



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.023.02.2018

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	Sylvia Woźniak-Waszak – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/152/2018 z 13 września 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Dobrczu, ul. Długa 50, 86-022 Dobrcz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Berdych – Wójt Gminy Dobrcz od 23 listopada 2018 r., we wcześniejszym okresie Wójtem był Krzysztof Szala ² (dowód: akta kontroli str. 3-4, 987-988)

Ocena

II. Ocena kontrolowanej działalności³

W Gminie opracowano zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Dobrcz. W trakcie postępowań dotyczących wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia⁴ procedury te nie miały zastosowania.

Pomimo niewskazania w Regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach czynności pracowników w sposób bezpośredni zadań w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych, Wójt zapewnił właściwe warunki organizacyjne i kadrowe do ich prowadzenia. Za nieprawidłowe Izba uznała jednak niewyznaczenie osoby zajmującej się udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie, mimo takiego obowiązku wynikającego z 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 środowisko⁵. Skutkiem tego mieszkańcy Gminy nie posiadali wiedzy o trybie działania władz publicznych i sposobie przyjmowania i załatwiania spraw w tym zakresie.

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 Dalej: „decyzja środowiskowa”.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, dalej: „ustawa o uioś”.

W badanych inwestycjach⁶ Wójt nie poinformował społeczeństwa o wszczęciu postępowań w terminie wskazanym w art. 33 ust. 1 ustawy o uoiś, tj. „bez zbędnej zwłoki”. Na skutek tego dopiero po siedmiu miesiącach zapewniono udział społeczeństwa w tych postępowaniach. Ze względu na liczne sprzeciwy i protesty mieszkańców Wójt wyznaczył dłuższy o trzy miesiące termin konsultacji społecznych niż przewidywała to ustawa o uoiś. Odpowiedzi na pisma i zapytania mieszkańców udzielano bez zbędnej zwłoki. Wszystkie zainteresowane strony miały możliwość zapoznania się ze zgromadzoną dokumentacją oraz mogły wnieść swoje uwagi. Na każdym etapie odpowiednio dokumentowano przebieg postępowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Struktura organizacyjna Urzędu oraz procedury w zakresie konsultacji społecznych

W latach objętych kontrolą w Gminie Dobrcz obowiązywały uchwały (z 2003, 2015 i 2016 r.)⁷ w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Dobrcz.

(dowód: akta kontroli str. 5-16)

W ramach nadzoru prawnego Wojewoda Kujawsko-Pomorski wszczął w maju 2015 r. postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr IV/35/2015 z 28 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Dobrcz. Wojewoda sformułował uwagi m.in. do zapisu § 2 ww. uchwały⁸, uznając zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych za niedopuszczalne. W kolejnej uchwale z 2016 r. zapis powyższy został usunięty.

(dowód: akta kontroli str. 5-16, 275)

W obowiązującej uchwale⁹ wskazano m.in. formy prowadzenia konsultacji (tj. badanie ankietowe, zebrania mieszkańców, imienne wyrażenie opinii lub złożenie uwag w sprawie będącej przedmiotem konsultacji) oraz obowiązki informacyjne (tj. podanie do publicznej wiadomości ogłoszenia o konsultacjach zawierającego termin i miejsce przeprowadzenia konsultacji, cel przeprowadzania konsultacji oraz inicjatora konsultacji).

⁶ Do szczegółowej analizy wytypowano dwie inwestycje, planowane do realizacji przez inwestora prywatnego, będące przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, tj.: (1) Zwiększenie obsady planowanej fermy drobiu obejmującej sześć budynków inwentarskich na łącznie 210 000 stanowisk dla kur niosek (840DJP, DJP - duża jednostka przeliczeniowa inwentarza) wraz z infrastrukturą towarzyszącą, na działce nr 183/36 obręb 0004 Kotomierz, dalej: „Zwiększenie obsady planowanej fermy drobiu w Kotomierzu”; (2) Zwiększenie obsady planowanej fermy drobiu obejmującej sześć budynków inwentarskich na łącznie 210 000 stanowisk dla kur niosek (840DJP) wraz z infrastrukturą towarzyszącą, na działce nr 92/1 obręb 0014 Trzeciwiec, dalej: „Zwiększenie obsady planowanej fermy drobiu w Trzeciewcu”.

⁷ Uchwała nr IV/35/2015 Rady Gminy Dobrcz z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie Zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Dobrcz oraz uchwała nr X/129/2016 z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Dobrcz. We wcześniejszym okresie obowiązywała uchwała nr IX/113/2003 Rady Gminy Dobrcz z dnia 29 grudnia 2003 r. w sprawie ustalenia Zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Dobrcz.

⁸ Tj.: „konsultacje z mieszkańcami, zwane dalej konsultacjami, przeprowadza się w przypadkach przewidzianych ustawą oraz innych ważnych dla gminy sprawach w celu poznania opinii mieszkańców, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy poddanej konsultacji”.

⁹ Na dzień przeprowadzania kontroli NIK, tj. 22 listopada 2018 r.

W latach 2015-2018 (I półrocze) Urząd przeprowadził konsultacje poświęcone:

- współpracy organów gminy Dobrcz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁰ przy uchwalaniu rocznych programów w tym zakresie na 2016 r., 2017 r. i 2018 r.,
- nadaniu nazw ulic w miejscowości Gądecz;
- rozwojowi lokalnej infrastruktury sportowej.

(dowód: akta kontroli str. 12-16, 271, 274)

W uchwale nr IV/35/2015 Rady Gminy Dobrcz z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie „Zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Dobrcz” w § 5 ust. 2 wskazano, że konsultacje, których obowiązek przeprowadzania wynika z ustaw, przygotowuje i przeprowadza Wójt w trybie i na zasadach określonych w tych ustawach. W uchwale nr X/129/2016 z 2016 r. dotyczącej konsultacji społecznych takiego zapisu nie było. Projekt uchwały z 2016 r. przygotowany przez Wójta i przedłożony Radzie w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych nie różnił się od treści uchwały nr X/129/2016 podjętej przez Radę Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 271, 275)

W odpowiedzi na pytanie, czy w przypadku prowadzonych przez Urząd Gminy postępowań dotyczących przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięć (tj. decyzji wymagających udziału społeczeństwa) mają zastosowanie obowiązujące Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Dobrcz¹¹, Wójt wskazał, że *ww. uchwała z 2016 r. nie znajduje zastosowania przy procedowaniu spraw, w których obowiązek przeprowadzania konsultacji społecznej, tryb i zasady określa ustawa.*

(dowód: akta kontroli str. 271, 275)

W Urzędzie nie opracowano innego dokumentu/procedury dotyczącego przeprowadzania konsultacji społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 280, 281)

W Regulaminie organizacyjnym Urzędu¹² oraz w zakresach czynności pracowników¹³ nie wskazano zadań dotyczących przeprowadzania konsultacji społecznych. W ww. dokumentach wskazano m.in., że do zadań referatów oraz samodzielnych stanowisk należało opracowywanie prognoz, analiz, ocen i sprawozdań w ramach prowadzonych spraw oraz wykonywanie – na polecenie Wójta, Z-cy Wójta, Sekretarza i Skarbnika – innych zadań w sprawach nie objętych zakresem działania referatu czy samodzielnego stanowiska. Ponadto do zakresu zadań Sekretarza należało koordynowanie czynności mających na celu wspieranie i upowszechnianie idei samorządności.

(dowód: akta kontroli str. 212-254)

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.

¹¹ Stanowiące załącznik do uchwały nr X/129/2016 Rady Gminy Dobrcz z 26 lutego 2016 r.

¹² Zarządzenie nr 1/2018 Wójta Gminy Dobrcz – Kierownika Urzędu Gminy z 2 stycznia 2018 r.

¹³ Na przykładzie zakresów czynności trzech pracowników, tj. starszego specjalisty ds. programów i projektów, podinspektora na stanowisku ds. opłaty adiacenckiej, planistycznej i decyzji środowiskowych, Kierownika Referatu Nieruchomości i Planowania Przestrzennego / stanowisko ds. gospodarki przestrzennej.

W okresie objętym kontrolą czterech pracowników Urzędu uczestniczyło w kursie „Wsparcie dla procesów dotyczących planowania w obszarach funkcjonalnych” (w 2015 r.), na którym omawiany był m.in. temat konsultacji społecznych. Ponadto we wrześniu 2018 r. Sekretarz brał udział w drugim posiedzeniu Rady Programowej ds. opracowania innowacyjnego narzędzia wspierającego konsultacje społeczne.

(dowód: akta kontroli str. 255-265)

Dokumenty planistyczne w obszarze zagospodarowania przestrzennego Gminy

W Gminie obowiązywało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Dobrcz przyjęte uchwałą nr XXVIII/322/2006 Rady Gminy Dobrcz z 30 czerwca 2006 r. W kwietniu 2016 r. Rada dokonała oceny aktualności ww. studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy Dobrcz¹⁴ stwierdzając m.in. pełną jego aktualność.

(dowód: akta kontroli str. 17-56)

W dniach wszczęcia postępowań o wydanie decyzji środowiskowej¹⁵ tereny przewidziane jako miejsce realizacji inwestycji (działka nr 186/36 obręb ewidencyjny Kotomierz i działka nr 92/1 obręb ewidencyjny Trzeciewiec) nie były objęte ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁶, zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy.

W dniu 14 stycznia 2015 r. inwestor wystąpił do Wójta Gminy z dwoma wnioskami o ustalenie warunków zabudowy dla zmiany zagospodarowania terenu polegającej na budowie sześciu budynków inwentarskich – kurników połączonych łącznikiem technicznym na terenie:

- a) działki nr 92/1 obręb ewidencyjny Trzeciewiec¹⁷;
- b) działki nr 186/36 obręb ewidencyjny Kotomierz¹⁸.

Inwestor wskazał, że liczba kur nie będzie przekraczać 40 DJP.

W ww. sprawach Wójt ustalił wnioskodawcę – inwestora jako jedyną stronę postępowania.

W Urzędzie przeprowadzono analizę warunków i zasad zagospodarowania terenu w odniesieniu do terenów, na których była przewidywana realizacja ww. inwestycji. Sekretarz Gminy (z up. Wójta) ustalił, że projektowana zabudowa związana była z gospodarstwem rolnym przekraczającym średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie Dobrcz (wynoszącą 11 ha), nie stosowało się więc przepisów art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz w związku z powyższym brak było konieczności wyznaczenia obszaru analizowanego, o którym mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy

¹⁴ Uchwała Nr XII/140/2016 z 26 kwietnia 2016 r.

¹⁵ 26 luty 2016 r. i 11 marca 2016 r.

¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, dalej: „ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym”.

¹⁷ Działka o powierzchni 8,4658 ha.

¹⁸ Działka o powierzchni 6,7638 ha.

i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁹.

W dniu 4 maja 2015 r. Wójt wydał dwie decyzje²⁰ ustalające warunki zabudowy dla przedmiotowych inwestycji. Organ stwierdził m.in., że: teren inwestycji ma dostęp do drogi publicznej; istniejące / projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego; teren dla którego ustala się warunki zabudowy, nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne; żaden z przepisów odrębnych nie sprzeciwia się realizacji inwestycji objętej decyzją. Ponadto w ww. decyzjach wskazano m.in., że obsada zwierząt w budynkach inwentarskich wynosi poniżej 40 DJP, a tym samym planowana inwestycja nie należy do przedsięwzięć, o których mowa w ustawie o uioś oraz nie znajdowała się w katalogu zawartym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²¹.

Do Urzędu wpłynęły wnioski (w okresie od 29 listopada do 8 grudnia 2016 r., tj. po półtora roku) o wznowienie powyższych postępowań w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy. Wnioskodawcy wskazywali, że ich działki leżą w bezpośrednim sąsiedztwie działek, na których są planowane inwestycje, i że planowane inwestycje mogą wywołać uciążliwe skutki dla ich nieruchomości, o czym świadczy skala zamierzonej inwestycji, tj. zwiększenie planowanej pierwotnie obsady z deklarowanej przez inwestora poniżej 40 DJP do łącznej wartości 840 DJP. Na takie właśnie zamierzenie inwestora wskazuje fakt złożenia 15 lutego 2016 r. i 11 marca 2016 r. wniosków o wydanie decyzji środowiskowej o docelowej wartości 840 DJP.

Dwoma postanowieniami z 9 grudnia 2016 r. Wójt wznowił postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji: nr RNP.6730.8.2015 i nr RNP.6730.9.2015 z 4 maja 2015 r. oraz wstrzymał wykonanie powyższych decyzji, z uzasadnieniem wskazującym m.in. na to, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu.

W dniu 11 lipca 2017 r. Wójt wydał decyzje: nr RNP.6730.8.2015 i RNP.6730.9.2015, w których uchylił decyzje własne z 4 maja 2015 r. ustalające warunki zabudowy oraz odmówił ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegających na budowie sześciu budynków inwentarskich – kurników (na dz. 92/1 obręb Trzeciewiec i dz. 186/36 obręb Kotomierz). W uzasadnieniu Wójt wskazał, że inwestor po uzyskaniu decyzji ustalającej warunki zabudowy, w której wskazano obsadę zwierząt poniżej 40 DJP, złożył wnioski o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji o docelowej wartości 840 DJP. Postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej były w toku i Wójt doszedł do wniosku, że rzeczywiste zamiary inwestora są odmienne od pierwotnie deklarowanych we wnioskach z 14 stycznia 2015 r. Od powyższych decyzji inwestor wniósł odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które utrzymało²² w mocy ww. zaskarżoną decyzję Wójta. W uzasadnieniu stwierdzono, że Wójt przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy prawidłowo ustalił strony, tj. z uwzględnieniem określonego przez inwestora obszaru oddziaływania inwestycji (przy obsadzie

¹⁹ Dz. U. Nr 164 poz. 1588, dalej: „rozporządzenie w sprawie warunków zabudowy”.

²⁰ Nr RNP.6730.8.2015 i nr RNP.6730.9.2015.

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

²² Decyzje: SKO-4212/241/2017 i SKO-4212/247/2017 z 21 września 2017 r.

zwierząt inwentarskich poniżej 40 DJP), natomiast inwestor miał na celu obejście przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli str. 285-370, 390-391, 846-848)

Na podstawie uchwał²³ Rady Gminy Dobrcz z 29 listopada 2016 r. Wójt przystąpił do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁴:

- dla części miejscowości Kotomierz, obejmującej m.in. teren przewidziany jako miejsce realizacji przedsięwzięcia;
- dla części miejscowości Trzeciewiec, obejmującej m.in. teren przewidziany jako miejsce realizacji przedsięwzięcia.

Według uzasadnienia ww. uchwał obszar, stosownie do zamierzeń właściciela, miałby zostać zabudowany obiektami służącymi do przemysłowej hodowli drobiu. Rozmiar i zasięg inwestycji wskazuje, że oddziałuje ona negatywnie na środowisko. Informacje przekazywane przez mieszkańców²⁵ wyrażały zdecydowany sprzeciw społeczności wobec rozmiaru i lokalizacji inwestycji.

Działania Wójta w celu przygotowania projektów mpzp dla części miejscowości Kotomierz i Trzeciewiec polegały m.in. na:

- poinformowaniu społeczeństwa o przystąpieniu do sporządzenia mpzp oraz o możliwości składania wniosków. Obwieszczenia w tej sprawie zostały zamieszczone w BIP, na stronie internetowej Gminy, na tablicy ogłoszeń Urzędu, na tablicach ogłoszeń w sołectwach (wywieszone przez sołtysów);
- wystąpieniu do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska²⁶ z wnioskiem o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko do projektu planu zagospodarowania przestrzennego;
- poinformowaniu społeczeństwa o wyłożeniu do publicznego wglądu projektów mpzp wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, o terminie wyłożenia, zaplanowanej dyskusji publicznej oraz o możliwości wnoszenia uwag. Obwieszczenia w tej sprawie zamieszczono w BIP, na stronie internetowej Gminy, na tablicy ogłoszeń Urzędu, na tablicach ogłoszeń w sołectwach (wywieszone przez sołtysów);
- rozpatrzeniu uwag złożonych do projektów mpzp;
- ponownym poinformowaniu społeczeństwa o wyłożeniu do publicznego wglądu projektów mpzp wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, o terminie wyłożenia, zaplanowanej dyskusji publicznej oraz o możliwości wnoszenia uwag. Obwieszczenia w tej sprawie zamieszczono w BIP, na stronie internetowej Gminy, na tablicy ogłoszeń Urzędu, na tablicach ogłoszeń w sołectwach (wywieszone przez sołtysów).

(dowód: akta kontroli str. 57-209, 852-854)

²³ Nr XVII/182/2016 i Nr XVII/180/2016.

²⁴ Dalej: „mpzp”.

²⁵ M.in. Wójt zaprosił zainteresowane osoby na planowane spotkanie z Radą Sołecką Trzeciewca 22 listopada 2016 r. Temat planowanych inwestycji dotyczących ferm drobiu był również poruszany na innych spotkaniach wiejskich. Pismem z 8 listopada 2016 r. zatytułowanym „Protest” złożonym za pośrednictwem sołtysów miejscowości Kotomierz i Trzeciewiec mieszkańcy wyrazili sprzeciw odnośnie do planowanej inwestycji (liczba podpisów od 1 do 309).

²⁶ Dalej: „RDOS”.

Rada Gminy uchwałą Nr II/34/2017 z 5 września 2017 r. w sprawie stwierdzenia zgodności projektu mpzp dla części miejscowości Kotomierz z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobrcz stwierdziła, że projekt mpzp nie narusza ustaleń Studium uchwalonego uchwałą nr XXVIII/322/2006 Rady Gminy Dobrcz z 30 czerwca 2006 r.

Uchwałą Nr II/35/2017 Rady Gminy Dobrcz z 5 września 2017 r. przyjęto mpzp dla części miejscowości Kotomierz. Teren działki nr 186/36 obręb ewidencyjny Kotomierz został objęty planem i znajdował się w częściach: w jednostce bilansowej oznaczonej R przeznaczonej na cele rolne, w jednostce bilansowej RM przeznaczonej na cele zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, dla których ustanowiono zakaz realizacji inwestycji mogących zawsze znacząco i mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko z wyłączeniem lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej.

Rada Gminy uchwałą Nr II/50/2017 z 5 września 2017 r. w sprawie stwierdzenia zgodności projektu mpzp dla części miejscowości Trzeciewiec z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Dobrcz stwierdziła, że projekt mpzp nie narusza ustaleń Studium uchwalonego uchwałą nr XXVIII/322/2006 Rady Gminy Dobrcz z 30 czerwca 2006 r.

Uchwałą Nr II/51/2017 Rady Gminy Dobrcz z 5 września 2017 r. w sprawie mpzp dla części miejscowości Trzeciewiec, teren działki nr 92/1 został objęty planem i znajdował się w częściach: w jednostce bilansowej oznaczonej R przeznaczonej na cele rolne, w jednostce bilansowej RM przeznaczonej na cele zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, dla których ustanowiono zakaz realizacji inwestycji mogących zawsze znacząco i mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko z wyłączeniem lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej oraz w jednostce bilansowej WS – teren wód powierzchniowych.

(dowód: akta kontroli str. 125-144, 191-205)

Transparentność postępowania organów Gminy w procedurze lokalizacji inwestycji

Gmina nie uczestniczyła w procedurze lokalizacji badanych inwestycji, gdyż były to przedsięwzięcia realizowane przez inwestora - osobę fizyczną na nieruchomościach stanowiących jego własność.

(dowód: akta kontroli str. 285-289, 334-338)

Informacja o zamiarze rozpoczęcia inwestycji

Inwestor złożył wnioski o wydanie decyzji środowiskowej dla inwestycji „Zwiększenie obsady planowanej fermy drobiu obejmującej sześć budynków inwentarskich na łącznie 210 000 stanowisk dla kur niosek (840 DJP) wraz z infrastrukturą towarzyszącą”:

- 15 lutego 2016 r. dla działki nr 186/36 obręb 0004 Kotomierz;
- 11 marca 2016 r. dla działki nr 92/1 obręb 0014 Trzeciewiec.

Do ww. wniosków Inwestor załączył raport o oddziaływaniu na środowisko.

Przedsięwzięcia kwalifikowały się jako planowane przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko²⁷. Dane o ww. wnioskach zostały umieszczone w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających dane o środowisku i jego ochronie²⁸. Wykaz był prowadzony w formie zakładki w systemie stron internetowych BIP Gminy Dobrcz.

(dowód: akta kontroli str. 371, 391-392, 766, 855-859)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach czynności pracowników nie wskazano w sposób bezpośredni zadań w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych. NIK zwraca uwagę, że powyższe braki mogą przekładać się na jakość procesu konsultacji z mieszkańcami oraz na przejrzystość działalności Urzędu w tym zakresie.

Sekretarz Gminy wskazał, że brak jest przepisów, które by wymagały wyznaczenia osób do prowadzenia konsultacji społecznych i miało charakter obligatoryjnego zapisu w Regulaminie Organizacyjnym lub w zakresie czynności konkretnego pracownika. Wyznaczenie owo następuje w drodze polecenia służbowego Wójta Gminy. Nadto prowadzenie konsultacji społecznych odbywa się z mocy przepisów prawa i przeprowadzają je pracownicy, których przepisy te dotyczą.

(dowód: akta kontroli str. 280, 281)

Ocena częściowa

W Gminie opracowano zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami. Pomimo niewskazania w Regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach czynności pracowników w sposób bezpośredni zadań dotyczących przeprowadzania konsultacji społecznych, Wójt zapewnił właściwe warunki organizacyjne i kadrowe do prowadzenia postępowań z udziałem społeczeństwa. Po złożeniu w Urzędzie wniosków o wydanie decyzji środowiskowych stosowne informacje w tym zakresie zostały zamieszczone w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających dane o środowisku i jego ochronie. W trakcie prowadzenia postępowań o wydanie decyzji środowiskowych Rada Gminy uchwaliła mpzp dla terenów, na których miały być realizowane inwestycje. Dla mpzp sporządzono prognozy oddziaływania na środowisko.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2018 (I półrocze) w Urzędzie złożono 40 wniosków o wydanie decyzji środowiskowych. Wójt wydał w tym okresie 34 decyzji, z tego: w 29 przypadkach wydano decyzje stwierdzające brak konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, w czterech – wydano decyzje o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, w trzech – wydano postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, w trzech – postanowienia o zawieszeniu postępowania, w jednym – wydano decyzję o umorzeniu postępowania i w jednym – pozostawiono wniosek bez rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 282)

²⁷ Stosownie do §2 ust. 1 pkt 51 oraz §3 ust. 1 pkt 37 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71).

²⁸ Nr kart: 9/2016, 13/2016, 28/2016 i 29/2016.

Na stronie internetowej Gminy oraz na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu nie wskazano osoby, która zajmuje się udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie. Podinspektor odpowiedzialny za prowadzenie spraw związanych z wydawaniem decyzji środowiskowych nie miał wskazanego w zakresie obowiązków zadania związanego z udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie.

(dowód: akta kontroli str. 272-273, 276)

Analiza dwóch wybranych wniosków o wydanie decyzji środowiskowej dla przedsięwzięć, które kwalifikowały się jako planowane przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, tj. :

- zwiększenie obsady planowanej fermy drobiu w Kotomierzu;
- zwiększenie obsady planowanej fermy drobiu w Trzeciewcu;

wykazała, że w powyższych przypadkach Wójt przeprowadził ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zapewniając udział społeczeństwa stosownie do art. 30 ustawy o uioś.

(dowód: akta kontroli str. 371-430)

Odnosnie do powyższych inwestycji Wójt wystąpił z wnioskami do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego²⁹ i do RDOŚ o wydanie opinii w sprawie warunków realizacji przedsięwzięcia, załączając wniosek inwestora i raport o oddziaływaniu na środowisko. PPIS zaopiniował inwestycje pozytywnie³⁰, nie zgłaszając warunków do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. RDOŚ wzywał inwestora do wyjaśnień informacji zawartych w raporcie, a następnie uzgodnił realizację przedsięwzięć³¹.

Dane o ww. informacjach zostały umieszczone w publicznie dostępnym wykazie danych³².

(dowód: akta kontroli str. 392, 413-430, 860-877)

Dwoma obwieszczeniami z 24 października 2016 r. (tj. niezwłocznie po otrzymaniu opinii w sprawie uzgodnienia warunków przedsięwzięcia z RDOŚ i po ponad 7 miesiącach od złożenia przez inwestora wniosków o wydanie decyzji środowiskowej³³) Wójt poinformował o możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza się ocenę oddziaływania na środowisko, i o podaniu do publicznej wiadomości informacji o niezbędnej dokumentacji sprawy. Termin składania wniosków wskazano do 30 listopada 2016 r. Obwieszczenia zostały zamieszczone w BIP Urzędu³⁴, wywieszone na tablicy ogłoszeń Urzędu, przesłane listem poleconym do odpowiednich sołtysów celem rozplakatowania na tablicach sołeckich. W ww. obwieszczeniach nie wskazano sposobu składania uwag czy wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 431, 878)

Na podstawie wniosków o wydłużenie terminu przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko o trzy miesiące, złożonych do Urzędu przez: radnego

²⁹ Dalej: „PPIS”.

³⁰ Opinie z 20 marca 2016 r. i 11 kwietnia 2016 r.

³¹ Postanowienia RDOŚ z 14 października 2016 r.

³² Karty nr: 77/2016, 78/2016, 79/2016, 80/2016, 88/2016, 89/2016, 90/2016, 91/2016.

³³ W dniu: 15 lutego 2016 r. i 11 marca 2016 r.

³⁴ <http://www.dobrcz.bip.net.pl/?a=6901>; <http://www.dobrcz.bip.net.pl/?a=6899> (dostęp z 22.11.2018 r.)

Gminy 7 listopada 2016 r. oraz sołtysów miejscowości Trzeciewiec, Kozielec i Suponin 24 listopada 2016 r., Wójt postanowieniami: z 14 listopada 2016 r.³⁵ i 30 listopada 2016 r.³⁶ wyznaczył nowy termin do zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy i składania uwag lub wniosków, tj. do 28 lutego 2017 r.³⁷ Postanowienia zostały zamieszczone w BIP Urzędu³⁸, wywieszone na tablicy ogłoszeń Urzędu, przesłane listem poleconym do sołtysów wsi Kotomierz, Trzeciewiec, Kozielec, Suponin celem rozplakatowania na tablicach sołeckich. Ww. postanowienia zawierały elementy wskazane w art. 33 ust. 1 ww. ustawy o uioś, w tym o możliwości składania uwag i wniosków w formie pisemnej, ustnie do protokołu i za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrywania ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

(dowód: akta kontroli str. 432, 473, 894)

W trakcie ww. postępowań o wydanie decyzji środowiskowej dla planowanych inwestycji w Kotomierzu i Trzeciewcu w Urzędzie zostały złożone liczne uwagi i wnioski w formie: pisemnej, drogą elektroniczną, w formie zapytań na ogólnodostępnej stronie internetowej Gminy (zatytułowane m.in.: „Wniosek”, „Sprzeciw”, „Petycja”, „Interpelacja”), w tym m.in.:

- pismo „Sprzeciw” sołtysów miejscowości Trzeciewiec, Kozielec i Suponin w sprawie wyrażenia sprzeciwu mieszkańców odnośnie do planowanej inwestycji (wraz z liczbą podpisów od 1 do 280);
- pismo w sprawie sprzeciwu powstania ferm (podpisane przez dwie osoby);
- pismo „Protest mieszkańców gminy Dobrcz”;
- pisma „Protest” podpisane przez osiem osób (łącznie trzy pisma);
- pismo „Sprzeciw” Rady Rodziców przy Zespole Szkół w Kotomierzu podpisane przez Przewodniczącego;
- pismo dwóch osób z wnioskiem o odrzucenie zamiaru realizacji inwestycji;
- pisma podpisane przez pięć osób zawierające protest wobec zamiaru realizacji inwestycji w pobliżu pasiek pszczelich (łącznie cztery pisma);
- pismo Gminnego Koła Pszczelarzy w sprawie wyrażenia protestu przeciwko planowanej fermie drobiu wraz z informacją, że infradźwięki wytwarzane przez wentylatory zaburzają pracę i życie pszczół;
- pisma z wnioskiem i uwagami w toku postępowania o wydanie decyzji środowiskowej (łącznie 14 pism złożonych przez poszczególnych mieszkańców Gminy);
- pismo zawierające opis sytuacji osobistej wnioskodawczyni wraz z wnioskami i uwagami w toku postępowania o wydanie decyzji środowiskowej;
- pisma „Petycja” o szkodliwości inwestycji i podjęcia przez Wójta odmownej decyzji środowiskowej (łącznie cztery pisma złożone przez poszczególnych mieszkańców Gminy);
- zapytania trzech osób (w tym jedno anonimowe) zarejestrowane na stronie internetowej www.gminadobrcz.pl.

³⁵ RNP.6220.1.2016.ES.

³⁶ RNP.6220.7.2016.ES.

³⁷ W dniu 9 grudnia 2016 r. inwestor złożył zażalenie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (za pośrednictwem Wójta) na postanowienie Wójta z 30 listopada 2016 r. o przedłużeniu terminu na konsultacje (przekazano do SKO 16 grudnia 2016 r.). Postanowieniem z 19 stycznia 2017 r. (znak SKO-4220/141/2016) SKO stwierdziło niedopuszczalność zażalenia.

³⁸ <http://www.dobrcz.bip.net.pl/?a=6920>; <http://www.dobrcz.bip.net.pl/?a=6944> (dostęp z 22.11.2018 r.)

W ww. uwagach i wnioskach wnioskodawcy protestowali przeciwko budowie ferm drobiu, wskazując m.in., że planowane inwestycje doprowadzą do upadku gospodarstw rolnych i wyludniania się Gminy, spadku dochodów Gminy i mieszkańców, spadku wartości gruntów i nieruchomości, będą uciążliwe zapachowo, stanowią zagrożenie dla zdrowia i środowiska oraz negatywnie wpłyną na gospodarstwa pszczele. Ponadto wnioskowano o ponowną analizę raportu oddziaływania na środowisko oraz ponowne zwrócenie się do RDOŚ i PPIS w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia.

Wójt bez zbędnej zwłoki udzielał odpowiedzi na ww. pisma i zapytania (w tym za pośrednictwem strony internetowej) oraz zawiadamiał wnioskodawców o przyjęciu wniosków/uwag do akt postępowania z udziałem społeczeństwa.

W okresie prowadzenia konsultacji społecznych do Urzędu wpłynęły ponadto m.in.:

- pismo radnego z wnioskiem o udostępnienie aktualnego stanu zawansowania prowadzonych postępowań;
- wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczący opinii akustycznej;
- wniosek o udostępnienie informacji publicznej w sprawie wydania kserokopii opinii o klasie hałasu;
- wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie metryk spraw oraz wskazanych dokumentów;
- wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczący planowanego zagospodarowania wskazanych działek w obrębie 0004 Kotomierz.

W ww. sprawach Wójt udzielał odpowiedzi oraz udostępniał żądane dokumenty bez zbędnej zwłoki.

W ramach prowadzonych postępowań do Urzędu wpłynęły wnioski dwóch osób fizycznych o uznanie ich za stronę postępowania, które Wójt rozpatrzył pozytywnie.

(dowód: akta kontroli str. 371-401, 433-732, 735-765, 848-852)

O uznanie za stronę w prowadzonych postępowaniach wystąpiła również organizacja ekologiczna - Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Wsi Kozielec i Okolic³⁹. Postanowieniem z 6 grudnia 2016 r. Wójt uznał ww. podmiot za stronę, udzielił informacji o stanie sprawy, ponadto sporządził odpisy dokumentów, o które wnioskowało Stowarzyszenie i je przekazał. Na wnioski Stowarzyszenia Wójt zwracał się również m.in. do inwestora z wnioskiem o zawieszenie postępowania; do Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie w sprawie udzielenia informacji na temat możliwości wykonania opinii biegłego dotyczącej oceny zasięgu zapachowego oddziaływania planowanej fermy drobiu; ponownie do Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie w sprawie wykonania opinii (brak odpowiedzi).

(dowód: akta kontroli str. 398, 631-634, 703-730)

W dniu 24 lipca 2017 r. Wójt wezwał strony postępowania do udziału w rozprawie administracyjnej oraz zawiadomił osoby zainteresowane (rozprawa otwarta dla społeczeństwa) o planowanej na 23 sierpnia 2017 r. rozprawie. Na rozprawę został zaproszony biegły, ale w niej nie uczestniczył. Podczas rozprawy zgłoszono wnioski m.in. o powołanie biegłych i przeprowadzenie analizy odorowej, sprawdzenie czy

³⁹ Dalej: „Stowarzyszenie”.

wartości siarkowodoru i amoniaku zostały prawidłowo przyjęte w raporcie i czy nie zaniżono produkcji obornika.

Ww. zawiadomienie zostało zamieszczone na stronie internetowej BIP Urzędu, na tablicy ogłoszeń Urzędu, przekazane sołtysom wsi Trzeciewiec i Kotomierz celem wywieszenia na tablicach sołeckich. Zawiadomieniem z 29 sierpnia 2017 r. Wójt poinformował uczestników rozprawy administracyjnej o możliwości składania uwag i sprostowań do treści projektu protokołu sporządzonego w związku z przeprowadzoną rozprawą administracyjną. Do ww. zawiadomienia dołączony był projekt protokołu. Zawiadomienie zostało zamieszczone na tablicy ogłoszeń Urzędu, opublikowane na stronie internetowej BIP Urzędu oraz na stronie internetowej www.gminadobrcz.pl. Zawiadomieniem z 18 września 2017 r. Wójt poinformował uczestników rozprawy administracyjnej o możliwości podpisania protokołu z rozprawy. Do ww. zawiadomienia dołączony był protokół. Zawiadomienie zostało zamieszczone na tablicy ogłoszeń Urzędu, opublikowane na stronie internetowej BIP Urzędu oraz na stronie internetowej www.gminadobrcz.pl.

(dowód: akta kontroli str. 371-401, 767-784, 902-913)

W odniesieniu do zgłoszonych uwag i wniosków oraz w trakcie prowadzonego postępowania Wójt m.in.:

- zlecił Fundacji Centrum Badań i Ochrony Środowiska Człowieka „Habitat” wykonanie analizy treści raportów oceny oddziaływania na środowisko (za powyższą analizę Gmina zapłaciła 2,0 tys. zł);
- wystąpił do inwestora o uzupełnienie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz przekazanie wyjaśnień do uwag i wniosków zgłoszonych przez społeczność. Inwestor złożył stosowne wyjaśnienia. Informacja o uzupełnieniu raportu została zamieszczona w publicznie dostępnym wykazie;
- wystąpił do Starosty Bydgoskiego jako organu administracji geologicznej z wnioskiem o udzielenie informacji dotyczących udokumentowanych ujęć wody;
- wystąpił do Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego o udzielenie informacji w sprawie dokumentacji hydrologicznej dla studni mających się znajdować na dz. 195/12 i 195/14;
- wezwał właścicieli nieruchomości, na których zgłoszono studnie, do złożenia wyjaśnień co do istnienia nieudokumentowanych ujęć wody;
- wystąpił do Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej z wnioskiem o udzielenie informacji dotyczącej zagrożeń infekcjami w związku z planowaną budową fermy drobiu;
- wystąpił do Inspekcji Weterynaryjnej z wnioskiem o udzielenie informacji w sprawie zagrożenia epizootycznego⁴⁰;
- ponownie wezwał inwestora do złożenia wyjaśnień i uzupełnienia dokumentacji. Informacja o uzupełnieniu raportu została zamieszczona w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku w zakładce BIP;
- wystąpił do Starosty Bydgoskiego ze zleceniem wykonania aktualnej mapy zasadniczej dla wskazanych gruntów;

⁴⁰ Choroby zakaźne wśród zwierząt.

- dwukrotnie zwracał się do Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie w sprawie udzielenia informacji na temat możliwości wykonania opinii biegłego dotyczącej wykonania oceny zasięgu zapachowego oddziaływania planowanej fermy drobiu (brak odpowiedzi).

(dowód: akta kontroli str. 371-389, 391-398, 834-845, 848-852, 898, 914, 975-980, 981-986)

Wójt wydał decyzje o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań:

- 18 października 2017 r. (RNP.6220.7.2016.ES) ze względu na niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami mpzp, tj. uchwałą Rady Gminy Dobrcz nr II/51/2017 z 5 września 2017 r. Informacja została zamieszczona w publicznie dostępnym wykazie⁴¹;
- 24 października 2017 r. (RNP.6220.1.2016.ES) ze względu na niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami mpzp, tj. uchwałą Rady Gminy Dobrcz nr II/35/2017 z 5 września 2017 r. Informacja została zamieszczona w publicznie dostępnym wykazie⁴².

Inwestor złożył do SKO odwołania od powyższych decyzji Wójta. Samorządowe Kolegium Odwoławcze⁴³ uchyliło zaskarżone decyzje w całości i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji (m.in. ze względu na brak uczestnictwa w postępowaniu wszystkich stron).

W Urzędzie dokonano analizy mapek obrazujących obszar oddziaływania akustycznego przedmiotowej inwestycji ustalając, że stronami przedsięwzięcia byli wnioskodawca oraz właściciele działek uwidocznionych na kopii wyrys z mapy ewidencyjnej pochodzącego z zasobu Starosty Bydgoskiego⁴⁴ oraz Stowarzyszenie.

Decyzjami z 26 stycznia 2018 r. i 12 lutego 2018 r.⁴⁵ Wójt ponownie odmówił ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanych inwestycji ze względu na niezgodność lokalizacji przedsięwzięć z ustaleniami mpzp. W uzasadnieniu ww. decyzji wskazano uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa w postępowaniu. Inwestor złożył do SKO odwołania od powyższych decyzji Wójta⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 371-401, 800-833, 922-944, 961-973)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wójt nie poinformował społeczeństwa o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji dotyczącej zwiększenia obsady planowanych ferm drobiu w Kotomierzu i Trzeciewcu w terminie określonym w art. 33 ust. 1 ustawy o uioś, tj. bez zbędnej zwłoki.

Wójt wyjaśnił, że *informacja o możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza się ocenę oddziaływania na środowisko, została*

⁴¹ Karta nr 71/2017.

⁴² Karta nr 70/2017.

⁴³ Decyzje: SKO-4220/107/2017 i SKO-4220/108/2017 z 11 grudnia 2017 r.

⁴⁴ Z 10 kwietnia 2015 r. (GK.6621.2142.2015), tj. działek o nr 92/2, 91/1, 91/4, 91/5, 91/3, 89/1, 89/2, 90/3, 90/6, 90/5, 90/4, 93, 94/1, 94/2, 94/3, 94/4, 85, 178/4, 178/6, 147/1 (obecnie nr 147/3), 84/3, 84/4, 80, 81/1 obręb geodezyjny Trzeciewiec oraz działek o nr 186/35, 184/11, 184/12, 229/1, 184/13, 185, 186/26, 186/27, 187, 195/4, 195/14, 195/7, 195/6, 196, 195/1 obręb geodezyjny Kotomierz i nr 66, 65, 68, 62, 122, 64, 63, 61, 121, 60 obręb geodezyjny Trzebień.

⁴⁵ RNP.6220.1.2016.ES i RNP.6220.7.2016.ES.

⁴⁶ SKO zawiadamiało Wójta kolejnymi pismami o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy ze względu na skomplikowany charakter sprawy oraz konieczność pozyskania akt sprawy przesłanych przy uprzednio wniesionych przez inwestora sprzeciwach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Do czasu zakończenia kontroli NIK, tj. 22 listopada 2018 r., do Urzędu nie wpłynęły decyzje w powyższych sprawach.

podana do publicznej wiadomości po pozytywnym zaopiniowaniu „Raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko” przez organy współdziałające⁴⁷ i uzgodnieniu przez te organy przedsięwzięcia wraz z określeniem warunków jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 272, 275, 431, 878)

NIK wskazuje, że uzyskiwanie informacji o wydawaniu decyzji wymagającej udziału społeczeństwa ma charakter wieloetapowy, zgodnie bowiem z treścią art. 33 ustawy o uioś organ prowadzący postępowanie powinien oddzielnie powiadomić o podjęciu każdej wskazanej w tym przepisie czynności procesowej. Należy wskazać, iż jako pierwszy moment poinformowania społeczeństwa o toczącym się postępowaniu (w przypadku przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko) jest otrzymanie przez organ prowadzący postępowanie raportu oddziaływania na środowisko, co następuje z chwilą złożenia przez inwestora wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wtedy to – bez zbędnej zwłoki – należy wypełnić dyspozycję art. 33 ust. 1 pkt. 2 ustawy o uioś i poinformować społeczeństwo o wszczęciu postępowania w ww. zakresie.

2. Wójt w dwóch obwieszczeniach z 24 października 2016 r.⁴⁸ o możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza się ocenę oddziaływania na środowisko, nie wskazał sposobu składania uwag i wniosków.

Stosownie do art. 33 ust. 1 pkt 7 ww. ustawy o uioś podaje się do publicznej wiadomości informacje o sposobie składania uwag i wniosków.

Wójt wyjaśnił, że wynikało to prawdopodobnie z powodu wykorzystania techniki komputerowej do przygotowania obwieszczenia (usunięcie akapitu).

(dowód: akta kontroli str. 272-275, 431, 878)

3. Wbrew terminowi określonemu w art. 33 ust. 1 pkt 7 ustawy o uioś, Wójt przedłużył termin trwania konsultacji społecznych o trzy miesiące.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 7 ww. ustawy, przed wydaniem i zmianą decyzji wymagających udziału społeczeństwa organ właściwy do wydania decyzji, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informacje o sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 21-dniowy termin⁴⁹ ich składania. Natomiast art. 35 powyższej ustawy wskazuje, że uwagi lub wnioski złożone po upływie terminu, o którym mowa w art. 33 ust. 1 pkt 7, pozostawia się bez rozpatrzenia.

Wójt postanowieniami z 14 listopada 2016 r. i 30 listopada 2016 r. (znak RNP.6220.1.2016 oraz RNP.6220.7.2016) przedłużył o trzy miesiące (do 28 lutego 2017 r.) termin do zapoznania się z niezbędną dokumentacją i składania uwag lub wniosków.

Wójt wyjaśnił, że *termin do zapoznania się z dokumentacją został wyznaczony do 28 lutego 2017 r. z uwagi na istotną potrzebę społeczną, wyrażoną we wniosku radnego zawierającym postulat o wydłużeniu o trzy miesiące terminu do zapoznania się z niezbędną dokumentacją w sprawie. (...) Wójt mając na uwadze powszechne zainteresowanie sprawą i opinię iż; „Zgłoszenie uwag i wniosków po upływie 21 dni nie może być natomiast utożsamianie z brakiem konieczności zapoznania się z nimi.*

⁴⁷ PPIS i RDOŚ.

⁴⁸ Znak RNP.6220.1.2016 oraz RNP.6220.7.2016.

⁴⁹ Termin 21-dniowy obowiązywał do końca 2016 r. Od 1 stycznia 2017 r. obowiązuje termin 30- dniowy.

Kwestie podnoszone przez członków społeczeństwa mogą być bowiem wzięte pod uwagę z urzędu (jeżeli będzie to np. służyło realizacji zasady prawdy obiektywnej wynikającej z art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego lub będzie pogłębiało zaufanie obywateli do organów państwa zgodnie z art. 8 k.p.a.). Nie będzie natomiast konieczności odnoszenia się do nich w uzasadnieniu decyzji kończącej postępowanie”.⁵⁰

(dowód: akta kontroli str. 272-275, 473, 894)

NIK zauważa, że art. 33 ust. 1 pkt 7 uioś zawiera wprost określenie terminu (ówcześnie 21 dni), w czasie którego społeczeństwo ma prawo składać uwagi i wnioski do decyzji środowiskowej. Jest to termin prawa materialnego, a ustawa nie zezwala na jego modyfikację (skrótowanie lub wydłużanie).

4. Wójt nie wyznaczył osoby zajmującej się udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 10 ustawy o uioś. Skutkiem tego mieszkańcy Gminy nie posiadali wiedzy o trybie działania władz publicznych i sposobie przyjmowania i załatwiania spraw w tym zakresie, do czego byli uprawnieni na podstawie art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt. 3 lit „a” i „d” ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵¹, m.in. poprzez zamieszczenie tej informacji na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu.

Wójt wyjaśnił, że *zadanie to nie jest określone expressis verbis w zakresie obowiązków pani E.S., lecz całokształt powierzonych jej obowiązków wskazuje, że jest to zadanie nierozłączne od prowadzonych przez ww. postępowań administracyjnych.*

NIK zauważa, że z przywołanego powyżej przepisu jednoznacznie wynika, iż w Urzędzie winien być wyznaczony pracownik zajmujący się udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie, a informacja w tym zakresie powinna być udostępniona w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 272-273, 276)

Ocena częściowa

Wójt nie poinformował społeczeństwa o wszczęciu badanych postępowań wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w terminie wskazanym w art. 33 ust. 1 uioś, tj. „bez zbędnej zwłoki”. Na skutek tego dopiero po siedmiu miesiącach zapewniono udział społeczeństwa w przedmiotowych postępowaniach. Ze względu na liczne sprzeciwy i protesty mieszkańców Wójt wyznaczył dłuższy o trzy miesiące termin konsultacji społecznych niż przewidywała to ustawa o uioś. Odpowiedzi na pisma i zapytania mieszkańców udzielano bez zbędnej zwłoki.

⁵⁰ Krzysztof Gruszecki, Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz wyd. II Lex/el.2013.

⁵¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 1330, ze zm.

3. Przeprowadzanie, dokumentowanie, przebieg i rezultaty konsultacji

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano w Gminie konsultacji na podstawie uchwał w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Dobrcz, ponieważ powyższe uchwały nie znajdowały zastosowania przy postępowaniach dotyczących przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Przeprowadzanie, dokumentowanie, przebieg i rezultaty udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji środowiskowej w związku z realizacją inwestycji opisano w obszarze nr 2.

(dowód: akta kontroli str. . 271, 275, 371-389, 391-398, 834-845, 848-852, 898, 914, 975-980, 981-986)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W związku z tym, że w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano w Gminie konsultacji na podstawie uchwał w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami gminy Dobrcz, 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. 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 Kontroli⁵² wnosi o:

1. Wyznaczenie pracownika odpowiedzialnego za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie i podanie tej informacji w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu;
2. Informowanie społeczeństwa bez zbędnej zwłoki o możliwości udziału w postępowaniu wymagającym przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko;
3. W postępowaniach z udziałem społeczeństwa podawanie do publicznej wiadomości informacji o sposobie składania uwag i wniosków;
4. Przestrzeganie określonych w ustawie o uioś terminów na składanie uwag i wniosków.

⁵² Dz. U. z 2017 r., poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Bydgoszcz, grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Bydgoszczy

kontroler:

Dyrektor

Barbara Antkiewicz

Sylwia Woźniak-Waszak
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis