



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.011.02.2015
P/15/052

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/052 – Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	Henryk Dąbrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93352 z dnia 10 maja 2015 roku (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Bakałarzewie, 16-423 Bakałarzewo, ul. Rynek 3 („Urząd”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Naruszewicz – Wójt Gminy Bakałarzewo ¹	(dowód: akta kontroli str. 9-10)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², poddawanie projektów dokumentów strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko w latach 2011–2014.

Ocena taka wynika z nie w pełni poprawnego przeprowadzenia przez Urząd procesu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko („sooś”) czterech miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy Bakałarzewo („mpzp”) oraz zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy („Studium”) i mpzp w zakresie przebiegu dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej 400 kV Elk – Granica RP („linia 400 kV”) na terenie gminy Bakałarzewo. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprzekazywania Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska („GDOŚ”) informacji o sooś prowadzonych w latach 2011-2014,
- niezamieszczenia w ogłoszeniach i obwieszczeniach o przystąpieniu do zmiany Studium i sporządzania mpzp dla przebiegu linii 400 kV informacji o możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy i miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu oraz o organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków,
- nieupublicznianiu informacji o przyjęciu i możliwości zapoznania się z ustalonymi mpzp w sposób określony w art. 3 ust.1 pkt 11 ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³ („uuios”), tj. przez wywieszenie ogłoszeń w siedzibie organu i zamieszczeniu ich w prasie lokalnej,
- niestalenia metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień czterech przyjętych do realizacji mpzp,
- nieterminowego rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu mpzp sporządzanego dla linii 400 kV,
- niewyznaczenia pracownika odpowiedzialnego za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, czym zaniedbano obowiązek określony art. 10 uuios.

¹ Od 4 marca 2012 roku. Poprzednim Wójtem był Adam Szymański.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja działań związanych z przygotowaniem do przeprowadzenia strategicznych ocen oddziaływania na środowisko

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2014 prowadzenie spraw związanych z opracowywaniem strategii rozwoju gminy, sporządzaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz uchwalaniem projektów planów zagospodarowania przestrzennego, zostały w regulaminie organizacyjnym Urzędu przypisane Referatowi Infrastruktury Gospodarczej Gminy. Zadania w tym zakresie zostały powierzone do realizacji pracownikowi tego Referatu zatrudnionemu na stanowisku do spraw zagospodarowania przestrzennego i mienia komunalnego. Osoba ta posiadała wykształcenie średnie, legitymując się tytułem technika hodowca i nie uczestniczyła w szkoleniach i kursach z zakresu przeprowadzania sooś. Żadnej komórce organizacyjnej Urzędu i żadnemu z pracowników nie przypisano natomiast wprost zadań związanych z przeprowadzaniem sooś, w tym odbiorem prognoz oddziaływania na środowisko i przekazywaniem GDOŚ informacji o przeprowadzonych sooś. Sprawowanie nadzoru nad organizacją pracy w Urzędzie oraz zapewnienie jego sprawnego funkcjonowania należało do zadań Sekretarza Gminy.

(dowód: akta kontroli nr 7, 15-35, 55-58 i 64)

W Urzędzie nie opracowano procedur obsługi procesu przeprowadzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, obejmujących np.: sposób weryfikacji prawidłowości sporządzania prognoz oddziaływania na środowisko, czy określania terminów i metod upubliczniania oraz uzgadniania poszczególnych dokumentów. Wójt Gminy wyjaśnił, że: „Nie ma wymogu opracowania tych procedur, ponieważ wynikają one z obowiązujących przepisów. Dotychczas nie informowano mnie o trudnościach lub przeszkodach w prowadzeniu prac planistycznych i dokonywaniu strategicznych ocen oddziaływania na środowisko.”

(dowód: akta kontroli str. 55-58 i 65)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że żadnej z komórek organizacyjnych Urzędu, a także żadnemu pracownikowi nieprzypisano wprost zadań związanych z przeprowadzaniem sooś projektów dokumentów określonych w art. 46 i 47 uuios, w tym odbiorem prognoz oddziaływania na środowisko oraz przekazywaniem GDOŚ informacji o przeprowadzonych sooś, o czym mowa w art. 129 ust. 1 uuios. Zgodnie z obowiązującymi standardami kontroli zarządczej, określonymi w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴ (część IIA pkt 3 i 4) zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny, a także powinien precyzyjnie określać zakres delegowanych uprawnień. Brak jasnego sprecyzowania obowiązków, utrudnia zindywidualizowanie odpowiedzialności za ich realizację.

Wójt Gminy wyjaśniając przyczyny nieujęcia w regulaminie organizacyjnym i zakresach czynności ww. zadań podał, że powyższe zadania są nierozdzielnie związane z zadaniami głównymi, które omawiany pracownik ma wpisane w zakres obowiązków.

(dowód: akta kontroli nr 16-19, 20-35, 55-58 i 64)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne w zakresie powierzenia realizacji zadań związanych z przeprowadzaniem strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, mogły wpływać na powstanie nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązków wynikających z przepisów uuios⁵.

2. Realizacja działań związanych z przeprowadzaniem sooś

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie prowadzono prace planistyczne w celu przyjęcia siedmiu dokumentów, o których mowa w art. 46 uuios, wymagających

⁴ Dz. Urz. MF nr 19, poz. 84.

⁵ Co przedstawiono w pkt.2,3 i 4 niniejszego wystąpienia w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

przeprowadzenia soos. W wyniku prac rozpoczętych w maju 2012 roku, w dniu 31 października 2014 r. uchwalono dwa mpzp określające tereny pod zabudowę mieszkaniową i rekreacyjno-turystyczną w miejscowościach Bakalarzewo i Nowa Wieś i w dniu 16 lutego 2015 r. dwa kolejne mpzp dla części miejscowości Bakalarzewo (w zakresie zabudowy mieszkaniowej i rekreacyjnej). W przypadku pozostałych czterech dokumentów, przerwano prace planistyczne dotyczące:

- a) mpzp dla części obszaru miejscowości Bakalarzewo (nazwanego „Wioska Letniskowa Maki”), który zamierzano przeznaczyć pod indywidualną zabudowę rekreacyjną. Prace rozpoczęte uchwałą Rady Gminy z 16 maja 2012 r. przerwano w czerwcu 2014 roku, na etapie uzgadniania (w trybie art. 54 uoiu) z Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska w Białymstoku („RDOŚ”) i Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Suwałkach („PPIS) projektu mpzp i prognozy oddziaływania na środowisko. Pismem z 15 lipca 2014 r. RDOŚ negatywnie zaopiniowała przesłany przez Urząd projekt mpzp wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, z uwagi na przewidywaną zabudowę 100 m strefy ochronnej zbiorników wodnych, wyznaczonej rozporządzeniem Wojewody Podlaskiego z dnia 25 lutego 2005 roku⁶, (dowód: akta kontroli nr 445-446 i 484-490),
- b) zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy (m. in.) w zakresie możliwości budowy dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej 400 kV Elk – Granica RP na terenie gminy Bakalarzewo oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tej linii. Prace planistyczne rozpoczęte uchwałą Rady Gminy z 28 grudnia 2011 roku, na wniosek Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A. („Inwestor”) z 24 października 2011 roku zostały zakończone:
 - w przypadku zmiany Studium - uchwałą Rady Gminy z 23 lipca 2013 roku w sprawie odstąpienia od zmiany Studium, po rozpatrzeniu przez Wójta Gminy (28 maja 2013 roku) uwag mieszkańców wniesionych do projektu tego dokumentu i prognozy oddziaływania na środowisko, na podstawie art. 42 uoiu,
 - w przypadku mpzp dla linii 400 kV – uchwałą Rady Gminy z 26 czerwca 2012 roku, po otrzymaniu wniosku Inwestora (z 18 czerwca 2012 roku) o uchylenie wcześniejszej uchwały w tej sprawie i podjęcie nowej, ze względu na dokonaną przez niego korektę przebiegu trasy linii 400 kV. Wniosek uwzględniono i kolejną uchwałą Rady Gminy z 26 czerwca 2012 roku przystąpiono do sporządzania projektu mpzp dla linii 400 kV według skorygowanego przebiegu. Prace przerwano po rozpatrzeniu przez Wójta Gminy (28 maja 2013 roku) uwag mieszkańców wniesionych do projektu tego dokumentu i prognozy oddziaływania na środowisko. (dowód: akta kontroli nr 80-108 i 112-127, 180-185, 192-207, 223,362-398 i 774-777)

Wójt Gminy wyjaśnił, że decydując się na przerwanie prac planistycznych dotyczących ustalania trasy linii 400 kV kierował się następującymi przesłankami:

- opinią radcy prawnego Urzędu, który poinformował, że w przypadku ustalenia mpzp dla linii 400 kV przez Wojewodę Podlaskiego, to on będzie wypłacał odszkodowanie posiadaczom nieruchomości zajętych pod budowę linii,
 - brakiem jednoznacznych opinii sporządzonych przez autorytetów medycyny o niskiej szkodliwości oddziaływania linii 400 kV na zdrowie ludzi,
 - brakiem możliwości ustalenia przebiegu trasy linii przy granicy Gminy Bakalarzewo z Gminą Raczki, o co Wójt i ówczesny Sekretarz zabiegali u Inwestora,
 - negatywnym oddziaływaniem linii 400 kV na rozwój turystyczny Bakalarzewa,
 - brakiem jasnych i precyzyjnych korzyści finansowych dla Gminy.
- (dowód: akta kontroli nr 538-539)

W konsekwencji powyższego rozstrzygnięcia Rady Gminy, przebieg trasy linii 400 kV na terenie Gminy Bakalarzewo ustalił Wojewoda Podlaski, na podstawie art. 12 ust. 3

⁶ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 54 poz. 730 ze zm.

art. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷, który po spotkaniu z Wójtem Gminy (22 lipca 2013 roku) i bezskutecznym wezwaniu (pismem z dnia 7 sierpnia 2013 roku) do uchwalenia (do 16 września 2013 roku) zmiany Studium w dniu 15 października 2013 r. wydał zarządzenie zastępcze o przystąpieniu do ustalenia mpzp dla linii 400 kV. Zarządzeniem zastępczym Wojewody Podlaskiego z 16 lipca 2014 roku dokument ten został ustalony i kosztami jego sporządzenia (w kwocie 38,4 tys. zł) obciążono Urząd. W oparciu o tak ustaloną trasę przebiegu linii 400 kV rozpoczęto jej budowę, która (według stanu na koniec czerwca 2015 roku) zbliżała się ku zakończeniu. (dowód: akta kontroli nr 218-229, 400-444 i 542-556)

2.2. Analiza postępowań związanych z przeprowadzaniem postępowań projektów dokumentów wymienionych w pkt 2.1 wystąpienia wykazała, że:

a) we wszystkich siedmiu sprawach terminowo (w ciągu 30 dni) uzgodniono z właściwymi organami (RDOŚ i PPIS) zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozach oddziaływania na środowisko dla wszystkich dokumentów, (dowód: akta kontroli nr 162, 291 i 526-530)

b) w pięciu sprawach dotyczących mpzp (czterech mpzp uchwalonych w latach 2014 - 2015 i postępowania prowadzonego dla Wioski Letniskowej Maki) opracowanie prognoz oddziaływania na środowisko Urząd zlecił firmie zewnętrznej (umową z 1 października 2013 r.) wyłonionej w przetargu nieograniczonym, a w przypadku Studium i mpzp linii dla 400kV, prognozy otrzymano nieodpłatnie od Inwestora, z którym 5 stycznia 2012 r. zawarto dwie umowy na wykonanie projektu zmiany Studium i mpzp linii dla 400kV. Zgodnie z warunkami:

– umowy z firmą zewnętrzną zawartą 1 października 2013 r.: [1] zobowiązano wykonawcę do dokonania niezbędnych uzgodnień i do uczestniczenia w pracach związanych z procedurą formalno-prawną oraz sporządzenia niezbędnych materiałów i opracowań wymaganych tą procedurą, [2] określono kary umowne na rzecz Urzędu: w przypadku niepełnego lub nieterminowego wykonania umów (w tym za odstąpienie od umowy z przyczyn niezależnych od zamawiającego lub za zwłokę w wykonaniu dokumentacji) oraz za zwłokę w usunięciu stwierdzonych w niej wad, [3] ustalono zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad oraz usterek, [4] określono harmonogram poszczególnych etapów prac projektowych, [5] wynagrodzenie wykonawcy ustalono na 65,8 tys. zł. Aneksami z 13 czerwca i 27 października 2014 roku oraz 27 stycznia 2015 roku, wykonawcy trzykrotnie wydłużono termin zakończenia prac z 31 lipca 2014 do 31 marca 2015 roku r., co m. in. wynikało z:

- przeprowadzenia dodatkowych analiz zmierzających do uzyskania pozytywnej opinii RDOŚ na temat projektu mpzp opracowywanego dla obszaru nazwanego „Wioska Letniskowa Maki”,
- przedłużającej się procedury uzyskania zgody na zwiększenia pasa drogowego drogi powiatowej nr 1121 B,
- dokonania przekwalifikowania drogi mającej charakter publiczny na ciąg pieszo-jezdny w Bakalarzewie. (dowód: akta kontroli nr 275-285)

Po zgłoszeniu przez wykonawcę zakończenia poszczególnych etapów prac Urząd każdorazowo je odbierał protokołami zdawczo-odbiorczymi i w rozliczeniu końcowym zmniejszył wynagrodzenie wykonawcy o 3,4 tys. zł z uwagi na przerwane prace zmierzające do ustalenia mpzp dla obszaru „Wioski Letniskowej Maki”,

(dowód: akta kontroli nr 73, 286-291)

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 199, ze zm. (dalej: „upzp”).

- c) umowy z Inwestorem (zawartej w oparciu o przepisy art. 21 ust. 2 pkt 4 upzp), Gmina zobowiązała się do przeprowadzenia na swój koszt procedur legislacyjnych. Koszty opracowania dokumentacji dotyczącej zmiany Studium i mpzp linii dla 400kV obciążały Inwestora.
(dowód: akta kontroli nr 132-142)
- d) prognozy oddziaływania na środowisko zostały odebrane jednoosobowo przez Wójta lub Sekretarza Gminy, albo przez inspektora ds. zagospodarowania przestrzennego i mienia komunalnego, bez powołania w tym celu komisji i zlecenia niezależnych opinii lub ekspertyz do oceny prawidłowości sporządzenia prognozy. Omawiane dokumenty sporządzone na potrzeby projektów mpzp opracowywanych dla części obszaru miejscowości Bakalarzewo i Nowa Wieś wymagały niewielkich poprawek (co omówiono niżej), a prognoza opracowana na potrzeby zmiany Studium – całościowego przepracowania, co o trzy miesiące wydłużyło prace planistyczne.
(dowód: akta kontroli nr 62, 144-160, 289-290, 297-298 i 447-469)
- e) wszystkie przedłożone Urzędowi (przez wykonawcę i Inwestora) prognozy oddziaływania na środowisko były kompletne i zawierały elementy wymagane art. 51 ust 2 uioś, w tym: [1] informacje o zawartości, głównych celach projektowanego dokumentu oraz jego powiązaniach z innymi dokumentami, [2] informacje o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy, [3] propozycje dotyczące przewidywanych metod analizy skutków realizacji postanowień projektowanego dokumentu oraz częstotliwości jej przeprowadzania, [4] informacje o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko, [5] streszczenie sporządzone w języku niespecjalistycznym. Uwzględniono w prognozach istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu, a także przewidywane znaczne oddziaływania i rozwiązania mające na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, w tym na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz na integralność tego obszaru, łącznie z rozwiązaniami alternatywnymi do rozwiązań zawartych w prognozie,
(dowód: akta kontroli nr 162 i 527-530)
- f) we wszystkich siedmiu przypadkach dokumentację wraz z prognozami oddziaływania na środowisko przekazano do zaopiniowania właściwym organom (RDOŚ i PPIS). Dokumentacja zyskała akceptację tych organów, po przekazaniu tym jednostkom drugich wersji tych dokumentów (pierwsze wersje zawierały drobne nieścisłości, które poprawiono, np. dotyczące niewłaściwych określeń skrótowych, nazw i granic projektowanych obszarów, czy powoływanie nieaktualnych aktów prawnych). W ocenie RDOŚ wszystkie analizowane prognozy sporządzono prawidłowo, w uzgodnionym zakresie oraz stopniu szczegółowości. Podkreślono, że zawarto w nich przewidywane oddziaływanie na poszczególne elementy środowiska naturalnego i obszary chronione (z uwzględnieniem sieci Natura 2000 i korytarzy ekologicznych) oraz zdefiniowano skutki jakie w przyszłości mogą być efektem ich realizacji na stan środowiska naturalnego oraz zaproponowano rozwiązania mające na celu eliminację lub ograniczenie zagrożeń dla środowiska. Z kolei PPIS stwierdził, że omawiane dokumenty potwierdzają, iż wyznaczone cele oraz działania przeciwdziałające potencjalnym negatywnym skutkom oddziaływań, opisane w prognozach, ograniczają do minimum zagrożenia dla zdrowia ludzi.
(dowód: akta kontroli nr 167-175, 447-469 i 698-706)
- g) nie wystąpiły przypadki odstąpienia od przeprowadzania sooś oraz nie stwierdzono możliwości transgranicznego oddziaływania na środowisko na skutek przyjętych dokumentów z wymienionych w art. 46 i 47 uioś,
(dowód: akta kontroli nr 161)
- h) Urząd nie przekazywał GDOŚ informacji o prowadzonych sooś i nie wprowadzał danych o sooś do bazy danych GDOŚ, choć 14 września 2014 r. inspektor ds. budownictwa, inwestycji i ochrony środowiska otrzymała uprawnienia do wprowadzania informacji do tej bazy danych i 5 marca 2015 roku wykazała w niej informacje o przeprowadzonych w

2014 roku sześciu ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko.
(dowód: akta kontroli nr 36-58 i 63)

- i) na zebraniach soleckich ustalono z mieszkańcami gminy, że najbardziej efektywnym sposobem komunikacji w zakresie prowadzonych postępowań dotyczących sooś będą komunikaty zamieszczone na stronach internetowych Urzędu i Towarzystwa Przyjaciół Ziemi Bakalarzewskiej, a także informacje przekazywane w trakcie bezpośrednich spotkań z mieszkańcami.
(dowód: akta kontroli nr 179)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzekazywaniu GDOŚ informacji o sooś prowadzonych w latach 2011-2014 dotyczących zmiany Studium i sześciu mpzp, co naruszało art. 129 ust. 1 uoiu.

Jak wyjaśniła inspektor ds. budownictwa, inwestycji i ochrony środowiska, nie przekazywała GDOŚ informacji o prowadzonych sooś, ponieważ nie była poinformowana, iż takie oceny zostały przeprowadzone. Natomiast inspektor ds. zagospodarowania przestrzennego i mienia komunalnego, która w Urzędzie prowadziła sooś wyjaśniła, że nie poinformowała o nich inspektora ds. budownictwa, inwestycji i ochrony środowiska, ponieważ nie została zobowiązana do przekazywania tego rodzaju informacji.

(dowód: akta kontroli str. 38-54, 59-62 i 63)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że o ile przepisy art. 21 ust. 2 pkt 4 upzp stanowią, iż koszty sporządzenia mpzp obciążają inwestora realizującego inwestycje celu publicznego, to zgodnie z art. 13 ust. 2 tej ustawy koszty sporządzenia lub zmiany studium wynikające z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym obciążają budżet państwa, budżet województwa albo budżet powiatu.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania Urzędu związane przeprowadzeniem strategicznych ocen oddziaływania na środowisko siedmiu analizowanych dokumentów planistycznych.

3. Realizacja działań związanych z zapewnieniem udziału społeczeństwa w przeprowadzaniu sooś oraz opiniowaniem i przyjmowaniem dokumentów wymagających przeprowadzenia sooś

Opis stanu
faktycznego

3.1. Urząd na etapie prowadzenia prac planistycznych siedmiu analizowanych dokumentów zapewnił społeczeństwu możliwość czynnego udziału w przeprowadzeniu sooś. I tak:

- we wszystkich siedmiu analizowanych sprawach bezzwłocznie ogłoszono w siedzibie Urzędu, sołectwach i w prasie miejscowej oraz opublikowano na stronach internetowych Urzędu informacje o podjęciu przez Radę Gminy uchwał w sprawie przystąpienia do opracowywania projektów omawianych siedmiu dokumentów,
- w pięciu sprawach dotyczących mpzp (czterech uchwalonych w latach 2014 - 2015 i jednego dla Wioski Letniskowej Maki) w podanych do publicznej wiadomości informacjach o przystąpieniu do opracowywania tych dokumentów zawarto dane określone w art. 39 ust. 1 pkt 1-5 uoiu (w tym m.in. o czasie i miejscu wyznaczonym do składania wniosków). W dwóch sprawach dotyczących zmiany Studium i mpzp linii dla 400kV, w ogłoszeniach o przystąpieniu do ich sporządzania nie podano informacji o możliwości zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym została wyłożona do wglądu oraz o organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków, co omówiono w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- we wszystkich siedmiu sprawach otrzymano 24 wnioski, z których 22 zostało rozpatrzonych. W pięciu sprawach wszystkie wnioski zostały rozpatrzone, a w dwóch (dotyczących mpzp dla „Wioski letniskowej Maki” i mpzp dla linii 400 kV) nie rozpatrzono po jednym wniosku, ponieważ stały się bezprzedmiotowe ze względu na przerwanie procedury opracowywania mpzp.

(dowód: akta kontroli nr 304-316, 445-446, 476-483, 491-522 i 531-537)

- w sześciu sprawach (procedura ustalania mpzp Wioski Letniskowej Maki została przerwana) zorganizowano publiczne dyskusje nad przyjętymi rozwiązaniami. Przebiegi dyskusji zaprotokołowano, przytaczając zadawane pytania i udzielone odpowiedzi przez przedstawicieli Urzędu oraz zaproszone osoby.

(dowód: akta kontroli nr 491-522, 531-536 i 566-602)

- w sześciu sprawach łącznie otrzymano 353 uwagi, które zostały rozpatrzone. W przypadku:

- projektu zmiany Studium przedstawionego mieszkańcom od 10 sierpnia do 11 września 2012 r. wniesionych zostało 29 indywidualnych uwag oraz zbiorowy protest podpisany przez 61 osób. Mieszkańcy sprzeciwiali się budowie linii 400 kV w formie napowietrznej i wskazali nieścisłości w projekcie Studium oraz prognozie oddziaływania na środowisko (m. in. kwestionowano zakres i wiarygodność prognozy oraz brak informacji w wielu kwestiach). Po ich usunięciu projekt zmiany Studium ponownie został wyłożony do publicznej wiadomości (od 8 listopada do 6 grudnia 2012 roku). W odpowiedzi otrzymano 14 indywidualnych uwag i protest zbiorowy podpisany przez 123 osoby, w których nadal domagano się zmiany przebiegu linii dla 400kV i technologii jej wykonania (zmiana na kabel podziemny). Uwagi te Wójt Gminy rozpatrzył 28 maja 2013 roku o czym w dniu 11 czerwca i 4 lipca 2013 roku poinformował Wojewodę Podlaskiego, m. in. wskazując, że jego decyzja uwzględnia obawy o zdrowie mieszkańców, gdyż brak jest wiarygodnych wyników badań wpływu linii 400 kV na zdrowie człowieka i podając, że „Inwestor nie porozumiał się z mieszkańcami, nadal są silne protesty i nie jesteśmy w stanie kontynuować prac planistycznych”. W rezultacie tego stanowiska Wójt Gminy wystąpił do Rady Gminy o odstąpienie od uchwalania zmiany Studium, która uchwałą z 23 lipca 2013 r. uwzględniła wniosek Wójta, (dowód: akta kontroli nr 214-216, 218-223 i 362-371)
- projektu mpzp dla linii 400kV przedstawionego mieszkańcom od 7 stycznia do 4 lutego 2013 roku Urząd otrzymał 38 uwag wniesionych przez 114 mieszkańców, które Wójt Gminy rozpatrzył 28 maja 2013 roku, tj. po 97 dniach od dnia upływu ich składania. (dowód: akta kontroli nr 360-361 372-398)

3.2. We wszystkich analizowanych sprawach Urząd sporządził wykazy zawierające otrzymane wnioski i uwagi, wymagane załącznikami nr 4 i nr 9 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁸ oraz załącznikami nr 4 i nr 13 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 roku w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁹. (w zakresie projektu Studium). (dowód: akta kontroli str. 306, 310, 338 i 363-371)

3.3. W wyniku prowadzonych w latach 2011-2014 prac planistycznych sporządzono cztery mpzp, które uchwalono po upływie około 2,5 roku od dnia podjęcia uchwał o przystąpieniu do ich opracowania. Stosownie do art. 55 ust. 3 uwois, do przyjętych dokumentów dołączono pisemne podsumowanie zawierające uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu, a także informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski. W podsumowaniach nie przedstawiono propozycji metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień tych dokumentów, co omówiono w pkt 3 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 445-446, 491-523 i 531-553)

3.5. Informacje o przyjęciu ww. czterech mpzp zostały zamieszczone w BIP Urzędu, odpowiednio po upływie miesiąca (w przypadku dwóch mpzp przyjętych 16 lutego 2015 roku) i czterech miesięcy (w przypadku dokumentów uchwalonych 31 października 2014 roku) oraz omówiono na zebraniach sołeckich, jakie odbyły się w styczniu i lutym

⁸ Dz. U. Nr 164, poz. 1587.

⁹ Dz. U. Nr 118, poz. 1233.

2015 roku. Ogłoszeń w tej sprawie nie opublikowano w siedzibie Urzędu i prasie lokalnej. Uchwalone mpzp wraz z podsumowaniem Urząd przekazał RDOŚ i PPIS, a także Wojewodzie Podlaskiemu. (dowód: akta kontroli str. 69 i 531-539)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Niepodaniu w ogłoszeniach o przystąpieniu do zmiany Studium i opracowywania mpzp dla linii 400kV opublikowanych 10 stycznia i 27 czerwca 2012 r. informacji o możliwości zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy, miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu oraz o organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków, czym naruszono art. 39 ust. 1 pkt 3 i 5 uuios. Opracowująca treść tych ogłoszeń inspektor ds. zagospodarowania przestrzennego i mienia komunalnego Urzędu wyjaśniła, że najprawdopodobniej przeoczyła powyższe wymogi, kierując się przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która nie stawia takich wymagań.

(dowód: akta kontroli nr 304-305, 307-309, 335-336 i 525)

2. Rozpatrzeniu uwag wniesionych do projektu mpzp dla linii 400 kV 76 dni po terminie, czym naruszono art. 17 pkt 12 upzp, który zobowiązuje do rozpatrywania uwag wniesionych do okazanego do publicznego wglądu projektu mpzp w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania. Jak wyjaśnił ówczesny Zastępca Wójta, który w tym czasie zastępował nieobecnego Wójta Gminy – „Nie chciałem podejmować decyzji, które wiązałyby Wójta i które zmuszałyby do kolejnych decyzji. Chciałbym, aby omawiane decyzje, związane z losem wielu mieszkańców osobiście podjął Wójt. (...) Równolegle prowadziłem ustne negocjacje z Inwestorem w celu zmian trasy linii, które były bezskuteczne”.

(dowód: akta kontroli nr 70-72 i 360-371)

3. Nieprzedstawieniu w podsumowaniach dołączonych do uchwalonych w 2014 i 2015 roku czterech mpzp opracowanych dla części obszaru miejscowości Bakalarzewo i Nowa Wieś propozycji metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień tych dokumentów, co naruszało art. 55 ust. 3 pkt 5 uuios. Wójt Gminy wyjaśnił, że: „Na powyższe braki nie zwrócono uwagi”.

(dowód: akta kontroli nr 69 i 491-523)

4. Nieupublicznianiu informacji o przyjęciu i możliwości zapoznania się z uchwalonymi czterema mpzp w sposób określony w art. 3 ust.1 pkt 11 uuios, tj. przez wywieszenie ogłoszeń w siedzibie organu i zamieszczeniu ich w prasie lokalnej. Wójt Gminy wyjaśnił, że na skutek przeoczenia pracownika prowadzącego sprawę sooś nie pełni zrealizowano powyższy obowiązek.

(dowód: akta kontroli nr 69 i 531-539)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie zapewnienia udziału społeczeństwa w przeprowadzaniu sooś i przyjmowaniu dokumentów wymagających przeprowadzenia tej procedury.

4. Realizacja działań związanych z prowadzeniem publicznie dostępnego wykazu danych zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, w szczególności dotyczących strategicznych ocen oddziaływania na środowisko

Opis stanu
faktycznego

W strukturze organizacyjnej Urzędu nie wskazano komórki organizacyjnej i nie wyznaczono pracowników odpowiedzialnych za: [1] sporządzanie kart informacyjnych z danymi o dokumentach zawierających informacje o środowisku, [2] udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, znajdujących się w posiadaniu Wójta, [3] prowadzenie PDWD o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.

(dowód: akta kontroli str. 20-35)

W rezultacie w latach 2011-2014 w Urzędzie nie sporządzano kart informacyjnych z danymi o dokumentach zawierających informacje o środowisku i nie prowadzono PDWD. Dopiero w trakcie kontroli sporządzono 76 kart informacyjnych (wyłącznie dotyczących

przeprowadzonych ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko), które wprowadzono do wymaganej bazy danych i od 18 czerwca 2015 r. uruchomiono publicznie dostępny wykaz na internetowej stronie BIP Urzędu. (dowód: akta kontroli nr 55-63 i 74-75)

W latach 2011-2014 Urząd nie otrzymał pisemnych wniosków o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie i nie wydawał decyzji odmawiających udostępnienia tych informacji. (dowód: akta kontroli nr 55-63)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie nie wyznaczono pracownika odpowiedzialnego za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, czym zaniedbano obowiązek określony art. 10 uuios. Z wyjaśnień uzyskanych od Wójta Gminy wynika, iż uważał on, że za sprawy te odpowiada pracownik zatrudniony na stanowisku ds. budownictwa, inwestycji i ochrony środowiska, któremu pisemnym zakresem czynności nie powierzono tego obowiązku. Wójt dodał, iż nikt nie sygnalizował mu problemów w realizacji przepisów uuios i dlatego uważał, że określone tymi przepisami zadania Urzędu są w pełni realizowane.

(dowód: akta kontroli nr 55-58 i 64)

2. W Urzędzie nie opracowywano kart informacyjnych z danymi o dokumentach zawierających informacje o środowisku i nie zamieszczano ich w PDWD, ponieważ tej bazy danych nie prowadzono, czym naruszono wymogi określone w art. 22 ust. 1 uuios, który zobowiązuje organy administracji do prowadzenia PDWD. Inspektor ds. zagospodarowania przestrzennego i mienia komunalnego, która prowadziła sprawy związane z soos wyjaśniła, że nie sporządziła omawianych kart informacyjnych, ponieważ nie była poinformowana o takim obowiązku. Natomiast inspektor ds. budownictwa, inwestycji i ochrony środowiska podał, że przyczyną nie sporządzania tej dokumentacji było nie prowadzenie przez Urząd PDWD. Dodała, że: ... „nikt nie domagał się sporządzenia kart informacyjnych i obowiązek ten był pomijany”.

(dowód: akta kontroli nr 55-63)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie brak prowadzenia publicznie dostępnych wykazów danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.

IV. Wnioski

Uwagi i wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, wnosi o:

1. Przekazywanie do GDOŚ corocznych informacji o prowadzonych strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko.
2. Opracowywanie kart informacyjnych o wszystkich wymaganych dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie i bieżące prowadzenie publicznie dostępnych wykazów danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.
3. Ustalenie propozycji dotyczących metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień uchwalanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
4. Terminowe rozpatrywanie uwag otrzymanych do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
5. Zamieszczanie w lokalnej prasie i siedzibie Urzędu informacji o przyjętych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.
6. Wyznaczenie osoby zajmującej się udostępnianiem informacji o środowisku i jego

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

ochronie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 7 sierpnia 2015 roku

Kontroler
główny specjalista kontroli państwowej
Henryk Dąbrowski

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
podpis

.....
podpis