



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.027.01.2018

P/18/073

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@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 Poznaniu
Kontroler	Izabela Chlebowska-Gąsczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/136/2018 z dnia 31 sierpnia 2018 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Kramsku (dalej: „Urząd”) ul. Chopina 12, 62-511 Kramsk
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Nowak, Wójt Gminy Kramsk ¹

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W Urzędzie zapewniono kadrowe i organizacyjne warunki do przeprowadzenia konsultacji społecznych, jednakże w Regulaminie organizacyjnym jednostki, a także w zakresach obowiązków pracowników nie określono zadań z tym związanych. Nie wyznaczono również osoby ani komórki organizacyjnej do udzielania informacji o środowisku i jego ochronie. Opracowano zasady konsultacji społecznych, lecz w trakcie postępowania, którego przedmiot stanowiło wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację inwestycji polegającej na budowie w obrębie Podgór i Wielany w gminie Kramsk elektrowni wiatrowej², nie przeprowadzono ich w formie tam wskazanej. Obywatelom zapewniono jednak możliwość uczestniczenia w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa poprzez stosowne obwieszczenia. Wszystkie zainteresowane strony miały możliwość zapoznania się z przedmiotem sprawy oraz wniesienia swoich uwag i wniosków. Organ nie udzielał jednak pisemnych odpowiedzi na uwagi/pisma mieszkańców wyrażające sprzeciw wobec planowanej inwestycji, przekazując je inwestorowi, celem ustosunkowania się do nich, co w ocenie NIK, nie było działaniem prawidłowym.

¹ Od 21 listopada 2018 r. Wójtem Gminy Kramsk jest Andrzej Nowak, wcześniej – w okresie objętym kontrolą – Józef Drop (dalej: „Wójt”).

² Inwestycja pn.: „Budowa w obrębie Podgór oraz Wielany w gminie Kramsk, elektrowni wiatrowej o łącznej mocy do 15 MW, składającej się z maksymalnie trzech turbin wiatrowych o mocy do 5 MW każda, maksymalnej wysokości do 208 m n.p.t. wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz przyłączem energetycznym średniego napięcia i przyłączem telekomunikacyjnym”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W dniu 23 września 2011 r. podjęto uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kramsk³ (dalej: „Studium”). Po uzgodnieniu zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko, projekt zmiany Studium z prognozą oddziaływania na środowisko, na podstawie art. 54 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 (dalej: „ustawa o uioś”)⁴, poddany został opiniowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 9-67)

Przyjętą 28 grudnia 2012 r. uchwałę⁵ w sprawie zmiany Studium dla obszaru położonego w obrębie ewidencyjnym Bilczew, Wojewoda Wielkopolski w ramach rozstrzygnięcia nadzorczego uznał za nieważną, ze względu na istotne naruszenie prawa⁶. Ostatecznie uchwałę w tym zakresie podjęto 9 lipca 2013 r.⁷.

(dowód: akta kontroli str. 68-88)

W granicach gminy wydzielono strefy: rozwoju wielofunkcyjnego (W1, W2, W3), intensywnego rozwoju gospodarki rolnej (R), leśno-rekreacyjną z rolnictwem ekologicznym (LR) oraz strefę eksploatacji powierzchniowej (PE). W strefie rozwoju wielofunkcyjnego W1 obejmującej tereny w miejscowościach: Kramsk, Wielany, Wysokie, Podgór i Chmielnik, przewidywane jest zagospodarowanie terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z niepowodującymi uciążliwości usługami i działalnością gospodarczą. Zgodnie ze Studium, w strefach W1, W2, W3 dopuszcza się lokalizację inwestycji znacząco wpływających na środowisko, zarówno wymagających obligatoryjnie sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (dalej: „Raport”), jak i zaliczonych do inwestycji, dla których może zostać nałożony taki obowiązek.

W strefie intensywnego rozwoju gospodarki rolnej (R), dopuszcza się, zgodnie ze Studium, lokalizację elektrowni wiatrowych poza terenami oznaczonymi jako obszar potencjalnego zagrożenia powodzią, a także poza strefami przelotu ptaków. W strefie leśno-rekreacyjnej z rolnictwem ekologicznym (LR), obejmującej miejscowość Drażek i Konstantynów, określono zakaz lokalizowania elektrowni wiatrowych i inwestycji znacząco wpływających na środowisko.

³ Uchwała Nr XI/113/11 Rady Gminy Kramsk z 23.09.2011 r. w sprawie przystąpienia do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kramsk.

⁴ tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2081.

⁵ Uchwała Nr XXIV/248/12 Rady Gminy Kramsk z 28.12.2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie ewidencyjnym Bilczew.

⁶ Zgodnie z uzasadnieniem, przy podejmowaniu ww. uchwały nie dochowano 7-dniowego terminu pomiędzy dniem zamieszczenia obwieszczenia o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu a dniem jego wyłożenia. Ponadto uwagi dotyczyły tego, że nie zaznaczono granicy obszaru objętego zmianą studium, a także oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej z rysunkiem projektu studium.

⁷ Uchwała Nr XXIX/286/13 Rady Gminy Kramsk z 9.07.2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie ewidencyjnym Bilczew.

Na terenie gminy, zgodnie ze Studium, zwłaszcza na obszarach przeznaczonych pod działalność gospodarczą (za wyjątkiem strefy LR i obszaru potencjalnego zagrożenia powodzią) dopuszcza się lokalizację elektrowni wiatrowych dla celów komercyjnych - z zachowaniem odległości 500 m od obiektów zabytkowych oraz na własne potrzeby, na terenach o dominującej funkcji mieszkaniowej, do wys. 30 m - w odległości od granicy własności inwestora nie mniejszej niż wysokość całkowita elektrowni.

(dowód: akta kontroli str. 89-98)

Prognoza oddziaływania na środowisko sporządzona była również w przypadku opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i ich zmian, w tym m.in.: w obrębach geodezyjnych: Barce, Konstantynów i Rudzica, dla części terenu w miejscowości Wola Podłęzna oraz Rudzica, a także w przypadku zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów powierzchniowej eksploatacji węgla brunatnego.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

1.2. Prowadzenie spraw ochrony środowiska, w szczególności wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, powierzono pracownikowi Urzędu wykonującemu zadania na samodzielnym stanowisku ds. rolnictwa i gospodarki wodnej. Do zakresu jego obowiązków należało również m.in. prowadzenie spraw z zakresu realizacji Studium, a także miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które wykonywane były również przez dwóch pracowników zatrudnionych na stanowiskach ds. infrastruktury i gospodarki przestrzennej.

Nie wyznaczono komórek organizacyjnych lub osób odpowiedzialnych za wykonywanie zadań w zakresie konsultacji społecznych. Pracownicy Urzędu nie brali udziału w kursach i szkoleniach w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 99-161)

Rada Gminy Kramsk 29 grudnia 2011 r. podjęła uchwałę w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, w przypadkach przewidzianych w ustawach lub innych, uznanych za istotne dla gminy. W uchwale wskazano m.in. formy przeprowadzania konsultacji (zebrania wiejskie, ankiety, opinie i sugestie kierowane poprzez skrzynkę elektroniczną, osobiste składanie podpisów na listach konsultacyjnych, spotkania z przedstawicielami grup społecznych z terenu gminy), a także sposób dokumentowania przebiegu zebrania (protokół informujący o szczegółach i rozstrzygnięciu sprawy poddanej konsultacjom).

(dowód: akta kontroli str. 99-161, 165-171)

1.3. Nie stwierdzono, aby w podejmowaniu decyzji dotyczącej kontrolowanej inwestycji (opisanej w pkt. 2 niniejszego wystąpienia) brały udział osoby mające w tym interes faktyczny lub prawny.

(dowód: akta kontroli str. 172-201)

1.4. Mieszkańcy zostali poinformowani o planowanej inwestycji obwieszczeniem z 20 stycznia 2015 r. informującym o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 202-207)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w regulaminie organizacyjnym Urzędu jak również w zakresach obowiązków pracowników Urzędu, nie zostało wskazane, kto jest odpowiedzialny za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie. Zgodnie z art. 10 ustawy o uioś „władze publiczne wyznaczają osoby, które zajmują się udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie”⁸.

(dowód: akta kontroli str. 99-161)

Wójt wyjaśnił, że w Urzędzie nie ma wyznaczonej osoby ani komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, jednak w przypadku konieczności udzielenia informacji o środowisku prowadzą to wówczas stanowiska do spraw: budownictwa, rolnictwa, gospodarki odpadami i planowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 202-207)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Zadania związane z prowadzeniem konsultacji społecznych nie zostały, w sposób bezpośredni, ujęte w Regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach obowiązków pracowników Urzędu. Pracownicy odpowiedzialni za prowadzenie spraw ochrony środowiska, w szczególności wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a także z zakresu realizacji Studium, nie uczestniczyli w szkoleniach w zakresie konsultacji społecznych. Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta, konsultacje prowadzone są merytorycznie przez pracowników zajmujących się poszczególnymi tematami.

NIK zwraca uwagę, że powyższe braki mogą negatywnie wpływać na jakość konsultacji z mieszkańcami oraz na przejrzystość działalności Urzędu w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 99-171)

Ocena cząstkowa

W Urzędzie zapewniono kadrowe i organizacyjne warunki do przeprowadzenia konsultacji społecznych, jednakże w Regulaminie organizacyjnym, a także w zakresach obowiązków pracowników tej jednostki nie określono zadań z tym związanych. Nie wyznaczono również osoby ani komórki organizacyjnej do udzielania informacji o środowisku i jego ochronie.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Centralna Grupa Energetyczna SA (dalej: „Inwestor”) złożyła 23 grudnia 2014 r. wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację inwestycji polegającej na: *„Budowie w obrębie Podgór oraz Wielany w gminie Kramsk, elektrowni wiatrowej o łącznej mocy do 15 MW, składającej się z maksymalnie trzech turbin wiatrowych o mocy do 5 MW każda, maksymalnej wysokości do 208 m n.p.t. wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz przyłączem energetycznym średniego napięcia i przyłączem telekomunikacyjnym”*.

(dowód: akta kontroli str. 208)

⁸ Nazwisko i kontakt telefoniczny (email) do wyznaczonej osoby zajmującej się udostępnianiem informacji powinny być upublicznione w BIP (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 publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.) – tak m.in. [w]: M. Bar. Komentarz do 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) LEX/el 2014.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 *ustawy o uioś*, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Obwieszczeniem z dnia 20 stycznia 2015 r. Wójt poinformował (za pomocą sołtysów) mieszkańców sołectw Dębicz, Kramsk, Podgór i Wielany o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację ww. inwestycji. Poinformował również o terminie oraz miejscu składania uwag i wniosków. Ww. obwieszczenie umieszczone zostało również na stronie BIP Urzędu. Ponadto, Wójt zawiadomił strony postępowania pismem z 20 stycznia 2015 r. o wszczęciu ww. postępowania. W zawiadomieniu tym wskazano, że w ciągu 21 dni można zapoznać się z wnioskiem oraz z dokumentami.

(dowód: akta kontroli str. 209-217)

Wójt zwrócił się również do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu (dalej: „RDOŚ”) oraz do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Koninie (dalej: „PPIS”) o wydanie opinii w sprawie przeprowadzenia oceny oddziaływania ww. przedsięwzięcia na środowisko, a w przypadku stwierdzenia takiej potrzeby - zakresu raportu oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 218, 280-291)

Po otrzymaniu ww. opinii⁹, Wójt wydał postanowienie z 2 marca 2015 r. stwierdzające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz ustalające zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko. Obwieszczeniem z 4 marca 2015 r., podał do publicznej wiadomości ww. informację, a także określił miejsce w którym można zapoznać się z treścią postanowienia. Po otrzymaniu przez Urząd, w dniu 3 kwietnia 2015 r. raportu oddziaływania na środowisko, Wójt obwieszczeniem z 13 kwietnia 2015 r. podał do publicznej wiadomości informację o możliwości zapoznania się z jego treścią. Raport ten został przekazany do RDOŚ i PPIS w celu uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia.

PPIS wskazał m.in., że lokalizację przedsięwzięcia uznać należy za stosunkowo bliską od zabudowań mieszkalnych, co powodować może narażenie mieszkańców na potencjalne uciążliwości, oparte na obiektywnych lub subiektywnych reakcjach społeczności lokalnej. Inwestor odniósł się do opinii sanitarnej i wystąpił do Wielkopolskiego Powiatowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Poznaniu o przeprowadzenie kontroli PPIS oraz postępowania wyjaśniającego pod kątem prawidłowości merytorycznej ww. opinii.

Wielkopolski Powiatowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Poznaniu wskazał, że PPIS jest organem niezależnym w rozstrzyganiu spraw w ramach swoich kompetencji.

(dowód: akta kontroli str. 218-230, 280-291)

Przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, Wójt wydał 22 lipca 2015 r. obwieszczenie o możliwości zapoznania się z dokumentacją w sprawie ww. inwestycji¹⁰ oraz możliwości składania wniosków i uwag, które zostało opublikowane

⁹ Stwierdzających o potrzebie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

¹⁰ W tym: opinią określającą warunki realizacji wydaną przez PPIS oraz postanowieniem uzgadniającym warunki realizacji przedsięwzięcia wydanym przez RDOŚ.

na stronie BIP Urzędu oraz przekazane do sołectw Dębicz, Kramsk, Podgór, Wielany i Wysokie. Ponadto, o zebraniu materiału dowodowego oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, uzyskania wyjaśnień oraz składania wniosków i zastrzeżeń, Wójt skierował zawiadomienie z 3 września 2015 r. do stron postępowania, inwestora, PPIS, RDOŚ, które umieszczone zostało również na tablicy ogłoszeń i na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 231-236)

W dniu 15 grudnia 2015 r. Wójt wydał decyzję odmawiającą ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla ww. przedsięwzięcia inwestycyjnego. W uzasadnieniu podano m.in., że mieszkańcy Gminy Kramsk wielokrotnie zgłaszali ustnie Wójtowi negatywne podejście do ww. inwestycji, obawiając się złego wpływu na zdrowie ludzi. Wskazano również na bliskie sąsiedztwo drogi powiatowej i ewentualne zagrożenie dla ruchu drogowego oraz osób i ich mienia w przypadku katastrofy budowlanej. Wójt podał również, że nie widzi także możliwości położenia infrastruktury towarzyszącej tj. kabla przyłączeniowego w pasie drogi gminnej¹¹. Zgodnie z uzasadnieniem, radni Gminy Kramsk, również wyrazili negatywną opinię co do budowy ww. elektrowni wiatrowych, wskazując na zbyt bliską odległość od zabudowań.

(dowód: akta kontroli str. 237-252)

W związku z decyzją z dnia 15 grudnia 2015 r. odmawiającą ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla ww. przedsięwzięcia, w tym samym dniu wydano obwieszczenie informujące o możliwości zapoznania się z jej treścią w ciągu 14 dni. Decyzja umieszczona została w dniu jej wydania na stronie BIP Urzędu, natomiast obwieszczenia przekazane zostały w dniach od 15 do 18 grudnia 2015 r. do sołectw Dębicz, Kramsk, Wysokie i Wielany, w celu wywieszenia ich na tablicach ogłoszeń.

(dowód: akta kontroli str. 250-252, 258)

Po wniesieniu przez inwestora odwołania, decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koninie (dalej: „SKO”) z 29 lutego 2016 r. uchylono w całości zaskarżoną decyzję i sprawę przekazano organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu wskazując m.in., że Wójt wydając decyzję odmowną nie wyjaśnił, z jakich względów nie zaakceptował stanowisk organów współdziałających (postanowienia RDOŚ oraz opinii sanitarnej PPIS). W uzasadnieniu podano, że stanowisko organu I instancji zostało podjęte dowolnie, bez właściwego i pełnego uzasadnienia faktycznego i prawnego, a także bez pełnego rozpatrzenia materiału dowodowego. Samo wskazanie na wniesione w trakcie postępowania sprzeczności i protesty oraz powołanie się na wątpliwości co do wpływu na zdrowie ludzi bez własnej oceny przedłożonego materiału dowodowego, nie stanowi o wyjaśnieniu stanu faktycznego sprawy. Zgodnie z uzasadnieniem, odmowa określenia środowiskowych uwarunkowań nie może być uzasadniona ani brakiem akceptacji społeczeństwa ani powstałymi na jego tle konfliktami społecznymi, bowiem celem decyzji środowiskowej jest jedynie określenie warunków, przy spełnieniu których inwestycja będzie mogła być zrealizowana, zaś postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, służy jedynie ocenie na wstępnym etapie wszystkich potencjalnych zagrożeń dla środowiska oraz podjęciu próby wypracowania rozwiązań eliminujących lub minimalizujących negatywne oddziaływanie na środowisko, które powinny być wykorzystane na dalszych etapach postępowania administracyjnego.

¹¹ Zgodnie z uzasadnieniem, „(...) najbliższej znajdująca się droga ma szerokość tylko 3 m i brak jest pobocza.”

W uzasadnieniu wskazano również, że organ I instancji informował strony w drodze obwieszczeń o czynnościach postępowania, jednak brak było informacji na jaki okres i gdzie były one umieszczane.

(dowód: akta kontroli str. 261-303)

Decyzją z 21 kwietnia 2016 r. Wójt ponownie odmówił ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla ww. przedsięwzięcia, o czym poinformował obwieszczeniem opublikowanym na stronie BIP Urzędu (dzień po jej wydaniu), a także przekazując je w dniach od 25 do 26 kwietnia 2016 r. do sołectw Dębicz, Kramsk, Podgór, Wysokie i Wielany, w celu wywieszenia ich na tablicach ogłoszeń.

(dowód: akta kontroli str. 304-334)

Inwestor we wniesionym odwołaniu od decyzji Wójta z 21 kwietnia 2016 r., m.in. wskazał na wyroki sądowe określające, że sprzeciw mieszkańców nie może decydować o odmowie wydania takiej decyzji. Wskazał również, że z materiału zgromadzonego w aktach sprawy nie wynika, aby na etapie udziału społeczeństwa lub też na etapie zakończenia postępowania, ktokolwiek zapoznawał się z aktami sprawy, bądź wniósł uwagi do postępowania czy treści raportu. Inwestor zaznaczył również, iż na terenie gminy Kramsk są już wybudowane elektrownie wiatrowe, dla których gmina wydała pozytywne decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, dlatego *„obecne stanowisko organu jest co najmniej zastanawiające, może być również interpretowane jako nierówne traktowanie podmiotów przez organ”*.

(dowód: akta kontroli str. 335-342)

SKO, decyzją z 28 czerwca 2016 r., po rozpatrzeniu odwołania inwestora ponownie uchyliło w całości zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Decyzja SKO stanowiła przedmiot oceny Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który prawomocnym wyrokiem z 3 listopada 2016 r., po rozpatrzeniu skargi inwestora, uchylił decyzję SKO z 28 czerwca 2016 r. Sprawa wróciła do ponownego rozpoznania przez SKO. Na tym etapie inwestor 15 marca 2017 r. złożył wniosek o zawieszenie przedmiotowego postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 343-396)

Od 16 lipca 2016 r. obowiązuje nowy akt prawny określający warunki i tryb budowy oraz lokalizacji elektrowni wiatrowych, uchwalony w związku z dynamicznym rozwojem energetyki wiatrowej i jednoczesnym brakiem odpowiednich ram prawnych, tj. ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych¹². Zgodnie z art. 4 ww. ustawy, elektrownię wiatrową będzie można postawić w odległości nie mniejszej niż dziesięciokrotność jej wysokości (wraz z wirnikiem i łopatami) od zabudowań mieszkalnych i mieszanych, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa.

W przedmiotowej sprawie, najbliższe zabudowania znajdowały się w odległości 510m, 650m, 850m od planowanych turbin wiatrowych, zatem biorąc pod uwagę maksymalną wysokość turbin wiatrowych (208m), obowiązujące przepisy nie pozwoliłyby obecnie na wybudowanie elektrowni wiatrowych w odległości mniejszej niż 2080m.

2.2. W związku z ww. inwestycją nie skorzystano z prawa do przeprowadzenia rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, o której mowa w art. 36 ustawy o uioś. Wójt wyjaśnił, że rozważano przeprowadzenie takiej rozprawy w rozmowach z inwestorem, jednak nie skorzystano z tego prawa, ponieważ

¹² Dz.U. z 2016 r., poz. 961 ze zm.

mieszkańcy byli informowani na bieżąco o przebiegu procedury i mogli składać wnioski bez żadnych ograniczeń. Zgodnie z wyjaśnieniami, nie wpłynęły do Urzędu również postulaty w sprawie jej przeprowadzenia.

(dowód: akta kontroli str. 162-171)

2.3. W zakresie kontrolowanej działalności w tym inwestycji dotyczącej elektrowni wiatrowej¹³, w 2015 r. do Urzędu wpłynęły trzy pisma indywidualne oraz zbiorowe - mieszkańców sołectw Wysokie, Podgór, Dębicz, Wielany, Kramsk-Łęgi, w których listy protestacyjne podpisane zostały przez 416 osób. We wszystkich pismach sprzeciwiano się uruchomieniu elektrowni wiatrowej, wskazując na szkodliwość turbin w odległości 4 km od zabudowy, negatywne oddziaływanie na środowisko przyrodnicze, zakłócenia produkcji roślinnej i wpływ na pszczoły, lokalizację inwestycji w zwartej aglomeracji ludzkiej, a także na obniżenie wartości nieruchomości znajdujących się w pobliżu planowanej elektrowni wiatrowej.

(dowód: akta kontroli str. 397-430)

Pisma te przekazane zostały przez Urząd inwestorowi celem ustosunkowania się do ich treści i odniesienia się w raporcie oddziaływania na środowisko, w części dotyczącej konfliktów społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 238-239)

2.4. Organizacje ekologiczne nie zgłosiły chęci uczestnictwa w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, nie wносиły również żadnych odwołań od decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 162-171)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 37 ustawy o uioś organ prowadzący postępowanie rozpatruje uwagi i wnioski. Wójt nie rozpatrywał i nie udzielał pisemnych odpowiedzi dotyczących uwag/pism zgłaszanych w trakcie postępowań wymagających udziału społeczeństwa.

