



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.011.03.2015

P/15/052

NIK 44292/15

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	
Kontroler	Marek Zapolski – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 93353 z dnia 10 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Kolno, ul Wojska Polskiego 20, 18-500 Kolno (dalej „Urząd”).	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Bogdan Wiśniewski, Wójt Gminy ¹	(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena ta wynika z nie w pełni poprawnego przeprowadzania przez Urząd strategicznej oceny oddziaływania na środowisko („sooś”) dziewięciu zmian projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części Gminy Kolno („mpzp”) i jednej zmiany projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Kolno („Studium”). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprzekazywania do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska („GDOŚ”) corocznych informacji o prowadzonych sooś,
- nieopracowania kart informacyjnych i nie prowadzono (na bieżąco) Publicznie Dostępnych Wykazów Danych („PDWD”) o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie,
- niedołączenia podsumowania do przyjętych dokumentów poddanych sooś,
- nieprzekazywania przyjętych dokumentów wraz z podsumowaniem do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Kolnie („PPIS”) i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku („RDOŚ”).

Ponadto nie sporządzono prognoz oddziaływania na środowisko dla zmian mpzp wsi Borkowo, Janowo i Lachowo, wymaganych w art. 17 pkt 4 i 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ („upzp”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja działań w zakresie przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Opis stanu faktycznego

1.1 Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu z 8 grudnia 2011 r., do zadań Referatu Rolnictwa i Rozwoju Gospodarczego („Referat”) należało m.in.:

- sporządzanie prognoz skutków wpływu ustaleń planu zagospodarowania

¹ Od 24 listopada 2014 r. W latach 2010-2014 - Wójtem był Tadeusz Klama.

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

³ Dz. U. z 2015, poz. 199 ze zm.

- przestrzennego na środowisko przyrodnicze oraz skutków budowy dużych obiektów handlowych w przypadku ustalenia w planie terenów przeznaczonych pod te obiekty,
- prowadzenie postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przed wydaniem decyzji w sprawie planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko,
 - nakładanie obowiązków dotyczących zapobiegania, ograniczenia lub monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
 - sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością wójta. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

W regulaminie organizacyjnym Urzędu nie wskazano komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację zadań związanych z przeprowadzaniem sooś projektów dokumentów wymienionych w art. 46 i 47 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 środowisko⁴ („uuios”).

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

1.2 Zadania przypisane Referatowi (opisane w pkt 1.1) były realizowane przez:

- inspektora odpowiedzialnego za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – prowadzenie spraw związanych ze sporządzaniem ocen i analiz w zakresie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, koordynowaniem działań związanych z aktualizacją studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy, przygotowywanie, aktualizację i przekazywanie do publikacji w BIP informacji dotyczących środowiska, programów i skutków realizacji zadań publicznych oraz informacji o prowadzonych rejestrach i ewidencjach,
- inspektora odpowiedzialnego za: prowadzenie postępowania i sporządzanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością wójta, udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, znajdujących się w posiadaniu wójta, prowadzenie publicznie dostępnych wykazów danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie,
- kierownika sprawującego nadzór i kontrolę wewnętrzną w zakresie wykonywania zadań przez podległych pracowników z zakresu między innymi ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska ochronie. (dowód: akta kontroli str. 7-22)

W Referacie nie wskazano osób odpowiedzialnych za przeprowadzanie sooś oraz nie przypisano zadań wynikających z uuios, dotyczących:

- odbioru od podmiotów zewnętrznych prognoz oddziaływania na środowisko,
- uzgadniania z organem wymienionym w art. 57 uuios potrzeby przeprowadzenia sooś dla dokumentów innych niż wymienione w art. 46 uuios,
- przekazywania informacji o prowadzonych sooś, niezbędnych do prowadzenia bazy danych o sooś przez GDOŚ,
- wprowadzania przez Urząd do ww. bazy, danych o sooś, jako jej zarejestrowany użytkownik.

Kierownik Referatu wyjaśnił, że zakres informacji o sooś jest tak szeroki, iż nie można ich przypisać jednej osobie. To samo dotyczy wprowadzania przez Urząd do bazy danych o sooś. Osobami odpowiedzialnymi są osoby bezpośrednio prowadzące konkretne sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 30-31)

1.3 W „Polityce Jakości Urzędu Gminy Kolno” wprowadzonej 9 grudnia 2009 r. zostało określonych 40 różnych procedur postępowania, z których żadna nie dotyczyła procesu poddawania sooś projektów dokumentów oraz przekazywania wymaganych w tym zakresie informacji. (dowód: akta kontroli str. 23)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że podjęcie decyzji o opracowaniu takiej procedury należało do

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

kierownika Referatu, który nie widział potrzeby jej opracowania. Dodała, że Wójt Gminy nie podjął decyzji o odnowieniu certyfikatu jakości ISO⁵, gdyż nie uznał za celowe dalsze jego utrzymywanie. (dowód: akta kontroli str. 24-27)

Kierownik Referatu wyjaśnił, że w jego ocenie „(...) Tworzenie wielu procedur w indywidualnych sprawach nie służyłoby niczemu dobremu, a wręcz komplikowałoby prace jednostki. W związku z powyższym postępowania w zakresie sooś dla dokumentów planistycznych prowadzone były na podstawie ustaw.” (dowód: akta kontroli str. 28-29)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pracownikom Urzędu nie przypisano wprost zadań związanych z przeprowadzaniem sooś projektów dokumentów wymienionych w art. 46 i 47 uuiioś. Brak jasnego sprecyzowania obowiązków, utrudnia zindywidualizowanie odpowiedzialności za ich realizację. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, określonymi w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶ (załącznik do komunikatu), 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.

Ocena częściowa

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 uuiioś⁷

Opis stanu
faktycznego

2. Poddawanie projektów dokumentów sooś

W latach 2011-2014 w Urzędzie opracowano 10 projektów dokumentów podlegających sooś, z tego: dziewięć zmian mpzp części gminy Kolno (terenów wsi Borkowo, Koziół, Wincenta, Niksowizna, Zabiele, Lachowo, Janowo, Czerwone) i jeden dotyczący zmiany Studium w zakresie wyznaczenia obszaru pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną na gruntach wsi Czerwone i Zabiele oraz w zakresie wyznaczenia obszaru pod zabudowę służącą produkcji w gospodarstwach rolnych i hodowlanych na gruntach wsi Wincenta. Potrzebę tych zmian Rada Gminy Kolno określiła w 10 uchwałach w sprawie przystąpienia do zmian mpzp i Studium, podjętych 5 listopada 2010 roku oraz 31 sierpnia i 30 grudnia 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 61-79)

Analiza przebiegu procesu tworzenia dokumentacji związanej ze sooś wykazała, że:

- w terminie wyznaczonym w art. 53 uuiioś (tj. w ciągu 30 dni), uzgodniono z właściwymi organami, tj. PPIS oraz RDOŚ, zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozach oddziaływania na środowisko dla wszystkich dokumentów, (dowód: akta kontroli str. 80-119)
- opracowanie dokumentacji zlecono (w wyniku przetargu nieograniczonego) wykonawcy z Warszawy, z którym 20 maja 2011 r. zawarto umowę na sporządzenie dziewięciu (kompletów) dokumentów, a 16 stycznia 2012 r. (w ramach zamówienia udzielonego z wolnej ręki) - temu samemu wykonawcy zlecono sporządzenie zmiany mpzp wsi Borkowo, po podjęciu przez Radę Gminy ww. uchwały z 30 grudnia 2011 r., (dowód: akta kontroli str. 120-127)
- w umowach określono:
 - zakres rzeczowy sporządzanej dokumentacji ([1] koncepcja zmiany planu oraz studium, [2] opracowanie ekofizjograficzne, [3] plan zawierający część tekstową oraz rysunek planu sporządzony w skali 1:2000 na mapach zasadniczych dostarczonych przez zamawiającego oraz w wersji cyfrowej do odczytu, [4] zmiana studium zawierająca część tekstową i część graficzną, [5] prognoza oddziaływania na środowisko dla planu i projektu studium, [6] prognoza skutków finansowych uchwalenia planu, [7] projekt korespondencji, wykazów i innych dokumentów, których

⁵ Urząd posiadał certyfikat jakości PN-EN ISO 9001:2009 Nr 956/2010, którego ważność upłynęła z dniem 29 września 2013 r.

⁶ Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.

⁷ Co przedstawiono w pkt.2,3 i 4 niniejszego wystąpienia w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

potrzeba wyłoni się w trakcie opracowania planu i zmiany studium, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa),

- termin zakończenia prac (1 października 2012 r.), przy czym aneksem spisanim tegoż dnia, termin zakończenia robót ustalony umową z 16 stycznia 2012 roku przedłużono do 31 grudnia 2012 roku, ze względu na potrzebę uwzględnienia uwag (dotyczących wjazdu na teren szkoły), wniesionych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad,
- wysokość oraz warunki płatności wynagrodzenia (wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości odpowiednio 67 tys. zł i 4,8 tys. zł),
- odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy, zgodnie z którą przysługiwała możliwość naliczenia wykonawcy kar umownych za niedotrzymanie terminu końcowego wykonania przedmiotu umowy w wysokości 100 zł za każdy dzień zwłoki oraz zapłacenia przez każdą ze stron kary umownej w wysokości 10 tys. zł, w przypadku odstąpienia od umowy z przyczyn za które nie ponoszą odpowiedzialności (nie żądano wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy),
- okoliczności odstąpienia od wykonania umowy, okresy rękojmi i gwarancji, sposób rozstrzygania sporów powstałych w trakcie realizacji umowy.

(dowód: akta kontroli str. 128-148)

W obu umowach postanowiono, że „W protokole odbioru końcowego przedmiotu umowy Wykonawca złoży oświadczenie, że opracowanie będące przedmiotem odbioru jest kompletne i przydatne z punktu widzenia celu, któremu ma służyć”. W ostatnich protokołach odbioru robót z 1 października i 20 grudnia 2012 r., wykonawca nie złożył takich oświadczeń, a jedynie zapisano „Zamawiający stwierdza, że ww. prace zostały wykonane zgodnie z umową”,

(dowód: akta kontroli str. 128-148)

- do dokumentacji sporządzonej przez wykonawcę, Gminna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna⁸ wniosła 11 uwag dotyczących m.in. zmiany treści zapisów parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy, uzupełnienia rysunków o zmiany linii zabudowy. Po ich uwzględnieniu przez wykonawcę, dokumentacja została pozytywnie zaopiniowała 14 lutego 2012 r., a w przypadku zmiany mpzp wsi Borkowo - 29 marca 2012 r., (dowód: akta kontroli str. 32-56, 149-152)
- wykonawca sporządził siedem opracowań „Prognoza oddziaływania na środowisko” (dotyczących zmian mpzp wsi: Zabiele, Czerwone, Borkowo, Niksowizna, Kozioł, Wincenta i zmiany Studium). Prognozy oddziaływania na środowisko nie zostały opracowane dla zmian mpzp wsi Borkowo, Janowo i Lachowo. (dowód: akta kontroli str. 153-161, 254-269)
- w sporządzonych (siedmiu) prognozach zawarto wszystkie elementy wymagane w art. 51 ust. 2 ustawy, w tym m.in. wskazano główne cele oraz powiązania z innymi dokumentami, informacje o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy, propozycje dotyczące przewidywanych metod analizy skutków realizacji postanowień dokumentu oraz częstotliwości jej przeprowadzania, informacje o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko (w przypadku projektu mpzp nie występowało). W prognozie zawarto również informacje o przewidywanych skutkach realizacji przedsięwzięć, uwzględniono 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. Przedstawiono również rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w prognozie, wskazano zasady monitorowania wpływu realizacji ustaleń planu na środowisko i zamieszczono streszczenie w języku niespecjalistycznym, (dowód: akta kontroli str. 162)

⁸ Zarządzenie Nr 66/11 Wójta Gminy Kolno z dnia 14 września 2011 r. w sprawie powołania Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej i ustalenia jej regulaminu.

- w lutym 2012 roku wystapiono o uzgodnienie dokumentacji do PPIS i RDOŚ, które w terminie 30 dniowym pozytywnie je zaopiniowali, z wyjątkiem zmiany mpzp wsi: [1] Wincenta, gdyż obszar objęty zmianą położony jest na terenie użytków zielonych i funkcjonowanie na nim fermy drobiu wiąże się z emisją zanieczyszczeń i hałasu oraz występowaniem innych uciążliwości – co może spowodować odczuwalne pogorszenie stanu jakości środowiska przyrodniczego oraz zwiększy się ilość emitowanych zanieczyszczeń, [2] Niksowizna, bowiem teren będący przedmiotem zmiany jest położony w Obszarze Chronionego Krajobrazu Równiny Kurpiowskiej i Doliny Dolnej Narwi. Po wprowadzeniu zalecanych przez RDOŚ poprawek, projekty zmian mpzp zostały zaopiniowane pozytywnie, (dowód: akta kontroli str. 287-295)
- spośród 10 ww. postępowań, w trzech przypadkach odstąpiono od przeprowadzenia sooś (dotyczyło to zmian mpzp wsi Borkowo, Janowo i Lachowo). Rezygnację z sooś, zgodnie z art. 48 ust. 1 uuios, uzgodniono z RDOŚ i PPIS. We wszystkich przypadkach potrzebę odstąpienia argumentowano niewielkimi modyfikacjami mpzp, a w uzasadnieniu (zawierającym wszystkie uwarunkowania określone w art. 49 uuios) wskazano, że realizacja tych dokumentów nie będzie transgranicznie oddziaływać i znacząco wpływać na środowisko, (dowód: akta kontroli str. 163-207)
- informację o odstąpieniu od przeprowadzania sooś dla ww. dokumentów podano do publicznej wiadomości w trakcie ogłoszenia (w trybie art. 17 pkt 9 upzp), o wyłożeniu projektu dokumentu do publicznego wglądu. Jak wyjaśnił kierownik Referatu, Urząd nie miał obowiązku podawania ww. informacji w trybie art. 48 ust. 4, gdyż dotyczy to jedynie dokumentów, o których mowa w art. 46 pkt 2 uuios, (dowód: akta kontroli str. 164, 168, 172, 299)
- Urząd realizując obowiązek określony w art. 129 ust. 1 uuios (do końca marca roku następnego), przekazywał do GDOŚ informacje o prowadzonych postępowaniach dotyczących oddziaływania przedsięwzięć na środowisko. Nie poinformowano natomiast GDOŚ o przeprowadzonych sooś dla sześciu zmian mpzp części Gminy Kolno i zmiany Studium (obowiązek w tym zakresie nie dotyczył zmian mpzp wsi Borkowo, Janowo i Lachowo, dla których uzgodniono odstąpienie od przeprowadzania sooś). (dowód: akta kontroli str. 208-253)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Niesporządzeniu prognoz oddziaływania na środowisko dla zmian mpzp wsi Borkowo, Janowo i Lachowo, co stanowi naruszenie art. 17 pkt 4 i 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹ (dalej „upzp”). Stosownie bowiem do tych przepisów, organ jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek sporządzenia projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko i przedstawienia projektu planu wraz z prognozą do zaopiniowania organom wymienionym w art. 17 pkt 6 upzp, nawet jeżeli uzgodnił w trybie art. 48 ust. 1 uuios odstąpienie od sooś. (dowód: akta kontroli str. 163-207)

Kierownik Referatu wyjaśnił, że „(...) odstąpiono tylko i wyłącznie ze względu, iż prognozy takie były opracowane dla pierwotnych planów. Zmiany dotyczyły tylko i wyłącznie zapisów w treści (zmiana kolorystyki zabudowań w ramach działki budowlanej, sytuowania budynków oraz kątów nachylenia połaci dachowych.” Ponadto wskazał, że „(dotyczy to wyłącznie projektów dokumentów stanowiących niewielkie modyfikacje przyjętych już dokumentów. Od opracowania w/w dokumentów odstąpiono za zgodą innych organów (PPIS oraz RDOŚ). Gdyby organy nie wyraziły zgody – nie odstąpiono by od opracowań.” (dowód: akta kontroli str. 448)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że stosownie do art. 27 upzp, zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim są one uchwalane. Tym samym w świetle ww. przepisu, posiadanie prognoz oddziaływania na środowisko dla pierwotnych mpzp nie zwalnia z obowiązku sporządzenia ich na etapie opracowywania zmian tych planów.

⁹ Dz. U. z 2015, poz. 199 ze zm.

2. Nieprzekazywaniu do GDOŚ informacji o prowadzonych sooś dla sześciu zmian mpzp i zmiany Studium, co stanowi naruszenie art. 129 ust. 1 uoiu (przekazywano wyłącznie informacje o ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko). Nieprawidłowość ta mogła wynikać z nieprzypisania konkretnej osobie obowiązku w tym zakresie.
(dowód: akta kontroli str. 208-253)

Kierownik Referatu wyjaśnił, że „(...) złożoność i liczebność innych spraw prowadzonych w kontrolowanym okresie były głównymi przyczynami przeoczenia tego obowiązku.”
(dowód: akta kontroli str. 286)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wykonawca projektów zmian mpzp i zmiany Studium nie wywiązał się z części obowiązków ustalonych w umowie zawartej 16 stycznia 2012 r. (nie sporządził trzech „Prognoz oddziaływania na środowisko” dotyczących zmian mpzp wsi Borkowo, Janowo i Lachowo), a Urząd nie skorzystał z możliwości odstąpienia od umowy w części dotyczącej niewykonanego jej zakresu, na podstawie § 13 pkt 2 i § 16 pkt 3 umowy. Kierownik Referatu wyjaśnił, że „(...) Cena ustalona w drodze zamówienia publicznego była ceną ryczałtową – więc nie było podstaw do negocjacji. Umowa z Wykonawcą nie przewidywała negocjacji ceny w przypadku odstąpienia od sporządzenia pojedynczych dokumentów, z których w trakcie opracowania odstąpiono za zgodą innych organów. Cena ryczałtowa obejmowała także opracowanie innych dokumentów, których zamawiający nie uwzględnił, a należało je opracować w celu realizacji umowy. Cena ryczałtowa obejmowała wykonanie zmian mpzp i zamierzony cel umowy został zrealizowany”.
(dowód: akta kontroli str. 298-299)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Urzędu związane z przeprowadzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy.

3. Zapewnienie udziału społeczeństwa w przeprowadzaniu sooś oraz opiniowanie i przyjmowanie dokumentów wymagających przeprowadzenia sooś

Opis stanu
faktycznego

3.1. W procesie opracowywania projektów dziewięciu zmian mpzp i jednego Studium, zapewniono społeczeństwu możliwość aktywnego udziału, bowiem:

- zgodnie z art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰, ogłoszono (w prasie miejscowej, obwieszczenia przekazane sołtysom) informację o podjęciu przez Radę Gminy uchwał w sprawie przystąpienia do opracowywania zmian tych dokumentów. Określono również formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (w związku z ogłoszeniem do Urzędu nie wpłynęły żadne wnioski od mieszkańców).
(dowód: akta kontroli str. 300-337)

- stosownie do art. 17 pkt 9 ww. ustawy, w formie ogłoszeń w prasie miejscowej, obwieszczeń oraz informacji przekazanych sołtysom, upubliczniono projekty zmian mpzp (na 7 dni przed dniem wyłożenia planu), wyznaczono termin wniesienia uwag (14 dni od wyłożenia) oraz udostępniono ww. dokumenty do publicznego wglądu (na 21 dni). Ogłoszenia o wyłożeniu projektów zmian mpzp do publicznego wglądu zamieszczono w Urzędzie, na stronie BIP i w prasie lokalnej, 8 i 10 maja 2012 roku, tj. po około trzech miesiącach od przyjęcia dokumentów, a dla Studium po upływie siedmiu miesięcy,
(dowód: akta kontroli str. 270-283, 338-350)

- w przypadku dziewięciu projektów dokumentów nie wpłynęły żadne uwagi, a do zmiany mpzp wsi Zabiele dwie uwagi, które zostały ujęte w wykazie sporządzonym zgodnie z wymogami załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹¹. Obie uwagi dotyczyły wstrzymania zmian w mpzp i nie zostały uwzględnione. W załączniku Nr 2 do uchwały Rady Gminy Kolno¹² wskazano, że „Osoba

¹⁰ Dz. U. z 2015, poz. 199 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 164, poz. 1587.

¹² Załącznik Nr 2 do uchwały Nr XXIV/105/12 Rady Gminy Kolno z dnia 20.07.2012 r. „Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do zmiany mpzp w części gminy Kolno dotyczącej części terenu wsi Zabiele”.

prywatna nie ma mocy prawnej, co do wstrzymania procedury planistycznej, gdyż zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 17, to Rada Gminy jest organem, który podejmuje uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu jak również zgodnie z art. 20 ww. ustawy uchwała ten plan (władztwo planistyczne)",

(dowód: akta kontroli str. 351-353, 392-393)

- zorganizowano publiczną dyskusję nad przyjętymi projektami zmian, a z protokołów z tych posiedzeń wynika, że w spotkaniach (poza przedstawicielami Urzędu i wykonawcy) uczestniczyły trzy osoby zainteresowane dyskusją w sprawie zmian mpzp wsi Zabiele i jedna osoba w sprawie zmiany Studium. W protokołach nie odnotowano wypowiedzi tych uczestników. (dowód: akta kontroli str. 354-373)

3.2. Opracowane zmiany mpzp i Studium, Rada Gminy Kolno zatwierdziła uchwałami podjętymi w lipcu, sierpniu, wrześniu i grudniu 2012 r., tj. po upływie od 350 do 506 dni od dnia podjęcia uchwały o przystąpieniu do ww. zmian. Do przyjętych uchwał załączono uzasadnienia, zawierające 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, lecz w przypadku sześciu zmian mpzp i zmiany Studium nie załączono pisemnych podsumowań zawierających uzasadnienie wyboru przyjętych dokumentów oraz informacji wymaganych art. 55 ust. 3 uuios oraz nie przekazano RDOŚ i PPIS przyjętych dokumentów wraz z podsumowaniem (obowiązki w tym zakresie nie dotyczyły zmian mpzp wsi Borkowo, Janowo i Lachowo, dla których uzgodniono odstępianie od przeprowadzania soos).

(dowód: akta kontroli str. 284, 374-411)

Informacje o przyjęciu zmian w mpzp i Studium zostały zamieszczone w BIP Urzędu w terminie pięciu dni od daty uchwalenia przez Radę Gminy Kolno (siedem uchwał) i po 48 dniach od ich uchwalenia (trzy uchwały dotyczące mpzp wsi Janowo, Lachowo i Kozioł). W przypadku sześciu zmian mpzp i zmiany Studium informacji tych nie upubliczniano jednak w prasie lokalnej (obowiązek ten nie dotyczył zmian mpzp wsi Borkowo, Janowo i Lachowo, dla których uzgodniono odstępianie od przeprowadzania soos). Komplet dokumentacji Urząd przekazał Wojewodzie Podlaskiemu, który opublikował je w Dziennikach Urzędowych Województwa Podlaskiego.

(dowód: akta kontroli str. 412-422, 442-446)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, które mogły wynikać z nieprzypisania konkretnym osobom zadań związanych z przeprowadzaniem soos. Polegały one na:

1. Niedołączaniu do przyjętych sześciu zmian mpzp i zmiany Studium pisemnych podsumowań z informacjami, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione: [1] ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, [2] opinie właściwych organów, [3] propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień dokumentu. Stanowiło to naruszenie art. 55 ust. 3 uuios. (dowód: akta kontroli str. 284, 374-411)

Kierownik referatu wyjaśnił, że „Uzasadnienia do uchwał zostały przygotowane na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto zaznaczono również, iż Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska oraz Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny uzgodniły i pozytywnie zaopiniowały projekt planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Prawdopodobnie ze względu, że zapisy w tym zakresie znajdują się w ustawie uuios przypadkowo przeoczono ten zapis.”

(dowód: akta kontroli str. 424)

2. Zaniechaniu obowiązku określonego w art. 55 ust. 4 uuios w zakresie przekazania do RDOŚ i PPIS sześciu zmian mpzp i zmiany Studium wraz z podsumowaniami.

(dowód: akta kontroli str. 270-283)

Kierownik Referatu wyjaśnił, że zmiany mpzp prowadzono w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która nie przewiduje takiego obowiązku. Ponadto wskazał, że „(...) Rozrzucenie tych zadań w wielu ustawach spowodowało przeoczenie przez pracowników tego obowiązku. Organy RDOŚ i PPIS otrzymały projekty

dokumentów do uzgodnienia i są w ich posiadaniu. Treść projektów zmian mpzp po uchwaleniu przez Radę Gminy nie zmieniła się”. (dowód: akta kontroli str. 298-299)

3. Nieupublicznianiu informacji o przyjęciu sześciu zmian mpzp i zmiany Studium oraz o możliwości zapoznania się ze zmianami, poprzez wywieszenie ogłoszeń w siedzibie organu i zamieszczeniu ich w prasie lokalnej, co stanowiło naruszenie art. 43 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 11 uioś. Zgodnie z tymi przepisami, podanie informacji do publicznej wiadomości następuje poprzez jej udostępnienie na stronie BIP, ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w siedzibie organu i w prasie o zasięgu odpowiednim do rodzaju dokumentu. (dowód: akta kontroli str. 270-283)

Inspektor Referatu wyjaśniła, że informacje te zostały opublikowane w BIP, a potwierdzenie o umieszczeniu ogłoszeń w siedzibie i prasie lokalnej nie może odnaleźć i po okresie kilku lat, nie pamięta co było tego przyczyną.

(dowód: akta kontroli str. 449)

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. Organizacja i realizacja działań w zakresie prowadzenia przez wójta publicznie dostępnego wykazu danych zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, w szczególności dotyczących strategicznych ocen oddziaływania na środowisko

Opis stanu faktycznego

4.1 W § 34 ust. 1 regulaminu organizacyjnego Urzędu wskazano, że do zakresu działania Referatu należy m.in.:

- udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, znajdujących się w posiadaniu Wójta,
- prowadzenie publicznie dostępnych wykazów danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie,
- wydawanie decyzji o odmowie udostępnienia informacji. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

Wykonywanie tych zadań przydzielono dwóm pracownikom, którym nadano również uprawnienia do wprowadzania danych do panelu administracyjnego BIP Urzędu. Nadzór i kontrolę wewnętrzną wykonania zadań powierzono kierownikowi Referatu, który – zgodnie z § 7, 10 i 11 zarządzenia Wójta Gminy¹³ – był: [1] upoważniony i zobowiązany do bieżącego przekazywania informacji (po zatwierdzeniu przez administratora) informatykowi Urzędu celem wprowadzenia do BIP, [2] przygotowania projektów decyzji w sprawie odmowy udzielenia informacji lub umorzenia postępowania, [3] prowadzenia ewidencji decyzji w sprawie odmowy udzielenia informacji lub umorzenia postępowania w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 26-27)

4.2 Na stronie internetowej BIP Urzędu był udostępniony PDWD (aplikacja Ministerstwa Środowiska umożliwiająca pozyskanie danych poprzez serwis Ekoportal¹⁴). Na 17 czerwca 2015 r., w PDWD wprowadzonych było 26 rekordów opisujących dokumenty zawierające informacje o środowisku (opublikowane od 6 marca 2007 r. do 10 lipca 2008 r.). Po tej dacie w Urzędzie nie sporządzano kart informacyjnych, o których mowa w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie¹⁵, a do PDWD nie wprowadzono informacji o sześciu zmianach w mpzp i zmianie Studium (obowiązek ten nie dotyczył zmian mpzp wsi Borkowo, Janowo i Lachowo, dla których uzgodniono odstępianie od przeprowadzania sooś). W trakcie kontroli, do PDWD wprowadzono 55 rekordów z informacjami o dokumentach (związanych z sooś), które wytworzono w latach 2011-2012.

(dowód: akta kontroli str. 425-435, 450-452)

¹³ Zarządzenia Nr 126/04 Wójta Gminy Kolno z 9 listopada 2004 r. w sprawie dostępu do informacji publicznej w Urzędzie Gminy Kolno.

¹⁴ www.ekoportal.gov.pl.

¹⁵ Dz. U. Nr 186, poz. 1249, zwane dalej „rozporządzeniem MŚ w sprawie wykazu”.

Z dokumentacji Urzędu wynika, że w latach 2013-2014 zarejestrowano odpowiednio 18 i 10 wniosków o udostępnienie informacji o środowisku. Nie wystąpiły przypadki, w których Wójt wydał decyzję odmawiającą udostępnienia informacji, w trybie art. 20 ust. 1 uuios.

(dowód: akta kontroli str. 439-441)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niesporządzaniu w latach 2011-2014 kart informacyjnych dla sześciu zmian mpzp i zmiany Studium i nie wprowadzania do PDWD informacji o tych dokumentach, co naruszało odpowiednio § 2 rozporządzenia MŚ w sprawie wykazu i art. 21 ust. 2 uuios.

(dowód: akta kontroli str. 450-452)

Kierownik Referatu wyjaśnił, że „(...) W okresie 2009–2014 w referacie prowadzono bardzo wiele spraw w zakresie realizacji inwestycji ze współudziałem środków unijnych i własnych i masę spraw indywidualnych w których udział brali wszyscy pracownicy, w związku z tym iż dane dokumenty do poprowadzenia inwestycji wymagały zaangażowania i pracy nie jednego, a zawsze kilku pracowników. Zadania związane z prowadzeniem spraw inwestycyjnych były priorytetem referatu. W mnogości załatwianych spraw podlegli pracownicy nie mieli czasu by wywiązać się ze wszystkich przypisanych zadań. Jako kierujący referatem dokonywałem kontroli terminowości załatwianych spraw, jednakże nie było możliwości kontroli wszystkich działań przypisanych stanowiskom pracy”.

(dowód: akta kontroli str. 436-438)

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

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 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o zorganizowanie pracy Urzędu w sposób zapewniający:

1. Sporządzanie prognoz oddziaływania na środowisko dla wszystkich miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i ich zmian.
2. Przekazywanie do GDOŚ corocznych informacji o prowadzonych strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko.
3. Opracowywanie kart informacyjnych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie i bieżące prowadzenie PDWD.
4. Dołączanie do przyjętych dokumentów planistycznych poddanych sooś podsumowania i przekazywania ich (w komplecie) do PPIS i RDOŚ.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

Białystok, dnia 7 sierpnia 2015 r.

Kontroler
Marek Zapolski
doradca ekonomiczny


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis