



**Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Środowiska,  
Rolnictwa i Zagospodarowania  
Przestrzennego**

Warszawa, dnia 22 grudnia 2009 r.

**Pan  
Jan Starzyński  
Prezydent  
Miasta Pruszkowa**

KSR-410-18-05/2009  
P/09/112

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Pruszkowie, zwanym dalej „Urzędem”, w zakresie zapewnienia społeczeństwu udziału w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska, w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 6 listopada 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 19 listopada 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Urzędu Miejskiego w Pruszkowie dla zapewnienia społeczeństwu możliwości udziału w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska.**

W wyniku kontroli, stwierdzono, że obowiązujący w latach 2006 - 2007 Regulamin Organizacyjny Urzędu nie określał komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za upublicznianie danych o środowisku i jego ochronie oraz prowadzenie publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach. Zostały one uwzględnione dopiero w nowym Regulaminie Organizacyjnym z dnia 31 grudnia 2007 r. Pomimo jego wprowadzenia, 6 spośród 7 pracowników Wydziału Ochrony Środowiska posiadało zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, wydane w oparciu o Regulamin Organizacyjny Urzędu z dnia 21 listopada 1999 r. Zmieniono je dopiero w trakcie przeprowadzania kontroli NIK, dostosowując do obowiązującego Regulaminu Organizacyjnego Urzędu.

Prezydent Miasta nie wyznaczył jednak osób odpowiedzialnych za udzielanie informacji o środowisku i jego ochronie, do czego zobowiązuje art. 10 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 środowisko<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o udostępnianiu informacji”.

W okresie od stycznia 2006 r. do października 2009 r., Rada Miasta Pruszkowa uchwałała 8 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) oraz przyjęła aktualizację planu gospodarki odpadami dla miasta Pruszkowa. Przy opracowywaniu ww. dokumentów, na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup>, zwanej dalej „ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym”, ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>3</sup>, zwanej dalej „POŚ” oraz ustawy o udostępnianiu informacji, powinna zostać zapewniona możliwość udziału społeczeństwa.

Analiza dokumentacji dotyczącej uchwalonych mpzp wykazała, że w toku ich opracowywania przestrzegano przepisów art. 17 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa. Stwierdzono jednak, że dane o projektach mpzp oraz o uchwalonych mpzp nie były zamieszczane w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku, co było wymagane art. 19 ust. 6 w związku z ust. 2 pkt 1c i pkt 2 POŚ oraz z art. 21 ust. 1 w związku z ust. 2 pkt 2 i pkt 6 ustawy o udostępnianiu informacji.

Zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika Wydziału Architektury, Urbanistyki i Zagospodarowania Przestrzennego, rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie wzoru publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie<sup>4</sup> nie odnosi się do postępowania w sprawie mpzp. Ponadto, jak podano, do czasu wydania, na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji, nowego rozporządzenia w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu, nie ma sensu zamieszczać w dotychczasowym wykazie informacji o mpzp.

NIK nie może przyjąć powyższych wyjaśnień, bowiem zgodnie z art. 173 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji, dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie m.in. art. 19 ust. 8 zachowują moc do czasu wydania nowych, jednak nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Jak ustalono w toku kontroli, pomimo że dane dotyczące mpzp nie były wprowadzane do publicznie dostępnego wykazu, w 2 ogłoszeniach o wyłożeniu projektów informowano, że dane o projektach mpzp oraz prognozach ich oddziaływania na środowisko są w wykazach zamieszczone. W ocenie NIK, postępowanie takie było nierzetelne.

W latach 2007 i 2008, Urząd nie podawał do publicznej wiadomości informacji o opracowywaniu mpzp na stronie internetowej, czym naruszono art. art. 34 w związku z art. 32 ust. 3 POŚ i art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy o udostępnianiu informacji. Dopiero od 2009 r., na stronie w BIP Urzędu, zamieszczano: uchwały Rady Miejskiej o przystąpieniu do sporządzania mpzp, obwieszczenia o wyłożeniu projektu mpzp, z tekstem i rysunkami planu,

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 199, poz 1227 z późn. zm. Ustawa obowiązuje od 15 listopada 2007 r.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz. U z 2008 r. Nr 25, poz 150 z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 827.

prognozy oddziaływania na środowisko, informacje o możliwości zapoznania się z projektem, udziału w dyskusji publicznej i zgłaszania uwag.

W badanym okresie wpłynęło ogółem 66 wniosków i uwag do 5 z opracowywanych mpzp, a w ostatecznych wersjach tych dokumentów uwzględniono 47 z nich. Chociaż przepis art. 41 ustawy o udostępnianiu informacji stanowi, że uwagi i wnioski złożone po terminie pozostawia się bez rozpatrzenia, Prezydent Miasta przyjął zasadę, iż rozpatruje wnioski i uwagi wnoszone w całym okresie trwania procedury sporządzania planu, tj. również po wyznaczonym terminie. W kontrolowanym okresie zostały rozpatrzone 3 wnioski złożone po terminie ustawowym w odniesieniu do analizowanych mpzp. Powyższe działania zdaniem NIK służyły realizacji zasady prawdy obiektywnej wynikającej z art. 7 kpa oraz zgodnie z art. 8 kpa, pogłębiały zaufanie obywateli do organów państwa.

W przypadku aktualizacji Planu gospodarki odpadami dla Miasta Pruszkowa, Urząd nie zapewnił możliwości udziału społeczeństwa w sposób określony przepisami Rozdziału 3, Działu III ustawy o udostępnianiu informacji. Informacja o postępowaniu w sprawie aktualizacji tego planu nie została zamieszczona na stronie BIP Urzędu oraz w prasie do czego zobowiązywał art. 54 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 11 lit. a ustawy o udostępnianiu informacji. Ogłoszenie o opracowaniu projektu aktualizacji Planu gospodarki odpadami zamieszczone było tylko na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego. W uzasadnieniu do przyjętego planu gospodarki odpadami nie podano informacji o udziale społeczeństwa, czym nie dopełniono obowiązku wynikającego z art. 42 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji. Ponadto dane o aktualizowanym planie nie zostały zamieszczone w publicznie dostępnym wykazie, zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji. W ocenie NIK były to działania nierzetelne i niezgodne z istniejącym stanem prawnym.

Analiza postępowań związanych z wydawaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dla przedsięwzięć wymagających sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko, tj. postępowań dla których organ powinien zapewnić możliwość udziału społeczeństwa wykazała, że w badanym okresie na 25 wniosków o wydanie takich decyzji w 5 przypadkach postępowanie umorzono, przy czym 3 decyzje umarzające podjęto w związku z protestami mieszkańców. W wyniku kontroli pozostałych 20 postępowań stwierdzono, że określone przepisami procedury mające zapewnić społeczeństwu możliwość udziału nie były w pełni stosowane. I tak:

- w przypadku 10 postępowań, tj. 50,0%, informacje określone w art. 32 ust. 1 pkt 1 POŚ nie zostały obwieszczone w pobliżu miejsca planowanego przedsięwzięcia, co było niezgodne z ww. przepisem w związku z art. 3 pkt 19 ww. ustawy;
- informacje określone w art. 32 ust. 1 pkt 1 POŚ nie były, w badanym okresie, zamieszczane na stronie internetowej Urzędu, czym naruszono art. 32 ust. 3 ww. ustawy;
- tylko w odniesieniu do 7 postępowań, tj. 35,0% dane o wniosku były zamieszczone w karcie A publicznego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie dostępnego na stronie BIP Urzędu, jednak w 3 przypadkach dopiero po wydaniu decyzji;
- w przypadku 1 postępowania, dotyczącego budowy stacji bazowej telefonii komórkowej, nie zachowano 21-dniowego terminu na składanie uwag i wniosków, określonego w art. 32 ust. 1 pkt 1 POŚ.

Zdaniem NIK, działania te ograniczały krąg odbiorców zawiadomienia i liczbę potencjalnych uczestników postępowania.

Jako działanie nierzetelne, NIK ocenia fakt podania - w uzasadnieniu 8 (40%) ww. decyzji - nieprawdziwych danych o zamieszeniu w BIP Urzędu informacji, o toczącym się postępowaniu.

Analiza 35 spośród 190 wydanych w kontrolowanym okresie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, podjętych z pominięciem procedury oceny oddziaływania na środowisko i sporządzenia raportu wykazała, że we wszystkich z tych spraw sporządzenie raportu miało charakter fakultatywny. Brak potrzeby sporządzenia raportu stwierdzony został, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w drodze postanowienia po zasięgnięciu opinii Starosty Pruszkowskiego i Powiatowego Inspektora Sanitarnego. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że :

- w 2 przypadkach nie zachowano, określonego w art. 51 ust. 4d POŚ (który wszedł w życie z dniem 19 sierpnia 2007 r.) oraz w art. 65 ust 1 ustawy o udostępnianiu informacji, 30-dniowego terminu na wydanie tych postanowień, który przekroczone o 5 i 3 dni;
- w 1 przypadku, Prezydent Miasta wystąpił do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego i do Starosty Pruszkowskiego o opinię w sprawie obowiązku sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, pomimo nieposiadania danych wymaganych art. 49 ust. 3 pkt 3-7 w związku z art. 51 ust. 4 POŚ;
- w 1 przypadku dokonano zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w oparciu o art. 155 kpa, z pominięciem przepisu art. 56a POŚ, który stanowił, że: *do zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się odpowiednio przepisy o wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*. Zdaniem NIK, każda zmiana decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wymagała przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, cytowany przepis nie zawierał bowiem żadnych wyłączeń.

Kontrola wykazała również nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania w Urzędzie publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku, o którym mowa w art. 19 ust. 6 i 7 POŚ oraz art. 21 ustawy o udostępnianiu informacji. Na 249 prowadzonych w badanym okresie postępowań administracyjnych o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, do publicznie dostępnego wykazu danych wprowadzono informacje: na formularzach A - o 85 (34,1%) wnioskach, na formularzach B - o 124 (49,8%) decyzjach, na kartach E - o 11 (55,0% sporządzonych) raportach oddziaływania na środowisko. Wykaz nie zawierał pozostałych typów formularzy, w tym kart C dla projektów: polityk, strategii, planów lub programów oraz kart D dla: polityk, strategii, planów lub programów. Ponadto, karty informacyjne typu A, B i E w prowadzonym przez Urząd wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, nie miały zachowanej kolejności numeracji, ponadto system umożliwił wprowadzenie dwukrotnie tego samego numeru karty; wnioski o to samo przedsięwzięcie wprowadzone były dwu lub trzykrotnie, co utrudniało korzystanie z prowadzonego wykazu i było zdaniem NIK działaniem nierzetelnym.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Wyznaczenie osób, które zajmować będą się udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie, zgodnie z wymogiem określonymi w art. 10 ustawy o udostępnianiu informacji.
2. Podjęcie działań mających na celu usunięcie nieprawidłowości w funkcjonowaniu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.
3. Bieżące i terminowe wprowadzanie danych o toczących się postępowaniach administracyjnych do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie.
4. Wyeliminowanie przypadków nieterminowego wydawania postanowień.

Najwyższa Izba Kontroli - Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Prezydenta o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.