



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.023.01.2018
P/18/073

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/073 - Konsultacje społeczne przy realizacji inwestycji wymagających uzyskania decyzji środowiskowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/142/2018 z 7 września 2018 r.
	(dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Inowrocław ¹ , ul. Królowej Jadwigi 43, kod: 88-100
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kacprzak, Wójt Gminy Inowrocław ²

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W kontrolowanym okresie⁴ w Gminie opracowano zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami. W trakcie postępowania dotyczącego wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach⁵ realizacji badanej inwestycji⁶ procedury te nie miały zastosowania.

W strukturze organizacyjnej Urzędu wyznaczono osobę zajmującą się udostępnianiem informacji o środowisku. Kontrola Inwestycji wykazała, że planowane dla niej zagospodarowanie terenu było zgodne ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Inowrocław. Wójt prawidłowo poinformował mieszkańców, w tym strony, o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej dla planowanej Inwestycji.

Działaniami informacyjnymi Wójt zapewnił mieszkańcom możliwość uczestniczenia w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej dla badanej Inwestycji. Działaniem nieprawidłowym było jednak niedopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w badanym postępowaniu na prawach strony. Zastrzeżenia Izby dotyczyły również podania do publicznej wiadomości błędnej informacji o wydaniu decyzji środowiskowej (zamiast o umorzeniu postępowania), oraz nieupublicznienia

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Wójt”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Kontrolą objęto lata 2015-2018 (I półrocze). Badaniami kontrolnymi objęte zostaną również zdarzenia i dokumenty sprzed 1 stycznia 2015 r. w przypadkach, gdy miały one związek z przedmiotem kontroli.

⁵ Dalej: „decyzja środowiskowa”.

⁶ Wydobywanie kopaliny pospolitej – piasku, metodą odkrywkową bez użycia materiałów wybuchowych ze złoża kruszywa naturalnego (piasku) „TUPADŁY – PRZEDBOJEWICE I” w kat. C1 o powierzchni obszaru górniczego 17,54 ha położonego w granicach działek nr 208/7, 208/8, 208/9, 209/1, 209/2, 209/3, 211/3, 211/2, 210/2 w miejscowości Tupadły, gmina Inowrocław, województwo kujawsko-pomorskie. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 40 lit. a) rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. nr 213, poz. 1397 ze zm.), jest to przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, dalej: „Inwestycja”.

informacji o decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy⁷ z 21 listopada 2016 r.⁸, wbrew obowiązki wynikającemu z art. 3 ust. 1 pkt 11 w zw. z art. 38 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Spełnienie wymogów formalno-prawnych i przygotowanie organizacyjne do przeprowadzenia konsultacji społecznych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Dla lokalizacji, na której miała być prowadzona Inwestycja, nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz nie wydano decyzji, które ustalałyby sposób zagospodarowania i warunki zabudowy¹⁰. Uchwałą Rady Gminy Inowrocław z 16 sierpnia 2010 r. ustanowiono Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Inowrocław. Zgodnie z nim działki, na których miała być prowadzona Inwestycja, znajdowały się w obszarze stanowiącym grunty pochodzenia organicznego.

(dowód: akta kontroli str. 15-22)

1.2. W regulaminie organizacyjnym Urzędu nie wyznaczono komórki/jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za wykonywanie zadań dotyczących konsultacji społecznych. Od 1 listopada 2013 r. do 3 stycznia 2017 r. zadanie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie ujęte zostało w zakresie obowiązków podinspektora ds. gospodarki mieszkaniowej i rolnictwa w Referacie Zagospodarowania Przestrzennego, Gruntów i Rolnictwa. Z dniem 4 stycznia 2017 r. w Urzędzie wyodrębniono samodzielne stanowisko ds. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zobowiązane do prowadzenia postępowań administracyjnych w tym zakresie i udostępniania informacji o środowisku.

