



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.024.03.2018

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	Marian Karbarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LWR/203/2018 z dnia 20 września 2018 r. (dowody: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Jemielnie; 56-209 Jemielno nr 81 ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od dnia 22 listopada 2018 r. Pani Anita Sierpowska - Wójt Gminy Jemielno. W okresie od dnia 5 grudnia 2014 r. do dnia 21 listopada 2018 r. funkcję tę pełnił Pan Jan Uciniek ² . (dowody: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Urząd w zakresie prowadzenia konsultacji społecznych przy realizacji postępowania dotyczącego „Budowy fermy trzody chlewnej–macior o docelowej obsadzie 2520 sztuk wraz z obiektami towarzyszącymi i zapleczem socjalno–technicznym”⁴, wymagającej 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 środowisko⁵, uzyskania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych⁶.

Kontrola NIK wykazała, że w Urzędzie zapewniono kadrowe i organizacyjne warunki do przeprowadzenia konsultacji społecznych. Niemniej jednak Wójt Gminy 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 nie określono zadań związanych z prowadzeniem konsultacji społecznych.

Pomimo podjęcia decyzji o przeprowadzeniu konsultacji społecznych w sprawie wydania decyzji środowiskowej dla ww. przedsięwzięcia pn. „Budowa fermy trzody chlewnej”, Wójt Gminy nie określił zasad i trybu ich przeprowadzenia (w formie stosownego zarządzenia), pomimo obowiązku w tym zakresie wynikającego z prawa miejscowego.

¹ Dalej: „Urząd” lub „Gmina”.

² Dalej: „Wójt”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Dalej: „Inwestycja” lub „Budowa fermy trzody chlewnej”.

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

⁶ 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 – dalej: „decyzja środowiskowa”.

Niezależnie od powyższego, postępowanie z udziałem społeczeństwa przeprowadzono z zachowaniem norm prawnych określonych w ustawie o uioś. Niezwłocznie po złożeniu w Urzędzie wniosku o wydanie decyzji środowiskowej, Wójt poinformował mieszkańców Gminy o planowanej inwestycji, w formie stosownego obwieszczenia.

W toku postępowania o wydanie decyzji środowiskowej dla przedmiotowej inwestycji, nie zorganizowano spotkań z mieszkańcami, niemniej jednak przyjmowano uwagi i wnioski zgłaszane przez uczestników konsultacji. Zgodnie z art. 37 o uoiś, w uzasadnieniu decyzji administracyjnej zawarto informacje m.in. w zakresie sposobu ich uwzględnienia. Na wpływające do Urzędu uwagi i wnioski związane z ww. postępowaniem, nie udzielano pisemnych odpowiedzi. Zdaniem NIK taka forma konsultacji z mieszkańcami zapewniłaby bieżącą informację o sposobie ich wykorzystania przez organ w toku postępowania.

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) Urząd przeprowadził sześć postępowań w sprawach planowanych na terenie Gminy przedsięwzięć mogących „zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko”, dla których było wymagane uzyskanie decyzji środowiskowej. W wyniku przeprowadzonych postępowań wydano trzy decyzje pozytywne, dwie negatywne (postępowanie w toku) oraz jedno postępowanie zostało umorzone na wniosek inwestora.

Kontrolą objęto postępowania dotyczące wydania decyzji środowiskowej dla budowy fermy trzody chlewnej.

(dowody: akta kontroli str. 72)

W dniu 29 lipca 2014 r. do Urzędu wpłynął wniosek Spółki z o.o.” z siedzibą w Grębkowie⁷, o wydanie decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia pn. „Budowa fermy trzody chlewnej - macior o docelowej obsadzie 2520 sztuk wraz z obiektami towarzyszącymi i zapleczem socjalno - technicznym na działce nr 213/5 w obrębie ewidencyjnym Zdziesławice gm. Jemielno”. Do wniosku załączono dokumenty, wymagane art. 74 ust 1 ustawy o uioś.

Wójt Gminy dwukrotnie (decyzjami z dnia: 6 października 2015 r. i 18 lipca 2016 r.) „odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację tego przedsięwzięcia”. Do dnia zakończenia kontroli NIK⁸ postępowanie związane z wydaniem decyzji środowiskowej nie zostało ostatecznie zakończone.

(dowody: akta kontroli str. 91-111,303-312,344-354)

1.1. Opracowanie dokumentów planistycznych w obszarze zagospodarowania przestrzennego Gminy w związku z Inwestycją

Gmina dysponowała dokumentami planistycznymi: „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jemielno”⁹ oraz miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego dla części terenów Gminy¹⁰, natomiast

⁷ Dalej: „Inwestor”.

⁸ Tj. do dnia 31 października 2018 r.

⁹ Studium przyjęte uchwałą Rady Gminy w Jemielnie nr XXIX/178/04 z dnia 30 grudnia 2004 r. – dalej: „Studium”.

¹⁰ Dalej: „mpzp”. MPZP w obrębach wsi: Luboszyce, Jemielno, Lubów, Zdziesławice, Ciechanów, przyjęty Uchwałą Nr XII/68/2011 Rady Gminy Jemielno z dnia 29 listopada 2011 r. opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego poz. 107 z dnia 13 stycznia 2012 r. (w obrębie geodezyjnym Zdziesławice przedmiotowy plan dotyczy działek ewidencyjnych nr 61, 59, 58, 53/1, 56 i 57, przeznaczenie działek w przedmiotowym planie to tereny zabudowy przemysłowo – usługowej); mpzp w obrębach wsi: Chorągwie, Luboszyce Małe, Zdziesławice w Gminie Jemielno przyjęty Uchwałą nr XLIV/228/2018 Rady Gminy Jemielno

nie posiadała uchwalonego mpzp dla terenu, na którym przewidywano lokalizację Inwestycji, tj. dla działki nr 213/5 w obrębie geodezyjnym Zdzielawice. Zgodnie z zapisami Studium przeznaczenie tej działki to: „(...)w części teren upraw polowych, lasy, zadrzewienia i zakrzewienia wody i drogi śródpolne, jako tereny produkcji rolnej i obsługi rolnictwa”.

Zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹¹, zmiana zagospodarowania terenu, w przypadku braku mpzp, wymaga ustalenia w drodze decyzji warunków zabudowy¹². Do Urzędu nie wpłynął wniosek Inwestora o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania przestrzennego dla Inwestycji i w związku z tym nie były przeprowadzone czynności dotyczące wydania warunków zabudowy dla przedmiotowej Inwestycji.

(dowody: akta kontroli str. 58-59,60-68,69-71,73-74)

Gmina w związku z prowadzonym postępowaniem, dotyczącym decyzji środowiskowej dla Inwestycji, poniosła (w latach 2016-2017) wydatki w łącznej kwocie 6 062 zł¹³.

(dowody: akta kontroli str. 510)

1.2. Struktura organizacyjna Urzędu oraz procedury w zakresie konsultacji społecznych

Zarządzeniem nr 36/2013 Wójta Gminy Jemielno z dnia 3 października 2013 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Jemielno ustanowiono zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu. W strukturze organizacyjnej wyodrębniono m.in. Referat Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Mienia Gminnego¹⁴. Do zadań Referatu należało m.in., prowadzenie spraw związanych z ochroną środowiska, w tym wydawanie decyzji środowiskowych dotyczących inwestycji. Zadania z tego zakresu przypisano pracownikowi Referatu na stanowisku ds. ochrony środowiska, gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami. Określone w formie pisemnej w „zakresie obowiązków” zadania obejmowały m.in., prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięć: [1] współdziałanie z organami wydającymi opinie i uzgodnienia do planowanych przedsięwzięć, tj. Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska¹⁵ i Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym¹⁶, organizacjami ekologicznymi, [2] prowadzenie konsultacji społecznych, w tym rozpatrywanie uwag i wniosków, [3] przygotowanie rozpraw administracyjnych dla społeczeństwa.

Pracownik, o którym mowa wyżej nie brał udziału w szkoleniach dotyczących konsultacji społecznych.

(dowody: akta kontroli str.36,37-57,78-79,80-86)

Wójt Gminy wyjaśnił, że *faktycznie osoba zatrudniona na stanowisku ds. ochrony środowiska, ma w swoim zakresie obowiązków przypisane prowadzenie konsultacji społecznych, dotyczy to wyłącznie spraw prowadzonych z zakresu ochrony*

z dnia 04 września 2018 r. i opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego poz. 4506 z dnia 19 września 2018 r. (uchwała dotyczy terenów górnictwa pod lokalizację obiektów i urządzeń górnictwa związanych z wydobywaniem gazu ziemnego).

¹¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1073, ze zm., dalej: „ustawa o pzp”.

¹² Działka nr 213/5 w obrębie geodezyjnym Zdzielawice nie była objęta mpzp, który to zgodnie z art. 14 ust 8 ustawy o pzp jest aktem prawa miejscowego, natomiast tego warunku nie spełnia Studium (zgodnie z art. 9 ust. 5 tej ustawy).

¹³ Wydatki obejmowały: wykonanie arkusza mapy hydrogeologicznej i przygotowanie bazy danych z centralnego archiwum geologicznego, opracowania opinii naukowych, przygotowania i opracowania decyzji dotyczącej problematyki środowiskowych uwarunkowań.

¹⁴ Dalej: „Referat”.

¹⁵ Dalej: „RDOŚ”.

¹⁶ Dalej: „Inspektor Sanitarny”.

środowiska. Brak szkolenia z zakresu konsultacji społecznych nie dyskredytuje do przeprowadzania konsultacji społecznych. Wiedzę na temat konsultacji społecznych można czerpać nie tylko z kursów i szkoleń ale również z samokształcenia z ogólnie dostępnych źródeł. Ponadto pracownik ten brał udział w wielu innych szkoleniach, w tym również w szkoleniach z zakresu wydawania decyzji środowiskowych. Pracownicy Urzędu brali udział w szkoleniach z zakresu prowadzeniu konsultacji, a osoba zatrudniona na ww. stanowisku uczestniczyła w szkoleniu „Dobre praktyki w zakresie wdrażania i realizacji samorządowych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi”, gdzie uczestniczyła w zajęciach z metod prowadzenia konsultacji społecznych. Inny pracownik uczestniczył w szkoleniu „Sztuka negocjacji” - jest to obszar związany tematycznie z konsultacjami.

(dowody: akta kontroli str.80-86,512-515)

Rada Gminy w dniu 29 kwietnia 2005 r. podjęła uchwałę nr XXXII/195/05 w sprawie zasad i trybu konsultacji z mieszkańcami Gminy Jemielno¹⁷, w której ustalono zasady i tryb przeprowadzania z mieszkańcami konsultacji w przypadkach przewidzianych ustawą o samorządzie gminnym lub innych sprawach istotnych dla miejscowej społeczności. Zgodnie z uchwałą w sprawie konsultacji:

- konsultacje przeprowadza się, ustalając ich przedmiot i zasięg terytorialny lub środowiskowy w celu poznania opinii mieszkańców o poddanej konsultacji sprawie; mogą one polegać na: wyrażeniu opinii i złożeniu uwag do sprawy będącej przedmiotem konsultacji, głosowaniu poprzez wybór jednego z zaproponowanych rozwiązań, udzieleniu odpowiedzi na postawione pytania, składania podpisów na listach konsultacyjnych, w inny sposób spełniający wymogi rzetelności i reprezentatywności;
- uprawnionymi do udziału w konsultacjach są osoby posiadające czynne prawo wyborcze do Rady Gminy w Jemielnie;
- konsultacje, w zależności od ich podmiotu, mogą mieć zasięg ogólnogminny lub lokalny, dotyczący określonego terenu Gminy i mogą być przeprowadzane z inicjatywy Rady Gminy lub Wójta.

Zgodnie z § 2 ust.1 uchwały w sprawie konsultacji, Rada Gminy musi podjąć odrębną uchwałę o konsultacjach w danym przedmiocie. Wójt Gminy na podstawie dyspozycji uchwały Rady Gminy dotyczącej konsultacji społecznych w konkretnej sprawie w okresie jednego miesiąca zarządza przeprowadzenie konsultacji. Wójt w swoim zarządzeniu określa: przedmiot, formę konsultacji, treść zagadnień objętych konsultacją, krąg osób uprawnionych do udziału w konsultacjach lub teren objęty konsultacjami, termin i miejsce odbywania konsultacji, powołanie zespołu konsultacyjnego i określenie jego zadań, sposób ogłoszenia wyników konsultacji.

(dowody: akta kontroli str.89-90)

1.3. Transparentność postępowania organów Gminy w procedurze lokalizacji inwestycji

Od dnia 29 lipca 2014 r., tj. od dnia złożenia wniosku Inwestora do Urzędu o wydanie decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia pn. „Budowa fermy trzody chlewnej”, sprawą zajmowali się pracownicy merytorycznego Referatu Urzędu.

Sprawę planowanej Inwestycji omawiano na 15 sesjach Rady Gminy Jemielno, jednej w 2014 r.¹⁸, dwóch w 2015 r.¹⁹, czterech w 2016 r.²⁰, czterech w 2017 r.²¹

¹⁷ Dalej: „uchwała w sprawie konsultacji”.

¹⁸ Sesja w dniu 19 września.

¹⁹ Sesje w dniach: 9 października, 16 grudnia.

²⁰ Sesje w dniach: 18 lutego, 17 marca, 10 maja, 8 grudnia.

²¹ Sesje w dniach: 14 marca, 16 maja, 9 sierpnia, 15 listopada.

i czterech w 2018 r.²² Na ww. sesjach Wójt oraz pracownicy Urzędu na bieżąco odpowiadali na pytania radnych dotyczące prowadzonego postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej.

(dowody: akta kontroli str.95 -98)

1.4. Informacja o zamiarze rozpoczęcia inwestycji

Wniosek o wydanie decyzji środowiskowej skierowano do Gminy w dniu 29 lipca 2014 r. Zawiadomieniem z dnia 29 lipca 2014 r. Wójt Gminy, w oparciu o art. 73 ustawy o uioś oraz art. 61 § 1 i § 4 kpa wszczął postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej. Obwieszczenie zostało podane do publicznej wiadomości, zgodnie z art. 3 ust.1 pkt.11 ustawy o uioś poprzez udostępnienie informacji na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy, a także na tablicy ogłoszeń w Urzędzie. W ww. obwieszczeniu poinformowano społeczeństwo o możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy.

(dowody: akta kontroli str. 91-94,112,113,114-115)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo podjęcia decyzji o przeprowadzeniu konsultacji społecznych w sprawie wydania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia pn. „Budowa fermy trzody chlewnej”, Wójt Gminy nie określił zasad i trybu ich przeprowadzenia (w formie stosownego zarządzenia), pomimo obowiązku w tym zakresie wynikającego z § 1 i 2 uchwały nr XXXII/195/05 Rady Gminy z dnia 29 kwietnia 2005 r. w sprawie *zasad i trybu konsultacji z mieszkańcami Gminy Jemielno*.

Wójt Gminy wyjaśnił, m.in. że: *„W badanym okresie Rada Gminy Jemielno nie podjęła uchwały w przedmiotowej sprawie. Zarówno organ stanowiący jak i jego komisje oraz radni nie występowali do mnie z wnioskiem o przeprowadzenie konsultacji społecznych, tym samym wniesienia pod obrady Rady Gminy projektu stosownej uchwały, która według mojej oceny nie była konieczna z uwagi, iż organ uchwałodawczy jak i organ wykonawczy poprzedniej kadencji wyszli z założenia, że inwestycja tego typu jest szkodliwa z punktu widzenia zarówno środowiskowego jak i społecznego dla Gminy. Czego dowodem w późniejszym czasie były liczne pisemne protesty mieszkańców. Przyjęta przez mieszkańców forma protestu, dała mi jednoznaczną zwrotną odpowiedź „nie chcemy tego typu inwestycji na terenie Gminy Jemielno”. Wobec takiego działania mieszkańców uznałem, że konsultacje społeczne zostały uruchomione oddolnie przez samych mieszkańców”*.

(dowody: akta kontroli str.512-515)

NIK wskazuje, że jeszcze w toku kontroli, Rada Gminy w dniu 12 października 2018 r. podjęła uchwałę nr XLVI/233/2018 w sprawie „konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Jemielno dotyczącej Inwestycji budowy fermy trzody chlewnej” w obrębie wsi Zdziesławice. Zgodnie z ww. uchwałą należy „przeprowadzić konsultacje społeczne z mieszkańcami Gminy w celu zasięgnięcia opinii w sprawie dotyczącej Inwestycji (...)konsultacje zostaną przeprowadzone w okresie od 15 października do 15 listopada 2018 r. (...) Opinie, uwagi i wnioski z konsultacji społecznych zostaną przedstawione na sesji Rady Gminy do dnia 30 listopada 2018 r.”

(dowody: akta kontroli str.518-519)

2. Ustawodawca w art. 10 ustawy o uioś zobowiązał Wójta do wyznaczenia w Urzędzie osoby zajmującej się udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie. Tym samym organy administracji, będące w posiadaniu informacji o stanie

²² Sesje w dniach: 16 stycznia, 11 kwietnia, 15 maja, 17 września.

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. Wójt Gminy Jemielno nie wypełnił tego obowiązku. Również żaden z pracowników Urzędu zajmujący się decyzjami środowiskowymi, nie miał w zakresie obowiązków zadania wynikającego z ww. regulacji.

(dowody: akta kontroli str.37-57,78-79)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zadania związane z prowadzeniem konsultacji społecznych nie zostały, w sposób bezpośredni, ujęte w Regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy oraz dodatkowo pracownik zajmujący się sprawami konsultacji społecznych nie uczestniczył 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.

Ocena częściowa

W Urzędzie zapewniono kadrowe i organizacyjne warunki do przeprowadzenia konsultacji społecznych. Niemniej jednak Wójt Gminy 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 nie określono zadań związanych z prowadzeniem konsultacji społecznych. Pomimo podjęcia decyzji o przeprowadzeniu konsultacji społecznych w sprawie wydania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia pn. „Budowa fermy trzody chlewnej”, Wójt Gminy nie określił zasad i trybu ich przeprowadzenia (w formie stosownego zarządzenia), pomimo obowiązku w tym zakresie wynikającego z 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 środowiskowej w związku z realizacją inwestycji

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

Opis stanu
faktycznego

Gmina zapewniła społeczności lokalnej udział w postępowaniu związanym z oceną oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia pn. „Budowa fermy trzody chlewnej”, zgodnie z postanowieniami art. 79 ust. 1 ustawy o uioś. Kontrola wykazała, że upubliczniano wszelkie informacje związane z tym postępowaniem administracyjnym, a obwieszczenia były podawane do publicznej wiadomości, zgodnie z art. 3 ust.1 pkt. 11 ww. ustawy, na stronie BIP Urzędu oraz wywieszenie na tablicach ogłoszeń w Urzędzie.

Przed wydaniem decyzji wymagającej udziału społeczeństwa Wójt, jako organ właściwy do wydania decyzji, bez zbędnej zwłoki, podał do publicznej wiadomości: [1] Obwieszczeniem z dnia 9 czerwca 2015 r. poinformowano mieszkańców Gminy o: przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie; organie właściwym do wydania decyzji, którym jest Wójt Gminy oraz o organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień, którymi są Inspektor Sanitarny oraz RDOŚ; możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy określoną w art. 33 ust. 2 oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu; sposobie i miejscu składania uwag i wniosków wskazując jednocześnie 21-dniowy termin ich składania, tj. pisemna możliwość składania uwag i wniosków; organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków. Obwieszczenie podano do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na stronie BIP Urzędu oraz na tablicy ogłoszeń w dniach od 16 czerwca do 10 lipca 2015 r., jak również w miejscowościach Zdzieszowice i Śleszów; [2] Zawiadomieniem z dnia 18 lipca 2016 r. poinformowano o wydanej

w dniu 18 lipca 2016 r. drugiej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia oraz o możliwości zapoznania się z treścią decyzji i dokumentacją sprawy, w tym z opinią Inspektora Sanitarnego oraz uzgodnieniem RDOŚ, w Referacie Urzędu w godzinach urzędowania. Zawiadomienie podano do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na stronie BIP Urzędu oraz na tablicy ogłoszeń w dniach od 18 lipca do 1 sierpnia 2016 r., jak również w miejscowości Zdzieszawice.

(dowody: akta kontroli str.91-98,112-113,114-115,153-155,362)

Do Urzędu z wnioskami „o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na prawach strony” zwróciły się dwie osoby fizyczne oraz Stowarzyszenie. Złożone wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, a wnioskodawców dopuszczono do udziału w postępowaniu na prawach stron.

(dowody: akta kontroli str. 181-182,183,184,185-186,197-198,199)

2.2. Rozprawa administracyjna otwarta dla społeczeństwa

Wójt Gminy, jako organ właściwy do wydania decyzji wymagającej udziału społeczeństwa, nie skorzystał z możliwości zawartej w art. 36 ustawy o uioś i nie przeprowadził rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa. Jak wyjaśnił: *„(...)Wydanie decyzji nie było poprzedzone przeprowadzeniem konsultacji społecznych w formie rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa w związku z tym, że taka rozprawa nie jest obligatoryjna. W przedmiotowej sprawie nie zachodziło prawdopodobieństwo, że oprócz znanych stron postępowania (mieszkańcy gminy, inwestor) mogą być zainteresowane strony nieznane organowi administracji samorządowej (Wójtowi Gminy). Niepodjęcie decyzji o przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej spowodowane było również tym, że nie było zgłaszanych wniosków i postulatów mieszkańców w tym zakresie”.*

(dowody: akta kontroli str. 91-94,512-515)

W dniu 2 września 2015 r. odbyło się w Urzędzie spotkanie z inwestorem w sprawie planowanej inwestycji i zagrożeń z nią związanych. W spotkaniu uczestniczyli między innymi: sołtys wsi Zdzieszawice, radny Gminy Jemielno oraz przedstawiciel Stowarzyszenia.

(dowody: akta kontroli str. 301-302)

2.3. Rozpatrywanie uwag i wniosków

Do Urzędu Gminy wpływały uwagi i wnioski od mieszkańców Gminy Jemielno dotyczące planowanej inwestycji, w formie protestów i sprzeciwów. W toku postępowania wpłynęły następujące protesty mieszkańców:

- 15 września 2014 r. protest mieszkańców wsi Zdzieszawice podpisany przez 51 osób;
- 16 września 2014 r. protest mieszkańców wsi Cieszyny podpisany przez 33 osoby;
- 29 kwietnia 2015 r. protest mieszkańców wsi Śleszów podpisany przez 37 osób;
- 11 czerwca 2015 r. protest mieszkańców wsi Lubów podpisany przez 43 osoby;
- 11 czerwca 2015 r. protest mieszkańców wsi Jemielno podpisany przez 45 osób;
- 11 czerwca 2015 r. protest mieszkańców wsi Bieliszów i Majówka podpisany przez 24 osoby;
- 11 czerwca 2015 r. protest mieszkańców wsi Zdzieszawice podpisany przez 58 osób;
- 11 czerwca 2015 r. protest mieszkańców wsi Cieszyny podpisany przez 40 osób;
- 11 czerwca 2015 r. protest mieszkańców wsi Łęczycza podpisany przez 27 osób;
- 16 lipca 2015 r. protest mieszkańców wsi Smolne podpisany przez 23 osoby;
- 16 lipca 2015 r. protest mieszkańców wsi Irządze podpisany przez 54 osoby;
- 16 lipca 2015 r. protest mieszkańców wsi Daszów podpisany przez 69 osób;
- 16 lipca 2015 r. protest mieszkańców wsi Luboszyce podpisany przez 33 osoby;

- 16 lipca 2015 r. protest mieszkańców wsi Kietłów podpisany przez 38 osób;
- 16 lipca 2015 r. protest mieszkańców wsi Ciechanów podpisany przez 35 osób.

W protestach mieszkańcy Gminy podkreślali głównie możliwość wystąpienia problemów zdrowotnych, pogorszenia jakości życia, skażenia powietrza, ekspansji szczurów i możliwości skażenia środowiska na dużą skalę w przypadku ponownego wystąpienia powodzi na tym terenie. Mieszkańcy obawiają się również spadku cen nieruchomości, pogorszenia walorów przyrodniczych i krajobrazowych, wzrostu bezrobocia, ograniczenia możliwości rozwoju Gminy i nieustannego smrodu spowodowanego działalnością fermy.

W dniach 6 do 16 lipca 2015 r., 23 mieszkańców wsi Śleszów, Zdzesławice i Cieszyny wystąpiło z indywidualnymi wnioskami o niewyrażenie zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia w obawie przed zniszczeniem środowiska, konfliktami społecznymi. Wskazywano również na nieścisłości Raportu Oceny Oddziaływania na Środowisko²³ dotyczące ilości gnojowicy, odorów i rozprzestrzeniania gryzoni, jak również fakt negatywnej opinii Inspektora Sanitarnego w sprawie realizacji przedsięwzięcia.

W dniu 20 lipca 2015 r. wpłynęły kolejne sprzeciwy, zgłoszone przez mieszkańców wsi Śleszów i Jemielno, podpisane łącznie przez 84 osoby.

(dowody: akta kontroli str. 118-121, 122-125, 131-134, 156, 157-180, 189-196, 207-208, 219-273, 274-292, 293-300)

Dnia 9 lipca 2015 r. Stowarzyszenie złożyło w Urzędzie pismo w sprawie nieprawidłowości warunków realizacji przedsięwzięcia. W piśmie wskazano fakt braku konsultacji Inwestora z mieszkańcami pobliskich wsi. Podkreślono problemy mogące wystąpić po wybudowaniu fermy, takie jak:

- obniżenie wartości nieruchomości;
- obniżenie wartości gruntów rolnych;
- wstrzymanie prywatnych inwestycji mieszkalnych oraz wyludnienie wsi Zdzesławice, Śleszów, Majówka, Cieszyny i Jemielno.

Wnioskowano o analizę i dokładny opis partycypacji społecznej w podejmowanej inwestycji oraz o wyznaczenie sposobu odszkodowań i rekompensat dla mieszkańców za poniesione straty materialne i finansowe w wyniku realizacji inwestycji. Zwrócono uwagę na niezgodność planowanej inwestycji z Lokalną Strategią Rozwoju LGD „Kraina Łęgów Odrzańskich”. Zwrócono również uwagę na nieścisłości Raportu ooś w zakresie:

- oddziaływania gnojowicy i innych produktów ubocznych hodowli;
- niewystarczających informacji na temat wywozu gnojowicy;
- wylewania nadmiernej ilości gnojowicy;
- wpływu fermy na pobliskie obszary NATURA 2000;
- braku odniesienia do planów zadań ochronnych dla OZW Łęgi Odrzańskie;
- brak wpływu fermy na inne obszary NATURA 2000 w aspekcie transportu;
- nieaktualnego opisu obszarów NATURA 2000;
- braku oceny rozrostu populacji ptaków żerujących w wyniku funkcjonowania fermy;
- nieodpowiedniego (zimowego) terminu przeprowadzenia inwentaryzacji przyrodniczej;
- położenia fermy w pasie 100 m od terenów zabagnionych i podmokłych.

W podsumowaniu pisma wskazano również na naruszenie zasady zrównoważonego rozwoju oraz zasady równości wobec prawa, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

(dowody: akta kontroli str. 200-206)

Pisemne protesty mieszkańców Gminy złożone w sprawie planowanego przedsięwzięcia pn. „ Budowa fermy trzody chlewnej” zostały uwzględnione przez Wójta Gminy przy wydawaniu decyzji środowiskowej. W uzasadnieniu decyzji z dnia

²³ Dalej: „Raport ooś”.

6 października 2015 r. uwzględniono następujące obawy mieszkańców: [1] w obrębie planowanego przedsięwzięcia drogi posiadają ograniczenia tonażowe, co wymusi na Inwestorze transport mniejszymi pojazdami w większej ilości i częstotliwości. Sytuacja taka spowoduje duże natężenie ruchu, a tym samym dodatkową uciążliwość dla mieszkańców pobliskich wsi, przez które przebiegają drogi. Biorąc pod uwagę, że Inwestor posiada grunty na terenie gmin sąsiednich, transport gnojowicy będzie przebiegał przez centrum większości miejscowości terenu Gminy Jemielno. Pojazdy przewożące żywe zwierzęta, przyczynią się dodatkowo do wzrostu uciążliwości; [2] w aspekcie zdrowia i życia mieszkańców, co następuje - wielkość i położenie hodowli nawet przy użyciu wszelkich dostępnych technologii nie gwarantuje dostatecznego zabezpieczenia przed odorami i uciążliwymi zapachami, co może niekorzystnie wpływać na samopoczucie i zdrowie ludzi oraz stanowić nadmierną uciążliwość dla mieszkańców zamieszkających w rejonie inwestycji i powodować stały konflikt społeczny; [3] możliwość wystąpienia problemów dotyczących skażenia powietrza, ekspansji szczurów i możliwość skażenia środowiska na dużą skalę w przypadku ponownego wystąpienia powodzi na tym terenie; [4] spadek cen nieruchomości, pogorszenia walorów przyrodniczych i krajobrazowych, wzrost bezrobocia, ograniczenie możliwości rozwoju Gminy i nieustanny smród spowodowany działalnością fermy.

(dowody: akta kontroli str. 303-312, 512-515)

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

W postępowaniu dotyczącym wydania decyzji środowiskowej dla Inwestycji nie uczestniczyły organizacje ekologiczne. W Urzędzie nie odnotowano by organizacje ekologiczne zgłosiły chęć uczestnictwa w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Natomiast na prawach strony dopuszczono do udziału w postępowaniu Stowarzyszenie, po zgłoszeniu stosownego wniosku.

(dowody: akta kontroli str. 91-94, 184, 185-186)

Jak wyjaśniła Kierownik Referatu „wnioski i postulaty zawarte w piśmie Stowarzyszenia zostały uwzględnione przy wydaniu decyzji negatywnej dla Inwestycji”.

(dowody: akta kontroli str. 91-94)

*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 fermy trzody chlewnej” nie udzielono pisemnych odpowiedzi na uwagi i wnioski złożone m.in. przez mieszkańców, w związku z udziałem społeczeństwa w tym postępowaniu. Zgodnie jednak 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 str. 512-515)

Ocena cząstkowa

W toku postępowania o wydanie decyzji środowiskowej dla budowy fermy trzody chlewnej, nie zorganizowano spotkań z mieszkańcami. Natomiast w toku postępowania przyjmowano uwagi i wnioski zgłaszane przez uczestników konsultacji, po rozpatrzeniu których w uzasadnieniu decyzji administracyjnej zawierano informacje m.in. w zakresie sposobu ich uwzględnienia. Na wpływające

do Urzędu uwagi i wnioski związane z ww. postępowaniem, nie udzielano pisemnych odpowiedzi. Zdaniem Izby taka forma konsultacji z mieszkańcami zapewniłaby bieżącą informację o sposobie ich wykorzystania przez organ w toku postępowania.

3. Przeprowadzanie, dokumentowanie, przebieg i rezultaty konsultacji

3.1. Przygotowanie konsultacji społecznych

*Opis stanu
faktycznego*

Urząd Gminy dokonał zapoznania społeczności lokalnej z planowaną Inwestycją i konsultował z mieszkańcami sprawy związane ze środowiskowymi uwarunkowaniami realizacji Inwestycji. W związku z uznaniem, że inwestycja ta może istotnie oddziaływać na środowisko, Inwestor zobligowany został do dostarczenia Raportu ooś. W ocenie prawidłowości przygotowanego dokumentu, uczestniczył Inspektor Sanitarny oraz RDOŚ. O każdym etapie postępowania administracyjnego społeczność lokalną informowano poprzez publikowanie stosownego obwieszczenia, na stronie internetowej BIP i na tablicy ogłoszeń w Urzędzie oraz za pośrednictwem sołtysów w poszczególnych miejscowościach Gminy. Umożliwiano zainteresowanym sprawą mieszkańcom zapoznanie się z dokumentacją techniczną, Raportem ooś, opiniami Inspektora Sanitarnego i RDOŚ.

3.2. Przygotowanie i przeprowadzenie spotkań konsultacyjnych

W trakcie postępowania o wydanie decyzji środowiskowej dla Inwestycji nie organizowano spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami.

3.3. Prezentowanie przez obywateli uwag i wniosków dotyczących realizowanej inwestycji

W trakcie postępowania o wydanie decyzji środowiskowej dla Inwestycji mieszkańcy składali wnioski i uwagi w formie pisemnej, jako pisma indywidualnych osób lub podpisując się z imienia i nazwiska pod protestami zbiorowymi. Aktywność mieszkańców przejawiała się głównie w obszarach tematycznych dotyczących negatywnego wpływu planowanej inwestycji na otoczenie, związanych między innymi z uciążliwościami zapachowymi, wpływem na zdrowie mieszkańców, zmniejszeniem wartości nieruchomości.

3.4. Przestrzeganie zasad prawidłowego prowadzenia konsultacji społecznych

Konsultacje społeczne w trakcie podejmowania decyzji w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia sprowadzały się do poinformowania społeczeństwa o takim zadaniu oraz do zgromadzenia o nim opinii mieszkańców. Zgłaszane opinie krytyczne dotyczące tej inwestycji znalazły odzwierciedlenie w sposobie realizacji postępowania w sprawie decyzji środowiskowej. W badanym postępowaniu umożliwiono mieszkańcom zapoznanie się z dokumentacją sprawy, w tym z opiniami Inspektora Sanitarnego oraz RDOŚ. Zaprezentowano stanowiska osób wskazujących na negatywne skutki na środowisko naturalne, zdrowie mieszkańców oraz zmianę warunków ekonomicznych funkcjonowania nieruchomości położonych w zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia.

Gmina upowszechniła informacje o realizowanym przedsięwzięciu poprzez obwieszczenia na stronach internetowych BIP i tablicy ogłoszeń w Urzędzie oraz obwieszczenia w sołectwach Gminy. Temat „budowy fermy trzody chlewnej” omawiany był na posiedzeniach Rady Gminy Jemielno. W związku z toczącą się dyskusją w sprawie szkodliwości przedsięwzięcia dla środowiska i mieszkańców umożliwiono wszystkim zainteresowanym mieszkańcom udział w przeprowadzanym postępowaniu administracyjnym.

Przebieg postępowania w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia był na bieżąco upubliczniany w formie obwieszczeń, zainteresowani mogli zapoznać się z dokumentacją sprawy. W dokumentach z postępowania, uwzględniano zgłaszane uwagi wraz z odnoszeniem się do ich treści.

W toku badanego postępowania o wydanie decyzji środowiskowej, społeczność lokalna mogła zapoznać się ze stanowiskiem Gminy w zakresie zgłoszonych uwag, w uzasadnieniach decyzji wydawanych w trakcie rozpatrywania wniosku o ustalenie środowiskowych uwarunkowań realizacji tego przedsięwzięcia. Mieszkańcom nie udzielano pisemnej odpowiedzi na zgłaszane w toku postępowania uwagi i wnioski.

W ramach ww. postępowania Wójt Gminy przeprowadził również konsultacje społeczne. Wszystkie zainteresowane strony miały możliwość zapoznania się z przedmiotem sprawy oraz mogły wnieść swoje uwagi. Rozpatrując wniosek w sprawie środowiskowych uwarunkowań budowy fermy trzody chlewnej Wójt odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań dla tego przedsięwzięcia (m.in. z uwagi na wyniki konsultacji ze społeczeństwem), wskazując w uzasadnieniu szczegółowo na złożone skargi i protesty.

(dowody: akta kontroli str. 5-519)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

W toku przeprowadzonych konsultacji wszystkie zainteresowane, prowadzonym postępowaniem, strony miały możliwość zapoznania się z przedmiotem spraw oraz mogły wnieść swoje uwagi. Na każdym etapie z należytą starannością dokumentowano jego przebieg. W toku postępowania o wydanie decyzji środowiskowej dla planowanej Inwestycji nie zorganizowano spotkania z mieszkańcami oraz nie udzielano pisemnych odpowiedzi na złożone w Urzędzie pisma w związku z udziałem społeczeństwa w tym postępowaniu. Ze stanowiskiem organu w zakresie złożonych uwag i wniosków, mieszkańcy mogli zapoznać się 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*²⁴ wnosi o:

1. Zapewnienie stosowania postanowień uchwały nr XXXII/195/05 Rady Gminy w Jemielnie z dnia 29 kwietnia 2005 r. w sprawie *zasad i trybu konsultacji z mieszkańcami Gminy Jemielno*, do prowadzenia konsultacji społecznych w procesie wydawania decyzji środowiskowych.
2. Określenie m.in. w regulacjach wewnętrznych Urzędu osoby odpowiedzialnej 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.

²⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

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 30 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:
Marian Karbarz
Główny specjalista kontroli
państwowej

Dyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis