



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4114-05-02/2013

I/13/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli I/13/009 – Prawdliwość wykonywania przez właściwe organy w województwie lubelskim zadań w zakresie uzgadniania i opiniowania planów w dziedzinie leśnictwa w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontroler Edward Szempruch, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 85604 z dnia 5 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Lublinie (dalej: „RDOŚ”).

Kierownik jednostki kontrolowanej Beata Sielewicz, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie.

(dowód: akta kontroli str. 2-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ rzetelność opiniowania i uzgadniania planów w dziedzinie leśnictwa w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, w latach 2011-2013 (do czasu zakończenia kontroli) w zbadanym zakresie. Jednocześnie ocenia negatywnie terminowość wydawania tych opinii albo uzgodnień.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- opiniowanie dokumentów planistycznych z dziedziny leśnictwach (plany, aneksy do planów i uproszczone plany urządzenia lasu), w oparciu o załączone do wniosków prognozy oddziaływania na środowisko, które zawierały elementy określone w art. 51 ustawy z 3 października 2008 r. o *udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*² (dalej: „ustawa OOS”). Każdorazowo prognozy te poprzedzono uzgodnieniem zakresu i stopnia wymaganych informacji;
- dokonywanie uzgodnień zakresu i stopnia szczegółowości prognoz oddziaływania na środowisko z uwzględnieniem ramowych wytycznych w tym zakresie zaakceptowanych i wprowadzonych do stosowania przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska - Głównego Konserwatora Przyrody³;
- opiniowanie wniosków o odstąpieniu od przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektów planów lub uproszczonych planów urządzenia lasu, dopiero po spełnieniu przez wnioskodawców uwarunkowań określonych w art. 49 ustawy OOS.

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

² Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

³ Ramowe wytyczne Ministra Środowiska-Głównego Konserwatora Przyrody z 18 sierpnia 2011 r. w sprawie zakresu i stopnia szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko planu urządzenia lasu, dostępne na stronie Ministerstwa Środowiska www.mos.gov.pl/g2/big/2011_09/9d7b305a763e324d92fee4969c52e.pdf

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na przekroczeniu terminów wydania:

- ośmiu (na 11 ogółem) opinii o przedłożonych projektach: planu, aneksu do planu lub uproszczonego planu urządzenia lasu, co naruszało dyspozycje art. 54 ust. 1 ustawy OOS;
- siedmiu (na 10) uzgodnień zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko, co było niezgodne z postanowieniami art. 53 ww. ustawy;
- siedmiu (na 18) opinii w sprawie odstąpienia od przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, co naruszało dyspozycje art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie wpłynęło i zostało zarejestrowanych 36 wniosków (w 2011 r. - 16, w 2012 r. - 15 i w pierwszym półroczu 2013 r. - 5), z tego:

- dziewięć dotyczyło zaopiniowania projektów: planu, aneksu do planu lub uproszczonego planu urządzenia lasu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko;
- dziewięć uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych do sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko dla projektów: planu, aneksu do planu lub uproszczonego planu urządzenia lasu;
- 18 uzgodnienia odstąpienia od przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektów: planu lub uproszczonego planu urządzenia lasu.

Jeden wniosek dotyczący zaopiniowania projektu planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Miedzyrzec Podlaski wraz z prognozą oddziaływania na środowisko pozostawał na dzień zakończenia kontroli NIK w trakcie procedowania. W pozostałych 35 przypadkach postępowania zakończyły się wydaniem przez RDOŚ opinii bądź dokonaniem uzgodnienia.

(dowód: akta kontroli str. 45-57)

Ponadto, w 2011 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie wydał także cztery opinie dotyczące:

- projektów: planu urządzenia lasu i aneksu do planu urządzenia lasu (trzy opinie);
 - uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko projektu planu urządzenia lasu;
- w związku z wnioskami, które wpłynęły do RDOŚ w 2009 i 2010 roku.

(dowód: akta kontroli str. 66-69)

Do wszystkich wniosków wnioskodawcy załączali prognozy oddziaływania na środowisko zawierające elementy wyszczególnione w art. 51 ustawy OOS oraz w ramowych wytycznych Ministra Środowiska – Głównego Konserwatora Przyrody z 18 sierpnia 2011 roku⁵, a ich opracowanie zostało poprzedzone uzgodnieniem zakresu i stopnia wymaganych w nich informacji.

(dowód: akta kontroli str. 45-60 i 66-70)

Rozpatrując jedenaście projektów planu, aneksów do planu lub uproszczonych

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 267.

⁵ Ramowe Wytyczne Ministra Środowiska-Głównego Konserwatora Przyrody z 18 sierpnia 2011 r. w sprawie zakresu i stopnia szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko planu urządzenia lasu dostępne na stronie Ministerstwa Środowiska: www.mos.gov.pl/g2/big/2011_09/9d7b305a763e324d92fee4969c52e.pdf

planów urządzenia lasu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska zaopiniował je po upływie odpowiednio: 29, 30, 32, 40, 44, 50, 79, 136 (trzy wnioski) i 141 dni od dnia otrzymania wniosku, nie dotrzymując w ośmiu z nich 30-dniowego terminu określonego w art. 54 ust. 1 ustawy OOŚ. (dowód: akta kontroli str. 49-57, 66-69 i 71-127)

Według wyjaśnień Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska przyczynami rozpatrywania dziewięciu wniosków ponad 30 dni od dnia ich złożenia do RDOŚ były:

- skomplikowany charakter sprawy wymagający dokonania gruntownej analizy merytorycznej wniosków, w tym analizowane projektów planów dotyczących obszarów o bardzo wysokich walorach przyrodniczych, położonych w granicach wielu form ochrony przyrody, w tym sieci Natura 2000 oraz duży stopień komplikacji uwarunkowań przyrodniczych w stosunku do prowadzonej gospodarki leśnej – w przypadku wniosku Starostwa Powiatowego w Janowie Lubelskim (32 dni) i pięciu wniosków RDLP w Lublinie, których okres rozpatrywania wynosił odpowiednio: 44, 79 i 136 dni (trzech);
- konieczność zgromadzenia informacji dotyczącej wyników inwentaryzacji przyrodniczej obszaru Natura 2000 na terenie Nadleśnictwa Zwierzyniec przeprowadzonej przez Lubelskie Towarzystwo Ornitologiczne na zlecenie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, co wymogło na wnioskodawcy zmianę prognozy oddziaływania na środowisko, co spowodowało że łączny okres rozpatrywania wyniósł 141 dni;
- potrzeba uzupełnienia przez wnioskodawcę dokumentacji oraz obszerność przedstawionego projektu planu – w przypadku wniosków Zakładów Azotowych Puławy SA i RDLP Lublin (odpowiednio 40 i 50 dni);

(dowód: akta kontroli str. 218-225 i 230-232)

Jednakże tylko w pięciu przypadkach RDOŚ poinformował wnioskodawcę, że opinia w sprawie projektu planu urządzenia lasu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko nie może być wydana w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy OOŚ (tj. 30 dni od dnia złożenia wniosku) z uwagi na:

- skomplikowany charakter sprawy i konieczność uzyskania specjalistycznych opinii - w przypadku dwóch wniosków RDLP w Lublinie dotyczących zaopiniowania projektów: planu urządzenia lasu nadleśnictw: Krasnystaw i Józefów;
- konieczność dokonania ustaleń z RDOŚ w Rzeszowie na podstawie art. 57 ust. 3 ustawy OOŚ – w przypadku trzech wniosków RDLP w Lublinie dotyczących zaopiniowania projektów: planu urządzenia lasu nadleśnictw: Tomaszów Lubelski, Biłgoraj i Janów Lubelski.

Należy zauważyć, że zawiadomienia te (pięć) wysłano do wnioskodawcy (RDLP w Lublinie) już po upływie 30 dni od dnia otrzymania wniosków.

Dotrzymano terminu określonego w zawiadomieniach w przypadku dwóch wniosków (projekty: planu urządzenia lasu dla nadleśnictw: Krasnystaw i Józefów tj. odpowiednio 19 i 26 maja 2011 r.), natomiast projekty: planu urządzenia lasu dla nadleśnictw: Tomaszów Lubelski, Biłgoraj i Janów Lubelski zaopiniowano 21 stycznia 2011 r., tj. 59 dni po terminie wskazanym w zawiadomieniu, pomimo że stanowisko (pozytywną opinię) Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie RDOŚ otrzymano 26 listopada 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 49-57, 66-69, 76-88, 97-127)

W badanym okresie nie stwierdzono zawieszania prowadzonych postępowań w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dotyczących dokumentów planistycznych z dziedziny leśnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 218-225)

Uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko w przypadku 10 wniosków złożonych przez: RDLP w Lublinie (7), RDLP w Warszawie (1), Starostwo Powiatowe w Janowie Lubelskim (1) i Ministerstwo Środowiska – Departament Leśnictwa (1), trwało odpowiednio: 19, 29, 30, 33 (trzy wnioski), 34, 44, 74 i 770 dni od dnia otrzymania wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 49-57, 66-70 i 128-179)

Według wyjaśnień Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska przyczynami rozpatrywania siedmiu wniosków ponad 30 dni od dnia ich złożenia do RDOŚ były:

- zaginięcie dokumentów – w przypadku wniosku Ministerstwa Środowiska – Departament Leśnictwa z 18 marca 2009 r. o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko projektów: planu urządzenia lasu sporządzonych na lata 2009-2018 dla lasów Skarbu Państwa będących w użytkowaniu wieczystym Instytutu Upraw, Nawożenia i Gleboznawstwa Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach (łącznie okres rozpatrywania wyniósł 770 dni);
- spiętrzenie spraw do załatwienia i większa absencja pracowników w okresie urlopowym – w przypadku pięciu wniosków RDLP w Lublinie (łącznie okres rozpatrywania wyniósł od 33 do 44 dni);
- konieczność zgromadzenia informacji dotyczących aktualnego stanu środowiska przyrodniczego Nadleśnictwa Zwierzyniec i oczekiwanie na wyniki inwentaryzacji ornitologicznej – w przypadku wniosku RDLP w Lublinie (74 dni).

(dowód: akta kontroli str. 218-225 i 230-232)

Rozpatrzenie wniosków o uzgodnienie odstąpienia od przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektów: planu lub uproszczonego planu urządzenia lasu (18), trwało łącznie odpowiednio:

- od 8 do 20 dni od dnia ich złożenia w RDOŚ – w czterech przypadkach;
- od 21 do 30 dni – w siedmiu;
- od 31 do 44 dni – w czterech;
- 61, 104 i 160 dni – w trzech.

(dowód: akta kontroli str. 49-57, 66-69 i 180-215)

Według wyjaśnień Dyrektora przyczynami niedotrzymania 30-dniowego terminu rozpatrzenia kolejnych siedmiu wniosków od dnia ich złożenia do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie były:

- spiętrzenie spraw do załatwienia i większa absencja pracowników w okresie urlopowym – w przypadku wniosków starostw powiatowych w: Białej Podlaskiej i Kraśniku;
- konieczność przeprowadzenia konsultacji z wykonawcami planu zadań ochronnych Natura 2000 – w przypadku wniosku Starostwa Powiatowego w Radzynie Podlaskiej;
- konieczność uzupełnienia przez wnioskodawców dokumentacji w formie elektronicznej w postaci baz danych, map cyfrowych etc. – w przypadku czterech wniosków złożonych przez starostwa powiatowe w: Opolu Lubelskim, Białej Podlaskiej, Włodawie i Kraśniku.

(dowód: akta kontroli str. 218-225 i 230-232)

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska opiniując wnioski o odstąpienie od przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dokumentów planistycznych z dziedziny leśnictwa, uwzględniał uwarunkowania określone w art. 49 ustawy OOŚ. W 16 przypadkach (na 18 ogółem) wyraził zgodę na odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektów: planu lub uproszczonego planu urządzenia lasu uznając, że dla

przedstawionych projektów nie miał zastosowania art. 46 pkt 2 i 3 oraz art. 48 ustawy OOS, albowiem przedmiotowe projekty: planu lub uproszczonego planu urządzenia lasu m.in.:

- nie wyznaczały ram dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- lasy objęte opracowaniem nie były własnością Skarbu Państwa i położone były poza granicami obszarów Natura 2000 lub w niewielkiej ich części;
- lasy nie były obszarami o szczególnych właściwościach naturalnych i nie posiadały znaczenia dla dziedzictwa kulturowego;
- nie przewidziano użytkowania rębnych lasów, a jedynie trzebieże wczesne i późne oraz czynności hodowlane, tj. działania pielęgnacyjne;
- zaplanowane zabiegi umożliwiały odnowienie lasu i zachowanie właściwego stanu sanitarnego;
- planowane prace nie powodowały zmian walorów przyrodniczych terenu objętego opracowaniem.

Negatywnie zaopiniowano dwa wnioski o odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dokumentów planistycznych z dziedziny leśnictwa, złożone przez starostów Bialskiego (16 listopada 2012 r.) i Janowskiego (7 lutego 2013 r.), uzasadniając, m.in. tym że:

- działania ujęte w dokumencie planistycznym w dużej części będą realizowane w granicach obszarów Natura 2000 (Dolina Dolnego i Środkowego Bugu, Ostoja Nadbużańska, Poleska Dolina Bugu, Lasy Janowskie, Uroczyska Lasów Janowskich);
- wykaz gruntów pod zalesienie dotyczy siedlisk przyrodniczych będących przedmiotem ochrony, a część lasów, których dotyczyło opracowanie leży w granicach obszarów chronionych;
- zaproponował składy gatunkowe upraw bardzo schematyczne, złożone z dwóch trzech gatunków, a jako domieszkę wnioskodawca zaproponował całkowicie obcy ekologicznie i geograficznie gatunek np. modrzew europejski.

(dowód: akta kontroli str. 61-62 i 180-215)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przekroczenie terminu wydania w ośmiu przypadkach (na 11 ogółem) opinii o przedkładanych przez RDLP w Lublinie i jednostki samorządu terytorialnego projektach: planu, aneksu do planu lub uproszczonego planu urządzenia lasu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, co naruszało dyspozycje art. 54 ust. 1 ustawy OOS.
2. Niedotrzymanie terminu dokonania w siedmiu przypadkach (na 10 ogółem) uzgodnień zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko, co było niezgodne z postanowieniami art. 53 ww. ustawy.
3. Zaopiniowanie siedmiu wniosków (na 18 ogółem) o odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko planu lub uproszczonego planu urządzenia lasu, z naruszeniem terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa.
4. Zagubienie dokumentów dotyczących uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko projektów planu urządzenia lasu będących w użytkowaniu wieczystym Instytutu Upraw, Nawożenia i Gleboznawstwa Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach co spowodowało wydłużenie terminu rozpatrzenia wniosku do 770 dni.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁶, wnosi o:

1. Prowadzenie postępowań w sprawie wydania opinii o przedkładanych projektach: planu, aneksu do planu lub uproszczonego planu urządzenia lasu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko z zachowaniem terminu określonego w art. 54 ust. 1 ustawy OOS.
2. Uzgadnianie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko w terminie przewidzianym w art. 53 ustawy.
3. Skrócenie terminów opiniowania wniosków o odstępianie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektów: planu lub uproszczonego planu urządzenia lasu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Lublinie.

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.

Lublin, dnia 08 sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontroler
Edward Szempruch
główny specjalista k.p.

Dyrektor
Adam Pęziół

.....
podpis

.....
podpis

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82