Pisma (indywidualne i zbiorowe) zawierające sprzeciw na uruchomienie elektrowni wiatrowej¹⁴ przekazane zostały przez Urząd inwestorowi celem ustosunkowania się do ich treści i odniesienia się w raporcie oddziaływania na środowisko w części dotyczącej konfliktów społecznych.

Inwestor odniósł się do pism (sprzeciwów) mieszkańców sołectwa Dębicz (pismem z dnia 9 lutego 2015 r.) oraz trzech pism (sprzeciwów) indywidualnych (pismem z dnia 11 lutego 2015 r.) które znalazły odzwierciedlenie w załączniku nr 5 raportu oddziaływania na środowisko.

¹³ „Budowa w obrębie Podgór oraz Wielany w gminie Kramsk, elektrowni wiatrowej o łącznej mocy do 15 MW, składającej się z maksymalnie trzech turbin wiatrowych o mocy do 5 MW każda, maksymalnej wysokości do 208 m n.p.t. wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz przyłączem energetycznym średniego napięcia i przyłączem telekomunikacyjnym”.

¹⁴ „Budowa w obrębie Podgór oraz Wielany w gminie Kramsk, elektrowni wiatrowej o łącznej mocy do 15 MW, składającej się z maksymalnie trzech turbin wiatrowych o mocy do 5 MW każda, maksymalnej wysokości do 208 m n.p.t. wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz przyłączem energetycznym średniego napięcia i przyłączem telekomunikacyjnym”.

Odpowiedzi inwestora nie dotyczyły pism z sołectw: Wysokie, Podgór, Wielany, Kramsk-Łęgi. Wójt wyjaśnił, że w odpowiedzi inwestor wskazał tylko sołectwo Dębicz, odniósł się jednak do wszystkich sołectw protestujących (wszystkie podnosiły te same argumenty).

(dowód: akta kontroli str. 162-171)

Wójt wyjaśnił, że wszystkie protesty przekazane zostały inwestorowi, ponieważ „(...) nie posiadamy stosownej wiedzy na temat tego, czy dana inwestycja negatywnie wpływa na zdrowie ludzi. W związku z tym uznaliśmy, iż inwestor powinien udzielić takiej odpowiedzi. Sołtysi i radni gminy Kramsk otrzymali powyższe odpowiedzi do przekazania mieszkańcom (...)”

(dowód: akta kontroli str. 162-171, 431-460)

Wyjaśnienia Wójta nie zasługują na uwzględnienie. Z przywołanego powyżej przepisu jednoznacznie bowiem wynika, że w trakcie postępowania o wydanie decyzji środowiskowej, Wójt jako organ prowadzący postępowanie, jest zobowiązany do udzielania odpowiedzi na zgłaszane uwagi i wnioski.

2. Urząd nie prowadził ewidencji (potwierdzenia przez sołtysów) opublikowania informacji w miejscu planowanego przedsięwzięcia, a dopiero w związku z pismem SKO z 20 stycznia 2016 r. (o uzupełnienie przekazanych do SKO akt sprawy) zebrał i przesłał do SKO oświadczenia sołtysów w tym zakresie. Oświadczenia te jednorazowo potwierdzały wywieszenie czterech obwieszczeń i jednego zawiadomienia i dotyczyły również obwieszczeń opublikowanych w styczniu 2015 r., tj. czynności sprzed ponad roku.

Zdaniem NIK, świadczy to o braku rzetelności i bieżącego nadzoru nad publikowaniem informacji w miejscu planowanego przedsięwzięcia. Wójt wyjaśnił, że w Urzędzie znajdowały się zwrotne potwierdzenia dostarczenia sołtysom wsi obwieszczeń i zawiadomień. Zauważyć jednak należy, że nie wynika z nich ani fakt umieszczenia informacji, ani czas ich opublikowania. Ponadto brak jest potwierdzenia przekazania (a także umieszczenia) do sołectwa Podgór, obwieszczenia z 15 grudnia 2015 r. informującego o wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁵. Świadczy to o braku należytej staranności i rzetelności w dokumentowaniu obowiązku wynikającego z art. 85 ust. 3 i art. 3 ust. 1 pkt 11 *ustawy o uoiś*. Wójt wyjaśnił, że obwieszczenie to przekazane zostało sołtysom do wywieszenia na tablicy ogłoszeń, włącznie z sołectwem Podgór, brak jest jednak potwierdzenia tego faktu, ponieważ przekazane ono zostało sołtysowi osobiście.

(dowód: akta kontroli str. 183-207, 520-531)

Z przesłanych do SKO oświadczeń wynika, że obwieszczenie z 4 marca 2015 r. o wydaniu postanowienia w sprawie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko zostało wywieszone na tablicy ogłoszeń sołectwa Dębicz, Kramsk, Wielany, Wysokie, Podgór dopiero po ponad dwóch miesiącach od jego wydania¹⁶ podczas gdy, zgodnie z wyjaśnieniem Wójta, opublikowane ono zostało 11 marca 2015 r.,

¹⁵ Przekazano do umieszczenia w sołectwach: Dębicz, Wysokie, Kramsk, Wielany.

¹⁶ W związku z pismem SKO z dnia 20.01.2016 r. o uzupełnienie przekazanych do SKO akt sprawy – Urząd przesłał do SKO oświadczenia sołtysów w tym zakresie (z dnia 25.01.2016 r.), z których wynikało, że obwieszczenie to umieszczone zostało dopiero 11.05.2015 r. (do 02.06.2015 r.).

a tylko w oświadczeniu omyłkowo podano inne miesiące (zamiast marca podano maj).

(dowód: akta kontroli str. 520-522)

Ocena częściowa

Mieszkańcom zapewniono możliwość uczestniczenia w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa, jednak brak było rzetelnego potwierdzenia opublikowania informacji z tym związanych w miejscu planowanego przedsięwzięcia. Organ nie udzielał pisemnych odpowiedzi na uwagi/pisma mieszkańców wyrażające sprzeciw wobec planowanej inwestycji, przekazując je jedynie, celem ustosunkowania się do nich, inwestorowi.

Opis stanu
faktycznego

3. Przeprowadzanie, dokumentowanie, przebieg i rezultaty konsultacji

3.1. W latach 2015-2018 (I półrocze) do Urzędu złożono 24 wnioski o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jednak tylko w dwóch przypadkach wydane zostały postanowienia ustalające konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (pierwsze postępowanie – opisane zostało w pkt 2 niniejszego wystąpienia, drugie – po wydaniu postanowienia z dnia 8 maja 2015 r. o nałożeniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, na wniosek inwestora, zostało zawieszone postanowieniem z dnia 18 maja 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 465-481, 162-171)

3.2. W odniesieniu do inwestycji opisanej w punkcie 2 niniejszego wystąpienia, na sesji Rady Gminy Kramsk w dniu 23 lutego 2015 r., radny zadał pytanie dotyczące przeprowadzenia referendum „(...) na terenie sołectw w których wiatraki miałyby być budowane, tj. Kramsk, Wielany, Wysokie, Podgór, Kramsk-Lęgi”. Zgodnie z protokołem z sesji, Wójt odpowiedział, że „(...) referendum jest instrumentem wspomagającym. Najpierw są inne określone formy. Jest procedura administracyjna.”

(dowód: akta kontroli str. 183-192)

Na innej sesji, w dniu 25 maja 2015 r., przedstawiono wniosek radnego o ustanowienie gruntów w obrębie Podgór i Wielany wolnych od turbin wiatrowych. Rada Gminy Kramsk 21 września 2015 r. podjęła uchwałę w sprawie ustalenia minimalnej odległości elektrowni wiatrowych od zabudowań mieszkalnych (nie mniej niż 1000 m w linii prostej), która jednak w ramach rozstrzygnięcia nadzorczego została unieważniona¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 193-201, 253-255, 461-464)

3.3. Przestrzeganie zasad prawidłowego prowadzenia konsultacji społecznych

3.3.1. Zachowanie dobrej wiary

Konsultacje społeczne prowadzone w trakcie postępowania opisanego w pkt. 2 niniejszego wystąpienia, dotyczącego wydania decyzji środowiskowej sprowadzały się do poinformowania społeczności lokalnej o planowanym przedsięwzięciu. Biorąc pod uwagę stronę formalną, Wójt prawidłowo i w dobrej wierze informował mieszkańców o wszystkich etapach postępowania prowadzącego do wydania

¹⁷ Wojewoda Wielkopolski 21 października 2015 r. stwierdził nieważność ww. uchwały w całości.

decyzji środowiskowej. Nie skorzystał jednak z prawa do przeprowadzenia zarówno rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa jak również konsultacji społecznych, w formach określonych w uchwale w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, w przypadkach przewidzianych w ustawach lub innych, uznanych za istotne dla gminy¹⁸ (zebrania wiejskie, ankiety, opinie i sugestie kierowane poprzez skrzynkę elektroniczną, osobiste składanie podpisów na listach konsultacyjnych, spotkania z przedstawicielami grup społecznych z terenu gminy) lub w innych formach zapewniających zainteresowanym bezpośredni kontakt z decydentem. Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta, mieszkańcy już w początkowej fazie procesu administracyjnego złożyli protest przeciwko ww. inwestycji w związku z tym ich zdanie w tym zakresie było znane, poza tym byli informowani na bieżąco o przebiegu procedury administracyjnej i mogli składać wnioski do Urzędu bez ograniczeń.

