



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.024.02.2018

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	Andrzej Siekierka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LWR/204/2018 z dnia 24 września 2018 r. <i>(dowody: akta kontroli Tom I str. 1-2)</i>
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Środzie Śląskiej, Plac Wolności 5, 55-300 Środa Śląska (dalej: „Urząd” lub „Gmina”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Adam Ruciński, Burmistrz Środy Śląskiej od dnia 1 grudnia 2014 r. do nadal (dalej: „Burmistrz”). Poprzednio funkcję tą pełnił Pan Bogdan Krasucki. <i>(dowód: akta kontroli Tom I str. 303)</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Urząd w zakresie prowadzenia konsultacji społecznych w związku z planowanym przedsięwzięciem pn. „Budowa zakładu naprawy silników samolotowych”², 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 środowisko³ (dalej: „ustawa o uioś”) uzyskania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych⁴ (dalej: „decyzja środowiskowa”).

Kontrola NIK wykazała, że w Urzędzie zapewniono kadrowe i organizacyjne warunki do przeprowadzenia konsultacji społecznych. Burmistrz nie wywiązał się jednak z obowiązku wynikającego z art. 10 ustawy o uioś, w zakresie określenia w strukturach organizacyjnych Urzędu, kto jest odpowiedzialny za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie. Dodatkowo również w Regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach obowiązków pracowników nie określono zadań związanych z prowadzeniem konsultacji społecznych.

Konsultacje społeczne dotyczące ww. przedsięwzięcia przeprowadzone zostały zgodnie z ustawą o uioś. Niemniej jednak w procesie ich przeprowadzenia nie wypełniono obowiązków nałożonych prawem miejscowym.

W toku postępowania o wydanie decyzji środowiskowej dla przedmiotowej inwestycji zorganizowano spotkania z mieszkańcami oraz dodatkowo uczestnicy konsultacji składali do Urzędu uwagi i wnioski dotyczące tego procesu. Nie udzielano na nie pisemnych odpowiedzi. Uwzględniono je natomiast na etapie uzupełniania Raportu

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 „Budowa zakładu serwisowania i naprawy silników lotniczych w Środzie Śląskiej na działkach w obrębie ewidencyjnym Święte i Juszczyń”, przewidzianego do realizacji na działkach nr 557/6, 8/10, 118/8 AM-2 obręb Święte i 192/7 AM-2 obręb Juszczyń”

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2081.

⁴ 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.

oceny oddziaływania na środowisko (dalej: „Raport oos”), jak również zgodnie z art. 37 ustawy o uioś, w uzasadnieniu wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla tej inwestycji.

W prowadzonym postępowaniu aktywnie uczestniczyły organizacje ekologiczne, które do samego końca negowały zasadność wydania pozytywnej decyzji środowiskowej. Niewątpliwie działalność ta miała wpływ na podniesienie jakości merytorycznej zarówno dokumentacji niezbędnej do wydania decyzji środowiskowej, jak i też samej decyzji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

*Opis stanu
faktycznego*

W latach 2015-2018 (I półrocze) Burmistrz Środy Śląskiej przeprowadził 19 postępowań dotyczących wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w związku z realizacją zadań inwestycyjnych na terenie Gminy. Spośród 19 wydanych decyzji środowiskowych w jednym przypadku, który objęty został badaniami kontrolnymi, wniesiono odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu (dalej: „SKO”) oraz do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (dalej: „WSA”).

Wydana przez Burmistrza Środy Śląskiej w dniu 8 marca 2017 r. decyzja środowiskowa dotyczyła wniosku z dnia 28 września 2016 r. Sp. z o.o. z Warszawy, dla przedsięwzięcia pn. „Budowa zakładu naprawy silników samolotowych”.

W złożonym wniosku wskazano m.in., że inwestycja zostanie usytuowana na terenie o powierzchni ok. 13,4 ha. Bilans terenu dla projektowanego przedsięwzięcia przedstawiał się następująco: [1] budynki zakładu - około 32.800 m², [2] chodniki - około 5.000 m², [3] drogi - około 25.100 m², [4] parkingi - około 20.300 m², [5] tereny zielone - około 51.400 m².

W zakładzie planowano prowadzenie remontów i prac serwisowych silników lotniczych w liczbie do 250 silników na rok. Przewidywano przeprowadzanie do 400 testów silników rocznie. Zakład miał być eksploatowany do 24 h/dobę.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 133-171, 173-176, 179-180, 201-204, 216, 224-238, 255-275, 291-292, 301-302, 348, Tom II str. 226-230)

1.1. Opracowanie dokumentów planistycznych w obszarze zagospodarowania przestrzennego

Lokalizacja zakładu serwisowania i naprawy silników lotniczych na wnioskowanym terenie była zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, przyjętym Uchwałą Nr XXVI/222/08 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w obrębach Komorniki, Święte, Juszczyń, gmina Środa Śląska i zmienionym Uchwałą nr XLI/361/14 z dnia 28 maja 2014 r. Zgodnie z zapisami zawartymi w ww. planie, działki nr 118/8, nr 557/6, nr 8/10, obręb Święte i nr 192/7, obręb Juszczyń położone są na terenie aktywności gospodarczej (1AG), przez którą należy rozumieć obiekty i urządzenia przeznaczone dla prowadzenia działalności produkcyjnej, rzemieślniczej, magazynowej, składowej oraz usług, w szczególności z zakresu handlu hurtowego i detalicznego, obsługi komunikacji samochodowej, wraz z towarzyszącymi obiektami administracyjnymi i socjalnymi, z wykluczeniem działalności związanej ze składowaniem odpadów. Dodać przy tym należy, że ww.

działki ulokowane są na obszarze Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (dalej: „LSSE”), a więc w miejscu dedykowanym inwestycjom przemysłowym⁵.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 52-132)

1.2. Struktura organizacyjna Urzędu oraz procedury w zakresie konsultacji społecznych

Zarządzeniem nr 161/2015 Burmistrza Środy Śląskiej z dnia 16 września 2015 r. w sprawie wprowadzenia tekstu jednolitego Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Środzie Śląskiej⁶ ustanowiono zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu. W strukturze organizacyjnej wyodrębniono m.in. Wydział Spraw Komunalnych Środowiska i Rolnictwa (dalej: „Wydział KŚR” lub „Wydział”). Do zadań Wydziału należało prowadzenie spraw związanych z obszarem komunalnym, środowiskiem, jego ochroną i udostępnianiem informacji o środowisku, gospodarką wodną i ochroną przed zanieczyszczeniami, ochroną roślin oraz gospodarką leśną i rolną na terenie Gminy. Spośród 37 szczegółowo określonych zadań jedno (nr 5) dotyczyło opiniowania projektów budowlanych w zakresie oddziaływania obiektów na środowisko naturalne, wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z procedurą określoną ustawą o uioś.

W badanym okresie w Wydziale zatrudnionych było sześciu pracowników. Do zadań czterech⁷ z nich należało m.in. opiniowanie projektów budowlanych w zakresie oddziaływania obiektów na środowisko naturalne oraz wydawanie decyzji środowiskowych.

Rada Miejska w Środzie Śląskiej uchwałą nr XLVIII/420/06 z dnia 30 sierpnia 2006 r. określiła zasady i tryb konsultacji z mieszkańcami Gminy. W uchwale zawarto m.in. następujące zapisy: w § 1 ust. 1 - konsultacje z mieszkańcami Gminy Środa Śląska „przeprowadza się w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla Gminy w celu poznania opinii mieszkańców”. Jednocześnie w ustępie 2 ww. uchwała precyzuje, że oprócz przypadków przewidzianych ustawą, konsultacjom z mieszkańcami podlegają w szczególności następujące zakresy spraw: [1] Program Rozwoju Lokalnego Gminy Środa Śląska, [2] Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Środa Śląska.

