



Nr ewid. 169/2011/P/11/144/LLU
LLU-4101-16-00/2011

Informacja o wynikach kontroli

**PRZYGOTOWANIE DO REALIZACJI
KLUCZOWYCH INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH
NA TERENIE WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO
POD WZGLĘDEM UWARUNKOWAŃ ŚRODOWISKOWYCH**

MISJA

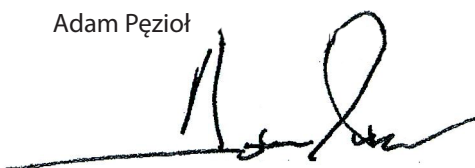
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

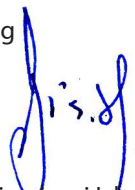
Dyrektor Delegatury w Lublinie:

Adam Pęziół



Akceptuję:

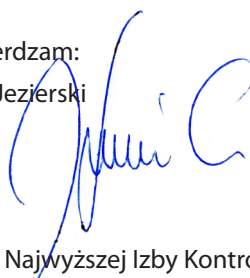
Wojciech Misiąg



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 20 czerwca 2012

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	8
2.1.1. Ocena ogólna	8
2.1.2. Oceny cząstkowe	10
2.2. Uwagi końcowe	14
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	15
3.1. Uwarunkowania	15
3.2. Wyniki kontroli	20
3.2.1. Przygotowanie budowy odcinków dróg ekspresowych i obwodnic miast	20
3.2.2. Przygotowanie budowy regionalnego lotniska użytku publicznego w Świdniku	28
3.2.3. Ustalanie środowiskowych uwarunkowań realizacji kluczowych inwestycji infrastrukturalnych	33
4. INFORMACJE DODATKOWE	39
4.1. Organizacja kontroli	39
4.2. Metodyka kontroli	39
4.3. Przebieg kontroli	39
4.4. Finansowe rezultaty kontroli	40
5. ZAŁĄCZNIKI	41

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

decyzja środowiskowa /lub DŚU/	decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji planowanego przedsięwzięcia
dyrektywa 85/337/ EWG	dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. U. UE L 175 z 5.07.1985, s.40)
dyrektywa ptasia	dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. U. UE L 103 z 25.04.1979, s.1)
dyrektywa siedliskowa	dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. UE L 206 z 22.07.1992, s.7)
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
GDDKiA O/L	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie
GDOŚ	Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
GDOŚ/Wa	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie
KE	Komisja Europejska
KFD	Krajowy Fundusz Drogowy
kpa	ustawa z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
N2000	obszar Natura 2000
PBDK 2011–2015	„Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015”, przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r.
PLL S.A.	Port Lotniczy Lublin Spółka Akcyjna z siedzibą w Lublinie
poś	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.)
raport środowiskowy	raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko
RDOŚ	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Lublinie
RDOŚ/L	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie
specustawa drogowa /lub uszprid/	ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.)
specustawa lotniskowa /lub uszpril/	ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. Nr 42, poz. 340 ze zm.)
uiooś	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.)
UE	Unia Europejska
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82)
ZRID	decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej
ZRIL	decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego

Kontrola miała charakter planowy i zasięg regionalny, jej zakresem objęto prowadzone w latach 2009–2011 przygotowania do realizacji – pod względem wymogów środowiskowych – inwestycji drogowych z terenu województwa lubelskiego ujętych w PBDK 2011–2015 (odcinki dróg ekspresowych: S-12, S-17, S-19 i obwodnice miast położonych na trasie dróg krajowych) oraz budowy regionalnego portu lotniczego w Świdniku.

Kontrola dotyczyła zagadnień z zakresu budowy infrastruktury komunikacyjnej i ochrony środowiska, mających istotne znaczenie dla rozwoju województwa lubelskiego. Walory przyrodnicze stanowią jeden z atutów regionu, a stan infrastruktury komunikacyjnej przesądza często o decyzjach inwestorów dotyczących lokalizacji inwestycji tworzących miejsca pracy.

Pogodzenie wymogów ochrony środowiska przyrodniczego, z koniecznością stworzenia warunków do wybudowania nowoczesnej infrastruktury komunikacyjnej łączącej Lubelszczyznę z innymi regionami Polski i Europy, stanowi trudne wyzwanie dla organów administracji publicznej odpowiedzialnych za jego ochronę oraz za ustalenie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację tych inwestycji.

Właściwe rozwiązywanie istniejących konfliktów w tym obszarze ma istotny wpływ na tworzenie odpowiednich warunków dla zrównoważonego rozwoju regionu oraz na dostęp do funduszy europejskich, niezbędnych do sfinansowania planowanych inwestycji infrastrukturalnych.

Ważną rolę w tym zakresie odgrywają także podmioty publiczne odpowiedzialne za przygotowanie do realizacji kluczowych dla województwa lubelskiego inwestycji komunikacyjnych. To od prawidłowości ich działań zależy także ograniczenie możliwości wystąpienia konfliktów na tle środowiskowym i stworzenie warunków do szybkiego osiągnięcia założonych celów.

Zagadnienia objęte kontrolą są przedmiotem zainteresowania lokalnej społeczności, pozarządowych organizacji ekologicznych, mediów, posłów z regionu, organów administracji rządowej, a także władz samorządowych Lubelszczyzny.

Przedstawione wyżej okoliczności stanowiły dla NIK inspirację do przeprowadzenia niniejszej kontroli.

Kontrola P/11/144 pt. „Przygotowanie do realizacji kluczowych inwestycji infrastrukturalnych na terenie województwa lubelskiego pod względem uwarunkowań środowiskowych” została podjęta przez NIK z własnej inicjatywy.

Zakres kontroli mieścił się w priorytetowych kierunkach kontroli NIK na lata 2009–2011, w ramach dwóch głównych kierunków kontroli ustalonych w Planie pracy NIK na 2011 r.:

- 1) *Państwo sprawne i przyjazne Obywatelowi*, obszar badań kontrolnych: *Ochrona i kształtowanie środowiska oraz racjonalne wykorzystanie jego zasobów*,
- 2) *Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi*, obszar badań kontrolnych: *Funkcjonowanie oraz rozwój infrastruktury*.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli było dokonanie oceny czy podmioty odpowiedzialne za kluczowe inwestycje infrastrukturalne na terenie województwa lubelskiego (tj. za budowę odcinków krajowych dróg ekspresowych, obwodnic miast i lotniska regionalnego), a także organ wydający decyzje środowiskowe dla tych przedsięwzięć, prawidłowo wykonywali swoje zadania związane z przygotowaniem realizacji tych inwestycji pod względem uwarunkowań środowiskowych.

Cele cząstkowe

Cele cząstkowe podzielone były na dwie grupy, w zależności od rodzaju zadań realizowanych przez jednostki objęte kontrolą. Grupa pierwsza, dotycząca działalności podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie inwestycji do realizacji (GDDKiA O/L i PLL S.A.), obejmowała w szczególności dokonanie ocen:

- czy dla przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu budowy infrastruktury komunikacyjnej sporządzono niezbędne analizy i opracowania środowiskowe oraz uzyskano wymagane decyzje środowiskowe (DŚU) i czy brak takich opracowań lub tych decyzji nie blokuje realizacji zadań?
- czy w dokumentacji projektowej i przetargowej uwzględniono wymagania dotyczące ochrony środowiska określone w DŚU?
- czy kontrolowane podmioty przekazywały środki publiczne organizacjom ekologicznym i czy miało to związek z ubieganiem się o uzyskanie DŚU lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji?
- czy sposób przygotowania planowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych pod względem wymogów ochrony środowiska, mógł negatywnie wpłynąć na możliwość ich finansowania z udziałem środków pochodzących z funduszy UE?

Grupa druga, dotycząca działalności organu wydającego decyzje środowiskowe (RDOŚ/L), obejmowała w szczególności dokonania ocen:

- czy postępowania związane z oceną oddziaływania na środowisko planowanych inwestycji infrastrukturalnych i wydaniem decyzji środowiskowych prowadzone były zgodnie z obowiązującymi przepisami?
- czy istotne warunki i wymagania dotyczące ochrony środowiska, ustalone w DŚU wydanych przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie dla kluczowych przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu infrastruktury komunikacyjnej były uzasadnione wynikami przeprowadzonych postępowań w sprawie oceny oddziaływania tych przedsięwzięć na środowisko?

Podstawa prawna, kryteria, standardy kontroli

Kontrola działalności organu wydającego decyzje środowiskowe dla kluczowych inwestycji infrastrukturalnych (RDOŚ/L) została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności wymienionych w art. 5 ust. 1 tej ustawy.

Kontrola działalności inwestora odpowiedzialnego za inwestycje drogowe (GDDKiA O/L) została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).

Kontrola działalności inwestora odpowiedzialnego za budowę lotniska regionalnego w Świdniku (PLL S.A.) została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności, wymienionych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK.

Kontrola została przeprowadzona zgodnie ze *Standardami kontroli NIK*¹.

¹ *Standardy kontroli NIK* dostępne są pod adresem: www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik

Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrolą w szczególności objęto:

- postępowania w sprawie ustalenia uwarunkowań środowiskowych dla przedsięwzięć objętych zakresem przedmiotowym kontroli, zakończone wydaniem decyzji środowiskowej w okresie objętym kontrolą,
- realizację wynikających z uiooś uprawnień społeczeństwa i organizacji ekologicznych do udziału w procedurach oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć objętych kontrolą,
- rzetelność raportów środowiskowych przedkładanych przez inwestorów wraz z wnioskami o wydanie DŚU,
- prawidłowość ustalania uwarunkowań środowiskowych zgody na realizację badanych przedsięwzięć,
- przestrzeganie wytycznych dotyczących standardów przygotowania – pod względem środowiskowym – projektów inwestycyjnych przewidzianych do finansowania z udziałem środków UE,
- przestrzeganie wymogów zawartych w decyzji środowiskowej, w dokumentacji projektowej inwestycji,
- rzetelność wypełnienia przez inwestorów wymogów formalnych dotyczących pozyskania pozwoleń i decyzji wymaganych przepisami z zakresu ochrony środowiska, niezbędnych do legalnego przeprowadzenia procesu inwestycyjnego,
- legalność finansowania pozarządowych organizacji ekologicznych przez inwestorów publicznych.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Lublinie, w poniższych jednostkach:

- 1) Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie (urząd organu wydającego decyzje środowiskowe),
- 2) Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie (oddział GDDKiA - inwestora prowadzącego kluczowe inwestycje drogowe na terenie województwa lubelskiego),
- 3) spółce Port Lotniczy Lublin S.A. z siedzibą w Lublinie będącej inwestorem budowy portu lotniczego w Świdniku (100% akcji Spółki posiadały jednostki samorządu terytorialnego).

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2009–2010 i rok 2011 (do września). Zdarzenia zaistniałe przed 1 stycznia 2009 r. obejmowano badaniami, gdy było to niezbędne dla rzetelnego wyjaśnienia kontrolowanych zagadnień.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

2.1.1 Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie², pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez inwestorów (Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie oraz Port Lotniczy Lublin S.A.) zadań związanych z przygotowaniem do realizacji – pod względem uwarunkowań środowiskowych – budowy na terenie województwa lubelskiego odcinków krajowych dróg ekspresowych i obwodnic miast objętych Programem Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 oraz budowy regionalnego portu lotniczego w Świdniku.

NIK ocenia również pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Lublinie zadań związanych z ustaleniem środowiskowych uwarunkowań realizacji tych przedsięwzięć infrastrukturalnych.

Generalna Dyрекcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie (GDDKiA O/L) wykonywała terminowo i na ogół prawidłowo zadania związane z przygotowaniem kluczowych inwestycji drogowych pod względem uwarunkowań środowiskowych (poza opisanymi dalej przypadkami). Do czasu kontroli NIK, GDDKiA O/L sporządziła wymaganą dokumentację środowiskową i uzyskała decyzje ustalające środowiskowe uwarunkowania (DŚU) dla wszystkich przedsięwzięć planowanych do realizacji w ramach czterech zadań inwestycyjnych³ wymienionych w Załączniku Nr 1 do PBDK 2011–2015, prowadzonych przez ten Oddział. Uzyskanie wymaganych decyzji środowiskowych pozwoliło na wystąpienie do wojewody o wydanie decyzji zezwalających na realizację inwestycji drogowych (ZRID) dla wszystkich odcinków realizacyjnych, które wyodrębniono⁴ w ramach zadań ujętych w Załączniku Nr 1, prowadzonych przez GDDKiA O/L. Do końca 2011 roku uzyskano decyzje ZRID i zlecono wykonanie wszystkich zadań. Wypełniono tym samym założenia PBDK 2011–2015, zgodnie z którymi realizacja tych zadań miała się rozpocząć do 2013 r. [str. 15-16, 20-21]

Zaawansowanie prowadzonych przez GDDKiA O/L prac nad sporządzeniem raportów oceniających oddziaływanie na środowisko i uzyskaniem decyzji ustalających środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia, w przypadkach dziesięciu zadań inwestycyjnych ujętych w Załączniku Nr 2 do PBDK 2011–2015, prowadzonych przez ten Oddział, w końcowym okresie kontroli (wrzesień 2011 r.) było odpowiednie do założeń tego Programu⁵. GDDKiA O/L uzyskała decyzje środowiskowe dla czterech zadań, dla czterech innych złożono do RDOŚ/L wnioski o wydanie decyzji środowiskowych, a w przypadkach dwóch pozostałych zadań prowadzono prace nad przygotowaniem dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosków o wydanie takich decyzji. [str. 16, 21]

Nieprawidłowości stwierdzone w kontrolowanej działalności GDDKiA O/L dotyczyły w szczególności: nierzetelnego przygotowania raportu środowiskowego dla przebudowy odcinka drogi DK-12/17 Lublin-Piaski w części dotyczącej drogi dojazdowej nr 7, a także niezapewnienia dla

² W czterostopniowej skali ocen zgodnej ze Standardami kontroli NIK (tj.: ocena pozytywna, ocena pozytywna pomimo uchybień, ocena pozytywna pomimo nieprawidłowości, ocena negatywna).

³ GDDKiA O/L odpowiada za cztery zadania inwestycyjne ujęte w Załączniku Nr 1, tj. za: budowę drogi S-17 odcinek Kurów-Lublin-Piaski wraz z obwodnicą Lublina (Lp. 35), budowę obwodnic: Kocka i Woli Skromowskiej (Lp. 36) oraz Frampola (Lp. 50) i Hrubieszowa (Lp. 51).

⁴ Zadanie inwestycyjne pn. „Budowa drogi S-17 odcinek Kurów-Lublin-Piaski” (Lp. 35) podzielono na pięć głównych zadań/odcinków realizacyjnych (nr: 1, 2, 3, 4 i 5), które objęto odrębnymi procedurami uzyskania ZRID oraz udzielenia zamówień na ich wykonanie. W wyniku dodatkowych podziałów wyodrębniono także podzadania: 2a, 3a, 4.1, 4.2, 5a.

⁵ W Załączniku Nr 2 ujęto 10 zadań z terenu województwa lubelskiego prowadzonych przez GDDKiA O/L, do realizacji których planuje się przystąpić po 2013 r. Dla tych zadań nie ma jeszcze zapewnionego finansowania i nie określono szczegółowego harmonogramu ich wykonania.

łącznika drogowego biegnącego od węzła „Dąbrowica” do granic administracyjnych miasta Lublin (podzadanie nr 2a na budowie obwodnicy Lublina) decyzji środowiskowej wydanej przez RDOŚ/L⁶. Na skutek tych nieprawidłowości GDDKiA wyłączyła te zakresy robót drogowych z finansowania z udziałem środków funduszy UE, co oznacza konieczność sfinansowania ich realizacji w całości ze środków krajowych (KFD). W przypadku drogi dojazdowej nr 7 ww. nieprawidłowość, oprócz generowania dodatkowych kosztów stworzyła ponadto zagrożenie dla terminowej realizacji pełnego zakresu robót drogowych przewidzianych do wykonania w obrębie węzła drogowego „Świdnik”, koniecznych dla zapewnienia pełnej funkcjonalności zaprojektowanych w tym rejonie rozwiązań komunikacyjnych⁷ służących do obsługi ruchu lokalnego. [str. 20-21, 22, 25-26]

Spółka Port Lotniczy Lublin S.A. prawidłowo przygotowała pod względem wymogów środowiskowych realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie pierwszego etapu regionalnego lotniska użytku publicznego w Świdniku (tj. bez bazy towarowej CARGO przewidzianej w docelowej koncepcji portu lotniczego) i 19 maja 2010 r. otrzymała od Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie (RDOŚ/L) decyzję środowiskową dla tego zakresu inwestycji. Decyzja ta została zaskarżona do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (GDOŚ), który rozstrzygnięciem z 25 sierpnia 2010 r. utrzymał ją w mocy⁸. Pozwoliło to Spółce na wystąpienie do Wojewody Lubelskiego z wnioskiem o wydanie decyzji zezwalającej na realizację tej inwestycji w trybie specustawy lotniskowej. Wydanie takiej decyzji przez Wojewodę 18 października 2010 r. – z rygiorem natychmiastowej wykonalności – umożliwiło rozpoczęcie w listopadzie 2010 r. budowy portu lotniczego. [str. 28-32]

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Lublinie (RDOŚ) zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów prowadziła postępowania w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji planowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych, wszczęte po wejściu w życie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (uiooś) i utworzeniu RDOŚ (15 listopada 2008 r.). Sprawdzeniem objęto siedem takich postępowań zakończonych wydaniem DŚU w okresie objętym kontrolą. Nieprawidłowości stwierdzono natomiast w dwóch sprawach⁹ wszczętych przez Wojewodę Lubelskiego na wniosek GDDKiA O/L przed 15 listopada 2008 r., które nie zostały zakończone przed wejściem w życie uiooś i przeszły do właściwości RDOŚ/L. Zgodnie z przepisami przejściowymi uiooś, sprawy te prowadzone były przez RDOŚ na podstawie wcześniej obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska (poś). [str. 33-38]

⁶ W przypadkach łączników stanowiących podzadania nr 3a i 5a na budowie obwodnicy Lublina, środowiskowe uwarunkowania ich realizacji określone zostały w DŚU wydanych przez RDOŚ/L.