(dowód: akta kontroli str. 11-14, 73-83)

1.3. Uchwałą Rady Gminy Inowrocław z 15 maja 2013 r. określono zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych przyjmując, że celem konsultacji społecznych jest informowanie lokalnej społeczności o planowanych do realizacji zadaniach, zapoznanie z dokumentami oraz pozyskanie opinii, informacji i sugestii mieszkańców w sprawach szczególnie ważnych dla gminy. Zgodnie z § 1 ust. 3 tej uchwały konsultacje społeczne z mieszkańcami gminy Inowrocław przeprowadza się w przypadkach przewidzianych w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹ oraz w sprawach uznanych za ważne dla gminy. W § 4 ust. 1 tej uchwały wskazano natomiast, że uprawnionym do podejmowania decyzji w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych zgodnie z ww. uchwałą jest wójt gminy. Wójt przed rozpoczęciem konsultacji z mieszkańcami określa w drodze zarządzenia: a) przedmiot konsultacji; b) czas rozpoczęcia i zakończenia konsultacji; c) zasięg terytorialny; d) formę i terminy przeprowadzenia konsultacji; e) osobę odpowiedzialną za przygotowanie konsultacji oraz opracowanie wyników konsultacji.

⁷ Dalej: „SKO”.

⁸ Decyzja uchylająca decyzję Wójta z 28 września 2016 r. w przedmiocie umorzenia postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla Inwestycji, dalej: „decyzja SKO z 21 listopada 2016 r.”.

⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 2081, dalej: „ustawa o uioś”.

¹⁰ Dla wskazanej Inwestycji taka decyzja nie była wymagana.

¹¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 994, ze zm., dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”.

Ww. uchwała określała, kto może wystąpić z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji społecznych, zawartość wniosku, sposób podawania do publicznej wiadomości ogłoszenia o konsultacjach oraz tryby przeprowadzania konsultacji (otwarte spotkania z mieszkańcami, badanie opinii mieszkańców z wykorzystaniem formularza ankietowego), a także sposoby wyrażania opinii (poprzez skrzynkę na uwagi i wnioski umieszczoną w budynku Urzędu Gminy oraz pocztę elektroniczną). Określono również obowiązek podawania przez Wójta wyniku konsultacji do publicznej wiadomości w terminie 14 dni od daty ich zakończenia, poprzez umieszczenie na tablicy informacyjnej Urzędu i na stronie internetowej gminy, a także przedstawiania przez Wójta wyników konsultacji na najbliższej sesji Rady Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 5-9, 11-14)

1.4. Wójt poinformował mieszkańców o planowanej Inwestycji po złożeniu przez inwestora 21 listopada 2014 r.¹² wniosku o wydanie decyzji środowiskowej dla planowanej Inwestycji poprzez:

- wystosowanie 19 stycznia 2015 r.¹³ do ustalonych stron¹⁴ zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z informacją o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, uzyskania wyjaśnień oraz składania wniosków i zastrzeżeń w terminie 14 dni od daty otrzymania zawiadomienia;
- wywieszenie w terminie od 20 stycznia do 3 lutego 2015 r. na tablicy ogłoszeń Urzędu zawiadomienia z 19 stycznia 2015 r. o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z informacją o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, uzyskania wyjaśnień oraz składania wniosków i zastrzeżeń w terminie 14 dni od daty otrzymania zawiadomienia,
- wywieszenie w terminie od 26 stycznia do 10 lutego 2015 r. na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Kruszwicy zawiadomienia z 19 stycznia 2015 r. o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z informacją o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, uzyskania wyjaśnień oraz składania wniosków i zastrzeżeń w terminie 14 dni od daty otrzymania zawiadomienia,
- wywieszenie w terminie od 27 stycznia do 11 lutego 2015 r. na tablicy ogłoszeń sołectwa Janowice w gminie Kruszwica zawiadomienia z 19 stycznia 2015 r. o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wraz z informacją o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, uzyskania wyjaśnień oraz składania wniosków i zastrzeżeń w terminie 14 dni od daty otrzymania zawiadomienia.

(dowód: akta kontroli str. 23-25, 31-72, 84-288)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W Gminie opracowano zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami. W strukturze organizacyjnej Urzędu wyznaczono osobę zajmującą

¹² Data wpływu do Urzędu: 24 listopada 2014 r.

¹³ Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obejmował działki zlokalizowane na terenie dwóch gmin – Inowrocławia i Kruszwicy. Pismami z 25 listopada i 30 grudnia 2014 r. Wójt informował Burmistrza Kruszwicy o wniosku i jednocześnie prosił o upoważnienie do przeprowadzenia postępowania. Odpowiedzi od Burmistrza wpłynęły 5 i 13 stycznia 2015 r.

¹⁴ Tj. osób, których nieruchomości znajdowały się w obszarze oddziaływania Inwestycji.

się udostępnianiem informacji o środowisku. Planowane dla Inwestycji zagospodarowanie terenu było zgodne ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Inowrocław. Wójt prawidłowo poinformował mieszkańców, w tym strony, o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej dla planowanej Inwestycji.

2. Zapewnienie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji środowiskowej w związku z realizacją inwestycji

Opis stanu
faktycznego

2.1. Przed wydaniem decyzji środowiskowej, wymaganej dla Inwestycji, Wójt:

- pismem z 19 stycznia 2015 r. poinformował Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy¹⁵ o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla Inwestycji, załączając kopię wniosku i kartę informacyjną przedsięwzięcia¹⁶,
- wydał postanowienia z 4 lutego 2015 r. o: 1) obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, na podstawie art. 63 ust.1 uoiś; 2) zawieszeniu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla Inwestycji do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (postanowieniem z 28 stycznia 2015 r. RDOŚ wyraził opinię o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i ustalił zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko),
- wydał postanowienie z 18 lutego 2015 r. o podjęciu z urzędu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla Inwestycji,
- pismem z 18 lutego 2015 r. wystąpił do RDOŚ o uzgodnienie warunków realizacji Inwestycji załączając kopię wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko¹⁷,
- ogłoszeniem z 18 lutego 2015 r. podał do publicznej wiadomości – poprzez wywieszenie na tablicach ogłoszeń Urzędu¹⁸, sołectwa Tupadły¹⁹, sołectwa Janowice w gminie Kruszwica²⁰ i Urzędu Miejskiego w Kruszwicy²¹ oraz na stronie internetowej Urzędu²² – informacji wymaganych art. 33 ust. 1 ustawy o uioś²³;
- zawiadomieniem o zakończeniu zbierania materiałów i dowodów w sprawie z 17 marca 2015 r., po uzyskaniu postanowienia RDOŚ z 13 marca 2015 r. o uzgodnieniu realizacji Inwestycji, poinformował strony (listownie) o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia co do

¹⁵ Dalej: „RDOŚ”.

¹⁶ Pismo wysłano również do wiadomości stron postępowania.

¹⁷ Pismo wysłano również do wiadomości stron postępowania.

¹⁸ Od 18 lutego do 11 marca 2015 r.

¹⁹ Od 23 lutego do 17 marca 2015 r.

²⁰ Od 25 lutego do 18 marca 2015 r.

²¹ Od 25 lutego do 18 marca 2015 r.

²² <http://www.arch.bip.inowroclaw.ug.gov.pl/art/id/4683>

²³ Tj. informacji o: przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; wszczęciu postępowania; przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie; organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień; możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu; możliwości składania uwag i wniosków; sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 30-dniowy termin ich składania; organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków.

zebranych dowodów w terminie 7 dni. Zawiadomienie wywieszono również na tablicy ogłoszeń Urzędu od 17 do 25 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 31-72, 84-170)

2.2. Informacja o wydanej 30 marca 2015 r. decyzji środowiskowej dla Inwestycji została podana do publicznej wiadomości poprzez: wywieszenie na tablicy ogłoszeń Urzędu (od 31 marca do 15 kwietnia 2015 r.), sołectwa Tupadły (od 2 do 16 kwietnia 2015 r.) sołectwa Janowice (od 1 do 17 kwietnia 2015 r.) i Urzędu Miasta w Kruszwicy (od 1 do 17 kwietnia 2015 r.), a także zamieszczenie 3 kwietnia 2015 r. na stronie internetowej Urzędu²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 172-186)

2.3. W ramach postępowania administracyjnego prowadzonego dla Inwestycji, nie przeprowadzono rozprawy administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 84-288)

