



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.024.01.2018
P/18/073

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@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 we Wrocławiu
Kontroler	Paweł Matuszak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWR/189/2018 z dnia 4 września 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Niechłowie, ul. Głogowska 31, 56-215 Niechlów (dalej: „Urząd” lub „Gmina”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Pona, Wójt Gminy od dnia 1 grudnia 2014 r. do nadal (dalej: „Wójt Gminy”), poprzednio funkcję tę pełnił Jan Glusko. (dowód: akta kontroli str. 3 - 4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Urząd w zakresie prowadzenia konsultacji społecznych w związku z planowanym przedsięwzięciem pn. „Budowa i eksploatacja farmy wiatrowej Niechlów o łącznej mocy do 35 MW zlokalizowanej w obrębie geodezyjnym miejscowości Łękanów, Bogucin, Siciny i Naratów, gmina Niechlów” (dalej: „Budowa farmy wiatrowej”), wymagającym, zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko² (dalej: „ustawa o uioś”), uzyskania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych³ (dalej: „decyzja środowiskowa”).

Kontrola NIK wykazała, że w Urzędzie zapewniono kadrowe i organizacyjne warunki do przeprowadzenia konsultacji społecznych. Niemniej jednak w procesie ich przeprowadzenia nie wypełniono obowiązków nałożonych prawem miejscowym. Należy jednak podkreślić, że konsultacje społeczne dotyczące planowanego przedsięwzięcia pn. „Budowa farmy wiatrowej”, przeprowadzone zostały zgodnie z ustawą o uioś. Niezwłocznie po złożeniu w Urzędzie wniosku o wydanie decyzji środowiskowej, Wójt poinformowała mieszkańców Gminy (w formie stosownego obwieszczenia) o planowanej inwestycji. W toku postępowania o wydanie decyzji środowiskowej przeprowadzono rozprawę administracyjną, w której uczestniczyli m.in. przedstawiciele społeczności lokalnej oraz inwestor. W trakcie prowadzonego postępowania przyjmowano uwagi i wnioski zgłaszane przez uczestników konsultacji, na które udzielano pisemnie odpowiedzi. Dodatkowo zgodnie z wymogami art. 37 pkt 2 ustawy o uioś, Wójt Gminy w uzasadnieniu wydanej decyzji podała informacje o udziale w nim społeczeństwa oraz o tym, w jaki sposób

¹ 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.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 2081.

³ Zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 1 ustawy o uioś - dla planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko jest wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

zostały wzięte pod uwagę oraz w jakim zakresie zostały uwzględnione ww. uwagi i wnioski zgłoszone w toku postępowania. W rezultacie, uzyskano rzetelną wiedzę na temat opinii obywateli o realizowanej inwestycji, która uwzględniona została w postępowaniu zakończonym decyzją o odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań dla ww. przedsięwzięcia polegającego na „Budowie farmy wiatrowej”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Spełnienie wymogów formalno – prawnych i przygotowanie organizacyjne do prowadzenia konsultacji społecznych

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto postępowanie dotyczące wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach budowy i eksploatacji farmy wiatrowej, na wniosek Spółki z o.o. z siedzibą w Świdnicy. Urząd Gminy Niechlów prowadził przedmiotowe postępowanie w związku z realizacją inwestycji „Budowa farmy wiatrowej”. Wniosek w sprawie wydania decyzji złożony został w Urzędzie w dniu 5 grudnia 2013 r., natomiast w dniu 24 kwietnia 2017 r. postępowanie zakończono wydaniem decyzji. Wymienione we wniosku przedsięwzięcie planowano zrealizować na 26 działkach.

(dowód: akta kontroli str. 81 – 156, 199)

1.1. Opracowanie dokumentów planistycznych w obszarze zagospodarowania przestrzennego

Obręb geodezyjny miejscowości Łękanów, Bogucin, Siciny i Naratów objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy Niechlów nr VIII/32/07 z dnia 28 maja 2007 r.⁴

Zgodnie z wypisem z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Nr 6727.160.2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. przeznaczenie podstawowe działek, na których miało być zrealizowane przedsięwzięcie, czyli dz. nr 1, 2, 7, 15 obręb Bogucin, dz. nr 264/3, 282/2, 331 obręb Łękanów, dz. nr 131, 301, 302, 470/1 obręb Naratów, dz. nr 234 obręb Siciny, gm. Niechlów to (R) tereny rolnicze (uprawy polowe), określono w następujący sposób: [1] ustala się zakaz zabudowy z wyłączeniem obiektów infrastruktury technicznej i drogowej, [2] dopuszcza się prowadzenie sieci napowietrznej i podziemnej infrastruktury technicznej, stacji transformatorowych, zgodnie z obowiązującymi przepisami szczególnymi, [3] dopuszcza się lokalizację masztów telekomunikacyjnych i elektrowni wiatrowej w minimalnej odległości 250 m od terenów zainwestowanych, [4] dopuszcza się prowadzenie utwardzonych i nieutwardzonych dróg dojazdowych polowych o znaczeniu lokalnym, [5] dopuszcza się utrzymanie istniejącej zabudowy zagrodowej z możliwością przebudowy i remontów, [6] dopuszcza się zalesienie terenu po spełnieniu wymogów zawartych w przepisach szczególnych.

Zgodnie z § 8 ust. pkt 2 i pkt 3 Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Niechlów zatwierdzonego Uchwałą Rady Gminy Niechlów nr VIII/32/07 z dnia 28 maja 2007 r. zabroniono lokalizowania w granicach działek obiektów i urządzeń usługowych, produkcyjnych zaliczonych zgodnie z przepisami szczególnymi do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których było wymagane sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko (dalej: „Raport o oś”). Zapisano także, że uciążliwość związana z emisją hałasu, wibracją, zanieczyszczeniem powietrza substancjami złownymi oraz jonizującym promieniowaniem elektromagnetycznym, nie może powodować przekroczenia granic własności terenu, na jakim znajdują się emitery.

Z zapisu w uchwale wynikało również, że plan dopuszczał lokalizację elektrowni wiatrowej w minimalnej odległości 250 m od terenów zainwestowanych pod

⁴ Dz. Urz. Woj. Doln. Nr 212, poz. 2556.

warunkiem spełnienia wymogów z § 8 ww. uchwały. Przedsięwzięcie pn. „Budowa farmy wiatrowej”, było przedsięwzięciem kwalifikującym się zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 6 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie *przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*⁵ do przedsięwzięć potencjalnie znacząco oddziaływującym na środowisko, dla którego w toku postępowania stwierdzono konieczność sporządzenia Raportu oś.

Ostateczne stanowisko Gminy w sprawie zgodności przedmiotowego przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zawarto w decyzji z dnia 24 marca 2017 r. stwierdzając, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje dla wskazanych przez inwestora lokalizacji, budowy elektrowni wiatrowych.

Skarbnik Gminy wyjaśnił, że w związku z prowadzonym postępowaniem Gmina poniosła wydatek w 2016 r. w kwocie 615 zł za sporządzenie opinii eksperta w zakresie zgodności lokalizacji przedsięwzięcia „Budowa farmy wiatrowej” z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 164 – 168, 304 – 329, 332 – 343, 606-607, 608 - 621)

1.2. Struktura organizacyjna Urzędu oraz procedury w zakresie konsultacji społecznych

Zarządzeniem Nr 99/2015 Wójta Gminy Niechlów z dnia 18 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego w Urzędzie Gminy w Niechlowie ustanowiono zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu. W strukturze organizacyjnej m.in. wyodrębniono stanowisko ds. gospodarki nieruchomościami i planowania oraz stanowisko ds. rolnictwa, ochrony środowiska i gospodarki odpadami. I tak do stanowiska ds. rolnictwa i ochrony środowiska przypisano m.in. zadania w zakresie ustawy o uioś, w tym prowadzenia postępowań w zakresie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanych przedsięwzięć. Do stanowiska ds. gospodarki nieruchomościami i planowania przypisano m.in. zadania: współdziałanie z wszystkimi zainteresowanymi stronami w zakresie realizacji ustawy o planowaniu przestrzennym, wydawanie wypisów zupełnych wyrysów mapowych oraz zaświadczeń dla zainteresowanych stron, współpraca z biurem projektowym w zakresie opracowywania zmiany studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego lub planu zagospodarowania przestrzennego. Pracownikom wykonującym zadania w ramach określonych § 21 i 22 Regulaminu organizacyjnego określono pisemne zakresy czynności.

Inspektor prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji farmy wiatrowej⁶, posiadał wyższe wykształcenie w zakresie inżynierii środowiska. Pracownik ten ukończył szkolenia w zakresie: planowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie, decyzji środowiskowych w aspekcie nowej dyrektywy ocenowej, bazy danych o ocenach oddziaływania na środowisko oraz strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, decyzji środowiskowych i kwalifikacji przedsięwzięć. Pracownik zajmujący się gospodarką przestrzenną ukończył w 2017 r. studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego.

Rada Gminy Niechlów uchwałą nr III/13/2014 z dnia 30 grudnia 2014 r. określiła zasady i tryb konsultacji z mieszkańcami Gminy. W uchwale wskazano m.in., że

⁵ Dz. U. 2016. poz. 71.

⁶ W zakresie czynności pracownika zapisano, iż realizuje zadania wynikające z przepisów ustawy o uioś, w tym prowadzenie postępowań w zakresie wydawania decyzji środowiskowych o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanych przedsięwzięć.

konsultacje z mieszkańcami przeprowadza się: [1] w przypadkach określonych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, [2] w sprawach ważnych dla gminy. Wójt Gminy był uprawniony do podejmowania decyzji o przeprowadzeniu konsultacji na zasadach określonych w uchwale, o ile nie zostały one zastrzeżone do kompetencji Rady Gminy. Konsultacje społeczne mogły być przeprowadzone na podstawie: [1] uchwały Rady Gminy Niechlów, [2] zarządzenia Wójta Gminy Niechlów. Wniosek o przeprowadzenie konsultacji społecznych powinien określać: [1] proponowany termin i zakres przedmiotu konsultacji, [2] propozycję formy konsultacji, [3] określenie sposobu udziału wnioskodawcy w organizacji i prowadzeniu konsultacji, [4] uzasadnienie potrzeby przeprowadzenia konsultacji społecznych. Konsultacje społeczne mają charakter opiniodawczy, a ich wyniki nie wiążą organów chyba, że ustawa stanowi inaczej. Przeprowadzenie konsultacji społecznych poprzedzone miało być przygotowaniem przez Wójta procedury polegającej w szczególności na: [1] wyznaczeniu osoby koordynującej i odpowiedzialnej za przeprowadzenie konsultacji społecznych [2] wyborze formy i sposobu przeprowadzenia konsultacji społecznych, [3] zaplanowaniu procedury konsultacji społecznych, [4] określeniu sposobu ich finansowania. Przeprowadzenie konsultacji społecznych powinno być poprzedzone akcją informacyjną, trwającą co najmniej 14 dni. Informacje w tym zakresie powinny zawierać, co najmniej przedmiot konsultacji, formę, sposób i miejsce prowadzenia konsultacji, ich termin oraz zakres terytorialny. Akcja informacyjna o konsultacjach społecznych prowadzona miała być poprzez: [1] umieszczanie ogłoszenia na stronie internetowej Gminy Niechlów, [2] umieszczanie ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej, [3] umieszczanie ogłoszenia na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy. Akcja informacyjna o konsultacjach społecznych może być prowadzona poprzez: [1] umieszczanie ogłoszenia na tablicy ogłoszeń na terenie sołectw w miejscach ogólnodostępnych, [2] inne efektywne sposoby dotarcia do uczestników konsultacji społecznych. Wybrana forma konsultacji społecznych powinna uwzględniać wyniki wstępnej analizy, określającej adresatów oraz uczestników konsultacji na danym obszarze lub potencjalnie zaangażowanych w dany projekt. W konsultacjach mogli uczestniczyć: [1] wszyscy mieszkańcy Gminy Niechlów, jeżeli sprawa dotyczyła całej gminy, [2] określona grupa mieszkańców, jeżeli sprawa dotyczyła tej właśnie grupy. Konsultacje społeczne mogą być przeprowadzone: [1] na protokołowanych, bezpośrednich spotkaniach z uczestnikami konsultacji społecznych, prowadzonych w sposób umożliwiający składanie wniosków i uwag, którym przewodniczy Przewodniczący Rady Gminy, Wójt Gminy Niechlów lub upoważniona przez niego osoba, [2] w formie ankiet, w tym ankiet internetowych, [3] poprzez formularze, w tym internetowe, umożliwiające wyrażenie opinii, [4] przez składanie wniosków i uwag w formie pisemnej, za pośrednictwem poczty tradycyjnej lub przesyłanych drogą elektroniczną, [5] przez przeprowadzenie badań w celu określenia preferencji społecznych. Wójt Gminy może powierzyć przeprowadzenie konsultacji społecznych wyspecjalizowanym podmiotom, zajmującym się badaniem opinii publicznej. Konsultacje społeczne przeprowadza się w terminie od 7 do 90 dni. Wyniki konsultacji Wójt podaje do wiadomości: [1] Radzie Gminy, na najbliższej sesji po przeprowadzeniu konsultacji; [2] mieszkańcom gminy, w terminie 30 dni od daty zakończenia konsultacji.

(dowód: akta kontroli str. 8 – 40, 42, 43 – 48, 49 – 60, 62-80, 569- 571, 584, 633- 637)

1.3. Transparentność postępowania organów Gminy w procedurze lokalizacji inwestycji

Inwestycja polegająca na „Budowie farmy wiatrowej”, była przedsięwzięciem Spółki Sp. z o.o. ze Świdnicy⁷. Wnioskodawca kierował wniosek do Gminy wskazując teren lokalizacji objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Gminy Niechlów⁸, gdzie zakładał, że dopuszcza się lokalizację masztów telekomunikacyjnych i elektrowni wiatrowej w minimalnej odległości 250 m od terenów zainwestowanych. Radni Gminy Niechlów w dniu 28 maja 2017 r. podjęli uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednogłośnie.

Sprawy farm wiatrowych omawiano na sesjach i posiedzeniach komisji Rady Gminy Niechlów tj.: [1] na sesjach: nr VI/2015 dnia 26 lutego 2015 r., nr XVI dnia 18 grudnia 2015 r., nr XVII/2016 dnia 1 lutego 2016 r., nr XVIII/2016 dnia 3 marca 2016 r., nr XIX dnia 31 marca 2016 r.; [2] na posiedzeniach Komisji Wspólnych Rady Gminy Niechlów: w dniu 29 stycznia 2016 r. oraz w dniu 2 marca 2016 r. W protokołach z tych posiedzeń odnotowano, że Pani Wójt odpowiadając na pytania radnych informowała m.in., że: [1] trwają rozmowy w tej sprawie, inwestorzy oczekują na decyzje środowiskowe, ale stanowisko Sanepidu jest negatywne ze względu na bliskość elektrowni wiatrowych od zabudowań; [2] odbędą się spotkania z inwestorami w miejscowościach, gdzie planowane są farmy wiatrowe w celu omówienia zagrożeń wynikających z tych inwestycji i sposobach ich niwelowania; [3] odbyło się w Naratowie spotkanie z inwestorem, frekwencja była niewielka, mieszkańcy obecni na spotkaniu akceptowali to przedsięwzięcie. W związku z negatywną opinią Sanepidu była prośba o spotkanie z przedstawicielem tej instytucji. Pani Wójt wskazała, że Sanepid uczestniczy w odbiorze takiej inwestycji i w przypadku niezgodności z przepisami taki odbiór nie zostanie dokonany. Wskazała równocześnie, że po stronie Gminy nie ma ryzyka, a głównie ryzyko ponosi inwestor. W przypadku braku przeszkód wyda opinię pozytywną. Każdy, kogo ta sprawa dotyczy będzie mógł do dnia 26 grudnia 2015 r. zabrać głos w sprawie i każdy wniosek zostanie rozpatrzony. Pani Wójt zwróciła uwagę na pozytywne strony inwestycji to jest kwota 800 000 zł podatku od nieruchomości dla Gminy. Przygotowania do realizacji inwestycji trwały wiele lat, bardzo dużo czasu by wydać pozytywną opinię potrzebował Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej: „RDOŚ”); [4] Przedłużono termin załatwienia sprawy by mogły odbyć się spotkania z mieszkańcami z udziałem przedstawiciela Sanepidu by rozwiązać wszystkie wątpliwości. Zasygnalizowano, że odbędzie się rozprawa administracyjna; [5] Wójt poinformowała również, że decyzja na 99% będzie negatywna, a inwestor będzie miał możliwość odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego; [6] W związku z niepokojem społecznym związanym z budową farmy wiatrowej zdecydowano o ponownych spotkaniach z mieszkańcami w marcu 2016 r.

Pani Wójt wskazała, że Gmina Niechlów nie uczestniczyła w lokalizacji inwestycji polegającej na „Budowie i eksploatacji farmy wiatrowej o łącznej mocy do 35 MW w obrębie geodezyjnym miejscowości Łękanów, Bogucin, Siciny, i Naratów, Gmina Niechlów”.

(dowód: akta kontroli str. 81 – 155, 325 -326, 344 – 370, 569 -571, 584, 585 – 590)

1.4. Informacja o zamiarze rozpoczęcia inwestycji

Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach skierowano do Gminy w dniu 5 grudnia 2013 r. Postanowieniem ROŚ.6220.1.12.2013 z dnia 12

⁷ Osoby prawnej zarejestrowanej w Krajowym Rejestrze Sądowym pod numerem 0000365439, jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością o kapitale zakładowym w kwocie 5000 zł.

⁸ Uchwała Rady Gminy Niechlów nr VIII/32/07 z dnia 28 maja 2017 r.

grudnia 2013 r. Wójt Gminy Niechlów w oparciu o art. 73 ust 1 ustawy o uioś , art. 61 § 1 oraz art. 123 kpa, wszczął postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Na podstawie art. 12 ust 2, art. 30 oraz art. 33 ust. 1 ustawy o uioś obwieszczenie w tej sprawie wydano w dniu 14 grudnia 2013 r. udostępniając je na stronach internetowych BIP Urzędu, w siedzibie Urzędu oraz w miejscowościach: Siciny, Tarpno, Łękanów, Bogucin, Naratów oraz Żuchłów.

(dowód: akta kontroli str. 157, 158 – 159)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Przeprowadzenie konsultacji społecznych w sprawach środowiskowych dla przedsięwzięcia pn. „Budowa farmy wiatrowej”, nie zostało poprzedzone wydaniem stosownej uchwały Rady Gminy Niechlów lub zarządzenia Wójta, do czego obligowały postanowienia §3 uchwały Nr III/13/2014 Rady Gminy Niechlów z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie określenia zasad i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Niechlów. Dodatkowo Wójt była również zobowiązana do przygotowania procedury dotyczącej prowadzenia konsultacji społecznych, co wynikało z § 5 ww. uchwały.

Wójt Gminy wyjaśniła, że (...) *Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla farmy wiatrowej prowadzone było w oparciu o ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko oraz na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego. Rada Gminy Niechlów dnia 30 grudnia 2014 r. podjęła Uchwałę Nr III/13/2014 w sprawie: określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Gminy Niechlów. Jednakże, w przedmiotowym postępowaniu podstawą prawną wydania decyzji były dwie ww. ustawy. Uchwała rady gminy nie stanowiła takiej podstawy, dlatego też nie opracowano procedury prowadzenia konsultacji społecznych. Niemniej jednak tutejszy organ poczynił wszelkie starania w celu zapewnienia czynnego udziału stron oraz społeczeństwa w postępowaniu administracyjnym.*

(dowód: akta kontroli str. 569-571)

NIK nie podziela ww. stanowiska, ponieważ z treści § 3 i § 5 ww. uchwały Nr III/13/2014, jednoznacznie wskazane zostały ww. obowiązki.

Ocena częściowa

Na terenie Gminy Niechlów obowiązywał uchwalony w 2007 r. plan zagospodarowania przestrzennego, którego zapisy nawiązywały do lokalizacji elektrowni wiatrowych. W Urzędzie zapewniono kadrowe i organizacyjne warunki do przeprowadzenia konsultacji społecznych. Przeprowadzenie konsultacji społecznych w sprawie wydania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia pn. „Budowa farmy wiatrowej”, nie zostało poprzedzone wydaniem stosownej uchwały Rady Gminy Niechlów lub zarządzenia Wójta, jak również Wójt Gminy nie określiła procedury ich przeprowadzenia. Obowiązki w ww. zakresie, wynikały z przyjętego prawa miejscowego. Niezależnie od powyższego niezwłocznie po złożeniu w Urzędzie wniosku o wydanie ww. decyzji środowiskowej, Wójt poinformował mieszkańców Gminy (w formie stosownego obwieszczenia) o planowanej inwestycji.

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

2.1. Udział społeczeństwa w postępowaniu związanym z oceną oddziaływania na środowisko

Opis stanu
faktycznego

Gmina zapewniła społeczności lokalnej udział w postępowaniu związanym z oceną oddziaływania na środowisko farmy wiatrowej o mocy 35 MW zlokalizowanej na terenie gminy Niechlów. Prowadząc postępowania Urząd zastosował postanowienia art.74 ust 3 ustawy o uioś, w związku z art. 49 kpa, stojąc na stanowisku, że strony

o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej mogą być informowane przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłoszenia. Obwieszczenia zamieszczono w publicznie dostępnym wykazie danych na stronie BIP Urzędu Gminy Niechlów, wywieszono na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy, oraz w miejscowościach: Siciny, Tarpno, Łękanów, Bogucin, Naratów oraz Żuchłów.

Przed wydaniem decyzji wymagającej udziału społeczeństwa Gmina, jako organ właściwy do wydania decyzji, bez zbędnej zwłoki, podała do publicznej wiadomości informacje⁹ o: [1] przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; [2] wszczęciu postępowania; [3] przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie; [4] organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień; [5] możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu, [6] możliwości składania uwag i wniosków; [7] sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 30-dniowy termin ich składania; [8] organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków; [9] terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, o której mowa w art. 36 ustawy o uioś, [10] stanowiskach innych organów, to jest Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Górze (dalej: „PPIS”) oraz RDOŚ. Sprawy środowiskowego uwarunkowania realizacji inwestycji były przedmiotem zorganizowanych przez Gminę spotkań z mieszkańcami.

Obwieszczeniem z dnia 15 kwietnia 2016 r. poinformowano społeczeństwo o decyzji wydanej w dniu 15 kwietnia 2016 r. odmawiającej ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na „Budowie farmy wiatrowej”, informując równocześnie o możliwości zapoznania się z jej treścią i dokumentacją sprawy. Od decyzji tej wnioskodawca wniósł odwołanie, w wyniku czego organ odwoławczy skierował sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Konsultacje ze społeczeństwem prowadzono czterokrotnie tj.: [1] po wszczęciu postępowania obwieszczeniem z dnia 14 grudnia 2013 r., [2] w związku z wpływem Raportu ooś po upublicznieniu obwieszczenia z dnia 19 maja 2014 r., [3] przed wydaniem decyzji, po uzupełnieniu Raportu ooś, otrzymaniu stanowiska PPIS w Górze oraz RDOŚ we Wrocławiu po upublicznieniu obwieszczenia z dnia 16 listopada 2015 r., [4] w trakcie ponownego postępowania prowadzonego po wydaniu decyzji SKO: obwieszczenie z dnia 28 grudnia 2016 r.

W decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Legnicy z dnia 20 czerwca 2016 r. wskazano, że Urząd prowadząc sprawę wydania środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na Budowie farmy wiatrowej, nie ustalił stron postępowania, do czego był zobligowany przepisami art. 28 kpa, w związku z art. 10 kpa, wskazując w obwieszczeniach wykaz działek wymienionych we wniosku inwestora, bez zweryfikowania prawidłowości ustalenia stron postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 169 – 170, 176 – 183, 199- 200, 203 – 218, 223- 237, 238 – 183, 303, 304 – 326, 327 – 329, 569 – 584

2.2. Rozprawa administracyjna otwarta dla społeczeństwa

Rozprawę administracyjną przeprowadzono w dniu 22 lutego 2016 r. o czym poinformowano mieszkańców obwieszczeniem z dnia 28 stycznia 2016 r. W obwieszczeniu, nawiązując do art. 36 kpa, informowano o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia oraz o tym, że odbędzie się rozprawa administracyjna w dniu 22 lutego 2016 r. w Gminnym Ośrodku Kultury w Niechlowie. W obwieszczeniu

⁹ Obwieszczenie ROŚ.6220.13.12.2013 z dnia 19 maja 2014 r.

wezvano strony do wzięcia udziału w rozprawie oraz do złożenia przed rozprawą wyjaśnień, dokumentów i innych dowodów, które mogą mieć wpływ na wynik sprawy. W obwieszczeniu wskazano, że stronami postępowania są właściciele nieruchomości znajdujących się w strefie oddziaływania przedsięwzięcia. Powołując się na wnioskodawcę wskazano konkretne działki i ich lokalizację w układzie: województwo, gmina, obręb i numer. Obwieszczenie zamieszczono w publicznie dostępnym wykazie danych na stronie BIP Urzędu Gminy Niechlów, wywieszono na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy oraz w miejscowościach: Siciny, Tarpno, Łękanów, Bogucin, Naratów oraz Żuchłów. Zastosowano normę zawartą w art. 74 ust. 3 ustawy o uioś, w związku z art. 49 kpa, zgodnie z którą jeżeli liczba stron postępowania przekracza 20, mogą być one o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej informowane przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 219 – 222, 327 – 329, 489 – 500)

2.3. Rozpatrywanie uwag i wniosków

W związku z pojawiającymi się sprzeciwami, w celu uzgodnienia interesów stron w dniu 22 lutego 2016 r. została przeprowadzona rozprawa administracyjna oraz w odpowiedzi na liczne protesty odbyły się kolejne spotkania z mieszkańcami. Były to spotkania przeprowadzone w dniach: 15 lutego 2016 r. w miejscowościach Bogucin i Łękanów; 16 lutego 2016 r. w miejscowościach: Siciny i Tarpno; 17 lutego 2016 r. w miejscowościach: Naratów i Żuchłów, 22 marca 2016 r. w miejscowościach: Łękanów, Naratów i Żuchłów, 23 marca 2016 r. w miejscowościach: Bogucin, Siciny i Tarpno. Z przeprowadzonej rozprawy oraz spotkań z mieszkańcami zostały spisane protokoły. W trakcie prowadzonej rozprawy administracyjnej oraz spotkań w poszczególnych miejscowościach udzielano odpowiedzi na zgłaszane uwagi dotyczące: [1] Zbyt małej odległości elektrowni wiatrowych od zabudowy mieszkaniowej. Odległość poniżej 1 km jest niewystarczająca i będzie negatywnie wpływać na zdrowie człowieka. Uwagę uwzględniono, organ wyjaśnił, że inwestycja powinna być zlokalizowana jak najdalej od siedlisk ludzkich z uwzględnieniem oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w szczególności na ludność zamieszkującą najbliższe położone nieruchomości; [2] Przeprowadzenia rzetelnych konsultacji społecznych z udziałem społeczeństwa, inwestora, sanepidu, gdyż informacja o spotkaniu 15 grudnia 2015 r. była nieefektywna. Uwagę uwzględniono, organ przeprowadził dodatkowe spotkania z mieszkańcami w miejscowościach: Bogucin, Łękanów, Naratów, Siciny, Żuchłów i Tarpno, które poprzedził akcją informacyjną o terminach i miejscach spotkań. Na spotkania zaprosił PPIS w Górze; [3] Temat negatywnej opinii do przedmiotowego przedsięwzięcia, wydanej przez PPIS w Górze. Uwagę uwzględniono, opinia była opinią ostateczną; [4] Zorganizowanie po konsultacjach referendum. Uwaga nie została uwzględniona, gdyż kwestie przeprowadzenia referendum lokalnego regulują inne przepisy, w tym ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.¹⁰ Wniosek ten powinien być rozpatrzony w innym trybie. Ponadto, na spotkaniach przeprowadzonych w dniach 15, 16 i 17 lutego 2016 r. strony postępowania miały możliwość wypełnienia ankiety dotyczącej planowanego przedsięwzięcia. Większa liczba głosów była za realizacją przedsięwzięcia. Jednak w głosowaniu uczestniczyły wyłącznie strony postępowania; [5] Elektrownie wiatrowe stwarzają zagrożenie pożarowe, przyciągają pioruny, przy ujemnych temperaturach lód z wirnika rzucający jest na odległość ok. 2 km. Uwaga została uwzględniona. Inwestycja powinna być zlokalizowana jak najdalej od siedlisk ludzkich z uwzględnieniem oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w szczególności na ludność zamieszkującą najbliższe położone

¹⁰ Dz. U. z 2016, poz. 400 ze zm.

nieruchomości. Niemniej jednak należy dodać, że Raport ooś oraz postanowienie RDOŚ przewidują działania mające na celu zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia opisanych wyżej zagrożeń; [6] Gmina nie osiągnie żadnej korzyści finansowej z funkcjonowania elektrowni. Uwaga nie została uwzględniona. Organ wyjaśnił, że uwaga nie dotyczy aspektu środowiskowego i zakresu przedmiotowego postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; [7] Wskazywano że wnioskodawca nie posiada żadnego majątku, a biuro mieści się w wynajmowanym pokoju. Elektrownie wiatrowe nie będą własnością firmy, lecz banków lub instytucji finansujących to przedsięwzięcie. Uwaga nie została uwzględniona. Organ wyjaśnił, że uwaga nie dotyczy aspektu środowiskowego i zakresu przedmiotowego postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; [8] Powstanie elektrowni wiatrowych spowoduje spadek wartości nieruchomości zlokalizowanych w bliskiej odległości. Uwaga nie została uwzględniona. Organ wyjaśnił, że uwaga nie dotyczy aspektu środowiskowego i zakresu przedmiotowego postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; [9] Odległość planowanych elektrowni od zabudowań wynosi ok. 650 m, natomiast Uchwała z dnia 3 kwietnia 2012 r. Zarządu Województwa Dolnośląskiego „Aktualizacja Studium Przestrzennych Uwarunkowań Rozwoju Energetyki Wiatrowej w Województwie Dolnośląskim 2011” wskazuje, że minimalna odległość od turbin wiatrowych do najbliższych obiektów zabudowy mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej winna wynosić 1000 m, a od budynków związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży oraz szpitali i domów pomocy społecznej 1200”. Uwaga została uwzględniona. Inwestycja powinna być zlokalizowana jak najdalej od siedlisk ludzkich z uwzględnieniem oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w szczególności na ludność zamieszkującą najbliżej położone nieruchomości; [10] Opinia Departamentu Zdrowia Publicznego wskazuje, że odległość powinna wynosić minimum 2-4 km. Ta odległość minimalizuje wpływ pola elektromagnetycznego, efektu migotania cienia i infradźwięków na ludzi przebywających w okolicy turbin. Uwaga została uwzględniona. Inwestycja powinna być zlokalizowana jak najdalej od siedlisk ludzkich z uwzględnieniem oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w szczególności na ludność zamieszkującą najbliżej położone nieruchomości. Stanowisko Gminy w odniesieniu do uwag i wniosków dotyczących kwestii środowiskowych zawarto w uzasadnieniu wydanej decyzji. I tak np. uwzględniono uwagi mieszkańców dotyczące zbyt małej odległości elektrowni wiatrowej od zabudowy mieszkaniowej, nie uwzględniono natomiast uwag dotyczących przeprowadzenia referendum, kondycji finansowej wnioskodawcy, korzyści finansowych dla gminy, wpływu przedsięwzięcia na wartość okolicznych nieruchomości.

W ewidencji skarg i wniosków Urząd Gmin Niechlów w latach: 2013, 2014, 2016 i w pierwszym półroczu 2018 r. nie zarejestrował żadnej skargi. Jedną skargę zarejestrowano w 2015 r. oraz trzy skargi zarejestrowano w 2017 r. Ujęte w tej ewidencji skargi nie dotyczyły konsultacji społecznych w związku z wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.

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

W postępowaniu dotyczącym wydania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia pn. „Budowa farmy wiatrowej”, wskazano 172 strony postępowania. W postępowaniu nie uczestniczyły organizacje ekologiczne.

(dowód: akta kontroli 203 – 218, 219 -222, 238 – 282, 304 – 327, 371, 579-584, 633 - 637)

Ustalono
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

Urząd prowadząc sprawę wydania środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia polegającego na „Budowie farmy wiatrowej”, nie ustalił stron postępowania, do czego był zobligowany przepisami art. 28 kpa, w związku z art. 10 kpa, wskazując w obwieszczeniach wykaz działek wymienionych we wniosku inwestora, bez zweryfikowania prawidłowości ustalenia stron postępowania, na co wskazało Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Legnicy w decyzji z dnia 20 czerwca 2016 r..

(dowód akta kontroli str. 545- 568, 569- 571, 579 – 583, 584)

Ocena częściowa

W toku postępowania o wydanie decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia polegającego na „Budowie farmy wiatrowej” przeprowadzono rozprawę administracyjną, w której uczestniczyli m.in. przedstawiciele społeczności lokalnej oraz inwestor. Nie ustalono natomiast wszystkich stron tego postępowania, do czego obligowały stosowne przepisy kpa. W trakcie prowadzonego postępowania przyjmowano uwagi i wnioski zgłaszane przez uczestników konsultacji oraz udzielano na nie m.in. pisemnie odpowiedzi.

3. Przeprowadzenie, dokumentowanie, przebieg i rezultaty konsultacji

3.1. Przygotowanie konsultacji społecznych

Opis stanu
faktycznego

Gmina Niechlów konsultowała z mieszkańcami sprawy związane ze środowiskowymi uwarunkowaniami realizacji „Budowy farmy wiatrowej”. Celem konsultacji było zapoznanie społeczności lokalnej z planowaną budową oraz warunkami eksploatacji takiej elektrowni. Materiałami do konsultacji były obligatoryjne załączniki do wniosku o wydanie decyzji, tj. informacje techniczne dotyczące planowanej inwestycji oraz jej usytuowanie w terenie. W związku z uznaniem, że inwestycja ta może istotnie oddziaływać na środowisko, wnioskodawca zobligowany został do dostarczenia Raportu ooś. W ocenie prawidłowości przygotowanego Raportu ooś uczestniczył PPIS w Górze oraz RDOŚ we Wrocławiu. O każdym etapie postępowania administracyjnego społeczność lokalną informowano poprzez publikowanie stosownego obwieszczenia, na stronie internetowej BIP Urzędu Gminy Niechlów, na tablicy ogłoszeń w Urzędzie oraz za pośrednictwem sołtysów w poszczególnych miejscowościach Gminy. Umożliwiano zainteresowanym sprawą mieszkańcom zapoznanie się z dokumentacją techniczną, raportem oddziaływania na środowisko, opiniami PPIS oraz RDOŚ. Przedstawiciel wnioskodawcy bezpośrednio udzielał odpowiedzi na pytania mieszkańców.

Aktywność mieszkańców przejawiała się głównie w obszarach tematycznych dotyczących negatywnego wpływu elektrowni wiatrowych na zdrowie, wpływu przedsięwzięcia na wartość nieruchomości oraz ewentualnych problemów z uzyskaniem pozwoleń administracyjnych na zabudowę działek znajdujących się w oddziaływaniu. Pani Wójt wskazała, iż *najmniejsze zainteresowanie mieszkańców Gminy przedmiotowym postępowaniem było na etapie wszczęcia postępowania. Największe zainteresowanie budził końcowy etap przedmiotowego postępowania, tuż przed wydaniem decyzji, po otrzymaniu opinii PPIS w Górze u uzgodnień RDOŚ we Wrocławiu. Nie odnotowano ilości osób, które zapoznały się z dokumentacją sprawy.*

W decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 20 czerwca 2016 r. wskazano, że: [1] pierwsza decyzja środowiskowa była wadliwa, gdyż opinia organu sanitarnego nie została wydana w oparciu o ostateczny Raport ooś, co było wynikiem wydania przez PPIS postanowienia z dnia 12 sierpnia 2014 r., tj. przed

ostatecznym uzupełnieniem Raportu ooś przez Inwestora, po wezwaniach do uzupełnień przez RDOŚ. PPIS w Górze nie odniósł się do uzupełnień Raportu ooś; [2] przytoczono w uzasadnieniu stanowisko PPIS w Górze, jako podstawy negatywnego rozstrzygnięcia, powołującego się na dokument „Aktualizacja Studium przestrzennych uwarunkowań rozwoju energetyki wiatrowej w województwie dolnośląskim 2011” przyjętego uchwałą Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 3 kwietnia 2012 r. nie stanowiącego źródła prawa powszechnie obowiązującego; [3] Urząd powinien ocenić przedstawiony Raport ooś również w aspekcie przedstawionych wariantów przedsięwzięcia, wskazując równocześnie na unormowanie prawne w tym zakresie zawarte w art. 66 ust.1 pkt 5 *ustawy uioś*. Wskazano, że w opracowaniu były dwa warianty alternatywne i że nie opisano wariantu najkorzystniejszego dla środowiska nie dokonano także szczegółowej oceny dokonanego wyboru.

Przywołane powyżej kwestie nie miały wpływu na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy, ponieważ ponownie przeprowadzono postępowanie w wyniku decyzji organu odwoławczego¹¹.

3.2. Przygotowanie i prowadzenie spotkań konsultacyjnych

Postępowanie administracyjne dotyczące określenia środowiskowych uwarunkowań budowy elektrowni wiatrowej i jej eksploatacji zrodziło konieczność spotkań z mieszkańcami. Tym samym przeprowadzono rozprawę administracyjną oraz bezpośrednie spotkania z mieszkańcami poszczególnych miejscowości zainteresowanych tematem. Z przebiegu rozprawy sporządzono protokół wskazując imiona i nazwiska ośmiu uczestników rozprawy, w tym jednego przedstawiciela Gminy Niechlów, jednego przedstawiciela wnioskodawcy. W części informującej o toku rozprawy wskazano pytania kierowane do przedstawiciela wnioskodawcy oraz jego odpowiedzi. Uczestnicy rozprawy podpisali protokół odzwierciedlający jej przebieg.

Prezentując w protokole rozprawy uczestników nie wzmiankowano, w jakim charakterze występowało sześciu uczestników nie będących przedstawicielami Gminy czy też inwestora. Wójt wskazała, że *celem przeprowadzenia rozprawy administracyjnej było dokonanie szybkiej konfrontacji poglądów i uzgodnienie wspólnego stanowiska stron. Zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego strony podczas rozprawy miały prawo wypowiedzieć się w przedmiotowej sprawie, a protokół z rozprawy administracyjnej stanowił dowód w postępowaniu administracyjnym. Uproszczenie postępowania administracyjnego oraz możliwość wypowiedzenia i częściowego zrozumienia się stron zostało osiągnięte, jednakże nie doszło do uzgodnienia wspólnego stanowiska stron.*

Z treści protokołu wynikało, że kierowano pytania do przedstawiciela inwestora dotyczące m.in: zmiany przepisów w zakresie odległości turbin od zabudowań, ilości spółek, którymi zarządza wnioskodawca, utraty wartości nieruchomości zlokalizowanych w pobliżu turbin, możliwości zmiany użytkowania gruntu w sąsiedztwie elektrowni wiatrowej, planowania kolejnych farm wiatrowych, dlaczego dane będące załącznikiem do wniosku opiera się na symulacjach, a nie opiera się na rzeczywistych badaniach, czy zostanie zachowany pierwotny stan дренаżu. Przedstawiciel inwestora poinformował, że o wszelkich szkodach powstałych w wyniku realizacji przedsięwzięcia należy informować inwestora realizującego przedsięwzięcie.

W dniach: 15 grudnia 2015 r, 15 – 17 lutego 2016 r. oraz w dniach 22 - 23 marca 2016 r. odbyły się spotkania z mieszkańcami miejscowości: Bogucin, Naratów, Łękanów, Siciny i Tarpno. W spotkaniach brali udział przedstawiciele Urzędu Gminy

¹¹ Decyzja z dnia 24 marca 2017 r., gdzie wskazano na niezgodność z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Niechlów: Wójt, pracownicy komórek merytorycznych, radny oraz sołtys. Spotkania przebiegały według następującego schematu: pracownica Urzędu Gminy omówiła procedurę poczynając od wszczęcia postępowania, poprzez otrzymane opinie i uzgodnienia z PPIS w Górze oraz RDOŚ we Wrocławiu, poprzez postępowanie z udziałem społeczeństwa do stanu na dzień przeprowadzenia spotkania. Wskazano, że do Wójta wpłynęły liczne protesty mieszkańców nie wyrażających zgody na budowę farmy wiatrowej. Na spotkaniach omówiono kolejno poszczególne zarzuty oraz przedstawiono stanowisko Urzędu w odniesieniu do każdego z zarzutów. Mieszkańcy przedstawiali własne stanowiska, powołując się na konkretne opracowania, przeprowadzano również badania ankietowe. Przebieg spotkań odzwierciedlano w protokołach z załączonymi listami obecności. Przebieg przykładowego spotkania z mieszkańcami miejscowości Łękanów przedstawiono w protokole następująco: *Protokół ze spotkania przeprowadzonego na świetlicy wiejskiej w Łękanowie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizacji przedsięwzięcia pod nazwą: „Budowa i eksploatacja farmy wiatrowej Niechlów o łącznej mocy do 35 MW w obrębie geodezyjnym miejscowości Łękanów, Naratów, Bogucin i Siciny”*.

Dnia 15 lutego 2016 r. o godzinie 18:00 w miejscowości Łękanów odbyło się spotkanie z udziałem mieszkańców. W spotkaniu również uczestniczyli Wójt Gminy Niechlów, Radny Gminy Niechlów, pracownicy Urzędu Gminy Niechlów oraz pełnomocnik Wnioskodawcy. Po części informacyjnej przeprowadzona została ankieta w celu poznania opinii lokalnej społeczności na temat planowanego przedsięwzięcia. Przebieg konsultacji realizowanych w trakcie tego spotkania odzwierciedlono w formie stosownego protokołu.

Ponadto przebieg konsultacji na spotkaniu, na którym Gmina ustosunkowała się do wcześniej sygnalizowanych uwag mieszkańców odzwierciedlono w m.in. protokole z dnia 23 marca 2016 r. ze spotkania przeprowadzonego na świetlicy wiejskiej w Bogucinie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizacji przedsięwzięcia pod nazwą: „Budowa farmy wiatrowej”.

Wszystkie spotkania były protokołowane, do protokołów załączono listy obecności.

(dowód: akta kontroli str. 203 -218, 219 – 223, 238 – 282, 372 – 374, 633- 637)

3.3. Prezentowanie przez obywateli uwag i wniosków dotyczących planowanej inwestycji

Wnioski i uwagi mieszkańcy składali w formie pisemnej, jako pisma indywidualnych osób lub podpisując się z imienia i nazwiska pod protestami zbiorowymi. Uwagi zgłaszano także drogą internetową.

Na etapie postępowania prowadzonego z udziałem społeczeństwa do organu wpłynęły pisma¹² od indywidualnych mieszkańców. Dokumentami z dnia 18 stycznia 2016 r. udzielono na nie odpowiedzi.

W zbiorowym proteście mieszkańców Naratowa, wsi znajdującej się w bezpośrednim sąsiedztwie planowanej inwestycji, zwrócono uwagę, m.in. na fakt, że farma wiatrowa może niekorzystnie wpłynąć na zdrowie mieszkańców – wskazując na opinię prof. Jerzego Jurkiewicza.

Protest poparty przez 99 osób, w swej treści zawierał większość zastrzeżeń kierowanych przez indywidualnych mieszkańców.

Wnioski i uwagi podczas rozprawy administracyjnej kierowano w formie ustnej, prezentując ich treść w protokole z rozprawy administracyjnej. Urząd odpowiadał na wnioski i skargi w trakcie spotkań z mieszkańcami poszczególnych miejscowości. Jako jedną z przyczyn negatywnego rozstrzygnięcia wniosku inwestora o ustalenie

¹² Były to sprawy: ROŚ.6220.39.12.2013, ROŚ.6220.40.12.2013, ROŚ.6220.41.12.2013, ROŚ.6220.42.12.2013, ROŚ.6220.43.12.2013).

środowiskowych uwarunkowań realizacji tego przedsięwzięcia Wójt wskazała negatywną opinię społeczności lokalnej w tej sprawie.¹³ Treść wniosków oraz odniesienie się do ich treści zaprezentowano także w uzasadnieniu decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań dla realizacji przedsięwzięcia Budowa farmy wiatrowej.

(dowód: akta kontroli 171-175, 219 -222, 286-30, 304 – 326, 424- 488, 510 – 514, 516 -517, 633 – 637)

3.4. Przestrzeganie zasad prawidłowego prowadzenia konsultacji społecznych

3.4.1. Konsultacje społeczne w trakcie podejmowania decyzji w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia sprowadzały się głównie do poinformowania społeczeństwa o takim przedsięwzięciu oraz do zgromadzenia opinii mieszkańców o tym przedsięwzięciu. Z przedłożonej do kontroli dokumentacji wynika m.in. że konsultacje w sprawie budowy i eksploatacji farmy wiatrowej prowadzono w dobrej wierze. Zgłaszane opinie krytyczne dotyczące przedsięwzięcia znalazły odzwierciedlenie w sposobie realizacji konsultacji i w prowadzonym postępowaniu. Zareagowano na potrzeby doinformowania mieszkańców organizując spotkania mieszkańców Gminy z inwestorem i pracownikiem prowadzącym sprawę w Urzędzie. Reagowano na indywidualne pisma mieszkańców, udzielając im pisemnych odpowiedzi. Przeprowadzono badania ankietowe w celu poznania preferencji mieszkańców. Umożliwiono mieszkańcom zapoznanie się z dokumentacją sprawy, w tym z opiniami organów inspekcji sanitarnej i ochrony środowiska. Przedstawiano obiektywnie korzyści dla Gminy i jej mieszkańców oraz w ślad za zgłaszanymi wątpliwościami zaprezentowano stanowiska osób wskazujących na negatywne skutki na środowisko naturalne, zdrowie mieszkańców oraz zmianę warunków ekonomicznych funkcjonowania nieruchomości położonych w zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia.

3.4.2. Gmina upowszechniła informacje o realizowanym przedsięwzięciu poprzez obwieszczenia na stronach internetowych BIP Urzędu Gminy, tablicy ogłoszeń w Urzędzie oraz w sołectwach Gminy. Temat farmy wiatrowej omawiany był na posiedzeniach Rady Gminy Niechlów. W związku z toczącą się dyskusją w sprawie szkodliwości przedsięwzięcia dla środowiska i mieszkańców umożliwiono wszystkim zainteresowanym mieszkańcom udział w spotkaniach z inwestorem, przedstawicielem Rady Gminy, Wójtem Gminy oraz pracownikiem Urzędu zajmującym się przedmiotową sprawą. Stanowisko mieszkańców zaprezentowano w uzasadnieniu decyzji rozstrzygającej wniosek o wydanie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia.

3.4.3. Przebieg postępowania w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia był na bieżąco upubliczniany w formie obwieszczeń, zainteresowani mogli zapoznać się z dokumentacją sprawy. Uwagi mieszkańców zgłaszane w trakcie zorganizowanych spotkań, były odzwierciedlane w protokołach spotkań wraz z udzielonymi odpowiedziami. W upublicznionych dokumentach finalizujących postępowanie, tj. w decyzjach wydanych w tej sprawie, wzmiankowano o zgłoszonych uwagach wraz z odniesieniem się do ich treści.

3.4.4. Urząd przekazywał w terminie do jednego miesiąca pisemne odpowiedzi w związku z indywidualnymi uwagami mieszkańców przekazanymi w związku z badaną inwestycją. Uczestnicy spotkań uzyskiwali odpowiedzi w czasie ich trwania. Cała społeczność mogła zapoznać się ze stanowiskiem Gminy w związku z zgłoszonymi uwagami w uzasadnieniu decyzji wydanej po rozpatrzeniu wniosku

¹³ SKO w decyzji SKO/OS-414/43/2016 z dnia 20 czerwca 2016 r. wskazało, iż taka opinia nie może być przyczyną negatywnego rozstrzygnięcia wniosku.

o ustalenie środowiskowych uwarunkowań realizacji tego przedsięwzięcia. Rozpatrując wniosek w sprawie środowiskowych uwarunkowań budowy i eksploatacji farmy wiatrowej w Niechlowie Wójt Gminy odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań dla tego przedsięwzięcia wskazując głównie braki formalne, nie usunięte przez wnioskodawcę, niemniej jednak w uzasadnieniu szczegółowo wzmiankowano o złożonych skargach i wnioskach oraz odniesiono się do ich treści.

3.4.5. Wójt wydając decyzję o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia przeprowadził konsultacje, w wyniku których uzyskał wiedzę w zakresie stosunku społeczności lokalnej do tej sprawy. Wszystkie zainteresowane postępowaniem strony miały możliwość zapoznania się z jej przedmiotem oraz mogły wnieść swoje uwagi. Wójt w uzasadnieniu decyzji przedstawiła wyniki konsultacji ze społeczeństwem wskazując, że większość mieszkańców była przeciwna lokalizacji farmy wiatrowej na terenie Gminy.

3.5. Wykorzystanie opinii obywateli dotyczących realizowanych inwestycji

Przedstawiciele społeczności lokalnej wnosząc swoje uwagi do sprawy powoływali się na źródła wiedzy dotyczące przedmiotu sprawy. Między innymi wskazywano na dokumenty: Studium Przestrzennych Uwarunkowań Rozwoju Energetyki Wiatrowej w Województwie Dolnośląskim opracowane przez Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu¹⁴ oraz Aktualizację Studium przestrzennych uwarunkowań rozwoju energetyki wiatrowej w województwie dolnośląskim 2011¹⁵.

Rozpatrując wniosek w sprawie środowiskowych uwarunkowań „Budowy farmy wiatrowej” w Niechlowie, Wójt Gminy odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań dla tego przedsięwzięcia wskazując głównie braki formalne wniosku skierowanego do Urzędu, które pomimo wezwań nie zostały usunięte przez wnioskodawcę. W uzasadnieniu decyzji szczegółowo wzmiankowano o złożonych skargach i wnioskach oraz odniesiono się do ich treści. Decyzję wydano pozyskując wcześniej wiedzę o tym, jaka była opinia miejscowej społeczności o planowanym przedsięwzięciu.

(dowód: akta kontroli str. 169 – 170, 171- 175, 179- 183, 199-200, 203 – 218, 238-282, 286- 301, 303, 304-326, 330-331,332-343, 344-370, 424-488, 503 - 504, 518 – 519)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że do konsultacji społecznej udostępniono wadliwą opinię organu sanitarnego, która nie odnosiła się m.in. do zmian w Raporcie ooś oraz wskazywała przepis nie stanowiący źródła prawa. Ponadto w toku prowadzonego postępowania Urząd nie ocenił Raportu ooś w aspekcie przedstawionych wariantów przedsięwzięcia oraz unormowań prawnych w tym zakresie zawartych w art. 66 ust.1 pkt 5 ustawy o uioś. Na nieprawidłowości te uwagę zwróciło Samorządowe Kolegium Odwoławcze w wydanej decyzji z dnia 20 czerwca 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 591- 605, 633- 637)

Ocena cząstkowa

Wójt Gminy, traktując obywateli w sposób partnerski, prawidłowo przygotowała i prowadziła konsultacje społeczne, korzystając z wielu różnych metod ich przeprowadzenia. Na każdym etapie, pisemnie i z należytą starannością dokumentowano ich przebieg, odpowiadając merytorycznie na składane uwagi

¹⁴ Autorzy: prof. dr hab. inż. Adam Janiak, członek PAN, wiceprzewodniczący Komitetu Informat. PAN, prof. dr hab. inż. Leszek Pływacz, Dyrektor Instytutu Kształtowania i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, prof. dr hab. n. med. Maria Podolak-Dawidziak, członek Komitetu Patofizjologii PAN prof. dr hab. n. med. Piotr Ponikowski, członek Komitetu Patofizjologii PAN prof. dr hab. Stanisław Staško, członek Komitetu Nauk Geologicznych PAN dr inż. Henryk Wojciechowski, ekspert od elektrowni wiatrowych prof. dr hab. Andrzej Żelaźniewicz, członek PAN, przewodniczący Komitetu Nauk Geologicznych PAN

¹⁵ Dokument przyjęty przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego uchwałą nr 2082/N/12 z dnia 3.04.2012 r.

i wnioski. W rezultacie, uzyskano rzetelną wiedzę na temat opinii obywateli o realizowanej inwestycji, która uwzględniona została w postępowaniu zakończonym decyzją o odmowie określenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na „Budowie farmy wiatrowej”.

IV. Wnioski

Wniosek
pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁶ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

Zapewnienie stosowania postanowień uchwały nr III/13/2014 Rady Gminy Niechlów z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Niechlów, do prowadzenia konsultacji społecznych w procesie wydawania decyzji środowiskowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 we Wrocławiu.

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 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.

Wrocław, dnia grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

Kontroler
Paweł Matuszak
Główny specjalista k.p.

.....
Podpis

.....
podpis

¹⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.