



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W GDAŃSKU

LGD.410.14.3.2024

Pani
dr Wioletta Majer-Szreder
Wójt Gminy Gniewino

Urząd Gminy Gniewino
ul. Pomorska 8
84-250 Gniewino

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/054 Prawne uwarunkowania lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych w Polsce

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Gniewino (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	dr Wioletta Majer-Szreder, Wójt Gminy Gniewino (dalej: „Wójt”), od 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Zbigniew Walczak, Wójt Gminy Gniewino, od 7 czerwca 1990 r. do 6 maja 2024 r. (dalej: „poprzedni Wójt”).
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie, procedowanie i monitorowanie regulacji prawnych (lub ich zmiany) w zakresie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 (do dnia zakończenia kontroli) ¹ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli dotyczyły działalności objętej kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Hanna Rybczyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/80/2024 z 16 maja 2024 r. (akta kontroli str.1-6)

¹ Tj. 27 września 2024 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy Gniewino (dalej: „Gmina”) funkcjonowało 20 elektrowni wiatrowych. Warunki lokalizowania elektrowni wiatrowych określone były w dokumentach planistycznych Gminy, tj. w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej: „plany miejscowe”).

W ww. okresie w Gminie nie procedowano planów miejscowych lub ich zmian, dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych. Obowiązujące plany miejscowe zostały przyjęte w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych⁴. Z inicjatywy poprzedniego Wójta, Rada Gminy Gniewino podjęła w lutym 2023 r. dwie uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego (i zmiany planu), których podjęcie miało na celu zapewnienie warunków umożliwiających lokalizowanie elektrowni wiatrowych, jednak do dnia zakończenia kontroli NIK nie przystąpiono do realizacji ww. uchwał.

Wójt podjął działania w celu opracowania planu ogólnego Gminy (Rada Gminy Gniewino w sierpniu 2024 r. podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego). Do dnia zakończenia kontroli NIK trwały czynności zmierzające do wyłonienia, w drodze przetargu, projektanta tego planu.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niewykonania w ostatniej kadencji Rady Gminy Gniewino (w latach 2018-2024) oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz aktualności planów miejscowych, o której mowa w art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Przygotowanie, procedowanie i monitorowanie regulacji prawnych (lub ich zmiany) w zakresie lokalizacji i budowy ładowych elektrowni wiatrowych

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy zlokalizowanych było 21 elektrowni wiatrowych, z tego funkcjonowało 20. Jedna elektrownia wiatrowa, wybudowana przez Elektrownię Wodną Żarnowiec w 1991 r. (o mocy 150 kW) – nie funkcjonowała. Powierzchnia terenu zajętego przez elektrownie wiatrowe wynosiła 5,6154 ha, co stanowiło 0,03% powierzchni Gminy. Turbiny zajmowały ok. 560 m² i były zlokalizowane na terenach rolnych, na wydzielonych planem miejscowym działkach.

Pośród 20 funkcjonujących elektrowni wiatrowych:

- moc 17 turbin określono na 0,6 kW każda (łączna moc: 10,2 MW), 14 oddano do użytkowania w 2005 r., a trzy w 2007 r.,
- moc trzech turbin określono na 2 MW każda (łączna moc: 6 MW), oddano je do użytkowania w 2012 r.

Wójt wyjaśniła, że nie planowano lokalizacji nowych elektrowni wiatrowych.

(akta kontroli str. 50-54, 152-155)

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 317).

⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130).

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

2. Warunki lokalizowania elektrowni wiatrowych na terenie Gminy określono w następujących (obowiązujących w okresie objętym kontrolą) dokumentach:

- a) w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przyjętym uchwałą nr XXXI/236/2016 Rady Gminy Gniewino z 29 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gniewino (dalej: „Studium”), wskazano nowe obszary pod lokalizację elektrowni wiatrowych, tj. dopuszczono w rejonie miejscowości: Toliszczek, Bychowo, Gniewino, Mierzyno, Mierzynko, Rukowo, Tadzino i Jęczewo, możliwość rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy powyżej 100 kW i wskazano teren rolniczy 4.R/E jako obszar ich rozmieszczenia (orientacyjna lokalizacja stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu była wskazana na rysunku). W kierunkach rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w pkt. 6.4.3. Zaopatrzenie w energię elektryczną, wskazano, że *„uwarunkowaniem rozwoju energetyki wiatrowej jest możliwość odbioru wytworzonej energii przez sieci elektroenergetyczne. Wiąże się to z koniecznością budowy bądź modernizacji GPZ-ów⁷ oraz linii 15 kV i 110 kV, a także pozytywną oceną oddziaływania na środowisko”*.

Uchwałą nr XLII/342 Rady Gminy Gniewino z 29 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany fragmentów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gniewino, w granicach zmiany Studium wyznaczono obszary rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW (utrzymano ustalenia w zakresie terenów, na których dopuszczono lokalizację elektrowni wiatrowych⁸).

- b) w trzech planach miejscowych przyjętych uchwałami Rady Gminy Gniewino:
- nr 274/XXXIV/01 z 31 sierpnia 2001 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dot. elektrowni wiatrowych wraz ze strefą oddziaływania hałasu we wsi Gniewino i Tadzino gm. Gniewino⁹. Przedmiotem ustaleń planu było przeznaczenie terenów pod lokalizację elektrowni wiatrowych. W warunkach urbanistycznych określono projektowaną zabudowę 14 elektrowni wiatrowych o mocy 600 kW każda wraz z urządzeniami towarzyszącymi oraz trzech elektrowni usytuowanych warunkowo¹⁰, liczbę działek pod elektrownie: 17 o powierzchni 2500 m² każda oraz wysokość wieży: 65 m w szczycie plus. W warunkach wynikających z ochrony środowiska wskazano, że nie zmienia się dotychczasowego użytkowania terenu objętego strefą oddziaływania hałasu oraz zakazano lokalizowania zabudowy mieszkaniowej. Ponadto uzależniono lokalizację trzech elektrowni wiatrowych¹¹ od pozytywnej rzeczywistej oceny oddziaływania hałasu na środowisko.
 - nr XLIX/366/2009 z 8 września 2009 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dot. elektrowni wiatrowych we wsi Gniewino i Tadzino gm. Gniewino¹². Przedmiotem zmiany planu była modyfikacja warunków lokalizacji oraz parametrów posadowienia trzech elektrowni wiatrowych. Zwiększono maksymalną całkowitą wysokość konstrukcji elektrowni wiatrowej liczonej ze śmigłem w górnym położeniu:

⁷ Główny Punkt Zasilający.

⁸ Celem sporządzenia zmiany fragmentów Studium była aktualizacja uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na wybranych fragmentach Gminy.

⁹ Dz. Urz. Woj. Pom. z 22 października 2001 r., Nr 82, poz. 1028.

¹⁰ W granicach ww. opracowania istniała elektrownia wiatrowa (1 EE).

¹¹ Nr: 15, 16 i 17.

¹² Dz. Urz. Woj. Pom. z 30 października 2009 r., Nr 147, poz. 2733.

160 m, uproszczono przebiegi dróg wewnętrznych do elektrowni wiatrowych oraz zaktualizowano zapisy zmiany planu dostosowując je do obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obowiązujący plan przyjęty ww. uchwałą nr 274/XXXIV/01 z 31 sierpnia 2001r. został sporządzony na podstawie uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹³).

- nr VII/55/2015 z 29 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu terenów położonych w obrębie geodezyjnym Gniewino, gmina Gniewino¹⁴. Plan dotyczył odnawialnych źródeł energii w postaci lokalizacji elektrowni wiatrowych i wyznaczał m.in. tereny o głównym przeznaczeniu związanym z energetyką wiatrową (01.EE i 02.EE). Z ustalonych wskaźników urbanistycznych wynikało m.in.: maksymalna wysokość najwyższego punktu łopaty wirnika elektrowni wiatrowej nad poziomem terenu nie może przekraczać 160 m licząc od powierzchni terenu (wysokość masztu do 100 m), dopuszczalna moc jednostkowa elektrowni wiatrowej: do 3,5 MW, dopuszczalny poziom hałasu jednej elektrowni wiatrowej: 106,5 dB oraz zakaz lokalizacji części budowlanej elektrowni wiatrowych poza granicami ww. terenów. Dopuszczono wydzielanie nowych działek pod elektrownie wiatrowe, drogi, place eksploatacyjne i pozostałą infrastrukturę techniczną, a zakazano lokalizowania zabudowy mieszkaniowej oraz grodzenia terenów lokalizacji poszczególnych wież elektrowni. Zgodnie z § 13 ww. planu, straciły moc ustalenia planu miejscowego dot. elektrowni wiatrowych wraz ze strefą oddziaływania hałasu we wsi Gniewino i Tadzino, gm. Gniewino (przyjętego ww. uchwałą nr 274/XXXIV/01 z 31 sierpnia 2001 r.), we fragmentach objętych granicami niniejszego planu.

W Strategii Rozwoju Gminy Gniewino do roku 2025, przyjętej uchwałą Rady Gminy Gniewino z 27 kwietnia 2016 r.¹⁵, nie określono warunków lokalizowania elektrowni wiatrowych (zawarto opis funkcjonujących na terenie Gminy siłowni wiatrowych oraz wskazano możliwości dalszego rozwoju energetyki wiatrowej).

(akta kontroli str. 22-122)

3. W okresie objętym kontrolą w Gminie nie procedowano planów miejscowych (lub ich zmian) dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych, zarówno na podstawie przepisów dotychczasowych¹⁶, ani na podstawie przepisów ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych¹⁷. Obowiązujące plany miejscowe zostały przyjęte jeszcze przed wejściem w życie tej ustawy.

(akta kontroli str. 50-54)

4. Pełniący funkcję Wójta w latach 2018-2024 (w czasie poprzedniej kadencji Rady Gminy Gniewino), nie dokonał oceny aktualności Studium i planów miejscowych, o której mowa w art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 134-137)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynął jeden wniosek¹⁸ w sprawie zmiany planu miejscowego przewidującego lokalizację elektrowni wiatrowych. Rada Gminy

¹³ Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm. – uchylona z dniem 11 lipca 2003 r.

¹⁴ Dz. Urz. Woj. Pom. z 3 czerwca 2015 r., poz. 1784.

¹⁵ Uchwała nr XXIII/173/2016 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie: przyjęcia Strategii Rozwoju Gminy Gniewino do roku 2025.

¹⁶ Tj. ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, w brzmieniu obowiązującym do 22 kwietnia 2023 r.

¹⁷ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 553) – wejście w życie z dniem 23 kwietnia 2023 r.

¹⁸ Wniosek z 17 sierpnia 2022 r.

Gniewino nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmian planu miejscowego.

(akta kontroli str. 123-131, 159)

5. Rada Gminy Gniewino, 29 lipca 2022 r. podjęła dwie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu miejscowego, które miały na celu zapewnienie warunków umożliwiających lokalizowanie elektrowni wiatrowych i infrastruktury towarzyszącej¹⁹, jednak utraciły one moc 16 lutego 2023 r., w wyniku podjęcia w tym dniu:

- uchwały nr XLV/369/2023 w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębów Bychowo, Gniewino, Strzebielinko i Toliszczek w gminie Gniewino,
- uchwały nr XLV/370/2023 w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu obrębu Nadole w gminie Gniewino.

W uzasadnieniu dołączonym do projektów ww. uchwał wskazano, że podjęcie ich miało na celu zapewnienie warunków umożliwiających lokalizowanie elektrowni wiatrowych oraz innych urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii wraz z niezbędnymi elementami infrastruktury towarzyszącej. W uzasadnieniu nie wskazano maksymalnej całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej, która zostanie określona w tym planie.

Uchwały zostały podjęte z inicjatywy poprzedniego Wójta.

Na chwilę obecną – jak wynikało z wyjaśnień Wójt – plany nie są procedowane, a w projekcie planu ogólnego (opisano w pkt 8 wystąpienia pokontrolnego) planuje się wyznaczenie terenów umożliwiających lokalizowanie elektrowni wiatrowych na terenach, dla których podjęto ww. uchwały.

(akta kontroli str.50, 54, 86-93, 134-143, 159)

6. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynął żaden wniosek od inwestora dotyczący sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego, o którym mowa w art. 37ea ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰.

(akta kontroli str. 134-137, 159)

7. W kontrolowanym okresie Rada Gminy Gniewino nie podejmowała uchwał w sprawie uchwalenia planów miejscowych dotyczących lokalizowania elektrowni wiatrowych na obszarze Gminy, skutkujących obowiązkiem przedstawienia ich wojewodzie w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi.

(akta kontroli str. 159)

8. Rada Gminy Gniewino podjęła uchwałę nr IV/27/2024 z 21 sierpnia 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego gminy Gniewino. W uzasadnieniu wskazano konieczność jej podjęcia w związku z ustawowym obowiązkiem sporządzenia przez gminy planów ogólnych do końca 2025 r.

Wójt wyjaśniła, że obecnie w Gminie trwają czynności zmierzające do wyłonienia projektanta planu ogólnego w drodze przetargu. W projekcie planu ogólnego planuje się wyznaczenie terenów umożliwiających lokalizowanie elektrowni wiatrowych na terenach, dla których podjęto uchwały nr: XLV/369/2023 i XLV/370/2023²¹.

(akta kontroli str. 147-151, 163)

¹⁹ Tj. uchwałę nr XXXVII/309/2022 w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębów Bychowo, Gniewino, Strzebielinko i Toliszczek w gminie Gniewino i uchwałę nr XXXVII/310/2022 w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu obrębu Nadole w gminie Gniewino.

²⁰ W wersji obowiązującej od 24 września 2023 r.

²¹ Ww. uchwały opisano w pkt 5 wystąpienia pokontrolnego.

9. Po wejściu w życie z dniem 23 kwietnia 2023 r. przepisów art. 6a-6f ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, Gmina nie otrzymała informacji z gmin pobliskich²² o ogłoszeniu o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, na podstawie którego ma być lokalizowana elektrownia wiatrowa (art. 6b ww. ustawy). Pobliskie gminy nie wystąpiły również do Gminy o opinie o projekcie planu miejscowego, na podstawie którego ma być lokalizowana elektrownia wiatrowa w pobliskiej gminie (art. 6d ust. 1 ww. ustawy).

(akta kontroli str. 123-131, 159)

10. Wójt wyjaśniła, że przeszkodą mogącą ograniczać rozwój energetyki wiatrowej na terenie Gminy jest rozproszona zabudowa mieszkaniowa.

(akta kontroli str. 134-137)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W czasie poprzedniej kadencji Rady Gminy Gniewino (trwającej od listopada 2018 r. do maja 2024 r.), poprzedni Wójt nie dokonał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy, w celu oceny aktualności Studium i planów miejscowych, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 32 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co skutkowało również niewywiązaniem się z wynikającego z art. 32 ust. 2 ww. ustawy obowiązku przekazania wyników tej analizy Radzie Gminy Gniewino ww. kadencji.

(akta kontroli str. 134-137)

Z wyjaśnień poprzedniego Wójta (odpowiedzialnego za powstanie ww. nieprawidłowości) wynikało m.in., że praca w latach 2018-2024 była bardzo intensywna i trudna, głównie z uwagi na: epidemię COVID-19, wojnę na Ukrainie (co wiązało się z udzielaniem pomocy obywatelom tego państwa), a także zaangażowanie pracą w temacie: „lokalizacja budowy elektrowni jądrowej” – czy na terenie Gminy Gniewino, czy Gminy Choczewo, co spowodowało skupienie się na pracach w zakresie sporządzania planów miejscowych i planowania zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie. Z dalszych wyjaśnień poprzedniego Wójta wynikało, że wówczas nikt z kadry Urzędu nie przypomniał jemu o obowiązku dokonania ww. analizy (w czasie trwania kadencji).

(akta kontroli str. 156-158, 160, 164-165)

Zdaniem NIK wyjaśnienia poprzedniego Wójta nie stanowią usprawiedliwienia dla niewykonania ww. ustawowego obowiązku w trakcie kadencji Rady Gminy Gniewino, która trwała prawie pięć i pół roku.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

Przeprowadzenie oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

²² Dotyczy gmin sąsiadujących: Choczewo, Krokowa, Luzino, Łęczyce i Wejherowo.

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 w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

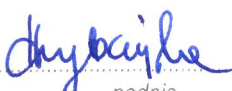
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Gdańsk, 25 października 2024 r.

Kontroler
Hanna Rybczyńska
Główny specjalista kontroli
państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
p.o. Dyrektora
Tomasz Ślaboszowski


podpis