



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.011.04.2015

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	
Kontroler	Marek Ozga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95309 z dnia 16 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Suwałkach, ul. A. Mickiewicza 1 („Urząd”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Renkiewicz, Prezydent Miasta Suwałk	(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, poddawanie w latach 2011–2014 projektów dokumentów strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko oraz prowadzenie publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku.

Ocena taka wynika z nie w pełni poprawnego przeprowadzenia strategicznych ocen oddziaływania na środowisko („sooś”) oraz zapewnienia społeczeństwu możliwości zgłaszania uwag i wniosków na etapie opracowywania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego („mpzp”), zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta Suwałki („Studium”) i innych dokumentów sektorowych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieprzekazywaniu Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska („GDOŚ”) corocznych informacji o strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko,
- nieupublicznianiu informacji o przyjęciu i możliwości zapoznania się z uchwalonymi dokumentami 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 środowisko² („uuiś”), tj. poprzez wywieszenie ogłoszeń w siedzibie organu i zamieszczeniu ich w prasie lokalnej,
- niezamieszczaniu w prowadzonym publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku („PDWD”) informacji na temat przeprowadzanych sooś oraz nieopracowywaniu kart informacyjnych do tych postępowań.

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 zadania związane z opracowaniem dokumentów, o których mowa w art. 46 i 47 uuiś zostały w regulaminie organizacyjnym Urzędu przypisane trzem Wydziałom:

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

- Architektury i Gospodarki Przestrzennej, który zajmował się m.in. sporządzaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, opracowywał miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz dokonywał ich zmian,
- Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej, który opracowywał m.in. programy ochrony środowiska miasta,
- Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych, który m.in. planował, inicjował i koordynował prace w zakresie opracowywania i nadzorowania strategii i programów, w tym dotyczących zrównoważonego rozwoju miasta oraz rozwoju przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 5-13)

W regulaminie organizacyjnym Urzędu nie wskazano żadnej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację zadań związanych z przeprowadzaniem sooś projektów dokumentów wymienionych w art. 46 i 47 uuios. Sprawy z zakresu sporządzania prognoz oddziaływania na środowisko przypisano w zakresach obowiązków dwóch pracowników Referatu Urbanistyki w Wydziale Architektury i Gospodarki Przestrzennej:

- głównemu specjalście ds. środowiska, posiadającemu wykształcenie wyższe (kierunek inżynierii sanitarnej i wodnej), z ukończonymi szkoleniami w zakresie dostępu do informacji o środowisku oraz planowania przestrzennego (ochrona ciągłości ekologicznej w północno wschodniej Polsce),
- podinspektorowi ds. środowiska posiadającemu wykształcenie wyższe (kierunek rolnictwo), ukończone studia podyplomowe z zakresu ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju oraz szkolenie z zakresu dostępu do informacji o środowisku.

(dowód: akta kontroli str. 12-15, 33-34)

W zakresach obowiązków pracowników pozostałych dwóch wydziałów (Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej oraz Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych) nie wyznaczono pracowników odpowiedzialnych za przeprowadzanie sooś.

(dowód: akta kontroli str. 16-32, 35-36)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że z uwagi na sporadyczne wykonywanie sooś, w Wydziałach Urzędu przyjęto zasadę, iż pracownik odpowiedzialny za procedurę opracowania i uchwalenia dokumentu jest również odpowiedzialny za przeprowadzenie sooś oraz przekazywanie danych niezbędnych do przygotowania rocznej informacji do GDOŚ. W jego ocenie powstałe nieprawidłowości były spowodowane niedociągnięciami w realizacji wyznaczonych obowiązków pracowniczych oraz nieprawidłowym przepływem informacji między Wydziałami Urzędu. Dodał, że podjął decyzję o wprowadzeniu zmian w regulaminie organizacyjnym i zakresach obowiązków pracowników trzech wydziałów, które w precyzyjny sposób przypiszą konkretnym pracownikom wykonywanie sooś i obowiązek gromadzenia oraz przekazywania do GDOŚ informacji o przeprowadzonych sooś.

(dowód: akta kontroli str. 37-39)

Żadnemu z wydziałów i pracowników Urzędu nie przypisano zadań związanych z przekazywaniem informacji o sooś do GDOŚ. Nie było również opracowanej procedury przeprowadzania sooś, a w szczególności weryfikacji i odbioru prognoz (w przypadku wykonawcy zewnętrznego), nadzoru i kontroli nad wykonaniem prognoz, harmonogramu realizacji poszczególnych zadań w ramach sooś, w tym terminów i metod upubliczniania oraz uzgadniania poszczególnych dokumentów. Prezydent Miasta wyjaśnił, że w jego ocenie sooś prowadzone w Urzędzie są sporadycznie, a ich przebieg określają wyraźnie obowiązujące przepisy. Stąd też uważał obowiązujące w Urzędzie regulacje i podział kompetencji za wystarczające. Przyznał jednocześnie, że „wymagały one pewnego doprecyzowania...”. Dodał, że dokona zmian w zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej oraz Wydziału Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych. (dowód: akta kontroli str. 5-11, 35-39)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że żadnej komórce organizacyjnej Urzędu i pracownikom dwóch wydziałów (Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej oraz Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych) nie przypisano wprost zadań związanych z przeprowadzaniem sooś projektów dokumentów określonych w art. 46 i 47 uuios. Żadnej osoby nie zobowiązano także do przekazywania do GDOŚ informacji o przeprowadzonych

sooś. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, określonymi w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³ (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. (dowód: akta kontroli str. 5-32, 35-36)

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższa Izba 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 uuios⁴.

2. Realizacja działań związanych z przeprowadzaniem sooś

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie opracowano 32 dokumenty wymagające przeprowadzenia sooś, w tym 27 mpzp, jedną zmianę Studium oraz cztery dokumenty sektorowe: [1] Strategia Zrównoważonego rozwoju miasta Suwałki do roku 2020, [2] Plan gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Suwałki, [3] Plan ochrony środowiska miasta Suwałki, i [4] Plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Dla 28 projektów dokumentów Urząd przeprowadził sooś⁵, zaś w czterech przypadkach odstąpił od jej przeprowadzenia (o czym w dalszej części wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 42, 140-144)

Analiza 10 losowo wybranych postępowań związanych z przeprowadzeniem sooś⁶ wykazała, że:

- terminowo (w ciągu 30 dni) uzgodniono z właściwymi organami (PPIS i RDOŚ) zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko,
- prognozy oddziaływania na środowisko do Studium i projektów mpzp zostały sporządzone przez dwóch pracowników Referatu Urbanistyki w Wydziale Architektury i Gospodarki Przestrzennej. Prawidłowość ich sporządzenia zweryfikowali w ramach kontroli zarządczej, kierownik Pracowni Urbanistycznej oraz naczelnik Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej. W przypadku projektów sektorowych:
 - opracowanie prognozy dla projektu Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Suwałki do 2020 roku zlecono w ramach zapytania ofertowego z negocjacjami⁷ firmie z Białegostoku. W umowie zawartej 31 marca 2014 r. określono: [1] przedmiot zamówienia (wykonanie prognozy), [2] obligatoryjne uwzględnienie wymagań określonych przez RDOŚ i PPIS, [3] czas realizacji (40 dni od daty zawarcia umowy) [4] sposób potwierdzenia wykonania zamówienia (protokół zdawczo-odbiorczy) oraz [5] wynagrodzenie wykonawcy 6,7 tys. zł. W umowie zobowiązano wykonawcę do realizacji zamówienia z należytą starannością i zabezpieczono interesy Urzędu poprzez ustalenie katalogu kar umownych, w tym za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zamówienia (potrącenie 20% wynagrodzenia netto), za opóźnienie w wykonaniu i przekazaniu prognozy (0,5% wynagrodzenia netto za każdy dzień zwłoki). Zastrzeżono także zlecającemu prawo do odstąpienia od umowy (w przypadku opóźnienia przekraczającego 7 dni termin końcowy) z zachowaniem prawa do naliczenia kary oraz prawo dochodzenia odszkodowania na drodze sądowej w przypadku powstania szkody przewyższającej wartość kar umownych. W przypadku nienależytej realizacji zamówienia, rażącego naruszenia zobowiązań umownych przez wykonawcę Urząd mógł odstąpić od umowy. Terminowo (12 maja

³ Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.

⁴ Co szczegółowo opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w pkt 2 i 3.

⁵ Dotyczyło to 25 projektów zmian w mpzp, zmiany w Studium i dwóch dokumentów sektorowych - Strategii zrównoważonego rozwoju miasta Suwałki do 2020 r. oraz Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Suwałki.

⁶ Dotyczyło to zmiany w Studium, opracowania zmian w siedmiu mpzp miasta Suwałki oraz Strategii zrównoważonego rozwoju miasta Suwałki do roku 2020 i Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Suwałki.

⁷ Tryb przewidziany postanowieniami regulaminu postępowania w sprawie udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Suwałkach o wartości powyżej 3 tys. PLN i poniżej 14 tys. Euro.

2015 r.) Urząd odebrał prognozę i wypłacił wykonawcy wynagrodzenie umowne (6,7 tys. zł),

- opracowanie Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Suwałki zlecono w trybie przetargu nieograniczonego Fundacji z Katowic za wynagrodzeniem w kwocie 70,1 tys. zł. W ramach zlecenia Fundacja została zobowiązana do opracowania prognozy oddziaływania na środowisko. W umowie z 18 kwietnia 2014 r.: [1] zobowiązano wykonawcę do sporządzenia wszelkich niezbędnych badań, ekspertyz i uzgodnień oraz do uczestniczenia w pracach związanych z procedurą formalno-prawną, [2] określono sankcje w przypadku niepełnego lub nieterminowego jej wykonania (za odstąpienie od umowy z przyczyn niezależnych od zamawiającego, za zwłokę w wykonaniu dokumentacji lub zwłokę w usunięciu stwierdzonych w niej wad), [3] wyznaczono termin realizacji umowy na 30 września 2014 r. W trakcie realizacji umowy wykonawca dwukrotnie złożył wniosek o przedłużenie terminu realizacji umowy uzasadniając to przedłużającymi się uzgodnieniami z instytucjami zewnętrznymi (m.in. z Polską Spółką Gazownictwa i Wojewódzką Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną w Białymstoku). Urząd zaakceptował oba wnioski wykonawcy i aneksami do umowy przesunął termin z 30 września 2014 r. do 30 stycznia 2015 r., a następnie do 31 marca 2015 r. Wykonanie umowy potwierdzono protokołem zdawczo-odbiorczym z 31 marca 2015 r., podpisanym ze strony Urzędu przez naczelnika i jednego z pracowników Wydziału Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych. Wykonawcy wypłacono 70,1 tys. zł wynagrodzenia umownego, w tym 4,9 tys. zł za wykonaną prognozę,
- opracowane prognozy były kompletne i zawierały wszystkie elementy wymagane art. 51 ust. 2 uuios, 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 str. 43-69, 139)
- we wszystkich przypadkach opracowaną dokumentację wraz z prognozami oddziaływania na środowisko przekazano do zaopiniowania właściwym organom (RDOŚ i PPIS), które nie zgłosiły uwag. W ocenie RDOŚ prognozy sporządzono prawidłowo, w uzgodnionym zakresie i stopniu szczegółowości. Zawarto w nich przewidywane oddziaływanie na poszczególne elementy środowiska naturalnego i obszary chronione (z uwzględnieniem sieci Natura 2000 i korytarzy ekologicznych). Określono 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 przedłożone dokumenty potwierdzają, iż wyznaczone cele oraz działania przeciwdziałające potencjalnym negatywnym skutkom oddziaływań, opisane w prognozach, ograniczają do minimum zagrożenia dla środowiska i zdrowia ludzi.
(dowód: akta kontroli str. 43-60)

W przypadku dwóch projektów zmian w mpzp ul. Armii Krajowej i Zielona Górka w Suwałkach oraz projektu Planu ochrony środowiska miasta Suwałki i Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, Urząd odstąpił od przeprowadzenia soos – po uzgodnieniu z RDOŚ i PPIS – ze względu na wprowadzenie niewielkich modyfikacji w opracowanych wcześniej dokumentach (art. 48 ust. 1a uuios). I tak:

- projekt zmian mpzp ul. Armii Krajowej polegał na wykreśleniu z tekstu obowiązującego planu jednego zapisu o zakazie lokalizacji wolno stojących wież i masztów telefonii komórkowej, radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych,
- projekt zmian mpzp rejonu ul. Zielona Górka obejmował 1 ha gruntu, stanowiący ok. 2% obszaru objętego obowiązującym na tym terenie planu (uzupełniono i kontynuowano na tym terenie funkcję zabudowy mieszkaniowej),
- projekt Planu ochrony środowiska miasta Suwałki (opracowany na lata 2008-2011) podlegał aktualizacji w zakresie nie mającym znaczącego oddziaływania na środowisko,
- plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe podlegał aktualizacji⁸ w niewielkim zakresie, który nie miał znaczącego oddziaływania na środowisko.
(dowód: akta kontroli 42, 70-119, 155-160)

Analiza przesłanych RDOŚ i PPIS uzasadnień odstąpienia od przeprowadzenia sooś wykazała, że zawierały one informacje o uwarunkowaniach, o których mowa w art. 49 uui⁹, m.in. o [1] rodzaju i skali planowanych przedsięwzięć, [2] powiązaniach projektowanych zamierzeń z działaniami przewidzianymi w innych dokumentach, w tym uregulowanych w prawie wspólnotowym, [3] prawdopodobieństwie wystąpienia, czasie trwania, zasięgu, częstotliwości i odwracalności oddziaływań, w tym skumulowanych lub transgranicznych (brak negatywnych oddziaływań), [4] wystąpieniu ryzyka dla zdrowia ludzi lub zagrożenia dla środowiska (brak oddziaływań). (dowód: akta kontroli str. 74-77, 89-108, 116-119)

Decyzje o odstąpieniu od przeprowadzania sooś dla projektów zmian w mpzp upubliczniono na stronach internetowych BIP, w siedzibie Urzędu i w prasie lokalnej.
(dowód: akta kontroli str. 70-73)

W latach 2011-2014 Urząd nie przekazywał do GDOŚ informacji o przeprowadzanych sooś. Nie wprowadzał także danych o sooś do bazy GDOŚ.
(dowód: akta kontroli str. 119-138)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzekazywaniu do GDOŚ w latach 2011-2012 corocznych informacji o sooś, a w przekazywanych w latach 2013-2014 informacjach, nie ujmowaniu danych o przeprowadzanych w Urzędzie sooś, co naruszało art. 129 ust.1 uui⁹.
(dowód: akta kontroli str. 119-138)

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej wyjaśnił, że było to spowodowane brakiem koordynacji i przepływu informacji między wydziałami Urzędu. Naczelnicy Wydziałów Architektury i Gospodarki Przestrzennej oraz Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych wskazali z kolei na sporadyczność wykonywania sooś i braki w zakresach obowiązków pracowników, związanych z koniecznością przekazywania informacji o sooś do Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej.
(dowód: akta kontroli str. 119-138, 235-237)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, sposób przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

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

Opis stanu
faktycznego

Działania Urzędu zapewniły zainteresowanym możliwość zgłaszania uwag i wniosków na etapie opracowywania mpzp, zmiany Studium oraz dokumentów sektorowych, co wynika

⁸ Wymóg art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.), nakazujący aktualizację planu raz na trzy lata.

⁹ Informacje za lata 2013 - 2014 zawierały jedynie dane na temat prowadzonych postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wymagane postanowieniami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 17 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji o prowadzonych ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocen oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2012 r., poz. 529).

z analizy 10 losowo wybranych postępowań¹⁰. Stwierdzono bowiem, że we wszystkich przypadkach:

- bez zbędnej zwłoki (14 dni od podjęcia uchwały o przystąpieniu do opracowania projektów dokumentów) poinformowano mieszkańców za pośrednictwem Tygodnika Suwalskiego oraz poprzez obwieszczenie wywieszone w siedzibie Urzędu o przystąpieniu do opracowywania zmian w Studium, mpzp i dokumentach sektorowych, określając: [1] formę i miejsce składania wniosków, [2] termin do składania wniosków dotyczących opracowywanych dokumentów (nie krótszy niż 21 dni od daty ogłoszenia), [3] organ właściwy do rozpatrzenia uwag i wniosków¹¹,
- ogłoszono w ten sam sposób (przynajmniej na 7 dni przed dniem wyłożenia projektów dokumentów) informację o wyłożeniu do publicznego wglądu projektów Studium, mpzp i dokumentów sektorowych, określając 14 – dniowy termin (liczony od daty końca okresu wyłożenia projektu) na wniesienia uwag (w przypadku Studium 21 – dniowy),
- ustalono 21 – dniowy termin wyłożenia dokumentów do publicznego wglądu (w godzinach 7.30 – 15.30). W przypadku Studium informację wraz z projektem i prognozą oddziaływania na środowisko opublikowano 19 stycznia 2012 r. na stronach internetowych BIP Urzędu,
- zorganizowano dyskusje publiczne nad rozwiązaniami przyjętymi w projektach dokumentów, a ich przebieg zaprotokołowano. W trakcie sześciu z dziesięciu analizowanych postępowań¹² mieszkańcy złożyli łącznie 20 wniosków i osiem uwag do opracowywanych dokumentów. Prezydent Miasta uwzględnił łącznie pięć wniosków dotyczących uwzględnienia w planie rozbudowę spalarni zwłok, przekształcenia działek rolnych pod zabudowę, umożliwienia zabudowy na terenie objętym planem, budowy parkingu na terenach publicznych oraz umożliwienia zabudowy indywidualnej na obszarze objętym planem. Za zasadne uznał również dwie zgłoszone uwagi dotyczące zmiany funkcji terenu z gruntów rolnych pod zabudowę mieszkaniową oraz wyprowadzenie zabudowy wielkopowierzchniowej z terenów publicznych,
(dowód: akta kontroli str. 81-88, 145-154, 161-174, 179-197, 206-226)
- dokumenty zostały uchwalone przez Radę Miejską w Suwałkach („Radę”) i stosownie do postanowień art. 42 pkt 2 i art. 55 ust. 3 uoioś, załączono do nich uzasadnienie oraz pisemne podsumowanie zawierające przesłanki jakimi kierowano się przy wyborze przyjętych dokumentów. Podsumowano w nich również (wskazując zakres w jakim uwzględniono): [1] udział mieszkańców w postępowaniu, [2] sposób rozpatrzenia zgłoszonych przez mieszkańców uwag i wniosków, [3] ustalenia zawarte w prognozach oddziaływania na środowisko, [4] uwzględnione w całości opinie RDOŚ i PPIS, [5] brak obowiązku przeprowadzenia postępowania w zakresie transgranicznego oddziaływania na środowisko, [6] propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzenia monitoringu skutków realizacji przyjętych dokumentów,
(akta kontroli str. 145-154, 198-202)
- przyjęte przez Radę mpzp, zmiana Studium i dokumenty sektorowe zostały upublicznione niezwłocznie na stronie BIP oraz przekazane właściwym organom publicznym (PPIS, RDOŚ oraz Wojewodzie Podlaskiemu) wraz z kompletem dokumentacji. Informacji o przyjęciu sześciu analizowanych dokumentów nie podano do publicznej wiadomości w formie ogłoszenia zamieszczonego w siedzibie Urzędu oraz w prasie lokalnej (obowiązek w tym zakresie nie dotyczył dwóch zmian mpzp, Programu ochrony środowiska miasta Suwałki i Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w Suwałkach, dla których uzgodniono odstępianie od przeprowadzania sooś).
(dowód: akta kontroli str. 145-159)

¹⁰ Dotyczyło to wprowadzenia zmiany w Studium, opracowania zmian w trzech mpzp miasta Suwałki, odstępiania od przeprowadzania sooś w dwóch mpzp i dwóch dokumentach sektorowych (Plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w Suwałkach, Program ochrony środowiska miasta Suwałki) oraz Strategii zrównoważonego rozwoju miasta Suwałki do roku 2020 i Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Suwałki.

¹¹ Dotyczyło to dwóch analizowanych dokumentów sektorowych „Strategii zrównoważonego rozwoju miasta Suwałki do roku 2020” i Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Suwałki”.

¹² Wszystkie dotyczące opracowania mpzp.

W trakcie przeprowadzania postępowań w zakresie sooś nie stosowano i nie korzystano dodatkowo z innych sposobów informowania mieszkańców miasta niż ogłoszenia zamieszczane w siedzibie Urzędu, prasie lokalnej i BIP. Sekretarz Miasta wyjaśnił, że 8 stycznia 2015 r. podpisano umowę z lokalną rozgłośnią radiową, która zobowiązała się do emisji (trzy razy w miesiącu) audycji radiowej „Z Ratusza”, podczas których mieszkańcy byli informowani o działaniach Urzędu, w tym również o przygotowywaniu dokumentów, polityk, strategii, planów lub programów o istotnym znaczeniu dla społeczności lokalnej.

(dowód: akta kontroli str. 145-154, 240-241)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieupublicznianiu informacji o przyjęciu i możliwości zapoznania się z treścią sześciu analizowanych dokumentów¹³ (obowiązek w tym zakresie nie dotyczył dwóch zmian mpzp, Programu ochrony środowiska miasta Suwałki i Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w Suwałkach, dla których uzgodniono odstąpienie od przeprowadzania sooś) w sposób określony w art. 3 ust. 1 pkt 11 uuiioś, tj. poprzez wywieszenie ogłoszenia w siedzibie organu i zamieszczenie ich w prasie lokalnej, co skutkowało naruszeniem art. 43 uuiioś. (dowód: akta kontroli str. 145-159)

Naczelnicy Wydziałów Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej, Architektury i Gospodarki Przestrzennej oraz Wydziału Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych wyjaśnili, że powstałe nieprawidłowości były następstwem przeoczenia, w trakcie sporadycznych postępowań w sprawie sooś. Prezydent Miasta wyjaśnił natomiast, że postanowienia ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie nakładają na Urząd obowiązku takiej publikacji.

(dowód: akta kontroli str. 203, 231, 245)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w trakcie przeprowadzania sooś, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma zastosowanie wyłącznie w zakresie zasad wnoszenia uwag i wniosków oraz opiniowania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin – stosownie do postanowień art. 54 ust. 3 uuiioś.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, sposób uzgadniania dokumentacji planistycznej i sektorowej oraz zapewnienie udziału społeczeństwa w procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

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

Realizację zadań związanych z prowadzeniem PDWD powierzono w regulaminie organizacyjnym Urzędu Wydziałowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej. Zadania w tym zakresie przypisano inspektorowi (nadzorowanemu przez naczelnika wydziału), do obowiązków którego należało redagowanie BIP oraz strony internetowej Miasta w zakresie spraw dotyczących wydziału oraz udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie. (dowód: akta kontroli str. 5-11, 16-18, 21-25, 35-36, 177-178)

Oględziny strony BIP Urzędu przeprowadzone 3 lipca 2015 r. wykazały, że:

- w menu tematycznym działu ochrona środowiska zlokalizowano PDWD podzielony na: [1] rejestr decyzji/postanowień, [2] rejestr informacji/raportów (zawierający 319 kart informacyjnych o wytwarzanych odpadach), [3] rejestr wniosków, [4] rejestr zgłoszeń (zawierający osiem kart informacyjnych zgłoszonych instalacji), [5] rejestr wniosków z 2015 roku zawierający dwie karty informacyjne o zezwoleniu na usunięcie drzew,
- nie było dostępu do zawartości rejestru decyzji/postanowień oraz rejestrów wniosków. Z oświadczenia pracownika zajmującego się PDWD wynika, że w latach 2011-2014 zarejestrował on wpływ odpowiednio 200, 229, 235 i 253 wniosków podlegające ujęciu i udostępnieniu w PDWD. Dotyczyły one zadań realizowanych przez Wydział Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej i odnosiły się w szczególności do spraw związanych z wydawaniem zezwoleń na usuwanie drzew lub krzewów, decyzji

¹³ Dotyczyło to wprowadzenia zmiany w Studium, opracowania zmian w trzech mpzp miasta Suwałki oraz Strategii zrównoważonego rozwoju miasta Suwałki do roku 2020 i Planu gospodarki niskoemisyjnej dla miasta Suwałki.

dotyczących gospodarki odpadami oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Wśród nich nie było dokumentów związanych z przeprowadzoną sooś lub odstąpienia od jej przeprowadzania,

- w PDWD nie zamieszczano informacji na temat projektów dokumentów objętych procedurą sooś, dokumentów w przypadku których odstąpiono od przeprowadzenia sooś oraz przyjętych dokumentów wraz ze sporządzonymi do nich podsumowaniami, o którym mowa w art. 55 ust. 3 uuios (m.in. takich jak projekty mpzp, Studium i ich zmian, dokumenty sektorowe, prognozy oddziaływania na środowisko).

(dowód: akta kontroli str. 175-176)

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej wyjaśnił, że „w związku z dużą ilością publikowanych dokumentów w kolejnych latach czas generowania listy dokumentów w serwisie internetowym zaczął się wydłużać. W maju 2015 roku liczby wniosków i decyzji przekroczyły 2000. Spowodowało to zbyt długi czas generowania list dokumentów. Przeglądarki internetowe interpretują to jako niedostępność strony. Serwis internetowy BIP otrzymaliśmy z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w ramach realizacji projektów unijnych. Nie mieliśmy informacji, że liczba dokumentów w jednej sekcji jest ograniczona”. W związku ze stwierdzonymi problemami z otwieraniem modułów PDWD rozpoczęto prace polegające na zmniejszeniu liczby dokumentów w jednej sekcji (podział danych na poszczególne lata). Przykładem jest dostępny wykaz wniosków 2015 roku, zawierający dwa wnioski o usunięcie drzew i funkcjonujący bezproblemowo.

(dowód: akta kontroli str. 236-237)

W okresie objętym kontrolą, do Urzędu wpłynęło ogółem osiem wniosków o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie. Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone i załatwione pozytywnie (bez wydawania decyzji odmownych), a wnioskodawcom udzielono żądanych informacji na temat stanu realizacji programu zapobiegania bezdomności zwierząt i wylapywania bezdomnych psów, kontroli schronisk i populacji bezdomnych psów (trzy przypadki), sprawowanego przez Urząd nadzoru nad budową energetycznej linii przesyłowej oraz wycinką drzew związaną z tą inwestycją, stosowanych środków poprawy energetycznej, stosowanych nocnych wyłączeniach oświetlenia w celu uzyskania oszczędności energii, czy też informacji o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń (gazów i pyłów) do powietrza z sześciu wymienionych z nazwy zakładów przemysłowych.

(dowód: akta kontroli str. 238-239)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieopracowywaniu kart informacyjnych dotyczących sooś w zakresie i według wzoru określonego rozporządzeniem 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 ochronie¹⁴ oraz niezamieszczaniu w latach 2011-2014 w PDWD informacji na temat dokumentów objętych sooś, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2-4 i 6-7 uuios oraz, czym naruszono przepis art. 21 ust. 1 uuios.

(dowód: akta kontroli str. 177-178)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że „nie zamieszczano danych z zakresu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, ponieważ w Urzędzie brakowało koordynacji pomiędzy Wydziałem Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej prowadzącym wykaz, a wydziałami przeprowadzającymi sooś”. (dowód: akta kontroli str. 176-178, 204-205)

Ocena częściowa

Urząd zapewnił warunki organizacyjne i obsługę elektronicznego systemu PDWD. Umożliwiało to wszystkim zainteresowanym dostęp do danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie. Negatywnie należy jednak ocenić niesporządzanie w latach 2011-2014 kart informacyjnych o dokumentach poddanych sooś, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2-4 i 6-7 uuios oraz nieumieszczanie danych o takich postępowaniach w PDWD.

¹⁴ Dz. U. Nr 186, poz. 1249.

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 Kontroli¹⁵, wnosi o:

1. Przekazywanie GDOŚ informacji o przeprowadzanych w Urzędzie strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko.
2. Przekazywanie do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu dokumentów podlegających sooś w sposób określony w art. 3 ust. 1 pkt 11 tej ustawy.
3. Zamieszczanie w PDWD informacji o dokumentach objętych sooś wraz z opracowywanymi do tych postępowań kartami informacyjnymi.

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 21 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 17 sierpnia 2015 r.

Kontroler
Marek Ozga
główny specjalista kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis

¹⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.