Zgodnie z § 2 ust. 6 uchwały wyniki konsultacji mają charakter opiniodawczy, a ich wyniki nie są wiążące, chyba że ustawa stanowi inaczej.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 3-15, 17, 19-51)

⁵ Zgodnie z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 215), Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna ustanowiona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1997 r. w sprawie ustanowienia legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz. U. poz. 274, ze zm.), obejmuje grunty położone m.in. w podstrefie Środa Śląska m.in. obręby ewidencyjne: Juszczyn, Komorniki, Święte, gmina Środa Śląska. Jak wskazano w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dz. U. Nr 158, poz. 1245 ze zm.), zgodnie z założeniami pierwotnego planu rozwoju strefy, wprowadzonego rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 2 grudnia 1997 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dz. U. Nr 153, poz. 1003), funkcjonowanie LSSE miało doprowadzić m.in. do utworzenia nowych miejsc pracy dzięki stworzeniu pełnej infrastruktury na obszarze strefy oraz do zapewnienia kompleksowych usług na najwyższym poziomie dla wyselekcjonowanej grupy inwestorów.

⁶ Zmieniony Zarządzeniami: nr 218/2015 z dnia 11 grudnia 2015 r.; nr 234/2016 z dnia 31 grudnia 2016 r.; nr 3/2017 z dnia 3 stycznia 2017 r.; nr 246/2017 z dnia 24 listopada 2017 r.

⁷ (1) Kierownik Wydziału - wykształcenie wyższe mgr politologii, ukończyła dodatkowo studia podyplomowe w zakresie prawa ochrony środowiska. Pracownik ukończył dwa szkolenia z zakresu decyzji środowiskowych w 2016 r.; (2) Inspektor - wykształcenie średnie – technik melioracji. Pracownik ukończył sześć szkoleń z zakresu decyzji środowiskowych w latach 2007-2010; (3) Inspektor ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami - wykształcenie wyższe w zakresie ochrony środowiska. Pracownik nie uczestniczył w szkoleniach z zakresu decyzji środowiskowych oraz dotyczących konsultacji społecznych; (4) Inspektor ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami - wykształcenie wyższe w zakresie inżynierii środowiska. Pracownik nie uczestniczył w szkoleniach z zakresu decyzji środowiskowych oraz dotyczących konsultacji społecznych.

1.3. Transparentność postępowania organów Gminy w procedurze lokalizacji inwestycji

Od dnia złożenia wniosku do Urzędu (data wpływu – 29 września 2016 r.) o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. „Budowa zakładu naprawy silników samolotowych” sprawą zajmowali się:

1) merytorycznie pracownik Wydziału KŚR oraz Inspektor ds. ochrony środowiska i gospodarki odpadami do dnia 13 grudnia 2016 r. Postanowieniem z dnia 14 grudnia 2016 r. wydanym na podstawie art. 24 § 3 oraz art. 24 § 1 pkt 1 i 4 Kpa, Kierownik Wydziału KŚR, wyłączył ww. pracownika od udziału w niniejszym postępowaniu z uwagi na uprawdopodobnione istnienie okoliczności, mogących mieć wpływ na bezstronność pracownika, będącego w związku małżeńskim z wiceprezesem Stowarzyszenia Ekologiczna Wieś, które było uczestnikiem postępowania administracyjnego dotyczącego przedmiotowej decyzji.

W związku z powyższym, wnioskiem z dnia 14 grudnia 2016 r. Burmistrz Środy Śląskiej, działając na podstawie art. 26 § 3, w związku z art. 26 § 2 pkt. 1 i 2 Kpa wystąpił do SKO o wyłączenie organu z postępowania administracyjnego i wyznaczenie innego organu do załatwienia sprawy.

SKO postanowieniem z dnia 19 grudnia 2016 r. odmówiło wyznaczenia organu do załatwienia sprawy dotyczącej wydania decyzji środowiskowej dla budowy zakładu naprawy silników samolotowych, uzasadniając że nie zachodzą przesłanki do wyłączenia. Ww. postanowienie nie podlegało zaskarżeniu. Burmistrz Środy Śląskiej wnioskiem z dnia 3 stycznia 2017 r., działając na podstawie art. 26 § 2 i 26 § 3 Kpa, w związku z zaistnieniem przesłanek określonych w art. 24 § 3 Kpa, wystąpił do SKO o ponowne rozpatrzenie sprawy wyznaczenia innego organu do załatwienia przedmiotowej sprawy administracyjnej. Natomiast pismem z dnia 13 stycznia 2017 r. wycofał przedmiotowy wniosek. SKO ostatecznym postanowieniem z dnia 25 stycznia 2017 r. stwierdziło niedopuszczalność wniosku Burmistrza o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej postanowieniem SKO z dnia 19 grudnia 2016 r.

W związku z powyższym Burmistrz do przeprowadzenia przedmiotowego postępowania, na podstawie art. 22 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych*⁸, zatrudnił w Wydziale KŚR na czas określony od dnia 12 stycznia 2017 r. do dnia 10 marca 2017 r. innego pracownika przeniesionego na ten okres z Wydziału Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miejskiego we Wrocławiu. W informacji uzyskanej z Urzędu Miejskiego we Wrocławiu wskazano, że pracownik ten posiada wykształcenie wyższe w zakresie ochrony środowiska oraz ukończył szkolenia m.in. z zakresu ocen oddziaływania na środowisko w procesie inwestycyjnym, dostępu do informacji publicznej;

2) Kierownik Wydziału KŚR w zakresie nadzoru i kierownictwa,

3) Zastępca Burmistrza Środy Śląskiej Pan Przemysław Babiński w zakresie bezpośredniego zwierzchnictwa i koordynacji do dnia 14 listopada 2016 r. (zrezygnował z pełnionej funkcji).

Sprawę budowy zakładu naprawy silników samolotowych omawiano na 10 sesjach Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej, czterech w 2016 r.⁹ i sześciu w 2017 r.¹⁰ Z protokołów z ww. sesji wynika, że Burmistrz oraz inni pracownicy Urzędu na bieżąco odpowiadali na pytania radnych dotyczące prowadzonego postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej.

⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 1260 ze zm.

⁹ Sesje w dniach: 3 listopada, 17 listopada, 7 grudnia i 28 grudnia.

¹⁰ Sesje w dniach: 25 stycznia, 15 lutego, 1 marca, 7 kwietnia, 31 maja i 28 czerwca.

Relacje z sesji Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej transmitowane były w Internecie, w związku z czym były dostępne dla wszystkich zainteresowanych mieszkańców.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 16, 18, 181-182, 241-242, 245-251, 280-281, 284-288, Tom II str. 231-232, 251-365)

1.4. Informacja o zamiarze rozpoczęcia inwestycji

Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach skierowano do Gminy 28 września 2016 r. Zawiadomieniem z dnia 25 października 2016 r. Burmistrz Środy Śląskiej w oparciu o art. 73 ustawy o uioś oraz w art. 61 § 1 i 4 Kpa, wszczął postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Obwieszczenie w tej sprawie wydano w dniu 26 października 2016 r. na podstawie o art. 33 ust. 1 w związku z art. 79 ust. 1 ustawy o uioś. Obwieszczenie zostało podane do publicznej wiadomości, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt. 11 ww. ustawy poprzez udostępnienie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: „BIP”) Urzędu (<http://bip.srodaslaska.pl>) oraz wywieszenie na tablicach ogłoszeń Urzędu i w sołectwach Juszczyń, Komorniki i Święte, jak również w miejscu realizacji przedsięwzięcia (przystanek autobusowy przy zakładzie Pittsburgh Glass Works, ul. Szklana). W ww. obwieszczeniu poinformowano społeczeństwo m.in. o możliwości: zapoznania się z dokumentacją sprawy oraz składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 21-dniowy termin, tj. od 28 października 2016 r. do 17 listopada 2016 r. włącznie.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 172, 177)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz w latach 2016-2017 przeprowadził konsultacje społeczne w sprawie wydania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia pn. „Budowa zakładu naprawy silników samolotowych”, pomimo że nie została w tym przedmiocie wydana uchwała Rady Miejskiej, o podjęcie której winien był wystąpić stosownym wnioskiem. Wymagania w tym zakresie określone zostały w § 2 ust. 1 lit. e w zw. z § 1 ust. 3. uchwały nr XLVIII/420/06 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Środa Śląska.

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie Miejskim w Środzie Śląskiej konsultacje społeczne realizowane są w każdej sytuacji określonej przepisami prawa materialnego. W ramach aktualnej struktury organizacyjnej Urzędu Wydziały realizując zadania własne, wymagające przeprowadzenia konsultacji społecznych, przeprowadzają takie zgodnie z procedurami wynikającymi z prowadzonych postępowań i określone w przepisach szczególnych – np. Wydział KŚR – postępowania środowiskowe, Wydział GNA – postępowania mpzp, Wydział PRG – realizacja projektów unijnych, Wydział RPO – realizacja programu współpracy z NGO. Dodał również, że w przypadku postępowania objętego kontrolą prowadzono je na podstawie ustawy o uioś. Ustawodawca w powyższej ustawie w art. 33 i dalszych określił precyzyjnie i literalnie zasady udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji.

W odniesieniu do powyższego należy wskazać, że NIK nie kwestionuje prawidłowości przeprowadzenia procesu konsultacji w oparciu o przepisy ustawy o uioś. Niemniej jednak określenie dodatkowych wymogów związanych z tym procesem w prawie miejscowym, wymaga ich przestrzegania, co nie zostało dopełnione w ww. przypadku.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 233-249)

2. Ustawodawca w art. 10 ustawy o uioś zobowiązał Burmistrza do wyznaczenia w Urzędzie osoby zajmującej się udostępnianiem informacji o środowisku i jego

ochronie. Tym samym organy administracji, będące w posiadaniu informacji o stanie i ochronie środowiska, powinny wyraźnie w swoich strukturach organizacyjnych wskazać, kto jest odpowiedzialny za ich udzielanie, a informacje w tym zakresie zamieścić w BIP czy też np. na tablicach informacyjnych. Burmistrz nie wypełnił tego obowiązku. Również żaden z pracowników Urzędu zajmujący się decyzjami środowiskowymi, nie miał w zakresie obowiązków zadania wynikającego z ww. regulacji.

Burmistrz wyjaśnił, że zatrudniony (na czas określony) do przeprowadzenia przedmiotowego postępowania administracyjnego pracownik przeniesiony z Urzędu Miejskiego we Wrocławiu posiadał pełne kompetencje i kwalifikacje w zakresie procedury związanej z wydawaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

NIK wskazuje, że z przywołanego powyżej przepisu jednoznacznie wynika obowiązek wyznaczenia w Urzędzie osoby zajmującej się udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 246-249)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Zadania związane z prowadzeniem konsultacji społecznych nie zostały, w sposób bezpośredni, ujęte w Regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach obowiązków pracowników Urzędu. Ponadto 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.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 246-249)

Ocena częściowa

W Urzędzie zapewniono kadrowe i organizacyjne warunki do przeprowadzenia konsultacji społecznych. Niemniej jednak Burmistrz nie wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 10 ustawy o uioś, w zakresie określenia w strukturach organizacyjnych Urzędu, kto jest odpowiedzialny za udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie. Dodatkowo również w Regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach obowiązków pracowników nie określono zadań związanych z prowadzeniem konsultacji społecznych.

Burmistrz przeprowadził konsultacje społeczne w sprawie wydania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia pn. „Budowa zakładu naprawy silników samolotowych”, pomimo że nie wystąpił uprzednio z wnioskiem o ich przeprowadzenie do Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej, która to zgodnie z obowiązującym prawem miejscowym winna podjąć stosowną uchwałę w tym zakresie. Niezależnie od powyższego niezwłocznie po złożeniu w Urzędzie wniosku o wydanie decyzji środowiskowej, Burmistrz 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 przedsięwzięcia pn. „Budowa zakładu naprawy silników samolotowych”, zgodnie z postanowieniami art. 79 ust. 1 ustawy o uioś. Upubliczniano wszelkie informacje związane z tym postępowaniem administracyjnym. Obwieszczenia były podawane do publicznej wiadomości zgodnie z art. 3 ust.1 pkt. 11 ww. ustawy poprzez udostępnienie informacji na stronie BIP Urzędu oraz wywieszenie na tablicach ogłoszeń w Urzędzie i w trzech sołectwach oraz w miejscu realizacji przedsięwzięcia.

Przed wydaniem decyzji wymagającej udziału społeczeństwa Burmistrz, jako organ właściwy do jej wydania, bez zbędnej zwłoki, podał do publicznej wiadomości informacje o¹¹: [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 21-dniowy termin ich składania; [8] organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków; [9] stanowisku innych organów, to jest Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Środzie Śląskiej (dalej: „Inspektor Sanitarny”) oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu (dalej: „RDOŚ”). Sprawy środowiskowego uwarunkowania realizacji inwestycji były przedmiotem zorganizowanych przez Gminę spotkań z mieszkańcami.

Ponadto Urząd trzykrotnie¹² informował mieszkańców o zmianie terminu wydania decyzji środowiskowej dla przedmiotowej inwestycji.

Zawiadomieniem z dnia 8 marca 2017 r. zgodnie z art. 85 ust. 3 ustawy o uioś podano do publicznej wiadomości informację o wydaniu dla przedmiotowej inwestycji decyzji środowiskowej, o możliwości zapoznania się z jej treścią oraz dokumentacją sprawy. Treść niniejszego zawiadomienia została podana do publicznej wiadomości na stronie BIP Urzędu oraz poprzez wywieszenie na tablicach ogłoszeń w trzech sołectwach jak również na tablicy ogłoszeń w Urzędzie, a także w pobliżu miejsca planowanego przedsięwzięcia. Od decyzji tej dwie organizacje ekologiczne wniosły nieskuteczne odwołania najpierw do SKO, a następnie do WSA.

W ramach konsultacji społecznych dotyczących postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji środowiskowej dla „Budowy zakładu naprawy silników samolotowych” w dniu 15 listopada 2016 r. w świetlicach wiejskich w Komornikach i Święcie, a w dniu 16 listopada 2016 r. w świetlicy w Juszczyń - zostały zorganizowane spotkania z mieszkańcami. Zaproszenia były przekazywane mieszkańcom za pośrednictwem sołtysów wsi Juszczyń, Komorniki i Święcie, do których skierowano pisma z dnia 7 listopada 2016 r. W spotkaniach tych udział wzięli m.in. przedstawiciele inwestora, Burmistrz Środy Śląskiej, Starosta Powiatu Średzkiego, przedstawiciel Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, Dyrektor Państwowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Środzie Śląskiej, Komendant Państwowej Straży Pożarnej w Środzie Śląskiej, a także mieszkańcy miejscowości. Z ww. spotkań sporządzono w dniu 18 stycznia 2017 r. trzy notatki służbowe, w których odnotowano, że przebieg spotkań obejmował m.in.: [1] wprowadzenie i przedstawienie podstawowych informacji o planowanej inwestycji i jej genezie; [2] prezentacja multimedialna najważniejszych założeń i parametrów Raportu oos dla planowanej inwestycji; [3] dyskusję w przedmiotowej sprawie z udziałem mieszkańców i innych uczestników spotkania w formie pytań mieszkańców

¹¹ Obwieszczenie znak: KŚR.6220.16.5.2016 z dnia 26 października 2016 r., obwieszczenie znak: KŚR.6220.16.17.2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. w związku z wpłynięciem zmian i uzupełnień do przedłożonego przy wniosku Raportu oos przedmiotowej inwestycji, obwieszczeniem znak: KŚR.6220.16.24.2016, z dnia 23 stycznia 2017 r. w związku z wydanymi uzgodnieniami i opiniami przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu i Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Środzie Śląskiej.

¹² Zawiadomienie nr KŚR.6220.16.10.2016 z dnia 25 listopada 2016 r. o terminie wydania decyzji środowiskowej – wskazano termin 28 grudnia 2016 r., Zawiadomienie nr KŚR.6220.16.15.2016 z dnia 28 grudnia 2016 r. o terminie wydania decyzji środowiskowej – wskazano termin 31 stycznia 2017 r., Zawiadomienie nr KŚR.6220.16.26.2016 z dnia 27 stycznia 2017 r. o terminie wydania decyzji środowiskowej – wskazano termin 8 marca 2017 r.

i odpowiedzi osób merytorycznych, w szczególności autorów Raportu – poruszano zagadnienia związane m.in. z lokalizacją planowanej inwestycji, jej oddziaływaniem na środowisko (hałas, pobór wody, emisja powietrza, gospodarka odpadami itp.), korzyściami gospodarczymi płynącymi z lokalizacji inwestycji, procedurą środowiskową; [4] zaproszenie mieszkańców do udziału w wyjeździe studyjnym do podobnego zakładu serwisowania silników lotniczych w miejscowości Arnstadt w Niemczech; [5] indywidualne rozmowy mieszkańców z zaproszonymi gośćmi. Do notatki ze spotkania w Juszczyźnie załączono roboczy zapis z przebiegu spotkania w formie nagrania fonicznego (audio) prowadzonej dyskusji (za zgodą i wiedzą jej uczestników).

Ponadto w postępowaniu administracyjnym związanym z wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowej inwestycji uczestniczyli:

1) Pismem z dnia 14 listopada 2016 r. Przewodniczący Koła „Nowoczesna” w Środzie Śląskiej wystąpił o udostępnienie mu wersji elektronicznej dokumentacji przedmiotowej sprawy. Żądane dokumenty zostały przekazane w dniu 15 listopada 2016 r.

2) W dniu 21 listopada 2016 r. przedłożono w Urzędzie zawiadomienie o zamiarze zorganizowania w dniu 29 listopada 2016 r. zgromadzenia publicznego na drodze krajowej 94 w związku z „protestem przeciwko lokalizacji Zakładu Serwisowania i remontu silników lotniczych ze względu na rażące naruszenie norm ochrony środowiska naturalnego i narażenie mieszkańców Gminy i Powiatu na zwiększone ryzyko zanieczyszczeń przemysłowych w powietrzu i glebie”.

3) Pismem z dnia 8 grudnia 2016 r. złożono w Urzędzie zawiadomienie o zamiarze zorganizowania w dniu 16 grudnia 2016 r. na Placu Wolności zgromadzenia publicznego przez Stowarzyszenie Ekologiczna Wieś, celem „kontynuacji protestu przeciwko lokalizacji zakładu serwisowania i remontu silników lotniczych ze względu na skażenie powietrza i narażanie mieszkańców Gminy i Powiatu na zwiększone zanieczyszczenia przemysłowe w powietrzu i glebie”.

4) Pismami z dnia 20 grudnia 2016 r. dwie osoby wniosły o uznanie ich za strony postępowania. Osoby te pismami z dnia 23 stycznia 2017 r. wyjaśniły, że są właścicielami działek, które w ich ocenie dokonanej na podstawie Raportu oos znajdują się w zasięgu oddziaływania inwestycji. Urząd pismami z dnia 31 stycznia 2017 r. poinformował, że nie są one stronami w niniejszym postępowaniu.

5) W dniu 16 stycznia 2017 r. z dokumentacją sprawy zapoznały się dwie osoby. Udostępniono im wniosek o wydanie decyzji wraz z załącznikami, uzgodnienie RDOŚ i opinię Inspektora Sanitarnego.

6) W dniu 6 lutego 2017 r. w siedzibie Urzędu z aktami sprawy zapoznała się jedna osoba, jednak nie skorzystała ona z możliwości składania uwag i wniosków w toczącym się postępowaniu.

7) Pismem z dnia 2 marca 2017 r. przedstawiciele 24 przedsiębiorców działających na terenie powiatu średzkiego wyrazili swe poparcie dla powstania przedmiotowej inwestycji, uzasadniając, że wpłynie ona pozytywnie na rozwój lokalnej gospodarki.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 178, 183-193, 195-197, 199-200, 213-215, 220-221, 252-253, 277, 282, 289-290, 295, 307-310, 317-320, 324-329, 347, 359-360, 402-405, Tom II str. 250)

2.2. Rozprawa administracyjna otwarta dla społeczeństwa

W przedmiotowym postępowaniu nie przeprowadzono rozprawy administracyjnej. Wniosek w tej sprawie złożyło Stowarzyszenie Ekologiczna Wieś w dniu 19 grudnia 2016 r. Powody nie przeprowadzenia rozprawy administracyjnej zawarto w piśmie (nr KŚR.6220.16.22.2016) z dnia 12 stycznia 2017 r., w uzasadnieniu decyzji środowiskowej z dnia 8 marca 2017 r. oraz w piśmie (nr KŚR.6220.16.35.2016) z dnia 28 marca 2017 r. przekazującym odwołania do SKO.

W uzasadnieniu podano m.in., że „(...) W ocenie tut. organu przeprowadzenie rozprawy administracyjnej w przedmiotowym postępowaniu, nie zapewniłoby ani przyspieszenia ani uproszczenia postępowania. Zdaniem tut. organu w toku postępowania nie zachodziła potrzeba uzgodnienia interesów stron w toku rozprawy administracyjnej, w przedmiotowej sprawie nie zachodziła również potrzeba jej wyjaśnienia przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin. Z uwagi na zakres postępowania i jego specyficzny charakter (konieczność sporządzenia raportu, w tym jego uzupełnienia oraz poddania go ocenie organów współdziałających) w ocenie tut. organu nie sposób przyjąć, aby ewentualne przeprowadzenie rozprawy administracyjnej, mogło się w jakimkolwiek stopniu przyczynić do skoncentrowania postępowania, jego przyspieszenia bądź wypracowania wspólnego stanowiska wielu jego uczestników.

W toku niniejszego postępowania jego strony i podmioty na prawach strony mogły wnosić swoje uwagi i wnioski na każdym etapie postępowania, wielokrotnie zapewniono również możliwość udziału społeczeństwa, z czego ww. podmioty efektywnie korzystały. Tut. organ, w każdym przypadku dokonywał merytorycznej oceny i wyjaśnienia uwag wnoszonych w toku postępowania, w tym także rozbieżnych stanowisk dotyczących oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, co zostało szeroko opisane w uzasadnieniu ww. decyzji. Jak to jest sugerowane w odwołaniach rozprawa administracyjna miałaby stanowić okazję bezpośredniego skonfrontowania stanowisk inwestora i jego konsultantów z przeciwnikami inwestycji. Biorąc pod uwagę powyższe tut. organowi trudno jest zatem podzielić stanowisko, że zaniechanie przeprowadzenia rozprawy ograniczyło możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu i pełne wyjaśnienie okoliczności sprawy. W ocenie tut. organu, w tej konkretnej sprawie główne cele, jakim miałyby służyć rozprawa administracyjna, tj. umożliwienie wszystkim uczestnikom postępowania zabrania głosu i wypowiedzenia się odnośnie sprawy, a także uzyskania wyjaśnień na składane w toku postępowania uwagi (co szeroko opisano w uzasadnieniu decyzji) zostały zrealizowane mimo niewyznaczenia rozprawy (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 09.12.2014 IISA/Bk 894/14).

Organ zobowiązany był kierować się ustanowioną w art. 12 § 1 Kpa – ogólną zasadą szybkości i prostoty postępowania, a zorganizowanie rozprawy administracyjnej nie zapewniłoby przyspieszenia ani uproszczenia niniejszego postępowania. Ponadto trzeba również zaznaczyć, że ewentualna rozprawa nie byłaby środkiem dowodowym, który pozwalałby organowi na uzyskanie wiadomości specjalnych. Tego rodzaju wiadomości posiadały natomiast wyspecjalizowane organy (a więc zarówno organ główny prowadzący postępowanie środowiskowe, jak również organy wydające opinię i dokonujące uzgodnienia) oraz autorzy raportu (por. wyrok NSA w Warszawie z dn. 29.11.2016 r. II OSK 552/15).(...)”.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 240, 362-401, Tom II str. 41-51, 95-144)

2.3. Rozpatrywanie uwag i wniosków

Oprócz uwag i wniosków zgłoszonych na spotkaniach z mieszkańcami w dniu 15 listopada 2016 r. w świetlicach wiejskich w Komornikach i Święcie i w dniu 16 listopada 2016 r. w świetlicy w Juszczyne dotyczących przede wszystkim ogólnego sprzeciwu odnośnie realizacji tego typu inwestycji na terenie Gminy i obaw przed jej oddziaływaniem na środowisko (hałas, pobór wody, emisja powietrza, gospodarka odpadami itp.), do Urzędu wpłynęły następujące uwagi i wnioski związane z wydaniem decyzji o środowiskowych warunkach realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia:

1) Pismem z dnia 8 lutego 2017 r. - 71 osób, podpisujących się jako uczniowie Gimnazjum im. Jana Pawła II w Środzie Śląskiej, wystąpiło z petycją do Burmistrza Środy Śląskiej o wydanie negatywnej decyzji o środowiskowych warunkach,

która nie pozwoli na budowę zakładu remontowania silników. Uczniowie wyrazili swe zaniepokojenie zanieczyszczeniem powietrza powodowanym przez spalanie paliwa lotniczego na terenie zakładu oraz zaapelowali, aby Burmistrz nie był obojętny na sprawy zdrowia mieszkańców.

2) W dniu 16 stycznia 2017 r. z dokumentacją sprawy zapoznali się dwie osoby. Udostępniono im wniosek o wydanie decyzji wraz z załącznikami, w tym Raport ooś, uzgodnienie RDOŚ i opinię Inspektora Sanitarnego. Osoby te pismem z dnia 17 stycznia 2017 r. wniosły skargę na Zastępcę Burmistrza Środy Śląskiej i pracowników Urzędu, że nie udostępniono im pełnej dokumentacji sprawy celem sporządzenia fotokopii. W odpowiedzi na skargę Urząd pismem z dnia 3 lutego 2017 r. poinformował skarżących, że zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt. 5 ustawy o uioś organ ma zapewnić społeczeństwu możliwość zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy poprzez wyłożenie jej do wglądu, co zostało wypełnione. W odpowiedzi, pismem z dnia 20 lutego 2017 r. jedna z osób wniosła o ponowne zapoznanie się ze złożoną skargą i poinformowanie o rozstrzygnięciu w jej przedmiocie. Urząd pismem z dnia 3 marca 2017 r. poinformował skarżącą, że skarga z dnia 17 stycznia 2017 r. w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną oraz że podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w udzielonej odpowiedzi na skargę.

Za wyjątkiem ww. skarg w latach 2015-2018 (do 30 czerwca) do Urzędu nie wpłynęły inne skargi dotyczące konsultacji społecznych prowadzonych w trakcie postępowania o wydanie decyzji środowiskowych.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 298-300, 332-333, 335-336, 345-346, 361)

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

W przedmiotowym postępowaniu udział brały trzy organizacje ekologiczne:

- 1) Stowarzyszenie „Nasza Miękinia” z Miękini,
- 2) Stowarzyszenie „Ekologiczna Wieś” z Juszczyzna (dalej: „Stowarzyszenie”),
- 3) Dolnośląska Federacja Organizacji Pozarządowych z Wrocławia (dalej: „Federacja”).

Ad. 1):

a) Wnioskiem z dnia 9 listopada 2016 r. uprawnieni do reprezentacji przedstawiciele Stowarzyszenia „Nasza Miękinia” wystąpili o dopuszczenie ww. organizacji do udziału w postępowaniu, na prawach strony. Równocześnie, przedstawiciele organizacji zwrócili się o przekazanie wersji elektronicznej Raportu ooś. Raport ooś został przekazany Stowarzyszeniu pismem z dnia 10 listopada 2016 r. Postanowieniem z dnia 15 listopada 2016 r. Urząd dopuścił Stowarzyszenie do udziału w postępowaniu na prawach strony.

Ad 2):

a) Pismem z dnia 16 listopada 2016 r. przedstawiciele Stowarzyszenia przedłożyli sprzeciw dotyczący planowanej inwestycji wraz z uwagami oraz protest mieszkańców przeciwko budowie zakładu silników samolotowych podpisany łącznie przez ok. 888 osób¹³. Zgłoszono następujące uwagi i wnioski: [1] na terenie zakładu będzie spalane ok. 8 200 ton paliwa rocznie, co spowoduje rozprzestrzenianie się zanieczyszczeń na znacznym obszarze i wpłynie na degradację środowiska; [2] ogromny zakres inwestycji pod względem ilości spalanego paliwa, emisję do atmosfery i magazynowane substancje chemiczne planowany jest w zbyt małej odległości (650 m) od terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz w odległości ok.

¹³ W dniach 21 i 28 listopada 2016 r. przedłożono oświadczenia czterech osób, które wycofały swoje poparcie dla protestu.

750 m od istniejących zabudowań mieszkalnych; [3] na terenie Gminy funkcjonuje wiele zakładów, w których praca opiera się wyłącznie na styczności z chemikaliami. Zdaniem Stowarzyszenia w przedmiotowym zakładzie zostaną zatrudnieni wyłącznie wysoko wykwalifikowani pracownicy, co nie przyczyni się do obniżenia stopy bezrobocia wśród okolicznych mieszkańców; [4] zakład został przeprojektowany w taki sposób, by zwiększyć jego odległość od jednej z sąsiednich firmy, tym samym zbliżając się do terenów zabudowanych; [5] realizacja przedmiotowej inwestycji na terenie gminy miejsko-wiejskiej niekorzystnie wpłynie na otaczający krajobraz; [6] na drogę krajową DK94 wyjedzie blisko 2000 samochodów w ciągu doby, w tym będą to samochody ciężarowe dowożące każdego dnia paliwo, silniki, części i inne materiały.

b) Wnioskiem z dnia 22 listopada 2016 r. Prezes Zarządu Stowarzyszenia, wystąpiła o dopuszczenie Stowarzyszenia do udziału w postępowaniu na prawach strony. Postanowieniem z dnia 14 grudnia 2016 r. Urząd dopuścił Stowarzyszenie do udziału w postępowaniu na prawach strony.

c) Pismem z dnia 14 grudnia 2016 r. Wiceprezes Stowarzyszenia wystąpił o wydanie kopii wszelkich akt sprawy w wersji elektronicznej dotyczącej prowadzonego postępowania administracyjnego związanego z wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji. Żądane dokumenty zostały przekazane wraz z pismem z dnia 20 stycznia 2017 r.

d) Pismem z dnia 12 lutego 2017 r. Prezes Stowarzyszenia wniosła uwagi i wnioski do toczącego się postępowania, wskazując że: [1] Raport ooś nie przedstawia informacji o metodyce badań terenowych, których celem było opracowanie inwentaryzacji przyrodniczej (w tym – ornitologicznej); [2] omawiając warianty alternatywne zaprezentowane w analizowanym Raporcie ooś, przedstawiono w nim jedynie dwa warianty różniące się orientacją przestrzenną, natomiast nie przedstawiono żadnych wariantów dotyczących aspektów technicznych i technologicznych oraz wariantów dotyczących intensywności eksploatacji przedsięwzięcia; [3] Raport ooś nie zawiera informacji na temat kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć realizowanych, zrealizowanych lub planowanych, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia, lub których oddziaływania mieszczą się w obszarze oddziaływania planowanego przedsięwzięcia – w zakresie, w jakim ich oddziaływania mogą prowadzić do skumulowania oddziaływań z planowanym przedsięwzięciem. W piśmie zarzucono, że w Raporcie nie zawarto obliczeń kumulacji hałasu komunikacyjnego z hałasem przemysłowym oraz, że brakuje w nim wyliczeń skumulowanych zanieczyszczeń powietrza na terenie planowanej inwestycji; [4] na terenie inwestycji występować będą dwa źródła hałasu: technologiczny oraz komunikacyjny. Podniesiono, że emisja hałasu z parkingu na 700 samochodów osobowych i parkingów samochodów ciężarowych została obliczona metodą przeznaczoną dla hałasu przemysłowego-technologicznego. Podniesiono, że liczba samochodów została pomniejszona ze względu na projektowane 3 drogi dojazdowe. Stwierdzono, że wszystkie te wjazdy znajdują się od strony południowej, tj. od drogi krajowej DK94 i najbliższej zabudowy mieszkaniowej; [5] w Raporcie ooś i jego uzupełnieniu nie doprecyzowano informacji na temat zakładowej oczyszczalni ścieków. Nie przedstawiono opisu technologicznego oczyszczania ścieków przemysłowych, nie ma więc możliwości określenia wszelkich substancji chemicznych wykorzystywanych w procesach technologicznych oczyszczania ścieków przemysłowych. Brak wskazania szczegółowej ilości wykorzystywanych substancji jak i przepustowości danej instalacji, nie pozwolą na określenie rodzajów odpadów jakie będą powstawały w związku z jej użytkowaniem; [6] wniesiono uwagę, że inwestor przewiduje budowę

zamkniętych zbiorników retencyjnych, co generuje ryzyko powstania awarii na terenie zakładu, w trakcie deszczu nawalnego w czasie dłuższym niż 15 minut. Zapełnienie tych zbiorników spowoduje, że w trakcie trwania deszczów nawalnych wody opadowe mogą nie być odbierane przez system kanalizacji, co spowoduje zalanie zakładu; [7] wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za pretensje odszkodowawcze związane z wykroczeniem odprowadzanych z terenów projektowanego zakładu wód z koryta cieku Cieciorka, czego następstwem będą lokalne podtopienia; [8] powołując się na pismo spółki Średzka Woda z dnia 9 grudnia 2016 r., wskazano, iż zakład ten nie posiada możliwości technicznej dostarczania wody wodociągowej do czasu budowy stacji ujęcia wody; [9] rażącym błędem w Raporcie ooś, mającym duży wpływ na przedstawione wyniki obliczeń, jest przyjęta w rachunkach roczna ilość godzin pracy zakładu serwisowania i napraw silników lotniczych. Podano, że praca będzie trwała cały rok, przez trzy zmiany, czyli 5760 h, a taka ilość godzin odpowiada 240 dniom pracy, a nie 250. W ocenie Stowarzyszenia celowo obniżono ilość dni pracujących o 10, gdyż zaniżenie mnożnika zmniejsza wyniki niekorzystnego oddziaływania na środowisko; [10] w Raporcie ooś nie ma informacji dotyczącej typu testowanych silników, emitowanego hałasu, mocy i ilości spalanego paliwa przez jeden silnik w ciągu jednego testu; [11] w analizie powietrza załączonej do Raportu ooś jako jego uzupełnienie, w tabeli nr 8 znalazły się sumy stężeń maksymalnych, brakuje natomiast stężeń przeliczonych tak, by można porównać wartości stężeń tła i wariantu inwestycyjnego. Ponadto w tabeli 10 gdzie zostały zestawione stężenia maksymalne w sieci receptorów, wartości stężeń zostały zaniżone (nie zostały przepisane z tab. 8), w związku, z czym błędnie oszacowano częstość przekroczeń. W ocenie Stowarzyszenia maksymalne stężenia średnioroczne zostały obliczone tylko dla 8 substancji (na podstawie zaniżonych w tabeli 10 wartości). Analiza ich stężeń wskazuje na wysoki poziom dwutlenku azotu w stosunku do tła zanieczyszczeń zaprezentowanych w tabeli 4. W wyniku analizy skarżący wskazują, że w ich ocenie wartość dwutlenku azotu emitowanego przez planowaną inwestycję będzie wynosić ok. 60% emisji tej substancji przez tło, a więc wszystkie inne zakłady zlokalizowane na terenie miejscowości Komornik; [12] zgodnie ze stosownym rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie rodzajów i ilości znajdujących się w zakładzie substancji niebezpiecznych, decydujących o zaliczeniu zakładu do podmiotów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, w przypadku gdy znajdujące się w zakładzie poszczególne substancje niebezpieczne nie występują w ilościach progowych stosuje się zasadę sumowania opisaną w rozporządzeniu – czego, w ich ocenie, brakuje w dokumentacji. Zdaniem Stowarzyszenia przeliczenie ilości Mg wodoru i innych substancji przez autorów Raportu ooś jest zaniżone, i nie oparte o prawidłowo wyliczoną ilość dni roboczych. W Raporcie ooś nie określono miejsca i sposobu magazynowania substancji niebezpiecznych, dlatego nie ma możliwości sprawdzenia jaki zapas substancji jest możliwy do magazynowania w określonym czasie. Podniesiono również, że zakład będzie magazynował na swoim terenie szereg substancji niebezpiecznych w ilościach podprogowych, co czyni go potencjalnym sprawcą poważnych awarii przemysłowych. Do pisma załączono protest mieszkańców przeciwko budowie zakładu silników samolotowych o treści identycznej ze złożonym przy piśmie Stowarzyszenia z dnia 16 listopada 2016 r. Protest ten został podpisany łącznie przez ok. 203 osoby¹⁴.

¹⁴ W dniu 23 lutego 2017 r. w siedzibie Urzędu trzy osoby złożyły oświadczenia wycofujące swe poparcie dla niniejszego protestu. Osoby te wskazały, że wpisanie się na listę protestujących spowodowane było ich niedostateczną wiedzą nt. inwestycji oraz, że zostały wprowadzone w błąd. Po poszerzeniu swej wiedzy na temat przedsięwzięcia wycofały swój protest. Pismem z dnia 28 lutego 2017 r. (data wpływu: 28 lutego 2017 r.)

e) Pismem z dnia 22 lutego 2017 r. Skarbnik Stowarzyszenia zawiadomił o zamiarze zorganizowania zgromadzenia publicznego mającego na celu „kontynuację protestu przeciwko lokalizacji Zakładu Serwisowania i remontu silników lotniczych (...)”.

f) W dniu 22 lutego 2017 r. z aktami sprawy w siedzibie Urzędu zapoznał się Wiceprezes Stowarzyszenia, a w dniu 24 lutego 2017 r. Prezes tego Stowarzyszenia. Osoby te sporządziły dokumentację fotograficzną wybranych dokumentów.

g) Pismem z dnia 23 lutego 2017 r. Stowarzyszenie wypowiedziało się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Stwierdzono, że tut. organ całkowicie zignorował uwagi wnoszone przez Stowarzyszenie oraz społeczeństwo i pozostawił je bez odpowiedzi.

Ad 3):

a) Wnioskiem z dnia 28 listopada 2016 r. uprawnieni do reprezentacji członkowie zarządu Federacji, wystąpili o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu na prawach strony. Pismem z dnia 24 marca 2017 r. Urząd dopuścił ww. organizację do udziału w niniejszym postępowaniu na prawach strony.

b) Pismem z dnia 24 lutego 2017 r. Federacja wniosła uwagi i wnioski o treści identycznej z przekazanymi przez Stowarzyszenie pismem z dnia 12 lutego 2017 r.

W wydanej decyzji środowiskowej odnotowano m.in., że wszystkie uwagi wnoszone w niniejszej sprawie zarówno na etapie postępowania prowadzonego z udziałem społeczeństwa, jak i przez strony/podmioty na prawach strony zostały rozważone w postępowaniu, a organ odniósł się do nich w przedmiotowej decyzji. Uwagi wnoszone przez Stowarzyszenie Ekologiczna Wieś zostały wzięte pod uwagę przede wszystkim na etapie dokonywania przez organ merytorycznej oceny przedłożonego Raportu oś i jego uzupełnienia, co przedstawiono w uzasadnieniu decyzji. Wszystkie uwagi i wnioski wniesione w toku postępowania organ wziął pod rozwagę określając środowiskowe uwarunkowania dla przedmiotowego przedsięwzięcia. Ponadto, mając na względzie wnoszone uwagi i obawy społeczeństwa przed przedmiotową inwestycją tut. organ w punkcie III. nałożył obowiązek wykonania analizy porealizacyjnej, co pozwoli na dokonanie dodatkowej oceny przyjętych rozwiązań chroniących środowisko już po uruchomieniu przedsięwzięcia.

Decyzją z dnia 8 marca 2017 r. Burmistrz Środy Śląskiej ustalił środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia pn. „Budowa zakładu naprawy silników samolotowych”.

Od tej decyzji odwołanie do SKO złożyło Stowarzyszenie oraz Federacja. W uzasadnieniu jednobrzmiących odwołań podano, że wydana decyzja jest niezgodna z prawem i wniesiono o przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. SKO decyzją z dnia 16 maja 2017 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

Pismem z dnia 22 czerwca 2017 r. ww. organizacje ekologiczne wniosły do WSA za pośrednictwem SKO skargę o: [1] uchylenie w całości ostatecznej decyzji SKO z dnia 16 maja 2017 r., [2] uchylenie w całości decyzji środowiskowej Burmistrza Środy Śląskiej z dnia 8 marca 2017 r., [3] wstrzymania decyzji SKO (w przypadku, gdyby nie uczyniło tego SKO), [4] zasądzenie kosztów procesu według norm

jedna osoba złożyła oświadczenie o wycofaniu swojego poparcia dla protestu załączonego do pisma Stowarzyszenia Ekologiczna Wieś z dnia 12 lutego 2017 r. Osoba ta stwierdziła, że składała swój podpis w przekonaniu, że jest to lista obecności uczestników spotkania w Juszczyńcu, nie wyrażała natomiast sprzeciwu dotyczącego inwestycji. W dniu 6 marca 2017 r. do Urzędu wpłynęło oświadczenie dwóch osób, które wycofały swe poparcie dla protestu przeciwko budowie zakładu silników lotniczych. Osoby te stwierdziły, że ich wcześniejsza decyzja była nieprzemyślana i spowodowana niedostateczną wiedzą na temat funkcjonowania ww. inwestycji.

przepisanych. Identycznie brzmiącą skargę do WSA za pośrednictwem SKO wniosło w dniu 22 czerwca 2017 r. sześć osób, mieszkańców Gminy. SKO postanowieniem z dnia 6 lipca 2017 r. odmówiło wstrzymania wykonania decyzji z dnia 16 maja 2017 r.

WSA odmówił wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji następującymi postanowieniami: [1] z dnia 8 września 2017 r. w sprawie skargi Federacji oraz Stowarzyszenia; [2] z dnia 14 września 2017 r. w sprawie skargi sześciu mieszkańców Gminy.

WSA postanowieniem z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie skargi sześciu mieszkańców Gminy postanowił: [1] odrzucić skargę; [2] zwrócić każdemu ze skarżących kwotę po 200 zł tytułem uiszczenia wpisu sądowego.

WSA wyrokiem z dnia 9 stycznia 2018 r. oddalił skargę na decyzję SKO.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 194, 198, 205-212, 217-219, 222-223, 239, 243-244, 276, 278-279, 283, 293-294, 304-306, 311-317, 321-323, 330-331, 334, 337-344, 349-358, 362-448, Tom II str. 1-225)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

*Uwaga dotycząca
badanej działalności*

W toku postępowania o wydanie decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia pn. „Budowa zakładu naprawy silników samolotowych” nie udzielono pisemnych odpowiedzi na skierowane do Urzędu wnioski i uwagi w ramach udziału społeczeństwa w tym postępowaniu. Zgodnie z postanowieniami art. 37 pkt 2 ustawy o uioś, odniesienie do złożonych uwag i wniosków zostało zawarte w uzasadnieniu decyzji administracyjnej poprzez wskazanie m.in., które uwagi i wnioski oraz w jakim zakresie zostały uwzględnione.

NIK zwraca uwagę, że udzielenie pisemnych odpowiedzi na wpływające do Urzędu uwagi i wnioski dotyczące postępowań o wydanie decyzji środowiskowych, zapewniłoby mieszkańcom bieżącą informację o sposobie ich wykorzystania przez organ w toku postępowania.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 233-249)

Ocena częściowa

W toku postępowania o wydanie decyzji środowiskowej dla „Budowy zakładu naprawy silników samolotowych”, zorganizowano spotkania z mieszkańcami, w których uczestniczył m.in. inwestor. W trakcie tego postępowania przyjmowano uwagi i wnioski zgłaszane przez uczestników konsultacji jednak nie udzielano na nie pisemnych odpowiedzi. Uwzględniono je natomiast na etapie uzupełniania Raportu oioś, jak również zgodnie z art. 37 ustawy o uioś, w wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla tego przedsięwzięcia. W prowadzonym postępowaniu aktywnie uczestniczyły organizacje ekologiczne, które do samego końca negowały zasadność wydania pozytywnej decyzji środowiskowej. Niewątpliwie działalność ta miała wpływ na podniesienie jakości merytorycznej zarówno dokumentacji niezbędnej do wydania decyzji środowiskowej, jak i też samej decyzji.

3. Przeprowadzenie, dokumentowanie, przebieg i rezultaty konsultacji

*Opis stanu
faktycznego*

3.1. Przygotowanie konsultacji społecznych

Celem konsultacji społecznych prowadzonych w trakcie postępowania administracyjnego dotyczącego wydania decyzji środowiskowej było zapoznanie społeczności lokalnej z planowanym przedsięwzięciem. Materiałami do konsultacji były obligatoryjne załączniki do wniosku o wydanie decyzji, to jest informacje techniczne dotyczące planowanej inwestycji oraz jej usytuowania w terenie. W związku z uznaniem, że inwestycja może istotnie oddziaływać na środowisko,

wnioskodawca zobligowany został do dostarczenia Raportu ooś. W ocenie prawidłowości przygotowania Raportu ooś uczestniczył Inspektor Sanitarny oraz RDOŚ. O każdym etapie postępowań administracyjnych informowano społeczność lokalną poprzez publikowanie stosownych obwieszczeń na stronie BIP Urzędu, na tablicy ogłoszeń w Urzędzie i w trzech sołectwach oraz w miejscu realizacji inwestycji. Umożliwiono zainteresowanym mieszkańcom zapoznanie się z dokumentacją techniczną, Raportem ooś, opiniami Inspektora Sanitarnego oraz RDOŚ.

3.2. Przygotowanie i przeprowadzenie konsultacji społecznych

Postępowanie administracyjne dotyczące określenia środowiskowych uwarunkowań dla „Budowy zakładu naprawy silników samolotowych” spowodowało konieczność zorganizowania trzech spotkań z mieszkańcami. Ze spotkań tych sporządzono notatki służbowe, w których w sposób syntetyczny odnotowano ich przebieg oraz zgłoszone uwagi, które usystematyzowano w jednorodnej grupie. Do jednej z notatek załączono roboczy zapis z przebiegu spotkania w formie nagrania fonicznego (audio) prowadzonej dyskusji.

3.3. Prezentowanie przez obywateli uwag i wniosków dotyczących planowanej inwestycji

W trakcie postępowania o wydanie decyzji środowiskowej dla budowy zakładu naprawy silników samolotowych, mieszkańcy Gminy składali wnioski i uwagi zarówno w formie pisemnej¹⁵, jak i w formie ustnej na zorganizowanych trzech spotkaniach w miejscowościach Komorniki, Święte i Juszczyń. Przedmiotem uwag i wniosków był generalnie ogólny sprzeciw mieszkańców przed planowaną inwestycją i oczekiwanie wydania przez Burmistrza negatywnej decyzji środowiskowej. Aktywność mieszkańców przejawiała się głównie w obszarach tematycznych dotyczących negatywnego wpływu planowanej inwestycji na otoczenie, związanych między innymi z uciążliwościami hałasu, poborem wody, emisji powietrza, gospodarki odpadami, zmniejszeniem wartości nieruchomości.

Uwagi te znalazły swoje odzwierciedlenie w znowelizowanym Raporcie ooś oraz zostały uwzględnione w wydanej decyzji środowiskowej, w której nałożony został na inwestora dodatkowy warunek sporządzenia analizy porealizacyjnej, tj. wykonania pomiarów i ocenienia jej oddziaływania już po jej uruchomieniu, aby można było sprawdzić w warunkach rzeczywistych, czy wszystko działa dobrze i czy wszystkie normy są dotrzymane.

3.4 Przestrzeganie zasad prawidłowego prowadzenia konsultacji społecznych

3.4.1. Konsultacje społeczne w trakcie podejmowania decyzji w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla budowy zakładu naprawy silników samolotowych sprowadzały się z jednej strony do poinformowania społeczeństwa o takim przedsięwzięciu i z drugiej strony do zgromadzenia opinii mieszkańców o tym przedsięwzięciu. Z dokumentacji z przeprowadzonych konsultacji społecznych wynika, że konsultacje realizowano w dobrej wierze. Zgłaszane opinie krytyczne dotyczące przedsięwzięcia znalazły odzwierciedlenie w sposobie realizacji konsultacji. Zareagowano na potrzeby doinformowania mieszkańców organizując spotkania zainteresowanych mieszkańców Gminy z przedstawicielem inwestora. W badanym postępowaniu umożliwiono mieszkańcom zapoznanie się z dokumentacją sprawy, w tym z opiniami organów inspekcji sanitarnej oraz ochrony środowiska. Przedstawiano obiektywnie korzyści dla Gminy i jej mieszkańców oraz w ślad za zgłaszanymi wątpliwościami zaprezentowano stanowiska osób

¹⁵ Pisma organizacji ekologicznych oraz uczniów Gimnazjum.

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 stronie BIP Urzędu, tablicy ogłoszeń w Urzędzie, w trzech sołectwach oraz w miejscu realizacji inwestycji.

Temat „Budowy zakładu naprawy silników samolotowych” omawiany był na posiedzeniach Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej. W związku z toczącą się dyskusją w sprawie szkodliwości przedsięwzięcia dla środowiska i mieszkańców umożliwiono wszystkim zainteresowanym mieszkańcom udział w przeprowadzonym postępowaniu administracyjnym.

3.4.3. Burmistrz wydając decyzję środowiskową dla planowanego przedsięwzięcia pn. „Budowa zakładu naprawy silników samolotowych”, przeprowadził konsultacje społeczne. Przebieg postępowania w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia był na bieżąco upubliczniany w formie obwieszczeń, zainteresowani mogli zapoznać się z dokumentacją sprawy oraz mogli wnieść swoje uwagi. W wydanej decyzji środowiskowej wskazywano na zgłoszone uwagi wraz z odniesieniem się do ich treści. Społeczność lokalna mogła zapoznać się ze stanowiskiem Gminy w odniesieniu do zgłoszonych uwag w uzasadnieniach decyzji wydanych po rozpatrzeniu wniosków o ustalenie środowiskowych uwarunkowań realizacji tego przedsięwzięcia. Mieszkańcom nie udzielano pisemnej odpowiedzi na zgłaszane w toku postępowania uwagi i wnioski.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 3-448, Tom II str. 1-365)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Burmistrz prawidłowo przeprowadził konsultacje społeczne. Wszystkie zainteresowane postępowaniem strony miały możliwość zapoznania się z przedmiotem spraw oraz mogły wnieść swoje uwagi. Na każdym etapie z należytą starannością dokumentowano ich przebieg. W toku postępowania o wydanie decyzji środowiskowej dla planowanej „Budowy zakładu naprawy silników samolotowych” nie udzielono pisemnych odpowiedzi na pisma złożone w Urzędzie w związku z udziałem społeczeństwa w tym postępowaniu. Ze stanowiskiem organu w zakresie złożonych uwag i wniosków, mieszkańcy mogli się zapoznać w uzasadnieniach decyzji o ustalenie środowiskowych uwarunkowań dla badanej inwestycji.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

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* (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Zapewnienie stosowanie postanowień uchwały nr XLVIII/420/06 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 30 sierpnia 2006 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Środa Śląska, do prowadzenia konsultacji społecznych w procesie wydawania decyzji środowiskowych.
2. Określenie m.in. w regulacjach wewnętrznych Urzędu osób odpowiedzialnych za „udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie”, zgodnie z postanowieniami art. 10 ustawy o uioś oraz zadań związanych z prowadzeniem konsultacji społecznych.
3. Rozważenie udzielania pisemnych odpowiedzi na wpływające do Urzędu uwagi i wnioski zgłaszane przez mieszkańców w toku prowadzonych postępowań o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

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

Kontroler

Dyrektor

Andrzej Siekierka
Doradca ekonomiczny

.....
Podpis

.....
Podpis