



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 17 listopada 2011 r.

LLU-4101-16-01/2011
P/11/144

**Pan
Marian Nagórny
Dyrektor Oddziału Generalnej
Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad
w Lublinie**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Oddziale Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Lublinie, zwanym dalej „Oddziałem” lub „GDDKiA O/L”, kontrolę przygotowania do realizacji budowy dróg ekspresowych i obwodnic miast na terenie województwa lubelskiego, pod względem uwarunkowań środowiskowych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność GDDKiA O/L w zakresie objętym kontrolą.

Podstawą pozytywnej oceny było:

- rzetelne przygotowanie do realizacji - pod względem uwarunkowań środowiskowych - większości prowadzonych przez Oddział zadań inwestycyjnych objętych projektami wymienionymi w Załączniku Nr 1 do „Programu Budowy Dróg Krajowych i Autostrad na lata 2011-2015”² (dalej: „PBDK 2011-2015”), co umożliwiło uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia (DŚU) i zezwoleń na realizację

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² PBDK 2011-2015 przyjęty został uchwałą Rady Ministrów nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r., w wyniku aktualizacji obowiązującego wcześniej „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012” z 2007 r. Załącznik Nr 1 do PBDK 2011-2015 to „Lista zadań inwestycyjnych, których realizacja rozpocznie się do 2013 r.”, Załącznik Nr 2 to – „Lista zadań inwestycyjnych, których realizacja przewidywana jest po 2013 r.”.

- inwestycji drogowych (ZRID) dla zadań wymienionych w tym Załączniku, w terminach pozwalających na przystąpienie do ich realizacji zgodnie z ustaleniami PBDK 2011-2015,
- odpowiednie do założeń realizacyjnych PBDK 2011-2015 zaawansowanie prac mających na celu sporządzenie raportów oceniających oddziaływanie na środowisko i uzyskanie DŚU dla przedsięwzięć ujętych w Załączniku Nr 2, pozostających we właściwości Oddziału, których realizacja przewidywana jest po 2013 r.,
 - zapewnienie udziału społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów z zakresu oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć, zgodnie z przepisami prawa i standardami działania ustalonymi w procedurach regulujących przygotowanie inwestycji drogowych przez jednostki GDDKiA,
 - rzetelne uwzględnienie w projektach budowlanych sporządzonych dla analizowanych zadań inwestycyjnych objętych Załącznikiem Nr 1 (poza przypadkiem dokumentacji projektowej obwodnicy Kocka i Woli Skromowskiej), określonych w DŚU wymagań dotyczących ochrony środowiska koniecznych do uwzględnienia w tych projektach (np. odnoszących się do ilości i sposobu wykonania przejść dla zwierząt lub ekranów akustycznych osłaniających siedziby ludzkie przed nadmiernym hałasem).

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- nierzetelnym przygotowaniu raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia polegającego na przebudowie drogi krajowej DK12/17 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Lublin – Piaski (zadanie nr 5), w części dotyczącej analizy skutków środowiskowych proponowanego do realizacji wariantu przebiegu drogi dojazdowej nr 7, przewidzianej do realizacji w ramach tego zadania,
- nieprawidłowym przygotowaniu dokumentacji dotyczącej oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, załączonej do pierwszego wniosku o wydanie DŚU dla budowy odcinka drogi S19 od granicy województwa mazowieckiego i lubelskiego do węzła „Lubartów” na obwodnicy Lublina, złożonego przez GDDKiA O/L w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie (RDOŚ) w dniu 9 czerwca 2010 r.,
- nieuwzględnieniu w projekcie budowlanym wykonawczym przygotowanym dla budowy obwodnicy Kocka i Woli Skromowskiej, ekranów akustycznych w zakresie wymaganym postanowieniami decyzji środowiskowej wydanej dla tego przedsięwzięcia, mających na celu ochronę przed hałasem siedlisk ludzkich położonych w pobliżu drogi,
- braku skutecznych działań, w przypadku zadania nr 2a (budowa łącznika drogowego od węzła „Dąbrowica” na obwodnicy Lublina do granicy administracyjnej miasta),

powodujących uzyskanie dla tego zadania decyzji środowiskowej wydanej przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, tak jak miało to miejsce w przypadkach łączników drogowych stanowiących zadania nr 3a i 5a, a nie przez inny organ administracji, co skutkowało utratą przez GDDKiA możliwości finansowania realizacji zadania 2a w ramach krajowego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko,

1. Wszystkie przedsięwzięcia, za które odpowiadał GDDKiA O/L, ujęte w Załączniku Nr 1 do PBDK 2011-2015, przewidziane do rozpoczęcia do 2013 r., tj.: budowa drogi S-17 na odcinku Kurów – Lublin – Piaski (wraz z obwodnicą Lublina), budowa obwodnic: Kocka i Woli Skromowskiej (w ciągu drogi S19), Frampola oraz Hrubieszowa (w ciągu drogi krajowej DK 74), do czasu kontroli NIK zostały przygotowane do realizacji pod względem uwarunkowań środowiskowych i uzyskały DŚU (z wyłączeniem drogi dojazdowej nr 7 na zadaniu nr 5 budowy drogi S 17/12). Dla większości zadań inwestycyjnych na jakie zostały podzielone te przedsięwzięcia uzyskano także wymagane decyzje ZRID, przeprowadzono postępowania przetargowe i zlecono ich realizację.

W ocenie NIK, większość zadań inwestycyjnych objętych ww. przedsięwzięciami (poza opisanymi dalej przypadkami) została przygotowana prawidłowo pod względem uwarunkowań środowiskowych. Dla każdego przedsięwzięcia opracowano wymagane raporty o oddziaływaniu na środowisko (dalej: „raport środowiskowy”) i uzyskano decyzje środowiskowe, co pozwoliło na przygotowanie projektów budowlanych oraz pozyskanie decyzji ZRID i przystąpienie do realizacji zadań objętych Załącznikiem Nr 1 zgodnie z założeniami PBDK 2011-2015. Oddział zapewnił analizy i opracowania środowiskowe niezbędne do przeprowadzenia przez organ wydający decyzję środowiskową rzetelnej oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć z zakresu inwestycji drogowych i ustalenia uwarunkowań środowiskowych dla przygotowywanych inwestycji. 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 przebiegających w pobliżu terenów chronionych z uwagi na walory przyrodnicze. Wskazano także warianty przeprowadzenia drogi optymalne według wyników analizy wielokryterialnej. W każdym przypadku organ wydający decyzję środowiskową akceptował wariant przebiegu trasy proponowany przez Oddział.

W przypadku większości przedsięwzięć ujętych w Załączniku Nr 1 do PBDK 2011-2015, Oddział we wnioskach o wydanie decyzji środowiskowych kierowanych do organów

wydających DŚU dla inwestycji drogowych³ proponował najkorzystniejsze dla środowiska - według raportu środowiskowego - warianty przebiegu drogi na odcinkach wrażliwych, w tym także z punktu widzenia ewentualnego oddziaływania na obszary Natura 2000, stosownie do wyników analiz zawartych w tych raportach. Jedynie w przypadku budowy obwodnicy Lublina w ciągu drogi ekspresowej S17, na odcinku węzeł „Lubartów” – węzeł „Witosa” (zadanie nr 4), wariant preferowany przez Oddział był gorszy od alternatywnego pod względem ewentualnego oddziaływania na obszary Natura 2000, z uwagi na mniejszą odległość od granicy projektowanego obszaru Natura 2000 „Bystrzyca Jakubowicka” (17 m od pasa drogowego dla wariantu proponowanego przez Oddział, wobec 542 m w przypadku wariantu alternatywnego) i możliwość oddziaływania na gatunki i siedliska chronione w ramach tego obszaru. Według opinii specjalistów z zakresu ochrony środowiska, autorów raportu środowiskowego, realizacja trasy według preferowanego przez Oddział wariantu nie spowoduje jednak, iż planowane przedsięwzięcie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na projektowany obszar Natura 2000. Wariant ten był najlepszy pod względem minimalizacji negatywnego wpływu na standard życia ludzi, gdyż wymagał najmniej wyburzeń siedlisk i posiadał najmniejszą sumę odcinków graniczących z zabudową mieszkaniową. Dlatego też uznano, że proponowany wariant przebiegu obwodnicy Lublina na tym odcinku będzie zgodny z polityką zrównoważonego rozwoju realizowaną na Lubelszczyźnie. Wariant ten uzyskał zdecydowanie większe poparcie lokalnej społeczności oraz władz samorządowych na etapie zorganizowanych przez Oddział konsultacji społecznych. Został także zaakceptowany przez organ wydający DŚU dla tego przedsięwzięcia.

2. NIK pozytywnie ocenia stosowaną przez Oddział praktykę poddawania konsultacjom społecznym, na różnych etapach przygotowania inwestycji drogowych, rozważanych koncepcji realizacji planowanych zadań inwestycyjnych, w trakcie których informowano lokalną społeczność o planowanym przedsięwzięciu, w tym o rozważanych wariantach przebiegu dróg, w celu stworzenia możliwości zgłaszania ewentualnych uwag i rozpoznania możliwych konfliktów społecznych związanych z inwestycją, jak również wyboru odpowiedniego wariantu projektowego. Postępowanie takie dobrze służy wypełnieniu unijnych standardów dotyczących przygotowania przedsięwzięć ingerujących w środowisko i oddziałujących na warunki życia ludzi, które (standardy) wymagają zapewnienia udziału społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów z zakresu oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć. Oddział realizował wytyczne z tego zakresu przeznaczone dla

³ do 14.11.2008 r. Wojewoda Lubelski, a od 15.11.2008 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie lub właściwy wójt/burmistrz/prezydent

beneficjentów środków pochodzących z funduszy UE zgodnie z przepisami prawa i standardami działania ustalonymi w procedurach regulujących przygotowanie inwestycji drogowych przez jednostki GDDKiA.

3. Oddział na ogół prawidłowo realizował 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, itp. budowli i urządzeń służących ochronie środowiska. W przypadku poszczególnych zadań wyodrębnionych w ramach budowy drogi ekspresowej S17 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 dla zadań nr 1, 2, 4.2 oraz 5 i 5a.

W związku z budową drogi S17 Kurów-Lublin-Piaski (zadania nr 1, 2, 3, 4), uzyskano także wymagane przepisami art. 56 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴ zezwolenia na zniszczenie siedlisk gatunków dziko występujących roślin i zwierząt, chronionych na podstawie przepisów prawa krajowego.

Działaniem nierzetelnym ze strony Oddziału było nieuwzględnienie w projekcie budowlanym wykonawczym dotyczącym obwodnicy Kocka i Woli Skromowskiej zabezpieczeń przed hałasem w postaci ekranów akustycznych, wymaganych decyzją środowiskową. 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 z punktu widzenia niekorzystnego oddziaływania hałasu nie zwalniało Oddziału z należytego zabezpieczenia tej nieruchomości już na etapie projektu budowlanego i realizacji inwestycji – zgodnie z wymogami decyzji środowiskowej. Zdaniem NIK, w świetle zapisów decyzji środowiskowej, warunku tego nie spełnia planowane przeniesienie zastosowania zabezpieczeń przedmiotowego budynku przed hałasem na etap po wykonaniu analizy porealizacyjnej, która służy głównie weryfikacji skuteczności zastosowanych rozwiązań.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

4. W ocenie NIK, sporządzony na zlecenie Oddziału raport o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia polegającego na przebudowie drogi krajowej DK12/17 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Lublin węzeł „Witosa” – obwodnica m. Piaski (zadanie nr 5), w części dotyczącej drogi dojazdowej nr 7 został przygotowany nierzetelnie, co skutkowało powstaniem zagrożeń dla terminowej realizacji pełnego zakresu robót budowlanych przewidzianych w ramach zadania nr 5 oraz dodatkowymi kosztami realizacji tego zadania. W raporcie tym nie przeprowadzono oceny wpływu na środowisko wycięcia 1 ha lasu w związku z budową drogi dojazdowej nr 7, a tym samym nie wypełniono w tej części wymogów obowiązującego do 15 listopada 2008 r. art. 52 ust. 1 pkt. 2, 4, 5 a) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵. Wadliwość raportu środowiskowego w tym zakresie była przesłanką uchylenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie⁶ (WSA) decyzji Ministra Środowiska z dnia 8 października 2008 r. i utrzymanej nią w mocy DŚU z dnia 26 lutego 2008 r. wydanej przez Wojewodę Lubelskiego w części dotyczącej przedmiotowej drogi dojazdowej. Nieuwzględnienie w raporcie skutków dla środowiska konieczności dokonania wycinki 1 ha lasu było podnoszone przez osobę fizyczną, która następnie wniosła odwołanie i skargę, już na etapie postępowania administracyjnego w sprawie wydania DŚU prowadzonego przez Wojewodę Lubelskiego, jednak wówczas organ prowadzący postępowanie nie zażądał uzupełnienia raportu. Uchylenie przez sąd administracyjny decyzji środowiskowej w części dotyczącej drogi dojazdowej nr 7, skutkowało koniecznością ponownego uruchomienia czasochłonnych procedur w celu uzyskania odrębnych decyzji administracyjnych (DŚU i ZRID) niezbędnych do budowy tej drogi. Z wnioskiem o wydanie decyzji środowiskowej dla drogi dojazdowej nr 7 GDDKiA O/L wystąpił do RDOŚ w dniu 29 lipca 2011 r., ponad rok od wydania wyroku WSA. Konieczne było bowiem zlecenie opracowania odrębnego raportu, jak również 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. Zdaniem NIK, w związku z brakiem DŚU i decyzji ZRID, istnieją uzasadnione wątpliwości, co do możliwości wybudowania drogi dojazdowej nr 7 w terminie i na warunkach określonych w umowie z wykonawcą zadania nr 5. Oddanie do użytkowania odcinka drogi S 17/12 Lublin węzeł „Witosa” – obwodnica m. Piaski bez drogi dojazdowej nr 7, spowoduje znaczne utrudnienia komunikacyjne dla użytkowników nieruchomości, dla których droga ta ma stanowić jedyny dojazd do węzła komunikacyjnego „Świdnik” na drodze S 17/12.

⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

⁶ Wyrok z dnia 2 czerwca 2010 r. sygn. akt IV SA/Wa 703/09.

5. Oddział nie podjął skutecznych działań w celu uzyskania decyzji środowiskowej wydanej przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, a nie przez inny organ administracji, dla budowy łącznika drogowego od węzła „Dąbrowica” na obwodnicy Lublina do granic administracyjnych miasta (zadanie nr 2a realizowane w ramach budowy drogi ekspresowej S17 Kurów-Lublin-Piaski), tak jak miało to miejsce w przypadkach łączników drogowych stanowiących zadania nr 3a i 5a. Brak dla zadania nr 2a decyzji środowiskowej wydanej przez RDOŚ spowodował, że nie spełniono wymogów formalnych pozwalających na objęcie budowy tego łącznika drogowego finansowaniem w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, co skutkowało koniecznością wykluczenia kosztów zadania nr 2a z wydatków kwalifikowalnych w ramach ww. Programu. Było to konsekwencją porozumienia zawartego w dniu 24 maja 2007 r. przez Dyrektora Oddziału z Prezydentem Miasta Lublin, dotyczącego nawiązania współpracy i podjęcia wspólnych działań w sprawie realizacji projektu pn. „Budowa drogi dojazdowej do węzła drogowego Dąbrowica obwodnicy Miasta Lublin w ciągu dróg ekspresowych S12, S17 i S19”. Decyzja środowiskowa dla tego przedsięwzięcia została wydana w dniu 3 lutego 2011 r. przez Prezydenta Miasta Lublin (na wniosek Wydziału Inwestycji Urzędu Miasta Lublin) i obejmowała odcinek stanowiący zadanie nr 2a realizowane przez GDDKiA O/L łącznie z odcinkiem, którego inwestorem jest miasto Lublin (przedłużenie Al. Solidarności do granicy administracyjnej miasta). NIK zwraca uwagę, że Oddział już w połowie 2010 r. dysponował pismem⁷ Zastępcy Generalnego Dyrektora GDDKiA, w którym stwierdzono, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 13 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 środowisko⁸, 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 (tj. RDOŚ) należy zapewnić dla budowy łączników związanych z planowanymi przedsięwzięciami z grupy I⁹. W ww. piśmie zaznaczono również, że brak spełnienia tego wymogu może doprowadzić do konieczności wykluczenia ww. przedsięwzięć z wniosku o dofinansowanie.

Uwagi NIK dotyczą również braku umowy dwustronnej, która określałaby szczegółowy zakres obowiązków zarówno miasta Lublin, jak również GDDKiA O/L w związku z wspólną realizacją planowanego przedsięwzięcia. Zawarcie takiej umowy

⁷ z dnia 4 czerwca 2010 r.

⁸ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

⁹ Tj. przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.

w ocenie NIK jest potrzebne dla zapewnienia prawidłowego współdziałania stron w procesie realizacji wspólnego przedsięwzięcia i było przewidziane w porozumieniu z dnia 24 maja 2007 r. w sprawie wspólnej realizacji drogi dojazdowej do węzła Dąbrowica.

6. Wszystkie realizowane przez Oddział przedsięwzięcia/projekty ujęte w Załączniku Nr 1 do PBDK 2011-2015 mają zapewnioną możliwość dofinansowania ze środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej, w ramach krajowego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (POIiŚ): budowa drogi ekspresowej S17 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 ww. przedsięwzięć podpisano umowy (porozumienia) w sprawie dofinansowania na poziomie 85% wydatków kwalifikowalnych projektu. Jednakże, z uwagi na nierzetelne przygotowanie raportu środowiskowego dla zadania nr 5 w części dotyczącej drogi dojazdowej nr 7 (patrz pkt 4 niniejszego wystąpienia) oraz z uwagi na błędną decyzję Oddziału o wyłączeniu zadania nr 2a z wniosku o wydanie DŚU skierowanego do RDOŚ (patrz pkt 5 niniejszego wystąpienia), konieczne było wyłączenie tych robót z dofinansowania w ramach ww. programów. Konsekwencją tego było:

- w przypadku zadania nr 2a - wyłączenie z finansowania ze środków POIiŚ wydatków kwalifikowalnych w kwocie do 48.861,7 tys. zł (tj. 85% ogólnej kwoty wydatków przewidywanych na realizację tego zadania: 57.484,3 tys. zł), co oznacza konieczność odpowiednio większego zaangażowania środków krajowych w sfinansowanie tych robót,
- w przypadku budowy drogi dojazdowej nr 7 na zadaniu nr 5 - wyłączenie z finansowania ze środków POIiŚ wydatków kwalifikowalnych w kwocie do 1.044,7 tys. zł (tj. 85% ogólnej kwoty wydatków przewidywanych na budowie tej drogi: 1.229,1 tys. zł).

7. Oddział podjął także i prowadzi działania zmierzające do przygotowania pod względem środowiskowym zadań inwestycyjnych pozostających w jego właściwości, ujętych w Załączniku Nr 2 do PBDK 2011-2015, tj. przedsięwzięć, których realizacja - zgodnie z założeniami tego Programu - przewidywana jest po 2013 r. Zawansowanie prowadzonych przez GDDKiA O/L prac w tym zakresie, mających na celu sporządzenie raportów oceniających oddziaływanie na środowisko i uzyskanie DŚU, jest odpowiednie do założeń realizacyjnych PBDK 2011-2015. Występujące obecnie na niektórych zadaniach problemy z decyzjami środowiskowymi (niżej opisane), nie stanowią jeszcze realnych zagrożeń dla możliwości realizacji tych zadań.

Uwagi NIK z zakresu przygotowania przedsięwzięć objętych Załącznikiem nr 2 pod względem uwarunkowań środowiskowych dotyczą:

- nieprawidłowego przygotowania raportu środowiskowego dla drogi S19 na odcinku od granicy województwa mazowieckiego i lubelskiego do węzła „Lubartów” na obwodnicy miasta Lublin. W dniu 9 czerwca 2010 r. Oddział wystąpił z pierwszym wnioskiem do RDOŚ o wydanie decyzji środowiskowej dla tego przedsięwzięcia, przedkładając dwa raporty środowiskowe¹⁰. RDOŚ stwierdził jednak, że przedłożone raporty nie spełniają wymogów 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, wobec czego wniosek został pozostawiony bez rozpatrzenia. RDOŚ wskazała na konieczność przedstawienia wspólnego oraz całościowego raportu środowiskowego dotyczącego wpływu projektowanego przedsięwzięcia na środowisko, a także na szereg braków i niespójności w złożonych raportach. Z ponownym wnioskiem Oddział wystąpił ponad rok później, tj. 7 lipca 2011 r., jednak niezbędne było uprzednie zlecenie za kwotę 36,6 tys. zł wykonania wspólnego opisu przedsięwzięcia oraz streszczenia w języku niespecjalistycznym, jako odrębnych załączników na bazie ww. dwóch raportów. Za kwotę 60,3 tys. zł dokonano ponadto aktualizacji rozwiązań projektowych i materiałów załączonych do wniosku o wydanie decyzji środowiskowej,
- niecelowego w ocenie NIK - na tym etapie realizacji inwestycji - zlecenia przez Oddział w dniu 30 marca 2010 r. za wynagrodzenie w wysokości 3.294,8 tys. zł¹¹ opracowania kompleksowej dokumentacji projektowej w stadium projektu budowlanego i wykonawczego oraz dokumentacji przetargowej dla przedsięwzięcia polegającego na budowie odcinka drogi od węzła Dąbrowica do węzła Konopnica (odcinek obwodnicy Lublina) oraz pełnienia nadzoru autorskiego w czasie robót budowlanych. W tym czasie przed WSA w Warszawie toczyło się postępowanie sądowe w związku ze skargą organizacji ekologicznej „Stowarzyszenie Ekologiczne Ekologia dla Lubelszczyzny” oraz dwóch osób fizycznych, na decyzję środowiskową dotyczącą przedmiotowego przedsięwzięcia. Decyzji tej zarzucono w szczególności naruszenie przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie

¹⁰ Raport dla odcinka od granicy województwa mazowieckiego i lubelskiego do końca I etapu obwodnicy Lubartowa z wyłączeniem obwodnicy Międzyrzecza Podlaskiego oraz obwodnicy Kocka i Woli Skromowskiej oraz raport dla odcinka od m. Lubartów (koniec I etapu obwodnicy m. Lubartowa) do m. Lublin (początek węzła Lubartów w ciągu drogi ekspresowej S12/17).

¹¹ Za wykonanie dokumentacji projektowej 2.932,6 tys. zł, za sprawowanie nadzoru autorskiego 296,9 tys. zł.

oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne¹². Zarzut ten był przesłanką uchYLENIA przez WSA w Warszawie¹³ decyzji GDOŚ (rozstrzygnięcie odwołań od DŚU) oraz utrzymanej nią w mocy decyzji RDOŚ z dnia 20 marca 2009 r. (DŚU dla tego przedsięwzięcia) ze względu na niedokonanie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko z zastosowaniem prowsólnotowej wykładni przepisów prawa krajowego. Wprawdzie – zgodnie z ustaleniami kontroli – Oddział posiadał zgodę Centrali GDDKiA na zlecenie opracowania tej dokumentacji, a w przedmiotowej sprawie przygotowywana jest skarga kasacyjna, to jednak w przypadku jej oddalenia konieczne będzie ponowne przeprowadzenie procedur zmierzających do uzyskania DŚU, w ramach których może dojść do ustalenia innego przebiegu drogi niż te, które stanowiły podstawę opracowania projektów budowlanych zleconych 30 marca 2010 r. W takim przypadku, pomimo poniesienia wydatku na dokumentację projektową dla tego odcinka obwodnicy Lublina opracowaną na podstawie ww. zlecenia, konieczne może być poniesienie dodatkowych wydatków na aktualizację zamówionej dokumentacji projektowej lub opracowanie nowej uwzględniającej ustalenia dotyczące przebiegu drogi zawarte w nowej DUŚ. Podkreślić należy, że zgodnie z dostępnymi Oddziałowi wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego z czerwca 2008 r. i maja 2009 r.¹⁴, w związku z finansowaniem przedsięwzięć ze środków pochodzących z budżetu Wspólnoty Europejskiej (WE) należy zapewnić przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, uwzględniając zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego oraz obowiązek stosowania prowsólnotowej wykładni przepisów prawa krajowego. W ocenie NIK, na etapie postępowania sądowego istniały uzasadnione wątpliwości, czy rozstrzygnięcie WSA w przedmiotowej sprawie będzie korzystne dla inwestora, w związku z czym celowe było opóźnienie zlecenia prac projektowych do czasu wydania wyroku przez sąd administracyjny. Tym bardziej, że w PBDK 2008 - 2012 realizację przedmiotowego zadania założono wstępnie na lata 2012-2013, a po aktualizacji tego Programu w styczniu 2011 r., w PBDK 2011-2015 przesunięto ten termin na okres po 2013 r., bez określania czasu rozpoczęcia i zakończenia budowy.

¹² Dz. Urz. UE L.85.175 s. 40 ze zm.

¹³ Wyrok z dnia 14.07.2011 r. sygn. akt IV SA/Wa 524/10.

¹⁴ „Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013” z 03.06.2008 r. (MRR/H/16/2/06/08) i z 05.05.2009 r. (MRR/H/16/3/05/09).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 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 zadania nr 5 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.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora w terminie miesięcznym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.