⁷ Z uwagi na częściowe uchylenie DŚU wydanej dla zadania realizacyjnego nr 5, przygotowanie budowy drogi dojazdowej nr 7 zostało objęte odrębnym trybem postępowania w zakresie wynikającym z wyroku sądu administracyjnego. Uzupełniająca DŚU dla drogi dojazdowej nr 7 została wydana przez RDOŚ/L 23.02.2012 r. Dla podjęcia jej budowy wymagane jest jednak jeszcze uzyskanie decyzji ZRID (decyzja wydana przez wojewodę dla zadania realizacyjnego nr 5 nie objęła drogi dojazdowej nr 7).

⁸ DŚU i decyzja GDOŚ rozstrzygająca odwołania zostały zaskarżone do WSA/Wa (Sygn. akt SA/Wa 2045/10) przez osoby fizyczne i Stowarzyszenie „I.”. Do końca 2011 r. WSA/Wa nie zakończył postępowania i nie wydał wyroku w tej sprawie.

⁹ Były to postępowania dotyczące: 1) wydania DŚU dla budowy zachodniej części obwodnicy Lublina (od węzła drogowego „Dąbrowica” do węzła „Konopnica”); 2) wydania uzupełniającej DŚU dla drogi dojazdowej nr 7, po częściowym uchyleniu przez sąd administracyjny decyzji środowiskowej wydanej w marcu 2008 r. dla przebudowy drogi DK-12/17 na odcinku Lublin-Kurów.

2.1.2 Oceny częstkowe

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie

GDDKiA O/L terminowo przygotowała wymaganą przepisami uiooś dokumentację, w tym raporty środowiskowe, niezbędną do uzyskania decyzji ustalających środowiskowe uwarunkowania realizacji czterech zadań inwestycyjnych ujętych w Załączniku Nr 1 do PBDK 2011–2015. Błędy i nieścisłości występujące w raportach środowiskowych przedkładanych do RDOŚ wraz z wnioskami o wydanie DŚU były przez GDDKiA O/L rzetelnie korygowane i po zaleconych poprawkach raporty środowiskowe spełniały wymogi art. 66 uiooś. [str. 21–22]

Powyższa ocena nie dotyczy raportu środowiskowego¹⁰ przygotowanego przez GDDKiA O/L w 2006 r. dla przedsięwzięcia pn. „Przebudowa drogi krajowej DK-12/17 na odcinku Lublin-Piaski do parametrów drogi ekspresowej”¹¹, który w części dotyczącej budowy drogi dojazdowej nr 7 został przygotowany nierzetelnie – nie przeprowadzono oceny wpływu na środowisko wycięcia 1 ha lasu w związku z budową drogi dojazdowej nr 7. Skutkowało to uchynieniem¹² w czerwcu 2010 r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (WSA/Wa) zaskarżonej DŚU w tej części, co powoduje zagrożenie dla terminowej realizacji pełnego zakresu robót budowlanych przewidzianych w ramach kontraktu zawartego z wykonawcą odcinka Lublin-Piaski drogi S-12/17 (nie przekazano wykonawcy placu budowy drogi dojazdowej nr 7 w terminie ustalonym w harmonogramie). [str. 22]

GDDKiA O/L zgodnie z przyjętymi założeniami wykonywał także działania związane z przygotowaniem uwarunkowań środowiskowych dla zadań inwestycyjnych ujętych w Załączniku Nr 2 do PBDK 2011–2015, których realizacja przewidywana jest po 2013 r. Na obecnym etapie przygotowań, zagrożenia dla terminowego ustalenia uwarunkowań środowiskowych planowanej inwestycji drogowej stwierdzono w przypadku przedsięwzięcia polegającego na budowie zachodniej części obwodnicy Lublina w ciągu drogi ekspresowej S-19 (od węzła drogowego „Dąbrowica” do węzła „Konopnica”). Zagrożenie to jest związane z zaskarżeniem przez osoby fizyczne i organizację ekologiczną decyzji środowiskowej wydanej przez RDOŚ/L 20 marca 2009 r. dla tego przedsięwzięcia i trwającymi od kilku lat postępowaniami w tej sprawie przed sądami administracyjnymi, ze zmiennymi rozstrzygnięciami¹³. [str. 23]

NIK stwierdza, że niecelowe i niegospodarne było – na obecnym etapie przygotowań do budowy zachodniej części obwodnicy Lublina – zlecenie przez GDDKiA O/L w marcu 2010 r. opracowania kompleksowej dokumentacji projektowej w stadium projektu budowlanego i wykonawczego oraz dokumentacji przetargowej, a także pełnienia nadzoru autorskiego w czasie robót budowlanych na tym zadaniu, za kwotę 3.294,8 tys. zł¹⁴. W tym czasie przed sądem administracyjnym toczyło się bowiem postępowanie związane z zaskarżeniem decyzji środowiskowej, którego wynik mógł wpłynąć na ponowne otwarcie kwestii przebieg tej części trasy obwodnicy Lublina, a rozwiązania projektu budowlanego bezpośrednio zależą od trasy drogi. Przedsięwzięcie to nie było ponadto

¹⁰ Raport ten był wykorzystywany w postępowaniu dotyczącym ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji tego przedsięwzięcia prowadzonym przez Wojewodę Lubelskiego, zakończonym wydaniem 26.02.2008 r. decyzji środowiskowej dla przebudowy odcinka drogi S-12/17 Lublin-Piaski.

¹¹ Obecnie jest to zadanie/odcinek realizacyjny nr 5 w ramach zadania inwestycyjnego (Lp. 35) pn. „Budowa drogi S-17 Kurów-Lublin-Piaski” z Załącznika Nr 1 do PBDK 2011–2015.

¹² Wyrok z 2 czerwca 2010 r. (Sygn. akt IV SA/Wa 703/09).

¹³ WSA/Wa wyrokiem z dnia 14 lipca 2011 r. (sygn. akt IV SA/Wa 524/10) uchylił zaskarżoną decyzję środowiskową i decyzję GDOŚ rozstrzygającą odwołania od DŚU. Od ww. wyroku kasację do NSA złożyła GDDKiA. NSA 6 marca 2012 r. uwzględnił skargę kasacyjną złożoną przez GDDKiA, uchylił ww. wyrok WSA/Wa i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

¹⁴ Za wykonanie dokumentacji projektowej 2.932,6 tys. zł, za nadzór autorski 296,9 tys. zł.

przewidziane do finansowania i wykonania w ramach priorytetów przyjętych dla PBDK 2008–2012 (budowa sieci dróg zapewniających obsługę ruchu związanego z EURO 2012). W 2010 r. w GDDKiA trwały prace nad aktualizacją Programu Budowy Dróg Krajowych, w wyniku których realizację tego zadania w ramach PBDK 2011–2015 przewidziano po roku 2013. [str. 24-25]

W dokumentacji projektowej sporządzonej na zlecenie GDDKiA O/L dla drogowych zadań inwestycyjnych objętych Załącznikiem Nr 1 do PBDK 2011–2015, wykorzystywanej przy udzielaniu zamówień publicznych na wykonanie odcinków dróg, rzetelnie uwzględniono zawarte w decyzjach środowiskowych wymagania dotyczące ochrony środowiska, odnoszące się m.in. do ilości i sposobu wykonania przejść dla zwierząt oraz ekranów akustycznych. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono jedynie w przypadku dokumentacji projektowej obwodnicy Kocka i Woli Skromowskiej, w której nie uwzględniono wymogów DŚU dotyczących wykonania ekranów akustycznych. [str. 24]

NIK nie stwierdziła, aby GDDKiA O/L przekazywała w okresie objętym kontrolą środki publiczne organizacjom ekologicznym w związku ze staraniami o uzyskanie DŚU i decyzji ZRID dla zadań inwestycyjnych objętych PBDK 2011–2015.

Nierzetelne przygotowanie raportu środowiskowego dla przebudowy odcinka drogi DK-12/17 Lublin-Piaski do parametrów drogi ekspresowej, w części dotyczącej drogi dojazdowej nr 7 oraz niecelowe zaniechanie przez GDDKiA O/L starań o uzyskanie decyzji środowiskowej wydanej przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie dla budowy łącznika drogowego o długości ok. 2 km, od węzła drogowego „Dąbrowica” na obwodnicy Lublina do granic administracyjnych miasta doprowadziło do wyłączenia przez GDDKiA tego zakresu robót drogowych z projektów objętych dofinansowaniem w ramach programów operacyjnych¹⁵ korzystających z funduszy europejskich. Działania i zaniechania Oddziału GDDKiA w Lublinie w tych sprawach NIK ocenia także jako niegospodarne, gdyż ich konsekwencją będzie konieczność sfinansowania realizacji tych robót w całości ze środków krajowych, bez możliwości uzyskania refundacji do 85% wydatków kwalifikowalnych. Oznacza to wydatkowanie z KFD na te zadania szacunkowo kwoty o ok. 49.906,4 tys. zł większej niż w przypadku objęcia ich dofinansowywaniem w ramach POIiŚ. [str. 25-26]

Port Lotniczy Lublin S.A.

Spółka PLL S.A. sporządziła w wymaganym przepisami uiooś zakresie analizy i opracowania z zakresu ochrony środowiska, w tym raport środowiskowy, niezbędne do rzetelnej oceny oddziaływania na środowisko inwestycji polegającej na budowie I etapu regionalnego lotniska użytku publicznego w Świdniku (bez bazy CARGO) i uzyskała 19 maja 2010 r. decyzję środowiskową RDOŚ/L dla planowanego przedsięwzięcia¹⁶. [str. 30]

Spółka ograniczyła zakres raportu środowiskowego oceniającego oddziaływanie na środowisko planowanego przedsięwzięcia oraz wnioski o wydanie decyzji ustalającej środowiskowej uwarunkowania jego realizacji, wyłącznie do pierwszego etapu budowy portu lotniczego w Świdniku, polegającego na wykonaniu infrastruktury lotniska służącej do obsługi ruchu pasażerskiego (tj. bez bazy CARGO mającej obsługiwać przeładunki towarowe). Pozwoliło to na uniknięcie rozstrzygania, na tym etapie realizacji projektu, zasadności zarzutów dotyczących negatywnego wpływu hałasu

¹⁵ Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) lub Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW). Projekty infrastrukturalne realizowana w ramach tych programów otrzymują dofinansowanie w wysokości do 85% kwalifikowalnych wydatków.

¹⁶ Od decyzji złożono odwołania do organu II instancji (GDOŚ). DŚU i decyzja GDOŚ rozstrzygająca odwołania, zostały zaskarżone do WSA/Wa (Sygn. akt SA/Wa 2045/10). Do końca 2011 r. WSA/Wa nie wydał jeszcze wyroku w tej sprawie.

generowanego przez towarowy ruch lotniczy na warunki życia mieszkańców pobliskich terenów miejskich, zgłaszanych przez osoby i organizacje zaskarżające DŚU.

Skarżący zgłaszali zastrzeżenia m.in. co do możliwości zgodnego z przepisami funkcjonowania w tej lokalizacji, tj. w bezpośredniej bliskości chronionych przed nadmiernym hałasem mieszkaniowych terenów miejskich, lotniska z pełnym całodobowym zakresem intensywnego ruchu pasażerskiego i towarowego. W ocenie organów administracji publicznej właściwych do spraw ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanej inwestycji, wątpliwości te wykraczały poza zakres przedsięwzięcia zgłoszonego do realizacji w ramach wniosku o wydanie DŚU (pierwszy etap budowy portu lotniczego). [str. 29, 32]

W ocenie NIK, rozstrzygnięcia tych kwestii nie da się jednak uniknąć w przyszłości, jeżeli inwestor będzie zamierzał zrealizować kolejne etapy budowy portu lotniczego według docelowych założeń koncepcyjnych opracowanych dla portu lotniczego w Świdniku, tj. z pełnym zakresem operacyjnym (pasażerskim i towarowym). Wówczas jednak będzie można wykorzystać, do oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, rzeczywiste dane dotyczące poziomu hałasu generowanego przez ruch lotniczy prowadzony na lotnisku w Świdniku, pochodzące z monitoringu akustycznego terenów narażonych na hałas samolotów startujących i lądujących na tym lotnisku.

PLL S.A. zapewniła prawidłowe uwzględnienie w dokumentacji projektowej portu lotniczego w Świdniku, wykorzystywanej w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych na budowę poszczególnych obiektów lotniska, wymagań dotyczących ochrony środowiska określonych w decyzji środowiskowej wydanej dla tego przedsięwzięcia. [str. 30-31]

PLL S.A. w związku ze staraniami o uzyskanie DŚU oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji dla budowy regionalnego portu lotniczego w Świdniku na terenie, który obejmował część obszaru Natura 2000 PLH 060021 „Świdnik” (siedlisko kolonii susłów perełkowanych), podjęła współpracę z organizacjami ekologicznymi prowadzącymi działania na rzecz ochrony kolonii susłów przed negatywnym wpływem tej inwestycji. Wspólnie z tymi organizacjami powołano Fundację Ochrony Susła Perełkowanego, której celem jest m.in. ochrona populacji tego susła i jego siedlisk oraz wspieranie Spółki w zarządzaniu obszarem N2000. PLL S.A. w zgodzie z obowiązującym prawem przekazała tej Fundacji z własnych środków wpłatę na fundusz założycielski oraz darowizny na prowadzenie działalności statutowej. [str. 31]

PLL S.A. podjęła działania w celu właściwego przygotowania budowy portu lotniczego w Świdniku pod względem wymogów ochrony środowiska, tak aby spełnić warunki umożliwiające finansowania tej budowy z udziałem środków UE. Zrezygnowano z początkowych planów lokalizacji obiektów lotniska na terenach obszaru Natura 2000 PLH 060021 „Świdnik” i przesiedlenia kolonii susłów perełkowanych. Przesunięto obiekty lotniska poza obszar N2000 i przeprowadzono pełną analizę oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko w jego zmienionej lokalizacji, zgodnie ze standardami wyznaczanymi przez dyrektywę 85/337/EWG, której wykonanie zapewniają m.in. przepisy uiooś. Po tych zmianach, inwestycja została zaakceptowana przez Komisję Europejską i ujęta w Regionalnym Programie Operacyjnym dla Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013 (RPO WL), jako jeden z projektów kluczowych. [str. 28-32]

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Lublinie

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów prowadziła postępowania w sprawach ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji

przedsięwzięć infrastrukturalnych objętych kontrolą NIK, wszczęte po utworzeniu RDOŚ¹⁷ i zakończone wydaniem decyzji środowiskowych. Przy ich prowadzeniu stosowano się do wytycznych i standardów opracowanych w tym zakresie przez GDOŚ/Wa w oparciu o dyrektywy UE i krajowe regulacje prawne. Przestrzegano przepisów działu III rozdziały 1, 2, 3 i 4 uiooś, określających zasady działania organów administracji publicznej, służące zapewnieniu udziału społeczeństwa w ustalaniu uwarunkowań środowiskowych planowanych przedsięwzięć. Tam gdzie organizacje ekologiczne spełniające warunki określone w uiooś wyraziły taką chęć, umożliwiono im korzystanie z uprawnienia do udziału w postępowaniach na prawach strony. [str. 33-35]

Naruszenia przepisów kpa stwierdzono natomiast w dwóch sprawach związanych z postępowaniami wszczętymi przez Wojewodę Lubelskiego na wniosek GDDKiA O/L, prowadzonymi na podstawie przepisów poś, które nie zostały zakończone prawomocnymi decyzjami środowiskowymi przed wejściem w życie uiooś. Sprawy te po 15 listopada 2008 r. przeszły do właściwości RDOŚ/L na mocy przepisów art. 168 ust. 2 uiooś. [str. 35]

NIK stwierdziła przewlekłe działanie RDOŚ, naruszające art. 12 § 1 oraz art. 35 § 1 i 3 kpa, przy ustalaniu właściwości rzeczowej organu w postępowaniu w sprawie wydania uzupełniającej DŚU dla budowy drogi dojazdowej nr 7 (planowanej do wykonania na odcinku drogi S-12/17 Lublin-Piaski do obsługi ruchu lokalnego w rejonie węzła drogowego „Świdnik”), koniecznej w związku z uchynieniem przez WSA/Wa w tej części decyzji środowiskowej wydanej przez Wojewodę Lubelskiego w marcu 2008 r. dla przebudowy drogi DK-12/17 na odcinku Lublin-Piaski. Rozstrzygnięcie tej kwestii trwało 80 dni, pomimo postanowień art. 153 i art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁸ (dalej: ppsa) i treści uzasadnienia wyroku WSA/Wa¹⁹. [str. 35-38]

WSA/Wa stwierdził²⁰ naruszenie przepisów kpa w zakresie właściwego wyjaśnienia sprawy (art. 7, art. 77 § 1 i art. 80) w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia pn. „Budowa drogi ekspresowej S-19 na odcinku węzeł Dąbrowica – węzeł Konopnica z wyłączeniem węzła Dąbrowica i włączeniem do istniejącej drogi krajowej Nr 19”, tj. dla zachodniego odcinka obwodnicy Lublina. [str. 36]

Określając środowiskowe uwarunkowania realizacji planowanych przedsięwzięć dla kluczowych inwestycji z zakresu infrastruktury komunikacyjnej, RDOŚ/L rzetelnie i zgodnie z uiooś ustalał istotne warunki i wymagania dotyczące ochrony środowiska, konieczne do wypełnienia na wszystkich etapach realizacji przedsięwzięcia oraz w okresie użytkowania wybudowanych obiektów. Uwarunkowania w tym zakresie ustalano odpowiednio do wniosków wynikających z raportu środowiskowego i z postępowań w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji planowanych przedsięwzięć, przeprowadzonych z udziałem społeczeństwa i organizacji ekologicznych. [str. 33-34]

¹⁷ Regionalne dyrekcje ochrony środowiska utworzono 15.11.2008 r. na mocy przepisów uiooś.

¹⁸ Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

¹⁹ Wyrok WSA/Wa z dnia 2 czerwca 2010 r. (Sygn. akt IV SA/Wa 703/09), prawomocny od 12.08.2010 r. W uzasadnieniu wyroku WSA/Wa stwierdził m.in., że ponownie rozpoznając sprawę w tej części, organ wyda uzupełniającą decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody dla planowanego przedsięwzięcia w zakresie przebiegu drogi dojazdowej nr 7.

²⁰ Wyrok WSA/Wa z dnia 14 lipca 2011 r. - sygn. akt IV SA/Wa 524/10. Od wyroku kasację do NSA złożyła GDDKiA. NSA 6 marca 2012 r. uwzględnił skargę kasacyjną złożoną przez GDDKiA, uchylił ww. wyrok WSA/Wa i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

2.2 Uwagi końcowe

Komunikacyjne inwestycje infrastrukturalne objęte zakresem kontroli (drogi ekspresowe i lotnisko regionalnego o parametrach przyjętych dla portu lotniczego w Świdniku) zaliczane są do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Unijne standardy dotyczące przygotowania takich przedsięwzięć do realizacji oraz krajowe przepisy wdrażające dyrektywy UE z tego zakresu do systemu prawa krajowego, wymagają w takich przypadkach sporządzenia raportu środowiskowego i przeprowadzenia oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko oraz ustalenia środowiskowych uwarunkowań jego realizacji. Organy administracji publicznej zobowiązane są zapewnić społeczeństwu i organizacjom ekologicznym możliwości udziału w takiej ocenie na zasadach określonych w odpowiednich przepisach (uiooś i kpa). W ramach procedur oceny wymagane jest dokonanie analizy możliwych wariantów lokalizacji przedsięwzięcia i określenie wariantu najkorzystniejszego dla środowiska.

Postępowania w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji planowanego przedsięwzięcia, prowadzone przez RDOŚ po wejściu w życie uiooś (15.11.2008 r.) według przepisów tej ustawy, zapewniały dochowanie standardów wynikających z dyrektyw UE dotyczących przygotowania inwestycji z poszanowaniem wymogów ochrony środowiska oraz uprawnień społeczeństwa i organizacji ekologicznych.

Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim postępowań związanych z ustalaniem uwarunkowań środowiskowych dla przedsięwzięć drogowych wszczętych przed wejściem w życie przepisów uiooś, prowadzonych przez RDOŚ według poprzednio obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska (poś). Przygotowanie uwarunkowań środowiskowych dla takich przedsięwzięć wymaga szczególnej uwagi i staranności zarówno od inwestorów, jaki i od organu wydającego DŚU.

Niektóre z tych przedsięwzięć posiadały decyzje o lokalizacji trasy drogi wydane przed przeprowadzeniem postępowań w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Zgodnie z tymi decyzjami rezerwowano w planach zagospodarowania przestrzennego tereny pod pasy drogowe i prowadzono wykup działek gruntu na potrzeby budowy drogi. Postępowania w sprawie ustalenia uwarunkowań środowiskowych dla tych przedsięwzięć wymagały rozstrzygania wielu trudnych problemów. Jednym z nich było np. dokonanie wariantowania przebiegu tras drogi i uzasadnienie pod względem środowiskowym wariantu rekomendowanego do realizacji w sytuacji, gdy dla danego odcinka drogi istniały już decyzje lokalizacyjne wydane kilka lat wcześniej, w ramach innego porządku prawnego.

Wnioski wynikające z przeprowadzonych kontroli zawarto w wystąpieniach skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek. Szczegółowe ich opis, wraz z informacjami o sposobie realizacji, przedstawiono w rozdziale 3.2 *Wyniki kontroli* [str. 27-28 i 38].

3.1 Uwarunkowania

Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Zgodnie z założeniami *Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006–2020*, istotnym czynnikiem decydującym o wykorzystaniu szans rozwoju regionu i jego atrakcyjności dla mieszkańców oraz potencjalnych inwestorów jest stan infrastruktury transportowej i komunikacyjnej na Lubelszczyźnie. Przeprowadzone na potrzeby Strategii analizy wskazują, że słabymi stronami Lubelszczyzny jest niska dostępność komunikacyjna regionu (brak dróg przystosowanych do szybkiego ruchu; brak dostatecznej liczby mostów na Wiśle, Bugu i Wieprzu, stwarzający bariery współpracy międzyregionalnej; rzadka sieć połączeń kolejowych; brak lotniska o zasięgu regionalnym i międzynarodowym) oraz niska drożność komunikacyjna wewnątrz regionu (zły stan techniczny infrastruktury drogowej i kolejowej, niespójny układ powiązań komunikacyjnych).

Pomimo tego, że Lubelszczyzna leży na głównych szlakach komunikacyjnych łączących zachodnią i wschodnią część kontynentu europejskiego, postrzegana jest jako region peryferyjny, mało atrakcyjny inwestycyjnie. W dużej mierze wpływa na to słaba dostępność komunikacyjna. Niedorozwój i zła jakość sieci transportowych zwiększa koszty transakcyjne działalności gospodarczej, odcina wiele miejscowości od możliwości inwestycyjnych, zmniejsza szanse na wykorzystanie potencjału turystycznego, a także pogarsza niekorzystną sytuację na lokalnych rynkach pracy.

W związku z powyższym, realizacja projektów dotyczących budowy dróg szybkiego ruchu i budowy lotniska regionalnego jest bardzo ważna dla wykorzystania potencjału rozwojowego województwa lubelskiego. Wdrażane projekty z tego zakresu, takie jak: budowa odcinków dróg ekspresowych S-12, S-17, S-19 i obwodnic miast leżących na trasie tych dróg oraz budowa lotniska regionalnego w Świdniku, oparte są o krajowe i regionalne programy operacyjne finansowane z udziałem środków krajowych i funduszy europejskich.

Projekty te napotykają na bariery w realizacji wynikające nie tylko z problemów w ich sfinansowaniu, ale także z konieczności przestrzegania w procesach inwestycyjnych podwyższonych, po wejściu Polski do UE, standardów ochrony środowiska. W szczególności ograniczeń związanych z ustanowionymi i projektowanymi obszarami Natura 2000 oraz innymi cennymi przyrodniczo i prawnie chronionymi obszarami.

Rada Ministrów w dniu 25 stycznia 2011 r. uchwałą nr 10/2011 przyjęła wieloletni program budowy dróg krajowych pn. „*Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015*”²¹. Na terenie województwa lubelskiego *Programem* objęto:

I) w ramach Załącznika nr 1 – *Lista zadań inwestycyjnych, których realizacja rozpocznie się do 2013 r.:*

- 1) budowę drogi S-17: odcinek Kurów-Lublin-Piaski (z obwodnicą Lublina), długość: 66,8 km , lata budowy: 2010–2014, szacowane nakłady: 3.443.117 tys. zł,
- 2) budowę obwodnicy Kocka i Woli Skromowskiej, w ramach planowanej budowy drogi S-19; długość: 7,9 km , lata budowy: 2009–2012, szacowane nakłady: 198.224,1 tys. zł,
- 3) budowę obwodnicy Frampola na drodze krajowej nr 74, długość: 4,3 km , lata budowy: 2011–2012, szacowane nakłady: 68.565,1 tys. zł,

²¹ PBDK 2011–2015 przyjęty został w wyniku aktualizacji obowiązującego wcześniej „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012” z września 2007 r. Załącznik Nr 1 do PBDK 2011–2015 to „Lista zadań inwestycyjnych, których realizacja rozpocznie się do 2013 r.”, Załącznik Nr 1a to – „Lista zadań priorytetowych, których realizacja może zostać rozpoczęta do 2013 roku”, Załącznik Nr 2 to – „Lista zadań inwestycyjnych, których realizacja przewidywana jest po roku 2013”, a Załącznik Nr 3 to – „Kryteria wyboru do realizacji zadań polegających na budowie obejść miejscowości.”

4) budowę obwodnicy Hrubieszowa na drodze nr 74, długość: 9,2 km , lata budowy: 2011–2012, szacowane nakłady: 125.570,2 tys. zł;

II) w ramach Załącznika nr 2 – *Lista zadań, których realizacja przewidywana jest po roku 2013:*

- 1) budowę drogi S-12: odcinek Puławy-Kurów (w tym II etap obwodnicy Puław), długość: 11,8 km, szacowane nakłady: nie podano,
- 2) budowę drogi S-12: odcinek Piaski-Dorohusk, długość: 75,9 km , szacowane nakłady: nie podano,
- 3) budowę drogi S-17: odcinek Garwolin-Kurów, długość: 33,9 km (od granicy województwa mazowieckiego do Kurowa), szacowane nakłady: nie podano,
- 4) budowę drogi S-17: odcinek Piaski-Hrebenne, długość: 122,9 km , szacowane nakłady: nie podano,
- 5) budowę drogi S-19: odcinek od granicy województwa mazowieckiego do Międzyrzecza Podlaskiego, długość: 10,7 km , szacowane nakłady: nie podano,
- 6) budowę drogi S-19: odcinek Międzyrzec Podlaski-Lubartów (z wyłączeniem obwodnicy Kocka i Woli Skromowskiej), długość: 62,7 km , szacowane nakłady: nie podano,
- 7) budowę drogi S-19: odcinek Lubartów-Kraśnik, długość: 69,1 km , szacowane nakłady: nie podano,
- 8) budowę drogi S-19: odcinek Kraśnik-Stobierna, długość: 48,2 km (od Kraśnika do granicy województwa podkarpackiego), szacowane nakłady: nie podano,
- 9) budowę obwodnicy Tomaszowa Lubelskiego w ciągu drogi S-17, długość: 9,6 km , szacowane nakłady: nie podano,
- 10) budowę obwodnicy Gorajca na drodze nr 74, długość: 6,7 km , szacowane nakłady: nie podano.

Zadania inwestora, związane z przygotowaniem do realizacji budowy krajowych dróg ekspresowych i obwodnic miast na terenie województwa lubelskiego objętych PBDK 2011–2015, wykonuje Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie.

Obok budowy dróg ekspresowych i obwodnic miast, istotnym elementem zwiększenia dostępności komunikacyjnej Lubelszczyzny będzie wybudowanie regionalnego lotniska użytku publicznego, umożliwiającego zainteresowanym osobom z kraju, Europy i świata szybkie dotarcie na Lubelszczyznę, a mieszkańcom regionu szybkie podróże do innych miejsc.

Po wielu latach przygotowań i zmianie wcześniejszej koncepcji lokalizacji lotniska (Niedźwiada), w latach 2007–2008 Samorząd Województwa Lubelskiego zdecydował, że regionalny port lotniczy zostanie wybudowany w Świdniku, przy wykorzystaniu terenów istniejącego trawiastego lotniska przy WSK Świdnik. Lokalizacja ta wiązała się jednak z koniecznością przewyciężenia wielu ograniczeń i problemów, w tym z zakresu ochrony środowiska, wynikających z bezpośredniej bliskości obszaru Natura 2000 (objęte ochroną siedlisko susła perełkowanego na znacznej części trawiastego lotniska) oraz bliskości zwartej zabudowy miejskiej i obszarów leśnych kolidujących z lokalizacją pasa startowego.

Inwestorem budowy regionalnego portu lotniczego w Świdniku jest powołana specjalnie w tym celu spółka akcyjna Port Lotniczy Lublin S.A. z siedzibą w Lublinie, której jedynymi akcjonariuszami (w czasie kontroli NIK) były jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) Województwo Lubelskie (30,19%),
- 2) Powiat Świdnicki (0,01%),
- 3) gmina miejska Lublin (64,49%),
- 4) gmina miejska Świdnik (5,31%).

Postępowania związane z oceną oddziaływania kluczowych inwestycji infrastrukturalnych na środowisko i wydaniem decyzji o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań ich realizacji prowadziła Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Lublinie. Postępowania prowadzone

po 15 listopada 2008 r., na podstawie przepisów uiooś, wiązały się z szerszym udziałem społeczeństwa i pozarządowych organizacji ekologicznych oraz z ich większymi uprawnieniami.

Charakterystyka stanu prawnego

Zmiany przepisów prawa krajowego, dotyczących zasad udzielania pozwoleń na wykonanie przedsięwzięć oddziałujących na środowisko i ustalania uwarunkowań środowiskowych zgody na ich realizację, wprowadzone ustawą 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, miały na celu pełne dostosowanie systemu prawa krajowego do dyrektyw UE określających unijne standardy w zakresie ochrony środowiska. W szczególności chodzi tu o dyrektywę 85/337/EWG, dyrektywę siedliskową i dyrektywę ptasią. Przepisy uiooś od 15 listopada 2008 r. zastąpiły poprzednie regulacje z tego zakresu zawarte w ustawie Prawo ochrony środowiska (poś).

Po kolejnych nowelizacjach uiooś w latach 2009 i 2010 oraz po przyjęciu przez Radę Ministrów rozporządzenia z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²², wykonującego art. 60 uiooś, które zastąpiło poprzednie rozporządzenie²³ wydane w tej sprawie 9 listopada 2004 r. na podstawie art. 51 ust. 8 poś, krajowe rozwiązania prawne z zakresu oceny oddziaływania planowanych przedsięwzięć na środowisko i ustalania uwarunkowań środowiskowych zgody na realizację przedsięwzięcia, spełniają wymagania dyrektywy 85/337/EWG. Nadal jednak ze strony KE i organizacji ekologicznych formułowane są zastrzeżenia w odniesieniu do sposobu wykonania przez Polskę dyrektywy ptasiej.

Inwestycje w Polsce podlegają wielu ograniczeniom przewidzianym w przepisach prawa powszechnie obowiązujących. Jednym z bardziej istotnych czynników wpływających na kluczowe projekty inwestycyjne z obszaru infrastruktury komunikacyjnej na każdym ich etapie (projektowanie, realizacja oraz eksploatacja) jest postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia. Ten rodzaj postępowania w okresie objętym kontrolą uregulowany był w uiooś lub w poś dla postępowań wszczętych przed wejściem w życie uiooś.

W okresie objętym kontrolą zasady i warunki przygotowania inwestycji drogowych i lotniskowych regulowały m.in. ustawy przyjęte w celu przezwyciężenia barier prawnych i administracyjnych blokujących wcześniej możliwość szybkiej realizacji inwestycji infrastrukturalnych. W zakresie inwestycji dotyczących dróg publicznych była to ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tzw. „specustawa drogowa”), a w zakresie lotnisk użytku publicznego – ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (tzw. „specustawa lotniskowa”). Te ustawy wprowadziły przyspieszone i uproszczone instrumenty prawne w zakresie realizacji etapu przygotowawczego inwestycji drogowych i lotniskowych.

Zgodnie z ww. ustawami, podstawę do dysponowania nieruchomościami na cele budowy dróg krajowych stanowi wydana przez właściwego wojewodę decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (decyzja ZRID – specustawa drogowa), a na cele budowy lotniska decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego (decyzja ZRIL – specustawa lotniskowa).

Wniosek o wydanie decyzji jest składany odpowiednio przez: spółkę celową lub inny właściwy podmiot, właściwego zarządcę drogi, zakładającego lotnisko, zarządzającego lotniskiem lub Polską

²² Dz. U. Nr 213, poz. 1397.

²³ Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.

Agencję Żeglugi Powietrznej. Powyższymi decyzjami zatwierdza się projekt podziału nieruchomości. Z dniem, w którym decyzja staje się ostateczna, nieruchomości przechodzą z mocy prawa na własność Skarbu Państwa lub odpowiednio właściwej jednostki samorządu terytorialnego (jst), a dotychczasowemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wypłaca się odszkodowanie (ze środków budżetu państwa lub jst).

Do egzekucji obowiązków wynikających z decyzji ZRID i z decyzji ZRIL, stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁴.

W art. 11a ust. 1 specustawy drogowej określono, że wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wydają, na wniosek właściwego zarządcy drogi, decyzję ZRID. Decyzja ta może być wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli jest to wymagane przepisami uiooś (art. 11a ust. 4).

W art. 3 specustawy lotniskowej ustalono, że właściwy wojewoda wydaje decyzję ZRIL nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez zakładającego lotnisko, zarządzającego lotniskiem lub Polską Agencję Żeglugi Powietrznej.

Przed wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 10 i 14 uiooś, wymagane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia (art. 71 ust. 1). W ramach postępowania w sprawie wydania tej decyzji przeprowadza się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 61 ust. 1 pkt 1).

Ocenę taką przeprowadza się również w ramach postępowań w sprawie wydania decyzji ZRID lub decyzji ZRIL, jeżeli konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko została stwierdzona przez organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej (art. 61 ust. 1 pkt 2). Ocenę przeprowadza się także w ramach ww. postępowań na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia, złożony do organu właściwego do wydania tych decyzji, albo jeżeli organ właściwy do wydania decyzji ZRID lub ZRIL stwierdzi, że we wniosku o wydanie decyzji zostały dokonane zmiany w stosunku do wymagań określonych w DŚU (art. 88 ust. 1 pkt 1 i 2).

W art. 59 uiooś określono m.in., że przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja następujących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko:

- 1) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony w drodze postanowienia przez organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej.

Realizacja planowanego przedsięwzięcia innego niż ww. wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli:

- 1) przedsięwzięcie to może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony;
- 2) obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony podczas procesu wydawania pewnych decyzji administracyjnych (decyzji o warunkach zabudowy, pozwolenia wodno-prawnego i innych wymienionych w art. 72 ust. 1 i art. 96 ust. 2 uiooś).

²⁴ Dz. U. z 2005 r. nr 229, poz. 1954, ze zm.

Rodzaje przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko są obecnie wymienione w powołanym wcześniej rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Istotnym narzędziem służącym do przeprowadzenia oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (raport środowiskowy). Zakres raportu środowiskowego szczegółowo określa art. 66 uiooś. Raport powinien uwzględniać oddziaływanie przedsięwzięcia na etapach jego realizacji, eksploatacji oraz likwidacji.

W przypadkach, gdy przedsięwzięcie jest zaliczane do kategorii zawsze znacząco oddziałujących na środowisko, inwestor powinien wcześniej sporządzić raport środowiskowy i załączyć go do wniosku o wydanie DŚU (art. 74 ust. 1 pkt 1 uiooś). Natomiast w drugim możliwym przypadku, gdy przedsięwzięcie jest zaliczane do kategorii potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko, inwestor zwraca się z zapytaniem o ustalenie obowiązku sporządzenia i zakresu raportu środowiskowego. Zapytanie o zakres raportu można złożyć również w przypadku inwestycji zawsze znacząco oddziałujących na środowisko (art. 69 ust. 1 uiooś). Postanowienie w sprawie zakresu raportu jest wydawane po zasięgnięciu opinii odpowiednich organów ochrony środowiska.

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza organ administracji właściwy do wydania DŚU. W postępowaniu zapewnia się możliwość udziału społeczeństwa (art. 59 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 8 lit. c uiooś), m.in. poprzez publiczne ogłoszenie o wszczęciu postępowania, umożliwienie składania uwag i wniosków, możliwość urządzenia otwartej dla społeczeństwa rozprawy administracyjnej (art. 33-38 uiooś).

Organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony (art. 44 ust. 1 uiooś).

Organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, prowadzonym przez organ pierwszej instancji; wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu (art. 44 ust. 2 uiooś). W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony.

Organizacji ekologicznej służy skarga do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa (art. 44 ust. 3 uiooś).

Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu organizacji ekologicznej służy zażalenie (art. 44 ust. 4 uiooś).

Uzasadnienie DŚU, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów kpa, powinno zawierać informacje w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa (art. 37 pkt 2 uiooś).

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający późniejsze decyzje administracyjne (ZRID, ZRIL, pozwolenia na budowę i inne).

W art. 153 ust. 1 uiooś ustalono, że do spraw wszczętych na podstawie przepisów ustawy poś, przed dniem wejścia w życie uiooś, a niezakończonych decyzją ostateczną stosuje się przepisy dotychczasowe, z tym, że dotychczasowe kompetencje:

- 1) ministra właściwego do spraw środowiska przejmują Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska;

- 2) wojewodów, marszałków województw i dyrektorów urzędów morskich przejmują regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

W art. 168 ust. 2 uioo²⁵ postanowiono natomiast, że niezakończone postępowania administracyjne w zakresie zadań i kompetencji podlegających przekazaniu na podstawie ustawy toczą się nadal przed organami, które przejęły zadania i kompetencje.

3.2 Wyniki kontroli

3.2.1 Przygotowanie budowy odcinków dróg ekspresowych i obwodnic miast

Ustalenia

Pozyskanie decyzji i pozwoleń

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) do czasu rozpoczęcia kontroli NIK uzyskała decyzje ustalające środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięć (DŚU) dla drogowych zadań inwestycyjnych z terenu województwa lubelskiego ujętych w Załączniku Nr 1 do PBDK 2011–2015, przewidzianych do rozpoczęcia do roku 2013, za przygotowanie których odpowiadał Oddział GDDKiA w Lublinie.

Tam gdzie było to niezbędne, uzyskano wymagane przepisami art. 56 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁵ zezwolenia na niszczenie siedlisk gatunków dziko występujących roślin i zwierząt, chronionych na podstawie przepisów prawa krajowego.

GDDKiA O/L nie podjęła skutecznych działań w celu objęcia decyzją środowiskową wydaną przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie (RDOŚ/L) budowy łącznika drogowego przebiegającego od węzła „Dąbrowica” na obwodnicy Lublina do granicy administracyjnej miasta (podzadanie nr 2a), tak jak miało to miejsce w przypadkach innych łączników drogowych stanowiących podzadania nr 3a i 5a. Było to konsekwencją nierzetelnego wykonywania porozumienia zawartego w dniu 24 maja 2007 r. przez dyrektora GDDKiA O/L z Prezydentem Miasta Lublin, dotyczącego nawiązania współpracy i podjęcia wspólnych działań w sprawie realizacji projektu pn. „Budowa drogi dojazdowej do węzła drogowego Dąbrowica na obwodnicy miasta Lublin w ciągu dróg ekspresowych S-12, S-17 i S-19”. Projekt ten obejmował odcinek, którego inwestorem jest GDDKiA O/L (podzadanie 2a) oraz odcinek, którego inwestorem jest miasto Lublin (przedłużenie Al. Solidarności do granicy administracyjnej miasta).

Na mocy porozumienia z 24 maja 2007 r. przygotowanie przedsięwzięcia polegającego na budowie łącznika układu komunikacyjnego miasta Lublin z węzłem drogowym „Dąbrowica” na obwodnicy Lublina powierzono miastu Lublin. W porozumieniu przewidziano zawarcie umowy dwustronnej, która określałaby szczegółowy zakres obowiązków stron w związku z wspólną realizacją tego przedsięwzięcia. Do czasu zakończenia kontroli NIK takiej umowy nie zawarto.

Umowa wykonawcza przewidziana w porozumieniu zawartym przez GDDKiA O/L z Prezydentem Miasta Lublin mogłaby służyć zapewnieniu prawidłowego współdziałania stron w procesie realizacji wspólnego przedsięwzięcia. Można byłoby w niej zawrzeć także ustalenia określające warunki GDDKiA odnoszące się do standardów przygotowania uwarunkowań środowiskowych dla budowy tego łącznika drogowego, związane z obowiązującymi w GDDKiA wymogami w zakresie przygotowania projektów przewidzianych do finansowania z udziałem środków UE.

²⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

Oddział GDDKiA w Lublinie od czerwca 2010 r. dysponował pismem zastępcy generalnego dyrektora GDDKiA, które zawierało stwierdzenie, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 13 uiooś, przedsięwzięcia powiązane technologicznie traktowane powinny być jako jedno przedsięwzięcie, a w związku ze składaniem wniosków aplikacyjnych o dofinansowanie przedsięwzięć z funduszy UE, decyzje środowiskowe muszą być wydane przez właściwy do tego organ. W szczególności decyzje właściwego organu należało zapewnić dla budowy łączników związanych z planowanymi przedsięwzięciami z grupy I²⁶. W piśmie tym zaznaczono również, że brak spełnienia tego wymogu może doprowadzić do konieczności wykluczenia takich przedsięwzięć z wniosku o dofinansowanie.

Wniosek o wydanie decyzji środowiskowej dla zadań realizacyjnych nr 1, 2, 3 i 4 na budowie drogi S-17 Kurów-Lublin-Piaski (wraz z obwodnicą Lublina w ciągu drogi S-17/12), Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad O/L złożyła w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska 12 maja 2009 r. Decyzję środowiskową w tej sprawie RDOŚ/L wydał 16 grudnia 2009 r.

Wniosek o wydanie decyzji środowiskowej dla łącznika drogowego stanowiącego podzadanie nr 3a (od węzła drogowego „Lubartów” do granicy administracyjnej miasta Lublin) GDDKiA O/L złożyła w RDOŚ 5 listopada 2010 r. DŚU w tej sprawie RDOŚ/L wydał 16 marca 2011 r. Dla łącznika drogowego stanowiącego podzadanie nr 5a (budowa drogi klasy G od Al. Witosa w Lublinie do Al. Lotników Polskich w Świdniku, bez węzła „Witosa”) wniosek o wydanie DŚU złożono w RDOŚ 7 października 2010 r., DŚU w tej sprawie RDOŚ/L wydał 8 marca 2011 r.

Decyzję środowiskową dla przedsięwzięcia polegającego na budowie łącznika układu komunikacyjnego miasta Lublin z węzłem drogowym „Dąbrowica” na obwodnicy Lublina wydał Prezydent Miasta Lublin 3 lutego 2011 r., na wniosek Wydziału Inwestycji Urzędu Miasta Lublin.

Dla odcinków/zadań realizacyjnych, na jakie zostały podzielone zadania inwestycyjne ujęte w Załączniku nr 1 do PBDK 2011–2015, do końca 2011 r. uzyskano także decyzje ZRID wymagane do rozpoczęcia robót budowlanych. Przeprowadzono też postępowania przetargowe i zlecono wykonanie tych zadań.

W okresie objętym kontrolą, Oddział GDDKiA w Lublinie podjął i prowadził także działania zmierzające do przygotowania realizacji zadań inwestycyjnych pozostających w jego właściwości ujętych w Załączniku Nr 2 do PBDK 2011–2015, których realizacja przewidywana jest po 2013 r. Do zakończenia kontroli NIK nie był jeszcze ustalony harmonogram wykonywania tych zadań. Nie była także znana wysokość środków jakie zostaną przeznaczone na finansowanie ich realizacji.

W końcowym okresie kontroli NIK (wrzesień 2011 r.) zaawansowanie prac nad sporządzeniem raportów oceniających oddziaływanie na środowisko i uzyskaniem decyzji środowiskowych dla dziesięciu zadań inwestycyjnych ujętych w Załączniku Nr 2 było odpowiednie do założeń PBDK 2011–2015. GDDKiA O/L uzyskała decyzje środowiskowe dla czterech zadań, dla czterech innych złożono do RDOŚ/L wnioski o wydanie decyzji środowiskowych, a w przypadkach dwóch pozostałych zadań prowadzono prace nad przygotowaniem dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosków o wydanie takich decyzji.

Raporty środowiskowe

Dla większości zadań inwestycyjnych przewidzianych do rozpoczęcia do 2013 r. GDDKiA O/L zapewniła sporządzenie analiz i opracowań środowiskowych niezbędnych do przeprowadzenia

²⁶ Tj. przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.

przez organy wydające decyzje środowiskowe rzetelnych ocen oddziaływania na środowisko i do ustalenia uwarunkowań środowiskowych ich realizacji.

Nierzetelnie przygotowany został jednak raport środowiskowy dla przedsięwzięcia polegającego na przebudowie drogi krajowej DK-12/17 (klasa GP) do parametrów drogi ekspresowej (klasa S) na odcinku Lublin-Piaski, w części dotyczącej drogi dojazdowej nr 7, przeznaczonej do obsługi ruchu lokalnego w rejonie węzła drogowego „Świdnik”. W raporcie nie przeprowadzono oceny wpływu na środowisko wycięcia 1 ha lasu w związku z budową tej drogi dojazdowej, a tym samym nie wypełniono w tej części wymogów obowiązującego do 15 listopada 2008 r. art. 52 ust. 1 pkt. 2, 4 i 5a) ustawy poś. Wadliwość części raportu środowiskowego była przesłanką uchylenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (WSA/Wa)²⁷ decyzji Ministra Środowiska rozstrzygającej odwołanie od decyzji środowiskowej oraz utrzymanej nią w mocy DŚU z 26 lutego 2008 r. wydanej przez Wojewodę Lubelskiego, w części dotyczącej drogi dojazdowej nr 7.

Uchylenie przez sąd administracyjny decyzji środowiskowej wydanej dla przebudowy drogi DK-12/17 na odcinku Lublin-Piaski (obecnie zadanie nr 5 na budowie drogi S-17 Kurów-Piaski), w części dotyczącej drogi dojazdowej nr 7, skutkowało koniecznością ponownego uruchomienia czasochłonnych procedur w celu uzyskania decyzji niezbędnych do podjęcia budowy tej drogi (uzupełniająca DŚU i ZRID).

Z wnioskiem o wydanie decyzji środowiskowej dla drogi dojazdowej nr 7 GDDKiA O/L wystąpiła do RDOŚ 29 lipca 2011 r., ponad rok od wydania wyroku WSA/Wa uchylającego DŚU w części dotyczącej tej drogi. Wynikało to z konieczności opracowania uzupełniającego raportu środowiskowego, a także materiałów do wniosku o wydanie decyzji ZRID, dokumentacji projektowej oraz elementów dokumentacji przetargowej dla budowy drogi dojazdowej nr 7, za kwotę 62,8 tys. zł. Uzupełniającą decyzję środowiskową RDOŚ/L w tej sprawie uzyskano dopiero 23 lutego 2012 r.

Wariantowanie przebiegu tras dróg

W raportach środowiskowych przygotowanych na zlecenie GDDKiA O/L przez wyspecjalizowane firmy, przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko różnych wariantów przebiegu dróg, ze szczególnym uwzględnieniem wariantowania przebiegu drogi na odcinkach w pobliżu terenów chronionych z uwagi na walory przyrodnicze. Wskazano warianty przeprowadzenia drogi najkorzystniejsze dla środowiska oraz optymalne – według wyników analizy wielokryterialnej. W każdym przypadku organ wydający decyzję środowiskową akceptował wariant przebiegu trasy drogi proponowany przez GDDKiA O/L w ramach wniosku o wydanie DŚU. W niektórych przypadkach wariant trasy drogi proponowany przez inwestora nie był jednak wariantem najkorzystniejszym z punktu widzenia oddziaływania na środowisko przyrodnicze.

W przypadku budowy obwodnicy Lublina, na odcinku: węzeł „Lubartów” – węzeł „Witosa” (zadanie realizacyjne nr 4), wariant przebiegu trasy drogi proponowany przez GDDKiA O/L i zaakceptowany przez RDOŚ/L był gorszy pod względem ochrony środowiska przyrodniczego od trasy alternatywnej. Przewidywał mniejszą odległość od granicy projektowanego obszaru N2000 „Bystrzyca Jakubowicka” (17 m od pasa drogowego do granic N2000, wobec 542 m w przypadku wariantu alternatywnego) i zakładał możliwość oddziaływania na gatunki i siedliska chronione w ramach tego obszaru.

Zaproponowany przez GDDKiA O/L wariant trasy obwodnicy Lublina na tym odcinku został wybrany, gdyż przebiegał po trasie wyznaczonej w decyzjach o ustaleniu lokalizacji drogi wydanych

²⁷ Wyrok z dnia 2 czerwca 2010 r. sygn. akt IV SA/Wa 703/09.

przez Wojewodę Lubelskiego w 2005 r., w korytarzach drogowych wytyczonych już w planach zagospodarowania przestrzennego. Z tego względu ten wariant trasy był najlepszy pod względem minimalizacji negatywnego wpływu na standard życia ludzi. Wymagał najmniej wyburzeń siedlisk i miał najmniejszą sumę odcinków graniczących z zabudową mieszkaniową. Uzyskał też największe poparcie lokalnej społeczności oraz władz samorządowych na etapie zorganizowanych przez GDDKiA konsultacji społecznych.