(dowód: akta kontroli str. 165-171)

3.3.2. Powszechność

Gmina upowszechniła informacje o przedsięwzięciu poprzez obwieszczenia zamieszczane na stronie BIP Urzędu, tablicy ogłoszeń w Urzędzie oraz w sołectwach Gminy. Brak było jednak rzetelnego potwierdzenia opublikowania informacji z tym związanych w miejscu planowanego przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 520-531)

3.3.3. Jawność i przejrzystość

Przebieg postępowań dotyczących wydania decyzji środowiskowej był upubliczniany w formie obwieszczeń, zainteresowani mogli zapoznać się z dokumentacją spraw. W decyzjach odmawiających ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla ww. przedsięwzięcia, wskazano m.in. na wniesione w trakcie postępowania sprzeciwy i protesty mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 208-396)

3.3.4. Partnerstwo

W trakcie postępowania o wydanie decyzji środowiskowej dla ww. przedsięwzięcia, mimo jednakowego, jawnego dostępu do dokumentów mieszkańcy nie byli traktowani po partnersku, ponieważ nikt ze składających uwagi nie otrzymał merytorycznej i rzetelnie uzasadnionej, pisemnej odpowiedzi. Pisma zawierające sprzeciw na uruchomienie elektrowni wiatrowej przekazane zostały inwestorowi celem ustosunkowania się do ich treści, co znalazło odzwierciedlenie w załączniku nr 5 do Raportu oddziaływania na środowisko. Ponadto, społeczność lokalna mogła zapoznać się ze stanowiskiem Gminy w odniesieniu do zgłoszonych uwag w uzasadnieniu decyzji odmawiających ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla ww. przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 208-396)

3.3.5. Poszanowanie dobra ogólnego i interesu społecznego

Wszystkie zainteresowane postępowaniem strony miały możliwość zapoznania się z przedmiotem sprawy oraz wniesienia swoich uwag.

(dowód: akta kontroli str. 343-367)

¹⁸ Zgodnie z §3 uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, o przeprowadzeniu konsultacji ogólnogminnych decyduje Rada Gminy Kramsk, natomiast zgodnie z §4 konsultacje o zasięgu lokalnym (dot. jednego lub kilku sołectw) zarządza Wójt.

Ustalono
nieprawidłowości

Uwaga dotycząca
badanej działalności

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

NIK zwraca uwagę, że w związku z ww. inwestycją, nie skorzystano z możliwości prowadzenia konsultacji społecznych w formach określonych w uchwale w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy¹⁹ (zebrania wiejskie, ankiety, opinie i sugestie kierowane poprzez skrzynkę elektroniczną, osobiste składanie podpisów na listach konsultacyjnych, spotkania z przedstawicielami grup społecznych z terenu gminy) lub w innych formach zapewniających zainteresowanym bezpośredni kontakt z decydem. Mieszkańcy byli jednak informowani za pomocą obwieszczeń o wszczęciu postępowania, a także o poszczególnych jego etapach. Wójt gminy wyjaśnił, że mieszkańcy, już w początkowej fazie procesu administracyjnego złożyli protest przeciwko ww. inwestycji w związku z tym nie było konieczne przeprowadzenie z nimi konsultacji.

(dowód: akta kontroli str. 162-171)

Ocena częściowa

Mieszkańcy byli informowani za pomocą obwieszczeń o poszczególnych etapach postępowania. Wszystkie zainteresowane strony miały możliwość zapoznania się z przedmiotem sprawy oraz wniesienia swoich uwag i wniosków.

VI. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰, wnosi o:

- 1) rozpatrywanie i udzielanie pisemnych odpowiedzi dotyczących uwag i wniosków zgłaszanych w trakcie postępowania wymagającego udziału społeczeństwa,
- 2) wyznaczenie osoby/osób odpowiedzialnych za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie oraz publikację informacji o tym fakcie,
- 3) rzetelne dokumentowanie obowiązków wynikających z przepisów ustawy o uioś, w zakresie publikacji informacji w miejscu planowanego przedsięwzięcia.

VII. 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 Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

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

¹⁹ W przypadkach przewidzianych w ustawach lub innych, uznanych za istotne dla gminy.

²⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.

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.

Poznań, dnia 17 grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Izabela Chlebowska-Gąsczyk
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis