



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.004.01.2015

S/15/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/15/003 – Lokalizacja wybranych elektrowni wiatrowych w województwie kujawsko-pomorskim
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Ryszard Lutyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99325 z 17.12.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Waganiec, ul. Dworcowa 11, kod pocztowy 87-731 Waganiec ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Kosik – Wójt Gminy Waganiec ² (dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W badanym okresie⁴ w Gminie Waganiec⁵ obowiązywały trzy dokumenty strategiczne dotyczące obszarów zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem lokalizacji elektrowni wiatrowych: Strategia rozwoju Gminy na lata 2007-2014⁶, Gminny Program Ochrony Środowiska⁷ na lata 2014-2017 z perspektywą na lata 2018-2021⁸ oraz Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy⁹. W związku z opracowaniem i uchwaleniem zmiany Studium Wójt podjął działania, o których mowa w art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹, w zakresie wyznaczenia obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł. Dla opracowanego projektu Studium przeprowadzono strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko wymaganą art. 46 pkt 1 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.

Dla skontrolowanych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko wydano decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, przed uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co było zgodne z art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji. W procesie wydawania tych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zapewniono uzyskanie

¹ Dalej „Urząd”.

² Dalej: „Wójt”, zajmujący to stanowisko od 27 listopada 2014 r. Poprzednio Wójtem Gminy w okresie od 4 lipca 1994 r. do 26 listopada 2014 r. był Piotr Marciniak.

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

⁴ Okres objęty kontrolą – lata 2009-2016 do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 26 lutego, a także działania podejmowane przed tym okresem, które miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

⁵ Dalej: „Gmina”.

⁶ Ze zmianami dokonanymi w 2009 i 2010 r.

⁷ Dalej: „GPOŚ”.

⁸ Poprzedni GPOŚ na lata 2006-2013 utracił ważność z końcem 2013 r.

⁹ Uchwalony uchwałą XXXI/183/13 Rady Gminy Waganiec z 30 września 2013 r. - dalej „Studium”.

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm. - dalej „uopizp”.

¹² Dz. U. z 2016 r., poz. 353 - dalej „ustawa o udostępnianiu informacji”.

wymaganych opinii i uzgodnień, a także sporządzenie przez inwestorów ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko. Przed wydaniem decyzji środowiskowych zapewniono możliwość udziału społeczeństwa w tych postępowaniach, czym spełniono wymogi ustawy o udostępnianiu informacji.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieterminowym opracowaniu GPOŚ na lata 2014-2017 z perspektywą na lata 2018-2021¹⁸, podczas gdy poprzedni GPOŚ¹⁹ na lata 2006-2013 utracił ważność z końcem 2013 r., czym naruszono art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁰;
- niepodjęciu skutecznych działań w celu wyegzekwowania do czasu zakończenia niniejszej kontroli (26 lutego 2016 r.) od firmy opracowującej projekt Studium (z 2013 r.) usunięcia wad prawnych, stwierdzonych przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego;
- zawarciu w dniu 2 września 2013 r. niekorzystnego dla Gminy aneksu, pozwalającego na wypłatę pełnego wynagrodzenia wykonawcy Studium, pomimo niewykonania zakresu przewidzianego umową, tj. nieusunięcia wad prawnych opracowania, stwierdzonych przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uchwalanie dokumentów w obszarze zagospodarowania przestrzennego Gminy

Opis stanu
faktycznego

Na terenie Gminy, według stanu na koniec 2015 r., było wybudowanych i przekazanych do użytkowania osiem elektrowni wiatrowych, z czego cztery (o mocy 0,3 MW każda) zrealizowano przed okresem objętym kontrolą (tj. w latach 2007-2008). Kolejne cztery (o mocy 2,05 MW każda) przekazano do eksploatacji w 2014 r. Wójt wydał w badanym okresie trzy decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację 31 elektrowni wiatrowych oraz 16 decyzji o warunkach zabudowy obejmujących 29 elektrowni wiatrowych.

(dowód: akta kontroli str. 212-299; 386-465)

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały trzy dokumenty strategiczne dotyczące obszarów zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem lokalizacji elektrowni wiatrowych: Strategia rozwoju Gminy na lata 2007-2014²¹, ze zmianami dokonanymi w 2009 i 2010 r.²², GPOŚ oraz Studium.

Strategia zawierała krótkie wzmianki o odnawialnych źródłach energii, podając m.in., jako mocną stronę Gminy możliwość lokalizacji elektrowni wiatrowych, a w ramach zadań strategicznych planowano przyjęcie założeń do rozwoju tej formy energetyki - jako zadanie do rozpoczęcia w 2014 r. Zmiany Strategii wprowadzone w 2009 i 2010 r. nie zawierały zapisów o farmach wiatrowych.

(dowód: akta kontroli str. 150-159; 534)

GPOŚ na lata 2006-2013 zawierał dwa krótkie zapisy o elektrowniach wiatrowych stanowiące m.in., że odnawialne źródła energii wpłyną na ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza, a przy budowie farm wiatrowych należy żądać

¹⁸ Przyjęty uchwałą nr III/38/2015 Rady Gminy Wąganiec z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia „Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Wąganiec na lata 2014-2017 z perspektywą na lata 2018-2021 wraz z „Prognozą oddziaływania na środowisko dotyczącą projektu Aktualizacji Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Wąganiec na lata 2014-2017 z perspektywą na lata 2018-2021.

¹⁹ Przyjęty uchwałą nr XXXI/186/06 Rady Gminy Wąganiec z dnia 29 września 2006 r.

²⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, ze zm. – dalej „POŚ”.

²¹ Przyjętą uchwałą nr IX/43/07 Rady Gminy Wąganiec z 12 lipca 2007 r.

²² Odpowiednio uchwały Rady Gminy Wąganiec nr XXV/142/09 z 17 lutego 2009 r. i nr XXXIII/187/10 z 5 marca 2010 r.

opracowania raportu ich wpływu na środowisko. W dokumencie wskazano również, że na terenie Gminy istnieją sprzyjające warunki do rozwoju instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych, w tym przede wszystkim pracujących w oparciu o energię wiatrową. Gmina znajduje się w III – korzystnej strefie energetycznej wiatru. Na terenie Gminy planowano wybudować 25 elektrowni wiatrowych (wraz z infrastrukturą towarzyszącą), o mocy do 2,5 MW każda, wysokości 105 m, o rozpiętości skrzydeł 100 m.

(dowód: akta kontroli str. 8-25; 130-149; 535-537)

Studium z 2003 r.²³ nie zawierało wskazań obszarów, na których przewidywane jest rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii. Studium z 2013 r.²⁴, zgodnie z art. 10 ust. 2a uopizp, wskazywało rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW.

(dowód: akta kontroli str. 26-46; 530-533)

W trakcie niniejszej kontroli nadal obowiązywało Studium z 2003 r., gdyż uchwała nr XXXI/183/13 Rady Gminy Waganiec z 30 września 2013 r. w sprawie zmiany Studium została skutecznie zaskarżona przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego²⁵ w Bydgoszczy. Wojewoda stwierdził istotne naruszenia prawa, w tym procedur dotyczących trybu sporządzania Studium (nie były one związane z przyjętymi rozwiązaniami w zakresie budowy farm wiatrowych), dotyczące:

- naruszenia art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁶, poprzez przedłożenie Wojewodzie ww. uchwały Rady Gminy Waganiec w ciągu 10 zamiast 7 dni od dnia jej podjęcia,
- naruszenia art. 10 ust. 1 pkt. 11 uopizp, poprzez nieuwzględnienie w Studium występowania udokumentowanych złóż kopalin,
- naruszenia terminów określonych w art. 11 pkt. 10 uopizp, dotyczących wyłożenia projektu Studium do publicznego wglądu.

WSA w Bydgoszczy wyrokiem z 13 listopada 2014 r. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały Rady Gminy Waganiec.

(dowód: akta kontroli str. 47-69)

Wobec uchylecia Studium z 2013 r. Gmina w badanym okresie nie przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp) dla obszarów Gminy, na których przewidywano rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii. Posiadane trzy uchwalone w latach 1998-2000 obowiązujące mpzp²⁷ nie dotyczyły obszarów przeznaczonych na elektrownie wiatrowe.

(dowód: akta kontroli str. 86-115; 526-556)

W ramach podejmowanych działań związanych z opracowaniem i uchwaleniem zmiany Studium Wójt przeprowadził strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko wymagana art. 46 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji, w tym m.in.:

²³ Przyjęte Uchwałą Rady Gminy Waganiec nr VII/46/03 z dnia 10 lipca 2003 r.

²⁴ Opracowanie wykonane w wyniku realizacji Uchwały Rady Gminy Waganiec nr XXXIV/199/10 z dnia 31 marca 2010r., które zostało uchwalone uchwałą nr XXXI/183/13 Rady Gminy Waganiec z 30 września 2013 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Waganiec.

²⁵ Dalej „WSA”.

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.

²⁷ Odpowiednio uchwały Rady Gminy Waganiec nr XXXI/185/98 z 18 czerwca 1998 r.; nr XVI/96/2000 oraz nr XVI/97/2000 – obie z dnia 30 sierpnia 2000 r.

- uzgodnił z właściwymi organami, o których mowa w art. 57 i 58 ustawy o udostępnianiu informacji, tj. Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska²⁸ oraz Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym²⁹, zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko, czym spełnił wymogi art. 53 tej ustawy;
- opracował prognozę oddziaływania projektu zmiany Studium na środowisko, czym spełnił wymogi art. 51 ust. 1 ww. ustawy; prognoza zawierała elementy wymagane art. 51 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji, z uwzględnieniem zakresu i stopnia szczegółowości uzgodnionego z RDOŚ i PPIS;
- uzyskał pozytywne opinie ww. organów do opracowanego projektu zmiany Studium wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 116-129; 538-542)

Procedura związana ze zmianą Studium z 2013 r. nie została poprzedzona referendum, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt. 2 i 3, w związku z art. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym³⁰, wobec braku inicjatywy organu stanowiącego, a także wniosku uprawnionych do głosowania mieszkańców Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 534)

W postępowaniach dotyczących zmiany Studium (z 2013 r.) oraz uchwalenia GPOŚ na lata 2014-2017 z perspektywą na lata 2018-2021 Wójt, z zastrzeżeniem ww. naruszenia terminów przy uchwalaniu zmiany Studium określonych w art. 11 pkt. 10 uopizp, stwierdzonych przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego, zapewnił udział społeczeństwa na etapie opracowania projektów wymienionych dokumentów, tj. w szczególności:

- zamiar opracowania ww. dokumentów podano do publicznej wiadomości na stronie internetowej Gminy, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu;
- w obwieszczeniach zamieszczono wymagane dane, w tym m.in. informacje o sposobie, miejscu i terminie składania uwag i wniosków;
- wszystkie uwagi i wnioski dotyczące Studium rozpatrzono, a informacje o sposobie ich rozpatrzenia zawarto w rozstrzygnięciach Rady Gminy Waganiec. Do Gminy nie wpłynęły uwagi i wnioski dotyczące GPOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 212-299; 473-497)

W badanym okresie podmioty zainteresowane inwestycjami w energetykę wiatrową nie pokrywały kosztów zmian w dokumentach planistycznych Gminy. Stan ten był zgodny z postanowieniami art. 13 ust. 1 i 2 uopizp, według którego koszty sporządzenia studium obciążają budżet Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 70-85)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2014-2015 (do 26 marca) Gmina nie posiadała uchwalonego GPOŚ, czym naruszono art. 17 ustawy POŚ. Program na lata 2014-2017 z perspektywą na lata 2018-2021 uchwalono dopiero 26 marca 2015 r., podczas gdy poprzedni utracił ważność z końcem 2013 r. Według art. 14 ust. 2 POŚ polityka ochrony środowiska jest prowadzona również za pomocą GPOŚ. Brak tego Programu

²⁸ Dalej „RDOŚ”.

²⁹ Dalej „PPIS”.

³⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 706 ze zm.

w latach 2014-2015 (do 26 marca), uwzględniającego m.in. wpływ rozwoju elektrowni wiatrowych na ochronę środowiska, mógł negatywnie wpływać na skuteczność polityki ochrony środowiska prowadzonej w Gminie.

W złożonych wyjaśnieniach Pan Piotr Marciniak - były Wójt Gminy Waganiec oraz Pan Edward Musiał - jego zastępca (nadzorujący bezpośrednio pracę referatu gospodarki komunalnej), aktualnie Sekretarz Gminy, podali m.in., że na opóźnienie opracowania GPOŚ wpłynęło szereg przyczyn, takich m.in. jak: długotrwały – ponad czteromiesięczny urlop pracownika odpowiedzialnego za to zadanie; unieważnienie pierwszego postępowania wyboru wykonawcy z uwagi na brak wystarczającej kwoty w budżecie Gminy na sfinansowanie najkorzystniejszej oferty; konieczność podjęcia przez Radę Gminy Waganiec i późniejszego wdrożenia szeregu uchwał w zakresie uregulowania gospodarki odpadami – w związku ze zmianą ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³¹.

(dowód: akta kontroli str. 8-25; 178-203; 374; 356-373; 537-538; 543-544)

2. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli (26 lutego 2016 r.) Gmina nie podjęła skutecznych działań w celu wyegzekwowania od podmiotu opracowującego projekt Studium (z 2013 r.) usunięcia wad prawnych Studium, stwierdzonych przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego. Zgodnie bowiem z § 1 ust. 3 lit. h umowy z dnia 16 listopada 2010 r. Wykonawca był zobowiązany do uzupełnienia projektu lub wniesienia poprawek w przypadku stwierdzenia przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego niezgodności z prawem projektu zmiany Studium.

W wyjaśnieniach były Wójt oraz jego zastępca (nadzorujący bezpośrednio pracę referatu gospodarki komunalnej), aktualnie Sekretarz Gminy podali m.in., że wyrok WSA w Bydgoszczy stwierdzający nieważność uchwały w sprawie zmiany Studium zapadł 13 listopada 2014 r., a odpis wyroku został doręczony do Gminy dopiero 19 stycznia 2015 r. Natomiast po wyborach samorządowych z 2014 r. – jak podał w wyjaśnieniach Pan Edward Musiał, Sekretarz Gminy – prowadzone były rozmowy oraz analiza mająca na celu wyegzekwowanie usunięcia wad w projekcie Studium, z uwzględnieniem wprowadzonych (w międzyczasie) zmian ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji³² oraz zmian w uopizp. Aneks nr 2 z dnia 28 października 2015 r. do umowy wykonawcy Studium zobowiązał się do bezpłatnego naniesienia poprawek dotyczących uchybień wskazanych w wyroku.

(dowód: akta kontroli str. 47-69; 178-203; 356-373; 543-544)

3. W wyniku zawarcia dnia 2 września 2013 r. niekorzystnego dla Gminy aneksu nr 1 wypłacono pełne wynagrodzenie wykonawcy Studium, pomimo niewykonania zakresu przewidzianego umową, tj. nieusunięcia wad prawnych opracowania stwierdzonych przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego. Zgodnie z § 6 ww. umowy wynagrodzenie miało zostać wypłacone w dwóch ratach, z tego druga rata w wysokości 40% ceny brutto³³ miała zostać wypłacona dopiero po uchwaleniu Studium i uzyskaniu opinii Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o zgodności z prawem. Powyższym aneksem zapis ten zmieniono na taki, że druga rata mogła być wypłacona po uchwaleniu Studium przez Radę Gminy Waganiec.

W wyjaśnieniach były Wójt oraz jego zastępca (nadzorujący bezpośrednio pracę referatu gospodarki komunalnej), aktualnie Sekretarz Gminy, podali m.in., że

³¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.

³² Dz. U. z 2015 poz. 1777.

³³ Wartość Umowy opiewała na kwotę 10 000 zł netto + VAT.

powodem zapłaty wynagrodzenia przed usunięciem wad prawnych było przekonanie, że po uzyskaniu pozytywnych opinii dotyczących zmian w Studium od wszystkich uprawnionych organów nie zachodziła obawa o zastrzeżenia ze strony organu nadzoru. Powodem takiej decyzji był również fakt, że zbliżał się koniec roku i trwała procedura przygotowania projektu budżetu na 2014 r. W przypadku niezrealizowania zapłaty w 2013 r. byłby problem z umieszczeniem tych wydatków w planowanym budżecie na 2014 r. Zapłata drugiej raty nie zwalniała wykonawcy od odpowiedzialności i naprawienia uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 47-69; 178-203; 356-373; 374; 537-538; 543-544)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W kontrolowanym okresie podmioty zainteresowane inwestycjami w energetykę wiatrową współfinansowały w latach 2014-2015 gminne imprezy masowe, takie jak: Festyn z wiatrakami, Dożynki Gminne, Festiwal Orkiestr Dętych, Mikołajki i Dzień Dziecka. Wysokość poniesionych nakładów przez inwestorów farm wiatrowych nie była znana pracownikom Urzędu i władzom Gminy, z wyjątkiem jednego przypadku, gdzie firma uczestnicząca w procesie inwestycyjnym budowy farmy wiatrowej przekazała kwotę 3,5 tys. zł na dofinansowanie organizacji X Festiwalu Orkiestr Dętych w 2014 r. Wpłatę uwzględniono w rozliczeniu dochodów Gminy.

NIK zwraca uwagę, że zgoda na współfinansowanie gminnych imprez masowych przez podmioty zainteresowane prowadzeniem inwestycji na terenie Gminy (w tym przypadku inwestycji związanych z energetyką wiatrową) i ubiegające się o uzyskanie stosownych orzeczeń administracyjnych, choć nie wiąże Wójta w zakresie podejmowania decyzji, może stwarzać pole do konfliktu interesów w kontekście bezstronności sprawowania przez organy Gminy obowiązków publicznych.

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały dokumenty strategiczne dotyczące obszarów zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem lokalizacji elektrowni wiatrowych. W ramach podejmowanych działań związanych z opracowaniem i uchwaleniem zmiany Studium Wójt przeprowadził wymaganą przepisami strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko. W postępowaniach dotyczących zmiany Studium (z 2013 r.) oraz uchwalenia GPOŚ na lata 2014-2017 z perspektywą na lata 2018-2021 Wójt, z zastrzeżeniem naruszenia terminów przy uchwalaniu zmiany Studium określonych w art. 11 pkt. 10 uopizp stwierdzonych przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego, zapewnił udział społeczeństwa na etapie opracowania projektów wymienionych dokumentów.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia natomiast dopuszczenie do ponad rocznej przerwy w posiadaniu GPOŚ, niepodjęcie skutecznych działań w celu wyegzekwowania od podmiotu opracowującego projekt Studium (z 2013 r.) usunięcia wad prawnych tego Studium, stwierdzonych przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego oraz zawarcie niekorzystnego dla Gminy aneksu, na podstawie którego wypłacono pełne wynagrodzenie wykonawcy Studium, pomimo niewykonania zakresu przewidzianego umową, tj. nieusunięcia wad prawnych tego opracowania, stwierdzonych przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego.

2. Prowadzenie postępowań związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych

2.1. Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach

Opis stanu
faktycznego

Wobec uchylecia Studium z 2013 r. Gmina w badanym okresie nie przystąpiła do sporządzenia mpzp dla obszarów, na których przewidywano rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii. Wydawane

w latach 2009-2016 decyzje o warunkach zabudowy nie musiały być zatem zgodne z zapisami Studium, co oznaczało, że lokalizacja elektrowni wiatrowych możliwa była także poza obszarami, o których mowa w art. 10 ust. 2a uopizp³⁴.

Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji, dla przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko wymagane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wydanie tej decyzji następuje przed uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji).

Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się m.in. instalacje wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru, inne niż ww. wymienione, jeżeli:

- lokalizowane mają być w granicach parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, obszarów Natura 2000, użytków ekologicznych lub zespołów przyrodniczo-krajobrazowych;
- ich wysokość ma wynosić, co najmniej 30 m, poza granicami obszarów objętych ww. formami ochrony przyrody³⁵.

W badanym okresie, w Urzędzie wydano 16 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczące elektrowni wiatrowych, w tym do czasu zakończenia kontroli (26 lutego 2016 r.) jedna została uchylona, a druga była w toku (postępowanie odwoławcze przed WSA). Wszystkie postępowania dotyczyły elektrowni wiatrowych, stanowiących przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, tj. elektrowni wiatrowych lokalizowanych poza granicami obszarów objętych ww. formami ochrony przyrody, o mocy 2,5 MW każda, wysokości 105 m i rozpiętości skrzydeł 100 m.

(dowód: akta kontroli str. 386-388)

Badaniem kontrolnym objęto trzy postępowania dotyczące lokalizacji elektrowni wiatrowych, w których wydano zarówno decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i decyzję o warunkach zabudowy (tj. inwestycje: „Waganiec I i II”, „Waganiec Południowy”, „Waganiec IV”).

Kontrola spraw objętych badaniem wykazała, że:

- 1) we wszystkich trzech sprawach wystąpiono do PPIS w Aleksandrowie Kujawskim oraz do RDOŚ w Bydgoszczy o wyrażenie opinii, co do potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko;
- 2) we wszystkich sprawach do stron postępowania wysłano zawiadomienia o wszczęciu postępowania i wystąpieniu do organów opiniujących;
- 3) we wszystkich postępowaniach wydano postanowienia o nałożeniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i ustalono zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko; postanowienia wydano z zachowaniem obowiązujących terminów;
- 4) każde postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zawieszono do czasu przedłożenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;

³⁴ Zgodnie z art. 10 ust. 2a uopizp, jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie.

³⁵ § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć. Por. także T. Wilżak, *Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko – przewodnik po rozporządzeniu Rady Ministrów*, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2011 r., s. 83-84.

http://www.gdos.gov.pl/files/artykuly/5434/Przedsiwziecia_mogace_znacząco_oddziaływac_na_srodowisko_przewodnik_po_r_ozporzadzeniu_rm.pdf

- 5) w każdym postępowaniu przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zasięgnięto opinii PPIS; w wydawanych opiniach organ ten we wszystkich przypadkach uznawał za celowe opracowanie raportu oddziaływania na środowisko, wskazując jednocześnie m.in., że: zaplanowane przedsięwzięcie zlokalizowano na polach uprawnych i gruntach porośniętych niską roślinnością; odległość wież od zabudowy mieszkaniowej (rozproszonej) wynosi 300-400m; przedsięwzięcie nie będzie miało wpływu na pogorszenie klimatu akustycznego; wskazano także na odległości i ograniczenia związane z obszarem „Natura 2000” oraz „Doliny Dolnej Wisły”;
- 6) w każdym postępowaniu przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach występowało do RDOŚ o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia. Warunki i uzgodnienia wskazane przez RDOŚ wskazywały m.in. na działania, które należy podjąć na etapie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, takie m.in. jak:
- przedsięwzięcie wymaga sporządzenia analizy porealizacyjnej w zakresie badań rozprzestrzeniania się hałasu w środowisku oraz przeprowadzenia porealizacyjnego monitoringu ornitologicznego i chiropterologicznego;
 - proponowane rozwiązania techniczne, organizacyjne oraz zabezpieczenia ekologiczne inwestycji zostały przyjęte właściwie i nie odbiegają od standardów stosowanych w kraju i UE;
 - zadanie realizowane będzie na obszarze nieobjętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego;
 - przeprowadzona na etapie przygotowywania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wstępna analiza akustyczna wykazała brak negatywnego wpływu elektrowni wiatrowych na klimat akustyczny terenów sąsiedniej zabudowy zagrodowej, znajdującej się np. w przypadku Parku Wiatrowego Waganiec IV w odległości około 300 m;
 - planowane elektrownie wiatrowe nie wpłyną istotnie na obniżenie zasobów gatunków ptaków lęgowych i zimujących oraz nie będą miały znaczącego wpływu na śmiertelność ptaków migrujących; realizacja inwestycji nie będzie miała znaczącego negatywnego oddziaływania na gatunki nietoperzy;
 - zlokalizowanie elektrowni wiatrowych w krajobrazie rolniczym jest najbardziej optymalnym rozwiązaniem dla populacji ptaków lęgowych, ze względu na niską liczbę gatunków występujących w takim środowisku; jednocześnie przeprowadzony monitoring ornitologiczny wskazywał na stosunkowo niewielkie znaczenie obszaru dla ptaków migrujących i zimujących;
 - przedmiotowa inwestycja nie będzie naruszać spójności przestrzennej oraz integralności obszarów Natura 2000, jak również nie wpłynie negatywnie na cel ochrony najbliższego położonego obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 - Dolina Dolnej Wisły;
 - zarówno budowa, eksploatacja, jak i ewentualna likwidacja elektrowni wiatrowych, przy zastosowaniu metod zaproponowanych w raporcie, nie wpłyną negatywnie na środowisko.
- 7) w każdym przypadku przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zapewniono możliwość udziału społeczeństwa w tych postępowaniach, podając do publicznej wiadomości³⁶ dane, o których mowa w art. 33 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji, w tym m.in. o: wszczęciu postępowania; przedmiocie decyzji, która ma być wydana; przystąpieniu do

³⁶ Tj. udostępniono w na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu (dalej: „BIP”) oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu, a także na tablicy ogłoszeń sołectwa właściwego dla planowanego przedsięwzięcia.

przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu, w tym z przygotowanym przez inwestora raportem oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; możliwości i terminie składania uwag i wniosków;

- 8) uwagi i wnioski zgłoszono w dwóch postępowaniach; w jednym przypadku (decyzja z 4 września 2009 r.) w wyniku rozpatrzenia sprzeciwu inwestor zrezygnował z budowy wieży nr 11 parku wiatrowego Waganiec nr I i II; w przypadku decyzji z 7 kwietnia 2011 r. na skutek złożenia wniosków i uwag Wójt przeprowadził rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa w sprawie kwestii środowiskowych związanych z realizacją elektrowni wiatrowych;
- 9) Urząd wywiązywał się z obowiązku zawiadamiania stron o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się z dokumentacją;
- 10) w uzasadnieniu wszystkich decyzji Wójt podał informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione zgłoszone uwagi i wnioski, czym spełniono wymogi art. 37 ustawy o udostępnianiu informacji. W uzasadnieniach wydanych decyzji zawarto również pozostałe elementy, wymagane art. 85 ustawy o udostępnianiu informacji, a w szczególności ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz wyniki uzgodnienia z RDOŚ i opinii PPIS;
- 11) strony, były zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach Wójta w sprawie kwestii środowiskowych związanych z realizacją elektrowni wiatrowych w sposób zwyczajowo przyjęty, tj. przez obwieszczenia (zob. przypis 36). Wydane decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wysyłano stronom postępowania listami poleconymi (za zwrotnym potwierdzeniem odbioru);
- 12) wszystkie trzy decyzje, wobec ich niezaskarżenia przez zainteresowane strony, stały się ostateczne.

(dowód: akta kontroli str. 212-299; 526-556)

2.2. Decyzje o warunkach zabudowy

W badanym okresie Wójt wydał 16 decyzji o warunkach zabudowy dla 29 elektrowni wiatrowych (nie wystąpiły przypadki odmowy wydania decyzji). Na podstawie wydanej 16 maja 2011 r. decyzji wybudowano i przekazano do eksploatacji w 2014 r. cztery elektrownie wiatrowe. Jedną decyzję (z 23 maja 2013 r.), dotyczącą jednej elektrowni, uchylono decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego³⁷ we Włocławku (z 12 grudnia 2014 r.). Jedną decyzję (z 17 maja 2011 r.), dotyczącą trzech elektrowni, uchylono decyzją SKO we Włocławku (z 23 kwietnia 2015 r.). Sprawa do czasu zakończenia niniejszej kontroli była w toku postępowania prowadzonego przed WSA w Bydgoszczy. Pozostałe 13 decyzji, dotyczących 21 elektrowni wiatrowych, stało się ostatecznych.

(dowód: akta kontroli str. 386-465; 526-556)

Kontrola trzech decyzji o warunkach zabudowy wykazała m.in., że:

- przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu Wójt przeprowadził postępowania i wydał trzy decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia (z 4 września 2009 r., 15 września 2010 r. i 7 kwietnia 2011 r.), opisane w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia; objęto nimi przedsięwzięcia polegające na budowie 31 wież elektrowni wiatrowych;

³⁷ Dalej „SKO”.

- wszystkie decyzje zawierały m.in. opis rodzaju i przedmiotu zamierzenia inwestycyjnego (w każdym przypadku przyjęto, że jest to obiekt infrastruktury technicznej, w związku z tym jego lokalizacja, na mocy art. 61 ust. 3 uopizp, nie wymaga spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 pkt. 1 i 2 uopizp, w tym zasady „dobrego sąsiedztwa”) oraz ustalenia dotyczące: warunków i wymagań kształtowania ładu przestrzennego dla zabudowy i zagospodarowania terenu; ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków; obsługi w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej; wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich;
- w uzasadnieniach każdej decyzji zawarto m.in.: stan faktyczny i prawny terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji, analizę warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, w tym opis spełnienia warunków (wynikających z przepisów odrębnych), takich jak: dostęp do drogi publicznej, zgodność z przepisami odrębnymi, odrośnienie lub odlesienie i uzbrojenie terenu;
- każda decyzja została wysłana stronom postępowania listami poleconymi (za zwrotnym potwierdzeniem odbioru);
- projekty wszystkich decyzji zostały sporządzone przez uprawnione osoby, czym spełniono wymogi art. 60 ust. 4 uopizp.

(dowód: akta kontroli str. 212-299; 382-385; 544-550)

2.3. W badanym okresie nie wpłynęły do Urzędu skargi i wnioski dotyczące kontrolowanej działalności, w tym wyznaczenia obszarów, na których rozmieszczone miały być urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii.

(dowód: akta kontroli str. 302-308)

Zagadnienia dotyczące kwestii środowiskowych związanych z realizacją elektrowni wiatrowych były przedmiotem obrad trzeciej sesji Rady Gminy Waganiec odbytej 19 marca 2015 r. z udziałem społeczeństwa i przedstawicieli inwestora. Na zadane pytania i poruszone zagadnienia odpowiadali Wójt, pracownicy i radca prawny Urzędu oraz przedstawiciele inwestora.

(dowód: akta kontroli str. 309-324)

2.4. Analiza form własności poszczególnych działek, na których są lub będą posadowione elektrownie wiatrowe, wykazała że lokalizacja elektrowni wiatrowych na terenie Gminy nie następowała na gruntach należących do zaangażowanych w proces decyzyjny urzędników lub radnych Gminy. Na 37 badanych działek ogółem:

- dwie zabudowano przed badanym okresem (cztery elektrownie wiatrowe o mocy 300 kW każda), a działki były własnością inwestora,
- pozostałe 35 działek było własnością osób fizycznych, a ich użyczenie inwestorowi następowało na podstawie umów dzierżawy,
- jedna z działek planowanych do zabudowy należała do radnego bieżącej VII kadencji (na lata 2014-2018), z tym, że decyzje dotyczące tej lokalizacji były podjęte przed wyborami samorządowymi z 2014 r. (radny nie sprawował wówczas mandatu w Gminie Waganiec).

(dowód: akta kontroli str. 207-211, 555-556)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy Gmina, zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁸ uznawała elektrownie wiatrowe za urządzenia infrastruktury technicznej³⁹. W konsekwencji, zgodnie z dyspozycją art. 61 ust. 3 uopizp, nie brano pod uwagę sposobu zagospodarowania terenów sąsiednich (tzw. „dobrego sąsiedztwa”). Jednak w ocenie NIK⁴⁰ uznanie elektrowni wiatrowej za urządzenia infrastruktury technicznej i w konsekwencji wydanie decyzji o warunkach zabudowy, niezależne od tego, czy spełniona jest przesłanka „dobrego sąsiedztwa”, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt. 1 uopizp, prowadzi do możliwości lokalizacji takich obiektów nawet wśród niskiej, blisko położonej zabudowy mieszkalnej. Zdaniem NIK decyzja o warunkach zabudowy jest swoistym „aktem planistycznym”. Jej przedmiotem, zgodnie z art. 4 ust. 2 uopizp, jest bowiem określenie (ustalenie) warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w przyszłości, a nie usankcjonowanie aktualnego stanu zagospodarowania terenu. W związku z powyższym, 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

Dla skontrolowanych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko wydano decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, przed uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co było zgodne z art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji. W procesie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zapewniono uzyskanie wymaganych opinii i uzgodnień, a także sporządzenie przez inwestorów ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko. Przed wydaniem decyzji środowiskowych zapewniono możliwość udziału społeczeństwa w tych postępowaniach. Przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy Gmina uznawała elektrownie wiatrowe za urządzenia infrastruktury technicznej, co było zgodne z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednak w ocenie NIK prowadziło do możliwości lokalizacji takich obiektów nawet wśród niskiej, blisko położonej zabudowy mieszkalnej, ponieważ zgodnie z dyspozycją art. 61 ust. 3 uopizp, nie brano pod uwagę sposobu zagospodarowania terenów sąsiednich.

IV. 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 Kontroli⁴¹, wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu wyegzekwowanie od wykonawcy obowiązku wynikającego z § 1 ust. 3 lit. h umowy z dnia 16 listopada 2010 r., dotyczącego usunięcia wad prawnych Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy oraz przedłożenie Radzie Gminy Waganiec projektu Studium, zgodnego z obowiązującymi przepisami.

³⁸ Np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 2251/10, z dnia 11 kwietnia 2013 r. II OSK 567/12.

³⁹ Odmienne np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 20 października 2011 r. sygn. akt II SA/Bd 371/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 4 września 2013 r. VIII SA/Wa 985/12.

⁴⁰ Zob. „Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK. Analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy ładowych elektrowni wiatrowych”, s. 23-24 <https://www.nik.gov.pl/kontrole/D/15/502/>.

⁴¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

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 Delegatury NIK w Bydgoszczy.

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.

Bydgoszcz, dnia czerwca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler:
Ryszard Lutyński
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis