



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 411.004.02.2015
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	Adam Kończak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr 98326 z 17 grudnia 2015 r. i nr LBY/33/2016 z 25 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-2, 1127-1128)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Lipno, ul. Mickiewicza 29, 87-600 Lipno ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Szychulski, Wójt Gminy Lipno ² (dowód: akta kontroli, str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W badanym okresie⁴ w Gminie Lipno⁵ obowiązywały trzy dokumenty strategiczne dotyczące obszarów zagospodarowania przestrzennego: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lipno⁶, Strategia Rozwoju Gminy Lipno na lata 2007-2013⁷ i Lokalny Program Rozwoju Gminy Lipno na lata 2013-2020⁸. Żaden z tych dokumentów nie odwoływał się do działań na rzecz rozwoju elektrowni wiatrowych i nie przewidywał możliwości ich lokalizacji na obszarze Gminy. Ponadto od stycznia 2008 r. do 14 czerwca 2016 r. Gmina nie posiadała gminnego programu ochrony środowiska⁹, pomimo ustawowego obowiązku, co – w ocenie NIK – mogło negatywnie wpływać na skuteczność polityki ochrony środowiska prowadzonej w Gminie.

Dla skontrolowanych inwestycji dotyczących elektrowni wiatrowych, zaliczanych do 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 z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Wójt”.

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

⁴ Okres objęty kontrolą – lata 2009-2016 do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 14 czerwca, a także działania podejmowane przed tym okresem, które miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

⁵ Dalej: „Gmina”.

⁶ Uchwała Nr VII/44/03 Rady Gminy w Lipnie z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawie uchwalenia Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Lipno, dalej: „Studium”.

⁷ Przyjęta Uchwałą Nr IX/46/07 Rady Gminy Lipno z dnia 27 lipca 2007 r., dalej: „Strategia Rozwoju”.

⁸ Przyjętym Uchwałą Nr XXX/2011/13 Rady Gminy Lipno z dnia 21 listopada 2013 r., dalej: „Lokalny Program Rozwoju”.

⁹ Dalej: „GPOŚ”.

oddziaływania na środowisko¹⁰. W procesie wydawania tych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zapewniono uzyskanie wymaganych opinii i uzgodnień oraz sporządzenie przez inwestorów raportów oddziaływania na środowisko. Zapewniono także udział społeczności lokalnej w postępowaniach administracyjnych związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych.

W skontrolowanych postępowaniach wystąpiły jednak nieprawidłowości polegające m.in. na:

- niezawiadomieniu stron (w jednym postępowaniu) o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się z dokumentacją, czym nie wypełniono obowiązku wynikającego z art. 10 kpa;
- sporządzeniu z opóźnieniem trzech postanowień o nałożeniu obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko, czym naruszono przepis art. 65 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku;
- niezłączeniu zaświadczenia, że tereny, na których planowano budowę elektrowni nie były objęte mpzp, występując o opinię¹¹ na temat potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i ewentualnego zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko, czym nie wypełniono obowiązku wynikającego z art. 64 ust. 2 pkt. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku;
- niepodaniu w obwieszczeniu przed wydaniem decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania informacji o wszczęciu postępowania i przedmiocie decyzji, która miała zostać wydana, mimo takiego obowiązku określonego w art. 33 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uchwalenie dokumentów w obszarze zagospodarowania przestrzennego Gminy

Opis stanu
faktycznego

Uchwałą z 10 lipca 2003 r. Rada Gminy w Lipnie przyjęła Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lipno.

W obowiązującym Studium nie przewidywano możliwości lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenie Gminy. W Strategii Rozwoju Gminy Lipno na lata 2007-2013 oraz w Lokalnym Programie Rozwoju Gminy Lipno na lata 2013-2020 również nie przewidywano lokalizacji takich urządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 7-193)

Miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego¹² były objęte niektóre obszary Gminy. Działki, na których wybudowano elektrownie wiatrowe i obszary przeznaczone pod planowane elektrownie nie były położone w granicach mpzp, stąd sposób zagospodarowania i warunki zabudowy dla tych terenów określano w drodze decyzji o warunkach zabudowy. W okresie objętym kontrolą Wójt wydał cztery decyzje o warunkach zabudowy dla pięciu elektrowni wiatrowych.

(dowód: akta kontroli str. 194-218)

¹⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 353, dalej: „ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku”.

¹¹ Do Starosty Lipnowskiego i PPIS z dnia 1 września 2009 r., w zakresie dotyczącym inwestycji w Chlebowie.

¹² Dalej: „mpzp”.

Wyjaśniając przyczyny niepodjęcia działań zmierzających do wprowadzenia do Studium zapisów o możliwości lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenie Gminy oraz nieprzewidywania takiej lokalizacji w LPR, Wójt podał m.in., że ustalenia Studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu mpzp. Gmina Lipno nie planowała przystąpienia do opracowania mpzp, dlatego nie wprowadzono zmian do Studium. Podczas tworzenia LPR oraz w trakcie konsultacji przeprowadzonych w okresie od 22 lipca do 5 sierpnia 2013 r. każdy mieszkaniec Gminy mógł złożyć wniosek o wpisanie konkretnej inwestycji do LPR. Wskazał, iż nikt nie wnioskował o wpisanie budowy elektrowni wiatrowych do LPR, a Gmina nie planuje tego typu przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli str. 219-220)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Gmina od stycznia 2008 r. do 14 czerwca 2016 r. nie posiadała GPOŚ, mimo takiego obowiązku wynikającego z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹³. Dotychczasowy GPOŚ był nieaktualny, bowiem dotyczył okresu 2004-2007 z perspektywą na lata 2008-2011. Według art. 14 POŚ, polityka ochrony środowiska jest prowadzona na podstawie dokumentów strategicznych i programowych, w tym również za pomocą GPOŚ. Brak tego Programu od 2008 r. mógł negatywnie wpływać na skuteczność polityki ochrony środowiska prowadzonej w Gminie.

Wójt wyjaśnił, że w związku z nawarstwianiem się licznych obowiązków termin aktualizacji GPOŚ został przeoczony. W kwietniu 2013 r. zmieniono Kierownika Referatu Obsługi Rolnictwa, Gospodarki Gruntami i Ochrony Środowiska, który musiał się skoncentrować na zadaniach związanych z wprowadzeniem nowych regulacji przez tzw. „ustawę śmieciową”. Pod koniec 2014 r. przystąpiono do sporządzania GPOŚ na lata 2014-2017 z perspektywą na lata 2018-2021. Obecnie projekt GPOŚ jest opiniowany.

(dowód: akta kontroli str. 221-222)

Ocena częściowa

Żaden z podstawowych dla prowadzenia polityki ochrony środowiska dokumentów strategicznych i programowych obowiązujących na terenie Gminy w kontrolowanym okresie, nie odwoływał się do działań na rzecz rozwoju elektrowni wiatrowych i nie przewidywał możliwości ich lokalizacji na obszarze Gminy. Działki, na których wybudowano elektrownie wiatrowe i obszary przeznaczone pod planowane elektrownie nie były położone w granicach mpzp, stąd sposób zagospodarowania i warunki zabudowy dla tych terenów określano w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Mając na względzie obwarowania prawne i uwarunkowania środowiskowe związane z budową elektrowni wiatrowych, uznanych za przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, podejmowanie indywidualnych decyzji związanych z ich lokalizacją winno być poprzedzone wszechstronną analizą przedstawioną w takich dokumentach jak Studium, GPOŚ, czy mpzp. Nieposiadanie przez Gminę takich dokumentów (GPOŚ), względnie zaniechanie wskazania w nich obszarów, na których mogą być realizowane tego typu przedsięwzięcia (Studium, mpzp) NIK ocenia negatywnie z punktu widzenia rzetelności kształtowania polityki przestrzennej oraz realizacji polityki proekologicznej w Gminie.

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 672, dalej: „POŚ”.

2. Prowadzenie postępowań związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych

Opis stanu
faktycznego

2.1 Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach

Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, 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 o środowisku).

Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się m.in. instalacje wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru, inne niż przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko¹⁴, 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 przyrody¹⁵.

W badanym okresie¹⁶ w Urzędzie wydano sześć decyzji ustalających środowiskowe uwarunkowania dotyczące elektrowni wiatrowych, a siedem innych spraw było w toku. Wszystkie postępowania dotyczyły przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, tj. elektrowni wiatrowych lokalizowanych poza granicami obszarów objętych ww. formami ochrony przyrody, o łącznej mocy od 0,2 MW do 3,0 MW i całkowitej wysokości od 45 m do 170 m.

(dowód: akta kontroli str. 223-224)

Badaniem kontrolnym objęto cztery postępowania dotyczące lokalizacji elektrowni wiatrowych, tj.:

- trzy, w których wydano zarówno decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, jak i decyzję o warunkach zabudowy (inwestycje dotyczące miejscowości: Chlebowo, Okrag i Kłokock),
- jedno, w którym postępowanie dotyczące wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach było w toku (Huta Głódowska).

Kontrola ww. spraw wykazała m.in., że:

1) we wszystkich sprawach:

- wystąpiono do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Lipnie¹⁷ o wyrażenie opinii co do potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na

¹⁴ Do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się m.in. instalacje wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru, jeżeli: (1) instalację planuje się wznieść na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej (niezależnie od łącznej mocy nominalnej tej instalacji); (2) instalację planuje się wznieść na innej niż ww. lokalizacji, a jej łączna moc nominalna będzie wynosiła co najmniej 100 MW (§ 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. z 2016 r. poz. 71, dalej: „rozporządzenie 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. 26-27.

¹⁵ § 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/Przedsiwzięcia_mogące_znacząco_oddziaływać_na_środowisko_przewodnik_po_r_ozporządzeniu_rm.pdf

¹⁶ Od 2009 r. do 19 lutego 2016 r.

¹⁷ Dalej: „PPIS”.

środowisko. Do wniosków dotyczących inwestycji w miejscowościach Okrag, Kłokock i Huta Głodowska dołączono m.in. zaświadczenia, z których wynikało, że od 1 stycznia 2003 r. wskazane tereny nie były objęte mpzp. PPIS w przypadku opinii dotyczącej budowy w Chlebowie wskazał potrzebę przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Natomiast w opiniach dla inwestycji w miejscowościach Okrag, Kłokock i Huta Głodowska nie wskazywał takiej potrzeby;

- wystąpiono do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy¹⁸ o wyrażenie opinii, co do potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Do wniosków dotyczących inwestycji w miejscowościach Okrag, Kłokock i Huta Głodowska dołączono m.in. zaświadczenia z których wynikało, że od 1 stycznia 2003 r. wskazane tereny nie były objęte mpzp. RDOŚ we wszystkich (czterech) opiniach wskazywał potrzebę przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko;
 - do stron postępowania wysłano zawiadomienia o wszczęciu postępowania i o wystąpieniu do organów opiniujących;
 - wydano postanowienia o nałożeniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i ustalono zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
 - każde postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach było zawieszane do czasu przedłożenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
 - przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach występowano do RDOŚ o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia, a do PPIS o opinię (PPIS uznawał, że planowane budowy nie spowodują zagrożenia dla środowiska i zdrowia ludzi po spełnieniu postawionych warunków, tj. jeżeli podczas realizacji przedsięwzięć zastosowane zostaną rozwiązania ograniczające lub eliminujące występowanie czynników szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi, a po uruchomieniu elektrowni natężenie hałasu przy najbliższych zabudowaniach mieszkalnych nie przekroczy 55 dB w ciągu dnia i 45 dB w porze nocnej);
- 2) w postępowaniach dotyczących inwestycji w Chlebowie, Kłokocku i Hucie Głodowskiej przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zapewniono możliwość udziału społeczeństwa w tych postępowaniach, podając do publicznej wiadomości¹⁹ informacje o: przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; wszczęciu postępowania; przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie; organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień; możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu; możliwości, sposobie, miejscu i terminie składania uwag i wniosków oraz organie właściwym do ich rozpatrzenia;
- 3) RDOŚ w każdym przypadku, zwracając uwagę na brak norm prawnych dotyczących bezpośredniej odległości oddziaływania elektrowni wiatrowych od najbliższej zabudowy mieszkalnej, która dla badanych inwestycji wynosiła od ok.

¹⁸ Dalej: „RDOŚ”. Dla inwestycji w Chlebowie o tę samą opinię Wójt zwrócił się do Starosty Lipnowskiego, który zgodnie z art. 156 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, w okresie roku od jej wejścia w życie (ustawa weszła w życie 15 listopada 2008 r.) wykonywał zadania RDOŚ, m.in. w zakresie opiniowania potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko i raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

¹⁹ Tj. udostępniono na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu (dalej: „BIP”) oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu, a także na tablicy ogłoszeń sołectwa właściwego dla planowanego przedsięwzięcia.

200 m do ok. 300 m, uzgadniał realizację przedsięwzięcia na warunkach takich m.in., jak.:

- a) w zakresach zapobiegania, ograniczania i monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – wykonanie analizy porealizacyjnej ochrony terenów zabudowy mieszkaniowej przed hałasem w porze dnia i nocy po upływie miesiąca od uruchomienia obiektów, a także monitoringu ornitologicznego oraz chiropterologicznego obejmującego cykl roczny, trzykrotnie powtarzany w ciągu pięciu lat po oddaniu urządzeń do eksploatacji,
 - b) na wypadek wykonywania działalności pogarszającej stan środowiska – podjęcie odpowiednich decyzji nakazujących wstrzymanie takiej działalności do czasu zainstalowania urządzeń lub wykonania innych czynności zabezpieczających środowisko;
- 4) w trzech sprawach dotyczących budowy elektrowni (w miejscowościach: Okrag, Kłokock i Huta Głodowska) zawiadamiano strony o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się z dokumentacją;
 - 5) w toku postępowań przed wydaniem decyzji złożono łącznie 12 uwag i wniosków²⁰ - we wszystkich podnoszono zbyt bliską lokalizację elektrowni od zabudowań (od ok. 200 do ok. 300 m). Wymienione wnioski i uwagi nie zostały uwzględnione w wydanych decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach, ponieważ, jak podano w decyzjach, w tym czasie nie obowiązywały przepisy określające minimalną odległość elektrowni wiatrowych od zabudowań;
 - 6) w uzasadnieniach wszystkich wydanych decyzji podawano informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu, w tym o sposobie wzięcia pod uwagę i zakresie uwzględnienia zgłoszonych uwag i wniosków, czym spełniono wymogi art. 37 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. W uzasadnieniach zawarto również pozostałe elementy wymagane art. 85 tej ustawy, a w szczególności ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz wyniki ww. uzgodnień z RDOŚ i opinii PPIS;
 - 7) informacje o wydanych decyzjach podawano do publicznej wiadomości przez obwieszczenia (zob. przypis 24), a decyzje wysyłano stronom postępowania listami poleconymi za zwrotnym potwierdzeniem odbioru;
 - 8) od decyzji dotyczących inwestycji w miejscowościach: Okrag, Kłokock i Chlebowo nie wniesiono odwołań²¹. Natomiast od wydanej decyzji dla przedsięwzięcia zlokalizowanego w miejscowości Huta Głodowska do Samorządowego Kolegium Odwoławczego²² wpłynęło sześć odwołań dotyczących lokalizacji elektrowni. SKO po rozpoznaniu sprawy uchyliło w całości zaskarżoną decyzję i przekazało do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. W uzasadnieniu wskazano m.in. błędy organu I instancji w ustaleniu stron postępowania administracyjnego. Do zakończenia czynności kontrolnych w dniu 14 czerwca 2016 r. postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie zostało prawomocnie zakończone.

(dowód: akta kontroli str. 225-456, 548-911, 934, 937-1089, 1094, 1096-1098, 1108-1126)

²⁰ Sześć uwag i wniosków dotyczyło budowy elektrowni w Hucie Głodowskiej, cztery w miejscowości Okrag i po jednej w Chlebowie i Kłokocku.

²¹ Odwołanie wniesione od decyzji dotyczącej inwestycji zlokalizowanej w miejscowości Kłokock wycofano, a postępowanie odwoławcze umorzono.

²² Dalej: „SKO”.

Wszystkie badane postępowania dotyczyły elektrowni wiatrowych zlokalizowanych poza obszarami podlegającymi ochronie na podstawie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²³. Powyższe potwierdził również Wójt w wyjaśnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 912)

2.2 Decyzje o warunkach zabudowy

W badanym okresie Wójt wydał cztery decyzje o warunkach zabudowy dla pięciu elektrowni wiatrowych (nie wystąpiły przypadki odmowy wydania decyzji). Wszystkie ww. decyzje stały się ostateczne.

Kontrola trzech decyzji o warunkach zabudowy (inwestycje dotyczące miejscowości: Chlebowo, Okrag i Kłokock) wykazała m.in., że:

- przed ich wydaniem przeprowadzono postępowania i wydano decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, co opisano w pkt. 2.1 niniejszego wystąpienia;
- projekty decyzji z załącznikami w badanych sprawach opracowywała ta sama osoba, tj. mgr inż. architekt, posiadająca uprawnienia do wykonywania funkcji projektanta miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty²⁴;
- decyzje wydano po uzyskaniu wymaganych uzgodnień lokalizacji od właściwych organów, tj. od Starosty Lipnowskiego, Dyrektora Kujawsko-Pomorskiego Zarządu Melioracji i Urzędzeń Wodnych oraz dodatkowo dla inwestycji w Chlebowie i Okręgu odpowiednio od Dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Lipnie i Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego;
- wszystkie decyzje zawierały m.in. opis rodzaju, miejsca i przedmiotu zamierzenia inwestycyjnego (w każdym przypadku były to urządzenia lub obiekty infrastruktury technicznej) oraz ustalenia dotyczące: warunków i wymagań kształtowania ładu przestrzennego dla zabudowy i zagospodarowania terenu; ochrony środowiska i zdrowia ludzi; ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; ochrony gruntów; warunków obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji; wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich;
- w uzasadnieniach każdej decyzji zawarto m.in.: stan faktyczny i prawny terenu, na którym przewidywano realizację inwestycji, analizę warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, w tym opis spełnienia warunków wynikających z przepisów odrębnych;
- każda decyzja została wysłana stronom postępowania listem poleconym za zwrotnym potwierdzeniem odbioru;
- żadna z decyzji nie została zaskarżona przez zainteresowane strony.

(dowód: akta kontroli str. 457-583, 1095)

2.3. W badanym okresie do Gminy nie wpłynęły skargi i wnioski dotyczące zagadnień związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych.

(dowód: akta kontroli str. 914-919)

2.4. Wójt wyjaśnił, że w badanych sprawach radni Gminy i pracownicy Urzędu nie byli właścicielami działek, na których wybudowano lub planowano wybudować

²³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.

²⁴ Wpisana na listę Północnej Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą w Gdańsku.

elektrownie wiatrowe. Wójt dodał, że według jego wiedzy na dzień 16 lutego 2016 r. wymienione osoby nie były również powiązane z właścicielami działek.

(dowód: akta kontroli str. 923-932)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku inwestycji w Chlebowie nie zawiadomiono stron o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i możliwości zapoznania się z dokumentacją, czym nie wypełniono obowiązku wynikającego z art. 10 kpa.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że stron nie zawiadomiono z powodu przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 416-456, 1105)

2. Postanowienia o nałożeniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wydawano z opóźnieniem wynoszącym od 9 do 15 dni wobec 30 dniowego terminu liczonego od wszczęcia postępowania, czym naruszono postanowienia art. 65 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że trudności z zachowaniem 30-dniowego terminu określonego w przywołanym artykule były wynikiem skomplikowanego charakteru prowadzonych postępowań. W każdym przypadku nałożony został obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, dlatego przekroczenie terminu nie miało wpływu na datę wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 1099, 1101)

3. W przypadku wniosków²⁵ o opinię co do potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i ewentualnego zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko dotyczącego inwestycji w Chlebowie, nie dołączono zaświadczenia, że tereny, na których planowano budowę elektrowni, nie były objęte mpzp, czym nie wypełniono obowiązku wynikającego z art. 64 ust. 2 pkt. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

Zastępca Wójta Gminy wyjaśnił, że zaświadczenia nie dołączono z powodu niedopatrzenia. Od 1 stycznia 2003 r. wnioskowane obszary, na których powstały elektrownie wiatrowe, nie były objęte mpzp, a używany termin „zaświadczenie o przeznaczeniu w planach zagospodarowania przestrzennego” był stosowany umownie.

(dowód: akta kontroli str. 452-453, 1103-1104)

4. W postępowaniu o wydanie decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania, dotyczącym budowy elektrowni wiatrowej o mocy do 600 kW i wysokości całkowitej do 100 m, w miejscowości Okrag, w obwieszczeniu z 28 czerwca 2012 r. podanym do publicznej wiadomości przed wydaniem decyzji, nie zawarto informacji o wszczęciu postępowania oraz o przedmiocie decyzji, która miała być wydana w sprawie, mimo takiego obowiązku określonego w art. 33 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

Wójt wyjaśnił, że w obwieszczeniu dotyczącym podania do publicznej wiadomości informacji przed wydaniem decyzji wymagającej udziału społeczeństwa o środowiskowych uwarunkowaniach dla omawianego przedsięwzięcia w miejscowości Okrag, w miejsce wymaganych danych o wszczęciu postępowania

²⁵ Do Starosty Lipnowskiego i PPIS z dnia 1 września 2009 r.

oraz przedmiocie decyzji, która miała być wydana w sprawie, podana została omyłkowo data złożenia oraz tytuł raportu o oddziaływaniu na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 386-387, 922)

5. W postępowaniach dotyczących wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji w miejscowościach Okrag, Huta Głódowska oraz Chlebowo w podstawie prawnej zawiadomień o wszczęciu postępowania i w wystąpieniu do organów opiniujących, przywoływano przepis art. 49 kpa, który – zgodnie z art. 74 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku – stosuje się, gdy liczba stron przekracza 20. W żadnym przypadku liczba stron nie przekraczała 20, a zawiadomienia doręczano listami poleconymi za zwrotnym potwierdzeniem odbioru.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że art. 49 kpa przywoływano omyłkowo.

(dowód: akta kontroli str. 411, 450, 907, 937-1089, 1102)

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

Przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy Gmina, zgodnie z orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁶, uznawała elektrownie wiatrowe za urządzenia infrastruktury technicznej²⁷. W konsekwencji, zgodnie z dyspozycją art. 61 ust. 3 uopizp, nie brano pod uwagę sposobu zagospodarowania terenów sąsiednich (tzw. „dobrego sąsiedztwa”). Jednak w ocenie NIK²⁸ 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 decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, przed uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy. 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 o środowiskowych uwarunkowaniach 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 orzecnictwem NSA, jednak w ocenie NIK prowadziło do możliwości lokalizacji takich obiektów nawet wśród niskiej, blisko położonej zabudowy mieszkaniowej.

Ponadto w skontrolowanych postępowaniach wystąpiły nieprawidłowości polegające m.in. na: niezawiadomieniu stron o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się z dokumentacją w jednym z czterech postępowan

²⁶ 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., sygn. akt II OSK 567/12.

²⁷ 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.

²⁸ 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/kontrola/D/15/502/>.

dotyczących wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, oraz sporządzaniu z opóźnieniem postanowień o nałożeniu obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Żaden z podstawowych dla prowadzenia polityki ochrony środowiska dokumentów strategicznych i programowych obowiązujących na terenie Gminy w kontrolowanym okresie nie odwoływał się do działań na rzecz rozwoju elektrowni wiatrowych i nie przewidywał możliwości ich lokalizacji na obszarze Gminy. Zarówno w Strategii Rozwoju, Lokalnym Programie Rozwoju czy Studium nie przewidywano lokalizacji tego typu urządzeń. Ponadto, tylko niektóre miejsca Gminy były objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem to właśnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym dokumentem, za pomocą którego gmina kształtuje porządek przestrzenny na swoim terenie. Ponadto plan może w sposób szczegółowy określać wymogi dotyczące elektrowni wiatrowych, takie jak odległość od zabudowy mieszkalnej lub maksymalna dopuszczalna wysokość masztu. Działki, na których wybudowano elektrownie wiatrowe i obszary przeznaczone pod planowane elektrownie, nie były położone w granicach mpzp, stąd sposób zagospodarowania i warunki zabudowy dla tych terenów określano – zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁹ – w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Decyzja ta ma charakter wiążący, co oznacza, że w razie spełnienia przez wnioskodawcę warunków organ zobowiązany jest wydać rozstrzygnięcie zgodne z wnioskiem, nawet w sytuacji bardzo bliskiej odległości elektrowni wiatrowej od najbliższej zabudowy mieszkalnej. W ocenie NIK wobec braku norm prawnych dotyczących bezpośredniej odległości oddziaływania elektrowni wiatrowych od najbliższych zabudowań mieszkalnych, co podkreślał zarówno RDOŚ w wydawanych postanowieniach, jak i Wójt w wydawanych decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach, porządek przestrzenny powinien być w szczególności kształtowany za pomocą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

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 Kontroli³⁰, wnosi o:

1. Sporządzenie gminnego programu ochrony środowiska.
2. Zawiadamianie stron o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawach wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i możliwości zapoznania się z dokumentacją.
3. Sporządzanie postanowień o nałożeniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w ustawowych terminach.
4. Załączanie wymaganych dokumentów przy występowaniu o opinie na temat potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i ewentualnego zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko.
5. Podawanie do publicznej wiadomości przed wydaniem decyzji wymagających udziału społeczeństwa, wszystkich informacji określonych przepisami prawa.

²⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 778.

³⁰ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096), dalej: „ustawa o NIK”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK 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, czerwca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler
Adam Kończak
główny specjalista k.p.

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
Podpis