



**Drogowa Trasa
Średnicowa II
Polska**

Skarga nr SG/E/2012/10

Mechanizm rozpatrywania skarg - Mechanizm rozpatrywania skarg - Mechanizm rozpatrywania skarg

SPRAWOZDANIE Z WNIOSKAMI

4 marca 2014 roku

Mechanizm rozpatrywania skarg EBI

Sporządzone przez:

Wydział mechanizmu rozpatrywania skarg

Omar El Sabee

Felismino Alcarpe

*Kierownik wydziału
mechanizmu rozpatrywania skarg*

Odbiorcy zewnętrzni

Skarżąca:

, Stowarzyszenie Gliwiczanie dla Gliwic

Odbiorcy wewnętrzni

Komitet Zarządzający EBI

Sekretarz generalny

Inspektor generalny

Zainteresowane służby EBI

Mechanizm rozpatrywania skarg EBI

Mechanizm rozpatrywania skarg Europejskiego Banku Inwestycyjnego oferuje obywatelom dodatkowe narzędzie umożliwiające rozstrzygnięcie z wyprzedzeniem sporów dotyczących sytuacji, w których Grupa EBI zdaniem obywateli postąpiła w sposób niewłaściwy (tzn. dopuściła się niewłaściwych praktyk administracyjnych). Każda osoba korzystająca z prawa do wniesienia skargi przeciwko EBI ma dostęp do dwupoziomowej procedury, która obejmuje organ wewnętrzny, czyli wydział mechanizmu rozpatrywania skarg EBI (EBI-MRS), oraz organ zewnętrzny, jakim jest Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (ERPO).

Jeśli skarżący uzna wynik procedury prowadzonej przez EBI-MRS za niezadowalający, może złożyć w ciągu 15 dni od otrzymania odpowiedzi EBI-MRS tzw. skargę potwierdzającą. Ponadto skarżący, który jest niezadowolony z rezultatów procedury prowadzonej przez EBI-MRS, a przy tym nie chce składać skargi potwierdzającej, ma również możliwość wniesienia skargi przeciwko EBI do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

ERPO został powołany w roku 1992 przez Traktat z Maastricht jako instytucja Unii Europejskiej, do której każdy obywatel Unii i każda osoba prawna mająca siedzibę na jej terenie może zwrócić się z wnioskiem o zbadanie rzetelności postępowania administracyjnego prowadzonego przez dowolną instytucję lub dowolny organ UE. Określenie „niewłaściwe praktyki administracyjne” dotyczy nieudolnego lub nierzetelnego postępowania w sprawach administracyjnych. Pojęcie to ma zastosowanie w przypadkach, w których Grupa EBI postępuje niezgodnie z obowiązującym ustawodawstwem i/lub ustalonymi zasadami, standardami i procedurami, nie przestrzega zasad dobrej praktyki administracyjnej bądź narusza prawa człowieka. Przykładami takich działań mogą być zdaniem ERPO nieprawidłowości administracyjne, niesprawiedliwość, dyskryminacja, nadużycie władzy, nieudzielenie odpowiedzi, odmowa udzielenia informacji czy nieuzasadniona zwłoka. Niewłaściwe praktyki administracyjne mogą również dotyczyć skutków środowiskowych lub społecznych działań podejmowanych przez Grupę EBI oraz zasad związanych z cyklem realizacji inwestycji i innych zasad obowiązujących w EBI.

Celem mechanizmu rozpatrywania skarg EBI jest zarówno przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przez Bank przyjętych zasad i procedur, jak i podejmowanie starań na rzecz rozwiązywania problemów zgłaszanych przez skarżących (dotyczących na przykład realizacji inwestycji).

Więcej informacji na temat mechanizmu rozpatrywania skarg EBI można uzyskać na stronie <http://www.eib.org/about/cr/governance/complaints/index.htm>.

STRESZCZENIE	5
1. SKARGA.....	7
2. OKOLICZNOŚCI SPRAWY.....	7
3. KONTAKT Z PROMOTOREM.....	8
4. POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE I SĄDOWE	10
5. DALSZE CZYNNOŚCI KONTROLNE EBI Z UDZIAŁEM PROMOTORA	10
6. OBOWIĄZUJĄCE RAMY PRAWNE.....	11
7. USTALENIA	12
8. WNIOSKI	13

SPRAWOZDANIE Z WNIOSKAMI

STRESZCZENIE

W dniu 16 lipca 2012 roku występująca w imieniu Stowarzyszenia Gliwiczanie dla Gliwic (zwana dalej „skarżącą”), złożyła do EBI-MRS skargę dotyczącą współfinansowanego przez EBI i Komisję Europejską projektu budowy Drogowej Trasy Średnicowej (DTŚ). W nadesłanym piśmie skarżąca poinformowała o domniemanym naruszeniu krajowych i unijnych przepisów o ochronie środowiska. W szczególności skarżąca przedstawiła zarzuty dotyczące:

- niewłaściwego zlokalizowania inwestycji (na terenach zagrożonych powodzią);
- braku symulacji i badań dotyczących wpływu inwestycji na bezpieczeństwo mieszkańców w przypadku powodzi;
- wydania pozwolenia na budowę dotyczącego inwestycji niezgodnie z prawem krajowym z uwagi na brak opinii Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (RZGW).

W dalszej korespondencji skarżąca poinformowała również EBI-MRS o złożeniu skarg do sądów krajowych w Polsce oraz do Komisji Europejskiej (będącej organem kompetentnym do rozpatrywania przypadków domniemanego naruszenia przez państwa członkowskie przepisów prawa Unii Europejskiej).

Inwestycja

Projekt o nazwie Drogowa Trasa Średnicowa II (DTŚ II) dotyczy budowy zachodniego odcinka (o długości 15,8 km) miejskiej drogi szybkiego ruchu o dużej przepustowości łączącej aglomerację katowicką z Gliwicami (o łącznej długości około 31 km), przebiegającej przez Chorzów, Świętochłowice, Rudę Śląską i Zabrze. Projekt DTŚ II jest kontynuacją projektu DTŚ I (również współfinansowanego przez EBI), którego przedmiotem była budowa 13-kilometrowego odcinka miejskiej drogi szybkiego ruchu na terenie aglomeracji katowickiej. Promotorem jest

— przedsiębiorstwo usług inżynierskich specjalizujące się w zarządzaniu projektami inwestycyjnymi. Zakres wykonywanych usług obejmuje pełne zastępstwo inwestycyjne i jego poszczególne elementy, takie jak opracowywanie programów, przygotowanie inwestycji, realizacja i nadzór nad realizacją oraz utrzymanie i projektowanie. Przedsiębiorstwo odpowiada za wszelkie działania związane z opracowaniem projektu, wykonaniem prac budowlanych oraz finansowaniem i eksploatacją proponowanej inwestycji. Głównym organem decyzyjnym DTŚ S.A. jest zgromadzenie akcjonariuszy, a na czele 5-osobowej Rady Nadzorczej stoi przedstawiciel województwa śląskiego.

Ustalenia i wnioski

W odniesieniu do obaw skarżącej dotyczących zlokalizowania inwestycji w strefie zagrożenia powodziowego oraz rzekomego braku badań symulacyjnych dotyczących oddziaływania inwestycji w przypadku powodzi ustalono, że Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej — Państwowy Instytut Badawczy przeprowadził wstępną ocenę ryzyka powodziowego z uwzględnieniem dotychczasowych oraz potencjalnych powodzi. Promotor potwierdził również, że na podstawie wstępnej identyfikacji obszarów zagrożonych zostaną opracowane dodatkowe, szczegółowe mapy zagrożenia powodziowego, a ponadto zostanie sporządzony matematyczny model hydrauliczny rzek wskazanych na wstępnej mapie stref zagrożenia powodziowego. Jednocześnie należy zaznaczyć, że przepisy prawa krajowego i unijnego nie zabraniają realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią.

Ponadto ustalono, że Promotor uzyskał pozwolenia wymagane przez prawo wodne, o których mowa w art. 11d ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, a także przedstawił EBI kopię ostatecznego pozwolenia na budowę dotyczącego odcinka będącego przedmiotem skargi (wydanego w dniu 2 grudnia 2013 roku).

Należy przy tym podkreślić, że skarżąca złożyła również skargę do Komisji Europejskiej, która po dokonaniu wstępnej analizy nie dopatrzyła się na tym etapie żadnego naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej. Z uwagi na postępowania kontrolne prowadzone przez sądy krajowe w momencie składania skargi Komisja wstrzymała rozpatrywanie sprawy z zastrzeżeniem, że może ona zostać ponownie rozpatrzona w świetle spodziewanej decyzji sądów krajowych. EBI-MRS pragnie przy tym zaznaczyć, że sądy krajowe odrzuciły następnie argumentację skarżącej, uznając przedstawione przez nią zarzuty za bezzasadne.

Na podstawie zgromadzonych informacji oraz ustaleń dokonanych w toku dochodzenia przeprowadzonego przez EBI-MRS w sprawie przedstawionych zarzutów uznano, że EBI w aktywny sposób zweryfikował (zgodnie ze standardowymi procedurami obowiązującymi w Banku) podjęcie przez Promotora i właściwe organy niezbędnych środków służących określeniu ewentualnych negatywnych skutków projektu w celu ich uniknięcia, ograniczenia lub złagodzenia, a także zapewnieniu zgodności ze standardami EBI i obowiązującymi ramami ustawodawczymi. W świetle powyższych ustaleń RBI-MRS zamyka sprawę bez wydawania żadnych zaleceń.

SPRAWOZDANIE Z WNIOSKAMI

Skarżąca: [REDAKOWANE], występująca w imieniu Stowarzyszenia Gliwiczanie dla Gliwic

Przedmiot skargi: domniemane naruszenie unijnych i krajowych przepisów o ochronie środowiska

1. SKARGA

1.1 W dniu 16 lipca 2012 roku [REDAKOWANE], występująca w imieniu Stowarzyszenia Gliwiczanie dla Gliwic (zwana dalej „Skarżącą”), złożyła do EBI-MRS skargę dotyczącą współfinansowanego przez EBI i Komisję Europejską projektu budowy Drogowej Trasy Średnicowej (DTŚ). W nadesłanym piśmie Skarżąca poinformowała o domniemanym naruszeniu krajowych i unijnych przepisów o ochronie środowiska. Zarzuty Skarżącej dotyczyły w szczególności nieprzeprowadzenia badań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej oraz nieuzyskania pozwoleń na budowę niezbędnych do realizacji inwestycji.

1.2 Podsumowanie zarzutów

Skarżąca przedstawiła zarzuty dotyczące:

- niewłaściwego zlokalizowania inwestycji (na terenach zagrożonych powodzią);
- braku badań w zakresie ochrony przeciwpowodziowej dotyczących projektu;
- braku symulacji i badań dotyczących wpływu inwestycji na bezpieczeństwo mieszkańców w przypadku powodzi;
- wydania pozwolenia na budowę dotyczącego inwestycji niezgodnie z prawem krajowym z uwagi na brak opinii Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (RZGW).

2. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

2.1 Projekt o nazwie Drogowa Trasa Średnicowa II (DTŚ II) dotyczy budowy zachodniego odcinka (o długości 15,8 km) miejskiej drogi szybkiego ruchu o dużej przepustowości łączącej aglomerację katowicką z Gliwicami (o łącznej długości około 31 km), przebiegającej przez Chorzów, Świętochłowice, Rudę Śląską i Zabrze. Projekt DTŚ II jest kontynuacją projektu DTŚ I (również współfinansowanego przez EBI), którego przedmiotem była budowa 13-kilometrowego odcinka miejskiej drogi szybkiego ruchu na terenie aglomeracji katowickiej. Nowa droga szybkiego ruchu będzie odgrywać istotną rolę jako droga zbierająco-rozprowadzająca na potrzeby ruchu lokalnego w obrębie konurbacji. W przyszłości droga ta ma również zostać połączona po wschodniej i zachodniej stronie z autostradą A4, która zgodnie z projektem omija aglomerację katowicką od południa. Realizację inwestycji podzielono na sześć głównych odcinków:

Miejscowość	Odcinek	Zamówienia	Kilometry
GLIWICE	Od skrzyżowania z DK 88 do ul. Baildona	G2 G2/1, G2/2, G2/3	0–4+037,37
	Od ul. Baildona do skrzyżowania z ul. Kujawską	G2/4	4+037,37–5+320,00
	Od skrzyżowania z ul. Kujawską do granicy miasta	G1	5+320,00–8+119,85

Miejscowość	Odcinek	Zamówienia	Kilometry
ZABRZE	Od granicy miasta do rejonu skrzyżowania z ul. Roosevelta	Z4	8+119,85–8+660,00
	Od skrzyżowania z ul. Roosevelta do skrzyżowania z ul. De Gaulle'a i ulicą lokalną	Z3	8+660,00 -11+100,00
	Od skrzyżowania z ul. De Gaulle'a do ul. Wolności	Z1	11+100,0–13+000,0
	Od ul. Wolności do granicy z Rudą Śląską	Z2	13+000,0–15+800,0

2.2 Promotorem jest Drogowa Trasa Średnicowa S.A. (DTŚ S.A.) — przedsiębiorstwo usług inżynierskich specjalizujące się w zarządzaniu projektami inwestycyjnymi, które odpowiada za wszelkie działania związane z opracowaniem projektu, wykonaniem prac budowlanych oraz finansowaniem i eksploatacją proponowanej inwestycji. Głównym organem decyzyjnym DTŚ S.A. jest zgromadzenie akcjonariuszy, a na czele 5-osobowej Rady Nadzorczej stoi przedstawiciel województwa śląskiego.

2.3 W dniu 26 lipca 2012 roku EBI potwierdził otrzymanie skargi. Skarżąca została poinformowana o tym, że EBI-MRS rozpatruje złożoną przez nią skargę, a także o prawdopodobnym terminie udzielenia oficjalnej odpowiedzi w ramach mechanizmu rozpatrywania skarg. W dniu 21 lutego 2013 roku sekretarz generalny EBI poinformował skarżącą, że ze względu na złożoność prowadzonego dochodzenia konieczne jest przedłużenie okresu rozpatrywania skargi zgodnie z ust. 10.2 regulaminu mechanizmu rozpatrywania skarg EBI.

2.4 Po przeprowadzeniu wstępnej analizy dopuszczalności skargi EBI-MRS uznał za zasadne przeprowadzenie dalszego dochodzenia mającego na celu ustalenie, czy służby EBI mogły dopuścić się niewłaściwych praktyk administracyjnych przy wycenie projektu lub przy monitorowaniu przestrzegania przez Promotora warunków kredytu (obejmujących wymóg przestrzegania przepisów polskiego prawa). W tym kontekście EBI-MRS zapoznał się między innymi z materiałami zgromadzonymi przez EBI na etapie analizy finansowej projektu oraz dalszymi informacjami udzielonymi przez Promotora w przedmiotowej sprawie, dotyczącymi rzekomego braku analizy zagrożenia powodziowego i stosownych pozwoleń.

2.6 Wcześniejsze skargi

2.6.1 Przedmiotową skargę należy rozpatrywać w kontekście wcześniejszych kontaktów skarżącej ze służbami EBI w kilku fazach cyklu inwestycyjnego (na etapie analizy *ex ante* i *ex post*), których celem było uzyskanie informacji na temat inwestycji oraz zwrócenie uwagi EBI na obawy wyrażane przez stowarzyszenie w związku z tą inwestycją. Ostatecznie w grudniu 2009 roku stowarzyszenie wniosło do EBI-MRS oraz do Komisji Europejskiej skargę dotyczącą między innymi naruszenia przepisów prawa unijnego i krajowego w związku z realizacją inwestycji. Zarzuty skarżącej dotyczyły w szczególności braku konsultacji społecznych oraz nieprzeprowadzenia w związku z inwestycją oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ).

2.6.2 W wyniku dochodzenia przeprowadzonego przez EBI-MRS ustalono, że pełna OOŚ (obejmująca również konsultacje społeczne) została przeprowadzona przez władze państwowe zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi oraz normami społecznymi i środowiskowymi przyjętymi przez EBI. Komisja Europejska uznała również, że nie doszło do naruszenia przepisów prawa wspólnotowego. Skarżąca została poinformowana o wynikach przeprowadzonego przez EBI-MRS dochodzenia w listopadzie 2011 roku.

3. KONTAKT Z PROMOTOREM

3.1 Odpowiedź Promotora

3.1.1 W świetle przedstawionych zarzutów EBI zażądał od Promotora (DTŚ S.A.) dodatkowych informacji na temat przedmiotowej sprawy. Promotor udzielił Bankowi żądanych informacji w dniu 18 września 2012 roku. W nadesłanej odpowiedzi Promotor wyjaśnił, że Skarżąca złożyła wcześniej na ręce organów na szczeblu krajowym oraz Prezesa Rady Ministrów kilka skarg, na które otrzymała odpowiedź ze strony Ministerstwa Transportu. Ponadto Promotor stwierdził, że informacje, na których Skarżąca opiera swoje zarzuty, są błędne i niezgodne ze stanem faktycznym.

3.1.2 W odpowiedzi na zarzut niewłaściwego zlokalizowania inwestycji z uwagi na bliskość terenów zagrożonych powodzią Promotor podkreślił, że umiejscowienie inwestycji na takich terenach nie jest przesłanką do odstąpienia od jej realizacji. Promotor poinformował, że kilka podobnych inwestycji na terenie Polski jest również zlokalizowanych na terenach zagrożonych powodzią, w związku z czym realizacja przedmiotowej inwestycji nie jest sprzeczna z przyjętą praktyką. Promotor podkreślił również, że zagrożenie powodziowe jest przedmiotem wnikliwej analizy oraz działań mających na celu ograniczenie jego ewentualnych skutków, a tereny zagrożone powodzią nie są wyłączone spod zagospodarowania i inwestycji.

3.1.3 Promotor wskazał, że Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW) opublikował plan wstępnej oceny ryzyka powodziowego, który początkowo zawierał mapy o charakterze bardzo ogólnym. Jednocześnie Promotor oświadczył, że KZGW potwierdził wymóg sporządzania wstępnych ocen ryzyka powodziowego zgodnie z dyrektywą 2007/60/WE w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim.

3.1.4 W kontekście powyższych ustaleń Promotor poinformował EBI-MRS, że wstępna ocena ryzyka powodziowego została już przeprowadzona przez oddziały Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej — Państwowego Instytutu Badawczego w Gdyni, Krakowie, Poznaniu i Wrocławiu oraz poddana konsultacji z KZGW.

3.1.5 We wstępnej ocenie ryzyka powodziowego uwzględniono dotychczasowe poważne powodzie oraz powódzie, które mogą wystąpić w przyszłości, a następnie wskazano na tej podstawie tereny narażone na zalanie. Promotor poinformował, że dokładne informacje na temat zagrożenia powodziowego i szczegółowe mapy zagrożenia powodziowego dotyczące obszarów wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego zostaną sporządzone do grudnia 2013 roku. Promotor poinformował również, że zostanie opracowany matematyczny model hydrauliczny obejmujący rzeki wskazane we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego, a ponadto (zgodnie z art. 88d ust. 2 ustawy Prawo wodne) granice przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego zostaną uwzględnione w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub decyzji o warunkach zabudowy.

3.1.6 Promotor poinformował EBI-MRS, że uzyskał w związku z inwestycją wszelkie pozwolenia wymagane zgodnie z prawem wodnym. Zgodnie z art. 11d ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych Promotor uzyskał pozytywną opinię dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach dotyczącą inwestycji przewidującej budowę urządzeń wodnych oraz wykonanie obiektów budowlanych lub robót budowlanych na terenach bezpośrednio zagrożonych powodzią.

3.1.7 Jednocześnie Promotor podkreślił, że inwestycja uzyskała wymagane pozytywne decyzje środowiskowe ze strony Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie oraz warunki środowiskowe zgodne z ustawą z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, która wprowadza w życie przepisy stosownych dyrektyw Unii Europejskiej.

3.2 Odpowiedź ministra transportu

3.2.1 W dniu 27 września 2012 roku Ministerstwo Transportu poinformowało listownie EBI, że rozpatrywało już wcześniej podobną skargę tej samej organizacji pozarządowej, zawierającą zarzuty dotyczące lokalizacji inwestycji oraz nieprawidłowości w zakresie ochrony środowiska. W związku z powyższym Ministerstwo Transportu przeprowadziło postępowanie wyjaśniające w porozumieniu z właściwymi organami krajowymi (tj. Generalną Dyрекcją Ochrony Środowiska, Prezydentem Miasta Gliwic, DTŚ S.A. oraz Urzędem Marszałkowskim w Katowicach) i udzieliło Skarżącej odpowiedzi w dniu 21 czerwca 2012 roku.

3.2.2 W skrócie Ministerstwo stwierdziło, że nie dopatrzyło się przypadków naruszenia przepisów prawa, a DTŚ S.A. spełniła na analizowanym etapie przedsięwzięcia wymogi przepisów krajowych i unijnych oraz uzyskała wszystkie wymagane pozwolenia i decyzje administracyjne niezbędne do realizacji inwestycji, w tym przeprowadziła konsultacje społeczne. Ponadto Ministerstwo podkreśliło, że kwestie związane z zagrożeniem powodziowym zostały uwzględnione przez właściwe organy przy wydawaniu decyzji administracyjnych.

4. POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNE I SĄDOWE

4.1 W trakcie rozpatrywania skargi Skarżąca przekazała EBI dalszą korespondencję i informacje na temat innych skarg wniesionych przez stowarzyszenie w związku z przedmiotową inwestycją do władz i sądów krajowych. Ponadto Skarżąca poinformowała EBI-MRS o złożeniu skargi do Komisji Europejskiej i przedstawiła informacje potwierdzające jej zarejestrowanie.

4.2 Wojewódzki Sąd Administracyjny

Skarżąca przedstawiła EBI kopię protokołu z rozprawy przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie (sygnatura akt IV SA/Wa 1728/11) dotyczącej skargi złożonej przez reprezentowane przez Skarżącą stowarzyszenie oraz inną organizację pozarządową w związku z decyzją o warunkach środowiskowych dotyczących realizacji inwestycji na odcinkach G1, G2, Z3 i Z4.

4.3 Skarga do Komisji Europejskiej

4.3.1 W dniu 14 listopada 2012 roku Skarżąca skierowała do Komisji Europejskiej (zwanej dalej „Komisją”) skargę, w której podważyła między innymi zasadność decyzji dotyczących aspektów środowiskowych inwestycji oraz powtórzyła zarzuty zgłoszone do EBI-MRS.

4.3.2 W odniesieniu do zarzutów Skarżącej dotyczących decyzji o warunkach środowiskowych i zgody na realizację inwestycji Komisja podkreśliła swoją rolę w zakresie nadzoru nad właściwym stosowaniem prawa Unii Europejskiej zgodnie z art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej.

4.3.3 W tym kontekście Komisja zwróciła uwagę na fakt, że Skarżąca złożyła wcześniej do sądów krajowych odwołanie od decyzji będącej przedmiotem skargi, a w momencie udzielania odpowiedzi odwołanie to było nadal rozpatrywane przez sądy i organy administracji publicznej na szczeblu krajowym. W związku z powyższym Komisja poinformowała Skarżącą, że z uwagi na trwające postępowania przed sądami krajowymi oraz zgodnie z przyjętymi zasadami proceduralnymi dalsze rozpatrywanie sprawy nie jest zasadne, w związku z czym procedura rozpatrywania skargi zostanie zamknięta.

4.3.4 Komisja podkreśliła jednak swoją gotowość do rozważenia wszelkich dalszych obaw Skarżącej po zakończeniu postępowania przed sądami krajowymi. W kwestii wysuniętych przez Skarżącą zarzutów dotyczących naruszenia tzw. dyrektywy powodziowej Komisja podkreśliła, że założeniem tej dyrektywy jest ustanowienie ram dla oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim w celu ograniczania negatywnych konsekwencji powodzi dla zdrowia ludzkiego, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej. Komisja podkreśliła również, że dyrektywa nie zabrania realizacji konkretnych przedsięwzięć na terenach zagrożonych powodzią, a decyzje w tej sprawie leżą w gestii państw członkowskich.

4.3.5 Na zakończenie Komisja uznała, że na podstawie przedstawionych informacji nie można stwierdzić, iż polskie władze nie zastosowały wymogów dyrektywy powodziowej, w związku z czym sprawa została zamknięta.

5. DALSZE CZYNNOŚCI KONTROLNE EBI Z UDZIAŁEM PROMOTORA

5.1 W świetle wyjaśnień udzielonych przez Skarżącą i Promotora służby EBI nawiązały kontakt z Promotorem w celu uzyskiwania na bieżąco informacji o trwających postępowaniach sądowych wszczętych na wniosek Skarżącej w związku z inwestycją.

5.2 W związku z powyższym Promotor poinformował EBI w dniu 23 sierpnia 2013 roku, że w dniu 7 marca 2013 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny wydał postanowienie o oddaleniu zarzutów wysuniętych przez organizację pozarządową w związku z decyzją Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

5.3 W dniu 1 października 2013 roku Promotor poinformował EBI, że w dniu 26 września 2013 roku Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę kasacyjną wniesioną przez organizację pozarządową Skarżącą w zakresie OOŚ oraz przedstawił kopię postanowienia sądu o odrzuceniu powyższej skargi (sygnatura akt IV SW/Wa 1728/11).

5.4 W dniu 2 grudnia 2013 roku Promotor poinformował EBI, że Ministerstwo Transportu wydało ostateczne pozwolenie na budowę odcinka G2 (zaskarżonego wcześniej przez organizację pozarządową reprezentowaną przez Skarżącą). Promotor potwierdził, że ostateczna i prawomocna decyzja została wydana w dniu 6 listopada 2013 roku, oraz przedstawił EBI kopię powyższej decyzji.

5.5 W dniu 23 stycznia 2014 roku EBI zwrócił się do Promotora z prośbą o udzielenie informacji na temat map zagrożenia powodziowego, które zgodnie z wyjaśnieniami Promotora wskazanymi w punkcie 3.1.5 niniejszego sprawozdania miały zostać sporządzone do grudnia 2013 roku. W związku z powyższym w dniu 17 lutego 2014 roku Promotor poinformował EBI, że Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej zakończył sporządzanie wspomnianych map i opublikował je na swojej stronie internetowej w dniu 22 grudnia 2013 roku (Promotor udostępnił również odsyłacz do stosownej mapy). Na zakończenie Promotor podkreślił raz jeszcze, że zagrożenie powodziowe zostało szczegółowo przeanalizowane w toku postępowania administracyjnego związanego z przeprowadzeniem OOŚ, czego skutkiem było wydanie ważnej i prawomocnej decyzji środowiskowej. Ponadto Promotor oświadczył, że analiza przeprowadzona przez DTŚ S.A. oraz mapy ryzyka i zagrożenia powodziowego potwierdzają, iż w projekcie sporządzonym na potrzeby inwestycji uwzględniono potencjalne ryzyko powodziowe.

5.6 Delegacja służb EBI

W dniu 5 września 2013 r. właściwe służby EBI skierowały do Polski delegację monitorującą. W ramach monitorowanych przedsięwzięć właściwe służby EBI przeprowadziły kontrolę inwestycji będącej przedmiotem skargi w celu uzyskania informacji na temat trwających postępowań prawnych i administracyjnych wszczętych na wniosek Skarżącej. Służby EBI skontrolowały postęp prac na pozostałych odcinkach DTŚ II, a w szczególności prac przygotowawczych na odcinku G2, w skład którego wchodzi tunel budowany metodą odkrywkową.

6. OBOWIAZUJĄCE RAMY PRAWNE

6.1 Zakres działania mechanizmu rozpatrywania skarg EBI

6.1.1 Zgodnie z cz. IV ust. 2.3 dokumentu zatytułowanego *Mechanizm rozpatrywania skarg EBI – zasady, zakres działania i regulamin* (*Complaints Mechanism Principles, Terms of Reference and Rules of Procedure*) „mechanizm rozpatrywania skarg EBI nie jest właściwy do badania skarg dotyczących organizacji międzynarodowych, instytucji i organów wspólnotowych oraz władz na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym”. Powyższe postanowienie należy interpretować w powiązaniu z uwarunkowaniami dotyczącymi podziału obowiązków w zakresie oceny oddziaływania inwestycji na środowisko.

6.2 Podział obowiązków

6.2.1 Zgodnie z punktem B.2.2 120 *Podręcznika praktyk środowiskowych i społecznych* (*Environmental and Social Handbook*) Europejskiego Banku Inwestycyjnego z 2007 roku (zwanego dalej „Podręcznikiem”) EBI ma obowiązek zweryfikować spełnienie przez Promotora następujących warunków: przeprowadzenie pełnej procedury OOŚ (łącznie z przeprowadzeniem konsultacji społecznych oraz uzyskaniem zezwoleń i decyzji o warunkach zabudowy); określenie skutków inwestycji i wskazanie odpowiednich środków umożliwiających ich uniknięcie, ograniczenie lub złagodzenie; rozważenie alternatywnych rozwiązań; przedstawienie proponowanych środków łagodzących i rekompensujących skutki inwestycji wraz z planem łagodzenia takich skutków oraz podanie informacji do wiadomości publicznej. Ponadto EBI ma obowiązek przeprowadzić należytą analizę ocen dokonanych przez organy krajowe.

6.2.2 EBI sprawdza, czy właściwe organy podjęły wszelkie niezbędne działania w celu zapewnienia zgodności procesu oceny ze standardami środowiskowymi Banku oraz właściwymi przepisami wspólnotowymi i krajowymi. W związku z powyższym rola EBI polega na weryfikowaniu zgodności z wymaganiami Banku oraz ustawodawstwem wspólnotowym i krajowym.

6.2.3 Należy również podkreślić, że umowa o finansowanie zawiera wszystkie najważniejsze elementy, na podstawie których EBI podejmuje stosowną decyzję (zidentyfikowane w trakcie rozmów między Bankiem a Promotorem na etapie przygotowania projektu, wyceny i negocjacji). W punkcie 192 oraz kolejnych punktach Podręcznika wymieniono określone przez EBI warunki środowiskowe i społeczne, które mogą być stosowane w ramach umów o finansowanie w celu zapewnienia akceptowalności środowiskowej inwestycji w fazie realizacji i eksploatacji. W punkcie 193 określono warunki wypłaty środków (np. warunki środowiskowe, które muszą zostać spełnione w stopniu uznawanym przez EBI za zadowalający przed wypłaceniem przez Bank jakichkolwiek środków w odniesieniu do całości lub części przedsięwzięcia). Nieprzestrzeganie powyższych warunków może spowodować wstrzymanie wypłaty kredytu udzielonego przez EBI. Zarówno system unijny, jak i polski system prawny określają konkretne przepisy o ochronie środowiska, które dotyczą procesu inwestycyjnego i budowlanego związanego z drogami szybkiego ruchu.

6.3 Prawo Unii Europejskiej

Dyrektywa 2007/60/WE

6.3.1 Celem tej dyrektywy jest ustanowienie wspólnych ram dla oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim w celu ograniczania negatywnych konsekwencji dla zdrowia ludzkiego, środowiska, mienia oraz działalności gospodarczej związanych z powodzią na terytorium Unii Europejskiej. Dyrektywa obejmuje wszelkiego rodzaju powódzie występujące zarówno w rejonie rzek, jak i na terenach nadmorskich. Pod uwagę należy również wziąć inne czynniki ryzyka, takie jak powódzie na terenach miejskich i powódzie wywołane przez systemy kanalizacyjne.

6.3.2 Zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie mają obowiązek dokonywać wstępnej oceny ryzyka powodziowego w odniesieniu do każdego obszaru dorzecza (bądź części takiego obszaru) położonego na terytorium danego państwa, przygotowywać mapy ryzyka powodziowego określające wszystkie obszary, na których może wystąpić powódź, ze wskazaniem prawdopodobieństwa (niskie, średnie, wysokie) powodzi w każdym z tych obszarów oraz potencjalnych szkód z punktu widzenia miejscowej ludności, mienia i środowiska, a także opracowywać plany zarządzania ryzykiem powodziowym na poziomie każdego obszaru dorzecza. Jeśli dany obszar rozciąga się na terytorium kilku krajów, państwa członkowskie mają obowiązek wspólnego opracowania (w miarę możliwości) jednego planu zarządzania. Podczas opracowywania planu zarządzania należy określić należyty poziom ochrony każdego dorzecza, zlewni i odcinka wybrzeża, a także wskazać środki służące zapewnieniu ochrony na wymaganym poziomie.

7. USTALENIA

7.1 W odniesieniu do obaw Skarżącej dotyczących zlokalizowania inwestycji w strefie zagrożenia powodziowego oraz rzekomego braku badań symulacyjnych dotyczących oddziaływania inwestycji w przypadku powodzi ustalono, że przepisy prawa krajowego i unijnego nie zabraniają realizacji inwestycji na terenach zagrożonych powodzią. Niemniej jednak obowiązujące przepisy i standardy EBI wymagają należytego oszacowania i złagodzenia skutków inwestycji oraz ryzyka powodziowego.

7.2 Na podstawie zebranych informacji ustalono, że Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej — Państwowy Instytut Badawczy przeprowadził wstępną ocenę ryzyka powodziowego z uwzględnieniem dotychczasowych oraz potencjalnych powodzi. Promotor potwierdził również, że na podstawie wstępnej identyfikacji obszarów zagrożonych zostaną opracowane dodatkowe, szczegółowe mapy zagrożenia powodziowego, a ponadto zostanie sporządzony matematyczny model hydrauliczny rzek wskazanych w wyniku wstępnej oceny ryzyka powodziowego. Ponadto Promotor uzyskał pozytywną opinię dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach dotyczącą inwestycji przewidującej budowę urządzeń wodnych oraz wykonanie obiektów budowlanych lub robót budowlanych na terenach bezpośrednio zagrożonych powodzią zgodnie z art. 11d ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych.

7.3 W odniesieniu do rzekomej niezgodności z prawem pozwolenia na budowę i naruszenia przepisów prawa krajowego w związku z brakiem opinii Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej na podstawie zebranych informacji (wskazanych w punktach 3.1.6 i 3.1.7) ustalono, że Promotor uzyskał pozwolenia wymagane przez prawo wodne, o których mowa w art. 11d ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, a także przedstawił EBI kopię ostatecznego pozwolenia na budowę dotyczącego odcinka będącego przedmiotem skargi (wydanego w dniu 2 grudnia 2013 roku).

7.4 EBI-MRS pragnie również zaznaczyć, że Skarżąca przedstawiła sprawę sądom krajowym, które oddaliły jej zarzuty (jak wskazano w ust. 5.3 niniejszego sprawozdania). Ponadto Skarżąca wniosła skargę dotyczącą między innymi domniemanego naruszenia przepisów o ochronie środowiska i przepisów dyrektywy powodziowej do Komisji Europejskiej, która jest organem kompetentnym do rozpatrywania przypadków domniemanego naruszenia przez państwa członkowskie przepisów prawa Unii Europejskiej.

7.5 W tym kontekście EBI-MRS pragnie podkreślić, że na ówczesnym etapie Komisja nie dopatrzyła się naruszenia przepisów prawa Unii Europejskiej. Z uwagi na postępowania kontrolne prowadzone przez sądy krajowe w momencie składania skargi Komisja wstrzymała rozpatrywanie sprawy z zastrzeżeniem, że może ona zostać ponownie rozpatrzona w świetle spodziewanej decyzji sądów krajowych. W związku z tym należy przypomnieć, że na dalszym etapie inwestycji sąd krajowy uznał przedstawione zarzuty za bezzasadne (jak wskazano w ust. 7.4 niniejszego sprawozdania).

8. WNIOSKI

8.1. Na podstawie zgromadzonych informacji oraz dochodzenia przeprowadzonego w sprawie przedstawionych zarzutów uznano, że EBI w aktywny sposób zweryfikował (zgodnie ze standardowymi procedurami obowiązującymi w Banku) podjęcie przez Promotora i właściwe organy niezbędnych środków służących określeniu ewentualnych negatywnych skutków projektu w celu ich uniknięcia, ograniczenia lub złagodzenia, a także zapewnieniu zgodności ze standardami EBI i obowiązującymi ramami ustawodawczymi. W świetle powyższych ustaleń RBI-MRS zamyka sprawę bez wydawania żadnych zaleceń.

8.2 Na zakończenie zaleca się udzielenie Skarżącej dodatkowych informacji na temat mechanizmu rozpatrywania skarg EBI za pośrednictwem odpowiedniej strony w witrynie internetowej Banku.

F. Alcarpe
Kierownik wydziału
mechanizmu rozpatrywania skarg
4 marca 2014 r.

O. El Sabee
Specjalista ds. rozpatrywania skarg
4 marca 2014 r.