



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-12-05/2013

P/13/189

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/189 – Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych w latach 2009-2013	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	1. Marek Skorupski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87274 z dnia 28.10.2013 r. 2. Marek Ozga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87287 z dnia 15.11.2013 r. [dowód: akta kontroli str. 1-4]	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Czyżewie, ul. Mazowiecka 34, 18-220 Czyżew (dalej: <i>Urząd</i>)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Bogucka – Burmistrz Czyżewa	[dowód: akta kontroli str. 3, 13]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w działaniach organów Gminy dotyczących lokalizowania i określania warunków budowy farm wiatrowych:

- przestrzegano procedur dotyczących warunków lokalizowania elektrowni wiatrowych przy opracowywaniu i uchwalaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- dochowano wymagań związanych z ochroną środowiska naturalnego (stosownie do postanowień ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹) przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na budowę tych elektrowni,
- zagwarantowano udział społeczeństwa w procedurach związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych.

W ocenie NIK postępowania wszczęte w latach 2009-2013 o ustalenie warunków środowiskowych i warunków zabudowy dla takich inwestycji były prowadzone w sposób przewlekły². Urząd nie dochował wymogu poinformowania stron postępowania o przyczynach zwłoki i nie wskazywał nowego terminu załatwienia sprawy, co naruszało postanowienia art. 35 § 3 i art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego³.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Tworzenie i dokonywanie zmian w dokumentach planistycznych zagospodarowania przestrzennego w związku z budową farm wiatrowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czyżew (dalej: „studium”) uchwalone 3.10.2012 r. przewidywało możliwość lokalizacji farm elektrowni wiatrowych na terenie gminy, głównie w jej północnej części. Stwierdzono w nim

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

² przewlekłe prowadzenie postępowań o ustalenie warunków środowiskowych i warunków zabudowy zostało potwierdzone w trzech analizowanych lokalizacjach decyzjami SKO w Łomży i wyrokiem WSA w Białymstoku sygn. akt II SAB/Bk 34/13.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267, dalej Kpa.

m.in., że siłownie wiatrowe o mocy powyżej 100 kW należy lokalizować w odległości min. 800 m od zabudowań. [dowód: akta kontroli str. 43-44, 35]

W pierwszej części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Czyżew⁴, uchwalonej 25.04.2013 r. i obowiązującej od 1.06.2013 r.⁵ ustalono, zgodnie z postanowieniami studium, strefy ochronne od źródeł wytwarzania energii odnawialnej o mocy przekraczającej 100kW. Strefy te wyznaczono w odległości 800 m od obszaru 200 m. od zabudowań i zakazano w nich lokalizacji takich źródeł. Z przyjętego mpzp wynika, że ewentualna lokalizacja elektrowni wiatrowych w kolejnych etapach tworzenia planu będzie mogła następować na 10 nieobjętych zakazem obszarach (największy teren zajmowały trzy obszary wokół wsi Kaczyn Herbasy). Druga część mpzp, obejmująca obszary gminy, które w zależności od potrzeb potencjalnie mogą być przeznaczone pod rozmieszczenie inwestycji z zakresu energii odnawialnej, nie została do zakończenia kontroli NIK uchwalona. [dowód: akta kontroli str. 56-65]

Przystąpienie do sporządzenia studium oraz sporządzenia i dokonania zmian mpzp poprzedzone zostały stosownymi uchwałami Rady Miejskiej. Uchwałą z 3.10.2012 r. zmieniono uchwałę z 22.05.2012 r.⁶ w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp, głównie poprzez podzielenie go na trzy części (tj. obszar zakazu zabudowy, obszar w zależności od potrzeb dostępny dla energetyki odnawialnej i pozostały obszar), co było zgodne ze zmianą studium dokonaną także 3.10.2012 r. Do zmiany uchwały Gmina została zobowiązana przez Wojewodę Podlaskiego - w związku z wnioskiem Wicar Sp. z o.o. w Warszawie z 25.05.2012 r. o sprawdzenie zgodności tej uchwały z prawem, z powodu braku zgodności z studium obowiązującym do 2.10.2012 r. Uchwały dotyczące przystąpienia i zmian studium i mpzp były przysyłane Wojewodzie Podlaskiemu (7-12 dni od ich podjęcia). [dowód: akta kontroli str. 29, 30-31 i 45-49, 40-43, 79-80]

W odpowiedziach z 20.09 i 8.11.2013 r. na skierowane do Wojewody Podlaskiego skargi Wicar Sp. z o.o., Wojewoda wskazał, że uchwały Rady Miejskiej w sprawie przyjęcia studium i mpzp zostały podjęte zgodnie z prawem, tj. bez naruszenia odpowiednio [1] art. 10 ust. 2 i art. 12 ust. 1 w zw. z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁷, a także § 4 ust. 1 i § 7 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w *sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*⁸ oraz [2] art. 14 ust. 5 i art. 17 ust. 1 upzp (na co wskazywał skarżący). [dowód: akta kontroli str. 83-97]

1.2. Do Urzędu wpłynęło 20 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy⁹ dla budowy turbin wiatrowych: 9.09.2008 r. wniosek Spółki z o.o. Windprojekt, który załatwiono pozytywnie¹⁰, 26.03.2009 r. wniosek tej samej spółki¹¹ (postępowanie wstrzymano w związku z nieotrzymaniem od Spółki raportu oddziaływania na środowisko, żądanego postanowieniem Burmistrz z 19.03.2009 r.) oraz 18 wniosków Wicar Sp. z o.o. złożonych w okresie od 2.09.2011 r. do 7.05.2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 115-118, 299-300]

Działania Urzędu w zakresie ustalenia warunków zabudowy oraz niezbędnego uprzedniego określenia warunków środowiskowych na wnioski Wicar Sp. z o.o. w objętych kontrolą NIK trzech lokalizacjach były następujące:

1.2.1. Obręb Dąbrowa Cherubiny (turbina o mocy do 2,4 MW):

Wnioski o wydanie dwz i decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia¹² wpłynęły odpowiednio 2.09 i 10.10.2011 r. Postępowanie w sprawie dwz zostało umorzone przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży¹³ decyzją

⁴ Dalej: mpzp.

⁵ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2013 r. poz. 2231, ta część mpzp nie obejmowała terenu miasta Czyżew.

⁶ Uchwały odpowiednio nr XXII.153.12 i nr XIX/128/12.

⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm., dalej: upzp.

⁸ Dz. U. Nr 118, poz. 1233.

⁹ Dalej: dwz.

¹⁰ Turbinę wybudowano w obrębie Dmochy Rodzonki.

¹¹ W obrębie Jażwiny Koczoty.

¹² Dalej: dśu.

¹³ Dalej: SKO.

z 12.06.2013 r., w związku z uprawomocnieniem się mpzp – na mocy którego działka znalazła się w strefie ochronnej od źródeł wytwarzania energii odnawialnej o mocy przekraczającej 100 kW. [dowód: akta kontroli str. 150-151, 194-195, 55-62]

Od wpływu wniosku o wydanie dśu do wydania tej decyzji 6.02.2012 r. upłynęło 157 dni¹⁴ (zaś do odmowy wszczęcia postępowania SKO w Łomży w sprawie nieważności tej decyzji¹⁵ – łącznie 265 dni), z czego działania Urzędu trwały 60 dni (zaś w pozostałym okresie działania podejmował RDOŚ, PPIS i inwestor oraz upływał czas na zapoznanie się z materiałami przed wydaniem dśu). [dowód: akta kontroli str. 120-121]

I tak m.in.:

- 1) postanowienie z 17.10.2011 r. nakładające obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko Burmistrz wydała 19 dni po wpływie opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku¹⁶ o braku konieczności przeprowadzenia takiej oceny i 28 dni po otrzymaniu wskazującej na potrzebę przeprowadzenia takiej oceny opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Wysokiem Mazowieckiem.¹⁷ Burmistrz wyjaśniła m.in., że było to pierwsze postępowanie z wniosku Wicar Sp. z o.o., więc należało zapoznać się z nowym zagadnieniem oraz skonsultować się z fachowcem od ochrony środowiska i radcą prawnym Urzędu. W toku kontroli NIK ustalono, że wcześniej przygotowano i 7.09.2009 r. wydano dśu dla jednej turbiny¹⁸, [dowód: akta kontroli str. 201-205, 126-131]
- 2) wnioski o uzgodnienie warunków środowiskowych do RDOŚ i PPIS Burmistrz skierowała 9.11.2011 r., tj. 12 dni po otrzymaniu od Wicar Sp. z o.o. raportu oddziaływania na środowisko. Burmistrz wyjaśniła, że „*był to niezbędny czas na przeanalizowanie przez pracownika ok. 100 stronicowego raportu w nowej skomplikowanej dziedzinie, a także analizę dwóch kolejnych wniosków o dśu otrzymanych 27.10.2011 r.* (dokument liczył 57 stron¹⁹). W toku kontroli NIK ustalono także, że raport został uzgodniony przez RDOŚ (po uzupełnieniu) i PPIS²⁰, [dowód: akta kontroli str. 132-136, 201-205]
- 3) zawiadomienie-obwieszczenie o zebranych dokumentach i materiałach przed wydaniem dwz Burmistrz wydała 9.01.2012 r., tj. 18 dni po otrzymaniu postanowienia RDOŚ²¹ uzgadniającego warunki realizacji przedsięwzięcia (po którym nie wpłynął inny dokument niezbędny do wydania dśu). Burmistrz wyjaśniła, że należało odczekać 14 dni w celu uznania obwieszczenia za doręczone²² oraz kolejne 7 dni na zapoznanie się z obwieszczeniem RDOŚ. [dowód: akta kontroli str. 137-140, 201-205]

Od wpływu 10.10.2011 r. wniosku o wydanie dwz do uchwalenia mpzp 25.04.2013 r. upłynęło 563 dni, z czego – po upływie 141 dni do uprawomocnienia się dśu – Urząd podejmował działania przez 177 dni, oczekiwanie na rozstrzygnięcia wskutek stwierdzenia przez SKO nieprawidłowości w działaniach Urzędu trwało 154 dni, zaś 6-krotne uzupełnienia lub wyjaśnienia do wniosku składane przez Wicar Sp. z o.o. (na wezwania Urzędu) – łącznie 30 dni.²³ [dowód: akta kontroli str. 146-149]

Pomimo iż w dniu wpływu wniosku o dwz nie była wydana dśu²⁴, Burmistrz nie wezwała wnioskodawcy na podstawie art. 64 § 2 Kpa do usunięcia braków w terminie siedmiu dni

¹⁴ Decyzja uprawomocniła się po kolejnych 14 dniach, tj. 20.02.2012 r.

¹⁵ W związku z wnioskiem mieszkańca z 10.04.2012 r.

¹⁶ Dalej: RDOŚ.

¹⁷ Dalej: PPIS.

¹⁸ W Dmochach Rodzonkach, o mocy 0,8 MW.

¹⁹ Oraz cztery mapy i wypis z rejestru gruntów.

²⁰ Odpowiednio w dniach 22.12 i 23.11.2012 r.

²¹ W dniu 22.12.2011 r.

²² Na podstawie art. 74 ust. 3 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 środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.) dalej: ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko, w zw. z art. 49 Kpa.

²³ Ponadto działania innych osób lub organów bądź z nimi związane trwały 34 dni oraz terminy na wypowiedzenie się przed wydaniem dwz i w związku z dopuszczeniem do udziału w postępowaniu Stowarzyszenia - 27 dni

²⁴ Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, dśu dołącza się do wniosku o dwz.

pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania²⁵. W rezultacie zawieszenie postępowania przez Burmistrza 4.09.2012 r. na podstawie art. 62 ust. 1 upzp (wydane 12 dni po wpływie ostatniego dokumentu - sprzeciwu mieszkańca wobec budowy turbiny) zostało uchylone przez SKO postanowieniem doręczonym po kolejnych 31 dniach²⁶ (w którym wskazano m.in., że 9-miesięczny okres zawieszenia rozpoczął się z dniem złożenia wniosku). Burmistrz wyjaśniła, że [1] nie wiedziała o braku pisemnego wezwania, [2] inwestora informowano ustnie, iż do momentu wydania prawomocnej dśu postępowanie nie może być prowadzone oraz [3] wg radcy prawnego Urzędu postępowanie wszczynano dopiero kompletny wniosek, co potwierdza orzecznictwo.

[dowód: akta kontroli str. 150-151, 141-144, 176-179, 201-205]

Po uprawomocnieniu się dśu, upływ kolejnych 177 dni związany był z następującymi działaniami:

- 1) po otrzymaniu 6.04.2012 r. postanowienia SKO o uchyleniu zawieszenia postępowania, Burmistrz wezwała Wika Sp. z o.o. do uzupełnienia wniosku o dane o wpływie inwestycji na środowisko oraz o określenie terenu, którego wniosek dotyczy i obszaru, na który przedsięwzięcie będzie oddziaływać - na kopii mapy w skali 1:1000, a dla inwestycji liniowych 1:2000 - po 68 dniach, tj. 13.06.2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 153-155]

Burmistrz wyjaśniła, że przyczyną tego było:

- a) zaangażowanie pracowników przy 9 dśu i 6 dwz w innych lokalizacjach, o które ubiegała się Wika Sp. z o.o. (w tym m.in. powiadomienie licznych stron postępowania), 32 odpowiedziach do SKO na 19 odwołań od odmownych decyzji Burmistrza (13 dśu i 6 dwz) i 17 zażaleniach na bezczynność organu (na 11 dśu i 2 dwz) oraz przy realizacji innych bieżących zadań,
- b) złożenie 10.04.2012 r. wniosku o stwierdzenie nieważności dśu dla tej lokalizacji - dopiero postanowieniem doręczonym 24.05.2012 r. SKO odmówiło wszczęcia postępowania w tej sprawie (wystąpiły wątpliwości czy dśu - niezbędna do wydania dwz - zostanie utrzymana w mocy). NIK wskazuje, iż przez cały ten okres dśu była prawomocna (i taką pozostała), w związku z czym nie należało wstrzymywać postępowania w sprawie dwz,
- c) zasadność uprzedniego zapoznania się z - oczekiwanymi w związku z ww. 6 odwołaniami od dwz, z których pierwsze wpłynęły 15.05.2012 r. - decyzjami SKO, które wpłynęły 8.06.2012 r. Miały one bowiem rozstrzygnąć, czy prawidłowa była odmowa w związku z zaplanowaniem w uchwale Rady Miejskiej z 2.12.2009 r. o zmianie studium wyznaczenia obszarów pod budowę elektrowni wiatrowych²⁷ i przystąpieniem uchwałą z 22.05.2012 r. do opracowania mpzp w celu wyznaczenia obszarów pod turbiny i stref zakazu zabudowy, służącego zapewnieniu prawidłowej gospodarki przestrzennej. W toku kontroli NIK ustalono, że ww. dwz zostały przez SKO uchylone.

[dowód: akta kontroli str. 212, 141-144, 119]

Do uzupełnienia wniosku o dane wskazane w ww. wezwaniu Burmistrz z 13.06.2012 r. do uzupełnienia wniosku nie wezwano pisemnie bezpośrednio po jego wpływie 10.10.2011 r. (stwierdzając w postanowieniu z 5.03.2012 r. kompletność wniosku), pomimo iż dane te były wymagane w art. 64 ust. 1 w zw. z art. 52 ust. 2 pkt 1 i 2 lit. c upzp. Burmistrz wyjaśniła, iż „wymóg ten wskazało nam SKO w postanowieniu z 6.04.2012 r. Urbanista przygotowując wcześniej projekty decyzji nie podnosił tej kwestii, nie zauważył jej także pracownik”; [dowód: akta kontroli str. 201-205]

- 2) postanowieniem z 3.07.2012 r. wniosek o wydanie dwz pozostawiono bez rozpoznania m.in. z powodu błędnego określenia we wniosku mocy turbiny na 3,2 MW, pomimo iż w wezwaniach do uzupełnienia wniosku z 13 i 20.06.2012 r. nie zwracano się o skorygowanie wniosku w tym zakresie (wskazując w zamian, że chodzi o turbinę o mocy 2,4 MW). W rezultacie SKO uznało za uzasadnione zażalenie na niezłatwienie

²⁵ Tj. nie wezwała wnioskodawcy do usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie ich spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

²⁶ 5.10.2012 r.

²⁷ Zgodnie z art. 10 ust. 2a upzp.

sprawy w terminie (wskazując, że zgodnie z art. 64 § 2 Kpa należało wezwać wnoszącego do usunięcia braków), a postanowienie w tej sprawie wpłynęło po kolejnych 33 dniach²⁸. Burmistrz wyjaśniła, że drugą, podstawową przyczyną pozostawienia wniosku bez rozpoznania było nieprzedstawienie mapy w wymaganej skali 1:1000 (lub 1:500), o którą zwracano się w obu wezwaniach;

[dowód: akta kontroli str. 155-170, 201-205]

- 3) obwieszczenie o uzupełnieniu wniosku i zebraniu materiałów przed wydaniem dwz wydano 6.08.2012 r., tj. 10 dni po wpływie ostatniego uzupełnienia wniosku Wikar Sp. z o.o.²⁹ Burmistrz wyjaśniła, że wynikało to ze spiętrzenia prac przy innych lokalizacjach i realizacji bieżących zadań; [dowód: akta kontroli str. 172-174, 201-205]
- 4) od 26.10 do 12.11.2012 r. (przez 17 dni) na zlecenie Urzędu biuro urbanistyczne przygotowywało projekt dwz (odmownej) oraz wydano decyzję, która została uchylona przez SKO decyzją doręczoną po kolejnych 58 dniach³⁰. SKO wskazało m.in., że [1] wg projektu oddziaływanie inwestycji na środowisko przedstawiono wyłącznie w uzupełniającym piśmie inwestora „*Wpływ planowanej inwestycji na środowisko*” oraz należy zwrócić się o opinie co do obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – podczas gdy opinie i raport oddziaływania na środowisko sporządzono – więc nieuwzględnienie kompletu dokumentów mogło mieć wpływ na projekt dwz, [2] organ nie wyjaśnił, czy jest możliwość doprowadzenia prądu do turbin celem ich obsługi (stwierdzając w zamian, że nie spełniono określonego w art. 61 ust. 1 pkt 3 upzp warunku zapewnienia uzbrojenia terenu wystarczającego dla zamierzenia budowlanego). Z-ca Burmistrza wyjaśnił³¹, że [1] urbanista otrzymał kopię dsu, z której wynikało, że ww. uzgodnień dokonano i raport sporządzono, [2] pomimo stwierdzenia w uzasadnieniu do odmownej dwz, że nie jest jasne, czy określony w art. 63 ust. 1 pkt 3 upzp jest spełniony, w rzeczywistości było wiadomym, że warunek ten nie jest spełniony, gdyż inwestor nie dostarczył gwarancji wykonania uzbrojenia terenu, o której mowa w ust. 5 tego przepisu; [dowód: akta kontroli str. 180-191, 210]
- 5) o określenie sposobu zaopatrzenia w prąd Burmistrz zwróciła się do Wikar Sp. z o.o. 18.01.2013 r., tj. 9 dni po zwróceniu na to uwagi w decyzji SKO (otrzymanej 9.01.2013 r.). W piśmie tym zapytano też o możliwość zaopatrzenia w wodę, o co nie zwracano się wcześniej. Burmistrz wyjaśniła, że o rozwiązanie kwestii zaopatrzenia w prąd zwrócono się dopiero wtedy w związku z zaangażowaniem przy innych lokalizacjach i przygotowywaniu mpzp oraz że na zaopatrzenie w wodę wskazał dopiero w tym czasie nowy urbanista³²; [dowód: akta kontroli str. 189-192, 201-205]
- 6) do 25.10.2012 r. nie powiadamiano stron o przyczynach niezalatwienia sprawy w terminie oraz nie wskazywano nowego terminu załatwienia sprawy, do czego zobowiązywał art. 36 § 1 Kpa. Nie zawieszano też postępowania na czas oczekiwania na uzyskanie uzgodnień Starosty Wysokomazowieckiego i Marszałka Województwa Podlaskiego, pomimo iż zgodnie z art. 97 § 1 pkt 4 Kpa postępowanie zawiesza się, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ. Burmistrz wyjaśniła, że nie wiedziała o niedopełnieniu obowiązku przez pracownika, [dowód: akta kontroli str. 146-149, 201-205]
- 7) pozostałe 72 dni zajęło Urzędowi m.in. znalezienie nowego biura urbanistycznego i oczekiwanie na przygotowanie zleconych mu projektów dwz (w tym map we właściwej skali do projektu dwz z 23.04.2013 r.) i ich analiza oraz dopuszczenie do udziału w postępowaniu stowarzyszenia ekologicznego.

²⁸ 23.07.2012 r.

²⁹ W dniu 27.07.2012 r.

³⁰ 9.01.2013 r.

³¹ W tych dwóch sprawach Burmistrz wyjaśniła, że nie zna szczegółów poruszanych kwestii.

³² Z którym umowę podpisano 10.01.2013 r.

W wyroku z 17.01.2013 r.³³ Wojewódzki Sąd Administracyjny³⁴ w Białymstoku stwierdził prowadzenie postępowania w sprawie wydania dwz w sposób przewlekły z rażącym naruszeniem prawa. Wskazano m.in. na nieuzasadnione przerwy w działaniach organu i dwukrotne zawieszenie postępowania, wystosowanie wezwania do usunięcia braków formalnych wniosku o warunki zabudowy po nadaniu temu wnioskowi biegu, a także na zignorowanie uwzględnienia przez SKO zażalenia wnioskodawcy na niezłatwienie sprawy.
[dowód: akta kontroli str. 196-200]

1.2.2. Obręb Czyżew Chrapki (turbina o mocy do 2,3 MW):

Wnioski o wydanie dśu i dwz wpłynęły odpowiednio 12.12.2011 r. i 5.01.2012 r. Postępowanie w sprawie dwz zostało umorzone przez SKO decyzją z 12.06.2013 r., w związku z uprawnieniem się w dniu 1.06.2013 r. mpzp - na mocy którego działka znalazła się w strefie ochronnej od źródeł wytwarzania energii odnawialnej o mocy przekraczającej 100 kW. Decyzją tą SKO uchyliło jako bezprzedmiotową dwz Burmistrza z 23.04.2013 r. odmawiającą ustalenia warunków zabudowy z uwagi na brak zgody ministra na odrolnienie gruntów klasy III, na których planowano umiejscowienie turbiny.

[dowód: akta kontroli str. 215-221, 236-239, 276-277, 55-62]

Od wpływu wniosku o wydanie dśu do utrzymania jej wydania 6.03.2012 r. upłynęło 85 dni³⁵ (zaś do utrzymania zaskarżonej dśu w mocy w przez SKO – łącznie 128 dni), z czego działania Urzędu trwały 49 dni (zaś w pozostałym okresie działania podejmował RDOŚ i PPIS oraz upływał czas na zapoznanie się z materiałami przed wydaniem dśu).

[dowód: akta kontroli str. 214]

I tak m.in.:

1) postanowienie Burmistrz z 17.01.2012 r. o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia wydano i obwieszczono 18 dni po uzyskaniu opinii RDOŚ i PPIS³⁶. W postanowieniu zajęto stanowisko takie samo jak w tych opiniach. Burmistrz wyjaśniła, że od 30.12.2011 r. wpłynęło 12 postanowień RDOŚ i PPIS dla 6 lokalizacji i niezbędna była analiza ich oraz kart informacyjnych przedsięwzięć celem przygotowania zgodnych z prawem projektów postanowień o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowiska,
[dowód: akta kontroli str. 222-227, 283-287]

2) dśu wydano 6.03.2012 r., tj. 27 dni po upływie terminu na zapoznanie się mieszkańców z postanowieniem Burmistrz o braku potrzeby oceny oddziaływania na środowisko (oraz obwieszczono jej wydanie po kolejnych 6 dniach). Burmistrz wyjaśniła, że wynikło to z zaangażowania przy pięciu innych lokalizacjach, w tym analizie protestów mieszkańców.
[dowód: akta kontroli str. 226-232]

Od wpływu 5.01.2012 r. wniosku o wydanie dwz do uchwalenia mpzp 25.04.2013 r. upłynęło 476 dni, z czego – po upływie 104 dni do otrzymania postanowienia SKO o utrzymaniu w mocy zaskarżonej dśu – Urząd podejmował działania przez 162 dni, oczekiwanie na rozstrzygnięcia wskutek stwierdzenia przez SKO nieprawidłowości w działaniach Urzędu trwało 134 dni, zaś uzupełnienia lub wyjaśnienia do wniosku składane przez Wikar Sp. z o.o. (na wezwania Urzędu) – łącznie 44 dni.³⁷

[dowód: akta kontroli str. 233-235]

Pomimo iż w dniu wpływu wniosku o dwz nie była wydana dśu³⁸, Burmistrz nie wezwała wnioskodawcy na podstawie art. 64 § 2 Kpa do usunięcia braków w terminie siedmiu dni pod sankcją pozostawienia podania bez rozpoznania³⁹. W rezultacie zawieszenie

³³ Sygn. akt II SAB/Bk 63/12.

³⁴ dalej: WSA.

³⁵ Decyzja uprawomocniła się po kolejnych 14 dniach, tj. 20.02.2012 r.

³⁶ Otrzymanych 21 i 30.12.2012 r.

³⁷ Ponadto działania innych osób lub organów bądź z nimi związane trwały 34 dni oraz terminy na wypowiedzenie się przed wydaniem dwz i w związku z dopuszczeniem do udziału w postępowaniu Stowarzyszenia - 27 dni.

³⁸ Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, dśu dołącza się do wniosku o dwz.

³⁹ Tj. nie wezwała wnioskodawcy do usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie ich spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

postępowania przez Burmistrza w dniu 11.09.2012 r. na podstawie art. 62 ust. 1 upzp zostało uchylone przez SKO postanowieniem doręczonym po 22 dniach, tj. 3.10.2012 r. (w którym wskazano m.in., że 9-miesięczny okres zawieszenia rozpoczął się z dniem złożenia wniosku i już upłynął). Burmistrz wyjaśniła, że nie wzywano wnioskodawcy w trybie art. 64 § 2 do uzupełnienia wniosku ponieważ wiadano, że w związku z brakiem prawomocnej dśu wnioskodawca go nie uzupełni, oraz że inwestor powinien sam wystąpić o zawieszenie postępowania. [dowód: akta kontroli str. 236-239, 228-232, 260-264, 283-287]

Po uprawomocnieniu się dśu, upływ kolejnych 139 dni związany był z następującymi działaniami:

- 1) odmowna dśw z 2.05.2012 r. została po 24 dniach uchylona przez SKO⁴⁰. Kolegium stwierdziło m.in., że Burmistrz nie zwróciła się o dołączenie do wniosku mapy terenu, którego wniosek dotyczy i obszaru, na który inwestycja będzie oddziaływać w skali 1:1000 (lub 1:500) oraz o dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko - co było wymagane w art. 64 ust. 1 w zw. z art. 52 ust. 2 pkt 1 i 2 lit. c upzp oraz że art. 10 ust. 2 pkt 2a upzp nie rodzi bezwzględnego obowiązku lokalizowania elektrowni w mpzp, a także że studium, nie będąc aktem prawa powszechnie obowiązującego, nie może być podstawą do ingerencji w sposób zagospodarowania terenu przez podmiot mający do niego tytuł prawny; [dowód: akta kontroli str. 240-244]
- 2) do uzupełnienia wniosku o dane charakteryzujące wpływ inwestycji na środowisko oraz o określenie terenu, którego wniosek dotyczy i obszaru oddziaływania inwestycji - wezwano 13.06.2012 r., tj. 5 dni po otrzymaniu⁴¹ ww. decyzji SKO, w której wskazano na potrzebę uzupełnienia wniosku w tym zakresie. Burmistrz wyjaśniła, że przekazanie zadekretowanego pisma pracownikowi i sporządzenie przez niego wezwania nastąpiło po odpowiednio jednym i dwóch dniach roboczych; [dowód: akta kontroli str. 242-245, 283-287]
- 3) po uzupełnieniu wniosku przez Wika Sp. z o.o. 20.06.2012 r., kolejną czynność wobec Spółki (o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania) podjęto po 13 dniach, (3.07.2012 r.). Burmistrz wyjaśniła, że w okresie tym sprawdzano materiały stanowiące uzupełnienie do wniosków łącznie dla siedmiu lokalizacji, wymagające analizy, konsultacji i przygotowania pism; [dowód: akta kontroli str. 246-257, 283-287]
- 4) postanowieniem z 3.07.2012 r. wniosek o wydanie dśw pozostawiono bez rozpoznania m.in. z powodu błędnego określenia mocy turbiny na 3,2 MW, pomimo iż w wezwaniu do uzupełnienia wniosku z 13.06.2012 r. nie zwracano się o skorygowanie wniosku w tym zakresie (wskazując w zamian, że chodzi o turbinę o mocy 2,5 MW). M.in. z tego powodu SKO uznało za uzasadnione zażalenie na niezłatwienie sprawy w terminie (wskazując, że zgodnie z art. 64 § 2 Kpa należało wezwać wnoszącego do usunięcia braków), a postanowienie w tej sprawie wpłynęło 2.08.2012 r., tj. po 30 dniach. Burmistrz wyjaśniła, że o sprostowanie mocy nie zwrócono się przez przeoczenie oraz że drugą, podstawową przyczyną pozostawienia wniosku bez rozpoznania było nieprzedstawienie mapy w wymaganej skali 1:1000 (lub 1:500), o którą zwracano się w obu wezwaniach; [dowód: akta kontroli str. 245, 257-259, 283-287]
- 5) odmowna dśw z 12.11.2012 r. po 58 dniach⁴² została uchylona przez SKO, które wskazało m.in., że wbrew orzecznictwu sądów administracyjnych niezasadnie uznano, że elektrownie nie są urządzeniami infrastruktury technicznej⁴³ (wskutek czego nie zastosował art. 61 ust. 3 upzp i nie wyłączył wymogów art. 61 ust. 1 pkt 1), a także nie zwrócono się o doprecyzowanie wpływu inwestycji na środowisko, w tym granic dopuszczalnego poziomu hałasu. Burmistrz wyjaśniła, że odnośnie kwestii urządzenia infrastruktury technicznej oparto się na stanowisku urbanisty (który wskazał też na niejednoznaczne orzecznictwo, np. przytoczony w uzasadnieniu odmownej dśw wyrok WSA w Gdańsku z 9.05.2012 r.⁴⁴); [dowód: akta kontroli str. 265-274, 283-287]

⁴⁰ Decyzją doręczoną 8.06.2012 r.

⁴¹ 8.06.2012 r.

⁴² Decyzję SKO doręczono 9.01.2013 r.

⁴³ Również w odmownej dśw przyznano, że jest to przeważająca linia orzecznicza.

⁴⁴ Sygn. akt II SA/Gd 604/11.

- 6) o uzupełnienie braków formalnych w zakresie określenia sposobu zaopatrzenia w prąd Burmistrz zwróciła się do Wikar Sp. z o.o. 18.01.2013 r., tj. 9 dni po zwróceniu na to uwagi w ww. decyzji SKO⁴⁵. Dopiero w tym piśmie wezwano do określenia możliwości zaopatrzenia w wodę (wniosek o dwz wpłynął 5.01.2012 r.). Burmistrz wyjaśniła, że biorąc pod uwagę terminy na korespondencję i ilość materiału do analizy termin 9 dni nie jest przewlekły oraz że na kwestię zaopatrzenia w wodę zwrócił uwagę dopiero nowy urbanista (z którym umowę zawarto 26.10.2012 r.);

[dowód: akta kontroli str. 272-275, 236, 283-287]

- 7) do 24.10.2012 r. nie powiadamiano stron o przyczynach niezalatwienia sprawy w terminie oraz nie wskazywano nowego terminu załatwienia sprawy, do czego zobowiązywał art. 36 § 1 Kpa. Nie zawieszano też postępowania na czas oczekiwania na uzyskanie uzgodnień Starosty Wysokomazowieckiego i Marszałka Województwa Podlaskiego, pomimo iż zgodnie z art. 97 § 1 pkt 4 Kpa postępowanie zawiesza się, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ. Burmistrz wyjaśniła, że przeoczono to z powodu prowadzenia w tym czasie znacznej ilości spraw, jednak inwestor na każdym etapie postępowania był informowany o jego przebiegu telefonicznie lub osobiście.

[dowód: akta kontroli str. 233-235]

Wyrokiem z 17.01.2012 r.⁴⁶ WSA w Białymstoku stwierdził prowadzenie postępowania w sposób przewlekły, z rażącym naruszeniem prawa. Wskazano m.in. na beczynność organu od złożenia wniosku 6.01.2012 r. do wydania 2.05.2012 r. pierwszej decyzji w sprawie (odmownej dwz - w następstwie postanowienia SKO uwzględniającego pierwsze zażalenie na beczynność), wezwanie wnioskodawcy do usunięcia braków we wniosku po rozpoczęciu jego merytorycznej oceny i niesłuszne zawieszenie postępowania.

[dowód: akta kontroli str. 278-282]

1.2.3. obręb Siennica Lipusy, działka nr 149 (turbina o mocy do 3,2 MW):

Postępowanie w sprawie wydania dśu realizacji budowy elektrowni trwało 543 dni:

- 1) pierwszą dśu⁴⁷ - odmowną - wydano 84 dni po wpływie wniosku Spółki. Wniosek do PPIS i RDOŚ o wydanie opinii w sprawie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko skierowano po 28 dniach, a po ich uzyskaniu (5 i 12.03.2012 r.⁴⁸) dśu wydano po kolejnych 42 dniach. Tryb postępowania Urzędu został zaskarżony 27.03.2012 r. do SKO przez Spółkę Wikar, która zarzucała Burmistrzowi beczynność, w tym nieprzestrzeganie terminów określonych w art. 35 i 36 Kpa. Powyższa argumentacja została uznana przez SKO za zasadną⁴⁹. Burmistrz wyjaśniła, że zakres, ilość i stopień skomplikowania spraw „przerósł możliwości Urzędu”. Zabrakło w jej ocenie wzorców postępowania, jednolitego orzecznictwa, literatury fachowej i doświadczenia w tym zakresie, gdyż pracownicy Urzędu nie mieli przygotowania merytorycznego do rozstrzygania spraw wymagających pomocy prawnej i planistycznej. Dodatkową trudnością był fakt, że inwestycja Wikar Sp. z o.o. obejmowała łącznie aż 18 turbin. Zaznaczyła, że „pierwsze 9 decyzji zostało wydanych w postępowaniu uproszczonym bez raportu i oceny oddziaływania na środowisko, co było działaniem ewidentnie przyspieszającym postępowanie na korzyść Spółki”;

[dowód: akta kontroli str. 297-301, 304-310, 314-317, 402-414]

- 2) 46 dni wykorzystano w ramach postępowania skargowego. Wydana odmowna dśu w dniu 23.04.2012 r. została zaskarżona przez wnioskodawcę do SKO, które postanowieniem doręczonym 8.06.2012 r. uchyliło decyzję Burmistrza i skierowało sprawę do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu stwierdzono, że decyzja Burmistrza nie zawiera wskazania normy prawa uzasadniającej odmowę oraz że argument, iż rozmieszczenie turbin w gminie winien określać mpzp nie może być podstawą odmownej dśu;

[dowód: akta kontroli str. 297, 311-321, 402-414]

⁴⁵ Dotyczącej turbiny w Dąbrowie Cherubinach

⁴⁶ Sygn. akt II SAB/Bk 64/12

⁴⁷ Z 23.04.2012 r.

⁴⁸ RDOŚ i PPIS orzekły o braku konieczności sporządzania raportu oddziaływania na środowisko w dniach 12.03.2012 r. i 5.03.2012 r.

⁴⁹ Postanowienie SKO Nr 412/5,6,7,8,9,10,11,12,13/2012 z dnia 23.04.2012 r.

3) po uchyleniu przez SKO pierwszej (odmownej) dśu, procedura wydania drugiej dśu (pozytywnej) zajęła kolejne 306 dni. Do uzupełnienia wniosku wezwano⁵⁰ 18 dni po wpływie ww. postanowienia SKO. Po upływie kolejnych 15 dni - 11.07.2012 r. powiadomiono inwestora o pozostawieniu sprawy bez rozpoznania, bowiem wniosek nie został uzupełniony o wymagane dokumenty. W ocenie Burmistrz przedłużający się czas podjęcia decyzji wynikał również z winy Spółki, której wnioski zawierały dużą ilość braków formalnych, błędów i nieścisłości, które uzupełniano niestarannie - jednym pismem „*uzupełniano różne wnioski myląc lokalizacje i mieszając je co było niewłaściwe i wymagało dodatkowej pracy*”. Na szybkość postępowania wpływały też zmiany wprowadzane przez wnioskodawcę, podającego różną moc planowanych elektrowni, zakres planowanej inwestycji jak też nie wyrażającego zgody na połączenie wszczętych postępowań w jedno, co prowadziłoby do „*szybszego i łatwiejszego załatwienia sprawy*”;
[dowód: akta kontroli str. 297-298, 322-353, 402-414]

4) Spółka po raz kolejny zaskarżyła sposób prowadzenia postępowania do SKO, które 43 dni po powiadomieniu wnioskodawcy o pozostawieniu sprawy bez rozpoznania, uznało zażalenie za zasadne i stwierdziło, że postępowanie było prowadzone w sposób przewlekły, a niezakończenie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa⁵¹. Pomimo że SKO zobowiązało Burmistrza do zakończenia sprawy w terminie 21 dni po doręczeniu postanowienia (23.08.2012 r.), to postanowienie o konieczności sporządzenia przez Spółkę oceny oddziaływania na środowisko (pomimo iż RDOŚ i PPIS nie uznały jej za konieczną) sporządzono po 11 dniach⁵². Trzykrotnie, tj. 24.09. i 8.10.2012 r. oraz 27.02.2013 r. wzywano inwestora do uzupełnienia raportu, przeznaczając na to odpowiednio 17, 6, a następnie 16 dni (po zapoznaniu mieszkańców z treścią raportu, uzgodnionego pozytywnie uprzednio przez PPIS i RDOŚ⁵³);
[dowód: akta kontroli str. 297-298]

Burmistrz wyjaśniła, że „*gdy zaczęły wpływać kolejne wnioski Spółki Wikar, Urząd musiał ocenić także ich wzajemne oddziaływanie i kumulację skutków dla środowiska. Trzeba zauważyć, że informacje fachowe dotyczące skutków oddziaływania elektrowni wiatrowych na środowisko są bardzo rozbieżne. Część opracowań mówi, że oddziaływanie zaczyna się w odległości kilkuset metrów od wiatraka, ale część opracowań mówi o odległości 2-4 km. Takie dane podane były w opracowaniach Senatu RP, stanowisku Ministerstwa Zdrowia a ostatnio także w naszej opinii Sanepidu. Wszystkie opracowania nie pozwalają bagatelizować skutków oddziaływania elektrowni o mocy kilku MW i wysokości nawet ponad 200 m. będącej mocno dominującym obiektem na przestrzeni kilku km. Dlatego też w przypadku następnych 9 postępowań został nałożony obowiązek sporządzenia raportu i oceny oddziaływania na środowisko. Takie pełne postępowania są długotrwałe i zawsze trwają wiele miesięcy*”;

[dowód: akta kontroli str. 402-414]

5) mimo że nie uzyskano uzupełnień raportu, wymaganych przez Urząd pismem z dnia 27.02.2013 r., po 36 dniach⁵⁴ od sporządzenia wezwania Burmistrz wydała pozytywną dśu, która po złożeniu skargi⁵⁵ została uchylona przez SKO decyzją doręczoną po 58 dniach, w której na nowo określono środowiskowe uwarunkowania. SKO wskazało na błędy w sentencji i uzasadnieniu decyzji Burmistrza, które mogły być wyeliminowane tylko poprzez jej uchylenie. Jednocześnie zarzuty Stowarzyszenia o brakach w raporcie oddziaływania uznano za nietrafne, bowiem w ocenie SKO raport był kompletny i stanowił podstawę umożliwiającą wydanie na nowo dśu;

[dowód: akta kontroli str. 298-300, 367-370]

6) sposób postępowania Urzędu został zaskarżony 11.03.2013 r. przez Wikar Sp. z o.o. do WSA w Białymstoku, który ocenił⁵⁶ że postępowanie Burmistrza w przedmiocie

⁵⁰ 26.06.2012 r.

⁵¹ Postanowieniem z 23.08.2012 r.

⁵² 3.09.2012 r.

⁵³ odpowiednio 6.11.2012 r. i 14.01.2013 r.

⁵⁴ 10.04.2013 r.

⁵⁵ przez Stowarzyszenie Ekologiczno-Kulturalne Wysoczyzny Wysokomazowieckiej i Podlaskiego Przełomu Bugu.

⁵⁶ Wyrok Sygn. akt II SAB/Bk 34/13.

wydania dśu było prowadzone w sposób przewlekły z rażącym naruszeniem prawa. Sąd wskazał, że [1] pierwsza decyzja w sprawie zapadła trzy miesiące po wpływie wniosku. Nie można było powoływać się w niej na przyszłe uregulowanie lokalizacji elektrowni wiatrowych w mpzp z uwagi na rozpoczęcie prac nad nim 22.05.2012 r. (po złożeniu wniosku) stąd też nie mogły się one zakończyć przed wydaniem dśu, [2] dopiero we wrześniu 2012 r. nałożono obowiązek sporządzenia raportu, pomimo że już w lutym wystapiono do RDOŚ i PPIS o opinie w tej sprawie, [3] do uzupełnienia wniosku wezwano po wszczęciu postępowania i wydaniu pierwszej dśu oraz trzykrotnie wezwano do uzupełnienia raportu (24.09 i 8.10.2012 r. oraz 27.02.2013 r.), co świadczy o braku koncentracji działań po stronie Urzędu; [dowód akta kontroli str. 300]

Postępowanie wszczęte na wniosek Spółki z 2.03.2012 r. o ustalenie warunków zabudowy do czasu umorzenia postępowania trwało 579 dni. W trakcie rozpatrywania wniosku:

- 1) 138 dni upłynęło do zawieszenia postępowania w dniu 18.07.2012 r. w związku z niezłączeniem do wniosku dśu wymaganej postanowieniem art. 72 ust. 1 pkt 3 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 środowisko (warunki środowiskowe nie były jeszcze ustalone). Kierownik W. Kozłowski wyjaśnił: „o tym, że do momentu wydania prawomocnej decyzji środowiskowej, postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy nie może być prowadzone (pomimo wcześniejszego złożenia wniosku) informowałem inwestora ustnie. Nie przygotowałem pisemnego projektu postanowienia w sprawie zawieszenia ww. postępowania, ponieważ do marca 2012 r. byłem zaangażowany przede wszystkim w prowadzenie postępowań zmierzających do wydania decyzji środowiskowych”. Burmistrz wyjaśniła, że wnioskodawca przyjmował do wiadomości informacje, iż do czasu uzyskania ostatecznej dśu wnioski o wydanie dśu nie będą rozpatrywane. Dodała, że wnioskodawca wykorzystał dobrą wolę pracownika, który nie potwierdził pisemnie faktu przekazywania ww. informacji, oskarżając jednocześnie Burmistrza o bezczynność; [dowód: akta kontroli str. 302-303, 371-380, 402-414]
- 2) pomimo upływu terminu na załatwienie wniosku wyznaczonych postanowieniami art. 35 Kpa, nie poinformowano stron o przyczynach zwłoki i nie wskazano nowego terminu do załatwienia sprawy (art. 36 § 1 Kpa). Burmistrz wyjaśniła to zaangażowaniem pracowników przy rozpatrywaniu pozostałych 18 lokalizacji elektrowni wiatrowych oraz „nieumyślnym błędem” pracownika, który jedynie ustnie informował wnioskodawcę o podejmowanych czynnościach i terminach postępowania. Dodała, iż „zachowanie pisemnej formy powiadamiania Spółki przez pracownika i tak nie mogłoby przyspieszyć postępowania, tylko ustrzegłoby Urząd przed zarzutami przewlekłości”; [dowód: akta kontroli str. 302, 402-414]
- 3) zawieszone postępowanie wznowiono 38 dni po otrzymaniu 26.07.2013 r. ostatecznej decyzji SKO odmawiającej ustalenia warunków środowiskowych⁵⁷, zaś decyzję umarzającą postępowanie wydano po kolejnych 30 dniach⁵⁸, uzasadniając ją zakazem lokalizacji turbiny w tym miejscu wynikającym z mpzp – obowiązującym od 1.06.2013 r. Burmistrz wyjaśniła, że nastąpiło to z powodu prowadzenia w tym czasie znacznej ilości oddziałujących na siebie spraw, wymagających dokładnej analizy (akta postępowań liczyły ok. 1000 stron). Na czas podejmowanych działań wpływ miały również w jej ocenie utrudnienia związane z interpretacją różnorodnego orzecznictwa zawartego w wyrokach, komentarzach i pismach, dotyczących energetyki wiatrowej. [dowód: akta kontroli str. 302-303, 402-414]

W rezultacie żadne z trzech badanych postępowań nie zakończyło się ustaleniem warunków zabudowy. Odnośnie wszystkich trzech badanych lokalizacji Burmistrz wyjaśniła m.in., że Urząd był przygotowany do prowadzenia postępowań w warunkach, ilości i złożoności spraw, które występowały wcześniej. Ponieważ miasto Czyżew od lat posiada

⁵⁷ Którą w związku ze skargą Fundacji Myśli Ekologicznej w Krakowie uchyliło własną decyzję z 3.06.2013 r. ustalającą środowiskowe uwarunkowania.

⁵⁸ 2.10.2013 r.

mpzp, dotychczasowe dwz dotyczyły właściwie tylko zabudowy zagrodowej. Trudności w lokalizowaniu elektrowni wiatrowych wynikły stąd, iż:

- było to nowe zadanie (także w skali kraju), w którym nie wypracowano praktyki i pracownicy nie mieli doświadczenia w jego zakresie,
- równocześnie prowadzono aż 36 postępowań (po 18 w sprawie dśu i dwz),
- pracownicy działali pod presją inwestora kategorycznie żądającego szybkich i pozytywnych rozstrzygnięć,
- z ww. powodów niezbędne było pozyskanie wsparcia merytorycznego i prawnego, które w miarę możliwości zapewniano: od 1.04.2011 r. bezpośredni nadzór nad Referatem Rozwoju Gospodarczego powierzono nowo powołanemu doradcy Burmistrza (od 2.01.2012 r. zastępcy Burmistrza), od 30.04.2012 r. przygotowywanie dśu przejął od kierownika tego referatu inny pracownik, z uwagi na błędy we wcześniejszych projektach dwz nawiązano współpracę z dwoma nowymi biurami urbanistycznymi, a także prowadzono konsultacje z adwokatem, radcą prawnym i ekspertem ds. ochrony środowiska spoza Urzędu. [dowód: akta kontroli str. 212-213]

1.3. Do studium z 3.10.2012 r. i mpzp z 25.04.2013 r. sporządzono prognozy oddziaływania na środowisko, zawierające wszystkie elementy wymagane w art. 51 ust. 2 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko. Burmistrz uzgodniła zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozach z RDOŚ oraz PPIS. Przed sporządzeniem studium i mpzp w 2011 r. wykonano też opracowanie fizjograficzne podstawowe, o którym mowa w art. 72 ust. 4-5 w zw. z ust. 1-3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁵⁹. [dowód: akta kontroli str. 14-28]

1.4. W latach 2010-2013 na zadania związane z przygotowaniem lokalizacji i realizacji budowy elektrowni wiatrowych wydatkowano odpowiednio 11,3; 22,9; 46,2 i 92,4 tys. zł, ogółem 172,8 tys. zł (w latach 2008-2009 zadań takich nie realizowano). Środki wykorzystano na sfinansowanie kosztów opracowania projektów zmian studium i mpzp, przygotowania opinii, kosztów technicznych prac projektowych (przygotowania materiałów projektowych, wynagrodzeń członków Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, ogłoszeń prasowych) oraz przygotowania projektów dśu związanych z budową elektrowni wiatrowych i dwz w tych sprawach. Ze środków tych opłacono też konsultacje, opinie i porady prawne w sprawach dotyczących wniosków o dwz i dśu związanych z energetyką wiatrową. [dowód: akta kontroli str. 415-422]

Do 30.11.2013 r. z tytułu podatku od nieruchomości w związku z funkcjonowaniem jednej elektrowni wiatrowej na terenie gminy - w miejscowości Dmochy Rodzonki - wpłynęło 25.631 zł (co stanowiło 0,1% ogółu dochodów gminy⁶⁰ w tym okresie).

[dowód: akta kontroli str. 67, 423-441]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Rezultatem działań Urzędu w badanych przez NIK trzech postępowaniach było nieustalenie warunków zabudowy dla projektowanych trzech elektrowni wiatrowych. Zgodnie z art. 35 § 1 i 3 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki: załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Zgodnie z art. 64 w zw. z art. 56 upzp, nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy dla przedsięwzięcia, jeżeli nie sprzeciwiają się temu przepisy prawa.

Ocena cząstkowa

Organy gminy przestrzegały wymogów dotyczących przygotowania, w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czyżew oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, warunków lokalizowania elektrowni wiatrowych.

Opieszale prowadzono natomiast postępowania zmierzające do wydania inwestorowi (tj. firmie Wikar) ustaleń warunków środowiskowych i warunków zabudowy dla elektrowni wiatrowych, wbrew zasadzie nakazującej organom administracji publicznej działać sprawnie, wnikliwie i szybko przy załatwianiu spraw (art. 12 Kpa). Ponadto

⁵⁹ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

⁶⁰ Wynoszących 20.368,5 tys. zł

Opis stanu
faktycznego

w postępowaniach w sprawie warunków zabudowy wielokrotnie nie informowano stron o przyczynach niezatwienia sprawy w terminie (art. 36 Kpa). W konsekwencji w latach 2010-2013 proces lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych trwał do uchwalenia mpzp. W planie tym określono obszar zakazu budowy turbin wiatrowych o mocy powyżej 100 kW (w związku z czym badane postępowania zostały umorzone) i wskazano inne tereny⁶¹, na których potencjalnie budowa turbin będzie możliwa w przyszłości.

2. Przestrzeganie przepisów o ochronie środowiska oraz zdrowia ludzi i zwierząt

2.1. Oceny oddziaływania na środowisko sporządzono do 12 z 20 wydanych decyzji środowiskowych. W 11 przypadkach sporządzone raporty o oddziaływaniu na środowisko zostały pozytywnie uzgodnione z RDOŚ i PPIS, zaś jeden raport nie uzyskał uzgodnienia, ponieważ nie zawierał rzetelnych informacji o wpływie przedsięwzięcia na stan klimatu akustycznego (mimo wielokrotnych wezwań inwestor nie uzupełnił danych w raporcie). Raporty sporządzono:

- a) dla turbiny wybudowanej w Dmochach Rodzonkach (w związku z wymogiem PPIS),
- b) dla planowanej lokalizacji turbiny w Dąbrowie Nowej Wsi (w związku z wymogiem PPIS),
- c) dla 10 z 18 lokalizacji wnioskowanych przez Wikar Sp. z o.o. raporty o oddziaływaniu na środowisko zostały przedłożone przez Spółkę. Sporządzono je w związku z wymogiem RDOŚ i PPIS dla obrębu Dąbrowa Cherubiny oraz nałożeniem przez Burmistrz (która każdorazowo określiła zakres raportu) takiego obowiązku dla kolejnych 9 lokalizacji⁶². W pozostałych 8 lokalizacjach sporządzenie oceny oddziaływania na środowisko nie było wymagane (przez RDOŚ, PPIS ani Burmistrz).

[dowód: akta kontroli str. 228-291, 294]

2.2. Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wydano dla 20 lokalizacji, w tym:

- a) decyzję środowiskową dla elektrowni wybudowanej w Dmochach Rodzonkach,
- b) odmowną decyzję środowiskową dla turbiny planowanej do realizacji przez inwestora W.K. w Dąbrowie Nowej Wsi, którą po jej zaskarzeniu, SKO w Łomży utrzymało w mocy,
- c) 18 decyzji w lokalizacjach wnioskowanych przez Wikar Sp. z o.o., w tym 9 decyzji odmownych, od których Spółka odwołała się i które zostały przez SKO uchylone. Po ponownym rozpatrzeniu Burmistrz we wszystkich przypadkach wydał decyzje pozytywne, od których odwołały się z kolei dwie organizacje ekologiczne⁶³ lub mieszkańcy gminy. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży utrzymało w mocy 2 decyzje, zaś 7 uchyliło. Po uchyleniu dśu, SKO ustaliło środowiskowe uwarunkowania realizacji inwestycji dla 4 lokalizacji, zaś odmówiło ich ustalenia dla 3 lokalizacji. Cztery decyzje SKO zostały z kolei uchylone przez WSA w Białymstoku.

[dowód: akta kontroli str. 228-291]

W objętych kontrolą NIK lokalizacjach Dąbrowa Cherubiny i Czyżew Chrapki wydane decyzje ustalające warunki środowiskowe zostały utrzymane w mocy przez SKO. Natomiast w Siennicy Lipusach (działka nr 149) SKO uchyliło obie wydane przez Burmistrz dśu: odmowną z 23.04.2012 r. wskazując m.in., że planowane rozmieszczenie turbin w mpzp nie może być podstawą odmownej dśu oraz pozytywną z 10.04.2013 r. wskazując na zawarte w niej błędy. Szerzej przedstawiono to w punkcie 1 wystąpienia, w którym omówiono także prowadzenie postępowań w sprawie ustalenia warunków środowiskowych dla trzech objętych badaniem lokalizacji.

2.3. Inwestor elektrowni funkcjonującej w Dmochach Rodzonkach - Windprojekt Sp. z o.o. z Warszawy - uzyskał pozwolenie na budowę zgodnie z warunkami określonymi w dśu oraz dśu (nie był zobligowany do uzyskania pozwolenia Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego na użytkowanie obiektu).

[dowód: akta kontroli str. 294-295, 444, 449]

⁶¹ Głównie w północnej części gminy.

⁶² W tym dla lokalizacji Siennica Lipusy na działce nr 149. Dla tych 9 lokalizacji RDOŚ i PPIS stwierdzili brak obowiązku dokonywania oceny oddziaływania na środowisko.

⁶³ Ekologiczno-Kulturalne Wysoczyzny Wysokomazowieckiej i Podlaskiego Przełomu Bugu w Krzeczowie Mianowskim i/lub Fundację Myśli Ekologicznej w Krakowie.

Z informacji i wyjaśnień uzyskanych z Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Białymstoku⁶⁴ wynika, że latach 2009 – 2013 WIOŚ nie prowadził kontroli dotyczących tej turbiny. Z uwagi na brak skarg od mieszkańców domów sąsiadujących z elektrownią, Inspektorat nie przeprowadzał też kontroli emisji hałasu i generowanych uciążliwości do środowiska w trakcie jej użytkowania. [dowód: akta kontroli str. 450-451]

W listopadzie 2013 r. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Wysokiem Mazowieckiem⁶⁵ przeprowadził, na zlecenie NIK⁶⁶, kontrolę turbiny. Została ona ukończona w 2012 r., o czym inwestor powiadomił PINB 10.01.2012 r., zapewniając o wykonaniu obiektu zgodnie z projektem budowlanym. Kontrola potwierdziła, że elektrownia spełniała wymogi wydanej dwz co do wysokości (72,1 m), zastosowanego wirnika (trójskrzydłowego) i mocy całkowitej 0,8 MW. Użytkownik elektrowni dysponował też pełną dokumentacją obiektu, prowadzoną w sposób prawidłowy i potwierdzającą przeprowadzenie bez uwag rocznego przeglądu stanu technicznej sprawności obiektu, sprawności połączeń, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, odporności izolacji przewodów oraz uziemień. Kontrola PINB potwierdziła również, że obiekt jest użytkowany zgodnie z przeznaczeniem oraz utrzymany w należytym stanie technicznym i estetycznym. [dowód: akta kontroli str. 442-449]

2.4. W ewidencji skarg i wniosków za lata 2009 – 2013 nie zarejestrowano żadnej skargi mieszkańców gminy Czyżew, które dotyczyłyby problemów związanych z energetyką wiatrową. Z informacji uzyskanej w WIOŚ wynika również, że mieszkańcy gminy nie zgłaszali do Inspektoratu skarg i wniosków związanych z funkcjonowaniem turbiny w Dmochach Rodzonkach. [dowód: akta kontroli str. 453]

Dwie skargi na działalność Burmistrz Czyżewa wniosła natomiast Wikar Sp. z o.o.:

- skarga z dnia 29.10.2012 r. dotyczyła niewywiązywania się Burmistrz z obowiązków nałożonych przez SKO postanowieniami z dnia 21.09.2012 r.⁶⁷ oraz 3.10 i 7.11.2012 r.⁶⁸. SKO uznało, że postępowania dotyczące wydania temu inwestorowi dwz na budowę pojedynczych turbin wiatrowych prowadzone były w sposób przewlekły oraz że niezalatwienie ich w terminie odbyło się z rażącym naruszeniem prawa. Jednocześnie SKO wyznaczyło nowe dodatkowe terminy 21-dniowe, a w dwóch przypadkach określiło termin ich wydania na 22.10 i 15.11.2012 r. Skarżący zarzucał, że Burmistrz nie dotrzymała tych terminów. W jego ocenie przedłużenie terminu zalatwienia spraw do 9.11.2012 r. w oparciu o dopuszczenie do udziału na prawach strony Stowarzyszenia Ekologiczno-Kulturalnego Wysoczyzny Wysokomazowieckiej i Podlaskiego Przełomu Bugu nie miało uzasadnienia. Organizacjom ekologicznym przysługuje bowiem prawo wniesienia odwołania od decyzji, przez co stają się one stroną postępowania;
- skarga z dnia 31.10.2012 r. dotyczyła przewlekłości postępowań w zakresie wydania dśu i dwz dla elektrowni wiatrowych oraz szykanowania Spółki poprzez niezgodne z prawem działania Burmistrz. Skarżący zarzucił, że Burmistrz przeciąga postępowania toczące się w Urzędzie poprzez dopuszczenie do postępowania nieistniejącego Stowarzyszenia Ekologiczno-Kulturalnego Wysoczyzny Wysokomazowieckiej i Podlaskiego Przełomu Bugu.

W uchwale z 23 listopada 2012 r. Rada Miejska w Czyżewie uznała obie skargi za bezzasadne. W uzasadnieniu⁶⁹ stwierdziła, że zapoznała się z dokumentami rejestrowymi Stowarzyszenia i uznała, iż jest ono uprawnione do udziału w postępowaniach. Przyjęła też wyjaśnienia złożone przez Burmistrz wskazujące, iż złożone przez Wikar Sp. z o.o. 18 wniosków o wydanie dwz nie respektuje ustaleń studium ani założeń opracowywanego mpzp. Za udowodniony Rada uznała wysoki stopień skomplikowania

⁶⁴ Dalej: WIOŚ lub Inspektorat; informację uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

⁶⁵ Dalej: PINB.

⁶⁶ W trybie art. 12 ust. 3 ustawy o NIK.

⁶⁷ Nr 412/71/2012 i 412/72/2012.

⁶⁸ Odpowiednio nr 433/87/2012 i 433/102/2012 (skargę uzupełniono 15.11.2012 r.).

⁶⁹ Zgodnie z opinią Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Czyżewie, stanowiącej załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Czyżewie Nr XXIII/166/12 z dnia 23 listopada 2012 r.

prowadzonych postępowań, z uwagi na składane protesty mieszkańców i konieczność uwzględniania opinii wszystkich stron zainteresowanych postępowaniem, w tym instytucji opiniujących (RDOŚ, PPIS) i organów centralnych⁷⁰. W ocenie Rady działania Burmistrz nie miały znamion szykanowania skarżącego, a przewlekłość postępowania była wynikiem niejednoznaczności przepisów prawa i różnej interpretacji orzeczeń sądów administracyjnych. Stanowiska SKO i WSA dotyczące sposobu prowadzenia postępowań w trzech objętych kontrolą lokalizacjach przedstawiono w punkcie 1 wystąpienia.

[dowód: akta kontroli str. 454-459]

2.5. W latach 2009-2013 w Urzędzie nie prowadzono kontroli ani badań audytowych dotyczących elektrowni wiatrowych.

[dowód: akta kontroli str. 452]

Ocena cząstkowa

Wybudowana jedyna turbina funkcjonowała prawidłowo. Urząd wyegzekwował właściwe opracowanie raportów oddziaływania na środowisko dla pozostałych projektowanych turbin. Jednak obie decyzje środowiskowe dla jednej z trzech badanych lokalizacji zostały przez SKO uznane za wadliwe i w rezultacie uchylone.

3. Zapewnienie udziału społeczeństwa w procedurze lokalizacji farm wiatrowych i transparentności postępowania organów gminy w tej sprawie

Opis stanu faktycznego

3.1. Po podjęciu przez Radę Miejską uchwał nr XXXI/165/09 z dnia 2 grudnia 2009 r. o przystąpieniu do zmiany studium oraz nr XXII/153/12 z dnia 3 października 2012 r. o zmianie uchwały w sprawie przyjęcia mpzp, Burmistrz:

- 1) ogłosiła w Gazecie Współczesnej oraz przez obwieszczenie wywieszone w siedzibie Urzędu o podjęciu tych uchwał, określając formę, miejsce i co najmniej 21-dniowy termin składania wniosków dotyczących studium, zgodnie z wymogiem art. 11 pkt 1 upzp,
- 2) ogłosiła w ten sam sposób wyłożenie do publicznego wglądu projektów studium i mpzp na okres co najmniej 21 dni, wyłożyła te projekty do publicznego wglądu, opublikowała je na stronie internetowej Urzędu oraz zorganizowała dyskusję publiczną nad przyjętymi w projektach rozwiązaniami, zgodnie z wymogami art. 11 pkt 10 upzp⁷¹. Ogłoszenie dotyczące studium było opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej przez 14 zamiast 21 dni.

[dowód: akta kontroli str. 6-7, 11-13]

Uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia studium i mpzp oraz o uchwaleniu tych dokumentów opublikowano na stronie Biuletynu Informacji Publicznej gminy (5-28 dni po ich podjęciu).

[dowód: akta kontroli str. 29]

3.2. Grunty na których funkcjonowała elektrownia w miejscowości Dmochy Rodzonki ani działki, na których budowę 18 turbin planowała Wikar Sp. z o.o. z Warszawy nie należały do członków Rady Miejskiej ani pracowników Urzędu.

[dowód: akta kontroli str. 460-461]

Ustalone nieprawidłowości

Ogłoszenie Burmistrz z 19.07.2012 r. o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany studium było opublikowane na stronie internetowej BIP Urzędu przez 14 dni⁷², zamiast wymaganego w art. 11 pkt. 10 upzp⁷³ okresu co najmniej 21 dni. Z-ca Burmistrza⁷⁴ i młodszy referent, która opublikowała ogłoszenie, wyjaśnili, że przez niedopatrzanie nie zmieniono automatycznego czasu publikacji automatycznie ustawionego w systemie służącym do publikowania materiałów w BIP (pomimo, iż była możliwość takiej zmiany).

[dowód: akta kontroli str. 9-10]

Ocena cząstkowa

Burmistrz prawidłowo zapewniła społeczeństwu możliwość udziału w procedurze lokalizacji farm wiatrowych, z wyjątkiem skrócenia czasu opublikowania w Biuletynie Informacji Publicznej ogłoszenia o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu zmiany studium z co najmniej 21 do 14 dni.

⁷⁰ Ministerstwa Rolnictwa, Zdrowia, Gospodarki, Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Środowiska.

⁷¹ W brzmieniu obowiązującym kolejno do 20.10.2010 r. i od 21.10.2010 r.

⁷² Od 23.07 do 06.08.2012 r.

⁷³ W brzmieniu obowiązującym od 21.10.2010 r.

⁷⁴ Do którego zadań należał m.in. nadzór nad zamieszczaniem treści w biuletynie informacji publicznej.

IV. Wnioski

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 Kontroli⁷⁵, wnosi o:

- 1) Prowadzenie postępowań o wydanie warunków środowiskowych i warunków zabudowy z zachowaniem zasad i terminów określonych w art. 7 i art. 35 Kpa, a w przypadku niezakończenia sprawy w terminie, informowanie stron postępowania o przyczynach zwłoki i wyznaczanie nowego terminu załatwienia sprawy;
- 2) Publikowanie projektów studium i mpzp w BIP przez okres nie krótszy niż 21 dni.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Delegatury NIK w Białymstoku.

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 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.

Białystok, dnia 4 lutego 2014 r.

Kontrolerzy:
Marek Skorupski
główny specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Marian Minkiewicz

.....
podpis

.....
podpis

Marek Ozga
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

⁷⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.