



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.027.02.2018
P/18/073

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	Maciej Kowalski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/158/2018 z 21 września 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Stare Miasto, ul. Główna 16 b, 62-571 Stare Miasto (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Puchała, Wójt Gminy Stare Miasto ¹ .

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą³ Gmina posiadała dokumenty planistyczne w obszarze zagospodarowania przestrzennego na swoim terenie w związku z kontrolowanymi inwestycjami. Planowane inwestycje były zgodne z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy (dalej: studium). Rada Gminy Stare Miasto (dalej: Rada Gminy) podjęła uchwały o zasadach i trybie przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy. Obywatelom zapewniono możliwość uczestniczenia w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. W wyniku kontroli stwierdzono jednak, że w regulaminie organizacyjnym Urzędu, jak również w zakresach czynności pracowników Urzędu nie zawarto zapisów dotyczących upoważnienia do udostępniania informacji o środowisku, co jest niezgodne z art. 10 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko⁴ (dalej: ustawa uioś), a także w zakresie przeprowadzania konsultacji społecznych. Nieprawidłowością było także to, że podjęta przez Radę Gminy w 2004 r. uchwała w sprawie konsultacji z mieszkańcami Gminy nie została opublikowana w dzienniku urzędowym województwa wielkopolskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Kontroli poddano konsultacje społeczne dotyczące inwestycji polegających na budowie instalacji do przerobu piasków kwarcowych oraz budowie stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

¹ od 22 listopada 2018 r. Wójtem Gminy jest Dariusz Puchała, wcześniej – w okresie objętym kontrolą – Ryszard Nawrocki (dalej: Wójt).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, gdy sformułowanie oceny 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 się ocenę o dodatkowe objaśnienie.

³ Lata 2015 – 2018 oraz działania podejmowane przed i po ww. okresie, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

⁴ Dz.U. z 2018 r., poz. 2081.

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Inwestycja pn. Budowa instalacji do przerobu piasków kwarcowych na działce o nr geodezyjnym 603/1, obręb Rumin, gmina Stare Miasto

Dla terenów w miejscowości Rumin (w tym dla działki 603/1) nie został opracowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Uchwałą nr XV/101/2015 z dnia 26 listopada 2015 r., Rada Gminy uchwaliła zmianę studium. W ramach prac nad zmianą studium przeprowadzona została strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 46 ustawy uioś.

Przed uchwaleniem ww. zmiany studium, podjęta została uchwała Nr LII/370/2014 z dnia 29 października 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium. Informacje o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium, a następnie o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany studium, opublikowane zostały w prasie lokalnej, na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP). Wójt poinformował również o możliwości, formie, miejscu i terminie składania wniosków, wglądu do projektu studium, a także o wyznaczonym terminie dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami.

W dyskusji publicznej w dniu 30 września 2015 r. wzięło udział pięć osób w tym pracownicy Urzędu, przedstawiciele zespołu projektowego oraz jeden mieszkaniec Rumina⁵. W ustalonym terminie nie wniesiono uwag do przedłożonych rozwiązań. Mając powyższe na uwadze Rada Gminy dnia 26 listopada 2015 r. jednogłośnie uchwaliła uchwałę Nr XV/101/2015 w sprawie zmiany studium.

(dowód: akta kontroli str. 364-684)

Po ponad roku⁶ od uchwalenia zmiany studium (Uchwała nr XV/101/2015), a także po złożeniu wniosku przez Kopalnię Rumin Sp. z o.o. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia dotyczącego budowy instalacji do przerobu piasków kwarcowych, do Rady Gminy wpłynęło łącznie 111 wezwań tej samej treści o usunięcie naruszenia prawa⁷ w ww. uchwale. Rada Gminy stwierdziła, iż procedura postępowania w przedmiotowej sprawie została przeprowadzona w sposób prawidłowy i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w związku z powyższym dnia 26 stycznia 2017 roku podjęła uchwałę Nr XXIX/207/2017, w której nie uwzględniła wezwań do usunięcia naruszenia prawa.

W dniu 31 stycznia 2017 r. do Urzędu wpłynęła skarga 20 osób reprezentowanych przez radcę prawnego, kierowana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu za pośrednictwem Rady Gminy, w której skarżący wnosili o stwierdzenie nieważności, ewentualnie o stwierdzenie niezgodności z prawem i wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały Nr XV/101/2015.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem (sygn. akt IV SA/Po 2016/17) z dnia 25 października 2017 r. w stosunku do większości skarżących odrzucił skargę na ww. uchwałę ze względu na brak legitymacji czynnej do jej wytoczenia, zaś w stosunku do pozostałych skarżących, po merytorycznym zbadaniu oddalił tę skargę jako bezpodstawną.

⁵ Mieszkaniec ten był zainteresowany uzyskaniem informacji o możliwości lokalizacji budynku mieszkalnego jednorodzinnego na terenie udokumentowanego złoża Rumin. W trakcie dyskusji został on poinformowany, iż zgodnie ze stanowiskiem Geologa Wojewódzkiego w Poznaniu – na terenie udokumentowanego złoża obowiązuje zakaz zabudowy.

⁶ W dniach od 30 listopada 2016 r. do 9 stycznia 2017 r.

⁷ Zdaniem skarżących, naruszenie prawa miało polegać m.in. na: niezagwarantowaniu skutecznego udziału społeczeństwa, braku współdziałania Wójta z RDOŚ i PPIS, pominięciu przeprowadzenia konsultacji społecznych, niezgodności studium ze strategią rozwoju Gminy i błędnej analizie korzyści i kosztów.

Dnia 11 grudnia 2017 r. trzy osoby wniosły skargę kasacyjną od ww. wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w którym obecnie skarga jest rozpatrywana.

(dowód: akta kontroli str. 364-684)

Planowana inwestycja była zgodna z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ustanowionym uchwałą Nr XV/101/2015, zgodnie z którym działka nr 603/1 znajduje się na terenie wskazanym jako tereny obiektów produkcyjnych składów i magazynów (P). Działka ta częściowo zlokalizowana jest również na terenie udokumentowanych złóż piasków formierskich oraz terenach rolniczych z możliwością przeznaczenia pod eksploatację powierzchniową i przerób piasków formierskich (R/EP, P)⁸. Ponadto nieruchomość oznaczona nr 603/1 znajduje się w granicach obszaru NATURA 2000.

W ww. studium wskazano m.in., że „Dopuszcza się eksploatację złóża oraz lokalizację zakładu przeróbki w granicach lub poza granicami złóża”.

(dowód: akta kontroli str. 204, 364, 426-443)

1.2. Inwestycja pn. Budowa stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji na działkach 301/4 i 302/2 obręb Żychlin

Zgodnie ze studium, uchwalonym Uchwałą Nr XXIX/205/2012 Rady Gminy z dnia 28 grudnia 2012 r., nieruchomości przeznaczone pod inwestycję znajdowały się na terenach:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem działalności gospodarczej (działka nr 301/4⁹ oraz ok. 36% powierzchni działki 302/2)
- obiektów produkcyjnych, składów i magazynów (ok. 61% powierzchni działki 302/2¹⁰);
- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej z dopuszczeniem działalności gospodarczej (ok. 3 % powierzchni działki 302/2¹¹)

Dla nieruchomości oznaczonej numerem 301/4 i dla części działki nr 302/2 nie było opracowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast pozostała część działki 302/2 znajdowała się na terenie oznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego symbolem 2.63 AG – teren aktywizacji gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 271-363)

2. Struktura organizacyjna urzędu oraz procedury w zakresie konsultacji społecznych

W Urzędzie nie wyznaczono komórek organizacyjnych/osób odpowiedzialnych za wykonywanie zadań w zakresie konsultacji społecznych. Sprawami związanymi z szeroko rozumianymi konsultacjami społecznymi związanymi z kontrolowanymi inwestycjami zajmowały się dwie osoby w Referacie Rozwoju Gospodarczego i Ochrony Środowiska: inspektor ds. planowania przestrzennego oraz inspektor ds. ochrony środowiska, pomimo tego że zadań tych nie wskazano w ich zakresach czynności i obowiązków. Osoby te posiadały wykształcenie wyższe związane z zakresem merytorycznie prowadzonych spraw. Pracownicy Urzędu nie brali udziału w kursach ani szkoleniach dotyczących konsultacji społecznych.

W Urzędzie nie wyznaczono osób zajmujących się udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie, ale informując o możliwości zapoznania się

⁸ Zgodnie z kierunkami rozwoju wskazanymi w studium: udokumentowane złoża piasków kwarcowych „R/EP, P – tereny rolnicze z możliwością przeznaczenia pod eksploatację powierzchniową i przerób piasków formierskich. Tereny eksploatacji powierzchniowej złóża piasków formierskich „Rumin” – kod złóża (w systemie MIDAS) PF1211 i zakładu przetwórczego związanego z eksploatacją kopaliny.”

⁹ Obręb 0018 – Żychlin.

¹⁰ Obręb 0018 – Żychlin.

¹¹ Obręb 0018 – Żychlin.

z dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu zawsze wskazywane było miejsce, w którym można było to zrobić (w pokoju nr 10, w godzinach pracy Urzędu).

(dowód: akta kontroli str. 4, 12-25)

W dniu 1 grudnia 2016 r. Rada Gminy podjęła uchwałę o zasadach i trybie przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy¹², nie opracowano jednak szczegółowych procedur w zakresie konsultacji społecznych.

W uchwale tej wskazano m.in. zagadnienia w zakresie inicjatywy przeprowadzania konsultacji oraz form, w których mogą być prowadzone, a także wymagań wniosku/zarządzenia oraz podania do publicznej wiadomości ogłoszenia i wyników. Wskazano również, że konsultacje są ważne bez względu na liczbę osób, które w nich uczestniczyły.

Uchwałą tą uchylono uchwałę Rady Gminy nr XV/105/2004 z 27 lutego 2004 r. w tej samej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 5-11)

3. Transparentność postępowania organów gminy w procedurze lokalizacji inwestycji

Nie stwierdzono, aby w podejmowaniu decyzji dotyczących kontrolowanych inwestycji brały udział osoby mające w tym interes faktyczny i/lub prawny.

(dowód: akta kontroli str. 26-101)

4. Informacja o zamiarze rozpoczęcia inwestycji

W toku postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na budowie instalacji do przerobu piasków kwarcowych o toczącym się postępowaniu były informowane strony tego postępowania¹³. Poza stronami inni mieszkańcy nie byli informowani o toczącym się postępowaniu, ponieważ jak wyjaśnił Wójt brak było podstaw prawnych do podejmowania takich działań.

Informację o zamiarze realizacji inwestycji polegającej na budowie stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji podano do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia z dnia 30 grudnia 2015 r., w toku postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia. Obwieszczenie to wywieszono na tablicy ogłoszeń Urzędu, przekazano sołtysowi Żychlina celem zamieszczenia na słupach ogłoszeniowych sołectwa Żychlin oraz zamieszczono na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 116, 704, 713)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W uchwale Rady Gminy nr XV/105/2004 z dnia 27 lutego 2004 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy zawarto zapis, iż wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Uchwała ta nie została opublikowana, skutkiem czego, jako akt prawa miejscowego¹⁴, nie weszła w życie.

¹² Uchwała nr XXVII/193/2016 (Dz. Urz. Woj. Wlkp. poz. 7726).

¹³ Postępowanie to nie zostało jeszcze zakończone wydaniem decyzji.

¹⁴ Por. art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.).

Wójt wyjaśnił, że prawdopodobną przyczyną nieopublikowania ww. Uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego było przeoczenie pracownika Biura Rady.

(dowód: akta kontroli str. 702, 706)

2. Wbrew zapisom art. 10 ustawy uioś, Wójt nie wyznaczył osób, które zajmują się udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie.

Wójt wyjaśnił, że ww. przepis nie wskazuje w jaki sposób osoby te mają być wyznaczone. Jednocześnie zadeklarował, że wyznaczy do tego zadania Kierownika Referatu Ochrony Środowiska i Rolnictwa i osobę ją zastępującą, przez uzupełnienie zapisów w zakresach czynności.

(dowód: akta kontroli str. 718-719)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zadania związane z prowadzeniem konsultacji społecznych nie zostały, w sposób bezpośredni, ujęte w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach obowiązków pracowników Urzędu. Pracownicy Urzędu, zajmujący się sprawami związanymi z konsultacjami społecznymi, nie uczestniczyli w szkoleniach w tym zakresie. NIK zwraca uwagę, że powyższe braki mogą przekładać się na jakość konsultacji z mieszkańcami oraz na przejrzystość działalności Urzędu w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 13-25, 705-706)

2. Od dnia 19 kwietnia 2016 r. w strukturze organizacyjnej Urzędu nie funkcjonuje już Referat Rozwoju Gospodarczego i Ochrony Środowiska¹⁵, pomimo tego nie uaktualniono wprowadzonych zmian w zakresach czynności pracowników Urzędu.

Wójt Gminy wyjaśnił, że jedną ze zmian wprowadzonych w regulaminie w 2016 r. była zmiana nazwy Referatu Rozwoju Gospodarczego i Ochrony Środowiska na Referat Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska. Zmiany nazwy Referatu nie zaktualizowano w zakresach czynności z przeoczenia ze względu na fakt, iż zakres zadań prowadzonych w Referacie po zmianie nazwy nie uległ zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 13-25, 705-706)

Ocena częściowa

Gmina posiadała dokumenty planistyczne w obszarze zagospodarowania przestrzennego gminy w związku z kontrolowanymi inwestycjami. Planowane inwestycje były zgodne z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy. Rada Gminy podjęła uchwały o zasadach i trybie przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy, jednak uchwała z 2004 r. nie została opublikowana. W Urzędzie zapewniono kadrowe i organizacyjne warunki do przeprowadzenia konsultacji społecznych. Jednakże w Regulaminie organizacyjnym Urzędu, a także w zakresach obowiązków pracowników Urzędu nie określono zadań związanych z przeprowadzaniem konsultacji i udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie.

¹⁵ Zarządzenia Wójta w sprawie regulaminu organizacyjnego Urzędu nr OOG.120.10.2016 z dnia 18 kwietnia 2016 r. i nr OOG.120.6.2018 z dnia 30 stycznia 2018 r.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Udział społeczeństwa w postępowaniu związanym z oceną oddziaływania na środowisko oraz podejmowaniu decyzji środowiskowej

2.1.1. Inwestycja pn. Budowa instalacji do przerobu piasków kwarcowych na działce o nr geodezyjnym 603/1, obręb Rumin, gmina Stare Miasto

Wnioskiem z 20 czerwca 2016 r.¹⁶ Kopalnia Rumin Sp. z o.o. zwróciła się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia pn. „Budowa instalacji do przerobu piasków kwarcowych” na działce o numerze geodezyjnym 603/1 obręb Rumin, gmina Stare Miasto.

W toku postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia, Wójt informował o toczącym się postępowaniu wszystkie strony tego postępowania, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷ (dalej: KPA) oraz ustawy uioś.

Poza stronami, inni mieszkańcy nie byli informowani o toczącym się postępowaniu.

W dniu 9 września 2016 r. wpłynął do Urzędu „list otwarty mieszkańców sołectwa Rumin oraz innych terenów potencjalnego oddziaływania kopalni Rumin i planowanej lokalizacji sortowni na życie i zdrowie mieszkańców”, pod którym podpisało się 755 osób, wraz z zaproszeniem na spotkanie z mieszkańcami w dniu 19 września 2016 roku. W liście tym mieszkańcy sprzeciwiali się istnieniu zarówno kopalni jak i sortowni. Podczas spotkania z udziałem około 300 mieszkańców wyrażony został sprzeciw, co do obecności jakiegokolwiek inwestycji związanej z piaskami kwarcowymi na terenie sołectwa Rumin. Inicjatorem spotkania byli mieszkańcy sołectwa Rumin. Na tym spotkaniu pracownicy Urzędu poinformowali mieszkańców o zebranej dotychczas dokumentacji związanej z planowaną inwestycją. Ponadto podali informację, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zostanie wydana po spełnieniu wszystkich wymogów określonych przepisami prawa, uwzględniając uwagi mieszkańców zgłoszone w trakcie spotkania. Na okoliczność tego spotkania nie sporządzono protokołu.

(dowód: akta kontroli str. 116-118, 156-204)

W dniu 1 grudnia 2016 r. Wójt odmówił¹⁸ wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia i tego samego dnia, na podstawie art. 85 ust. 3 ustawy o uioś, podał do publicznej wiadomości¹⁹ informację o wydaniu ww. decyzji. Obwieszczenie zostało opublikowane w sposób określony w art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy o uioś, tj. przez udostępnienie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu, zamieszczenie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie i na tablicy ogłoszeń sołectwa w Ruminie.

Odwwołanie od ww. decyzji złożyła Kopalnia Rumin Sp. z o.o., wnioskując o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koninie (dalej: SKO) decyzją z 22 marca 2017 r. uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. SKO uznało m.in., że rozstrzygnięcie organu I instancji zostało oparte w głównej mierze na negatywnym stanowisku lokalnej społeczności oraz przypuszczeniach organu, a sam sprzeciw społeczeństwa nie może stanowić podstawy odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań na realizację inwestycji. Skargę na decyzję SKO do

¹⁶ Data wpływu do Urzędu 24 czerwca 2016 r.

¹⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 2096.

¹⁸ Decyzja nr RGOŚ.6220.6.2016.

¹⁹ Obwieszczeniem nr RGOŚ.6220.6.2016.

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (dalej: WSA) wniosło trzech mieszkańców. Wyrokiem z 11 października 2017 r.²⁰ WSA oddalił skargę.

Postanowieniem z 27 lipca 2017 r. Wójt stwierdził obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia i określił zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Na postanowienie to zostało wniesione przez jednego mieszkańca zażalenie do SKO, jednak postanowieniem z 11 września 2017 r. SKO stwierdziło uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Postanowieniem z 27 września 2017 r. Wójt zawiesił postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Do dnia zakończenia kontroli NIK, Kopalnia Rumin Sp. z o.o. nie przedłożyła takiego raportu.

W dniu 23 listopada 2016 r. do Urzędu wpłynęło pismo strony, w którym wносиła m.in. o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej celem wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności w sprawie. W decyzji z dnia 1 grudnia 2016 r. odmawiającej wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, odnosząc się do wniosku o przeprowadzenie rozprawy administracyjnej, Wójt uznał, iż zarówno z inicjatywy mieszkańców, jak i z inicjatywy organu odbyły się spotkania dotyczące planowanego przedsięwzięcia²¹ mające na celu przedstawienie i wyjaśnienie uwag i wątpliwości.

(dowód: akta kontroli str. 156-204)

Wójt nie przekazywał do publicznej wiadomości informacji, o których mowa w art. 33 ustawy o uioś, dotyczących postępowania w sprawie wydania dla inwestycji decyzji środowiskowej.

Wójt wyjaśnił, że po wydaniu postanowienia stwierdzającego obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przedmiotowe postępowanie staje się postępowaniem, w którym organ ma obowiązek zapewnić możliwość udziału społeczeństwa (zgodnie z art. 79 ust. 1, w związku z art. 59 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy) i udział ten (podanie do publicznej wiadomości informacji, o których mowa w art. 33 ust. 1 ww. ustawy) zostanie zapewniony społeczeństwu po podjęciu zawieszonego postępowania, po złożeniu przez inwestora raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 705)

2.1.2. Inwestycja pn. budowa stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji na działkach 301/4 i 302/2 obręb Żychlin

Wnioskiem z dnia 13 lipca 2015 r.²² osoba fizyczna zwróciła się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w związku z realizacją przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji na działkach 301/4 i 302/2 obręb Żychlin. Do wniosku załączono m.in. raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Pismem z dnia 10 sierpnia 2015 r. Wójt poinformował strony postępowania o uprawnieniach wynikających z art. 10 KPA. W tym samym dniu zwrócił się do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Koninie (dalej: PPIS) i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu (dalej: RDOŚ) o opinie dla przedsięwzięcia. PPIS w dniu 4 września 2015 r. zaopiniował warunki do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach pod względem higienicznym i zdrowotnym. RDOŚ pismem z 14 września 2015 r. poinformował inwestora, że raport o oddziaływaniu na środowisko wymaga uzupełnienia, wskazując jednocześnie zakres tego uzupełnienia. Ponadto RDOŚ w tym samym dniu zwrócił się do Wójta

²⁰ Sygn. akt II SA/Po513/17.

²¹ 19.09.2016 r., 19.10.2016 r. z udziałem inwestora oraz podczas sesji Rady Gminy 29.09.2016 r.

²² data wpływu do Urzędu 28.07.2015 r.

o potwierdzenie części danych przedstawionych w ww. raporcie. Pismem z dnia 26 października 2015 r. inwestor uzupełnił raport oddziaływania na środowisko. RDOŚ postanowieniem z dnia 17 grudnia 2015 r. uzgodnił w toku postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizację przedsięwzięcia. Wójt pismem z dnia 22 grudnia 2015 r. przesłał kopie ww. postanowienia stronom postępowania.

Obwieszczeniem z dnia 30 grudnia 2015 r. Wójt podał do publicznej wiadomości informacje o: wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia; przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona²³, a także o możliwości składania uwag i wniosków dotyczących postępowania (w terminie 21 dni).

Obwieszczenie wywieszono na tablicy ogłoszeń Urzędu, przekazano sołtysowi Żychlina celem zamieszczenia na słupach ogłoszeniowych sołectwa Żychlin oraz zamieszczono na stronie internetowej Urzędu.

W wyznaczonym terminie nie wpłynęły uwagi, ani wnioski dotyczące prowadzonego postępowania.

Pismem z dnia 1 lutego 2016 r. Wójt poinformował strony o możliwości zapoznania się w trybie art. 10 KPA ze zgromadzonym materiałem dowodowym.

Decyzją z dnia 19 lutego 2016 r. Wójt określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. W tym samym dniu, obwieszczeniem podał do publicznej wiadomości informację o wydaniu ww. decyzji, wskazując jednocześnie na możliwość (oraz miejsce) zapoznania się z jej treścią oraz dokumentacją sprawy. Obwieszczenie zostało opublikowane na tablicy ogłoszeń i na stronie internetowej Urzędu oraz przekazane sołtysowi Żychlina celem zamieszczenia na słupach ogłoszeniowych sołectwa Żychlin.

Pismem z dnia 29 marca 2016 r. Wójt przesłał poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię ww. decyzji do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 271-320)

Na wniosek inwestora, po uzgodnieniu inwestycji z Zarządem Dróg Powiatowych, zakładem energetycznym, Urzędem Marszałkowskim i Starostwem Powiatowym w Koninie, Wójt decyzją z dnia 8 września 2016 r. ustalił warunki zabudowy dla ww. inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 321-363)

2.2. „Program ochrony środowiska dla gminy Stare Miasto na lata 2018 - 2022 z perspektywą do roku 2026” (dalej Program).

(dowód: akta kontroli str. 252-270)

Obwieszczeniem z dnia 6 listopada 2017 r. Wójt poinformował o przystąpieniu do opracowywania projektu Programu. Projekt ww. dokumentu został udostępniony w BIP, a także w siedzibie Urzędu. W obwieszczeniu wskazano, że uwagi i wnioski można składać w dniach od 6 do 27 listopada 2017 r.²⁴ Celem konsultacji było: rozpowszechnianie wiedzy w zakresie Programu, zapoznanie społeczeństwa z ww. projektem oraz przedstawienie zawartych w nim założeń i zebranie opinii do ww. dokumentu.

²³ W pokoju nr 10, w godzinach pracy Urzędu.

²⁴ Formularz uwag i wniosków udostępniony został na stronie internetowej: bip.stare-miasto.pl. Ponadto wskazano, że uwagi i wnioski złożone po tym terminie zostaną pozostawione bez rozpatrzenia, a organem właściwym do rozpatrzenia złożonych uwag i wniosków jest Wójt. Obwieszczenie to zostało podane do publicznej wiadomości przez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w budynku Urzędu w dniach od 6 listopada do 1 grudnia 2017 r. oraz zamieszczenie na stronie internetowej Gminy w dniu 6 listopada 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 212-217)

Do Urzędu wpłynęły dwa formularze konsultacji społecznych zawierające identyczne uwagi i wnioski, podpisane przez dwóch mieszkańców Gminy. Dotyczyły one 15 zagadnień związanych z wydobywaniem kruszywa naturalnego w miejscowości Rumin i jego sortowaniem. Na podsumowanie konsultacji nie wyznaczono terminu. Podsumowanie miało formę publicznie dostępnego dokumentu, w którym wskazano przyczyny nieuwzględnienia uwag/wniosków. Zostało opracowane w formie zestawienia zgłoszonych uwag i wniosków łącznie z merytorycznym odniesieniem się do nich. Wójt nie udzielał odrębnych odpowiedzi osobom zgłaszającym uwagi i wnioski do Programu. W sporządzonym raporcie z konsultacji społecznych projektu Programu zawarto zestawienie ww. uwag i wniosków wraz z informacją o ich rozpatrzeniu. Z 15 zgłoszonych uwag Wójt uwzględnił trzy. Raport ten zamieszczono na stronie internetowej Urzędu²⁵ w dniu 22 stycznia 2018 r. Uchwałą nr XLII/301/2018 z dnia 25 stycznia 2018 r. Rada Gminy uchwaliła Program w brzmieniu stanowiącym załącznik do tej uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 218-251)

2.3. Rozpatrywanie uwag i wniosków

W rejestrze skarg i wniosków Urzędu, ani Rady Gminy nie odnotowano wpisów dotyczących instalacji do przerobu piasków kwarcowych, stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także programu ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 715)

2.4. Udział organizacji ekologicznych w podejmowaniu decyzji środowiskowej w związku z realizacją inwestycji.

Organizacje ekologiczne nie zgłaszały chęci uczestniczenia w objętych kontrolą postępowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 714)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Obywatelom zapewniono możliwość uczestniczenia w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa.

Opis stanu
faktycznego

3. Przeprowadzanie, dokumentowanie, przebieg i rezultaty konsultacji

3.1. Przygotowanie konsultacji społecznych

W związku z inwestycją dotyczącą planowanej instalacji do przerobu piasków kwarcowych Wójt nie skorzystał z możliwości przeprowadzenia konsultacji społecznych, natomiast w przypadku gdy mieszkańcy wyszli z inicjatywą zorganizowania spotkań, to pracownicy Urzędu wzięli w nich udział.

Celem konsultacji społecznych prowadzonych przez Urząd w trakcie postępowania dotyczącego wydania decyzji środowiskowej dla planowanej inwestycji polegającej na budowie stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji było zapoznanie społeczności lokalnej z planowanym przedsięwzięciem. Materiałami do konsultacji były obligatoryjne załączniki do wniosku o wydanie decyzji²⁶. O każdym etapie postępowania administracyjnego informowano społeczność lokalną poprzez publikowanie stosownych obwieszczeń na stronie BIP Urzędu, na tablicy ogłoszeń w Urzędzie oraz za pośrednictwem sołtysa. Umożliwiono zainteresowanym

²⁵ http://bip.stare-miasto.pl/content.php?cms_id=349%7C%7Cm=33

²⁶ informacje techniczne dotyczące planowanej inwestycji oraz jej usytuowanie w terenie.

mieszkańcom zapoznanie się z dokumentacją techniczną, raportami, opiniami PPIS oraz RDOŚ.

3.2. Przygotowanie i prowadzenie spotkań konsultacyjnych

W trakcie postępowania o wydanie decyzji środowiskowej dla planowanej inwestycji polegającej na budowie stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji nie prowadzono spotkań konsultacyjnych, gdyż w wyznaczonym terminie nie wpłynęły żadne uwagi, ani wnioski.

3.3. Prezentowanie przez obywateli uwag i wniosków dotyczących planowanej inwestycji

W trakcie postępowania o wydanie decyzji środowiskowej dla planowanej inwestycji polegającej na budowie stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji nie wpłynęły do Urzędu żadne pisma od społeczności lokalnej dotyczące tej inwestycji.

3.4.. Przestrzeganie zasad prawidłowego prowadzenia konsultacji społecznych

3.4.1. Zachowanie dobrej wiary

Konsultacje społeczne prowadzone w trakcie postępowania dotyczącego wydania decyzji środowiskowej dla planowanej inwestycji polegającej na budowie stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji 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 decyzji środowiskowej. Mieszkańcom umożliwiono zapoznanie się z dokumentacją sprawy, w tym z opiniami PPIS oraz RDOŚ.

3.4.2. Powszechność

Gmina upowszechniła informacje o przedsięwzięciach poprzez obwieszczenia zamieszczane na stronie BIP Urzędu, tablicy ogłoszeń w Urzędzie oraz w sołectwach Gminy.

3.4.3. Jawność i przejrzystość

Przebieg postępowania dotyczącego wydania decyzji środowiskowej dla budowy stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji był na bieżąco upubliczniany w formie obwieszczeń, zainteresowani mogli zapoznać się z dokumentacją spraw.

3.4.4. Partnerstwo

W trakcie postępowania o wydanie decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia dotyczącego wydania decyzji środowiskowej dla budowy stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji nie wpłynęły żadne uwagi ani wnioski.

3.4.5. Poszanowanie dobra ogólnego i interesu społecznego

Wójt wydając decyzję środowiskową dla planowanego przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji przeprowadził konsultacje społeczne. Wszystkie zainteresowane postępowaniem strony miały możliwość zapoznania się z przedmiotem sprawy oraz wniesienia uwag.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w związku z inwestycjami wymagającymi uzyskania decyzji środowiskowych Wójt nie skorzystał z możliwości przeprowadzenia konsultacji społecznych w formie np. referendum konsultacyjnego, badania opinii mieszkańców za pośrednictwem ankiet lub sondaży, natomiast w przypadku gdy mieszkańcy wyszli z inicjatywą zorganizowania spotkań, pracownicy Urzędu wzięli w nich udział. NIK zauważa jednak, że obywatelom zapewniono możliwość uczestniczenia w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa.

Wójt prawidłowo przygotował i przeprowadził konsultacje w sprawie przedsięwzięcia polegającego na budowie stacji demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Wszyscy mieszkańcy Gminy mogli dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić swój pogląd.

IV. 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 Kontroli²⁷, wnosi o:

- 1) wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie,
- 2) zapewnienie publikowania uchwał Rady Gminy w sprawach tego wymagających.

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 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 realizacji wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia 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

Dyrektor

.....
Maciej Kowalski
specjalista kontroli państwowej

.....
z up. Grzegorz Malesiński
wicedyrektor

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. (dalej: ustawa o NIK).