



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku



03846915

LB1.410.011.05.2015

P/15/052

UYK 47886/15

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	1. Andrzej Juchnicki – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 95321 z dnia 1 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Sławomir Czarnow – doradca prawny, legitymacja służbowa nr 15863.
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1, 15-888 Białystok („Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Kazimierz Baszko – Marszałek Województwa Podlaskiego (od 8 grudnia 2014 r.). Wcześniej, od 10 stycznia 2011 r. do 8 grudnia 2014 r. Marszałkiem był Jarosław Dworżański.

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, poddawanie w latach 2011–2014 projektów dokumentów strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko i prowadzenie publicznie dostępnego wykazu danych o środowisku i jego ochronie.

Ocena taka wynika z nie w pełni poprawnego realizowania zadań w powyższym zakresie, co wykazała analiza siedmiu projektów dokumentów opracowanych w Urzędzie w latach 2011-2014 podlegających procedurze w zakresie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko („sooś”). Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieupublicznieniu w siedzibie Urzędu i w prasie informacji o odstąpieniu od przeprowadzenia sooś dla zmiany Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013², a w prasie informacji o przyjęciu Programu Ochrony Środowiska Województwa Podlaskiego na lata 2011-2014,
- niezłączeniu podsumowania do zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa dotyczącego przebiegu linii elektroenergetycznej 400kV na terenie gminy Bakalarzewo oraz nieprzekazaniu przyjętego dokumentu Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Białymstoku („RDOŚ”) i Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu w Białymstoku („PWIS”),
- nieprzekazaniu Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska („GDOŚ”) informacji o strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko za 2011, 2012 i 2014 rok oraz przekazaniu informacji w tym zakresie za 2013 rok z siedmiodniowym opóźnieniem,
- nieopracowywaniu niektórych kart informacyjnych zawierających dane o środowisku i jego ochronie,
- niezamieszczaniu w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie („PDWD”) części informacji na temat przeprowadzanych sooś (brakujące dokumenty i dane zostały uzupełnione w toku kontroli NIK).

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

² Uchwałą nr 24/226/2011 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 19 kwietnia 2011 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Zadania związane z opracowaniem sporządzonych w latach 2011-2014 projektów dokumentów wymienionych w p-kcie 2 niniejszego wystąpienia (podlegających procedurze określonej w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³ – „uuios”) zostały w poprzednim regulaminie organizacyjnym Urzędu⁴ przypisane Departamentom: Polityki Regionalnej (od 1 stycznia 2014 r. Rozwoju Regionalnego), Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym (od 1 stycznia 2014 r. Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego) oraz Infrastruktury i Ochrony Środowiska. I tak do:

- Departamentu Polityki Regionalnej (Rozwoju Regionalnego) należało m.in. opracowanie projektu Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego oraz jej aktualizacja oraz przygotowanie projektów regionalnych programów i kontraktów oraz ich aktualizacja,
- Departamentu Zarządzania Regionalnym Programem Operacyjnym (Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego) należało m.in. opracowanie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 („RPOWP 2007-2013”) i zmiana w treści RPO oraz prowadzenie spraw związanych z wdrażaniem RPO,
- Departamentu Infrastruktury i Ochrony Środowiska należało m.in.: prowadzenie spraw dotyczących polityk, programów i planów w zakresie ochrony środowiska i gospodarki odpadami (m.in. sporządzanie wojewódzkiego programu ochrony środowiska i planu gospodarki odpadami), prowadzenie spraw dotyczących ochrony powietrza i ochrony przed hałasem (m.in. określanie programów ochrony powietrza i programów ochrony środowiska przed hałasem). (dowód: akta kontroli str. 3-79)

W aktualnym regulaminie organizacyjnym Urzędu⁵, zadania w ww. zakresie również należały do Departamentów: Rozwoju Regionalnego, Wdrażania RPO oraz Infrastruktury i Ochrony Środowiska (od 21 kwietnia 2015 r. Departamentu Środowiska).

(dowód: akta kontroli str. 420-461)

Sprawy związane z opracowywaniem projektów dokumentów wymienionych w p-kcie 2 wystąpienia (podlegających procedurze określonej w uuios) były przypisane w zakresach obowiązków pracownikom ww. Departamentów. Na przykład:

- jednej osobie z Departamentu Polityki Regionalnej (Rozwoju Regionalnego) przypisano prowadzenie spraw związanych z: opracowaniem projektu Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego oraz jej aktualizacji, a innej z przygotowaniem projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020,
- dwóm osobom z Departamentu Zarządzania RPO (Wdrażania RPO) powierzono opracowanie RPOWP 2007-2013 i dokonywanie zmian w treści RPOWP oraz przygotowanie i aktualizacja dokumentów dotyczących zarządzania, wdrażania i kontroli RPO,
- trzem osobom z Departamentu Infrastruktury i Ochrony Środowiska przypisano prowadzenie spraw dotyczących opracowania wojewódzkiego planu ochrony środowiska i wojewódzkiego planu gospodarowania odpadami, a jednej określenie programów ochrony powietrza mających na celu osiągnięcie dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu i programów ochrony środowiska przed hałasem.

(dowód: akta kontroli str. 11, 80-204)

Pracownicy realizujący zadania związane ze sporządzaniem projektów dokumentów podlegających soos byli merytorycznie przygotowani do wypełniania tych zadań, w tym m.in.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

⁴ Regulamin organizacyjny Urzędu przyjęty uchwałą nr 53/647/2011 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 13 września 2011 r., obowiązujący od dnia podjęcia tej uchwały do 21 października 2014 r.

⁵ Regulamin organizacyjny Urzędu przyjęty uchwałą nr 262/3791/2014 Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 21 października 2014 r.

uczestniczyli w kursach i szkoleniach związanych z oceną prognoz oddziaływania na środowisko. (dowód: akta kontroli str. 11)

W ww. regulaminie organizacyjnym Urzędu nie wskazano komórki organizacyjnej, a w zakresach czynności pracowników nie przypisano zadań związanych z przeprowadzaniem sooś projektów dokumentów wymienionych w art. 46 i 47 uuios i przekazywaniem GDOŚ informacji o sooś. (dowód: akta kontroli str. 259)

Sekretarz Województwa Podlaskiego wyjaśnił, że przeprowadzanie sooś ww. projektów dokumentów w sposób oczywisty zawiera się w zakresach obowiązków pracowników w ramach punktów dotyczących przygotowania poszczególnych dokumentów strategicznych. W związku z tym, iż pracownicy Urzędu wykonują inne liczne zadania i procedury, z których każde wymaga szeregu czynności, nie jest praktykowane wyszczególnianie w zakresach obowiązków pracowników wszystkich tych czynności. Oczywistym jest, że każde z zadań i procedur pracownik ma obowiązek wykonać w pełnym zakresie. Takie wyszczególnienie spowodowałoby, iż zakresy obowiązków stałyby się nieczytelne i trudne do stosowania, zarówno dla pracownika jak i pracodawcy, tym bardziej, że niektóre czynności powtarzają się w realizacji różnych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 404-406)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak przypisania wprost zadań związanych z przeprowadzaniem sooś projektów dokumentów wymienionych w art. 46 i 47 uuios i przekazywaniem GDOŚ informacji o utrudnia zindywidualizowanie odpowiedzialności za ich realizację. 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 publicznych⁶ (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.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne w zakresie powierzenia realizacji zadań związanych z przekazywaniem GDOŚ informacji o sooś, mogły wpływać na powstanie nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązków wynikających z przepisów uuios⁷.

2. Realizacja działań związanych z przeprowadzaniem sooś

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2014 w Urzędzie były opracowywane projekty siedmiu dokumentów podlegających procedurze przewidzianej w uuios, w tym: [1] Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020 („SRWP”)⁸, [2] Program Ochrony Środowiska Województwa Podlaskiego na lata 2011-2014 („POŚ”)⁹, [3] Plan Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012-2017 („PGO”)¹⁰, [4] zmiana Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podlaskiego dotycząca przebiegu dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej 400kV na terenie gminy Bakalarzewo („PZPW linii 400kV”)¹¹, [5] dwie zmiany Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 („RPOWP 2007-2013”)¹² i [6] Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 („RPOWP 2014-2020”)¹³. Cztery inne projekty dokumentów nie wyznaczały ram dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a realizacja postanowień tych dokumentów nie mogła spowodować znaczącego oddziaływania na środowisko,

⁶ Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.

⁷ Co przedstawiono w pkt. 2 i 3 niniejszego wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

⁸ Przyjęta uchwałą Sejmiku Województwa Podlaskiego z 9 września 2013 r.

⁹ Przyjęta uchwałą Sejmiku Województwa Podlaskiego z 24 października 2011 r.

¹⁰ Przyjęta uchwałą Sejmiku Województwa Podlaskiego z 21 czerwca 2012 r.

¹¹ Przyjęta uchwałą Sejmiku Województwa Podlaskiego z 25 maja 2014 r.

¹² Przyjęte uchwałami Zarządu Województwa Podlaskiego z 11 października 2011 r. i 31 grudnia 2013 r.

¹³ Przyjęta uchwałą Zarządu Województwa Podlaskiego z 17 marca 2015 r.

w związku z tym nie podlegały procedurze określonej w uuios, co zostało uzgodnione z RDOŚ¹⁴. (dowód: akta kontroli str. 207-208)

Analiza wszystkich siedmiu postępowań związanych z przeprowadzeniem soos wykazała, że:

- a) w pięciu sprawach uzgodniono z właściwymi organami (RDOŚ i PPIS) zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko, a w dwóch (zmiany RPOWP 2007-2013) Urząd odstąpił od przeprowadzenia soos – po uzgodnieniu z RDOŚ i PPIS – ze względu na wprowadzenie niewielkich modyfikacji w opracowanych wcześniej dokumentach (art. 48 ust. 2 uuios). Przekazane ww. organom uzasadnienia zawierały dane wymagane w art. 49 uuios, w tym: [1] o 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 odwracalność oddziaływań, w tym skumulowanych lub transgranicznych (brak negatywnych oddziaływań), [4] wystąpieniu ryzyka dla zdrowia ludzi lub zagrożenia dla środowiska (brak oddziaływań). W obu sprawach, informacje o odstąpieniu od przeprowadzania soos zmian RPOWP 2007-2013 zostały niezwłocznie (od jednego do 10 dni po podjęciu decyzji o odstąpieniu) zamieszczone:
 - w przypadku zmiany zatwierdzonej przez Zarząd Województwa Podlaskiego 19 kwietnia 2011 r. na stronie BIP Urzędu (nie umieszczono informacji w siedzibie Urzędu i w prasie),
 - w przypadku zmiany zatwierdzonej przez Zarząd Województwa Podlaskiego 27 sierpnia 2013 r. na stronie BIP Urzędu, na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu i w lokalnym dodatku Gazety Wyborczej, (dowód: akta kontroli str. 207-208)
- b) w czterech sprawach (SRWP, POŚ, PGO i RPOWP 2014-2020) sporządzenie projektów dokumentów wraz z prognozami oddziaływania na środowisko zostały zlecone wykonawcom zewnętrznym wyłonionym w trybie zapytań ofertowych (dla zamówień o wartości poniżej 14.000 Euro) lub postępowań przetargowych, zaś w przypadku zmiany PZPW linii 400kV opracowanie projektu tego planu i przeprowadzenie soos zostało uchwałą Sejmiku Województwa Podlaskiego z 9 września 2013 r. powierzone Podlaskiemu Biuru Planowania Przestrzennego w Białymstoku („PBPP”)¹⁵. We wszystkich umowach z wykonawcami zewnętrznymi określono:
 - przedmiot umów (sporządzenie dokumentu, prognozy oddziaływania na środowisko, podsumowania),
 - terminy wykonania i sposób realizacji przedmiotu umów (m.in. zobowiązano wykonawców do uwzględniania uwag zgłaszanych przez zamawiającego, przygotowania zbiorczego zestawienia uwag i wniosków otrzymanych na etapie postępowania z udziałem społeczeństwa wraz z rekomendacjami co do sposobu ich rozpatrzenia). W przypadku umowy dotyczącej sporządzenia RPOWP 2014-2020, aneksem z 22 grudnia 2014 r. termin odbioru przedmiotu zamówienia przesunięto z 31 grudnia 2014 r. na 30 czerwca 2015 r., co wynikało z okoliczności związanych z negocjacjami treści dokumentu z Komisją Europejską,
 - zasady odbioru przedmiotu umowy (m.in. terminy i zasady odbiorów częściowych oraz odbiory końcowe potwierdzone protokołem zdawczo-odbiorczym). Prawidłowość przedkładanych przez wykonawców zewnętrznych projektów dokumentów była weryfikowana przez pracowników Urzędu, a protokolarnego odbioru ostatecznych wersji dokonali dyrektorzy lub z-cy dyrektorów właściwych Departamentów,

¹⁴ Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego województwa podlaskiego („PTZ”), Aktualizacja Programu ochrony powietrza dla strefy aglomeracji białostockiej („POPB”), Program ochrony powietrza dla strefy podlaskiej (aktualizacja Miasto Łomża) – „POPL” i Program ochrony środowiska przed hałasem dla terenów położonych w województwie podlaskim poza aglomeracjami, wzdłuż dróg o natężeniu ruchu powyżej 3.000.000 pojazdów rocznie, których eksploatacja powoduje ponadnormatywne oddziaływanie akustyczne, określone czynnikami LDWN i LN („POSH”).

¹⁵ Jednostka budżetowa Samorządu Województwa Podlaskiego, realizująca jego zadania w zakresie polityki regionalnej i planowania przestrzennego.

- wysokość wynagrodzeń wykonawców zgodnych z wynikami zapytań ofertowych lub postępowań przetargowych (od 44,2 tys. zł do 61,4 tys. zł),
- kary umowne (za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy – od 0,2% do 1,0% wynagrodzenia brutto, w razie odstąpienia przez zamawiającego z przyczyn zawinionych przez wykonawcę – od 30% do 50% wynagrodzenia brutto, a w razie opóźnienia w usunięciu wad w przedmiocie umowy zgłoszonych przez zamawiającego – od 0,1% do 1,0% wynagrodzenia brutto.

(dowód: akta kontroli str. 209-254)

We wszystkich ww. sprawach wykonawcy dotrzyмали umownych terminów i po protokolarnych odbiorach przedmiotów umów Urząd wypłacił im należne wynagrodzenia,

(dowód: akta kontroli str. 211-215)

- c) we wszystkich pięciu sprawach opracowane prognozy były kompletne i zawierały wszystkie elementy wymagane art. 51 ust. 2 uoi, 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. 211-215)

- d) we wszystkich pięciu sprawach projekty dokumentów wraz z prognozami oddziaływania na środowisko zostały pozytywnie zaopiniowane przez właściwe organy (RDOŚ i PWIS).

(dowód: akta kontroli str. 211-215)

W dniu 7 kwietnia 2014 r. (siedem dni po terminie) Urząd przekazał do GDOŚ informacje o sooś przeprowadzanych za 2013 rok. Informacji w tym zakresie za 2011, 2012 i 2014 rok nie przekazano. Urząd nie wprowadzał danych o sooś do bazy GDOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 255-258)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, które mogły wynikać z nieprzypisania konkretnym osobom obowiązku przekazywania GDOŚ projektów informacji o sooś. Polegały one na:

1. Nieprzekazaniu do publicznej wiadomości w siedzibie Urzędu informacji o odstąpieniu od przeprowadzenia sooś zmiany RPOWP 2007-2013 (uchwałą Zarządu Województwa Podlaskiego z 19 kwietnia 2011 r.), czym naruszono art. 48 ust. 4 uoi w związku z art. 3 ust. 1 pkt 11 lit. b tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 209)

Główny specjalista w Departamencie Wdrażania RPO (odpowiedzialna za przeprowadzanie zmian w RPOWP 2007-2013) wyjaśniła, że informacja w tym zakresie została opublikowana w BIP i na stronie www.rpowp.wrotapodlasia.pl, ponieważ art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie był interpretowany jako możliwość wyboru jednej z form przewidzianej w tym przepisie.

(dowód: akta kontroli str. 392)

2. Nieprzekazaniu GDOŚ informacji o strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko za 2011, 2012 i 2014 rok oraz przekazaniu z siedmiodniowym opóźnieniem (7 kwietnia zamiast do 31 marca 2014 r.) informacji w tym zakresie za 2013 rok, co naruszało art. 129 ust. 1 uoi. Zgodnie bowiem z tym przepisem, organy właściwe do przeprowadzania sooś są obowiązane do corocznego przedkładania GDOŚ, w terminie do końca marca, informacji o prowadzonych sooś, niezbędnych do prowadzenia bazy danych, o której mowa w art. 128, w tym danych o dokumentacji sporządzonej w ramach tych ocen, za rok poprzedni.

(dowód: akta kontroli str. 259)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że obowiązek przekazywania GDOŚ informacji o przeprowadzonych sooś został wprowadzony uuios i niefortunnie umieszczony w rozdziale 2 dotyczącym obowiązków GDOŚ, stąd też nie został wcześniej zauważony, co spowodowało, że sprawozdania za 2011 i 2012 rok nie zostały przekazane. W 2014 roku w Urzędzie nie były dla żadnych dokumentów przeprowadzane sooś, w związku z tym nie było potrzeby sporządzenia sprawozdania do GDOŚ. PBPP w 2014 roku przygotowało projekt zmiany PZPW linii 400kV dla którego przeprowadzono procedurę sooś i stosowne sprawozdanie do GDOŚ jest w trakcie przygotowania.

(dowód: akta kontroli str. 404-407)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że:

- zgodnie z art. 129 ust. 1 uuios, do sporządzania sprawozdań są zobowiązane organy właściwe do przeprowadzania sooś, a w myśl art. 3 pkt 9 tej ustawy organem administracji jest organ jednostki samorządu terytorialnego,
- w myśl § 3 pkt 10 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 17 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji o prowadzonych ocenach oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko¹⁶, informacja do GDOŚ powinna dotyczyć każdej sooś rozpoczętej, prowadzonej lub zakończonej w roku, za który jest przedkładana, odpowiednio do etapu strategicznej oceny.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych 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

Na etapie opracowywania wszystkich pięciu analizowanych projektów dokumentów wymagających przeprowadzenia sooś (SRWP, POŚ, PGO, PZPW linii 400kV, RPOWP 2014-2020), Urząd zapewnił udział społeczeństwa. Stwierdzono m.in., że:

- we wszystkich sprawach poinformowano mieszkańców za pośrednictwem BIP, ogłoszeń wywieszonych w siedzibie Urzędu i w prasie (w lokalnym dodatku Gazety Wyborczej, Kurierze Porannym lub Gazecie Współczesnej) o konsultacjach społecznych dotyczących opracowywanych projektów dokumentów. W przypadku:
 - projektów SRWP, POŚ, PGO i RPOWP 2014-2020 ogłoszenia zawierały elementy określone w art. 39 ust. 1 uuios, w tym m.in.: [1] informację o opracowywanym dokumencie, [2] możliwości składania uwag i wniosków wraz z podaniem terminu, miejsca i formy na ich złożenie (co najmniej 21 – dniowego), [3] organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków, [4] organ właściwy do rozpatrzenia uwag i wniosków,
 - projektu PZPW linii 400kV ogłoszenie określało formę, miejsce i termin składania wniosków, nie krótszy niż 3 miesiące od dnia ogłoszenia (zgodnie z art. 54 ust. 3 uuios, zasady wnoszenia uwag i wniosków oraz opiniowania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin określają przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷), (dowód: akta kontroli str. 216-224)
- we wszystkich sprawach udostępniono na stronach BIP wersje elektroniczne projektów dokumentów i prognoz oddziaływania na środowisko oraz poinformowano o możliwości zapoznania się z dokumentami w siedzibie Urzędu, (dowód: akta kontroli str. 216-224)
- rozpatrzono wszystkie zgłoszone uwagi i wnioski do projektów dokumentów (SRWP – 458, POŚ – 172, PGO – 85, PZPW linii 400kV – 22, RPOWP 2014-2020 – 0¹⁸),

¹⁶ Dz. U. 2012, poz. 529.

¹⁷ Dz. U. z 2015, poz. 199 ze zm. Ustawa zwana dalej „upzp”.

¹⁸ Uwagi i wnioski do projektu RPOWP 2014-2020 były zgłaszane wcześniej, na etapie konsultacji społecznych ogłoszonych na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

z których odpowiednio SRWP – 107, POŚ – 103, PGO – 54, PZPW linii 400kV – pięć zostało rozpatrzonych pozytywnie, (dowód: akta kontroli str. 216-224, 260-388)

- projekty dokumentów zostały uchwalone przez Sejmik Województwa Podlaskiego (SRWP, POŚ, PGO, PZPW linii 400 kV) lub Zarząd Województwa Podlaskiego (RPOWP 2014-2020) i we wszystkich pięciu sprawach do przyjętych dokumentów zostały załączone uzasadnienia, o których mowa w art. 42 pkt 2 uoióś, a do czterech (SRWP POŚ, PGO, RPOWP 2014-2020) także podsumowania, o których mowa w art. 55 ust. 3 uoióś. Podsumowania nie załączono do zmiany PZPW linii 400kV, przyjętej uchwałą Sejmiku Województwa Podlaskiego z 26 maja 2014 r.,
(dowód: akta kontroli str. 216-224)
- przyjęte dokumenty wraz z uzasadnieniem i podsumowaniem zostały upublicznione od 11 do 13 dni po ich skompletowaniu, przy czym w czterech sprawach (SRWP, PGO, PZPW linii 400kV, RPOWP 2014-2020) informację zamieszczono na stronach BIP, w siedzibie Urzędu i w prasie, a w jednej (POŚ) na stronach BIP i w siedzibie Urzędu. W tym przypadku informacji o przyjęciu dokumentu nie zamieszczono w prasie,
(akta kontroli str. 216-224)
- w czterech sprawach (SRWP POŚ, PGO i RPOWP 2014-2020) przyjęte dokumenty wraz z podsumowaniami zostały przekazane właściwym organom (RDOŚ i PWIS), a w jednej (PZPW linii 400kV) przyjętego dokumentu i podsumowania nie przekazano tym organom.
(dowód: akta kontroli str. 216-224)

W trakcie przeprowadzania postępowań w zakresie sooś korzystano dodatkowo z innych sposobów informowania mieszkańców miasta niż ogłoszenia zamieszczane w siedzibie Urzędu, prasie lokalnej i na stronie BIP. W przypadku SRWP i RPOWP 2014-2020 informacje zostały także zamieszczone na stronie internetowej odpowiednio www.strategia.wrotapodlasia.pl i www.rpowp.wrotapodlasia.pl.

(dowód: akta kontroli str. 216, 220)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Niezałączeniu podsumowania do zatwierdzonej uchwałą Sejmiku Województwa Podlaskiego z 26 maja 2014 r. zmiany PZPW linii 400kV oraz nieprzekazaniu przyjętego dokumentu RDOŚ i PWIS, co naruszało odpowiednio art. 55 ust. 3 i ust. 4 uoióś.

(dowód: akta kontroli str. 217)

Dyrektor PBPP wyjaśniła, że do zmiany PZPW linii 400kV nie dołączono podsumowania zawierającego uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, ponieważ na etapie opracowania „Programu rozbudowy Krajowego Systemu Przesyłowego” w zakresie połączenia Polska – Litwa, na podstawie analizy wielokryterialnej, został dokonany wybór najkorzystniejszego wariantu przebiegu linii. Rozwiązania alternatywne zostały poddane również analizie w „Raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – Budowa dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej 400kV Elk – granica RP – URS Warszawa 2012 r. – uzupełnienie 2013 r.”, w którym stwierdzono, iż wybrany wariant przebiegu linii przez teren gminy Bakalarzewo jest wyborem najkorzystniejszym.

(dowód: akta kontroli str. 389-391)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że uoióś nie przewiduje odstępstw od obowiązku dołączenia podsumowania do przyjętego dokumentu, a ponadto w podsumowaniu należy podać informacje, 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] zgłoszone uwagi i wnioski, [4] propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień dokumentu.

Dyrektor PBPP wyjaśniła także, że uchwałą Sejmiku Województwa Podlaskiego z 9 września 2013 r. PBPP zostało zobowiązane do prowadzenia prac związanych z przygotowaniem projektu PZPW linii 400kV. W dniu 29 kwietnia 2014 r. projekt planu wraz z niezbędnymi dokumentami został przekazany do Departamentu Rozwoju

470

Regionalnego Urzędu celem poddania dalszej procedurze – wprowadzenia na posiedzenie Zarządu i przekazania do biura Sejmiku. Dyrektor dodała, że przekazywanie przyjętych dokumentów nie należy do kompetencji PBPP.

(dowód: akta kontroli str. 389-391)

Jak wskazano w cz. III.1 niniejszego wystąpienia w regulaminie organizacyjnym Urzędu i w zakresach czynności pracowników nie przypisano zadań dotyczących prowadzenia sooś projektów dokumentów wymienionych w art. 46 i 47 uoiu. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że brak takiego przypisania nie zwalnia organu opracowującego projekt dokumentu¹⁹ z wykonania obowiązków określonych w art. 55 uoiu.

2. Nieprzekazaniu do publicznej wiadomości w jednej z trzech wymaganych form (w prasie) informacji o przyjęciu POŚ (uchwałą Sejmiku z dnia 24 października 2011 r.), co naruszało art. 43 uoiu. (dowód: akta kontroli str. 219)

Kierownik Referatu Ochrony Środowiska wyjaśniła, że nieopublikowanie ww. informacji w prasie wynikało z przeoczenia. (dowód: akta kontroli str. 205-206)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, zapewnienie udziału społeczeństwa w procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz sposób uzgadniania projektów dokumentów w ramach prowadzonych postępowań.

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

Prowadzenie PDWD powierzono w regulaminie organizacyjnym Urzędu obowiązującym od 13 września 2011 r. do 21 października 2014 r. Departamentowi Infrastruktury i Ochrony Środowiska. Zadania w tym zakresie przypisano w zakresach czynności dwóch pracowników tego Departamentu, do których należało m.in. prowadzenie PDWD i udostępnianie informacji o środowisku. Żadnemu z pracowników Urzędu nie przypisano obowiązku sporządzania kart informacyjnych. (dowód: akta kontroli str. 30, 80-85, 118-119)

Ogledziny strony BIP Urzędu przeprowadzone 10 sierpnia 2015 r. wykazały, że:

- od 1 maja 2011 r. PDWD znajdował się na stronie www.f7.wrotaopodlasia.pl i zapewniał dostęp do zamieszczonych dokumentów o środowisku i jego ochronie dotyczących wszystkich województw, w podziale na rodzaj dokumentu (m.in. [1] decyzji, [2] postanowień, [3] projektów polityk, strategii, planów i programów, [4] polityk, strategii, planów i programów, [5] prognoz oddziaływania na środowisko, [6] strategicznych ocen oddziaływania na środowisko), temat dokumentu (ochrona: powietrza, wód, powierzchni ziemi, przed hałasem, polami elektroenergetycznymi), zakres/nazwę dokumentu, numer dokumentu, znak sprawy,
- w PDWD były zamieszczane informacje dotyczące sooś na formularzach (kartach informacyjnych), które zawierały dane określone we wzorze stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie²⁰, w tym m.in. rodzaj, temat i nazwę dokumentu, zakres przedmiotowy dokumentu – opis dokumentu, datę wytworzenia i zatwierdzenia dokumentu, informację czy dokument jest ostateczny i datę zamieszczenia w PDWD. (dowód: akta kontroli str. 393)

Analiza wykazała, że Urząd na bieżąco wprowadził do PDWD część danych o prowadzonych sooś, a niektóre dane zamieszczono z opóźnieniem (uzupełniono je dopiero w trakcie kontroli NIK). I tak:

¹⁹ Zgodnie z art. 38 upzp, plan zagospodarowania przestrzennego województwa sporządzają organy samorządu województwa.

²⁰ Dz. U. Nr 186, poz. 1249, rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 22 września 2010 r.”.

- dokumenty określone w art. 21 ust. 2 pkt 1 uuios, tj. trzy decyzje odmawiające udostępnienia informacji o środowisku (o których napisano poniżej) zostały zamieszczone w PDWD od 440 do 1.216 dni po ich uprawomocnieniu się,
- dokumenty określone w art. 21 ust. 2 pkt 2 uuios (projekty dokumentów przed ich skierowaniem do upublicznienia) zostały zamieszczone w PDWD od sześciu do 511 dni po ich zatwierdzeniu, w tym dotyczące SRWP – 54 dni, POŚ – 6 dni, PGO – 14 dni, PZPW linii 400kV – 511 dni, RPOWP 2014-2020 – 58 dni,
- dokumenty określone w art. 21 ust. 2 pkt 3 uuios (projekty dwóch zmian RPOWP 2007-2013, dla których odstąpiono od soos) zostały zamieszczone w PDWD 731 i 1588 dni po podjęciu decyzji o odstąpieniu,
- dokumenty określone w art. 21 ust. 2 pkt 4 uuios (projekty dokumentów dla których stwierdzono konieczność przeprowadzenia soos) zostały zamieszczone w PDWD od sześciu do 1.526 dni po otrzymaniu stanowiska RDOŚ i PWIS, w tym dotyczące SRWP – 18 dni, POŚ – 1.526 dni, PGO – 1.365 dni, PZPW linii 400kV – 623 dni, RPOWP 2014-2020 – 246 dni,
- dokumenty określone w art. 21 ust. 2 pkt 6 uuios (prognozy oddziaływania na środowisko) zostały zamieszczone w PDWD od sześciu do 511 dni po ich zatwierdzeniu, w tym dotyczące SRWP – 18 dni, POŚ – 149 dni, PGO – 1.125 dni, PZPW linii 400kV – 427 dni, RPOWP 2014-2020 – 29 dni,
- dokumenty określone w art. 21 ust. 2 pkt 7 uuios (dokumenty podlegające soos) zostały zamieszczone w PDWD od 29 do 1.125 dni po ich zatwierdzeniu, w tym dotyczące SRWP – 33 dni, POŚ – 6 dni, PGO – 14 dni, PZPW linii 400kV – 511 dni, RPOWP 2014-2020 – 9 dni.
(dowód: akta kontroli str. 225)

W terminach wprowadzania danych do PDWD były również sporządzane (przez osobę zobowiązaną do prowadzenia PDWD) formularze (karty informacyjne) z danymi zawierającymi informacje o środowisku i jego ochronie. (dowód: akta kontroli str. 225)

W latach 2011-2014 Urząd otrzymał odpowiednio 79, 79, 70 i 88 (łącznie 316) wniosków o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie i udzielił kolejno 79, 78, 69 i 87 informacji (razem 313). (dowód: akta kontroli str. 407-410)

W pozostałych trzech sprawach zostały wydane decyzje odmawiające udzielenia informacji, w tym:

- decyzją z 28 lutego 2012 r. odmówiono udostępnienia informacji dotyczących mas opakowań wprowadzonych na rynek w 2010 roku przez przedsiębiorców z województwa podlaskiego,
- decyzją z 22 sierpnia 2012 r. odmówiono udostępnienia informacji zawartych w sprawozdaniach złożonych przez poszczególnych przedsiębiorców, dotyczących m.in. mas opakowań wprowadzonych na rynek z produktami oraz mas produktów, mas odpadów opakowaniowych i poużytkowych poddanych odzyskowi i recyklingowi z podziałem na poszczególne ich rodzaje i według sposobu ich odzysku,
- decyzją z 15 kwietnia 2014 r. odmówiono udostępnienia informacji za 2013 rok dotyczących danych zawartych w sprawozdaniach złożonych przez poszczególnych przedsiębiorców z województwa podlaskiego. (dowód: akta kontroli str. 394-400)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezamieszczaniu w latach 2011-2014 w PDWD części informacji dotyczących dokumentów objętych soos, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 1-4 i 6-7 uuios oraz niesporządzaniu formularzy (kart informacyjnych) do tych postępowań, wymaganych § 2 rozporządzenia z 22 września 2010 r. Skutkowało to naruszeniem art. 21 ust. 1 uuios. Wymagane karty i informacje zostały uzupełnione w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 225)

Inspektor z Departamentu Ochrony Środowiska (zobowiązany do prowadzenia PDWD) wyjaśnił, że uuios nie określa terminu wprowadzania dokumentów do PDWD. Wprowadzanie danych do PDWD uzależnione jest od przekazania wszystkich niezbędnych informacji z komórek merytorycznych opracowujących dane dokument.

472

(dowód: akta kontroli str. 401-403)

Najwyższa Izba kontroli zauważa, że niektóre dokumenty zostały w PDWD zamieszczone ze znacznym opóźnieniem w stosunku do terminu ich wytworzenia lub przyjęcia (nawet cztery lata), co wskazuje na nierzetelne realizowanie obowiązku określonego w art. 21 ust. 1 uoióś.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, prowadzenie publicznie dostępnego wykazu danych 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 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o:

1. Przekazywanie Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska informacji o strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko.
2. Sporządzanie pisemnych podsumowań wymaganych art. 55 ust. 3 uoióś i przekazywanie przyjętych dokumentów RDOŚ i PWIS.
3. Przekazywanie do publicznej wiadomości informacji o odstąpieniu od przeprowadzania sooś i o przyjęciu dokumentów podlegających sooś w sposób określony w art. 3 ust. 1 pkt 11 tej ustawy.

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.

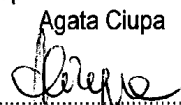
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 31 sierpnia 2015 r.

Kontroler
Sławomir Czamow
doradca prawny


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Agata Ciupa

.....
podpis

²¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.