Według opinii autorów raportu środowiskowego (specjalistów z zakresu ochrony środowiska), realizacja trasy według preferowanego przez GDDKiA O/L wariantu nie spowoduje, że planowane przedsięwzięcie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na projektowany obszar Natura 2000. Z tych względów wariant ten został zaakceptowany przez RDOŚ/L, który wydał w grudniu 2009 r. decyzję środowiskową dla tego przedsięwzięcia zgodną z wnioskiem inwestora.

Argument mówiący o tym, że zaproponowany przez inwestora i zaakceptowanej przez RDOŚ/L wariant trasy obwodnicy Lublina na odcinku węzeł „Lubartów” – węzeł „Witosa” jest gorszy dla środowiska przyrodniczego od trasy alternatywnej, był wykorzystywany przez osoby zaskarżające decyzję środowiskową. Postępowania związane z tymi skargami zakończyły się jednak pomyślnie dla GDDKiA O/L, nie było konieczności zmiany wariantu trasy obwodnicy zaproponowanego przez inwestora.

W pracach prowadzonych nad przygotowaniem innego planowanego przedsięwzięcia – budowy zachodniego odcinka obwodnicy Lublina (projekt w ramach zadania objętego Załącznikiem Nr 2) – doszło do znacznych problemów w związku z zaniechaniem analizy w raporcie środowiskowym różnych wariantów przebiegu trasy drogi i szczegółowego uzasadnienia, że wybrany wariant jest najkorzystniejszy dla środowiska.

Raport środowiskowy przygotowany przez GDDKiA O/L dla przedsięwzięcia pn. „Budowa drogi ekspresowej S-19 na odcinku węzeł Dąbrowica – węzeł Konopnica, z wyłączeniem węzła Dąbrowica i włączeniem do istniejącej drogi krajowej Nr 19” (zachodni odcinek obwodnicy Lublina), niezbędny do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko tego przedsięwzięcia i uzyskania decyzji środowiskowej zawierał analizę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadzoną tylko dla jednego wariantu przebiegu trasy tego odcinka obwodnicy, wyznaczonego w decyzjach o ustaleniu lokalizacji drogi wydanych przez Wojewodę Lubelskiego w 2005 r. oraz dla tzw. „wariantu zerowego” oznaczającego brak realizacji przedsięwzięcia. Z uwagi na brak analizy alternatywnych wariantów przebiegu trasy tej drogi, raport ten nie spełniał standardów dyrektywy 85/337/EWG.

W raporcie środowiskowym nie wykazano czy przed wydaniem decyzji lokalizacyjnych dla tego odcinka obwodnicy dokonano oceny innych, alternatywnych wariantów trasy, a wyboru wariantu realizacyjnego dokonano po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zgodnej z wymogami dyrektywy 85/337/EWG. W dokumentacji środowiskowej przedsięwzięcia brak było ponadto szczegółowego omówienia przyczyn, dla których odstąpiono od wyboru wariantów lokalizacyjnych przebiegu trasy tego odcinka obwodnicy innych niż proponowany do realizacji.

Decyzja środowiskowa wydana 20 marca 2009 r. przez RDOŚ/L dla przedsięwzięcia polegającego na budowie zachodniego odcinka obwodnicy Lublina została zaskarżona do organu II instancji (GDOŚ), a następnie wraz z decyzją GDOŚ rozstrzygającą odwołania – do sądu administracyjnego. Decyzji tej skarżący zarzucali w szczególności naruszenie dyrektywy 85/337/EWG. WSA/Wa wyrokiem

z dnia 14 lipca 2011 r. uchylił²⁸ zaskarżoną decyzję środowiskową. Od wyroku kasację do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) złożyła GDDKiA. NSA uwzględnił skargę kasacyjną i 6 marca 2012 roku uchylił ww. wyrok oraz przekazał sprawę WSA/Wa do ponownego rozpatrzenia.

Realizacja wymogów decyzji środowiskowych w dokumentacji projektowej

GDDKiA O/L na ogół prawidłowo realizowała wymogi określone w decyzjach środowiskowych dla przedsięwzięć ujętych w Załączniku Nr 1 do PBDK 2011–2015. W dokumentacji projektowej przygotowanej dla tych przedsięwzięć uwzględniono wymagania DŚU dotyczące m.in.: lokalizacji ekranów akustycznych (poza dokumentacją dla obwodnicy Kocka i Woli Skromowskiej), przejść dla zwierząt, urządzeń podczyszczania wód opadowych oraz innych budowli i urządzeń służących ochronie środowiska.

W przypadku zadań wyodrębnionych w ramach budowy drogi ekspresowej S-17 na odcinku Kurów – Lublin – Piaski, zmiany w stosunku do warunków ustalonych w decyzjach środowiskowych zostały szczegółowo omówione w raportach z ponownych ocen oddziaływania na środowisko, a następnie uzgodnione z RDOŚ na etapie postępowań w sprawie wydania decyzji ZRID, przeprowadzonych przez Wojewodę Lubelskiego.

Jednakże, w projekcie budowlanym wykonawczym dotyczącym obwodnicy Kocka i Woli Skromowskiej, GDDKiA O/L nie uwzględniła zabezpieczeń przed hałasem w postaci ekranów akustycznych, wymaganych decyzją środowiskową, co było działaniem nierzetelnym.

Na etapie opracowywania raportu środowiskowego ustalono, że ochronie przed nadmiernym hałasem podlegać będzie pięć budynków. W związku z wykupem lub przeznaczeniem do rozbiórki czterech zabudowań, w fazie opracowywania projektu budowlanego do zabezpieczenia akustycznego pozostał jeden budynek, na którego wykup nie zgodził się właściciel. Ograniczenie liczby nieruchomości podlegających ochronie przed niekorzystnym oddziaływaniem hałasu nie zwalniało jednak inwestora z obowiązku zabezpieczenia tej nieruchomości zgodnie z wymogami decyzji środowiskowej.

Inne ustalenia związane z dokumentacją projektową

Niecelowe i niegospodarne było zlecenie przez GDDKiA O/L w dniu 30 marca 2010 r., za wynagrodzenie w wysokości 3.294,8 tys. zł, opracowania kompleksowej dokumentacji projektowej i przetargowej, a także pełnienia nadzoru autorskiego w czasie robót budowlanych, dla zadania inwestycyjnego polegającego na budowie zachodniego odcinka obwodnicy Lublina (odcinek drogi ekspresowej S-19 od węzła „Dąbrowica” do węzła „Konopnica”). Wprawdzie Oddział GDDKiA w Lublinie posiadał zgodę Centrali GDDKiA na zlecenie opracowania tej dokumentacji i miał zapewnione środki na sfinansowanie tego zlecenia, to jednak istniały istotne przesłanki przemawiające za wstrzymaniem się z udzieleniem tego zlecenia.

Decyzja środowiskowa dotycząca tego przedsięwzięcia została zaskarżona przez organizację ekologiczną oraz osoby fizyczne i w tym czasie przed WSA/Wa toczyło się postępowanie sądowe w tej sprawie, zakończone w dniu 14 lipca 2011 r. wyrokiem uchylającym zaskarżoną decyzję. Kasacja tego wyroku przez NSA w dniu 6 marca 2012 r., na wniosek GDDKiA, oznacza jedynie przekazanie tej sprawy WSA/Wa do ponownego rozpatrzenia. Na etapie postępowania sądowego nie ma jeszcze pewności czy ostateczne rozstrzygnięcie sądu administracyjnego będzie korzystne dla

²⁸ Wyrok WSA/Wa z dnia 14 lipca 2011 r. (Sygn. akt IV SA/Wa 524/10).

inwestora, w związku z tym celowe było opóźnienie zlecenia prac projektowych do czasu uzyskania prawomocnego rozstrzygnięcia sądowego tej sprawy.

Zadanie pn. „Budowa drogi S-19 Lubartów – Kraśnik”, obejmujące budowę zachodniego odcinka obwodnicy Lublina, w ramach PBDK 2008–2012 nie zostało przewidziane do przyspieszonej realizacji w związku z EURO 2012. Wykonanie tej części obwodnicy Lublina założono w harmonogramach realizacji PBDK 2008–2012 wstępnie na lata 2012–2013. W 2010 r. w GDDKiA prowadzono prace nad aktualizacją Programu Budowy Dróg Krajowych, których celem było dostosowanie zakresu zadań i harmonogramu ich realizacji do możliwości finansowych. Po zmianie Programu, w PBDK 2011–2015 przesunięto termin realizacji tego zadania na okres po 2013 r., bez określania czasu rozpoczęcia i zakończenia budowy. Harmonogram wykonania tego zadania zostanie ustalony po podziale środków przeznaczonych na zadania infrastrukturalne w ramach perspektywy finansowej 2014–2020. Aktualne doniesienia lokalnej prasy i wypowiedzi członków Zarządu Województwa Lubelskiego wskazują, że unijne środki finansowe na kontynuację realizacji kluczowych dla województwa lubelskiego inwestycji drogowych, w tym zachodniej obwodnicy Lublina, mogą być dostępne po 2014 r.

Niezależnie od problemów związanych z prowadzonym postępowaniem sądowym w sprawie decyzji środowiskowej oraz braku aktualnie środków na realizację zachodniej części obwodnicy Lublina, należy zauważyć iż uzgodnienia projektowe mają ograniczony okres ważności i dokumentacja projektowa przygotowana dla tej inwestycji ze znacznym wyprzedzeniem czasowym będzie wymagała aktualizacji, a to będzie się wiązało z dodatkowymi nakładami finansowymi.

Dofinansowania ze środków UE

Wszystkie realizowane przez GDDKiA O/L przedsięwzięcia/projekty ujęte w Załączniku Nr 1 do PBDK 2011–2015 miały zapewnioną możliwość dofinansowania ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 (POIiŚ 2007–2013): budowa drogi ekspresowej S-17 odcinek Kurów-Lublin-Piaski oraz obwodnicy Kocka i Woli Skromowskiej) lub w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW): budowa obwodnic Frampola i Hrubieszowa. Dla każdego z tych przedsięwzięć zawarto umowy (porozumienia) w sprawie dofinansowania na poziomie 85% wydatków kwalifikowalnych projektu.

Z uwagi na niezapewnienie przez GDDKiA O/L dla zadania nr 2a decyzji środowiskowej wydanej przez RDOŚ/L oraz z uwagi na nierzetelne przygotowanie raportu środowiskowego dla zadania nr 5 w części dotyczącej drogi dojazdowej nr 7, konieczne było wyłączenie tych robót z dofinansowania w ramach krajowego POIiŚ 2007–2013. Na skutek tego:

- w przypadku zadania nr 2a, wydatki kwalifikowalne szacowane na kwotę 57.484,3 tys. zł w całości będą musiały zostać pokryte ze środków krajowych, podczas gdy istniała możliwość uzyskania refinansowania ze środków POIiŚ wydatków do kwoty 48.861,7 tys. zł (85% wydatków kwalifikowalnych),
- w przypadku budowy drogi dojazdowej nr 7 (przewidzianej do wykonania w ramach zadania nr 5), wydatki kwalifikowalne szacowane na 1.229,1 tys. zł, w całości będą musiały zostać pokryte ze środków krajowych, podczas gdy istniała możliwość uzyskania refinansowania ze środków POIiŚ wydatków do kwoty 1.044,7 tys. zł (85% wydatków kwalifikowalnych).

Zadania inwestycyjne ujęte w Załączniku Nr 2 do PBDK 2011–2015 przewidziane są do objęcia dofinansowaniem ze środków pochodzących z funduszy UE w ramach programów operacyjnych realizowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Do czasu zakończenia kontroli nie były jeszcze

znane szczegółowe kwoty i harmonogram oraz wysokość środków pochodzących z programów finansowanych z udziałem funduszy UE przeznaczonych na realizację tych zadań.

Zagrożenia

Z uwagi na spóźnione – w stosunku do terminów realizacji kontraktu na przebudowę drogi DK-12/17 na odcinku Lublin-Piaski (obecnie zadanie nr 5 na budowie drogi S-17 Kurów-Piaski) – uzyskanie przez GDDKiA O/L uzupełniającej decyzji środowiskowej dla budowy drogi dojazdowej nr 7 i brakiem decyzji ZRID w tej sprawie (do kwietnia 2012 r.), istnieją uzasadnione wątpliwości co do możliwości wybudowania tej drogi w terminie i na warunkach określonych w umowie zawartej przez GDDKiA z wykonawcą zadania nr 5. Dlatego też NIK, w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora GDDKiA O/L sformułowała odpowiedni wniosek, mający na celu zapobieżenie powstaniu istotnych utrudnień komunikacyjnych dla użytkowników nieruchomości, dla których droga ta ma stanowić jedyny dojazd do węzła drogowego „Świdnik” na drodze S-17/12.

NIK stwierdza, że może wystąpić potencjalne zagrożenie dla dofinansowania budowy zachodniej części obwodnicy Lublina (odcinek S-19 od węzła „Dąbrowica” do węzła „Konopnica”) w ramach programów operacyjnych korzystających ze środków funduszy UE. Zadanie to, podobnie jak inne zadania infrastrukturalne ujęte w PBDK 2011–2015, przewidziane jest do finansowania z udziałem tych środków. W takim przypadku, przy przygotowaniu przedsięwzięcia i ustalaniu uwarunkowań środowiskowych jego realizacji, inwestor i organ wydający DŚU powinni być kierować się wymogami prawa wspólnotowego i prowspólnotową wykładnią prawa krajowego²⁹.

Z uzasadnienia wyroku WSA/Wa z 14 lipca 2011 r. (Sygn. akt IV SA/Wa 524/10), uchylającego DŚU wydaną dla zachodniej części obwodnicy Lublina wynika, że istnieją wątpliwości czy w tym przypadku dochowano standardów wymaganych dyrektywą 85/337/EWG. Postępowanie sądowe w tej sprawie do czasu sporządzenia niniejszej *Informacji* nie zostało jednak jeszcze zakończone, a po kasacji ww. wyroku, sprawa wróciła do WSA/Wa w celu ponownego rozpatrzenia. Niezależnie od ostatecznego rozstrzygnięcia skarg skierowanych w tej sprawie do sądu administracyjnego, kwestie te mogą być podnoszone przez skarżących także wobec krajowych i unijnych instytucji decydujących o przyznaniu na realizację tego projektu środków pochodzących z funduszy UE.

Dobre praktyki

NIK pozytywnie ocenia stosowaną przez Oddział GDDKiA w Lublinie praktykę poddawania konsultacjom społecznym, na różnych etapach przygotowania inwestycji drogowych, rozważanych koncepcji realizacji zadań inwestycyjnych. W trakcie tych konsultacji informowano lokalną społeczność o planowanym przedsięwzięciu i przedstawiano warianty przebiegu dróg, w celu stworzenia możliwości zgłaszania uwag i wniosków oraz rozpoznania źródeł ewentualnych konfliktów społecznych związanych z inwestycją. Było to pomocne przy wyborze wariantu kierowanego do sporządzenia opracowań projektowych.

Postępowanie takie dobrze służyło wypełnieniu standardów dotyczących przygotowania przedsięwzięć ingerujących w środowisko i oddziałujących na warunki życia ludzi. Standardy

²⁹ Zgodnie z wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 3 czerwca 2008 r. (MRR/H/16/2/06/08), dostępnymi w trakcie prowadzenia postępowania w sprawie wydania DŚU dla tego przedsięwzięcia, w związku z finansowaniem przedsięwzięć ze środków pochodzących z budżetu Wspólnoty Europejskiej, należy zapewnić przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia uwzględniając zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego oraz obowiązek stosowania prowspólnotowej wykładni przepisów prawa krajowego.

te wymagają zapewnienia społeczeństwu możliwości udziału w opracowywaniu dokumentów z zakresu oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć i w podejmowaniu decyzji wpływających na środowisko.

Oddział realizował wytyczne w tej kwestii skierowane do beneficjentów środków pochodzących z funduszy UE, zgodnie z przepisami prawa i standardami działania regulującymi przygotowanie inwestycji drogowych przez jednostki GDDKiA.

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, dotychczasowy stan przygotowania do realizacji – pod względem uwarunkowań środowiskowych – większości przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu budowy dróg ekspresowych i obwodnic miast na terenie województwa lubelskiego, objętych PBDK 2011–2015.

Szczegółowe oceny w tym zakresie zamieszczono w rozdziale 2. *Podsumowanie wyników kontroli* w pkt 2.1. *Ocena kontrolowanej działalności*. [str. 9-12]

Wnioski

W celu usunięcia stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości, w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do dyrektora GDDKiA O/L zawarto wnioski o podjęcie następujących działań:

- 1) zaprojektowanie i wykonanie już na etapie realizacji podstawowej, zabezpieczenia akustycznego zamieszkałej nieruchomości, położonej w pobliżu obwodnicy Kocka i Woli Skromowskiej, zgodnie z warunkami środowiskowymi ustalonymi dla tego przedsięwzięcia w DŚU,
- 2) podjęcie – w porozumieniu z wykonawcą zadania nr 5 – działań w celu zapewnienia mieszkańcom nieruchomości położonych przy drodze dojazdowej nr 7 tymczasowych możliwości dojazdu do węzła „Świdnik”, w przypadku oddania do użytkowania odcinka drogi S-12/17 Lublin-Piaski przed wykonaniem tej drogi dojazdowej,
- 3) przestrzeganie zasad przygotowania przedsięwzięć do realizacji pod względem środowiskowym, warunkujących możliwość dofinansowania tych projektów w ramach programów krajowych lub regionalnych programów operacyjnych, współfinansowanych ze środków funduszy UE.

Realizacja wniosków

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne (pismo z dnia 21 grudnia 2011 r.), dyrektor GDDKiA O/L poinformował NIK m.in., że:

- GDDKiA O/L zleci niezwłocznie wykonanie analizy akustycznej na odcinku realizowanej obwodnicy Kocka i Woli Skromowskiej na wysokości posesji nr 1027/2. Analiza ta będzie miała za zadanie określenie zakresu oddziaływania akustycznego realizowanej inwestycji na ww. działkę przy uwzględnieniu aktualnej prognozy ruchu i w przypadku stwierdzenia możliwości wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych wartości hałasu, określenie ewentualnych form zabezpieczeń (ekranów) do zastosowania na wysokości ww. posesji z podaniem ich parametrów (lokalizacja, długość, wysokość, forma wypełnienia),
- GDDKiA O/L w dalszym ciągu kontynuuje działania ukierunkowane na włączenie budowy drogi dojazdowej nr 7 do zakresu Kontraktu nr 5. Postęp prac w tym zakresie wskazuje na realną możliwość uzyskania decyzji ZRID w końcu pierwszej połowy 2012 r. Jednocześnie prowadzone są rozmowy z wykonawcą robót dotyczące uzyskania zgody na możliwość późniejszego, w stosunku do ustaleń kontraktowych, terminu przekazania placu budowy dla potrzeb realizacji drogi dojazdowej nr 7.

Przygotowane *Porozumienie* w tej sprawie obejmuje również wariant braku uzyskania przez GDDKiA O/L odpowiedniej decyzji ZRID. Wówczas będą wykonane roboty związane z naprawą lub wykonaniem tymczasowych nawierzchni na dotychczasowych szlakach komunikacyjnych zapewniających dostęp do dróg publicznych z terenów w bezpośrednim otoczeniu ulicy Podleśnej i Jagodowej w Świdniku,

- aktualnie etap przygotowania przedsięwzięć jest realizowany zgodnie z zarządzeniem Nr 17 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 11 maja 2011 r. w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań, które to zarządzenie określa etapy i formy przygotowania dokumentacji projektowej, zgodne z wytycznymi Komisji Europejskiej warunkującymi dofinansowanie projektów ze środków funduszy UE. Stosowane aktualnie w GDDKiA O/L procedury na etapie przygotowania inwestycji zapewniają możliwość uzyskania dla tych przedsięwzięć dofinansowania ze środków UE.

3.2.2 Przygotowanie budowy regionalnego lotniska użytku publicznego w Świdniku

Ustalenia

Lokalizacja regionalnego poru lotniczego

Kwestia lokalizacji regionalnego portu lotniczego dla Lubelszczyzny – w Świdniku, Niedźwiadzie czy też w innej miejscowości – rozstrzygana była poza spółką Port Lotniczy Lublin S.A. (dalej: PLL S.A. lub Spółka). O umiejscowieniu tego lotniska w Świdniku, z wykorzystaniem terenów istniejącego lotniska trawiastego należącego dawniej do WSK Świdnik, zdecydowały organy Samorządu Województwa Lubelskiego wskazując tę lokalizację w uchwałach Zarządu Województwa i Sejmiku Województwa dotyczących strategicznych planów i programów rozwojowych Województwa.

Zarząd Województwa rozstrzygając w 2007 r. o lokalizacji lotniska opowiedział się za Świdnikiem (uchwała nr XVII/149/07 z dnia 31.01.2007 r.). Formalnym dopełnieniem rozstrzygnięć organów samorządu województwa w tym zakresie były dokonane w 2008 r. zmiany planów zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego oraz jednostek samorządu terytorialnego (jst), na terenie których miały powstać obiekty portu lotniczego (Świdnik, Mełgiew, Wólka). W ramach tych zmian, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (mpzp) uwzględniono przeznaczenie terenów pod budowę portu lotniczego w Świdniku i infrastruktury towarzyszącej.

Zadaniem Spółki, działającej jako inwestor regionalnego portu lotniczego w Świdniku, było przygotowanie tej inwestycji do realizacji, w tym także pod względem wymogów środowiskowych, w lokalizacji ustalonej przez Samorząd Województwa Lubelskiego.

Wariantowanie lokalizacji głównych elementów infrastruktury portu lotniczego

Początkowo rozważano warianty lokalizacji pasa startowego i innych elementów infrastruktury portu lotniczego na obszarze istniejącego trawiastego lotniska WSK Świdnik, w tym również na terenach zajmowanych przez kolonię susłów perełkowanych (obszar Natura 2000 PLH 060021 „Świdnik”) i przesiedlenie susłów na inne tereny. Koncepcja ta spowodowała negatywne reakcje pozarządowych organizacji ekologicznych, które zwracały uwagę inwestorowi i organom administracji publicznej, że suszeł perełkowany jest gatunkiem ściśle chronionym prawem krajowym i unijnym, a forsowanie proponowanych rozwiązań może doprowadzić do konfliktu z Komisją Europejską i do utraty możliwości finansowania inwestycji z udziałem środków UE.

Po konsultacjach z organami administracji publicznej odpowiedzialnymi za kwestie środowiskowe³⁰ i organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego zaangażowanych w budowę lotniska, w czerwcu 2007 r. Spółka zorganizowała seminarium poświęcone wariantom lokalizacji obiektów lotniska, z udziałem specjalistów i organizacji ekologicznych. W oparciu o konkluzje tego seminarium, w celu uniknięcia negatywnego oddziaływania planowanej inwestycji na przedmiot ochrony obszaru N2000 (kolonia susła perełkowanego), Zarząd PLL S.A. zdecydował o zmianie planowanej pierwotnie lokalizacji drogi startowej i innych urządzeń infrastruktury lotniskowej i przesunięciu ich poza ten obszar. Dla potrzeb uzyskania decyzji środowiskowej opracowano inne warianty lokalizacji obiektów i urządzeń portu lotniczego, ograniczające ewentualne, niekorzystne oddziaływanie przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

W przygotowanym raporcie środowiskowym przeprowadzono ocenę różnych wariantów lokalizacji głównych obiektów infrastruktury portu lotniczego na terenie wskazanym przez Samorząd Województwa Lubelskiego. Pozwoliło to na wybór do realizacji wariantu optymalnego według wyników analizy wielokryterialnej. Za optymalny uznano wariant IV: kod referencyjny lotniska – 4D, powierzchnia lotniska – około 250 ha, pas startowy o wymiarach – 2640 m x 300 m, droga startowa o wymiarach – 2520 x 45m, lokalizacja podstawowej infrastruktury lotniskowej poza obszarem Natura 2000.

Pozyskanie decyzji i pozwoleń

Do czasu kontroli NIK przedsięwzięcie polegające na budowie regionalnego lotniska użytku publicznego w Świdniku zostało przygotowane do realizacji pod względem uwarunkowań środowiskowych w zakresie wyznaczonym pierwszym etapem budowy, tj. bez analiz i oceny wpływu na środowisko ruchu lotniczego generowanego przez bazę CARGO przeznaczoną do obsługi towarowego ruchu lotniczego. Budowę takiej bazy założono w docelowej koncepcji portu lotniczego w drugim etapie realizacji tego projektu i zarezerwowano odpowiedni teren w planie lotniska. Na pierwszym etapie założono budowę infrastruktury lotniskowej umożliwiającej obsługę do jednego miliona pasażerów rocznie.

Po przeprowadzeniu przez RDOŚ oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko (z udziałem społeczeństwa), PLL S.A. uzyskała 19 maja 2010 r. decyzję środowiskową dla pierwszego etapu budowy portu lotniczego w Świdniku w zakresie objętym wnioskiem. Oznacza to, że warunki środowiskowe wydane zostały dla tej inwestycji jedynie w zakresie obejmującym elementy portu lotniczego niezbędne do obsługi ruchu pasażerskiego, bez obiektów bazy CARGO. Decyzji tej RDOŚ/L nie nadał rygoru natychmiastowej wykonalności.

Odwołania od decyzji środowiskowej wydanej przez RDOŚ/L, spełniające wymogi formalne, wniosło do GDOŚ 19 osób fizycznych i jedna organizacja ekologiczna. Odwołania złożyły również podmioty, które wg ustaleń organu wydającego DŚU nie były stronami przedmiotowego postępowania (12 osób fizycznych i wspólnota mieszkaniowa) – postępowanie odwoławcze wobec tych podmiotów umorzono. Poza tym, 26 osób fizycznych wniosło odwołania z przekroczeniem terminu.

W uzasadnieniach odwołań skarżący podnosili m.in., że przy ocenie wpływu przedsięwzięcia na środowisko nie uwzględniono kwestii poziomu hałasu generowanego przez towarowy ruch lotniczy związany z bazą CARGO. Argumentacja ta nie została uwzględniona przez organ II instancji (Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska) z uwagi na to, że wniosek PLL S.A. i postępowanie w sprawie

³⁰ W tamtym czasie, dla tego rodzaju spraw organem tym był Wojewoda Lubelski.

wydania DŚU nie obejmowały drugiego etapu budowy lotniska, a ustalone warunki środowiskowe odnoszą się do budowy obiektów lotniska przewidzianych do realizacji w pierwszym etapie. GDOŚ wydał decyzję rozstrzygającą wniesione odwołania od decyzji środowiskowej 25 sierpnia 2010 r., utrzymując w mocy zasadnicze rozstrzygnięcia DŚU wydanej przez RDOŚ/L. Decyzja GDOŚ została zaskarżona do sądu administracyjnego³¹.

Przeniesienie lokalizacji obiektów infrastruktury portu lotniczego poza obszar N2000 wiązało się z koniecznością wycinki części kompleksu leśnego (141,42 ha) o nazwie Las Szpitalny, posiadającego status lasu ochronnego położonego w strefie podmiejskiej. W celu minimalizacji skutków tego odlesienia, zgodnie z decyzją środowiskową, do końca 2015 r. Spółka zobowiązana została do dokonania kompensacji przyrodniczej w rozumieniu art. 75 ust. 3 ustawy poś, poprzez wykonanie zadrzewień w parkach miejskich i zalesień innych terenów o powierzchni łącznie 144 ha w miejscach wskazanych w decyzji.

Pozyskanie przez PLL S.A. zalesionej nieruchomości (141,42 ha gruntu leśnego) i jej odlesienie pod rozbudowę lotniska odbyło się zgodnie z obowiązującymi przepisami, tj.:

- zostało poprzedzone pozbawieniem przez Ministra Środowiska lasu przeznaczonego pod inwestycję charakteru ochronnego, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach³² oraz wyrażeniem przez Ministra zgody na przeznaczenie w mpzp na cele nierolnicze i nieleśne 141,42 ha gruntu leśnego własności Skarbu Państwa, na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i art. 9 ust. 3 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³³,
- uzyskano zezwolenia GDOŚ oraz RDOŚ/L na wykonywanie czynności zakazanych wobec gatunków roślin i zwierząt objętych ochroną ścisłą oraz częściową (tj. na: zabijanie owadów, niszczenie roślin, a także niszczenie siedlisk i ostoi roślin oraz zwierząt na terenie objętym odlesieniem), stosownie do przepisów art. 56 ust 1 i 2 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Raport środowiskowy

PLL S.A. sporządziła w wymaganym zakresie analizy i opracowania środowiskowe niezbędne do rzetelnej oceny oddziaływania na środowisko pierwszego etapu budowy lotniska użytku publicznego w Świdniku i uzyskania decyzji środowiskowej dla tego przedsięwzięcia.

Raport środowiskowy przygotowany na zlecenie Spółki w latach 2007–2008 przez konsorcjum wyspecjalizowanych w tym zakresie podmiotów, wymagał uzupełnienia zawartych w nim danych, analiz i ocen. Związane było to ze zmianą początkowej koncepcji lokalizacji pasa startowego i innych podstawowych elementów infrastruktury portu lotniczego oraz z uwagami zgłoszonymi do tego opracowania przez Krajową Komisję do Spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko i przez RDOŚ. Po kolejnych zmianach i uzupełnieniach dokonanych w latach 2009–2010, raport odpowiadał wymogom art. 66 i art. 67 uiooś oraz pozwalał na rzetelną ocenę oddziaływania na środowisko pierwszego etapu budowy lotniska w ramach przyjętego wariantu lokalizacji.

Realizacja wymogów środowiskowych

Na dotychczasowych etap przygotowania i realizacji inwestycji, Spółka prawidłowo wykonywała obowiązki określone w decyzji środowiskowej, w tym z zakresu ochrony obszaru N2000, dotyczące:

³¹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, sygn. akt IV SA/Wa 2045/10. Do końca kwietnia 2012 r. nie było jeszcze wyroku WSA w tej sprawie.

³² Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.

³³ Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

- uwzględnienia w dokumentacji projektowej wymagań z zakresu ochrony środowiska wymienionych w punkcie I.3 decyzji środowiskowej,
- wykorzystania terenu, organizacji i prowadzenia prac budowlanych w sposób minimalizujący negatywne oddziaływanie na środowisko (pkt I.2 decyzji środowiskowej),
- prowadzenia monitoringu oddziaływania inwestycji na środowisko (zawarto umowy na wykonanie monitoringu kolonii susła perełkowanego, monitoringu w zakresie zderzeń statków powietrznych z ptakami, monitoringu gleby i ziemi).

Zgodnie z prawem rozwiązano także sytuacje kolizji inwestycji z elementami środowiska kulturowego. Cmentarz wojenny położony w Świdniku przy ul. Mełgiewskiej oraz obiekty małej architektury (krzyż i kapliczka przydrożna), położone na terenie objętym planem realizacyjnym lotniska, przeniesiono w miejsca uzgodnione z odpowiednimi organami oraz służbami administracji państwowej i kościelnej.

Do wstępnych prac przy budowie lotniska (odlesienie 141,42 ha gruntu leśnego przeznaczonego pod budowę lotniska i niwelacja terenu) przystąpiono w listopadzie 2010 r., w oparciu o decyzję Wojewody Lubelskiego o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego (ZRIL), z 18 października 2010 r., której Wojewoda nadał rygor natychmiastowej wykonalności, tak aby ewentualne odwołania lub protesty nie wstrzymywały budowy lotniska. Oddanie lotniska do użytku zaplanowano na rok 2012.

Współpraca Spółki z organizacjami ekologicznymi

PLL S.A. wraz ze Stowarzyszeniem „Lotnisko w Świdniku” oraz Towarzystwem dla Natury i Człowieka, a także z Lubelskim Towarzystwem Ornitologicznym, powołałi 18 stycznia 2008 r. Fundację Ochrony Susła Perełkowanego w Lublinie (Fundacja). Celem jej działalności jest m.in. ochrona przyrody ze szczególnym uwzględnieniem ochrony populacji susła perełkowanego i jego siedlisk oraz wspieranie Spółki w zarządzaniu obszarem N2000.

Fundusz założycielski Fundacji wynosił 3201 zł. PLL S.A. wniosła do tego funduszu wkład pieniężny w wysokości 1 zł. Do czasu kontroli NIK, Spółka przekazała Fundacji również darowizny na wsparcie badania liczebności i rozsiedlenia susłów perełkowanych na lotnisku w Świdniku: w 2009 r. w wysokości 5000 zł i w 2010 r. kwotę 8000 zł.

Fundacja w 2009 r. i 2010 r. przekazała Spółce raporty o stanie populacji susłów perełkowanych występującej na terenie lotniska w Świdniku. Działania te pozwalają Spółce na rzetelne wypełnianie wymogów zawartych w decyzji środowiskowej, odnoszących się do ochrony populacji susła na różnych etapach budowy i eksploatacji regionalnego lotniska w Świdniku.

Dofinansowania ze środków UE

Przeniesienie lokalizacji drogi startowej i innych urządzeń infrastruktury lotniskowej poza obszar Natura 2000 PLH 060021 „Świdnik”, zminimalizowało możliwość negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na ten obszar i zażegnało potencjalne konflikty z organizacjami ekologicznymi na tym tle. Pozytywnie wpłynęło także na możliwość uzyskania dofinansowania budowy lotniska ze środków pochodzących z funduszy UE.

Budowa portu lotniczego w Świdniku została ujęta w Regionalnym Programie Operacyjnym dla Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013 (RPO WL), jako jeden z projektów kluczowych pn. „Rozbudowa Regionalnego Portu Lotniczego: Port Lotniczy Lublin S.A. (Świdnik)”. W dniu 29 lipca

2011 r. Spółka złożyła do Instytucji Zarządzającej wniosek o dofinansowanie projektu. Wnioskowana wysokość dofinansowania ze środków RPO WL wynosi 144 mln zł. Umowę o przekazaniu tych środków Spółce podpisano 22 grudnia 2011 r.

Zagrożenia

Docelowa koncepcja portu lotniczego w Świdniku zakłada m.in. budowę bazy towarowej CARGO. Realizacji tego zakresu projektu założono w drugim etapie budowy lotniska (w planach portu lotniczego zarezerwowano odpowiedni teren dla tej bazy). Powstanie bazy CARGO ma służyć przyciągnięciu do Lublina i regionu inwestorów korzystających w swojej działalności z szybkiego transportu lotniczego towarów.

Z uwagi na usytuowanie lotniska w Świdniku w bezpośredniej bliskości stref objętymi ochroną przed nadmiernym hałasem (miejaska zabudowa mieszkaniowa, szpital, szkoły, itp.) oraz możliwe przekroczenia w trakcie eksploatacji lotniska norm dopuszczalnego w tych strefach hałasu, wniosek o wydanie decyzji środowiskowej został ograniczony jedynie do pierwszego etapu budowy.

W pierwszym etapie budowy portu lotniczego w Świdniku założono budowę infrastruktury lotniskowej dla obsługi ograniczonego ruchu pasażerskiego (do 1 miliona pasażerów rocznie). Dlatego też zezwolenia i warunki środowiskowe wydane zostały dla tej inwestycji jedynie w zakresie przewidzianym pierwszym etapem budowy lotniska, z ograniczeniem prowadzenia ruchu lotniczego do pory dziennej (od godz. 6⁰⁰ do godz. 22⁰⁰).

Z uwagi na położenie lotniska w Świdniku blisko chronionych przed nadmiernym hałasem stref miejskich oraz ograniczenie prowadzenia ruchu lotniczego do pory dziennej – na mocy postanowień decyzji środowiskowej wydanej dla pierwszego etapu budowy, zagrożona jest możliwość realizacji drugiego etapu tego projektu. Trudno będzie bowiem zarządcy lotniska przekonać inwestorów o opłacalność budowy części towarowej portu lotniczego, bez zapewnienia możliwości prowadzenia na tym lotnisku intensywnego ruchu lotniczego w godzinach dogodnych dla przewoźników lotniczych.

Dobre praktyki

NIK wskazuje jako dobrą praktykę sposób rozwiązania konfliktu powstałego pomiędzy podmiotami decydującymi o wyborze wariantu lokalizacji obiektów infrastruktury lotniska w Świdniku, a organizacjami ekologicznymi działającymi na rzecz ochrony obszaru N2000 PLH 060021 „Świdnik”, zasiedlonego przez susła perełkowanego. Konflikt ten rozwiązano w drodze rozmów i uzgodnień, jeszcze przed przystąpieniem do realizacji przedsięwzięcia, zapewniając realizację zarówno celów inwestora (budowa portu lotniczego w Świdniku bez narażenia się na odmowę dofinansowania tego przedsięwzięcia z funduszy UE), jaki i celów organizacji ekologicznych (ochrona obszaru N2000 i kolonii susłów perełkowanych).

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie do realizacji pierwszego etapu budowy regionalnego lotniska użytku publicznego w Świdniku pod względem uwarunkowań środowiskowych. Szczegółowe oceny w tym zakresie zamieszczono w rozdziale 2. *Podsumowaniu wyników kontroli* w pkt 2.1 *Ocena kontrolowanej działalności*. [str. 9, 10, 12-13]

Wnioski

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości wymagających podjęcia przez Zarząd PLL S.A. działań w celu ich usunięcia, Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała wniosków w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do prezesa Zarządu po kontroli przeprowadzonej w tej Spółce.

3.2.3 Ustalanie środowiskowych uwarunkowań realizacji kluczowych inwestycji infrastrukturalnych

Ustalenia

Postępowania w sprawie decyzji środowiskowej

Postępowania w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji kluczowych dla Lubelszczyzny przedsięwzięć infrastrukturalnych, wszczęte po wejściu w życie przepisów uiooś i utworzeniu Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (tj. po 15 listopada 2008 r.), które zakończone zostały w okresie objętym kontrolą wydaniem przez RDOŚ/L decyzji środowiskowych, prowadzone były zgodne z wymogami przepisów uiooś oraz kpa. W okresie objętym kontrolą RDOŚ zakończyła wydaniem DŚU siedem postępowań przeprowadzonych na podstawie przepisów uiooś, były to m.in.:

- 1) postępowanie dotyczące wydania DŚU dla budowy drogi ekspresowej S-17 na odcinku Kurów (od węzła „Sielce” wraz z węzłem) – węzeł „Witosa” z włączeniem do drogi Lublin – Piaski), zakończone decyzją z 16 grudnia 2009 r.,
- 2) postępowanie dotyczące wydania DŚU dla przedsięwzięcia pn. „Rozbudowa Regionalnego Portu Lotniczego: Port Lotniczy Lublin S.A. (Świdnik)”, zakończone decyzją z 19 maja 2010 r.

Dla potrzeb wszystkich tych postępowań inwestorzy zlecieli specjalistycznym firmom sporządzenie raportów środowiskowych, które przedkładali RDOŚ wraz z wnioskami o wydanie DŚU. Przed wydaniem decyzji środowiskowych, RDOŚ w oparciu o te raporty przeprowadziła – z udziałem społeczeństwa – procedury oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć i ustaliła środowiskowe uwarunkowania ich realizacji, które zawarto w DŚU.

Rzetelna weryfikacja raportów środowiskowych i właściwie prowadzone – na podstawie uiooś – procedury oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, pozwoliły Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska na prawidłowe ustalanie uwarunkowań środowiskowych realizacji planowanych przedsięwzięć, odpowiednio do wniosków wynikających z analiz zawartych w raportach środowiskowych oraz do wyników oceny przedsięwzięcia, przeprowadzonej z udziałem społeczeństwa i organizacji ekologicznych.

We wszystkich badanych sprawach zakończonych do czasu kontroli NIK wydaniem decyzji środowiskowych, RDOŚ/L ustalał środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia dla tras drogi, a w przypadku budowy lotniska regionalnego w Świdniku dla lokalizacji obiektów portu lotniczego, według wariantów rekomendowanych przez inwestorów do realizacji w złożonych wnioskach.

Weryfikacja raportów środowiskowych

Złożone przez inwestorów w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, wraz z wnioskami o wydanie DŚU, raporty o oddziaływaniu na środowisko planowanych przedsięwzięć były wykorzystywane przez RDOŚ jako podstawowe narzędzie w procedurach służących ustaleniu środowiskowych uwarunkowań ich realizacji. Przed przystąpieniem do oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, RDOŚ rzetelnie weryfikowała przedłożone raporty

środowiskowe i egzekwowała od inwestorów dokonanie koniecznych poprawek i uzupełnień. Dopiero po takich uzupełnieniach były one wykorzystywane w postępowaniach dotyczących wydania decyzji środowiskowych dla przedsięwzięć objętych zakresem przedmiotowym kontroli.

Raport środowiskowy dotyczący budowy drogi ekspresowej S-17 na odcinku Kurów-Lublin (zadania nr 1, 2, 3 i 4), złożony przez GDDKiA O/L w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska 12 maja 2009 r. wraz z wnioskiem o wydanie DŚU, został zaopiniowany przez Regionalną Komisję ds. Oceny Oddziaływania na Środowisko działającą przy RDOŚ. Komisja 8 września 2009 r. przyjęła stanowisko, że raport ten wymaga uzupełnień i wskazała ich zakres. Dopiero po uzupełnieniu raportu, Komisja 23 października 2009 r. pozytywnie zaopiniowała ten dokument i uznała, że może on stanowić podstawę do określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji tego przedsięwzięcia.

Raport środowiskowy dotyczący budowy lotniska regionalnego w Świdniku, złożony przez spółkę Port Lotniczy Lublin S.A. 27 listopada 2009 r. w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska wraz z wnioskiem o wydanie decyzji środowiskowej, wymagał istotnych uzupełnień i wyjaśnień, m.in. w zakresie analizy wariantów lokalizacji pasa startowego i głównych urządzeń infrastruktury portu lotniczego. Uzupełnienia wymagały też kwestie dotyczące: ewentualnej konieczności ustalenia obszaru ograniczonego użytkowania, wpływu hałasu na obszary zabudowy mieszkaniowej, odpadów, bilansu mas ziemnych, wód (bilans ścieków i wód opadowych, propozycje w zakresie monitoringu wód podziemnych i powierzchniowych). Ponadto uściślenia wymagało to czy wniosek o wydanie DŚU dla przedsięwzięcia obejmuje budowę części towarowej lotniska (baza Cargo).

Raport oceniający oddziaływanie na środowisko przedsięwzięcia polegającego na budowie lotniska w Świdniku, na wniosek RDOŚ był także opiniowany przez Krajową Komisję ds. Oceny Oddziaływania na Środowisko (opinia z 11 lutego 2010 r.). Dopiero po uzupełnieniach i usunięciu braków wskazanych przez RDOŚ oraz Komisję, raport ten stanowił podstawę do przeprowadzenia postępowania w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji tego przedsięwzięcia.

Udział społeczeństwa w procedurach wydawania decyzji środowiskowych

W przeprowadzonych przez RDOŚ na podstawie przepisów uiooś postępowaniach z zakresu oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, zakończonych wydaniem decyzji środowiskowych, przestrzegano uprawnień społeczeństwa i organizacji ekologicznych do udziału w tych postępowaniach. Stwierdzono m.in., że:

- przestrzegano przepisów działu III rozdziały 1, 2, 3 i 4 uiooś, określających zasady i wyznaczających standardy działania organów administracji służące zapewnieniu udziału społeczeństwa w ustalaniu uwarunkowań środowiskowych planowanych przedsięwzięć,
- tam gdzie organizacje ekologiczne, spełniające warunki określone w uiooś, wyraziły taką chęć, umożliwiono im skorzystanie z uprawnienia do udziału w postępowaniach na prawach strony. Dotyczyło to dwóch postępowań prowadzonych na podstawie uiooś:
 - w sprawie wydania DŚU dla budowy drogi ekspresowej S-17 Kurów-Lublin-Piaski zadania nr 1, 2, 3 i 4, w którym na prawach strony uczestniczyło Towarzystwo dla Natury i Człowieka z siedzibą w Lublinie,
 - w sprawie wydania DŚU dla przedsięwzięcia pn. „Rozbudowa Regionalnego Portu Lotniczego: Port Lotniczy Lublin S.A. (Świdnik)”, w którym na prawach strony uczestniczyły: Towarzystwo dla Natury i Człowieka z siedzibą w Lublinie oraz Stowarzyszenie Inicjatywa 2008,
- uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa w trakcie procedur oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko zostały rozpatrzone, a uzasadnienia decyzji dotyczących

przedsięwzięć zawierają informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione zgłoszone uwagi i wnioski.

W postępowaniu dotyczącym wydania decyzji środowiskowej dla budowy zachodniego odcinka obwodnicy Lublina (od węzła „Dąbrowica” do węzła „Konopnica”), przejętym przez RDOŚ od Wojewody Lubelskiego, na końcowym jego etapie i kontynuowanym na podstawie przepisów ustawy poś, brało udział na prawach strony Stowarzyszenie Ekologiczne „Ekologia dla Lubelszczyzny” z siedzibą w Lublinie.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie oceniając aktywności w działaniach na rzecz ochrony środowiska organizacji ekologicznych biorących udział – na prawach strony – w ww. postępowaniach, w złożonych NIK wyjaśnieniach stwierdził m.in., że:

- Towarzystwo dla Natury i Człowieka w Lublinie jest jedną z najaktywniejszych organizacji ekologicznych we wschodniej Polsce. Od wielu lat inicjuje dużo projektów lub kampanii informacyjnych z zakresu ochrony środowiska. W wielu tematach Towarzystwo współpracowało z Wydziałem Środowiska i Rolnictwa Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz z RDOŚ. Towarzystwo przeprowadziło kampanię na rzecz ochrony walorów rzeki Wieprz pn. „Wieprz – żywa rzeka” oraz inne działania na rzecz środowiska naturalnego, których celem było m.in. zwiększenie społecznego poparcia dla idei ochrony przyrody, a zwłaszcza dla Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000. Jedną z inicjatyw Towarzystwa jest przyznawanie regionalnego wyróżnienia pn. Lubelska Nagroda Ekologiczna „Suseł”. Nagroda ta ma wyróżniać mające miejsce na Lubelszczyźnie konkretne inicjatywy, działania i postawy służące ochronie środowiska i zrównoważonemu rozwojowi,
- organizacja ekologiczna pn. „Stowarzyszenie Inicjatywa 2008”, biorąca udział w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia pn. „Rozbudowa Regionalnego Portu Lotniczego: Port Lotniczy Lublin S.A (Świdnik)” oraz Stowarzyszenie Ekologiczne „Ekologia dla Lubelszczyzny” biorące udział w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia pn. „Budowa drogi ekspresowej S-19 na odcinku węzeł „Dąbrowica” – węzeł „Konopnica”, nie są znane RDOŚ jako podmioty prowadzące także inną działalność na rzecz ochrony przyrody, środowiska lub edukacji ekologicznej.

Kontynuacja spraw przejętych przez RDOŚ od Wojewody Lubelskiego

Po utworzeniu, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska przejęła od Wojewody Lubelskiego sprawy dotyczące ustalenia uwarunkowań środowiskowych realizacji dwóch drogowych inwestycji infrastrukturalnych objętych zakresem kontroli. Dotyczyło to spraw prowadzonych wcześniej przez Wojewodę Lubelskiego na podstawie ustawy poś, które po 15 listopada 2008 r. przeszły do kompetencji RDOŚ/L i były kontynuowane na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów, tj.:

- 1) postępowania zmierzającego do wydania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia pn. „Budowa drogi ekspresowej S-19 na odcinku węzeł Dąbrowica – węzeł Konopnica, z wyłączeniem węzła Dąbrowica i włączeniem do istniejącej drogi krajowej Nr 19” (zachodni odcinek obwodnicy Lublina),
- 2) wydania uzupełniającej decyzji środowiskowej dla budowy drogi dojazdowej nr 7 w rejonie węzła drogowego „Świdnik” na odcinku drogi S-12/17 Lublin-Piaski (zadanie nr 5), po częściowym uchyleniu przez WSA/Wa DŚU wydanej przez Wojewodę Lubelskiego dla zadania nr 5 w dniu 26 lutego 2008 r.

Ad. 1)

Po wejściu w życie uiooś, RDOŚ/L na mocy przepisów art. 168 oraz art. 160 ust. 1 pkt 7 lit. a) tej ustawy przejął od Wojewody Lubelskiego prowadzenie postępowania dotyczącego wydania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia pn. „Budowa drogi ekspresowej S19 na odcinku węzeł Dąbrowica – węzeł Konopnica, z wyłączeniem węzła Dąbrowica i włączeniem do istniejącej drogi krajowej Nr 19” (zachodni odcinek obwodnicy Lublina). Wniosek o wydanie decyzji w tej sprawie wpłynął do Wojewody 4 stycznia 2008 r. Do 15 listopada 2008 r. nie zakończono tego postępowania i nie wydano DŚU. W związku z tym, stosownie do ww. przepisów uiooś, Wojewoda przekazał RDOŚ/L prowadzenie trwającego postępowania w tej sprawie (obwieszczenie o przejęciu prowadzenia tej sprawy nosi datę 8 grudnia 2008 r.). W związku z art. 153 uiooś, sprawa prowadzona była na podstawie przepisów dotychczasowych, tj. ustawy poś.

RDOŚ/L wydał DŚU dla ww. przedsięwzięcia 20 marca 2009 r. Wydano ją w oparciu o ocenę oddziaływania na środowisko przeprowadzoną jedynie dla jednego wariantu przebiegu trasy tego odcinka obwodnicy, ustalonego w dwóch decyzjach lokalizacyjnych wydanych przez Wojewodę Lubelskiego: 2 maja 2005 r. (dla przebiegu drogi S-19 na terenie gminy Jastków) i 30 sierpnia 2005 r. (na terenie gminy Konopnica).

Decyzja środowiskowa w tej sprawie została zaskarżona przez osoby fizyczne i organizację ekologiczną biorącą udział w tym postępowaniu na prawach strony. Zarzuty formułowane w odwołaniach od DŚU oraz w skargach skierowanych do sądu administracyjnego dotyczyły m.in.: braku rzetelnego wykazania w materiale dowodowym, że oceny wariantów alternatywnych i wyboru wariantu realizacyjnego trasy drogi na tym odcinku dokonano wcześniej po przeprowadzeniu (z udziałem społeczeństwa) procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zgodnej z wymogami dyrektywy Rady 85/337/EWG oraz braku szczegółowego omówienia przyczyn, dla których odstąpiono od wyboru wariantów lokalizacyjnych innych niż proponowany przez GDDKiA do realizacji.

WSA/Wa uzasadniając wyrok w tej sprawie³⁴, stwierdził naruszenie zasady wynikającej z regulacji traktatowych UE, dotyczącej właściwej, prowspólnotowej wykładni prawa stanowionego na szczeblu państw członkowskich, tak aby zapewnić skuteczność dyrektyw obowiązujących w UE. Zdaniem WSA/Wa, w postępowaniu dotyczącym ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia dla zachodniego odcinka obwodnicy Lublina, organ wydający decyzję środowiskową (RDOŚ/L) nie zastosował tej zasady przy wykładni treści art. 52 ust. 1d ustawy poś i w konsekwencji niedokonano przed wydaniem DŚU oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko spełniającej wymogi dyrektywy Rady 85/337/EWG. Braki w materiale dowodowym oraz niezastosowanie procedury ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zgodnej z ww. dyrektywą, a także naruszenie przepisów art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 kpa oraz wadliwa wykładnia art. 52 ust. 1d ustawy poś, zostały wskazane przez WSA/Wa w uzasadnieniu wyroku z 14 lipca 2011 r., jako powód uchylenia zaskarżonej decyzji GDOŚ z 2 listopada 2009 r., rozstrzygającej odwołania od DŚU i utrzymanej nią w mocy decyzji środowiskowej z 20 marca 2009 r. wydanej przez RDOŚ/L dla tego przedsięwzięcia. Od wyroku z 14 lipca 2011 r. kasację do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) złożyła GDDKiA. NSA uwzględnił skargę kasacyjną³⁵, 6 marca 2012 roku uchylił ww. wyrok i przekazał sprawę WSA/Wa do ponownego rozpatrzenia³⁶.

³⁴ Wyrok z dnia 14 lipca 2011 r. (Sygn. akt IV SA/Wa 524/10).

³⁵ Wyrok z dnia 6 marca 2012 r. (Sygn. akt II OSK 2583/11).

³⁶ Do końca kwietnia 2012 r. WSA/Wa nie wydał ponownego rozstrzygnięcia w tej sprawie.

Ad. 2)

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska działała z naruszeniem art. 12 § 1 oraz art. 35 § 1 i 3 kpa, przy ustalaniu czy RDOŚ/L jest organem właściwym rzeczowo do wydania decyzji środowiskowej dla budowy drogi dojazdowej nr 7. Ta wstępna kwestia wymagała rozstrzygnięcia w związku ze złożonym przez GDDKiA O/L w RDOŚ 1 sierpnia 2011 r. wnioskiem o wydanie decyzji środowiskowej dla drogi dojazdowej nr 7. Rozstrzyganie tej kwestii przez RDOŚ trwało do 20 października 2012 r., tj. ponad dwa i pół miesiąca (80 dni).

Po uchyleniu przez WSA³⁷ decyzji Wojewody Lubelskiego z 26 lutego 2008 r. ustalającej uwarunkowania środowiskowe dla przedsięwzięcia pn. „Przebudowa DK nr 17/12 na odcinku Lublin (węzeł „Witosa”) – Piaski (początek obwodnicy)”, w części dotyczącej drogi dojazdowej nr 7, GDDKiA O/L przygotowała uzupełniający raport środowiskowy w zakresie wskazanym przez WSA i w dniu 1 sierpnia 2011 r. złożyła w RDOŚ wniosek o wydanie DŚU dla budowy drogi dojazdowej nr 7.

Zgodnie ze stanowiskiem inwestora, budowa drogi dojazdowej nr 7 jest funkcjonalnie ściśle powiązana z budową drogi ekspresowej S-12/17 na odcinku Lublin-Piaski (obecnie zadanie nr 5 na budowie odcinka drogi S-17 Kurów-Lublin-Piaski) i powinna być traktowana jako jedno przedsięwzięcie wraz z tym zadaniem, z uwagi na treść art. 3 pkt 13 uiooś. Z tego względu GDDKiA O/L uznała Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie za organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej dla tej drogi dojazdowej.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie był organem właściwym rzeczowo do wydania decyzji środowiskowej dla budowy drogi dojazdowej nr 7 nie tylko z uwagi na art. 3 pkt 13 uiooś, ale głównie ze względu na art. 153 i art. 141 § 4 ustawy ppsa oraz treść uzasadnienia wyroku WSA/Wa wydanego w tej sprawie 2 czerwca 2010 r. (Sygn. akt SA/Wa 703/09), gdzie wskazano, że organ pierwszej instancji ponownie rozpoznając sprawę wyda uzupełniającą decyzję środowiskową w tym zakresie.

RDOŚ miała wątpliwości, czy Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie jest organem właściwym rzeczowo w tej sprawie. Wątpliwości nie rozstrzygnięto we własnym zakresie i 17 sierpnia 2011 r. wystąpiono do Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie o stanowisko w tej kwestii. Pismem z 23 sierpnia 2011 r., poinformowano GDDKiA O/L, że RDOŚ prowadzi czynności wyjaśniające mające na celu określenie organu właściwego rzeczowo do przeprowadzenia postępowania i do chwili uzyskania stanowiska GDOŚ sprawa pozostaje bez rozpoznania. Do czasu podpisania protokołu kontroli NIK (07.10.2011 r.), RDOŚ nie otrzymała z GDOŚ/Wa stanowiska w przedmiocie organu właściwego rzeczowo do wydania decyzji środowiskowej dla budowy drogi dojazdowej nr 7 i sprawa wydania tej decyzji nadal pozostawała bez rozpoznania.

Po zakończeniu kontroli NIK, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie 20 października 2011 r. wydał postanowienie, na mocy którego odmówił wszczęcia postępowania w sprawie wydania DŚU dla drogi dojazdowej nr 7 na podstawie wniosku GDDKiA O/L złożonego w RDOŚ 1 sierpnia 2011 r. Postępowanie w tej sprawie RDOŚ/L wszczął natomiast 4 listopada 2011 r. na podstawie prawomocnego wyroku WSA/Wa wydanego dnia 2 czerwca 2010 r. (Sygn. akt SA/Wa 703/09), w uzasadnieniu którego WSA/Wa określił, że organ pierwszej instancji ponownie rozpozna sprawę i wyda uzupełniającą decyzję środowiskową w zakresie dotyczącym drogi dojazdowej nr 7 planowanej

³⁷ Wyrok z dnia 2 czerwca 2010 r. (Sygn. akt SA/Wa 703/09).

do realizacji w ramach zadania nr 5. Uzupełniająca decyzja środowiskowa w tym zakresie została wydana przez RDOŚ/L 23 lutego 2012 r.

Dla podjęcia budowy drogi dojazdowej nr 7 wymagane jest jednak jeszcze uzyskanie decyzji ZRID, gdyż decyzja wydana przez wojewodę 2 grudnia 2010 r. dla zadania nr 5 nie objęła tej drogi. Do końca kwietnia 2012 r. GDDKiA O/L nie uzyskiwała jeszcze takiej decyzji. Plac budowy na zadaniu nr 5 został formalnie przekazany wykonawcy 7 grudnia 2010 r., a termin realizacji kontraktu na wykonanie tego zadania upływa w grudniu 2012 r.

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez RDOŚ zadań związanych z ustalaniem uwarunkowań środowiskowych zgody na realizację kluczowych przedsięwzięć infrastrukturalnych na terenie województwa lubelskiego w okresie objętym kontrolą.

Szczegółowe oceny w tym zakresie zamieszczono w *Podsumowaniu wyników kontroli* w pkt 2.1 *Ocena kontrolowanej działalności*. [str. 9, 10, 13-14]

Wnioski

W celu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli przeprowadzonej w RDOŚ, w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do RDOŚ/L, NIK zawarła wnioski o:

- 1) przeprowadzenie postępowania w sprawie wydania DŚU dla budowy obwodnicy Lublina w ciągu planowanej drogi ekspresowej S-19 na odcinku: węzeł „Dąbrowica” – węzeł „Konopnica, zgodnie ze standardami wymaganymi dla projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z funduszy UE, w przypadku uprawomocnienia się wyroku WSA w Warszawie uchylającego DŚU wydaną przez RDOŚ/L w dniu 20 marca 2009 r. dla tego przedsięwzięcia i konieczności przeprowadzenia w tej sprawie ponownego postępowania,
- 2) rozstrzygnięcie bez zbędnej zwłoki kwestii organu właściwego rzeczowo do wydania DŚU dla budowy drogi dojazdowej nr 7 i w przypadku uznania właściwości RDOŚ/L, wnikliwe i szybkie przeprowadzenie postępowania w tej sprawie.

Realizacja wniosków

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne (pismo z 14 grudnia 2011 r.), RDOŚ/L poinformował NIK, że:

- do czasu rozstrzygnięcia skargi kasacyjnej od wyroku WSA/Wa z dnia 14 lipca 2011 r. (Sygn. akt SA/Wa 524/10) w sprawie uchylecia DŚU wydanej dla budowy obwodnicy Lublina w ciągu planowanej drogi ekspresowej S-19 na odcinku: węzeł „Dąbrowica” – węzeł „Konopnica, wniesionej przez GDDKiA, RDOŚ nie może podjąć żadnych działań w tej sprawie wnioskowanych przez NIK,
- w sprawie wydania DŚU dla drogi dojazdowej nr 7 na zadaniu nr 5, w RDOŚ zostało podjęte postępowanie zgodnie z wyrokiem WSA/Wa. Na obecnym etapie prowadzone jest postępowanie z udziałem społeczeństwa.

4.1 Organizacja kontroli

W kontroli uczestniczyła jedna jednostka kontrolna NIK – Delegatura w Lublinie. Skontrolowano trzy jednostki:

- 1) Regionalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska w Lublinie (RDOŚ),
- 2) Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie (GDDKiA O/L),
- 3) Port Lotniczy Lublin Spółkę Akcyjną z siedzibą w Lublinie (PLL S.A.).

Czynności kontrolne w jednostkach kontrolowanych przeprowadzono w okresie od 13 czerwca do 29 września 2011 r.

4.2 Metodyka kontroli

Z uwagi na to, iż zakresem przedmiotowym kontroli objęto prowadzone w latach 2009–2011 przygotowania do realizacji – pod względem wymogów środowiskowych – inwestycji drogowych z terenu województwa lubelskiego ujętych w PBDK 2011–2015 (odcinki dróg ekspresowych: S-12, S-17, S-19 i obwodnice miast położonych na trasie dróg krajowych) oraz budowy regionalnego portu lotniczego w Świdniku, do objęcia kontrolą wytypowane zostały jednostki odpowiadające za ten zakres zadań w latach 2009–2011, tj.: GDDKiA O/L, PLL S.A. i RDOŚ.

Ze względu na wysokie ryzyko nieodłączne, w tej kontroli nie stosowano podejścia wspartego systemowo. Przy prowadzeniu badań kontrolnych przyjęto podejście bezpośrednie, polegające na przeprowadzeniu przez kontrolerów pełnego badania dokumentów i przebiegu procedur istotnych dla dokonania rzetelnej, obiektywnej oceny zagadnień objętych kontrolą.

Badania kontrolne zostały przeprowadzone zgodnie ze *Standardami kontroli NIK*³⁸, w oparciu o wskazówki metodyczne podane w programie kontroli dla zagadnień objętych jej zakresem tematycznym.

4.3 Przebieg kontroli

Postępowanie kontrolne

Kierownicy kontrolowanych jednostek nie wnieśli zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokołach kontroli i podpisali protokoły.

Działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do kierowników wszystkich kontrolowanych jednostek skierowane zostały wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny skontrolowanej działalności. W wystąpieniach do dyrektora GDDKiA O/L oraz do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie zawarto ponadto uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Kierownicy kontrolowanych jednostek nie wnieśli zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

Do Delegatury NIK w Lublinie wpłynęły odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne skierowane do RDOŚ/L oraz do dyrektora GDDKiA O/L. Nadesłane odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, zawierały wyczerpujące informacje o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w wystąpieniach NIK. [str. 27-28 i 38]

³⁸ *Standardy kontroli NIK* dostępne są pod adresem: www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik

4.4 Finansowe rezultaty kontroli

Na finansowe rezultaty kontroli w łącznej kwocie **50.066.088,51 zł** złożyły się:

- *uszczerpienia środków lub aktywów* w wysokości **49.906.388,51 zł**, w wyniku utraty przez GDDKiA O/L możliwości sfinansowania ze środków funduszy UE, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, wydatków kwalifikowalnych w ww. kwocie dotyczących zadania nr 2a (budowa łącznika drogowego od granic m. Lublin do węzła drogowego „Dąbrowica” na obwodnicy Lublina) oraz budowy drogi dojazdowej nr 7 na zadaniu nr 5, co skutkuje koniecznością pokrycia całości kosztów realizacji tych robót ze środków krajowych (uszczerpienie środków Krajowego Funduszu Drogowego), [str. 20, 21, 25]
- *kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami* w łącznej wysokości **159.700 zł** w tym:
 - 62.830 zł dodatkowo wydatkowane na zlecenie opracowania odrębnego raportu środowiskowego oraz materiałów do wniosku o wydanie decyzji ZRID, dokumentacji projektowej oraz elementów dokumentacji przetargowej dla budowy drogi dojazdowej nr 7, w związku z częściowym uchynieniem przez WSA/Wa decyzji środowiskowej wydanej dla zadania nr 5, w części dotyczącej drogi dojazdowej nr 7, z uwagi na nieprawidłowe przygotowanie raportu środowiskowego w części dotyczącej oceny wpływu na środowisko wycięcia 1 ha lasu w związku z budową drogi dojazdowej nr 7, [str. 22]
 - 96.870 zł dodatkowo wydatkowane na wykonanie nowego raportu o oddziaływaniu na środowisko (36.600 zł) oraz aktualizacji rozwiązań projektowych i materiałów załączonych do wniosku o wydanie decyzji środowiskowej (60.270 zł) w związku z nieprawidłowym przygotowaniem raportu środowiskowego dla drogi S19 na odcinku od granicy województwa mazowieckiego i lubelskiego do węzła „Lubartów” na obwodnicy miasta Lublin.

Wykaz jednostek skontrolowanych przez Delegaturę NIK w Lublinie i osób kierujących tymi jednostkami

1. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Lublinie. Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Lublinie od 7 listopada 2008 r. do zakończenia kontroli NIK była Pani Beata Sielewicz.
2. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie. Dyrektorem GDDKiA O/L w okresie od dnia 01.08.2002 r. do dnia 12.09.2011 r. był Pan Janusz Wójtowicz. Od dnia 12.09.2011 r. do zakończenia kontroli NIK obowiązki dyrektora Oddziału pełnił Pan Marian Nagórny.
3. Port Lotniczy Lublin Spółka Akcyjną z siedzibą w Lublinie. Prezesem Zarządu Spółki od dnia 26.03.2007 r. do zakończenia kontroli NIK był Pan Grzegorz Muszyński.

Wykaz ważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o *dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska* (Dz. U. z 2003 r. nr 78, poz. 706).
2. Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w *sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska* (Dz. U. UE L 41 z 14.02.2003, s.26).
3. Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w *sprawie ochrony dzikiego ptactwa* (Dz. U. UE L 103 z 25.04.1979, s.1).
4. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w *sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory* (Dz. U. UE L 206 z 22.07.1992, s.7).
5. Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w *sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko* (Dz. U. UE L 197 z 21.07.2001, s.30).
6. Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w *sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne* (Dz. U. UE L 175 z 5.07.1985, s.40).
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *ochronie przyrody* (Dz. U. z 2009 r. nr 151, poz. 1220 z późn. zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w *sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000* (Dz. U. nr 77, poz. 510), które weszło w życie z dniem 25 maja 2010 r. i było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 16 maja 2005 r. w *sprawie typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, wymagających ochrony w formie wyznaczenia obszarów Natura 2000* (Dz. U. nr 94, poz. 795).
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w *sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000* (Dz. U. nr 229, poz. 2313 ze zm.) - uchylone z dniem 19 lutego 2011 r.
11. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w *sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków* (Dz. U. nr 25, poz. 133) – weszło w życie z dniem 19 lutego 2011 r.
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 sierpnia 2001 r. w *sprawie określenia rodzajów siedlisk przyrodniczych podlegających ochronie* (Dz. U. nr 92, poz. 1029).
13. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o *udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U. nr 199, poz. 1227 ze zm.).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w *sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko* (Dz. U. Nr 213, poz. 1397) - weszło w życie z dniem 15 listopada 2010 r. i zastąpiło rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w *sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko* (Dz. U. nr 257, poz. 2573).
15. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o *szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (Dz. U. z 2008 r. nr 193, poz. 1194, ze zm.).

16. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430).
17. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696, ze zm.).
18. Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. nr 42, poz. 340, ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 31 sierpnia 1998 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych (Dz. U. nr 130, poz. 859, ze zm.).
20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 lutego 2009 r. w sprawie pomocy na projekty infrastrukturalne w zakresie portów lotniczych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 (Dz. U. nr 35, poz. 273).
21. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z 8 października 2009 r. w sprawie udzielania pomocy na inwestycje w zakresie portów lotniczych w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. nr 174, poz. 1356).
22. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. nr 113, poz. 759).
23. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. nr 202, poz. 2072, ze zm.).
24. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. nr 116, poz. 1206, ze zm.).
25. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240, ze zm.).
26. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. nr 102, poz. 651, ze zm.).
27. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. nr 121, poz. 1266, ze zm.).

Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Minister Środowiska
6. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
7. Minister Rozwoju Regionalnego
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
10. Sejmowa Komisja Infrastruktury
11. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
12. Senacka Komisja Środowiska
13. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
14. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
15. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
16. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
17. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
18. Wojewoda Lubelski
19. Marszałek Województwa Lubelskiego