawy z dnia 3 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1936, z e zm.).

postępowania w czterech sprawach, w tym dwa postępowania dotyczyły wydania DŚU w sprawach, które toczyły się przed 2016 r.

(akta kontroli str. 2721)

Kontrola 25 decyzji (w tym 22 DŚU oraz trzech decyzji, odmawiających zgody na realizację przedsięwzięcia) wykazała, że Regionalny Dyrektor przed wydaniem DŚU potwierdzał zgodność lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jeżeli dla danego obszaru plan taki był uchwalony i uzyskiwał wymagane uzgodnienia i opinie. Objęte kontrolą decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane na podstawie art. 82 ust. 1 uoos (w odniesieniu do decyzji wydanych po przeprowadzeniu ooś) oraz w art. 84 uoos (w odniesieniu do decyzji wydanych bez przeprowadzenia ooś), a ich uzasadnienia spełniały wymagania określone w art. 85 ust. 2 uoos.

(akta kontroli str. 1514-2522; 3336-3340)

Decyzje zostały wydane w terminie od 68 do 368 dni<sup>19</sup>, a całkowity okres postępowania (od złożenia wniosku do wydania decyzji) wynosił od 88 do 945 dni, tj. ponad 2,5 roku.

Strony wniosły odwołania od siedmiu spośród badanych DŚU albo decyzji odmawiających określenia środowiskowych uwarunkowań. Ponadto w toku jednego postępowania organizacja społeczna wniosła zażalenie na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu. W jednym przypadku Regionalny Dyrektor uznał, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie w całości i zmienił swoją decyzję na podstawie art. 132 Kpa<sup>20</sup>. Generalny Dyrektor w przypadku jednego odwołania stwierdził uchybienie terminu do wniesienia odwołania, a następnie po rozpatrzeniu wniosku inwestora o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania odmówił przywrócenia terminu. W dwóch przypadkach Generalny Dyrektor utrzymał w mocy zaskarżone orzeczenie: decyzję oraz postanowienie o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu. Stowarzyszenie 21 września 2016 r. złożyło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Jak wyjaśnił Kierownik Oddziału DŚU nie wpłynęła informacja jaki był finał postępowania w WSA. Ponadto Generalny Dyrektor uchylił dwie decyzje w części i w tym zakresie orzekł co do istotny sprawy, w jednym przypadku uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji (w wyniku postępowania administracyjno-sądowego decyzja ta została uchylona; do dnia zakończenia kontroli Generalny Dyrektor nie wydał ponownej decyzji); w odniesieniu do jednego odwołania Generalny Dyrektor nie wydał orzeczenia do dnia zakończenia kontroli.

(akta kontroli str. 2143-2165, 2525-2615; 3358-3392 )

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Żadna z 25 badanych decyzji Regionalnego Dyrektora nie została wydana w terminie dwóch miesięcy określonym w art. 35 § 3 Kpa. Liczba dni procedowania wniosków od dnia wszczęcia postępowania do dnia wydania

<sup>19</sup> Liczby dni prowadzonych postępowania zostały podane po uwzględnieniu dyspozycji art. 35 § 5 Kpa, według którego do terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

<sup>20</sup> Dotyczyło to decyzji wydanej w sprawie WOO-II.4260.203.2017.DZ (poz. 481 wyroku) „Rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej w ulicach miasta Ostrowa Wielkopolskiego”.

DŚU lub decyzji odmownej wynosiła od 68 do 368 dni (łącznie czas od złożenia kompletnego wniosku do wydania decyzji).

Naczelnik Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko w RDOŚ wyjaśniła m.in., że na czas trwania postępowań składają się w szczególności: skomplikowane procedury wydawania DŚU; złożoność oceny merytorycznej, czyli weryfikacji raportu, która wymaga pracy interdyscyplinarnego zespołu. Każdy ze specjalistów poszczególnych dziedzin prowadzi postępowania i jednocześnie analizuje merytorycznie raporty w sprawach prowadzonych przez innych pracowników. Ponadto analiza z zakresu przyrody ożywionej i wpływ na formy ochrony przyrody jest przeprowadzana w Wydziale Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 w ramach współpracy wewnętrznej. Przeciążenie pracowników powoduje wydłużenie czasu procedowania, jednak daje gwarancję poprawności merytorycznej rozstrzyganych spraw. W kolejnych latach funkcjonowania RDOŚ przybywały nowe zadania, bez zapewnienia dodatkowych etatów.

(akta kontroli str. 1514-2522; 2885-3194; 3358-3392)

Regionalny Dyrektor w odniesieniu do procedowania spraw z uchybieniem terminów określonych w Kpa i uoos wyjaśniła m.in., że (...) *należy nadmienić, zarówno terminy zawarte w kpa jak i uoos odsyłają do art. 35 § 5 i art. 36 kpa co wskazuje na możliwość wyznaczenia przez organ nowego terminu załatwienia sprawy, więc trudno zgodzić się z powyższym stwierdzeniem, że 75% spraw nie była załatwiona w terminie. Na czas trwania postępowań składają się w szczególności następujące okoliczności: zbyt mała ilość pracowników. (...), duża rotacja kadry, wynikająca z małej konkurencyjności RDOŚ na rynku pracy, (...) skomplikowanie procedury zarówno pod względem formalnym jak i merytorycznym; niska jakość przedkładanej dokumentacji, konieczność formułowania wezwań do uzupełnienia braków formalnych a następnie merytorycznych znacząco przedłuża postępowanie, każde uzupełnienie trzeba przeanalizować a ponieważ proces jest rozciągnięty w czasie oznacza to każdorazową potrzebę powrotu do raportu czy kip i analizy całości materiału; złożoność oceny merytorycznej, czyli weryfikacji raportu, która aby była poprawna wymaga pracy interdyscyplinarnego zespołu, nieustannie zmieniające się prawo, co w przypadku trwających postępowań znacząco je przedłuża (np. sytuacja opisana w pkt.3). Wobec trudności dotyczących terminów załatwienia spraw są podejmowane działania, które mają usprawnić ten proces. (...) Od 2015 r. w Wydziale ocen Oddziaływania zobowiązano pracowników do rozszerzenia swoich umiejętności o dodatkową specjalizację. Pozwala to na skrócenie trwania opiniowania raportów przez poszczególnych specjalistów podczas jego weryfikacji. Ponadto pracownicy nabyli umiejętności pozwalające w dużej mierze na samodzielną weryfikację kip. Ponadto wobec niewystarczającej ilości pracowników regularnie wnioskowano o przyznanie dodatkowych etatów - ustnie podczas narad kierownictwa GDOŚ i RDOŚ oraz pisemnie lub mailowo. (...).*

(akta kontroli str. 3235; 3242-3262)

Podkreślenia wymaga fakt, że przywołany przez Regionalnego Dyrektora argument możliwości wyznaczenia, zgodnie z przepisami Kpa, nowego terminu załatwienia sprawy nie zmienia stanowiska NIK w kwestii nieterminowego wydawania DŚU. Podana wyżej liczba dni procedowania wniosków o wydanie DŚU została ustalona z uwzględnieniem postanowień art. 35 § 5 Kpa.

2. Wydanie dwóch DŚU bez wprowadzenia zapisów zapewniających właściwą realizację obowiązków w zakresie ochrony przyrody w związku wykonywaniem przedsięwzięć, na co wskazują rozstrzygnięcia organu II instancji.

Analiza decyzji wydanych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, jako organ II instancji wykazała, że:

- a) w decyzji Regionalnego Dyrektora z 28.10.2016 r. znak WOO-II.4200.5.2014.JC.54 (poz. 10 wykazu) GDOŚ wprowadził m.in. zapisy obligujące do weryfikacji skuteczności dokonanych nasadzeń po dwóch latach od ich wykonania, jak również objęcia wszystkich prowadzonych prac w tym zakresie nadzorem specjalisty – botanika, który wskaże skład gatunkowy, odpowiedni termin oraz sposób pielęgnacji nasadzonej roślinności (decyzja Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 24.05.2017 r. znak DOOŚ-DŚI.4200.35.2016.mc.10);
- b) Generalny Dyrektor decyzją z dnia 13.11.2019 r. znak DOOŚ-WDŚ/ZIL.420.104.2019.EK7 uchylił część zapisów określonych w decyzji Regionalnego Dyrektora z dnia 22.02.2019 r. znak WOO-II.420.46.2018.JC.25 (poz. 886 wykazu) – z treści zmian wynika, że zostały wprowadzone decyzją organu II instancji bardziej restrykcyjne uregulowania m.in. uchylony został zapis w pkt I.2.10 decyzji RDOŚ dopuszczający odstępianie od wymogu wycinki drzew poza sezonem lęgowym w przypadku prowadzenia nadzoru przyrodniczego nad wycinką drzew i krzewów; w pkt I.2.11. decyzji RDOŚ wprowadzono obowiązek pielęgnowania drzew i krzewów przez okres 10 lat od oddania inwestycji do eksploatacji, a prace polegające na sadzeniu i pielęgnacji roślinności prowadzić pod nadzorem botanika; w pkt I.2.16 decyzji RDOŚ doprecyzowano, że w skład nadzoru przyrodniczego powinien wchodzić botanik, ornitolog, chiropterolog i herpetolog.

Regionalny Dyrektor wyjaśniła:

- w odniesieniu do pkt a) *W swojej decyzji GDOŚ zmienił warunki dotyczące nasadzeń roślinności poprzez ich rozszerzenie w zakresie konieczności wykonania nasadzeń uzupełniających w przypadku stwierdzenia ubytków w roślinności. Zmiana zapisów warunków wynikała ze złożonego przez strony postępowania odwołania, na co GDOŚ wskazał w uzasadnieniu decyzji na str. 4-5 cyt.: "Podzielając obawy skarżących związane ze skutecznością planowanych nasadzeń drzew, krzewów oraz pnączy wzdłuż autostrady, GDOŚ w pkt. 2 i 3 niniejszej decyzji dokonał zmian warunków I.2.12 i I.2.13 zaskarżonej decyzji. (...) tutejszy organ z własnego doświadczenia za zasadne uznaje nałożenie obowiązku sprzyjającego zapewnieniu oczekiwanego efektu wprowadzonych działań planowanych przez Autostradę Wielkopolską S.A. W tym celu wprowadzono zapisy obligujące do weryfikacji skuteczności dokonanych nasadzeń (...). A zatem nie można zgodzić się z zarzutem że decyzja została wydana przez RDOŚ bez wnikliwego, rzetelnego analizowania dokumentacji, tym bardziej, że GDOŚ nakładając obowiązek odwołał się do własnego doświadczenia.*
- w odniesieniu do pkt b) - *RDOŚ celowo wprowadza zapis dotyczący możliwości dokonania wycinki w sezonie lęgowym. Wynika to z doświadczenia jakim dysponuje. W przeszłości zdarzało się, że ograniczenia takie znacznie opóźniały realizację przedsięwzięć. Należy zauważyć, że po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestor uzyskuje decyzję, która jest zezwoleniem na budowę*



*przedsięwzięcia. Jeśli otrzyma ją tuż przed okresem lęgowym nie może rozpocząć budowy przez kolejne 5-6 miesięcy. Zdarzały się takie sytuacje w szczególności w przypadku inwestycji celu publicznego finansowane ze środków unijnych. Powodowało to zagrożenie, że nie zostaną one wykonane. Wprowadzenie odstępstwa od warunku nakazującego wycinkę poza sezonem lęgowym nie wpłynie negatywnie na środowisko. Wymóg wprowadzenia nadzoru przyrodniczego gwarantuje, że przed wycinką drzew i krzewów zostaną one sprawdzone przez nadzór przyrodniczy pod względem obecności ptaków. W przypadku ich obecności inwestor musiałby uzyskać od RDOŚ odstępstwo od zakazów dotyczący gatunków chronionych. To gwarantuje właściwą ich ochronę. Odnośnie pozostałych dwóch punktów 1.2.11 i 1.2.16 GDOŚ w swoim uzasadnieniu nie wskazał powodu ich zmiany więc trudno się do niej odnieść. Jednakże należy podkreślić, że tego typu różnice w podejściu organu I i II instancji wynikają z ich doświadczeń i wiedzy i nie można tego rozpatrywać w kontekście braku wnikliwego i rzetelnego analizowania dokumentacji.*

Zdaniem NIK nie można przyjąć argumentów Regionalnego Dyrektora, że wprowadzenie do DŚU zapisu dotyczącego możliwości dokonania wycinki drzew w sezonie lęgowym jest zasadne. Przypadki, gdy dopuszczone są odstępstwa od zakazów dotyczących zwierząt gatunków chronionych określone zostały w art. 52 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>21</sup>. Niedopuszczalne jest uznaniowe odstępstwo od tych zakazów uzasadnione interesem ekonomicznym inwestora.

3. Regionalny Dyrektor w dniu 7 sierpnia 2018 r. wydał decyzję w sprawie WOO-II.4260.203.2017.DZ (poz. 481 wykazu) zawierającą treść niezgodną z danymi podanymi w KIP. W decyzji była mowa m.in. o przepompowni, a w KIP nie było informacji o przepompowni.

*Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że w omawianej sprawie faktycznie nastąpiła pomyłka. Przyczyną powyższego były poniższe okoliczności: sprawa była prowadzona przez nowo zatrudnionego pracownika bez doświadczenia. (...), sprawa toczyła się w okresie najintensywniejszej pracy oddziału, która została spowodowana zmianą uoos, która weszła w życie 1.01.2017 r. i przekazała do RDOŚ wydawania decyzji dla inwestycji gminnych. Mimo znacznego wzrostu nakładów pracy nie uzyskano dodatkowych etatów na realizację tego zadania, chociaż treść decyzji była weryfikowana przez opiekuna prowadzącego i naczelnika wydziału nie istnieje jednak możliwość każdorazowego porównywania proponowanej treści decyzji z kartą informacyjną przedsięwzięcia, w tym przypadku zapisanie w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla kanalizacji sanitarnej sformułowania dotyczącego przepompowni ścieków nie budziło zastrzeżeń osób sprawdzających, ponieważ budowa przepompowni ścieków jest częstym elementem tego typu przedsięwzięć. W wyniku wyżej wymienionych przyczyn w omawianej decyzji pojawiła się niezgodność z treścią karty informacyjnej przedsięwzięcia. Ustawodawca przewidział możliwość zaistnienia podobnej sytuacji, umożliwiając zmianę treści decyzji w wyniku odwołania na podstawie art. 132 k.p.a. oraz art. 86b uoos. Możliwość tę wykorzystano w przypadku procedowanej sprawy. Pismem z 20.08.2018 r. wnioskodawca odwołał się od wydanej decyzji, wnioskując o zmianę jej treści w omawianym wyżej zakresie. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska uznał, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie i zmienił decyzję w ciągu 4 dni od otrzymania odwołania.*

<sup>21</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1614.

*Jak wskazano powyżej, mechanizmy kontroli przed podpisaniem decyzji są wdrożone. Projekt decyzji jest parafowany przez opiekuna osoby prowadzącej w przypadku gdy jest pracownikiem wdrażanym, przełożonych (kierownik oddziału i naczelnika, a w zakresie ochrony przyrody Regionalnego Konserwatora Przyrody). W tym konkretnym przypadku, wobec nieobecności kierownika oddziału decyzja była parafowana przez opiekuna osoby prowadzącej i naczelnika wydziału. Wraz ze wzrostem ilości pracy, bez wzmocnienia osobowego ryzyko popełnienia błędu wzrasta i to należy wskazać jako przyczynę powyższej sytuacji.*

(akta kontroli str. 3234-3241)

W ocenie NIK, było to postępowanie nierzetelne.

4. W decyzji wydanej w sprawie WOO-II.4200.15.2014.JS (poz. 9 wykazu) „Budowa drogi łączącej drogę krajową nr 11 z drogą krajową nr 12 w Jarocinie według wariantu II” nie zawarto uzasadnienia odstąpienia od obowiązku nasadzeń, pomimo że wymóg wskazania propozycji nasadzeń kompensujących został zawarty w postanowieniu o obowiązku przeprowadzenia ooś wraz z ustaleniem zakresu raportu.

*Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że wykonanie nasadzeń kompensujących nie jest obowiązkowym elementem, który należy obligatoryjnie uwzględnić na etapie realizacji przedsięwzięcia, w odróżnieniu np. od nasadzeń za wycięte drzewa wskazywane w decyzjach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na usunięcie drzewa jako formę rekompensaty za wycięte drzewo i podstawa do odstąpienia od naliczania opłat za wycięte drzewo. W przypadku oceny oddziaływania przedsięwzięcia wykonanie nasadzeń kompensacyjnych ma charakter działania minimalizującego negatywne oddziaływania przedsięwzięcia, podobnie jak np. budowa przejść dla zwierząt, dostosowanie technologii prowadzenia prac, budowa zbiorników zastępczych dla płazów, prowadzenie prac poza okresem lęgowym itd. Działanie te są określane w uzgodnieniu jedynie w sytuacjach uzasadnionych, wynikających z konkretnej sytuacji. W tym przypadku na etapie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia, z powodów o których wspomniano w poprzedniej odpowiedzi, uznano, że nie ma konieczności wprowadzenia tego działania minimalizującego. W decyzji uzasadnia się jedynie warunki, do których zobowiązano Wnioskodawcę wskazując z jakiego powodu są one wprowadzane, jakie negatywne oddziaływania zidentyfikowane podczas oceny mają ograniczać i ze względu na jakie gatunki, bądź grupy gatunków się je określa. Nie uzasadnia się warunków, których w ramach przedsięwzięcia nie trzeba realizować. Należy mieć na względzie, że różnorodność działań ograniczających negatywne oddziaływania przedsięwzięć stosowany w praktyce jest bardzo duża i w zależności od rodzajów przedsięwzięć, skali, miejsca realizacji, wyników inwentaryzacji przyrodniczej itp. jest indywidualnie określany przy uzgadnianiu warunków, gdzie nie wskazuje się, których rozwiązań nie ma konieczności stosować. W zakresie raportu wskazano taki obowiązek, gdyż jest to najczęstszy problem oddziaływań na elementy przyrodnicze przy inwestycjach drogowych, w celu wyczulenia i zwrócenia szczególnej uwagi osobą opracowującym raport, co nie oznacza że taki warunek będzie obligatoryjny w tym przypadku.*

(akta kontroli str. 3336-3340)

Zdaniem NIK stosownie do wymagań określonych w art. 85 ust. 2 pkt 1 lit b uoos, w DŚU należało umieścić informację w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione ustalenia zawarte w raporcie ooś. tym samym w uzasadnieniu tej decyzji Regionalny Dyrektor winien zamieścić

informacje o przesłankach, które spowodowały, że uznał, iż nie ma konieczności przeprowadzenia nasadzeń zastępczych. Tym bardziej, że zgodnie z treścią postanowienia propozycje nasadzeń kompensujących powinny zostać przedstawione w raporcie oś.

W ocenie NIK postępowanie Regionalnego Dyrektora było nierzetelne.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Regionalny Dyrektor prowadząc postępowania w zakresie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach podejmował skuteczne działania mające na celu złożenie przez wnioskodawców kompletnych wniosków, prawidłowo weryfikował treść złożonych raportów oś oraz zapewniał udział społeczeństwa w prowadzonych postępowaniach. Należy jednak podkreślić, że rozstrzygnięcia organu II instancji w postępowaniu zażaleniowym wskazują, że niektóre postanowienia wydawane były bez rzetelnego analizowania dokumentacji w danej sprawie, a niektóre decyzje bez zapisów zapewniających właściwą realizację zadań z zakresu ochrony przyrody. W badanych szczegółowo sprawach o wydanie DŚU stwierdzono, że 90% postanowień i wszystkie decyzje zostały wydane z przekroczeniem terminów ustawowych określonych w Kpa i uoś. Regionalna Dyrektor wskazała, jako przyczynę stwierdzonego stanu rzeczy, braki kadrowe oraz obciążenie pracowników dużą liczbą zadań. W jednostce powinny zostać opracowane mechanizmy kontroli stanowiące odpowiedź na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

#### OBSZAR

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

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

#### Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w RDOŚ rozpatrywano 5 527 wniosków innych organów właściwych do wydania DŚU, o opinię co do potrzeby przeprowadzenia oś (art. 64 ust. 1 uoś) oraz pięć – o opinię co do ustalenia zakresu raportu oś (art. 70 ust. 1 pkt 1 uoś). Regionalny Dyrektor wydał 4784 opinii<sup>22</sup>, w tym:

- 723 opinie o potrzebie przeprowadzenia oś, w tym 17 uzgodnień wydanych na podstawie art. 64 ust. 1b uoś;
- 4 056 opinii o braku potrzeby przeprowadzenia oś w tym 3 529 opinii w których wskazano na konieczność określenia w DŚU warunków lub wymagań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b lub c uoś lub nałożenia obowiązku działań, o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. b uoś.
- pięć opinii co do zakresu raportu oś.

W przypadku 714 wniosków zastosowano inne rozstrzygnięcie, np. odmowa zajęcia stanowiska.

<sup>22</sup> W tej liczbie ujęto pięć opinii o zakresie raportu.

W RDOŚ nie wystąpiły przypadki: odmowy wszczęcia postępowania (art. 61a § 1 Kpa); pozostawienia wniosku bez rozpoznania (art. 64 Kpa); przekazania wniosku zgodnie z właściwością (art. 65 Kpa); zwrócenia wniosku (art. 65 § 3 Kpa) jak również umorzenia postępowania na podstawie art. 105 Kpa.

(akta kontroli str. 1254)

Badaniem objęto 20 wniosków<sup>23</sup> o wydanie opinii w sprawie potrzeby przeprowadzenia ooś albo zakresu raportu ooś, z tego: osiem wniosków, dla których nie stwierdzono potrzeby przeprowadzenia ooś; osiem wniosków, dla których stwierdzono potrzebę przeprowadzenia ooś oraz cztery wnioski w wyniku rozpatrzenia których określono zakres raportu.

Szesnaście wniosków dotyczyło wydania opinii co do konieczności przeprowadzenia ooś przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, wymienionych w § 3 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć ooś. Natomiast cztery wnioski dotyczyły przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, które zostały wymienione w § 2 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć ooś.

(akta kontroli str. 357-560)

Działania podejmowane przez pracowników RDOŚ zapewniały złożenie przez wnioskodawców wszystkich wymaganych dokumentów oraz informacji i danych niezbędnych do wydania opinii w sprawie potrzeby przeprowadzenia ooś albo zakresu raportu ooś. W przypadku braków i niejasności w przedkładanej dokumentacji Regionalny Dyrektor wzywał podmioty realizujące przedsięwzięcie do jej uzupełnienia na podstawie art. 64 Kpa oraz 50 Kpa, jak również wnioskodawców – w ramach współdziałania organów. Wezwania o uzupełnienie przedkładanych dokumentów dotyczyły 13 z 20 badanych wniosków (65,0%). Regionalny Dyrektor, w przypadkach niezłażenia sprawy w terminie, informował o tym fakcie wnioskodawców, wskazując nowy termin złażenia sprawy.

(akta kontroli str. 357-513)

W dwóch<sup>24</sup> przypadkach spośród 13 (15,4%), Regionalny Dyrektor wzywał o uzupełnienie dokumentacji lub wyjaśnienie więcej niż jeden raz, ponieważ udzielona odpowiedź po pierwszym wezwaniu powodowała konieczność zadawania kolejnych pytań.

Do wniosku o wydanie opinii, zgodnie z art. 64 ust. 2 i art. 70 ust. 2 uooś, organy zasięgające opinii lub podmioty realizujące przedsięwzięcie przedłożyły (po uzupełnieniu) wymagane dokumenty.

(akta kontroli str. 357-358, 442-443, 1510-1513)

Regionalny Dyrektor, w odniesieniu do badanych spraw, rzetelnie weryfikował prawdziwość przekazanych informacji i danych w zakresie zaopiniowania potrzeby przeprowadzenia ooś, dokonywał analizy danych zawartych w przedkładanej dokumentacji. Przy weryfikacji korzystał m.in. z danych: zawartych na stronie

<sup>23</sup> Dotyczyło spraw o numerach: 4583; 4671; 3123; 2768; 2196; 22; 3102; 2854; 149; 3944; 4552; 5; 13; 5573; 5572; 5571; 5570; 2199; 2241, 2962.

<sup>24</sup> W obszarze nr 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego użyto skrótów numerów badanych spraw, znanych pracownikom RDOŚ w czasie kontroli. Numery spraw są tożsame z numerami pozycji w wykazach pn.

1) Udział rdoś w postępowaniach w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach prowadzonych przez inne organy w latach 2016-2019 (I połowa-OPINIOWANIE ;

2) Udział rdoś w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach prowadzonych przez inne organy w latach 2016-2019 (I połowa) – UZGODNIENIA;

3) Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 dla przedsięwzięć innych niż przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, prowadzone w latach 2016-2019 (I połowa).

Powyższe przypadki dotyczyły spraw o numerach: 4583; 2854.

internetowej geoserwis.gdos.gov.pl, oraz QGIS, edok, a także danych przekazywanych przez stronę społeczną.

(akta kontroli str. 1292-1296, 1510-1513)

W uzasadnieniach objętych badaniem 20 opiniach, odniesiono się do uwarunkowań określonych w art. 63 ust. 1 uoos jak również własnych danych, będących w posiadaniu RDOŚ.

(akta kontroli str. 359-363; 372-377; 385-389, 394-397, 407-419; 422-428, 434-438, 444-449, 457-462; 470-474; 479-484; 491-494; 503-507, 516-519; 522-526; 529-533; 536-541; 544-547, 550-553; 1510-1513)

W 52<sup>5</sup> spośród 20 badanych spraw (25,0%), dotyczących wydania opinii w sprawie potrzeby przeprowadzenia ooś lub zakresu raportu ooś, opinię wydano z zachowaniem terminu 14 dni, wskazanego w art. 64 ust. 4 uoos albo art. 70 ust. 3 uoos. W tych sprawach przedłożone dokumenty były kompletne i nie wymagały uzupełnień bądź wyjaśnień zarówno wnioskodawców jak i podmiotów realizujących przedsięwzięcie. Łączny czas postępowania w tych sprawach liczony od dnia złożenia wniosku wyniósł od 11 do 672 dni.

(akta kontroli str. 527-528, 534-535, 542-543, 548-549, 554-555)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W 15<sup>26</sup> spośród 20 badanych postępowań (75,0%), w sprawie potrzeby przeprowadzenia ooś albo ustalenia zakresu raportu ooś opinię wydano w terminie od 15 dni do 55 dni<sup>27</sup>, pomimo że zgodnie z art. 64 ust. 4 i art. 70 ust. 3 uoos opinie takie wydaje się w terminie 14 dni otrzymania wniosku. Ponadto w przypadku 13 badanych spraw, w których wzywano do uzupełnienia wniosku, pierwsze wezwanie od daty wpływu wniosku do RDOŚ nastąpiło po upływie od ośmiu do 28 dni.

(akta kontroli str. 357-560, 370, 383, 392, 405, 420, 432, 442, 455, 468, 477, 501)

Naczelnik Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko RDOŚ wyjaśniła, że: *We wskazanych powyżej sprawach inwestorzy oraz organ występujący o opinię byli informowani o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy oraz wskazywano nowy termin załatwienia. Niektóre sprawy wymagały konsultacji z radcami prawnymi (...). Należy zauważyć, że Oddział Opinii o Potrzebie Przeprowadzenia Oceny Oddziaływania na Środowisko liczył najpierw 11, potem 9 osób (od 2017 r.), w tym kierownik. Duża liczba spraw i braki kadrowe powodują, że pracownicy są przeciążeni. (...) Nie jest zatem możliwe przygotowanie przed upływem terminu 14 dni wezwania do uzupełnienia czy też przygotowania opinii i istnieje w takich sytuacjach nawet konieczność przedłużenia tego terminu. Liczba wydanych opinii w roku 2016 wyniosła 1975, w roku 2017 wyniosła 1233 (...), w 2018 liczba ta kształtowała się na poziomie 1100, a w I półroczu 2019 r. 678. Należy dodać, że zmiana uoos, która*

<sup>25</sup> Dotyczyło spraw o numerach: 5572; 5571; 5570; 2199; 2241; 2962.

<sup>26</sup> Dotyczyło spraw o numerach: 1) 4583 - 55 dni; 2) 4671- 40 dni; 3) 3123 – 35 dni; 4) 2768 – 28 dni; 5) 2196 – 46 dni; 6) 22 – 42 dni; 7) 3102 – 29 dni; 8) 2854 – 42 dni; 9) 149 – 35 dni; 10) 3944 – 45 dni, 11) 5 – 39 dni; 12) 4552 – 63 dni; 13) 13 – 51 dni; 14) 5573 – 21 dni (nie było wezwań do uzupełnienia); 15) 5572 – 15 dni (nie było wezwań do uzupełnienia).

<sup>27</sup> Liczby dni prowadzonych postępowań zostały podane przez RDOŚ po uwzględnieniu dyspozycji art. 35 § 5 Kpa, według którego do terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

wprowadziła od 1.01.2017 r. możliwość formułowania warunków realizacji przedsięwzięcia w opinii, spowodowała większą pracochłonność w przygotowaniu ich treści.

(akta kontroli str. 1353-1354)

Ponadto Naczelnik Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko wyjaśniła m.in.: *Na czas trwania postępowań składają się w szczególności następujące okoliczności: skomplikowana analiza merytoryczna kart informacyjnych przedsięwzięć, (...) i raportów o oddziaływaniu na środowisko, (...) niska jakość przedkładanej dokumentacji; (...) częste, duże zmiany przepisów (...), od wielu lat Wydział boryka się ze zbyt małą ilością pracowników. (...), duża rotacja kadry, wynikająca z małej konkurencyjności RDOŚ na rynku pracy, (...) do końca 2017 r. wydawano również w Wydziale Ocen Oddziaływania na Środowisko deklaracje organu odpowiedzialne za gospodarkę wodną. (...) dla realizacji tych zadań Wydział nie dysponował dodatkową kadrami, z uwagi na nowe kompetencje RDOŚ, które wprowadzono zmianą ustawy o oś w 2017 r. jedna osoba z Oddziału WOO-I i 2 osoby z oddziału WOO-IV zostały przesunięte do WOO-II, w którym wydawane są decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach."*

(akta kontroli str. 1352-1353)

Kierownik Oddziału Opinii o Potrzebie Oceny Oddziaływania RDOŚ wyjaśniła, że: *Postępowania w sprawie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko będące częścią procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach są postępowaniami skomplikowanymi, wymagającymi analizy przedstawionej dokumentacji z różnych dziedzin, nierzadko są to grube opracowania przypominające raport o oddziaływaniu na środowisko. Od początku powstania Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Poznaniu (...) wystąpień organów samorządu o wydanie opinii z roku na rok rosła. Kulminacja nastąpiła w 2016 r., gdzie liczba zakończonych postępowań była bliska 2000. (...) Oddział Opinii o Potrzebie Przeprowadzenia Oceny Oddziaływania na Środowisko liczył w tym okresie 11 osób (...). Narastająca liczba spraw i brak kadrowe powodują, że pracownicy są przeciążeni (...). Nie jest zatem możliwe przygotowanie przed upływem terminu 14 dni na wydanie opinii wezwania do uzupełnienia i istnieje w takich sytuacjach nawet konieczność przedłużenia tego terminu tak jak w kontrolowanej sprawie nr 13, gdzie z uwagi na przedłużenie terminu załatwienia sprawy o kolejne 14 dni wezwanie zostało przygotowane po upływie 28 dni.*

(akta kontroli str. 1295-1301)

2. W 13<sup>28</sup> badanych sprawach 18 wezwań skierowanych na podstawie art. 50 Kpa, do podmiotów realizujących przedsięwzięcie/inwestorów, nie zawierało skutków prawnych niezastosowania się do wezwania, pomimo że wymóg zamieszczenia takiej informacji wynika z art. 54 § 1 pkt 6 Kpa.

(akta kontroli str. 357-513)

Kierownik Oddziału Opinii o Potrzebie Oceny Oddziaływania RDOŚ wyjaśniła m.in., że: *Postępowanie o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest szczególnym rodzajem postępowania administracyjnego. Zasady prowadzenia tego postępowania oraz czynności*

<sup>28</sup> Dotyczyło spraw o numerach: 2768; 3123; 2196; 22; 3102; 2854; 149; 3944; 5; 4552; 13; 4671; 4583.

w ramach niego dokonywane zostały określone w ustawie ooś. W niektórych przypadkach trudno przełożyć jej zasady na grunt ogólnej ustawy dotyczącej prowadzenia wszystkich postępowań administracyjnych. Postępowanie w sprawie wydania opinii tzw. screening to postępowanie skrócone, gdzie przeprowadza się prostszą procedurę. (...). W prowadzonych postępowaniach (...) informowaliśmy o skutkach niezastosowania się do terminu wezwania w przypadku kolejnego wezwania oraz w przypadku gdy inwestor kilkakrotnie zwracał się o przedłużenie terminu na uzupełnienie karty informacyjnej przedsięwzięcia podając jednocześnie termin do którego się następnie nie stosował – przykład sprawa kontrolowana o numerze 3944, znak: WOO-IV.4220.561.2018.AK. (...) Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia. (...) Dlatego też wnioskodawcy powinno zależeć na jak najszybszym uzupełnieniu dokumentacji, nawet w przypadku braku wskazania w wezwaniu skutków prawnych niezastosowania się do wezwania.

Niemniej jednak w związku z zaleceniami Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska od kwietnia 2019 r. w pismach wzywających inwestorów do uzupełnienia stosujemy następujący zapis: „Nieuzupełnienie informacji o planowanym przedsięwzięciu w wymaganym terminie oraz zgodnie z podanym wyżej zakresem spowoduje, iż Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu zajmie stanowisko w przedmiotowej sprawie na podstawie posiadanych materiałów. W sytuacji potrzeby wydłużenia czasu do przedłożenia odpowiedzi na niniejsze wezwanie, proszę o poinformowanie tutejszego organu o konieczności jego przedłużenia. (...).

(akta kontroli str. 1294-1295)

Zdaniem NIK niezamieszczanie zapisów o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania, nie dyscyplinuje podmiotów do udzielenia odpowiedzi i przyczynia się do wydłużenia okresu procedowania wniosków o wydanie opinii.

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

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. w RDOŚ rozpatrywano 1066 wniosków o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia wymagającego uzyskania DŚU, złożonych w trybie art. 77 ust. 2 uooś, przez organy prowadzące te postępowania. W tym okresie Regionalny Dyrektor wydał 918 postanowień uzgadniających realizację przedsięwzięcia i określających warunki tej realizacji, w tym 877 postanowień, w których przedstawił stanowisko w sprawie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w tym w przypadku trzech wniosków nałożono obowiązek ponownej oceny. W żadnej z prowadzonych spraw nie stwierdzono transgranicznego oddziaływania na środowisko.

W 67 przypadkach Regionalny Dyrektor odmówił uzgodnienia wrp. W przypadku 34 wniosków zastosowano inne rozstrzygnięcie, z powodu m.in. wycofania wniosku przez wnioskodawcę, odesłania wniosku z uwagi na brak wymaganych przepisami dokumentów. Nie wystąpiły przypadki: odmowy wszczęcia postępowania (art. 61a § 1 Kpa); pozostawienia wniosków bez rozpoznania (art. 64 § 1 Kpa); przekazania

wniosku zgodnie z właściwością (art. 65 Kpa); zwrócenia wniosku (art. 66 § 3 Kpa); umorzenia postępowania (art. 105 Kpa).

W okresie objętym kontrolą dwa wnioski były opiniowane przez Regionalną Komisję ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko w Poznaniu.

(akta kontroli str. 1255)

Badaniem objęto 21 wniosków<sup>29</sup> o uzgodnienie wrp, w tym sześć wniosków, w wyniku rozpatrzenia których Regionalny Dyrektor odmówił wydania uzgodnienia wrp. Dwanaście wniosków dotyczyło przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a dziewięć – przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Regionalny Dyrektor podjął skuteczne działania w celu otrzymania dokumentów, wskazanych w art. 77 ust. 2 uoos, w tym raportu ooś spełniającego wymagania określone w uoos. W przypadku braków lub niejasności w przedłożonej dokumentacji wzywano do jej uzupełnienia na podstawie art. 64 Kpa oraz 50 Kpa,. W przypadkach niezłażenia sprawy w terminie, informowano o tym wnioskodawców, wskazując przyczyny i podając nowy termin złażenia sprawy. Ze względu na złożoność zagadnień, dotyczących planowanych przedsięwzięć, wnioskodawcy często zgłaszali do RDOŚ prośby o przedłużenie terminu przedstawienia uzupełnień do złożonej dokumentacji.

(akta kontroli str. 561-815, 826-1101)

W RDOŚ weryfikowano, w zbadanych sprawach, prawdziwość zamieszczonych w raporcie ooś informacji i danych. Przy weryfikacji przedkładanych raportów wykorzystywano dane będące w posiadaniu RDOŚ oraz przekazane przez stronę społeczną.

(akta kontroli str. 1341-1345, 1510-1513)

W 15<sup>30</sup> badanych sprawach, w których wydano postanowienia uzgadniające wrp, sposób rozstrzygnięcia Regionalnego Dyrektora, w tym określone warunki jego realizacji, odpowiadał ustaleniom raportu ooś oraz przeprowadzonej w rdoś jego weryfikacji.

(akta kontroli str. 562, 608, 642, 687, 707, 736, 756, 813, 847, 871, 912, 941, 962, 993, 1013)

Regionalny Dyrektor odmówił uzgodnienia wrp w sześciu badanych sprawach<sup>31</sup>. Przyczyną odmów było nieuzupełnienie raportu ooś, pomimo skierowania wezwań.

W jednej sprawie<sup>32</sup>, spośród badanych 21 (4,8%) Regionalny Dyrektor uzgodnił wrp w terminie 30 dni, tj. zgodnie z art. 77 ust. 6 uoos. W sprawie tej przedłożone do RDOŚ dokumenty były kompletne i nie wymagały uzupełnień bądź wyjaśnień zarówno wnioskodawcy jak i inwestora.

(akta kontroli str. 813-815)

Do Regionalnego Dyrektora, w odniesieniu do spraw objętych badaniem, wpłynęło łącznie 11 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydanych przez właściwe organy. Decyzje te zostały zweryfikowane pod kątem ich zgodności z uzgodnieniem wrp. W wyniku tej weryfikacji Regionalny Dyrektor nie stwierdził niezgodności treści DŚU z uzgodnionymi wrp.

(akta kontroli str. 562; 609; 687; 707; 784; 239; 846; 870; 899; 992, 1013, 1510-1513)

<sup>29</sup> Dotyczyło spraw o numerach: 163; 339; 328; 167; 81; 121; 161; 10; 9; 159/KB; 90; 239; 87; 66; 31; 201; 159/AA); 57; 114; 156; 236.

<sup>30</sup> Dotyczyło spraw o numerach: 339; 163; 167; 81; 121; 10; 9; 239; 66; 31; 159/AA; 57; 114; 156; 236.

<sup>31</sup> Dotyczyło spraw o numerach: 328; 161; 159/KB; 90; 87; 201.

<sup>32</sup> Dotyczyło sprawy o numerze: 239.



W sześciu<sup>33</sup> spośród 15 zbadanych spraw<sup>34</sup> Regionalny Dyrektor nie podjął działań w celu pozyskania DŚU, od organów wydających taką decyzję po uzyskaniu uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, pomimo że organy te, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 74 ust. 4 uoos nie doręczyły tych decyzji Regionalnemu Dyrektorowi.

(akta kontroli str. 641-643, 736-737, 756-757, 910-911, 940-941, 960-961)

Kierownik Oddziału Uzgodnień Warunków Realizacji Przedsięwzięć RDOŚ wyjaśniła m.in., że: *W ustawie ooś nie było i nie ma przepisu, który dawałby regionalnemu dyrektorowi kompetencje do egzekwowania tego obowiązku od gminy. Należy również zwrócić uwagę, że regionalny dyrektor najczęściej nie posiada wiedzy o tym, na jakim etapie jest postępowanie w organie głównym i czy zostało zakończone, nie jest więc jasne w którym momencie miały występować do gminy o doręczenie decyzji.*

(akta kontroli str. 1346-1347)

Ponadto wyjaśniła, że: *Nie dokonano weryfikacji treści decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla spraw o numerach 57; 328, 114; 159/2016/AA; 167 pod kątem zgodności z wydanym przez Regionalnego Dyrektora postanowieniem uzgadniającym wrp. Z uwagi na to, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu nie otrzymał od organów ww. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie mógł dokonać ich weryfikacji. (...) W sprawach 114 i 159/2016/AA obowiązywał już przepis art. 74 ust 4 ustawy ooś nakładający na organ, który wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach obowiązek niezwłocznego jej doręczenia organom opiniującym i uzgadniającym, jednak postanowienia uzgadniające warunki realizacji przedsięwzięcia wydane zostały przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu odpowiednio 19.04.2019 r. i 29.05.2019 r. W sprawach tych nie mamy wiedzy czy gminy wydały już decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.*

(akta kontroli str. 1357-1359)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

W 20<sup>35</sup>, z 21 badanych spraw dotyczących uzgodnienia wrp, postanowienia uzgadniające wrp wydano w terminie od 34 dni do 209 dni, pomimo że zgodnie z art. 77 ust. 6 uoos uzgodnienia wrp dokonuje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów<sup>36</sup>.

(akta kontroli str. 561-812, 826-1101)

Naczelnik Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko RDOŚ wyjaśniła m.in., że: *Odnosząc się do terminów załatwiania spraw należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 77 ust. 6 i 7 ustawy ooś organ wydający uzgodnienia warunków realizacji może a wręcz*

<sup>33</sup> Dotyczyło spraw o numerach: 167, 57;10, 9; 159/AA; 114.

<sup>34</sup> Spośród 21 spraw objętych badaniem: w sześciu przypadkach Regionalny Dyrektor odmówił uzgodnienia wrp (dotyczy spraw o numerach: 328; 161; 159/KB; 90; 87; 201), w jednym przypadku organ wydający DŚU odmówił jej wydania (sprawa numer 156).

<sup>35</sup> Dotyczyło spraw o numerach: 1) 339 – 48 dni; 2) 90 – 64 dni; 3) 87 – 209 dni; 4) 167 – 86 dni; 5) 81 – 98 dni; 6) 121 – 102 dni; 7) 159/KB – 41 dni; 8) 159/AA – 177 dni; 9) 201 – 108 dni; 10) 114 – 114 dni; 11) 328 – 50 dni; 12) 161 – 46 dni; 13) 66 – 131 dni; 14) 57 – 161 dni; 15) 31 – 147 dni; 16) 156 – 133 dni; 17) 163 – 54 dni; 18) 236 – 34 dni; 19) 9 – 184 dni; 20) 10 – 179 dni.

<sup>36</sup> Liczby dni prowadzonych postępowań zostały podane przez RDOŚ po uwzględnieniu dyspozycji art. 35 § 5 Kpa, według którego do terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

*jest zobowiązany do prowadzenia postępowania wyjaśniającego. We wskazanych powyżej sprawach inwestorzy oraz organ występujący o uzgodnienie byli informowani o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy oraz wskazywano nowy termin załatwienia. Należy zauważyć, że Oddział Uzgodnień Warunków Realizacji Przedsięwzięć liczył w tym okresie 9 osób, w tym kierownik oraz 1 osoba zatrudniona tylko na 0,2 etatu. Liczba wydanych uzgodnień warunków realizacji w roku 2016 wyniosła 333, liczba spraw prowadzonych w oparciu o ustawę Prawo ochrony środowiska i ustawę o odpadach wynosiła 66, w roku 2017 liczby te kształtowały się odpowiednio na poziomie 248 i 20, w 2018 - 250 i 60 a I półroczu 2019 r. 131 i 20. (...) Pracownicy byli przeciążeni, co wpływało na terminy załatwienia spraw.*

(akta kontroli str. 1354-1356)

*Ponadto w sprawie czasu trwania postępowań Naczelnik Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko wyjaśniła m.in. (poza przyczynami wskazanymi w wyjaśnieniach przywołanych w punkcie 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), że: Na czas trwania postępowań składają się w szczególności następujące okoliczności: złożoność oceny merytorycznej, czyli weryfikacji raportu. (...) Każdy ze specjalistów poszczególnych dziedzin prowadzi postępowania i jednocześnie analizuje merytorycznie raporty w sprawach prowadzonych przez innych pracowników. Dodatkowo, analiza z zakresu przyrody ożywionej i wpływ na formy ochrony przyrody jest przeprowadzana w Wydziale Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 w ramach współpracy wewnętrznej. Przy tak dużym przeciążeniu pracowników powoduje to niewątpliwie wydłużenie czasu procedowania jednakże daje gwarancję poprawności merytorycznej rozstrzyganych spraw. (...) W Oddziale Uzgodnień Warunków Realizacji Przedsięwzięć prowadzone były poza uzgodnieniami również inne sprawy na podstawie przepisów ustawy o odpadach i prawa ochrony środowiska. (...).*

(akta kontroli str. 1352-1353)

NIK stwierdza, że uzgodnienia wrp dokonuje się, zgodnie z art. 77 ust. 6 uooś, w terminie 30 dni od dnia otrzymania dokumentów, o których mowa w art. 77 ust. 2 uooś, z tym, że przepisy art. 35 § 5 Kpa stosuje się odpowiednio) – w przypadku wszystkich 20 badanych spraw, w których wzywano do ich uzupełnienia, pierwsze wezwanie od daty wpływu wniosku do RDOŚ nastąpiło po upływie od 11 do 48 dni<sup>37</sup>.

(akta kontroli str. 1345-1346)

<sup>37</sup> Liczba dni wynosiła: 1) 27 dni dla sprawy 339; 2) 33 dni dla sprawy 90; 3) 31 dni dla sprawy 87; 4) 25 dni dla sprawy 167; 5) 30 dni dla sprawy 81; 6) 30 dni dla sprawy 121; 7) 24 dni dla sprawy 159/KB; 8) 30 dni dla sprawy 159/AA; 9) 28 dni dla sprawy 201; 10) 28 dni dla sprawy 114; 11) 26 dni dla sprawy 328; 12) 46 dni dla sprawy 161; 13) 29 dni dla sprawy 66; 14) 30 dni dla sprawy 57; 15) 11 dni dla sprawy 31; 16) 28 dni dla sprawy 156; 17) 31 dni dla sprawy 163; 18) 27 dni dla sprawy 236; 19) 48 dni dla sprawy 9; 20) 44 dni dla sprawy 10.

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

W okresie objętym kontrolą w RDOŚ rozpatrywano 214 wniosków co do potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 dla przedsięwzięć innych niż mogące znacząco oddziaływać na środowisko.

Regionalny Dyrektor w przypadku 10 spraw stwierdził obowiązek przeprowadzenia ooN (art. 97 ust. 1 uoos), natomiast w 173 – stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia takiej oceny (art. 97 ust. 5 uoos.).

W okresie objętym kontrolą Regionalny Dyrektor odmówił wszczęcia postępowania w 14 sprawach (art. 61a Kpa). W przypadku 16 spraw pozostawił wnioski bez rozpoznania (art. 64 Kpa), a w jednej sprawie umorzył postępowanie (art. 105 Kpa).

Do jednego postanowienia o obowiązku przeprowadzenia ooN złożono zażalenie. GDOŚ, utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie Regionalnego Dyrektora (art. 138 § 1 pkt 1 Kpa).

W okresie objętym kontrolą Regionalny Dyrektor wydał 6 postanowień, w których uzgodnił wrp (art. 98 ust. 1 uoos). Nie wystąpiły przypadki odmowy uzgodnienia wrp na podstawie art. 98 ust. 3 uoos. Żadna z rozpatrywanych spraw nie była opiniowana przez Regionalną Komisję ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko w Poznaniu.

(akta kontroli str. 1256)

Analiza 15 spraw<sup>38</sup> dotyczących potrzeby przeprowadzenia ooN, z tego 10, w których stwierdzono brak potrzeby przeprowadzenia ooN oraz pięć, w których stwierdzono obowiązek przeprowadzenia ooN wykazała, że Regionalny Dyrektor podjął skuteczne działania w celu złożenia przez wnioskodawców w 12<sup>39</sup> z 15 badanych spraw (80,0%) kompletnych dokumentów oraz informacji i danych. W przypadku braków i niejasności w przedłożonej dokumentacji wzywano wnioskodawców do jej uzupełnienia, na podstawie art. 64 Kpa oraz art. 50 Kpa. W przypadkach niezakończonych sprawy w terminie, informowano o tym fakcie wnioskodawców, wskazując przyczyny i podając nowy termin załatwienia sprawy. Jedynie w czterech<sup>40</sup> z 15 badanych spraw (26,7%) złożona dokumentacja była kompletna i nie wymagała od wnioskodawców żadnych uzupełnień i wyjaśnień.

(akta kontroli str. 1102-1253)

Regionalny Dyrektor weryfikował, w sprawach objętych badaniem, prawdziwość przekazanych informacji i danych w zakresie stwierdzenia potrzeby przeprowadzenia ooN. W przedłożonej dokumentacji dotyczącej badanych spraw znajdują się ślady rewizyjne, będące potwierdzeniem przeprowadzenia analizy i weryfikacji przekazanych informacji oraz danych.

(akta kontroli str. 1310-1311, 1510-1513)

<sup>38</sup> Dotyczyło spraw o numerach: 22, 39; 170; 129; 27; 70; 5; 171; 30; 92; 25; 80; 51; 54; 44.

<sup>39</sup> Dotyczyło spraw o numerach: 129; 27; 70; 5; 171; 30; 92; 25; 80; 51; 54; 44.

<sup>40</sup> Dotyczyło spraw o numerach: 30; 25; 80; 54.

W 14 spośród 15 badanych postanowień (93,3%) co do potrzeby przeprowadzenia ooN zawarto informacje dotyczące danego przedsięwzięcia, o których mowa w art. 63 ust. 1 uoos oraz o uwarunkowaniach określonych w art. 97 ust. 1 uoos.

(akta kontroli str. 1510-1513)

Regionalny Dyrektor wydał osiem<sup>41</sup> postanowień spośród 15 badanych (53,3%) co do potrzeby przeprowadzenia ooN w terminie 14 dni, tj. zgodnie z art. 97 ust. 6 uoos.

(akta kontroli str. 1102-1103; 1120-1121; 1126-1127; 1152-1153; 1164-1165; 1178-1179; 1194-1195; 1240-1241)

W jednej sprawie spośród 15 badanych spraw (6,7%) wnioskodawca złożył zażalenie na postanowienie<sup>42</sup> Regionalnego Dyrektora z dnia 27 września 2016 r. o stwierdzeniu obowiązku przeprowadzenia ooN i określeniu zakresu raportu oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (dalej: „raport ooN”). Przedsięwzięcie dotyczyło budowy 18 pawilonów do chowu i hodowli nerek o wielkości do 58,9 DJP planowanych do realizacji w Starkówcu Piątkowskim. GDOŚ w dniu 29 grudnia 2016 r. utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie Regionalnego Dyrektora.

(akta kontroli str. 1196-1226)

Badane cztery raporty ooN<sup>43</sup> sporządzone w ramach przeprowadzania ooN zawierały wszystkie elementy ujęte w postanowieniach Regionalnego Dyrektora. Opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 2-2b uoos, przedstawiono na podstawie aktualnych danych z przeprowadzonej inwentaryzacji przyrodniczej lub innych danych, nie starszych niż 3 lata. Raporty zawierały również opis przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia oraz opis analizowanych wariantów przedsięwzięcia wraz z oddziaływaniem i uzasadnieniem wariantu proponowanego. Ponadto streszczenie w języku niespecjalistycznym informacji zawartych w raporcie odnosiło się do każdego z elementów raportu.

(akta kontroli str. 1166-1167; 1180-1183; 1229-1230; 1242-1243)

W RDOŚ weryfikowano prawdziwość zamieszczonych w raporcie ooN informacji i danych wykorzystując m.in.: własną wiedzę pracowników, dane dostępne na stronach internetowych dotyczące badanych zagadnień, opracowania specjalistyczne posiadane przez RDOŚ. W raportach znajdowały się ślady rewizyjne pracowników RDOŚ, świadczące o dokonanej analizie i weryfikacji danych w nich zamieszczonych. Zarówno mieszkańcy, organizacje społeczne czy ekologiczne nie wniosły uwag do planowanych przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 107-120; 1168; 1184; 1231; 1510-1513)

Regionalny Dyrektor wydał trzy<sup>44</sup> postanowienia w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, z których dwa<sup>45</sup> z zachowaniem 45-dniowego terminu na ich wydanie, określonego w art. 98 ust. 7 uoos. Uzasadnienia powyższych postanowień zawierały informacje odnoszące się do raportu sporządzonego w ramach ooN.

(akta kontroli str. 1165; 1174-1177; 1179; 1228)

<sup>41</sup> Dotyczyło spraw o numerach: 22; 129; 27; 30; 51; 44; 25; 80.

<sup>42</sup> Dotyczyło sprawy o numerze 51.

<sup>43</sup> Jeden raport nie wpłynął do RDOŚ. Badane raporty dotyczyły spraw o numerach: 25; 80; 54; 44.

<sup>44</sup> Dotyczyło spraw o numerach: 25; 80; 54.

<sup>45</sup> Dotyczyło spraw o numerach: 80; 54.

W okresie objętym kontrolą do RDOŚ nie wpłynęły DŚU wydane przez właściwe organy, dotyczące trzech wskazanych powyżej spraw, dla których Regionalny Dyrektor wydał postanowienia uzgadniające warunki realizacji przedsięwzięcia w zakresie ich oddziaływania na obszar Natura 2000.

(akta kontroli str. 1165; 1178; 1227; 1311)

W ramach prowadzenia ooN, w odniesieniu do badanych spraw, nie było uwag i wniosków zgłoszonych przez społeczeństwo. W RDOŚ zweryfikowano prawidłowość zapewnienia, przez właściwy organ prowadzący postępowania, udziału społeczeństwa w postępowaniu.

(akta kontroli str. 107-120, 1168; 1184; 1231)

### **Inne ustalenia kontroli**

Badaniem objęto prowadzone przez Regionalnego Dyrektora postępowanie związane z udzieleniem zgody na realizację inwestycji w miejscowości Stobnica w gminie Oborniki, na terenie Puszczy Noteckiej. W tej sprawie Generalny Dyrektor przeprowadził w 2018 r. kontrolę w RDOŚ. W wyniku kontroli Generalny Dyrektor zalecił wznowienie, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 albo 145 § 1 pkt 5 Kpa, postępowania zakończonego decyzją Regionalnego Dyrektora z dnia 6 maja 2015 r. znak:WPN-I.670.38.2014.JP.7 określającą warunki prowadzenia robót dla przedsięwzięcia polegającego na budowie budynku wielorodzinnego i budynku gospodarczego (...) zlokalizowanego w Stobnicy gm. Oborniki.

(akta kontroli str. 1444-1455)

Decyzja ta została wydana na podstawie art. 118 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ustalenia warunków prowadzenia robót melioracyjnych i zmieniających stosunki wodne na działce o nr ew. 109/2 dla inwestycji polegającej na budowie budynku wielorodzinnego. W toku tego postępowania Regionalny Dyrektor, postanowieniem z dnia 16 października 2014 r. nałożył na wnioskodawcę obowiązek sporządzenia raportu ooN i określił zakres tego raportu. W wyniku postępowania przedsięwzięcie nie zostało zakwalifikowane jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, Regionalny Dyrektor przyjął bowiem zadeklarowaną przez inwestora powierzchnię 17 360,9 m<sup>2</sup> (ok. 1,7 ha), która ulegnie przekształceniu w związku z realizacją przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 3393-3446)

We wrześniu 2018 r. Regionalny Dyrektor, na podstawie art. 147 i art. 149 § 1 i 2 oraz art. 150 § 1 w związku z art. 145 § 1 pkt 5 Kpa, wznowił omawiane postępowanie wskazując, że w sprawie wyszły na jaw nowe okoliczności faktyczne istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi. W uzasadnieniu postanowienia Regionalny Dyrektor stwierdził m.in.: *Gdyby bowiem tutaj organowi została przedstawiona całościowa informacja co do skali koniecznych przekształceń powierzchni w związku z realizacją planowanego przedsięwzięcia, to (...) zostałoby zakwalifikowane do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.* Następnie decyzją z dnia 26 kwietnia 2019 r. Regionalny Dyrektor uchylił swoją decyzję z dnia 6 maja 2015 r. Generalny Dyrektor, po rozpatrzeniu odwołania inwestora utrzymał w mocy tę decyzję Regionalnego Dyrektora. W dniu 6 września 2019 r. na decyzję Generalnego Dyrektora Inwestor wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

(akta kontroli str. 1444-1510)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W uzasadnieniu postanowienia<sup>46</sup> o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, wydanego w sprawie, w której dla obszaru Natura 2000 ustanowiono plan zadań ochronnych (dalej: „PZO”), nie odniesiono się do tego planu obejmującego obszar oddziaływania przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 1142-1144, 3525-3256)

Naczelnik Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 RDOŚ wyjaśnił, że: „(...) w przedmiotowym przypadku bardziej zasadną uznano dokumentację Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej będącej jednocześnie podstawą opracowania ekspertyz sporządzanych w ramach dokumentacji do pzo dla obszaru Natura 2000 Puszcza Notecka PLB300005, której sprawa ta dotyczy. Plan zadań ochronnych sporządzany dla obszarów Natura 2000 jest dokumentem uwzględniającym identyfikację ogólnych zagrożeń i wskazującym działania ochronne dla całego obszaru konieczne do realizacji, w tym przypadku nie wskazanych dla konkretnych obszarów. Podczas wydawania postanowienia analizowano zgodność przedsięwzięcia z PZO jednak poprzez zapomnienie nie zamieszczono zapisu w uzasadnieniu postanowienia.”

(akta kontroli str. 1312)

W ocenie NIK, nieodniesienie się w postanowieniu do ustanowionego PZO było postępowaniem nierzetelnym.

2. W RDOŚ skierowano do podmiotów realizujących przedsięwzięcie wezwania niezawierające wszystkich wymaganych elementów, tj.:

- a) w czterech<sup>47</sup> spośród 15 spraw objętych badaniem (26,7%) Regionalny Dyrektor skierował wezwania z art. 50 Kpa niezawierające terminu, do którego żądanie powinno być spełnione i skutki prawne niezastosowania się do wezwania, pomimo że wymóg zamieszczenia takich informacji wynika z art. 54 § 1 Kpa.

Naczelnik Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 RDOŚ wyjaśnił, że (wyróżnienie w tekście podano zgodnie z dokumentacją źródłową): „W przypadku rozbudowanych wezwań merytorycznych (jak w sprawach: 39; 170; 70; 92) w ocenie przyrodniczej **wyznaczenie krótkiego terminu odpowiedzi** (mając na uwadze, że rdoś na załatwienie sprawy ma 14 dni) jest bezcelowe, często z uwagi na konieczność uzupełnienia dokumentacji w oparciu o dane zebrane w sezonie wegetacyjnym lub okresie aktywności danej grupy organizmów, konieczność zwrócenia się o informacje do innego organu, brak natychmiastowej dostępności specjalistów z danej dziedziny, którym zlecane jest wykonanie ekspertyz itp.

Należy przy tym zaznaczyć, że wskazywanie terminu na odpowiedź z dużym prawdopodobieństwem prowadziłyby do przedstawiania przez inwestorów nierzetelnych informacji w oparciu, o które tu. organ byłby zmuszony oprzeć ocenę oddziaływania.

W świetle powyższego ustawy, 14-dniowy termin załatwienia sprawy jest za krótki i uniemożliwia rzetelną realizację zadań RDOŚ w przedmiocie sprawy.

W sprawach, w których nie podano terminu dyscyplinującego wnioskodawcy nie podawano także skutków nieuzupełnienia w tym terminie. W pozostałych sprawach brak wskazania skutków był niedopatrzaniem.”

(akta kontroli str. 1313)

<sup>46</sup> Dotyczyło sprawy o numerze 5.

<sup>47</sup> Dotyczy spraw o numerach: 39, 170, 92, 70.

Zdaniem NIK, niezamieszczanie zapisów o terminach udzielenia odpowiedzi i skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania, nie dyscyplinuje wnioskodawców do terminowej odpowiedzi na wezwanie i przyczyniło się do wydłużenia okresu procedowania wniosków co do potrzeby przeprowadzania ocen oddziaływania na obszar Natura 2000 .

(akta kontroli str. 1107, 1113, 1157)

NIK stwierdza, że art. 50 Kpa ani art. 54 Kpa nie określa, że spełnienie żądania organu przez wezwany podmiot ma zostać dokonane w terminie 14 dni. Natomiast art. 54 § 1 wskazuje, jakie elementy organ zobowiązany jest zawrzeć w wezwaniu kierowanym na podstawie art. 50 Kpa.

Zdaniem NIK, niepoinformowanie inwestorów o skutkach prawnych niezastosowania się do wezwania uniemożliwia organowi np. rozpatrzenie sprawy w oparciu o posiadany materiał dowodowy i tym samym zakończenie procedowania sprawy.

- b) W przypadku jednej sprawy<sup>48</sup> (spośród 15 spraw objętych badaniem) w dwóch wezwaniach nie podano podstawy prawnej, tj. w wezwaniu z dnia 22 grudnia 2016 r. – art. 64 §2 Kpa natomiast w wezwaniu z dnia 12 stycznia 2017 r. – art. 50 § 1 Kpa.

(akta kontroli str. 1133)

Naczelnik Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 RDOŚ wyjaśnił, że przeoczono podanie podstawy prawnej w wezwaniach.

(akta kontroli str. 1313)

- c) W jednym wezwaniu<sup>49</sup>, z dnia 26 stycznia 2016 r, zawarto niekompletny zapis dotyczący skutków prawnych niezastosowania się do wezwania, tj. jedynie „*Nieuzupełnienie wniosku w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wezwania*”.

(akta kontroli str. 1140)

Naczelnik Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 RDOŚ wyjaśnił, że przyczyną niekompletności zapisu w wezwaniu była pomyłka pisarska.

(akta kontroli str. 1313)

Brak podstawy prawnej w wezwaniach oraz podanie niekompletnego zapisu dotyczącego skutków prawnych niezastosowania się do wezwania było, w ocenie NIK, postępowaniem nierzetelnym.

3. Regionalny Dyrektor wydał siedem z 15 badanych (46,7% badanych) postanowień<sup>50</sup>, tj.: jedno o stwierdzeniu obowiązku przeprowadzenia ooN i zakresie raportu oraz sześć o braku potrzeby przeprowadzenia ooN, po upływie od 17 do 113 dni<sup>51</sup>, pomimo że zgodnie z art. 97 ust. 6 uoos postanowienia takie wydaje się w terminie 14 dni od otrzymania niezbędnych dokumentów.

(akta kontroli str. 1107-1108, 1113-1114, 1133-1134, 1140-1141, 1146-1147, 1157-1158, 1227-1228, )

<sup>48</sup> Dotyczy sprawy o numerze: 70.

<sup>49</sup> Dotyczyło sprawy o numerze: 5.

<sup>50</sup> Dotyczyło spraw o numerach: 1) 54 – po 25 dniach; 2) 5 - po 17 dniach; 3) 92 – po 57 dniach; 4) 170 - po 74 dniach; 5) 39 – po 113 dniach; 6) 70 – po 29 dniach; 7) 171- po 56 dniach.

<sup>51</sup> Liczby dni prowadzonych postępowań zostały potwierdzone przez RDOŚ, po uwzględnieniu dyspozycji art. 35 § 5 Kpa, według którego do terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

Naczelnik Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 RDOŚ wyjaśnił m.in., że ustawowy 14-dniowy termin na wydanie postanowienia był terminem zbyt krótkim ze względu na skomplikowany charakter rozpatrywanych spraw. Przyczynami przekroczeń w wydaniu powyższych postanowień były również: konieczność uzupełniania dokumentów; prośba wnioskodawcy o przedłużenie terminu na ich uzupełnienie; konieczność przeprowadzenia wizji terenowej. Wyjaśnił również, że: *Należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 35 ust. 5 Kpa do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.*

(akta kontroli str. 1314-1315)

NIK stwierdza, że Regionalny Dyrektor posiadając wiedzę, że postanowienia co do potrzeby bądź braku potrzeby przeprowadzenia ooN, wydaje się zgodnie z art. 97 ust. 6 uooś, w terminie 14 dni od dnia otrzymania dokumentów, o których mowa w art. 96 ust. 3 uooś, z tym, że przepisy art. 35 § 5 i art. 36 Kpa stosuje się odpowiednio) – w sześciu spośród wszystkich 11 badanych spraw (54,6%), w których wzywano do uzupełnienia dokumentów, pierwsze wezwanie liczone od daty ich wpływu do RDOŚ nastąpiło dopiero po upływie od siedmiu do 14 dni<sup>52</sup>:

(akta kontroli str. 1107-1108, 1133-1134, 1140-1141, 1146-1147, 1157-1158, 1113-1114)

Naczelnik Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 RDOŚ wyjaśnił, że: *„Pracownicy oddziału zajmującego się oceną na obszar Natura 2000 wykonują szereg innych obowiązków, które nie pozwalają im na natychmiastowe podjęcie czynności względem wpływających spraw związanych z oceną oddziaływania przedsięwzięć na obszary Natura 2000 (...) Łączna średnia ilość spraw prowadzonych rocznie w wydziale to około 4000 spraw. Pracownicy, od których wymagana jest wszechstronna wiedza powinni mieć także czas na samodoskonalenie się, śledzenie literatury branżowej i uczenie się. RDOŚ wnioskował o dodatkowe etaty w związku z ilością procedowanych spraw. Powyższe okoliczności w nawiązaniu do mnogości obowiązków wykluczają natychmiastową reakcję na wpływające pisma co umożliwiłoby terminową realizację sprawy.”*

(akta kontroli str. 1315)

4. Regionalny Dyrektor wydał postanowienie<sup>53</sup> (jedno z trzech objętych badaniem) w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000 z przekroczeniem 45-dniowego terminu na jego wydanie, określonego w art. 98 ust. 7 uooś, tj. po 97 dniach<sup>54</sup> od wpływu kompletnego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Pierwsze wezwanie, na podstawie art. 50 Kpa, do uzupełnienia powyższego raportu skierowano do wnioskodawcy dopiero po upływie 27 dni od daty jego wpływu do RDOŚ.

(akta kontroli str. 1164-1165, 1174-1177)

<sup>52</sup> Liczba dni wynosiła: 1) 11 dni dla sprawy 5; 2) 14 dni dla sprawy 92; 3) 7 dni dla sprawy 170; 4) 8 dni dla sprawy 39; 5) 9 dni dla sprawy 70; 6) 12 dni dla sprawy 171.

<sup>53</sup> Dotyczy sprawy o numerze 25.

<sup>54</sup> Liczba dni postępowania została potwierdzona przez RDOŚ, po uwzględnieniu dyspozycji art. 35 § 5 Kpa, według którego do terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.



Naczelnik Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 RDOŚ wyjaśnił, że: „Przedmiotowe postępowanie rozpoczęło się wpływem wniosku do RDOŚ w Poznaniu 26.07. Następnie 22.08 RDOŚ w Poznaniu wezwał z art. 50 kpa do uzupełnienia w terminie 14 dni, które Wnioskodawca odebrał 03.09. Kolejno 23.09 do RDOŚ w Poznaniu wpłynęło uzupełnienie na wezwanie z 22.08, a 03.10 RDOŚ w Poznaniu zwrócił się do UG Powidz w sprawie zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa i przedłużył postępowanie do 31.11. 28.11 do RDOŚ w Poznaniu wpłynęło pismo z UG Powidz z informacją o zapewnieniu udziału społeczeństwa i kopią obwieszczenia. Na tej podstawie, po 2 dniach tj. 30.11 RDOŚ w Poznaniu, mieszcząc się w terminie wskazanym w piśmie z 03.11, wydał postanowienie uzgadniające warunki realizacji przedsięwzięcia. Termin 45 dni wskazany w ustawie często (również w tym przypadku) jest terminem nierealnym do przeprowadzenia postępowania, uwzględniając konieczność uzupełnienia dokumentacji oraz jej analizy.”

(akta kontroli str. 1315-1316)

5. Postanowienie o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 Regionalny Dyrektor wydał na podstawie niekompletnych danych przedstawionych przez wnioskodawcę<sup>55</sup>.

Zarówno w KIP jak i w innych dostępnych w RDOŚ zasobach danych nie było podstawowych informacji o planowanym przedsięwzięciu w zakresie powierzchni zajmowanej nieruchomości, a także obiektu budowlanego oraz przewidywanej ilości wykorzystywanej energii.

(akta kontroli str. 1102-1103, 1107-1108, 1113-1114)

Naczelnik Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 RDOŚ wyjaśnił m.in., że organ rozpatrując sprawę analizował całą dostępną dokumentację i inne źródła danych, gromadzonych przez organ oraz publicznie dostępnych.

(akta kontroli str. 1319)

Naczelnik Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 RDOŚ wyjaśnił m.in., że: „W powyższych sprawach tut. organ biorąc pod uwagę uwarunkowania wymienione w art. 97 ust. 1 pkt 1-3 oraz ust. 8 ustawy OOS przeanalizował: rodzaj i charakterystykę przedsięwzięcia z uwzględnieniem skali przedsięwzięcia, wielkości zajmowanego terenu oraz ich wzajemnych proporcji, powiązań z innymi przedsięwzięciami realizowanymi, zrealizowanymi lub planowanymi, znajdującymi się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia, wykorzystywania zasobów naturalnych, emisji i występowania innych uciążliwości, ryzyka wystąpienia poważnej awarii; usytuowanie przedsięwzięcia z uwzględnieniem możliwego zagrożenia dla środowiska i jego lokalizacji względem obszarów wodno-błotnych, leśnych oraz wymagających specjalnej ochrony ze względu na występowanie gatunków lub ich siedlisk lub siedlisk przyrodniczych będących przedmiotem ochrony w obszarze Natura 2000; rodzaj i skalę możliwego oddziaływania przedsięwzięcia, rozważanego w odniesieniu do ww. uwarunkowań w szczególności względem oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 integralności i spójności tych obszarów oraz skumulowane oddziaływanie przedsięwzięcia z innymi przedsięwzięciami. Planowane przedsięwzięcia nie należały do kategorii zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnych awarii. Organ rozważył także możliwość oddziaływania transgranicznego i uznał, że z uwagi na lokalizację przedmiotowych przedsięwzięć w znacznej odległości od granicy państwa, inwestycja nie będzie

<sup>55</sup> Dotyczy sprawy o numerze 25.

powodowała takiego oddziaływania. Rozpatrując sprawę organ nie brał pod uwagę jedynie danych zawartych w KIP i raportach ale także inne źródła danych (...) Uwzględniając powyższe, wykluczono znacząco negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na obszary Natura 2000, a także na pogorszenie ich integralności lub powiązań z innymi obszarami. Naszym zdaniem zgodnie z art. 97 ust. 2 ustawy o oś postanowienie, o którym mowa w ust. 1, wydaje się w przypadku stwierdzenia, że przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 i to organ (RDOŚ) rozstrzyga ten problem korzystając ze wszelkich wiarygodnych dostępnych mu źródeł.”

(akta kontroli str. 1311-1312)

NIK stwierdza, w art. 62a uoos (art. 3 ust. 1 pkt 5 w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2017 r.) jednoznacznie określono co powinno być zawarte w KIP. Przepis ten nie wskazuje na dobrowolność zamieszczenia w KIP wybranych elementów wymienionych w pkt 1 – 3 oraz 5-14 art. 62a uoos. Dopiero bowiem jednoznaczne stwierdzenie inwestora, zawarte w KIP, może stanowić podstawę do wyeliminowania możliwości zastosowania innych rozwiązań przez organ rozpatrujący sprawę.

Natomiast z dokumentacji przedłożonej kontrolerowi NIK jako potwierdzenie posiadania, przez pracowników RDOŚ (przez wydaniem postanowienia w sprawie o numerze 22) wiedzy o powierzchni zajmowanej nieruchomości, a także obiektu budowlanego, tj. z *Wniosku o ustalenie warunków zabudowy*, nie wynikają powyższe dane. W dokumencie tym, w pkt. 4 (wskazanym przez Naczelnika Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 w załączniku do wyjaśnień) pn. *Charakterystyczne parametry techniczne projektowanej inwestycji* jest zapis: „Średnica fundamentów to 14 m i wysokość 29 m.”

(akta kontroli str. 1321-1326)

Zdaniem NIK, nie jest to kompletna powierzchnia zajmowanej nieruchomości, bowiem nie podano powierzchni, która zostanie przekształcona w czasie budowy obiektu (np. zaplecze budowy), dróg dojazdowych – istotnej przy procedowaniu w sprawie ooN.

Również przedłożone kontrolerowi NIK, jako załącznik do wyjaśnień, *Warunki przyłączenia do sieci elektroenergetycznej Energa-Operator SA* nie można uznać jako potwierdzenie posiadania wiedzy o przewidywanej ilości wykorzystywanej energii w sprawie o numerze 22, bowiem dotyczą zupełnie innego przedsięwzięcia niż procedowane przez RDOŚ. Dokument ten dotyczył przyłączanego obiektu o nazwie: *Elektrownia Fotowoltaiczna „PV Ruszków” składająca się z 2618 szt. paneli fotowoltaicznych Powertlc Plus 275*, natomiast oceniane przedsięwzięcie w sprawie nr 22 nosiło nazwę: *Budowa dwóch turbin wiatrowych pionowych poziomego obrotu: I turbina o mocy 500 kW, II turbina o mocy 450 kW na działkach o nr ewid. 564, 565, 566, obręb Ruszków I gmina Kościelec.*

(akta kontroli str. 1326)

W ocenie NIK wydanie opinii co do potrzeby przeprowadzenia ooś w oparciu o KIP niespełniającą wymagań określonych w art. 62a uoos, było postępowaniem nierzetelnym.

6. Regionalny Dyrektor nie podjął wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Zgodnie z art. 7 Kpa *W toku postępowania organy administracji publicznej (...), z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego*

wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W postępowaniu zakończonym wydaniem przez Regionalnego Dyrektora w dniu 6 maja 2015 r. decyzji znak: WPN-I.670.38.2014.JP.7 na podstawie art. 118 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody organ I instancji przy rozpatrywaniu wniosku o ustalenie warunków prowadzenia robót w związku z budową budynku wielorodzinnego na działce o nr ew. 109/2, w szczególności:

- nie wziął pod uwagę zapisów dokumentu z 2011 r. *Prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działek o numerach ewidencyjnych 109/1, 109/2, 123/2, 195, 197, 198, 199, 202, 203, 2015, 2016, 53 położonych w miejscowości Stobnica, gmina Oborniki, w którym na str. 11 zapisano: „Zamierzeniem inwestora jest wybudowanie na terenie części działki o nr ewid. 109/2 budynku usługowego – hotelu o bardzo wysokim standardzie wraz z funkcjami towarzyszącymi (m.in. basen kryty, SPA, gastronomia) oraz z dopuszczeniem funkcji mieszkaniowej oraz dróg dojazdowych wewnętrznych, oczyszczalni ścieków i przystani łódek”. Oznacza to, że Regionalny Dyrektor nie wykorzystał informacji, które posiadał. Bowiem w sierpniu 2011 r. postanowieniem uzgodnił projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tego obszaru.*

(akta kontroli str. 3447-3487)

- ustalając w toku postępowania powierzchnię terenu, która ulegnie przekształceniu w wyniku realizacji przedmiotowej inwestycji w ramach korespondencji z inwestorem nie wskazał, że do powierzchni takiej należy wliczyć także powierzchnię zaplecza, placu budowy.

(akta kontroli str. 3445, 3488-3510)

Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że organ wydający decyzję administracyjną związany jest żądaniem strony przedstawionym we wniosku o wydanie tej decyzji. (...) Cytowana w pytaniu prognoza dotyczy odrębnego postępowania i nie jest dokumentem wymaganym i analizowanym podczas prowadzenia postępowania z art. 118 ustawy o ochronie przyrody, ani postępowania z art. 96-98 ustawy ooś.

(akta kontroli str. 1264-1270)

W kwestii braku wskazania w wezwaniu (pismo z dnia 9 września 2014 r.<sup>56</sup>) sposobu ustalenia powierzchni, która ulegnie przekształceniu w wyniku realizacji tej inwestycji Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że: *W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w § 3 ust. 1 pkt. 53 wskazano, że przez powierzchnię zabudowy rozumie się powierzchnię terenu zajęłą przez obiekty budowlane oraz pozostałą powierzchnię przeznaczoną do przekształcenia w wyniku realizacji przedsięwzięcia. W rozporządzeniu nie zawarto natomiast definicji „powierzchni przekształconej” ponieważ oczywiste jest że każda powierzchnia, której funkcja zostanie zmieniona czasowo lub trwale jest powierzchnią przekształconą. Do powierzchni takiej wlicza się także powierzchnię przeznaczoną pod zaplecze i plac budowy. Ponieważ w wyniku realizacji prac budowlanych i lokalizacji zaplecza dochodzi do przekształcenia powierzchni. Pośrednio można to także wywnioskować z treści art. 66 ust. 1 pkt 9 ustawy ooś gdzie wskazano, że ocenę oddziaływania prowadzi się na*

<sup>56</sup> Znak: WPN-I.67038.2014.JP.3

*etapach realizacji, eksploatacji, użytkowania lub likwidacji przedsięwzięcia ponieważ w wyniku realizacji inwestycji na wszystkich tych etapach dochodzi do przekształcenia terenu. W związku z tym Regionalny Dyrektor uważając za oczywiste że w powierzchni przekształconej zawiera się m.in. zaplecze budowlane i plac budowy nie uznał, że szczegółowe wymienianie wszystkich możliwych elementów towarzyszących realizacji przedsięwzięcia w wezwaniu jest niezbędne.*

(akta kontroli str. 1277-1279)

W ocenie NIK niewykorzystanie istotnych informacji będących w posiadaniu organu I instancji w powiązaniu z nieprecyzyjnymi danymi o powierzchni terenu, która ulegnie przekształceniu w wyniku realizacji inwestycji, było niezgodne z art. 75 § 1 Kpa, który stanowi m.in., że: *Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (...).*

#### OCENA CZĄSTKOWA

Regionalny Dyrektor podejmował działania w celu prawidłowej realizacji zadań związanych z opiniowaniem obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, a także uzgadnianiem warunków realizacji przedsięwzięcia. Ustalone mechanizmy kontroli nie zapewniły kierowania do wnioskodawców wezwań zawierających wszystkie elementy określone w art. 54 ust. 1 Kpa.

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

W okresie objętym kontrolą w Regionalny Dyrektor nie prowadził postępowań w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 1286, 1288)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK nie formułuje oceny w tym obszarze ze względu na nieprowadzenie przez Regionalnego Dyrektora postępowań w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku przedsięwzięć.

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

#### **4.1. Wprowadzanie i aktualizacja informacji w bazie danych o ocenach oddziaływania**

Do bazy ooś były wprowadzone informacje o prowadzonych ocenach oddziaływania na środowisko dotyczące wszystkich 17 wybranych do badania postępowań w sprawie wydania DŚU, w których przeprowadzono ooś (wskazanych w rozdziale *Rozpatrywanie przez regionalnego dyrektora wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* pkt 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Natomiast dane dotyczące badanych postępowań w zakresie ocen oddziaływania na obszar Natura 2000 do bazy ooś wprowadzono dopiero w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 1367-1443)

Regionalny Dyrektor wprowadził inne dane o dokumentacji sporządzonej w ramach postępowań, o których mowa w art. 128 ust. 1 pkt 2 uooś, dotyczące wszystkich 17 badanych postępowań w sprawie wydania DŚU, w których przeprowadzono ooś. Dane te obejmowały m.in.: KIP; raporty ooś przedsięwzięć; DŚU wydane przez Regionalnego Dyrektora; postanowienia stwierdzające obowiązek przeprowadzenia ooś dla planowanych przedsięwzięć; opinie przed wydaniem DŚU (dla spraw, dla których je sporządzono); postanowienia określające zakres raportu ooś; postanowienia o zawieszeniu postępowania; decyzje organu II instancji.

(akta kontroli str. 1369-1434)

W czasie kontroli do bazy ooś wprowadzono także inne dane dotyczące badanych postępowań w zakresie ooN, o których mowa w art. 128 ust. 1 pkt 2 uooś.

(akta kontroli str. 1435-1438)

W bazie ooś nie była widoczna data wprowadzenia przez pracowników RDOŚ żadnego z dokumentów prowadzonych postępowań.

(akta kontroli str. 1367)

Regionalny Dyrektor wyjaśniła, że: *Nie jest nam znana funkcjonalność bazy OOŚ polegająca na określeniu daty wprowadzenia konkretnego dokumentu. Baza ta przygotowana została przez Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska, a regionalny dyrektor ochrony środowiska jest odpowiedzialny za jej uzupełnianie. Przeprowadzone szkolenia z bazy OOŚ przed jej uruchomieniem nie obejmowały ww. funkcjonalności. Także w opracowaniu Podręcznik użytkownika bazy danych o ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko, nie zawiera informacji o ww. funkcjonalności (...) Dostęp do tych informacji posiada Administrator Centralny. RDOŚ w Poznaniu nie zgłaszał do GDOŚ braku funkcjonalności bazy OOŚ, która umożliwiłaby określenie daty wprowadzenia konkretnego dokumentu do bazy. Organ nie wiedział, że taka funkcjonalność bazy OOŚ w ogóle jest możliwa. Nie wynikało to z cyt. powyżej podręcznika dotyczącego bazy. (...) Ponadto GDOŚ, (...) wprowadza dane do bazy OOŚ i zna jej funkcjonalności lub ich brak.*

(akta kontroli str. 1282-1283)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Regionalny Dyrektor nie wprowadził<sup>57</sup> do bazy ooś żadnych informacji o prowadzonych w okresie 2016-2019 (do dnia 30 czerwca) ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, o których mowa w art. 128 ust. 1 pkt 1 lit c uooś, jak również innych danych o dokumentacji sporządzonej w ramach prowadzonych powyższych postępowań, o których mowa w art. 128 ust. 1 pkt 2 uooś, pomimo że:
  - zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw<sup>58</sup> (dalej: „ustawa zmieniająca uooś”) organy właściwe do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 oraz ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko są obowiązane do

<sup>57</sup> Według stanu na dzień 7 listopada 2019 .

<sup>58</sup> Dz.U. poz. 1936, ze zm.

wprowadzenia do bazy ooś, informacji i danych, które zostały wytworzone lub wpłynęły w 2016 r., w terminie do końca marca 2017 r.,

- zgodnie z art. 129 ust. 1<sup>59</sup> uooś organy właściwe do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 oraz ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko są obowiązane do wprowadzania i aktualizacji informacji i danych do bazy ooś, w terminie 30 dni od dnia ich wytworzenia lub wpływu do organu.

(akta kontroli str. 1435-1438)

Naczelnik Wydziału Ochrony Przyrody i Obszarów Natura 2000 wyjaśnił m.in., że: (...) sprawy dotyczące ocen oddziaływania na obszar Natura 2000 wprowadzane były do 2015 r. Później nastąpiła awaria bazy. Następnie na skutek licznych zmian kadrowych zapomniano o wprowadzaniu spraw do przedmiotowej bazy. W chwili obecnej baza jest uzupełniana o brakujące sprawy i zostanie niezwłocznie uzupełniona. (...) Zwracam uwagę, że ustawa ooś nie precyzuje co oznaczają „inne dane o dokumentacji. (...) Przy uzupełnianiu bazy zostaną dołączone do spraw inne dane o dokumentacji sporządzonej w ramach ocen oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 tj. np. skany Kart Informacyjnych Przedsięwzięć, skany Raportów oddziaływania inwestycji na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 1273-1274)

2. W RDOŚ nie monitorowano dotrzymania: 30-dniowego terminu na wprowadzenie do bazy OOŚ informacji i innych danych dotyczących ocen oddziaływania na obszar Natura 2000, w liczonego od dnia ich wytworzenia lub wpływu do organu – wynikającego z art. 129 ust. 1 uooś, a także terminu wprowadzenia do końca marca 2017 r. danych i informacji, które zostały wytworzone lub wpłynęły do RDOŚ w 2016 r. – zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy zmieniającej uooś.

Na dzień zakończenia kontroli<sup>60</sup> do bazy ooś wprowadzono dokumenty dotyczące pięciu badanych postępowań w zakresie ooN, tj.: KIP, postanowienia o stwierdzeniu obowiązku przeprowadzenia ooN i zakresie raportu, przedłożone raporty, wydane postanowienia w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia o zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000 oraz dokumenty jednej sprawy<sup>61</sup> nieobjętej badaniem.

(akta kontroli str. 1360, 1439-1443)

Regionalny Dyrektor wyjaśniła m.in., że: (...) W Wydziale Ochrony Przyrody dotychczas, nie ustalono procedury sprawdzania dotrzymania terminu wynikającego z art. 129 ust. 1 uooś w zakresie wprowadzania informacji i innych danych do bazy OOŚ. (...) W toku przedmiotowej kontroli w Wydziale Ochrony Przyrody ustalono, że sprawy dotyczące ocen oddziaływania na obszar Natura 2000 wprowadzane były do 2015 r. Później nastąpiła awaria bazy. Następnie na skutek licznych zmian kadrowych zapomniano o wprowadzaniu spraw do przedmiotowej bazy. W chwili obecnej baza jest uzupełniana o brakujące sprawy i zostanie niezwłocznie uzupełniona. W Wydziale Ochrony Przyrody

<sup>59</sup> W brzmieniu nadanym art. 1 pkt 59 ustawy zmieniającej uooś, który wszedł w życie dnia 1 stycznia 2017 r.

<sup>60</sup> W dniu 5 grudnia 2019 r.

<sup>61</sup> WPN-I.43.62.2016.PK.

*terminy będą kontrolowane przez kierownika i naczelnika poprzez sprawdzanie bazy w terminie do 30 dni na poszczególnych etapach postępowań.*

(akta kontroli str. 1282-1283)

W ocenie NIK, powyższe postępowanie było nierzetelne.

#### OCENA CZĄSTKOWA

W RDOŚ prawidłowo wprowadzono do bazy ooś dane dotyczące postępowań związanych z przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko. Do bazy nie wprowadzono żadnych informacji o prowadzonych w okresie objętym kontrolą ocenach oddziaływania przedsięwzięć na obszar Natura 2000, a także innych danych o dokumentacji sporządzonej w ramach tych postępowań. Regionalny Dyrektor nie zapewnił kompletności prowadzonej bazy ooś, m.in. nie ustalił procedur kontroli zarządczej i mechanizmów kontroli zapewniających rzetelne wykonywanie obowiązków określonych w art. 129 ust. 1 uoos.

### **5. Zamieszczanie w publicznie dostępnych wykazach danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, wszystkich wymaganych dokumentów sporządzanych w ramach postępowań o wydanie DŚU**

#### **5.1. Zamieszczanie w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie wszystkich wymaganych w nim dokumentów, sporządzanych w ramach postępowań o wydanie DŚU i postępowań w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszary Natura 2000, w których uczestniczył regionalny dyrektor**

W RDOŚ prowadzono PDWD w formie elektronicznej, który udostępniony był w Biuletynie Informacji Publicznej RDOŚ w Poznaniu w zakładce „Publicznie dostępny wykaz danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie”.

Analiza sposobu umieszczenia w PDWD danych o 44 dokumentach wykazała, że 13 dokumentów zostało wprowadzonych PDWD w terminie do 14 dni od ich wytworzenia lub wpływu, w tym dziewięć dokumentów było wytworzonych po 1 stycznia 2017 r.

W RDOŚ zostały opracowane i wdrożone odrębne procedury opisujące proces publikowania kart. Regionalny Dyrektor wydał Zarządzenie wewnętrzne nr 2/2016 z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie zasad wprowadzania kart informacyjnych do publicznie dostępnego wykazu danych oraz publikowania obwieszczeń i zawiadomień.

(akta kontroli str. 2726-2817, 3329-3330)

#### Stwierdzone nieprawidłowości

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

Z analizy 44 wydruków kart informacyjnych o dokumentach, sporządzanych w ramach postępowań o wydanie DŚU (dalej: „karta informacyjna”) umieszczonych w PDWD wynika, że:

- a) karty informacyjne o 14 spośród 23 dokumentów wytworzonych po 1 stycznia 2017 r. zostały wprowadzone do PDWD od 18 do 313 dni od wytworzenia tych dokumentów, pomimo że zgodnie z art. 21 ust. 4 uoos, dane o dokumentach są zamieszczane w PDWD w terminie 14 dni od ich wytworzenia lub przekazania władzom publicznym właściwym do ich udostępnienia;
- b) w jednej karcie wskazano opisywany dokument jako wniosek o udzielenie wskazań lokalizacyjnych podczas gdy karta dotyczyła wniosku o wydanie DŚU;
- c) w jednym przypadku niewłaściwie wskazano zakres przedmiotowy dokumentu – podając że dotyczy on raportu ooś podczas gdy dotyczył wniosku o uzgodnienie wrp przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000;
- d) w 37 kartach informacyjnych dotyczących 44 dokumentów wybranych do badania nie było wypełnionej rubryki „dokument zatwierdził” oraz „data zatwierdzenia dokumentu”;
- e) w jedenastu przypadkach w rubryce „czy dokument jest ostateczny tak/nie” wpisano „nie”, pomimo że dotyczyło to wniosków lub postanowień wydanych w toku procedowania wniosku i to w sytuacji gdy wydane zostały DŚU, a dokumenty w karcie miały oznaczenie „dokument ostateczny”;
- f) w pięciu przypadkach nie było podanych numerów kart innych dokumentów w sprawie;
- g) karty informacyjne dotyczące trzech dokumentów nie zostały umieszczone w PDWD, w tym w dwóch przypadkach pod numerem postanowienia figurował inny dokument.

Regionalny Dyrektor wyjaśniła: *Wypełnianie kart w wykazie w celu ich publikacji w PDWD jest jednym z wielu czynności wykonywanych przez pracownika merytorycznego prowadzącego sprawę. Z uwagi na liczbę prowadzonych jednocześnie spraw (od 2017 r.), znaczne obciążenie pracownika oraz mnogość innych czynności technicznych (uzupełnienia Bazy ocen oddziaływania na środowisko, przygotowywanie obwieszczeń i zawiadomień do stron na BIP) oraz czynności procesowych wykonywanych w każdej z prowadzonych spraw, zdarzyły się przypadki opóźnień w uzupełnianiu kart w PDWD. Zdarzają się także problemy techniczne związane z dostępem do usługi, co powoduje odłożenie czynności uzupełnienia karty do PDWD na kolejne dni. Z uwagi na dużą liczbę prowadzonych spraw, trudno potem wrócić, aby ponownie uzupełnić kartę. Należy zaznaczyć, że obciążenie pracownika czynnościami technicznymi, jak uzupełnienie Bazy ooś czy wypełnianie kart do PDWD ma wpływ na m.in. na długość postępowania. Także nieoczekiwane nieobecności pracowników (z powodu choroby) mogą się przyczynić do tego, że wypełnienie karty nastąpi z opóźnieniem. (...) W przypadku kart dotyczących wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jej uzupełnianie następuje jednocześnie z zawiadomieniem stron postępowania o wszczęciu postępowania (...). Upublicznienie karty w terminie 14 dni od wpływu wniosku mogłoby w niektórych przypadkach powodować zamieszanie. W przypadku stwierdzenia braków we wniosku i pozostawienia sprawy bez rozpoznania (mimo wezwania do uzupełnienia wniosku), pozostałaby w PDWD karta wniosku. Wystąpienie wnioskodawcy z ponownym wnioskiem generowałoby konieczność założenia kolejnej karty w PDWD. Oznaczałoby to, że w systemie znalazły by się dwie karty na to samo przedsięwzięcie. Z uwagi na ilość spraw, pracownik nie jest w stanie stwierdzić kompletności wniosku w ciągu 14 dni od daty jego wpływu do organu.*

*Opublikowanie karty w PDWD jest możliwe po wprowadzeniu danych do wymaganych pól oznaczonych \*, tj.: rok; rodzaj dokumentu; temat dokumentu;*



*nazwa dokumentu; zakres przedmiotowy dokumentu-opis dokumentu; obszar, którego dokument dotyczy, zgodnie z podziałem administracyjnym kraju; dokument wytworzył; miejsce przechowywania dokumentu (...). Pracownicy uzupełniają niezbędne dane w kartach, aby można było ją opublikować. (...) Czasami zdarza, że przez nieuwagę nie umieszczają jakiejś informacji. Spowodowane to jest m.in. pośpiechem, który wynika z dużej ilości spraw i wpływającymi terminami ich załatwienia. Ewentualne błędy we wprowadzaniu kart wynikają z działania pracowników pod presją czasu i ilości spraw oraz konieczności wykonania w tych sprawach wielu różnych czynności administracyjnych i faktycznych o dużym poziomie skomplikowania. Występują również błędy w działaniu systemu, które mogą skutkować nieprawidłowościami. (...) Dane wymienione (...) w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza RDOŚ. Jednak z uwagi na nieokreślony czas na przedłożenie przez inwestora raportu w odpowiedzi na postanowienie, o którym mowa w art. 97 ust. 1, często przekraczający okres miesięcy a nawet lat, a także brak gwarancji na jakiegokolwiek podjęcie działań przez inwestora, RDOŚ w Poznaniu traktuje postępowania prowadzone w kierunku wydania postanowień, o których mowa w art. 97 ust. 1 i art. 98 ust. 1 jako odrębne sprawy. Z tego powodu w ocenie tut. organu w ww. przypadkach nie zachodzi konieczność podawania numerów kart innych dokumentów w sprawie. (...) W sprawie WPN-I.43.32.2016.JP w wyniku omyłki pracownika wprowadzono błędną nazwę dokumentu – prawidłowa powinna brzmieć: „Postanowienie nakładające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia polegającego na BUDOWIE 10 BUD.MIESZK. JEDNORODZ., DZ.NR 152/5, OBR.WYLATKOWO, GM.POWIDZ.” W sprawie WPN-I.43.67.2016.JP w wyniku omyłki pracownika wprowadzono błędną nazwę dokumentu – prawidłowa powinna brzmieć: „Postanowienie uzgadniające warunki realizacji przedsięwzięcia polegającego na BUDOWIE 10 BUD.MIESZK. JEDNORODZ., DZ.NR 152/5, OBR.WYLATKOWO, GM.POWIDZ.” Sprawy WPN-I.43.82.2016.JP nie zamieszczono w wykazie poprzez przeoczenie pracownika. W większości przypadków (oprócz poz. 12 w tabeli załącznika do pisma KSI.410.005.04.2019/AK-9) ostateczność dotyczy wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko Dokumenty te nie zawierają informacji, czy są ostateczne, czy nie. Ponadto trudno zinterpretować co oznacza, że wniosek lub raport jest ostateczny? (...) Nie zmienia to jednak faktu, że interpretacja ostateczności tych dokumentów nie jest jasna. Co innego w przypadku decyzji i postanowień. W przypadku tych dokumentów ich ostateczność jest zrozumiała. Pozycja 12 w tabeli załącznika do pisma KSI.410.005.04.2019/AK-9) dotyczy karty postanowienia o obowiązku ooś. W dniu uzupełnienia karty w PDWD dokument ten nie był ostateczny. Tak jak wyjaśniono powyżej, z braku czasu i nadmiaru obowiązków pracownik zapomniał uzupełnić tą informację później.*

Zdaniem NIK problemy kadrowe lub obciążenie pracowników obowiązkami służbowymi nie mogą być usprawiedliwieniem do niewypełniania obowiązków określonych w art. 21 ust. 4 uooś oraz pomijania wprowadzania, określonych rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie<sup>62</sup>, danych do kart informacyjnych.

---

<sup>62</sup> Dz. U. Nr 186, poz. 1249.

W ocenie NIK było to postępowanie nierzetelne, a w przypadku nieprawidłowości wskazanej w punkcie a) postępowanie było niezgodne z art. 21 ust. 4 uoos.

(akta kontroli str. 2728-2817, 3263-3335)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Podejmowane przez Regionalnego Dyrektora działania nie zapewniły zgodnego z obowiązującymi przepisami prawa umieszczania w PDWD dokumentów wytworzonych lub otrzymanych w ramach postępowań m.in. o wydanie DŚU, uzgodnienie wrp oraz o ustalenie obowiązku przeprowadzenia ocen oddziaływania przedsięwzięć na obszar Natura 2000.

### IV. Uwagi i wnioski

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

- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
- Wnioski
- 1) Terminowe załatwianie spraw związanych z wydawaniem DŚU, opiniowaniem obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko, w tym na obszar Natura 2000 oraz uzgadnianiem wrp.
  - 2) Formułowanie i kierowanie do wnioskodawców wezwań zawierających wszystkie elementy określone w art. 54 Kpa.
  - 3) Podejmowanie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, w tym wykorzystywanie posiadanych danych i informacji dotyczących danej sprawy;
  - 4) Zapewnienie bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych zapobiegających utracie danych (m.in. metryk spraw).
  - 5) Wydawanie opinii co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na podstawie kart informacyjnych przedsięwzięcia spełniających wymogi prawa.
  - 6) Wprowadzanie i aktualizowanie danych w bazie ooś oraz zgodne z obowiązującymi przepisami oraz rzetelne umieszczanie w PDWD kart informacyjnych o wszystkich wymaganych dokumentach sporządzanych w ramach postępowań m.in. o wydanie DŚU, uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięć;
  - 7) Wydawanie postanowień i DŚU po przeprowadzeniu rzetelnej analizy dokumentacji w danej sprawie oraz właściwe uzasadnianie podejmowanych rozstrzygnięć.

### V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

#### Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 16 stycznia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Środowiska

Kontrolerzy

Dyrektor  
Anna Krzywicka

Agnieszka Kołakowska  
Doradca ekonomiczny

Elżbieta Browińska  
Główny specjalista k.p.