2.4. W dniu 18 marca 2015 r. do Urzędu wpłynęło zgłoszenie²⁵ Stowarzyszenia Społeczno-Kulturalnego²⁶ o chęci udziału w charakterze strony w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla Inwestycji. Pismem z 25 marca 2015 r. Wójt zwrócił się do Stowarzyszenia o uzupełnienie wniosku, tj. udokumentowanie prowadzenia działalności statutowej w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania, tj. przed 24 listopada 2014 r. Stowarzyszeniu wyznaczono 7-dniowy termin na uzupełnienie dokumentów, liczony od dnia otrzymania wezwania, które doręczono 30 marca 2015 r., tj. w dniu, w którym Wójt wydał decyzję środowiskową dla Inwestycji. Po otrzymaniu odpowiedzi Stowarzyszenia, które wpłynęło do Urzędu 3 kwietnia 2015 r., Wójt 13 kwietnia 2015 r. wydał postanowienie o niedopuszczeniu tego podmiotu do postępowania jako strony²⁷, uzasadniając to brakiem udokumentowania prowadzenia działalności w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody i niewykazaniem interesu społecznego w powyższej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 168-182, 187-192)

Stowarzyszenie zaskarżyło zarówno wydaną przez Wójta decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla Inwestycji, jak i postanowienie Wójta z 13 kwietnia 2015 r. o niedopuszczeniu do postępowania jako strony. SKO uchyliło ww. postanowienie²⁸ i decyzję²⁹ oraz przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia, stwierdzając naruszenie prawa procesowego, polegające na niewyjaśnieniu katalogu wszystkich podmiotów uprawnionych do uczestniczenia w postępowaniu i bezpodstawne pozbawienie skarżącego Stowarzyszenia możliwości udziału w postępowaniu. Postanowieniem z 1 czerwca 2015 r. Wójt dopuścił Stowarzyszenie do udziału w postępowaniu na prawach strony. Obwieszczeniem z 1 czerwca 2015 r. Wójt poinformował o uchyleniu decyzji środowiskowej i skierowaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia, wskazując miejsce, w którym można się zapoznać z treścią wydanej przez SKO decyzji i dokumentacją sprawy (siedziba Urzędu). Obwieszczenie przekazano stronom postępowania (listownie) oraz zamieszczono na tablicy informacyjnej Urzędu (od 1 do 20 czerwca 2015 r.), w BIP (od 30 lipca

²⁴ <http://www.arch.bip.inowroclaw.ug.gov.pl/kat/id/223>

²⁵ Z 16 marca 2015 r.

²⁶ Dalej: „Stowarzyszenie” lub „Organizacja ekologiczna”.

²⁷ Dalej: „postanowienie z 13 kwietnia 2015 r.”.

²⁸ Postanowieniem z 18 maja 2015 r.

²⁹ Decyzja z 19 maja 2015 r.

2015 r.) oraz na tablicy informacyjnej sołectwa Tupadły (od 15 czerwca do 7 lipca 2015 r.)

(dowód: akta kontroli str. 193-227, 308-312)

Pismem z 26 kwietnia 2016 r. Wójt powiadomił strony (listownie) o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się co do zebranych materiałów i dowodów w terminie 7 dni, informując jednocześnie, że po tym terminie sprawa zostanie rozpoznana w oparciu o posiadane dowody i materiały. Ww. zawiadomienie umieszczono na tablicy ogłoszeń Urzędu (od 26 kwietnia do 6 maja 2016 r.) oraz w BIP (od 28 kwietnia 2016 r.). Powołując się na powyższe zawiadomienie, do Urzędu 4 maja 2016 r. wpłynęła informacja o trwającej eksploatacji złoża, co czyni bezzasadną sprawę wydania decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania dla tej Inwestycji. Pismem z 18 maja 2016 r. Wójt zawiadomił strony o niemożności terminowego rozpatrzenia wniosku o wydanie decyzji środowiskowej dla Inwestycji, z uwagi na konieczność przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego w sprawie. Wnioskodawcę wezwano³⁰ do przedstawienia aktualnego stanu faktycznego nieruchomości oraz przedstawienia aktualnej oceny oddziaływania realizacji przedsięwzięcia na środowisko. Ponownym zawiadomieniem z 10 czerwca 2016 r. poinformowano strony o niemożności rozpatrzenia sprawy w terminie (z uwagi na konieczność przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego).

(dowód: akta kontroli str. 228-238)

Inwestor pismem z 30 czerwca 2016 r.³¹ wycofał wniosek o wydanie decyzji środowiskowej. Po wcześniejszym zawiadomieniu stron³², że sprawa nie może zostać rozpatrzona w terminie z uwagi na przekazanie akt do Komendy Powiatowej Policji w Inowrocławiu, Wójt decyzją z 28 września 2016 r. umorzył postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej dla Inwestycji. Informację o wydaniu tej decyzji wywieszono na tablicy ogłoszeń Urzędu (od 30 września do 20 listopada 2016 r.) i zamieszczono w BIP (od 30 września 2016 r.). Na skutek odwołania złożonego przez Stowarzyszenie, SKO 21 listopada 2016 r. uchyliło decyzję Wójta o umorzeniu postępowania i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Po wezwaniu Inwestora do uzupełnienia wniosku³³ i zawiadomieniu stron³⁴ o zebranych dokumentach i materiałach oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia na temat zebranych materiałów i dowodów Wójt, decyzją z 18 kwietnia 2017 r., umorzył postępowanie. Na tablicy ogłoszeń Urzędu³⁵, sołectwa Tupadły³⁶ i w BIP³⁷ zamieszczono informację o wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla Inwestycji. Ponowne odwołanie Stowarzyszenia, decyzją SKO z 23 czerwca 2017 r. zostało oddalone. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy postanowieniem z 23 października 2017 r. odrzucił skargę Stowarzyszenia na decyzję SKO. Obwieszczeniem z 10 lipca 2017 r. Wójt poinformował strony o rozstrzygnięciu wydanym przez SKO. Ww. informację wywieszono również na tablicy ogłoszeń Urzędu (od 11 lipca 2017 r. do 21 lutego 2018 r.) oraz podano na stronie internetowej Urzędu³⁸.

(dowód: akta kontroli, str. 239-283)

³⁰ Pismem z 18 maja 2016 r.

³¹ Wpływ 4 lipca 2016 r.

³² Pismem z 8 lipca 2016 r.

³³ Pismem z 10 stycznia 2017 r.

³⁴ Pismem z 28 lutego 2017 r., które wywieszono na tablicy ogłoszeń Urzędu od 3 marca do 14 kwietnia 2017 r.

³⁵ Od 19 kwietnia do 5 maja 2017 r.

³⁶ Od 22 kwietnia do 10 maja 2017 r.

³⁷ Od 18 kwietnia 2017

2.5. W badanym okresie w „Rejestrze skarg i wniosków” nie odnotowano skarg i wniosków dotyczących planowanej Inwestycji.

Jak wyżej opisano, w postępowaniu dotyczącym badanej Inwestycji do Urzędu wpłynęły wnioski od dwóch podmiotów, tj. od Stowarzyszenia o chęci udziału w postępowaniu w charakterze strony oraz od prywatnego przedsiębiorcy, który pismem z 30 marca 2016 r. zwrócił się z wnioskiem o udzielenie informacji i przekazanie dokumentów dotyczących nielegalnego wydobywania kopaliny z działek, na których zlokalizowana była Inwestycja, oraz dokumentów w zakresie powiadomienia właściwych organów o nielegalnym wydobywaniu piasku. Wójt 6 kwietnia 2016 r. poinformował przedsiębiorcę o braku wymienionych dokumentów oraz wskazał właściwe organy upoważnione do prowadzenia postępowań w sprawie nielegalnego wydobywania. W dniu 4 maja 2016 r. prywatny przedsiębiorca zwrócił się ponownie do Urzędu z wnioskiem o uzupełnienie materiału dowodowego w toczącym się postępowaniu administracyjnym. W reakcji na to zgłoszenie Wójt pismem z 18 maja 2016 r. wezwał Inwestora do złożenia dodatkowych informacji i dokumentów, jednocześnie zawiadamiając strony postępowania oraz Komendę Powiatową Policji w Inowrocławiu o nowym terminie zakończenia postępowania z uwagi na konieczność przeprowadzenia dodatkowego postępowania dowodowego.

(dowód: akta kontroli str. 10, 231, 284-291)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W badanej Inwestycji Wójt nie zapewnił organizacji ekologicznej udziału w postępowaniu na prawach strony. W toczącym się postępowaniu administracyjnym do Urzędu wpłynęło 18 marca 2015 r. zgłoszenie Stowarzyszenia o chęci udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji środowiskowej dla Inwestycji, w charakterze strony. Pismem z 25 marca 2015 r. Wójt zwrócił się do Stowarzyszenia o uzupełnienie wniosku, tj. udokumentowanie prowadzenia działalności statutowej w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody. Po otrzymaniu odpowiedzi³⁹ Wójt postanowieniem z 13 kwietnia 2015 r. odmówił organizacji ekologicznej udziału na prawach strony, uzasadniając to brakiem udokumentowania prowadzenia działalności w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody i nie wykazaniem interesu społecznego w powyższej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 168-182, 187-192)

Wójt wyjaśnił, że na podstawie dokumentów przedłożonych przez Stowarzyszenie uznał, że nie miało ono przymiotu strony w prowadzonym postępowaniu. Zapisy statutu przedstawionego przez Stowarzyszenie, w tym: „Promowanie ekologii i ochrony dziedzictwa przyrodniczego” w powiązaniu ze sposobem realizacji celów Stowarzyszenia poprzez m.in. organizowanie imprez kulturalnych, prowadzenie szkoleń, seminariów, warsztatów, obozów, opracowywanie ekspertyz, wymiany kulturalnej z zagranicą, nie uzasadnia przyznania mu praw do bycia stroną w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Po wezwaniu do uzupełnienia wniosku, Stowarzyszenie nie przedstawiło nowych dokumentów, a jedynie przedłożyło statut w wersji zbieżnej z dołączoną do pisma z 18 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 305-307)

³⁹ Z 31 marca 2015 r.; wpływ do Urzędu 3 kwietnia 2015 r.

Z taką argumentacją nie zgodziło się SKO. Analiza przedstawionych dokumentów pozwalała stwierdzić, że nie można podzielić stanowiska Wójta, który uznał, iż Stowarzyszenie nie udokumentowało prowadzenia działalności w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody oraz nie wykazało interesu społecznego w sprawie. SKO uchyliło ww. postanowienie⁴⁰, stwierdzając bezpodstawne pozbawienie skarżącego Stowarzyszenia możliwości udziału w postępowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 214-220)

NIK zauważyła, że Wójt wydał decyzję środowiskową przed upływem terminu uzupełnienia stosownej dokumentacji przez Stowarzyszenie. Pismem z 25 marca 2015 r. Wójt zwrócił się do Stowarzyszenia o uzupełnienie wniosku, wyznaczając 7-dniowy termin na udzielenie odpowiedzi, liczony od dnia otrzymania wezwania, które doręczono 30 marca 2015 r. W tym dniu Wójt wydał decyzję środowiskową dla Inwestycji. Powyższe oznacza, że pomimo wniosku od organizacji ekologicznej, którego rozstrzygnięcie mogło mieć istotny wpływ na dalsze postępowanie, Wójt nie czekając na odpowiedź wydał decyzję środowiskową, co potwierdza tezę o niezapewnieniu organizacji ekologicznej prawidłowego udziału w tym postępowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 305-307)

2. Wójt na tablicy ogłoszeń Urzędu, sołectwa Tupadły i w BIP zamieścił informację o wydaniu decyzji środowiskowej, zamiast o umorzeniu postępowania (decyzja z 18 kwietnia 2017 r.)

Wójt wyjaśnił, że poinformował o wydaniu decyzji z dnia 18 kwietnia 2017 r., wskazując jednocześnie na możliwość zapoznania się przez zainteresowanych z materiałami w przedmiotowej sprawie. Przedmiotowa decyzja Wójta w całości umarzała postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co wynikało wprost z jej sentencji.

(dowód: akta kontroli str. 265-270, 301-304)

Zdaniem Izby takie działanie należy ocenić jako nierzetelne i mogące wprowadzać w błąd osoby zainteresowane przedmiotowym postępowaniem.

3. Wójt nie podał do publicznej wiadomości informacji o decyzji SKO z 21 listopada 2016 r., co stanowiło naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 11 w zw. z art. 38 ustawy o uioś.

Wójt wskazał, że przedmiotowa decyzja została przesłana do stron postępowania bezpośrednio przez SKO, które w sentencji decyzji nie wskazywało na konieczność obwieszczenia tej decyzji (co ma miejsce w innych postępowaniach). Ponadto w zawiadomieniu zamieszczonym w BIP z 28 lutego 2017 r. organ informował o tym rozstrzygnięciu.

(dowód: akta kontroli str. 292-300)

NIK zauważyła, że przesłanie decyzji stronom postępowania nie wyczerpuje pojęcia „podania do publicznej wiadomości”. W tym przypadku poinformowana została tylko wąska grupa zainteresowanych, jednak osoby spoza tego kręgu, zdaniem Izby, nie były skutecznie informowane o rozstrzygnięciu. Opublikowanie informacji w BIP dopiero po ponad trzech miesiącach i to w ogłoszeniu o zupełnie innej czynności w postępowaniu także nie stanowi rzetelnego podania informacji do publicznej wiadomości. Decyzja SKO o uchyleniu decyzji organu, zdaniem Izby, jest na tyle istotna dla prowadzonego postępowania, że należało ją upublicznić niezwłocznie, zgodnie z dyspozycją art. 38 ustawy o uioś.

⁴⁰ Postanowieniem z 18 maja 2015 r.

Ocena częściowa

Działaniami informacyjnymi Wójt zapewnił mieszkańcom możliwość uczestniczenia w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej dla badanej Inwestycji. Działaniem nieprawidłowym było jednak niedopuszczenie organizacji ekologicznej do udziału w badanym postępowaniu na prawach strony. Zastrzeżenia Izby dotyczyły również podania do publicznej wiadomości błędnej informacji o wydaniu decyzji środowiskowej (zamiast o umorzeniu postępowania) oraz nieupublicznienia informacji o decyzji SKO z 21 listopada 2016 r., wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 3 ust. 1 pkt 11 w zw. z art. 38 ustawy o uioś.

3. Przeprowadzanie, dokumentowanie, przebieg i rezultaty konsultacji

Opis stanu faktycznego

W ramach postępowania dla Inwestycji nie przeprowadzono konsultacji społecznych. Wójt podał, że przygotowanie i przeprowadzenie konsultacji społecznych w przypadku przedmiotowej sprawy nie było prawnie wymagane. O sprawach ważnych w tut. urzędzie decydują organy gminy w zależności od rodzaju sprawy. W obowiązujących przepisach prawa brak jest definicji „spraw ważnych”. Kwestia ta rozstrzygana jest każdorazowo przez radę gminy i wójta. Wójt powołał się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 lipca 2016 r.⁴¹, gdzie wskazano, że art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie wylicza spraw obligatoryjnie wymagających konsultacji i nawet w przypadkach zakwalifikowanych jako „sprawy ważne dla gminy” przewiduje tylko możliwość ich przeprowadzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 11-14, 284-291)

Przeprowadzanie, dokumentowanie, przebieg i rezultaty udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji środowiskowej w związku z realizacją Inwestycji prowadzono w oparciu o przepisy ustawy o uioś, co opisano w obszarze nr 2 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 11-14)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W związku z tym, że w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano w Gminie konsultacji na podstawie uchwały w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Inowrocław, a przeprowadzanie, dokumentowanie, przebieg i rezultaty udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji środowiskowej w związku z realizacją Inwestycji opisano i oceniono w obszarze nr 2, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny tego obszaru.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁴² wnosi o:

1. Zapewnienie możliwości udziału organizacjom ekologicznym w postępowaniach administracyjnych, wymagających udziału społeczeństwa.

⁴¹ II SA/Wa 272/16

⁴² Dz. U. z 2017 r., poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

2. Podawanie do publicznej wiadomości wszystkich wymaganych i prawidłowych informacji o wydanych rozstrzygnięciach w postępowaniach o wydanie decyzji środowiskowych.

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 Bydgoszczy.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, grudnia 2018 r.

Kontroler
Artur Gackowski
gł. specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis