

**UCHWAŁA NR XXXIX/340/21  
RADY MIEJSKIEJ W SZUBINIE**

z dnia 25 listopada 2021 r.

**w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Szubina**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834), oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 i 1491), po zapoznaniu się z wynikami przeprowadzonego przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji postępowania uchwala się, co następuje:

§ 1. Po rozpatrzeniu skargi na działalność Burmistrza Szubina złożonej w dniu 11 października 2021 r. przez Skarżącego i po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w sprawie zarzutów postawionych w skardze, Rada Miejska w Szubinie uznaje skargę za **bezzasadną** z przyczyn określonych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Rady Miejskiej zobowiązując Przewodniczącą do doręczenia uchwały Skarżącemu.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady

**Anna Kijowska**

## Uzasadnienie

W dniu 11 października 2021 r. do Przewodniczącej Rady Miejskiej w Szubinie wpłynęła skarga Pana Wojciecha W. na działalność Burmistrza Szubina.

Przewodnicząca Rady Miejskiej pismem z dnia 18 października 2021 r. przekazała skargę do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Szubinie w celu ustalenia stanu faktycznego sprawy i sporządzenia projektu uchwały Rady Miejskiej w Szubinie wraz z uzasadnieniem.

W dniu 22 października 2021 r. w trakcie czynności wstępnych komisja dokonała kwalifikacji prawnej otrzymanego pisma i biorąc pod uwagę jego treść stwierdziła, że jest to skarga dotycząca działalności burmistrza w sprawie należącej do zadań własnych gminy i uznała swoją właściwość do rozpatrzenia przedmiotowej skargi.

Skarżący postawił następujące zarzuty Burmistrzowi Szubina:

1) utrudnianie działań poprzez odmowę dopuszczenia Stowarzyszenia STOP do udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji polegającej na przebudowie budynku inwentarskiego zlokalizowanego na działce nr 491/2 w Królikowie,

2) brak wydania decyzji nakazującej osobie fizycznej, której działanie negatywnie oddziałuje na środowisko i jego zagrożenie; przywrócenia środowiska do stanu właściwego,

3) brak powiadomienia prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa po otrzymaniu raportu,

4) lekceważące, złe traktowanie członków Stowarzyszenia, szczególnie przez Zastępcę Burmistrza w rozmowie telefonicznej z dnia 7 października 2021r.

Po zapoznaniu się z wyjaśnieniami Burmistrza Szubina, Zastępcy Burmistrza Szubina oraz pracowników Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa, członkowie Komisji na posiedzeniu w dniu 16 listopada 2021 r. stwierdzili, co następuje.

Skarga wymagała dwutorowego rozpoznania, gdyż dotyczyła dwóch, odrębnych, choć podmiotowo związanych postępowań, tj.:

- postępowania, znak: OŚiR.6220.28.2021, w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji polegającej na przebudowie budynku inwentarskiego (chlewni) na działce nr 491/2 w Królikowie, gm. Szubin,

- postępowania, znak: OŚiR.6324.1.35.2016, dotyczącego uciążliwości zapachowych powstających w efekcie prowadzonej na terenie działki nr 491/2, obręb Królikowo, gm. Szubin, hodowli trzody chlewnej z wykorzystaniem metody bezściółkowej.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do zarzutu utrudniania działań poprzez odmowę dopuszczenia Stowarzyszenia STOP dla przemysłowego Tuczu Świń w Królikowie reprezentowanego przez p. Wojciecha W. do udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji polegającej na przebudowie budynku inwentarskiego (chlewni) na działce nr 491/2 w Królikowie, gm. Szubin, znak: OŚiR.6220.28.2021, Burmistrz Szubina podejmując decyzję w ww. zakresie, kierował się przede wszystkim treścią ustawy z dnia 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r., poz. 247 ze zm.), która przewiduje udział organizacji ekologicznych na prawach strony w ściśle określonych rodzajach postępowań, tj. w postępowaniach „wymagających udziału społeczeństwa”. W szczególności, tut. Organ miał na względzie treść art. 79. ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.” W dniu wydania Postanowienia przywoływanego w przedmiotowej skardze, postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji polegającej na przebudowie budynku inwentarskiego (chlewni) na działce nr 491/2 w Królikowie, gm. Szubin, nie stanowiło jeszcze postępowania w ramach którego „przeprowadza się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko”, czyli postępowania z udziałem społeczeństwa.

W myśl art. 44 ust. 1. ww. ustawy „Organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą

w nim na prawach strony, jeżeli prowadzą działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody, przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. Przepisu art. 31 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się.” Oznacza to, że w momencie złożenia wniosku o nadanie statusu strony przez ww. organizację należało w pierwszej kolejności zweryfikować, czy prowadzone postępowanie jest postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa, o którym wspomina się również, chociażby, w art. 5 i 29 przedmiotowej ustawy. Czynność ta została wykonana.

Założywszy, iż ustawa przewiduje udział Stowarzyszenia w prowadzonym postępowaniu na jego późniejszym etapie, stosując się do zapisu zakazującego stosowania w tym zakresie art. 31 § 4 kpa [Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym], odstąpiono od rozpoznania wniosku Stowarzyszenia w trybie k.p.a.

Postanowienie o odmowie nadania Stowarzyszeniu statusu strony we wszczętym przez Burmistrza postępowaniu znak: OSiR.6220.28.2021, nie była wyrazem ani złej woli, ani chęci utrudniania Skarżącemu obrony jego interesów, ani niekompetencji tut. Organu.

W ocenie Komisji Burmistrz Szubina dokonał prawidłowej interpretacji przepisów prawa.

Skarżący skorzystał z prawa zaskarżenia decyzji burmistrza, który czyniąc zadość zasadzie dwuinstancyjności postępowania przekazał zażalenie Stowarzyszenia do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy, a następnie podjął działania wskazane przez organ odwoławczy w Postanowieniu, znak: SKO-4220/35/2021 z 23 sierpnia 2021 r.

Odnosząc się do kolejnych zarzutów dotyczących nie wydania przez Burmistrza Szubina decyzji nakazującej osobie fizycznej, której działanie negatywnie oddziałuje na środowisko i jego zagrożenie; przywrócenia środowiska do stanu właściwego oraz brak powiadomienia prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa po otrzymaniu ekspertyzy, mylnie w skardze zwanej raportem, komisja stwierdza, że „Ekspertyza dotycząca wpływu chowu trzody chlewnej prowadzonej na działce nr 491/2 w Królikowie, gm. Szubin, na zdrowie ludzi oraz stan środowiska naturalnego wraz z towarzyszącą infrastrukturą, w szczególności na jakość powietrza atmosferycznego, z wykorzystaniem metod biowskaźnikowych”, została opracowana przez Panią Anicentę Bubak na zlecenie Gminy Szubin w wyniku ustaleń z mieszkańcami Królikowa dokonanych na jednym ze zorganizowanych w tym zakresie spotkań i docelowo miała ona stanowić dokument, który posłuży mieszkańcom do wystąpienia z pozwem cywilnym na drogę sądową (z uwagi na szkodliwe immisje). Potwierdzenie tego faktu zawiera Protokół ze spotkania w sprawie uciążliwości zapachowych powstających w efekcie prowadzonej przy ul. Pocztowej w Królikowie hodowli trzody chlewnej z 16 lipca 2020 r.

W oparciu o konkluzje zawarte w przedmiotowej Ekspertyzie Burmistrz Szubina zwrócił się kolejno:

- 15 grudnia 2020 r. do Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Nakle nad Notecią z prośbą o konsultacje merytoryczne w zakresie ustalenia obowiązków formalno-prawnych ciążyących na prowadzącym wskazaną powyżej hodowlę wynikających z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.), konkretnie określenie:

- czy Inwestor prowadzący hodowlę trzody chlewnej na terenie działki nr 491/2, obręb Królikowo, gm. Szubin, powinien poprzedzić rozpoczęcie ww. inwestycji realizowanej w istniejących na ww. nieruchomości budynkach inwentarskich złożeniem wniosku o wydanie pozwolenia budowlanego w zakresie zmiany sposobu użytkowania budynku chlewni,

- czy fakt wykonywania bieżących prac modernizacyjnych w obrębie istniejącej chlewni podlega przepisom Prawa budowlanego;

- 3 lutego 2021 r. do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Nakle nad Notecią z prośbą o dokonanie rozeznania w zakresie charakteru robót budowlanych wykonanych w obrębie chlewni od 2015 r. oraz spełnienia przy ich realizacji wymogów ustawy Prawo budowlane,

· 11 lutego 2021 r. do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Bydgoszczy z prośbą o:

– podjęcie działań kontrolnych w zakresie sposobu funkcjonowania ww. instalacji (pod kątem zwiększenia emisji) i dokonania oceny w zakresie spełnienia przy jej prowadzeniu realizacji wymogów określonych w art. 364 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.), dalej jako: p. o. ś,

- konsultacje merytoryczne w zakresie ustalenia obowiązków formalno-prawnych ciążyących na

prowadzącym ww. instalację wynikających z przepisów ww. ustawy, w tym dokonanie rozeznania w zakresie możliwości użytkowania instalacji z naruszeniem wymagań ochrony środowiska określonych w ww. przepisach, w tym art. 76 i 152 p. o. ś. , m. in., bez uzyskania wymaganych decyzji określających zakres i warunki korzystania ze środowiska;

- 11 lutego 2021 r. do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu z prośbą o przeanalizowanie zasadności nałożenia na Inwestora prowadzącego w Królikowie, na terenie działki ewidencyjnej nr 491/2, instalację służącą do hodowli trzody chlewnej z wykorzystaniem metody bezściółkowej obowiązku prowadzenia pomiarów poziomych substancji emitowanych do powietrza, zgodnie z art. 95 p. o. ś.

Żaden z ww. organów nie wskazał na rażące nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania prowadzonej hodowli, czego dowody stanowi treść:

- pisma Starostwa Powiatowego w Nakle nad Notecią, znak: WWA.2010.10.2020.AW, z dnia 18.01.2021 r.
- pisma Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Nakle nad Notecią, znak: PINB.0400.52.2021.BP, z dnia 24.03.2021 r.,
- pisma Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, znak: WIOŚ-WI.7024.1.26.2021.DL, z dnia 04.06.2021 r.,
- pisma Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, znak: ŚG-I-P.7013.18.2021, z dnia 11.04.2021 r.

W związku z powyższym Burmistrz Szubina nie miał podstawy prawnej do wydania decyzji nakazującej przywrócenia środowiska do stanu właściwego, ani też podstawy do zawiadomienia Prokuratury o popełnieniu przestępstwa.

Ponadto Burmistrz Szubina wraz z Przewodniczącą Rady Miejskiej w Szubinie, realizując działania w zakresie ustalenia wpływu ww. przedsięwzięcia na środowisko, ze szczególnym uwzględnieniem zgłaszanych uciążliwości zapachowych, nie tylko zlecił wykonanie Ekspertyzy, ale także wystosował w sierpniu 2020 r., w imieniu mieszkańców Królikowa, szereg apeli do Ministra Klimatu, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Środowiska, Przewodniczącego Rady Powiatu Nakielskiego, Starosty Nakielskiego, Przewodniczącej Sejmiku Województwa Kujawsko – Pomorskiego oraz Wojewody Kujawsko – Pomorskiego, w zakresie:

- intensyfikacji prac legislacyjnych związanych z prawnym uregulowaniem kwestii identyfikowania oraz zwalczania uciążliwości zapachowych, w szczególności pochodzących z chowu trzody chlewnej z wykorzystaniem metody bezściółkowej (ustawa o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej),
- dokonania weryfikacji norm prawnych regulujących funkcjonowanie ferm trzody chlewnej prowadzonych z wykorzystaniem metody bezściółkowej zakładanych w zaadaptowanych do tego celu budynkach inwentarskich przeznaczonych pierwotnie do tradycyjnego – ściółkowego chowu tuczników o liczbie inwentarza nieprzekraczającej 2 000 stanowisk,
- uwzględnienia w ramach prowadzonych przez Ministerstwo Środowiska prac legislacyjnych nad projektem ustawy o minimalnej odległości dla planowanego przedsięwzięcia sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej, nie tylko obsady utrzymywanych w ramach danej działalności zwierząt (DJP), ale, przede wszystkim, zastosowanej przez danego producenta rolnego metody prowadzenia hodowli.

Odpowiedzi udzielone przedstawicielom Gminy Szubin w ww. zakresie znajdują się w aktach gromadzonych przez komórkę merytoryczną – Wydział OŚiR.

Odpowiedzi udzielone przez ww. organy nie zawierały nowych, konkretnych wskazówek dla Burmistrza Szubina odnośnie działań, które mógłby podjąć, w celu poprawy sytuacji mieszkańców Królikowa – podnoszono w nich głównie brak regulacji prawnych normujących kwestie immisji zapachowych.

W związku z sukcesywnie sygnalizowanymi od 2016 r. przez mieszkańców Królikowa nieprawidłowościami w zakresie prowadzenia przedmiotowej instalacji podejmowane były równoległe przez Burmistrza Szubina dodatkowo odrębne postępowania:

- w sprawie ustanowienia strefy ochrony pośredniej ujęcia wód podziemnych zlokalizowanego

w miejscowości Królikowo – na terenie działki nr 519 – w sprawie tej Wojewoda Kujawsko – Pomorski stwierdził, iż „nie istnieje konieczność ustanowienia stref ochrony pośredniej dla ujęcia wody” – pismo, znak: WIR/DT.7081.4.1.2019, z dnia 13 sierpnia 2019 r., postępowanie, znak: OSIR.631.9.2018,

- postępowanie w sprawie sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla centralnej części wsi Królikowo, gmina Szubin, zakończone podjęciem uchwały nr VII/60/19 Rady Miejskiej w Szubinie z dnia 18 kwietnia 2019 r. w sprawie odstąpienia od sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla centralnej części wsi Królikowo, gmina Szubin.

Istotnym skutkiem realizowanych przez Burmistrza działań jest również fakt, iż 13 kwietnia 2021 Inwestor złożył do tut. Urzędu wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji polegającej na przebudowie budynku inwentarskiego (chlewni) na działce nr 491/2 w Królikowie, gm. Szubin, który ma docelowo przyczynić się do zmodernizowania chlewni, a tym samym zminimalizowania jej oddziaływania na tereny przyległe. Postępowanie to, jak wykazano powyżej, nie zostało jeszcze zakończone.

15 września br. przeprowadzona została także przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa tut. Urzędu doraźna kontrola mająca na celu dokonanie identyfikacji uciążliwości zapachowych powstających w efekcie funkcjonowania ww. instalacji, której wyniki zostały przekazane drogą mailową do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Bydgoszczy (z dokonanych oględzin sporządzono notatkę służbową). Podczas kontroli podniesiona została kwestia nieprawidłowości w sposobie postępowania Inwestora z odpadami padłych sztuk zwierząt, co incydentalnie staje się źródłem dodatkowego fetoru emitowanego z chlewni.

W dniu kontroli odpadów tych jednak nie zidentyfikowano – według dokonanych ustaleń, zostały one przekazane do utylizacji, co oznacza, że prowadzący instalację we własnym zakresie zlikwidował potencjalne źródło uciążliwego zapachu (nie przedłożono żadnych dowodów, tj. dokumentacji zdjęciowej lub nagrań, potwierdzających zgłaszane nieprawidłowości). W celu ostatecznego wyjaśnienia przedmiotowej sprawy niezwłocznie wystosowano do Inwestora pismo wzywające do złożenia koniecznych w tej sprawie wyjaśnień i dokumentów, a także zwrócono się do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Nakle nad Notecią z prośbą o zgodną z kompetencjami kontrolę w ww. zakresie.

Mając na uwadze powyżej scharakteryzowane okoliczności sprawy, a także fakt, iż prace legislacyjne związane z prawnym uregulowaniem kwestii identyfikowania oraz zwalczania uciążliwości zapachowych, w szczególności pochodzących z chowu trzody chlewnej z wykorzystaniem metody bezściółkowej (tj. opracowanie tzw. ustawy o przeciwdziałaniu uciążliwości zapachowej oraz ustawy o minimalnej odległości dla planowanego przedsięwzięcia sektora rolnictwa, którego funkcjonowanie może wiązać się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej), nadal trwają, nie znaleziono podstaw do zastosowania w przedmiotowej sprawie art. 363 p.o.ś, na co wskazywał w swoim piśmie, znak: N.HK.9011.11.10.2021 z dnia 20.09.2021 r., data wpływu do tut. Urzędu: 22.09.2021 r., Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Nakle nad Notecią, ul. A. Mickiewicza 11, 89 – 100 Nakło nad Notecią.

Jak wynika bowiem z obowiązujących norm prawnych, organ nakładający obowiązek określony w art. 363 ww. ustawy musi w sposób niebudzący wątpliwości stwierdzić, że takie naruszenie ma miejsce (m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. II SA/Po 801/17), tzn. przedstawić obiektywne dowody potwierdzające ten fakt, co w przypadku braku norm stanowiących punkt odniesienia dla dokonywanych w tym zakresie pomiarów jakości powietrza oraz pozytywnych wyników kontroli organów ustawowo sprawujących nadzór nad obszarem działalności prowadzonej przez Inwestora, nie jest możliwe.

W kontekście zobrazowanego powyżej toku przedmiotowego postępowania przytoczone w przedmiotowej skardze stwierdzenia, iż „Gmina Szubin wyczerpała już wszystkie możliwości (w domyśle – prawne rozwiązania sprawy)” oraz, że zainteresowani sprawą mieszkańcy Królikowa mogą skierować sprawę na drogę postępowania cywilnego („pójść do sądu”) lub zwrócić się o wsparcie również do innych uczestników spotkań organizowanych przez Burmistrza Szubina w tej sprawie („poprosić o pomoc radnych i te osoby, które na zebraniu obiecały nam pomóc”), obiektywnie rzecz ujmując, trudno uznać za nacechowane pejoratywnie – warianty te były bowiem oficjalnie analizowane na poszczególnych etapach tegoż postępowania.

W ocenie Komisji działania podejmowane przez pracowników tut. Urzędu w przedmiotowej sprawie, świadczą o ograniczonym jedynie przepisami prawa, zaangażowaniu Burmistrza Szubina w rozpoznanie ww. spraw, a nie przyjmowaniu biernej postawy w omawianym zakresie.

Wobec powyższego przedmiotową skargę uznać należy za bezzasadną.

Argumentacja przedstawiona przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji w pełni uzasadnia przedstawiony przez komisję projekt uchwały, dlatego Rada Miejska w Szubinie podjęła **uchwałę uznającą skargę za bezzasadną.**

**Pouczenie:**

Zgodnie z dyspozycją art. 239 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego – Rada Miejska w Szubinie informuje, że wskutek uznania skargi za bezzasadną, jeśli Skarżący ponowi ją bez wskazania nowych okoliczności - wówczas Rada Miejska w Szubinie może podtrzymać swoje stanowisko (zaprezentowane powyżej) nanosząc odpowiednią adnotację w aktach sprawy – bez zawiadamiania o tym Skarżącego.

Niniejsza uchwała stanowi zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w rozumieniu art. 237 § 3 w związku z art. 238 § 1 kpa.

Przewodnicząca Rady

**Anna Kijowska**