



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.411.002.02.2015

D/15/502

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43

kin@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli D/15/502 – Stosowanie przez administrację publiczną instrumentów prawnych zabezpieczających interesy społeczne w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Kontroler Stanisław Janek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94436 z dnia 8 maja 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Sobolew, woj. mazowieckie (dalej Urząd)

Kierownik jednostki kontrolowanej Andrzej Koszutski - Wójt - zatrudniony od 30 sierpnia 1990 r.

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości, mających zasadniczy wpływ na działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

- nieuwzględnieniu, w trakcie procedowania nad zmianą Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego (zwane dalej Studium lub SUiKZP), na obszarze gminy lokalizacji i stref ochronnych dla elektrowni wiatrowych o mocy przekraczającej 100kW, lokalizowanych na terenie miejscowości Gończyce, co jest niezgodne z przepisami art. 10 ust 2a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej ustawa o planowaniu)¹;
- niezamieszczaniu obwieszczeń przez Wójta, zgodnie przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej² (dalej ustawa o dostępie do informacji) - art. 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 8 ust. 1 i 3 tej ustawy;

¹ Dz.U. z 2015 r.poz.199.

² Dz.U. z 2014 r.poz.782 ze zm.

- nierzetelnym prowadzeniu rejestracji skarg i wniosków w Urzędzie. Znaczna liczba uwag, skarg i protestów, które w opinii NIK kwalifikują się jako skargi lub wnioski nie została zapisana w rejestrze. Brak rzetelności w prowadzeniu rejestru skarg i wniosków naruszał przepisy art. 254 Kpa.

Ponadto NIK zauważa, że konsekwencją przyjęcia i stosowania, przez organy Gminy interpretacji, według której lokalizacja farm wiatrowych jest inwestycją liniową i nie trzeba badać przesłanek „dobrego sąsiedztwa” oraz dostępu do drogi publicznej, jest możliwość lokalizacji elektrowni wiatrowych w dowolnym miejscu na terenie Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uzyskiwanie opinii i uzgodnień wymaganych przy lokalizacji lądowych elektrowni wiatrowych oraz przestrzeganie procedur podejmowania uchwał w procesie lokalizacji tych inwestycji, z uwzględnieniem udziału społeczeństwa

Opis stanu
faktycznego

W dniu 13 września 2012 r. Rada Gminy Sobolew przyjęła uchwałę Nr XVI/102/2012 w sprawie przystąpienia do zmiany Studium³ Wójt o podjęciu uchwały ogłosił w Tygodniku Siedleckim nr 48, przez obwieszczenie oraz w sposób zwyczajowo przyjęty (na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy, na tablicach ogłoszeń sołtysów 18 wsi, w tym wsi Sokół i Kownacica). Obwieszczenia na tablicach zostały wywieszone w dniu 21 listopada 2012 r. i zdjęte w dniu 31 grudnia 2012 r.

W obwieszczeniu poinformowano m.in. o możliwości składania wniosków do zmiany SUIKZP tak w formie pisemnej, jak i ustnie, do protokołu oraz w formie elektronicznej. Termin do którego można składać wnioski wyznaczono na 28 grudnia 2012 r.

Zgodnie z dyspozycją art. 11 pkt 2 ustawy o planowaniu Wójt zawiadomił na piśmie o podjęciu przez Radę Gminy Sobolew uchwały o przystąpieniu do zmiany SUIKZP instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania tego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 39-58; 178-229)

³ Studium przyjęte Uchwałą Nr XXX/214/2002 Rady Gminy Sobolew w dniu 17 stycznia 2002 r., której załącznikiem było m.in. SUIKZP Gminy Sobolew. W załączniku do uchwały w części dotyczącej kierunków rozwoju elektroenergetyki wymieniono m.in. budowę lokalnych, ekologicznych miniźródeł energii bez szczegółowego wskazania gdzie elektrownie wiatrowe miałyby być posadowione.

Na podstawie art. 11 pkt. 1 ustawy o planowaniu osoby prywatne złożyły 30 wniosków do zmiany SUIKZP. Wnioski dotyczyły przede wszystkim zmiany przeznaczenia działek na cele mieszkaniowe, mieszkaniowo-letniskowe, mieszkaniowo-usługowe. Nie było wniosków odnoszących się bezpośrednio do lokalizacji elektrowni wiatrowych.

(dowód: akta kontroli str. 318-322)

Projekt zmiany Studium został przekazany do uzgodnienia i zaopiniowania stosownym instytucjom i organom. Wójt uzyskał postanowienia o uzgodnieniu projektu m.in. od Zarządu Województwa Mazowieckiego, od Marszałka Województwa Mazowieckiego, Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego (dalej PPIS), Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej RDOŚ), Powiatowego Zarządu Dróg, Starosty Powiatu Garwolińskiego i Dyrektora RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 230-237; 238-251)

Projekt zmiany SUIKZP pozytywnie zaopiniowany został m.in. przez Zarząd Powiatu Garwolińskiego, Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych oraz wójtów sąsiednich gmin. Bez udzielenia odpowiedzi, na podstawie art. 25 ustawy o planowaniu projekt SUIKZP został uznany za zaopiniowany pozytywnie przez Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich, Mazowiecki Wojewódzki Urząd Wojewódzki i Wojewodę Mazowieckiego.

(dowód: akta kontroli str. 252-317)

Ogłoszenie o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany Studium zostało podane do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie w Tygodniku Siedleckim nr 3 z dnia 26 stycznia 2014 r. przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na tablicach ogłoszeniowych sołtysów. Dyskusja publiczna nad zmianami SUIKZP odbyła się w dniu 31 stycznia 2014 r. Kwestia lokalizacji elektrowni wiatrowych nie była przedmiotem dyskusji publicznej. Zgodnie z protokołem z przeprowadzenia dyskusji publicznej, nie wniesiono uwag do treści projektu Studium.

Dokumenty potwierdzające przebieg postępowania planistycznego związanego ze zmianą SUIKZP były zgodne z wzorami zamieszczonymi w załącznikach do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁴.

⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 118, poz.1233.

Projekt zmiany SUIKZP został przedstawiony Radzie Gminy Sobolew wraz z wykazem uwag zgłoszonych do tego projektu. Do projektu złożono 324 uwagi, z czego 319 dotyczyło wprowadzenia do SUIKZP zapisu *„Elektrownie wiatrowe o mocy powyżej 100 kW mogą być lokalizowane na terenie Gminy Sobolew wyłącznie pod warunkiem zachowania 3-kilometrowej odległości takiej turbiny od każdego rodzaju zabudowy (tj. zwartej i rozproszonej, jednorodzinnej i zagrodowej)”*. Żadna z uwag (oprócz jednej, która została przyjęta częściowo) nie została uwzględniona.

W uzasadnieniu oddalenia uwag dotyczących elektrowni wiatrowych, przywołując art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i art. 112 Prawa ochrony środowiska⁵ oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁶, stwierdzono m.in., że „na rysunku do Studium wskazano lokalizację urządzeń wytwarzających energię wraz z ich strefami ochronnymi dla których ustalono ograniczenia w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu”.

Uchwałę nr XXIX Rady Gminy Sobolew z dnia 10 kwietnia 2014 r. w sprawie uchwalenia SUIKZP wraz z dokumentacją planistyczną Wójt przekazał do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego przy piśmie z dnia 15 kwietnia 2014 r. celem oceny jej zgodności z przepisami prawnymi.

(dowód: akta kontroli str. 9-19; 59-81; 108-124; 323-363; 367-407; 1725)

W projekcie zmiany SUIKZP określono m.in. lokalizację trzech elektrowni wiatrowych (Sokół, Kaleń Drugi i Kownacica). Nie określono natomiast lokalizacji trzech elektrowni wiatrowych w miejscowości Gończyce⁷, mimo iż w czasie uchwalania zmiany Studium dla wszystkich elektrowni wydano już Decyzję o Środowiskowych Uwarunkowaniach (zwana dalej DSU)⁸.

Wójt wyjaśnił, że *„założeniem studium było wykazanie jedynie elektrowni, na które w tym czasie zostały już wydane pozwolenia na budowę”*.

(dowód: akta kontroli str. 84; 1722)

Ustalone
nieprawidłowości

W trakcie procedowania nad zmianą Studium, nie uwzględniono lokalizacji i stref ochronnych dla elektrowni wiatrowych o mocy przekraczającej 100 kW lokalizowanych na terenie miejscowości Gończyce. Zgodnie z dyspozycją

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (.Dz.U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.).

⁶ Dz.U. z 2007 r. poz.112.

⁷ Moc planowanych elektrowni określono od 1,8 do 3 MW.

⁸ DSU dla inwestycji w Gończycach (turbiny S1, S2 i S3) została wydana w dniu 12 czerwca 2013 r.

art. 10 ust. 2 a ustawy o planowaniu, jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, w studium ustala się ich rozmieszczenie.

Ocena częściowa

NIK ocenia działalność Urzędu w powyższym zakresie pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości. Ustalenia kontroli nie wykazały nieprawidłowości mających wpływ na działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zawiadamiania społeczeństwa o pracach nad SUIKZP oraz procedowania wniosków mieszkańców. Natomiast brak uwzględnienia w Studium uwarunkowań wynikających z przewidywanego rozmieszczenia na terenie Gminy elektrowni wiatrowych o mocy powyżej 100 kW, jest działaniem nielegalnym. Zdaniem NIK treść art. 10 ustawy o planowaniu wyznacza materialny zakres regulacji Studium, a zatem uwarunkowania określone m.in. w art. 10 ust 2 a tej ustawy muszą być wzięte pod uwagę w trakcie procedowania nad zmianą Studium.

2. Przebieg postępowania dotyczącego wydawania decyzji administracyjnych wymaganych przy lokalizacji elektrowni wiatrowych ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia udziału społeczeństwa

2.1. Tereny Gminy Sobolew, na których planowano budowę elektrowni wiatrowych nie były objęte obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Określenie sposobu zagospodarowania tych terenów i warunków zabudowy nastąpiło na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (dalej DOWZ).

Do dnia zakończenia kontroli Wójt wydał 5 DOWZ:

- nr 118/2011 z dnia 20 czerwca 2012 r. dotyczącą elektrowni zlokalizowanej w miejscowości Sokół (i Kownacica) o mocy 3 MW. Projekt decyzji został uzgodniony pozytywnie ze Starostą Powiatu Garwolińskiego, Marszałkiem Województwa Mazowieckiego i Powiatowym Zarządem Dróg w Garwolinie.

(dowód: akta kontroli str. 9-12; 24-25; 86-107; 146-177; 521; 531-532)

- nr 131/2011 z dnia 10 lutego 2012 r. obejmującą budowę elektrowni wiatrowej we wsi Kaleń Drugi o mocy 3 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu na działkach w miejscowościach Kaleń Drugi i Grabniak. Projekt decyzji został uzgodniony ze Starostą

Powiatu Garwolińskiego, Marszałkiem Województwa Mazowieckiego oraz Powiatowym Zarządem Dróg.

(dowód: akta kontroli str. 552-555; 561; 575-608, 663-666)

- nr 132/2011 z dnia 14 lutego 2012 r. obejmującą budowę elektrowni wiatrowej we wsi Kownacica o mocy 3 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu na działkach w miejscowościach Kownacica i Sobolew. Projekt decyzji został uzgodniony ze Starostą Powiatu Garwolińskiego, Marszałkiem Województwa Mazowieckiego.

(dowód: akta kontroli str. 838-841; 847; 861-896)

- nr 2/2014 z dnia 2 lipca 2014 r.- obejmującą budowę farmy elektrowni wiatrowych we wsi Gończyce⁹ o mocy 3 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i drogową (turbina S1). Projekt decyzji został uzgodniony ze Starostą Powiatu Garwolińskiego, Marszałkiem Województwa Mazowieckiego.
- nr 73/2013 z dnia 4 lipca 2014 r. obejmującą budowę elektrowni wiatrowej we wsi Gończyce o mocy 1,8 MW wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i drogową (turbina S2). Projekt decyzji został uzgodniony ze Starostą Powiatu Garwolińskiego i Marszałkiem Województwa Mazowieckiego.

(dowód: akta kontroli str. 1070-1077; 1083-1085; 1101-1141)

Inwestycje budowy farm wiatrowych zostały zakwalifikowane przez organ jako inwestycje liniowe oraz urządzenia infrastruktury technicznej, konsekwencją czego przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, zgodnie z dyspozycją art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu, nie brano pod uwagę sposobu zagospodarowania terenów sąsiednich tzw. „dobrego sąsiedztwa” oraz przesłanki dostępu do drogi publicznej.

W powyższej sprawie Wójt wyjaśnił m.in., że *zakwalifikowanie elektrowni wiatrowych do urządzeń infrastruktury technicznej w rozumieniu art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu zostało potwierdzone w orzeczeniach sądowych. Za stanowiskiem takim przemawiają również regulacje zawarte w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami¹⁰ oraz ustawie z dnia 10 kwietnia*

⁹ Inwestycja we wsi Gończyce obejmuje budowę 3 elektrowni wiatrowych o mocy łącznej 5,6 MW (Turbina S1, S2 i S3) wraz z linią energetyczną SN, siecią łączności między elektrowniami, wewnętrznymi drogami i placami manewrowymi. Dla turbiny S3 inwestor do dnia zakończenia kontroli nie złożył wniosku o wydanie DOWZ.

¹⁰ Dz.U. z 2015 r. poz.782 ze zm.

1997 roku *Prawo energetyczne*¹¹. Zdaniem Wójta z uwagi na to, że elektrownie wiatrowe stanowią urządzenia infrastruktury technicznej, zgodnie z art. 61 ust. 3 ustawy o planowaniu, wydanie DOWZ nie jest uzależnione od spełnienia przesłanki „dobrego sąsiedztwa”, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu oraz przesłanki dostępu do drogi publicznej, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 86-89; 575-578; 861-864; 1103-1106; 1122-1126; 1754 - 1756)

W Studium z 2002 r. w ogóle nie określono terenów lokalizacji elektrowni wiatrowych, a w Studium z 2014 r. nie wyznaczono lokalizacji inwestycji elektrowni wiatrowych w miejscowości Gończyce. Zatem DOWZ dotyczące lokalizacji inwestycji farm wiatrowych w Sokole, Kaleniu Drugim i w Kownacicy oraz w Gończycach były niezgodne z treścią wyżej wymienionych SUIKZP .

W piśmie z dnia 17 lipca 2015 r. Sekretarza Gminy, podpisanym z upoważnienia Wójta stwierdzono m.in., że zgodnie z art. 9 ust 5 ustawy o planowaniu „studium nie jest aktem prawa miejscowego”, dlatego nie stanowi przeszkody do wydania pozytywnej DOWZ. SUIKZP wiąże organy gminy na etapie sporządzania projektu MPZP, a nie projektu DOWZ. Organ właściwy do wydania DOWZ jest obowiązany ją wydać, jeżeli spełnione zostały wymogi określone w art. 61 ustawy o planowaniu, a wniosek jest zgodny z przepisami odrębnymi. Powołanie się tylko na zapisy SUIKZP, jako podstawę do wydania odmownej DOWZ jest niewłaściwe i niemające podstaw prawnych w przepisach powszechnie obowiązujących. DOWZ nie musi być zgodna z zapisami SUIKZP, co oznacza, że lokalizacja elektrowni wiatrowej w tym trybie możliwa jest także poza obszarami, o których mowa w przepisie art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu.

(dowód: akta kontroli str.1728-1729)

2.2. Na wniosek inwestorów, Wójt wydał postanowienia o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (dalej OOS). Obwieszczenia Wójta o przystąpieniu do przeprowadzenia OOS elektrowni wiatrowych każdorazowo zostały umieszczone na tablicy informacyjnej Urzędu Gminy w Sobolewie, na tablicy ogłoszeń sołtysów wsi, na terenach których mają być realizowane inwestycje oraz stronie internetowej Urzędu Gminy Sobolew. W obwieszczeniach wyznaczono 21 – dniowy okres na składanie uwag i wniosków.

¹¹ Dz.U. z 2012 r. poz.1059.

(dowód: akta kontroli str. 546-551; 632-634; 941-946; 1334-1344)

Na postanowienie Wójta z dnia 15 maja 2012 r., dotyczące lokalizacji farmy wiatrowej w miejscowości Gończyce o obowiązku przeprowadzenia OOS, 20 osób złożyło zażalenie, które Wójt przesłał do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (dalej SKO). W zażaleniu podpisani stwierdzili, że protestują przeciw budowie farmy wiatrowej z uwagi na negatywny wpływ na ludzi i środowisko. SKO w Siedlcach z uwagi na stwierdzone uchybienia w terminie złożenia zażalenia, niedopuszczalność zażalenia i braków w zażaleniu, które przez wnoszących nie zostały uzupełnione, oddaliło zażalenie.

(dowód: akta kontroli str. 1345-1458)

Raporty oddziaływania na środowisko (dalej ROS) dla wszystkich inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowych w Gminie Sobolew zostały sporządzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹² (dalej ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku) i zawierały wszystkie elementy wyszczególnione w art. 66 tej ustawy. Raporty te zawierały analizę ornitologiczną i chiropterologiczną. W ROS zamieszczono również porównanie proponowanej technologii z wymaganiami określonymi w art. 143 Prawa ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 408-520; 645-653; 670-837; 950-1042)

ROS były każdorazowo weryfikowane przez pracowników Urzędu w zakresie formalno-prawnym. Realizacja budowy elektrowni wiatrowej w miejscowościach na terenie Gminy Sobolew została każdorazowo uzgodniona z RDOŚ, który wydał stosowne postanowienia.

(dowód: akta kontroli str. 539-545; 935-940; 1043-1069; 1313-1333; 1759)

2.3. Na wniosek inwestorów Wójt wszczął postępowanie w sprawie wydania DSU w miejscowości Sokół, Kaleń Drugi, Kownacica i Gończyce. Do wniosków o wydanie DSU zostały dołączone stosowne dokumenty, w tym - zgodnie z art. 74 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku karta informacyjna przedsięwzięcia. O wszczęciu postępowania strony zostały poinformowane, a w zawiadomieniu określono miejsce i czas na zapoznanie się z dokumentacją oraz wskazano na możliwość składania wniosków.

¹² Dz.U. z 2013 r.poz.1235 z późn. zm.

(dowód: akta kontroli str. 364-366; 521; 529-530; 533-538; 623-631; 654; 663-669; 914-930; 947-949; 1227-1274; 1280-1312; 1464; 1479-1507; 1508-1516; 1730 - 1731)

W przypadku inwestycji w Gończycach Wójt ogłosił termin rozprawy administracyjnej, na którą zaprosił zainteresowanych. Obwieszczenie o rozprawie było publicznie udostępnione przez 14 dni na tablicy informacyjnej Urzędu, stronie internetowej i tablicach ogłoszeniowych sołtysów wsi. Przed wydaniem DSU poinformowano mieszkańców o zebraniu dowodów i materiałów niezbędnych do wydania decyzji w formie obwieszczenia. Wskazano miejsce do zapoznania się z dokumentacją i termin jej udostępnienia.

(dowód: akta kontroli str. 364-366; 521; 529-530; 533-538; 623-631; 654; 663-669; 914-930; 947-949; 1227-1274; 1280-1312; 1464; 1479-1507; 1508-1516; 1730 - 1731)

DSU dla inwestycji w Sokole, Kaleniu Drugim i Kownacicy zostały wydane w dniu 28 listopada 2011 r., a dla farmy wiatrowej w Gończycach (turbiny S1, S2 i S3) – w dniu 12 czerwca 2013 r. Informacje o wydaniu DSU dla budowy elektrowni wiatrowej w wyżej wymienionych miejscowościach zostały podane do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie ich na tablicy informacyjnej i stronie internetowej Urzędu oraz tablicach ogłoszeń sołtysów wsi. Informacja o wydaniu decyzji była dostępna przez okres 21 dni. W DSU dla wszystkich inwestycji zostały uwzględnione uwarunkowania określone w ROS oraz warunki i uwagi RDOŚ i PPIS. Strony postępowania zostały określone na podstawie zapisów w rejestrze gruntów, a kryterium było przyleganie gruntów do działki, na której były lokalizowane inwestycje oraz oddziaływanie akustyczne elektrowni określone w ROS.

Organizacje społeczne nie występowały w postępowaniach na prawach strony¹³.

(dowód: akta kontroli str. 364-366; 521; 529-530; 533-538; 623-631; 654; 663-669; 914-930; 947-949; 1227-1274; 1280-1312; 1464; 1479-1507; 1508-1516; 1730 - 1731)

W styczniu 2013 r. złożony został do Wójta protest właścicieli gruntów rolnych¹⁴ położonych w strefie oddziaływania planowanej elektrowni w miejscowości Sokół.

W proteście wskazano m.in., że zainteresowani dowiedzieli się o lokalizacji elektrowni dopiero 20 i 28 grudnia 2012 r., a więc ponad rok po wydaniu przez Wójta

¹³ Stowarzyszenie „Lepsze Jutro”, protestujące przeciw budowie elektrowni wiatrowych w Gminie Sobolew, powstało w lutym 2014 r.

¹⁴ Lista udostępniona NIK zawiera 82 podpisy.

DSU i ponad pół roku po wydaniu DOWZ. W odpowiedzi na protest mieszkańców, w piśmie z dnia 8 stycznia 2013 r. Urząd, poinformował zainteresowanych m.in., że ich sprzeciw nie może być uwzględniony ponieważ mieszkańcy byli na bieżąco informowani o toczącym się postępowaniu administracyjnym w okresie od kwietnia do listopada 2011 r. i mieli możliwość zapoznania się tak z ROS jak i DSU.

(dowód: akta kontroli str. 1537; 1722-1727)

Pismem z dnia 27 marca 2013 r. (ówczesny) Radny Gminy Sobolew (a obecny Przewodniczący Rady Gminy) zwrócił się do SKO w Siedlcach o stwierdzenie nieważności DSU z dnia 28 listopada 2011 r. budowy elektrowni wiatrowej w miejscowości Sokół argumentując, iż została wydana z rażącym naruszeniem prawa, tj. art. 29 i art. 33 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Zdaniem wnioskodawcy wadliwość DSU polegała na nie zapewnieniu udziału społeczeństwa w jej wydaniu. Obwieszczenie o wydaniu DSU z dnia 28 listopada 2011 r. zostało zamieszczone na stronie www.sobolew.pl (zakładka „Ochrona środowiska”), a nie w BIP Gminy Sobolew. Ponadto, wnioskodawca stwierdził, że zamieszczenie obwieszczenia na tablicy ogłoszeń u sołtysa wsi Sokół jest wątpliwe gdyż takiej tablicy sołtys nie posiadał.

W wyjaśnieniu z dnia 24 kwietnia 2013 r. dla SKO Siedlce, Urząd poinformował m.in., że społeczeństwo było informowane o postępowaniu środowiskowym poprzez zamieszczenie obwieszczeń na tablicy informacyjnej Urzędu, stronie internetowej Urzędu oraz w publicznie dostępnych miejscach we wsi Sokół i Kownacica. Zdaniem Urzędu, obwieszczenia Wójta były dostępne w BIP za pośrednictwem linku ze strony www.sobolew.pl. Odnośnie braku tablicy ogłoszeń u sołtysa wsi Sokół, poinformowano SKO, iż obwieszczenie zostało zamieszczone na elewacji stodoły przy szkole w Sokole, gdyż jest to miejsce powszechnie odwiedzane przez mieszkańców i od wielu lat zwyczajowo przyjęte do publikacji obwieszczeń urzędowych. Obecnie we wsi Sokół obwieszczenia są zamieszczane na tablicy informacyjnej i dodatkowo na elewacji stodoły.

Pismem z dnia 24 maja 2013 r. SKO w Siedlcach poinformowało, iż nie widzi podstaw do wszczęcia postępowania z urzędu, a analiza sprawy, po której została wydana ostateczna decyzja administracyjna, doprowadziła do wniosku o braku przesłanek do zastosowania nadzwyczajnego trybu określonego w art. 156 § 1 pkt.2 Kpa. W uzasadnieniu decyzji podano m.in., że w orzecznictwie sądowym reprezentowany jest pogląd, iż przepis zawarty w art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, wylicza cztery odrębne sposoby udostępnienia informacji i udostępnienie informacji społeczeństwu co najmniej

w jeden wskazany sposób jest spełnieniem obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 11 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 36-38; 364-366; 522-530; 533-538; 623-654; 667-669; 858-860; 897-912; 921; 947-949; 1096-1100; 1148-1164; 1220-1223; 1227-1287; 1291-1333; 1458-1460; 1479-1537; 1722-1727)

Po wydaniu DSU elektrowni w Gończycach, pismem z dnia 3 lipca 2013 r. 18 mieszkańców gminy odwołało się od wydanej decyzji do SKO w Siedlcach. W uzasadnieniu podano m.in., że decyzja o lokalizacji inwestycji była utrzymywana w tajemnicy, społeczność nie było należycie informowane¹⁵ i nie miało możliwości zapoznać się z dokumentacją, a lokalizacja farmy w planowanych miejscach ogranicza ich prawo własności.

W odpowiedzi na przedmiotowe odwołanie Wójt poinformował m.in. o bezzasadności odwołania, odparł twierdzenia składających odwołanie oraz poinformował o braku przesłanek prawnych do odmowy wydania decyzji.

SKO utrzymało w mocy zaskarżoną DSU. W uzasadnieniu decyzji SKO stwierdziło m.in., że nie zaistniała żadna przesłanka prawna określona w art. 80 i art. 81 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku uniemożliwiająca wydanie pozytywnej DSU, a postępowanie z udziałem społeczeństwa zostało przeprowadzone prawidłowo.

Na decyzję SKO 15 mieszkańców gminy złożyło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 36-38; 364-366; 522-530; 533-538; 623-654; 667-669; 858-860; 897-912; 921; 947-949; 1096-1100; 1148-1164; 1220-1223; 1227-1287; 1291-1333; 1458-1460; 1479-1537; 1722-1727)

Ustalone
nieprawidłowości

NIK stwierdziła, że na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (dalej BIP) Urzędu: bip.sobolew.pl – zakładka archiwum do dnia 6 maja 2013 r. nie zamieszczono obwieszczeń Wójta dotyczących procedury planistycznej, co stanowi naruszenie przepisów ustawy o dostępie do informacji - art. 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 8 ust. 1 i 3 tej ustawy. Dostępność dokumentów za pośrednictwem linku ze strony internetowej Urzędu (o czym informował Wójt SKO w Siedlcach), zdaniem NIK nie jest wypełnieniem obowiązku określonego w ustawie o dostępie do informacji.

¹⁵ Na spotkaniu administracyjnym w dniu 20 grudnia 2012 r. było tylko 30 mieszkańców, z czego za lokalizacją opowiadały się 4 osoby.

NIK zwraca uwagę, że uznanie elektrowni wiatrowej za urządzenia infrastruktury technicznej i w konsekwencji wydanie DOWZ niezależne od tego czy spełniona jest przesłanka „dobrego sąsiedztwa”, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu oraz przesłanka dostępu do drogi publicznej, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy prowadzi do możliwości lokalizacji takich obiektów, nawet wśród niskiej zabudowy mieszkalnej.

Odnosząc się krytycznie do przyjętego, przez organy Gminy założenia, że DOWZ nie musi być zgodna z zapisami Studium, NIK zwraca uwagę, że decyzja o warunkach zabudowy tj. jej konstrukcja, jest swoistym „aktem planistycznym”. Jej przedmiotem, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu jest bowiem określenie (ustalenie) warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w przyszłości, a nie usankcjonowanie aktualnego stanu zagospodarowania terenu. Zdaniem NIK nie można uznać DOWZ za akt związany, czyli zdeterminowany normą prawną, bowiem wydanie tego aktu nie opiera się na normie prawnej tak sformułowanej, że w razie zaistnienia danego stanu faktycznego nie pozostawia ona organowi administracyjnemu żadnego wyboru działania. Organ, ustalając warunki zabudowy i zagospodarowania terenu winien zwrócić uwagę na konieczność respektowania podstawowych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz konstytucyjnie określonych zasad ingerencji w uprawnienia podmiotowe.

Ocena częściowa

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości związanych z zapewnieniem udziału społeczeństwa w procesie wydawania decyzji administracyjnych, związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych.

Jednakże, w opinii NIK, organy gminy w celu m.in. ograniczenia skali protestów związanych z budową elektrowni wiatrowych w Gminie Sobolew powinny przed wydaniem kolejnych decyzji dokonać zmian Studium, jeśli sytuacja tego wymagała oraz wnikliwiej analizować stan prawny z uwzględnieniem zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego.

3. Wybrane działania organów Gminy związane z lokalizacją elektrowni wiatrowych

3.1. Dwie z trzech turbin (tj. S1 i S2) zaplanowanych do budowy w miejscowości Gończyce zostały zlokalizowane na działkach, których właścicielem jest były Zastępca Przewodniczącego Rady Gminy Sobolew w latach 2002-2014, a zarazem sołtys wsi Gończyce w latach 1990-2014. W okresie kadencji byłego Zastępcy Przewodniczącego Rady Gminy podjęto następujące działania:

- w dniu 10 kwietnia 2014 r. przyjęto uchwałę nr XXIX Rady Gminy Sobolew w sprawie SUIKZP. Uwzględniano lokalizację elektrowni, na które już wówczas zostały wydane pozwolenia – tym samym głosowanie nie uwzględniało elektrowni, które mają powstać w Gończycach;
- w dniu 10 kwietnia 2014 r. na XXIX zwyczajnej sesji Rady Gminy Sobolew podjęto rozstrzygnięcia, dotyczące bloków uwag do SUIKZP - łącznie 299 mieszkańców - o lokalizacji elektrowni wiatrowych o mocy powyżej 100 kW w odległości powyżej 3 km od zabudowy (uwag nie uwzględniono).

W wyjaśnieniu z dnia 10 lipca 2015 r. Wójt stwierdził m.in., że radny W.G. nie uczestniczył w przygotowaniu dokumentów i pism, które bezpośrednio dotyczyłyby budowy elektrowni wiatrowych na działkach których jest właścicielem.

(dowód: akta kontroli str. 108-124; 1722-1727)

3.2. W Urzędzie prowadzone są dwa rejestry skarg i wniosków – jeden zatytułowany „Rejestr Skarg i Wniosków” (nr KH.0560), a drugi – „Rejestr Skarg i Wniosków wpływających do RG w Sobolewie” (nr KH.1510). W rejestrze nr KH.0560 nie zanotowano żadnych skarg i wniosków w latach 2011 – 2015. W rejestrze nr KH.1510 za lata wcześniejsze, tj. 1999-2010 również nie odnotowano żadnych skarg i wniosków. Za lata 2012, 2013 i 2015 (do dnia kontroli) odnotowano pojedyncze skargi - nie odnotowano skarg i wniosków w 2014 r., a także jak wynika z korespondencji z Mazowieckim Urzędem Wojewódzkim – nie odnotowano skarg i wniosków w latach 2010 – 2011. Nie zarejestrowano żadnych skarg i wniosków związanych z przygotowaniem i budową elektrowni wiatrowych.

W wyniku kontroli NIK stwierdzono, że w rzeczywistości skarg i wniosków było znacznie więcej i nie zostały one zarejestrowane w żadnym z rejestrów.

Wójt wyjaśnił w piśmie z dnia 10 lipca 2015 r., że podwójny rejestr uzasadniony jest różnymi funkcjami sprawowanymi przez Radę Gminy i Wójta. Odnośnie niewpisania wszystkich wniosków do rejestru Wójt wyjaśnił, że wnioski mieszkańców do SUIKZP odnośnie zachowania 3-kilometrowej odległości elektrowni wiatrowej od zabudowań zostały uznane za uwagi dotyczące procedury planistycznej związanej z uchwaleniem SUIKZP. Uwagi te zostały zaewidencjonowane w dzienniku korespondencyjnym, następnie rozpatrzone przez Wójta i przedstawione Radzie Gminy do uchwalenia.

(dowód: akta kontroli str. 1124-1126; 1165-1169; 1186-1189; 1220-1223; 1538-1542; 1722-1727; 1730-1742)

W kwestii skarg mieszkańców na nieskuteczność ich informowania o planach i działaniach w zakresie budowy elektrowni wiatrowych oraz działań podejmowanych przez Radę Gminy, aby komunikację ze społeczeństwem usprawnić, Rada Gminy Sobolew w piśmie z dnia 7 lipca 2015 r. poinformowała m.in., że nie podejmowała uchwał, których przedmiotem byłoby usprawnienie przepływu informacji. Nie informowała też Wójta o problemach w komunikowaniu się ze społeczeństwem ani o konieczności wykonania stosownych tablic ogłoszeniowych, w tym we wsi Sokół. Jakkolwiek sprawa budowy elektrowni wiatrowych była wielokrotnie poruszana na posiedzeniach Rady Gminy i komisji, to Rada nie wychodziła z inicjatywą ani nie wnioskowała przeprowadzenia w Gminie referendum ws. budowy elektrowni wiatrowych.

Według wyjaśnień Wiceprzewodniczącej Rady z dnia 7 lipca 2015 r., radni którzy podzielali protesty mieszkańców stanowili mniejszość i ich inicjatywy w sprawie elektrowni wiatrowych spotykały się ze sprzeciwem.

(dowód: akta kontroli str. 1705-1706; 1716-1718)

Na posiedzeniu Rady Gminy w dniu 31 marca 2015 r. podjęto uchwałę nr VII/43/2015 Rady Gminy Sobolew w sprawie wyznaczenia kierunku rozwoju energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii na terenie gminy Sobolew. Za przyjęciem uchwały głosowało 8 radnych, przeciw było 3, a 2 radnych wstrzymało się od głosu. W treści uchwały ustalono „minimalną odległość od pojedynczej przemysłowej turbiny wiatrowej, wytwarzającej energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW od zabudowań mieszkalnych, wynoszącą 3 000 metrów”.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 8 kwietnia 2015 r., który stwierdził w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 kwietnia 2015 r. jej nieważność w części dotyczącej odległości elektrowni od zabudowań mieszkalnych i siedliskowych, uzasadniając decyzję tym, iż granice terenów pod budowę m.in. elektrowni wiatrowych oraz stref ochronnych mogą być wyznaczone wyłącznie w uchwale dotyczącej MPZP.

(dowód: akta kontroli str. 1705-1706; 1716-1718)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Rejestracja skarg i wniosków prowadzona była w Urzędzie nierzetelnie i znaczna liczba skarg o istotnym znaczeniu dla społeczności Gminy i prawidłowego

funkcjonowania Urzędu nie została zarejestrowana. Brak rzetelności w prowadzeniu rejestru skarg i wniosków naruszał przepisy art. 254 Kpa. Zdaniem NIK konsekwencją nieprawidłowości w rejestracji skarg i wniosków jest nierzetelna i nie oddająca stanu faktycznego sprawozdawczość przekazywana corocznie do Wojewody Mazowieckiego.

Zdaniem NIK ustalone nieprawidłowości, dotyczące rejestracji skarg i wniosków w Urzędzie nie miały zasadniczego wpływu na działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przebiegu procesu lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenie Gminy.

4. Finansowanie dokumentacji planistycznej oraz zmiany wartości nieruchomości związane z lokalizacją elektrowni wiatrowych

Opis stanu
faktycznego

Zmiana Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy opracowana została na zlecenie Gminy przez firmę U.U.R.J., Warszawa. Za wykonane usługi firma wystawiła trzy faktury na łączną kwotę 37,8 tys. zł. Należność ta została przez Gminę uregulowana.

W okresie objętym kontrolą, inwestorzy elektrowni wiatrowych lokalizowanych na terenie Gminy Sobolew przekazali na rzecz Gminy darowizny w łącznej wysokości 15 tys. zł. Darowizny przeznaczone były na dofinansowanie uroczystości dożynkowych, zakup wyposażenia pracowni komputerowej w Szkole Podstawowej we wsi Sokół, dofinansowanie festynu rodzinnego. W wyjaśnieniu z dnia 10 lipca 2015 r. Wójt poinformował, że darowizny nie miały żadnego wpływu na podejmowane decyzje w odniesieniu do tych firm.

(dowód: akta kontroli str.9-19; 230-317; 1728-1729)

Przed wydaniem DSU dla elektrowni w Kaleniu Drugim, jedna ze stron złożyła w dniu 19 października 2010 r. wniosek do Urzędu w którym stwierdziła, że jej działka znajduje się w zasięgu oddziaływania rotora i na skutek realizacji inwestycji działka straci swoją wartość oraz zażądała odszkodowania. Wniosek został następnie przekazany do inwestora, który w odpowiedzi stwierdził, że nie znajduje podstaw prawnych o ustosunkowanie się do poruszanej kwestii, gdyż działka nie znajduje się w zasięgu bezpośredniego oddziaływania elektrowni.

(dowód: akta kontroli str. 1070-1077; 1083-1085; 1101-1141; 1144-1147; 1170-1185; 1220-1221; 1617; 1665-1687; 1722)

W toku postępowania administracyjnego, o wydanie DOWZ w dniu 28 stycznia 2014 r. czterech właścicieli działek złożyło pisma, w których stwierdzono m.in., że planowane lokalizacje elektrowni wiatrowych będą miały negatywny wpływ na wartość ich nieruchomości, powołując się na art. 63 pkt. 2 i 3 ustawy o planowaniu. Zainteresowanych poinformowano, że samo wydanie DOWZ nie powoduje zmniejszenia wartości sąsiednich nieruchomości i skarga nie może stanowić podstawy odmowy wydania DOWZ.

(dowód: akta kontroli str. 1070-1077; 1083-1085; 1101-1141; 1144-1147; 1170-1185; 1220-1221; 1617; 1665-1687; 1722)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości mających wpływ na działalność kontrolowanej jednostki w zakresie sposobu finansowania dokumentacji planistycznej. Zdaniem NIK bezpośrednie darowizny na rzecz Gminy ze strony inwestora zainteresowanego dogodnym dla siebie rozstrzygnięciem w sprawach planistycznych z zakresu władztwa gminy, może potencjalnie negatywnie oddziaływać na obiektywizm podejmowanych przez organ rozstrzygnięć.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Zainicjowanie procedury zmiany SUIKZP w zakresie wyznaczenia obszarów rozmieszczenia na terenie Gminy elektrowni wiatrowych o mocy przekraczającej 100 kW.
2. Przeanalizowanie przyjętego zwyczajowo sposobu informowania społeczeństwa o etapach postępowania planistycznego celem urealnienia udziału społeczeństwa w tym postępowaniu.
3. Publikowanie obwieszczeń o uchwałach i istotnych decyzjach organów Gminy na stronie internetowej BIP;

¹⁶ Dz.U. z 2015 r. poz.1096.

**Uporządkowanie rejestracji skarg i wniosków
obywateli w Urzędzie
i dołożenie starań aby coroczna sprawozdawczość
dla Wojewody Mazowieckiego była rzetelna;V.
Pozostałe informacje i pouczenia**

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Warszawa, dnia 24 sierpnia 2015 r.

Kontroler prowadzący kontrolę
koordynator kontroli

/ - / Beata Magrel
doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor

/ - / Tomasz Emiljan