



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4112-001-01/2014

S/14/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego po uwzględnieniu zmian wprowadzonych
uchwałą Komisji Rozstrzygającej z dnia 04 czerwca 2014 r. nr KPK/KPO-415-129/2014.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli S/14/002 – Działalność organów gminy Fajslawice w zakresie planowania i wdrażania planu budowy zespołu elektrowni wiatrowych

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontroler Ewa Jastrzębska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 87600 z dnia 21 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Fajslawice (dalej: Urząd), Fajslawice 107, 21-060 Fajslawice

Kierownik jednostki kontrolowanej Tadeusz Chruściel, Wójt Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Nielegalne było zawarcie przez Wójta Gminy porozumienia z przyszłym inwestorem siłowni wiatrowych (spółką z o.o. Elektrownia Wiatrowa Kresy I w Warszawie) i przeniesienie na niego kosztów sporządzenia zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej: Plan miejscowy), ponieważ stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ (dalej: ustawa o planowaniu) i mogło prowadzić do nadmiernego wpływu Inwestora na decyzje w sprawie rozmiarów i lokalizacji siłowni wiatrowych. Nielegalne było zlecenie przez Wójta Zakładowi Projektowo-Budowlanemu EKO-PLAN, umową z 18 grudnia 2012 r., opracowania zmian w Planie miejscowym terenów położonych po zachodniej stronie drogi powiatowej (w obrębie miejscowości Ignasin, Kosnowiec oraz w części miejscowości Fajslawice, Suchodoły i Siedliska Pierwsze), pomimo braku uchwały Rady Gminy o przystąpieniu do zmiany Planu na tych terenach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Przestrzeganie przepisów i procedur obowiązujących przy aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz tworzeniu lub zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy.

Opis stanu faktycznego

1. Działania organów gminy na rzecz zmiany dokumentów planistycznych w sposób umożliwiający budowę urządzeń energetyki wiatrowej prowadzone były od 2009 r. i w 2013 r. zostały przerwane na etapie opracowania projektu Studium, uwzględniającego tę budowę. Wstrzymanie działań nastąpiło w związku ze stanowiskiem Rady Gminy z 29 listopada 2013 r. w sprawie dokonanych zmian w Studium. Rada stwierdziła, że opracowane zmiany miały umożliwić budowę farmy wiatrowej obejmującej 36 turbin o całkowitej mocy 70 MW. Inwestycja przyniosłaby dodatkowe dochody dla budżetu Gminy oraz pieniądze dla mieszkańców wydierżawiających swoje grunty. Do połowy

¹ Dz. U. z 2012 r, poz. 647 ze zm.

2013 r. sprzeciw wobec planowanej inwestycji wyrażali jedynie mieszkańcy sołectwa Dziecinin – Zosin. Od kilku miesięcy docierają do Rady informacje o obawach wielu osób z innych wsi oraz o braku wyczerpujących informacji na temat tak ważnego dla Gminy przedsięwzięcia. W tej sytuacji Rada Gminy wyraziła sprzeciw wobec budowy turbin wiatrowych we wskazanej ilości i odległości od zabudowań. Z 15 głosujących stanowisko to poparło 12 radnych, a trzech wstrzymało się od głosu (nie było głosów „przeciw”).

Do czasu zakończenia nin. kontroli Studium uwzględniające budowę farmy wiatrowej nie zostało przez Radę Gminy uchwalone. Nie opracowano też i nie uchwalono odpowiednich zmian w Planie miejscowym. Nie wszczęto i nie przeprowadzono postępowania w sprawie oceny oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko oraz nie wydano decyzji o jej środowiskowych uwarunkowaniach.

[dowód: akta kontroli str. 4-8]

2. Koncepcje rozwoju na terenie gminy urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych (wiatrową, solarną, biogazową) ulegały w badanym okresie kilkakrotnym zmianom, w tym także w zakresie rozmiarów i lokalizacji urządzeń energetyki wiatrowej. Urząd był w posiadaniu dokumentu pn. „Ekspertyza wpływu przyłączenia farmy wiatrowej <Krasnystaw> o mocy 70 MW na pracę i parametry krajowego systemu energetycznego”, opracowanego w lutym 2009 r. przez Energy Management and Conservation Agency SA Wydział Analiz Systemów Energetycznych w Katowicach. Według wyjaśnienia Wójta Gmina otrzymała to opracowanie nieodpłatnie od inwestora elektrowni wiatrowych, a ustalenia w nim zawarte potwierdziły możliwość wykonania farmy wiatrowej o mocy 70 MW, z miejscem przyłączenia do krajowego systemu energetycznego w stacji GPZ Krasnystaw Rońsko. Wynikało z niego – obok szczegółowych ustaleń technicznych – że planowana FW <Krasnystaw> obejmować miała 35 turbin wiatrowych (o mocy 2 MW każda) zlokalizowanych na terenie dwóch gmin: Fajslawice (21 turbin) i Łopiennik Górny (14 turbin). W 2012 r., wobec rezygnacji z inwestycji przez gminę Łopiennik Górny, przyjęto koncepcję lokalizacji wszystkich turbin na terenie gminy Fajslawice.

[dowód: akta kontroli str. 9-21]

3. Wniosek o wprowadzenie do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy(dalej: Studium) zapisów umożliwiających budowę, na wskazanym terenie, farm wiatrowych wpłynął do Rady Gminy 18.06.2009 r. od spółki pn. Elektrownia Wiatrowa Kresy I spółka z o.o. w Warszawie (dalej: Spółka lub Inwestor). Wniosek nie określał liczby turbin wiatrowych planowanych do wybudowania na terenie gminy Fajslawice, ani konkretnych miejsc ich lokalizacji. Określał jedynie granice obszaru planowanego pod ich budowę, obejmujące tereny miejscowości Wola Idzikowska, Suchodoły, Siedliska Pierwsze, Dziecinin, Kolonia Zosin.

[dowód: akta kontroli str. 22-23]

- 3.1. Wnioskiem z 9 lutego 2010 r. ww. Spółka, działając pod firmą grupy kapitałowej EDP Renewables, wystąpiła do Gminy o zmianę Planu miejscowego pod potrzeby związane z budową części FW Krasnystaw. Liczby planowanych do wybudowania turbin nie podano, a określone w załączniku graficznym granice zmian były zgodne z wcześniejszym wnioskiem o zmianę Studium. W uzasadnieniu wniosku zawarto m.in. informację, że Spółka prowadzi od 2008 r. badania terenowe związane z oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w tym badania ornitologiczne i chiropterologiczne. Spółka zawarła przedwstępne umowy dzierżawy z właścicielami nieruchomości, na których planowana jest lokalizacja farmy wiatrowej. Wójt Gminy wyjaśnił, że nie posiada wiedzy o liczbie przedwstępnych umów dzierżawy, zawartych przez Spółkę z właścicielami nieruchomości na terenie gminy. Oświadczył też, że osobiście nie posiada takiej umowy i na podstawie rozmów z pracownikami może stwierdzić, że umów takich, ani innego stosunku zobowiązaniowego z inwestorem farmy wiatrowej, nie zawarli: zastępca wójta, sekretarz i skarbnik gminy ani żaden z pracowników Urzędu zaangażowanych w procedurę zmiany Studium.

Przewodniczący Rady Gminy wyjaśnił, że nie posiada wiedzy o liczbie umów dzierżawy zawartych z Inwestorem przez mieszkańców gminy, ani przez radnych gminy. Zaznaczył, że umowy cywilnoprawne należą do sfery prywatności tych osób i brak jest podstaw prawnych do żądania od radnych przekazywania przewodniczącemu

Rady takich informacji. We własnym imieniu Przewodniczący Rady oświadczył, że jako właściciel działki gruntu położonej w Woli Idzikowskiej, posiada umowę ze Spółką EDP Renewables na wynajem części działki „pod usadowienie części fundamentu pod maszt i zachodzące śmigło”.

[dowód: akta kontroli str. 24-31]

- 3.2. Wnioski o zmianę Studium oraz Planu miejscowego wpłynęły też do Wójta Gminy odpowiednio w dniach: 23 lutego 2010 r. – od Nordex Polska spółka z o.o. w Warszawie oraz 17 marca 2010 r. – od Nordex Polska spółka z o.o. w Gdańsku. Wnoszono w nich o przeznaczenie wskazanego terenu o łącznej powierzchni 414 ha pod budowę w miejscowości Wola Idzikowska farmy wiatrowej obejmującej 8 turbin o łącznej mocy 20 MW (maksymalna moc jednej turbiny 2,5 MW). Z tym wnioskodawcą organy gminy nie nawiązały formalnego stosunku zobowiązaniowego w celu realizacji złożonych wniosków.

[dowód: akta kontroli str. 32-36]

- 3.3. Rada Gminy w dniu 26 marca 2010 r. podjęła dwie uchwały:

- 1) nr XLV/177/10 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium w części dotyczącej terenu zaznaczonego w załączniku graficznym,
- 2) nr XLV/178/10 w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy w części dotyczącej terenu zaznaczonego w załączniku graficznym.

Obszar, zaznaczony w załącznikach graficznych do obu powyższych uchwał, odpowiadał obszarowi wskazanemu we wnioskach spółki Elektrownia Wiatrowa Kresy I i obejmował tereny miejscowości: Wola Idzikowska, Suchodoły, Zosin, Dziecinin, Siedliska Pierwsze. Uchwały Rady nie określały planowanej do wybudowania liczby turbin, ani szczegółów dotyczących ich lokalizacji. Tego rodzaju dane na ówczesnym etapie nie były organom gminy znane.

Według wyjaśnienia Wójta powyższe uchwały zostały podjęte z inicjatywy Rady Gminy, w oparciu o wnioski inwestorów. Wójt nie wnioskował (na piśmie) do Rady o przystąpienie do zmiany Studium oraz Planu miejscowego.

Przewodniczący Rady Gminy wyjaśnił, że na etapie podejmowania powyższych uchwał „planowana ilość turbin wiatrowych nie była znana nawet inwestorowi”. Rada nie dysponowała też wówczas szczegółową kalkulacją korzyści i strat związanych z budową na terenie gminy urządzeń do produkcji energii wiatrowej – sporządzenie takiej kalkulacji „nie było wtedy możliwe”. Przewodniczący Rady Gminy stwierdził też w wyjaśnieniu, że nie wie, jakimi przesłankami kierowali się poszczególni radni głosując za przyjęciem uchwał w sprawie przystąpienia do zmiany Studium i Planu miejscowego w sposób umożliwiający budowę urządzeń energetyki wiatrowej. On osobiście, głosując za przyjęciem tych uchwał, kierował się „chęcią przyciągnięcia do gminy nowych inwestorów, co prowadziłoby do wzrostu poziomu rozwoju gminy Fajslawice oraz poziomu życia jej mieszkańców”.

[dowód: akta kontroli str. 37-40 i 31]

- 3.4. Wójt Gminy nie ogłosił faktu podjęcia przez Radę powyższych uchwał o przystąpieniu do sporządzenia zmian w Studium i w Planie miejscowym i nie zawiadomił o tym instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania tych dokumentów. Po dwóch latach od ich podjęcia, tj. w uchwale nr XVII/77/2012 z 15 marca 2012 r., Rada zdecydowała, że jedna z tych uchwał, dotycząca zmiany Studium, straciła moc, a zakres terytorialny zmian w Studium został nową uchwałą rozszerzony. Uchwała dotycząca zmian w Planie miejscowym do czasu nin. kontroli nie została przez Radę unieważniona ani zmieniona. Nie została też przez Wójta Gminy ogłoszona i uzgodniona. Mimo to Wójt podjął działania w celu sporządzenia zmian w Planie miejscowym, co opisano w dalszej części nin. wystąpienia.

Stosownie do art. 11 pkt 1 i 2 oraz art. 17 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu wójt, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium oraz uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, kolejno: 1) ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium/planu miejscowego, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium/planu miejscowego – nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia; 2) zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium/planu miejscowego instytucje i organy

właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium/planu miejscowego; 3) sporządza projekt studium/planu miejscowego, rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

Wójt Gminy wyjaśnił, że: *ustawa nie określa w jakim terminie wójt burmistrz albo prezydent miasta podejmuje działania proceduralne po podjęciu przez radę uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium lub planu. Jeśli więc Rada Gminy nie zobowiąże organu wykonawczego do rozpoczęcia działań w określonym terminie, to ma on swobodę co do terminu podjęcia działań nad sporządzeniem studium lub planu. Pomimo tego Wójt za pośrednictwem stosownej informacji przekazał mieszkańcom, że przystąpiono do zmian Studium i Planu, lecz nie zawarł umowy z biurem planistycznym i nie wypełniał obowiązków wynikających z art. 11 pkt 1 i 2 oraz art. 17 pkt 1 i 2 ustawy z powodu toczących się spraw proceduralnych pomiędzy potencjalnymi inwestorami: firmą 'Kresy' i firmą 'Nordex'.*

Jako dowód prowadzonych na ówczesnym etapie konsultacji społecznych w sprawie koncepcji budowy farmy wiatrowej przedłożono kontrolerowi protokoły z zebrań mieszkańców wsi Dziecinin i Zosin (24.05.2010 r.) oraz Wola Idzikowska (15.08.2010 r.), a także oświadczenie sołtysa wsi Siedliska Pierwsze, potwierdzające organizowanie zebrań dotyczących tej problematyki. Jako dowód prowadzonych działań informacyjnych okazano też protesty przeciwko planom budowy wiatraków z 26.06.2010 r. i 2.09.2010 r., złożone przez mieszkańców wsi Dziecinin i Zosin.

Wyjaśnienie Wójta stwierdzające, że nie zawarł umowy z biurem planistycznym na opracowanie zmian w Studium i Planie miejscowym jest niezgodne z prawdą, co wykazano w dalszej części nin. wystąpienia pokontrolnego (pkt 5).

[dowód: akta kontroli str. 14-15 i 41-52]

- 3.5. Wójt Gminy sporządził (bez określenia daty) analizę, o której mowa w art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu, dotyczącą zasadności przystąpienia do sporządzenia zmian w Planie miejscowym oraz zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami Studium. Stwierdzono w niej m.in., że:
- zakres zmian w Planie będzie obejmował lokalizację na terenie gminy urządzeń energetyki wiatrowej wraz z towarzyszącymi urządzeniami i infrastrukturą techniczną;
 - przewidywane rozwiązania zmian Planu odpowiadają ustaleniom opracowywanej aktualnie zmiany Studium; uchwalenie zmiany Planu dla lokalizacji farmy wiatrowej będzie możliwe po uprzednim uchwaleniu i wejściu w życie opracowywanej zmiany Studium.

Jako argumenty uzasadniające przystąpienie do sporządzenia zmian w Planie miejscowym w analizie wskazano:

- konieczność ograniczenia emisji CO₂ do atmosfery, wynikająca z unijnych dyrektyw obligujących Polskę do podjęcia szybkich działań zmierzających do wykorzystania źródeł energii odnawialnej;
- wytworzony w siłowniach wiatrowych prąd trafi do systemu energetycznego, a tym samym przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego;
- powstałe w wyniku realizacji siłowni rezerwy energii elektrycznej pozwolą na zlokalizowanie nowych firm;
- inwestycja, po jej zrealizowaniu, przysporzy Gminie dochodów do budżetu w postaci podatku od nieruchomości;
- realizacja ustaleń Planu miejscowego nie będzie powodowała zajęcia nowych terenów pod drogi publiczne, a istniejące drogi zostaną wyremontowane przez inwestora, zaś drogi gruntowe zostaną utwardzone.

W podsumowaniu stwierdzono, że przystąpienie do sporządzenia zmiany Planu w celu określenia zasad/warunków zagospodarowania terenu poprzez lokalizację elektrowni wiatrowych jest zasadna.

Według szacunkowej analizy ekonomicznej wpływu farmy wiatrowej na budżet Gminy, opracowanej w Urzędzie wg stanu na 30 października 2013 r., roczne wpływy z tytułu podatku od nieruchomości (wartości budowli) stanowiłyby sumę 3.152.160 zł, a zmniejszenie subwencji ogólnej w części wyrównawczej o kwotę 1.788.200 zł rocznie nastąpiłoby od 3. roku funkcjonowania farmy. W okresie 10 lat dochody budżetu Gminy, z uwzględnieniem wzrostu z tytułu udziału

w podatku dochodowym od osób fizycznych (67.000 zł rocznie), uległby zwiększeniu o kwotę 17.819.000 zł.

[dowód: akta kontroli str. 53-54; 260-261]

4. W dniu 11 października 2011 r. (ok. 1,5 roku po podjęciu przez Radę Gminy uchwał o przystąpieniu do sporządzania zmiany Studium i Planu miejscowego), Wójt Gminy zawarł ze spółką Elektrownia Wiatrowa Kresy I porozumienie, mające na celu „konkretyzację zasad współpracy w związku z realizacją przez Inwestora na terenie Gminy farmy wiatrowej pn. FW Krasnystaw o łącznej mocy przyłączeniowej 70 MW”².

W porozumieniu ustalono, że współpraca dotyczyć będzie w szczególności sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego m.in. wsi Suchodoły, Siedliska Pierwsze i Wola Idzikowska, w związku z planowaną realizacją FW, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz prognozą skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, określonych w art. 36 ustawy o planowaniu (odszkodowania za szkody oraz rozliczenia z tytułu możliwego zmniejszenia lub zwiększenia wartości nieruchomości).

Inwestor zobowiązał się w porozumieniu do partycypacji w kosztach sporządzenia Planu miejscowego w części, w jakiej koszty te są bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji, a w szczególności do:

- poniesienia wszelkich kosztów związanych z technicznym opracowaniem Planu w kwocie 90.000 zł, w tym 45.000 zł płatne w ciągu 30 dni od dnia podpisania porozumienia i 45.000 zł w ciągu 30 dni od dnia wyłożenia do publicznej wiadomości projektu Planu, który będzie uwzględniał projektowaną FW;
- wykonania na własny koszt i przekazania dla Gminy podkładów geodezyjnych wykonanych w formie elektronicznej oraz w postaci map zarejestrowanych w zasobach starostwa powiatowego – w terminie maksymalnie 5 miesięcy od dnia podpisania porozumienia;
- wykonania na własny koszt i przekazania Gminie opracowania ekofizjograficznego oraz prognozy oddziaływania na środowisko i map glebowo-rolniczych dla celów prac planistycznych nad Planem.

Na podstawie powyższych ustaleń Spółka:

- w dniu 14.11.2011 r. przekazała na rachunek Gminy kwotę 45.000 zł, która zaksięgowana została w budżecie Gminy jako wpływy z tytułu dochodów różnych,
- bez formalnego dokumentu przekazania i bez określenia daty przekazała Gminie nieodpłatnie: podkłady geodezyjne oraz sporządzone w 2013 r. przez firmę Eko-Efekt spółka z o.o. w Warszawie dwa opracowania: „Ekofizjografia problemowa gminy Fajslawice ze szczególnym uwzględnieniem terenu przeznaczonego pod budowę elektrowni wiatrowych” oraz „Prognoza oddziaływania na środowisko ustaleń zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Fajslawice”.

Stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy, z zastrzeżeniem m.in. ust. 2 pkt 4 stanowiącym, że koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają inwestora realizującego inwestycję celu publicznego – w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji.

Wójt Gminy wyjaśnił, że:

- do zawarcia porozumienia z Inwestorem zobowiązała go Rada Gminy podkreślając, że koszty związane z wykonaniem studium i planu powinien pokryć przyszły inwestor [jako dowód potwierdzający to wyjaśnienie przedłożono kontrolerowi projekt uchwały Rady Gminy z odrębną adnotacją ówczesnej przewodniczącej Rady oraz protokół z posiedzenia Rady w dniu 26 marca 2010 r. z zapisami w tej sprawie];

² W Urzędzie brak było załącznika do porozumienia, określającego granice obszaru przewidzianego pod budowę turbin wiatrowych. Danych dotyczących liczby i rozmieszczenia turbin nie określono też w treści porozumienia.

- przy braku ustawy w sprawie odnawialnych źródeł energii zawsze istnieje ryzyko, że inwestycja nie zostanie zrealizowana lub że zainwestowane środki mogą nie przynieść pożądanych efektów, a gminy Fajslawice nie stać na zamrożenie środków budżetowych;

- zdaniem Wójta i radnych budowa farmy wiatrowej jest inwestycją celu publicznego o znaczeniu gminnym, ponieważ podatki od turbin, dróg dojazdowych i przyłączy kablowych byłyby przeznaczone na cele publiczne; ponadto umowy dzierżawy zawarte z ok. 500 mieszkańcami gminy zasiliłyby budżety rodzinne, „a to też jest przestrzeń publiczna”.

[dowód: akta kontroli str. 55-68 i 20]

5. W dniu 3 listopada 2011 r. Wójt Gminy ogłosił przetarg nieograniczony na sporządzenie projektu zmiany Studium oraz projektu zmiany Planu miejscowego, wraz z przeprowadzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, w tym opracowaniem prognozy oddziaływania na środowisko, dla celów lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenach położonych w miejscowościach: Suchodoły, Siedliska Pierwsze i Wola Idzikowska. Czas realizacji zamówienia (zmian obu dokumentów) ustalono na 14 miesięcy od daty zawarcia umowy.

W ogłoszeniu zaznaczono, że Zamawiający przewiduje udzielenie zamówień uzupełniających, stanowiących nie więcej niż 50% wartości zamówienia podstawowego, polegających na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień. Jako podstawę prawną tego ustalenia błędnie wskazano art. 67 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: Pzp) - zamiast art. 67 ust. 1 pkt 6, według którego: zamawiający może udzielić z wolnej ręki zamówienia uzupełniającego dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych, przy czym może to nastąpić w okresie 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego oraz pod warunkiem, że zamówienie uzupełniające stanowi nie więcej niż 50% wartości zamówienia podstawowego i polega na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień, oraz jeżeli zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, a zamówienie uzupełniające było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego.

[dowód: akta kontroli str. 69-73]

- 5.1. Stosownie do art. 40 ust. 1 i 2 ustawy Pzp ogłoszenie o zamówieniu usługi opracowania zmian w Studium i Planie miejscowym zostało, w dniu 3 listopada 2011 r., zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych, a także na tablicy ogłoszeń i na stronie internetowej Urzędu (w okresie od 3 do 15 listopada 2011 r.). Wartość zamówienia została oszacowana na kwotę 110.000 zł (równowartość 27.366 euro). Przedmiot zamówienia szczegółowo opisano w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, a wskazany w załączniku do SIWZ obszar podlegający zmianom obejmował teren w granicach zgodnych z wnioskiem Inwestora oraz uchwałami Rady Gminy z 26 marca 2010 r. (miejscowości: Wola Idzikowska, Suchodoły, Siedliska Pierwsze, Dziecinin, Zosin). Komisja przetargowa nie została powołana. Według informacji zawartych w protokole postępowania (druk ZP-PN) czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania wykonywał Sekretarz Gminy. Oświadczenia wymagane art. 17 ust. 2 ustawy Pzp złożył Wójt, Zastępca Wójta oraz Sekretarz Gminy. Z dwóch uzyskanych ofert wybrano ofertę Zakładu Projektowo-Budowlanego EKO-PLAN z Lublina, która zaoferowała cenę usługi (80.000 zł) niemal trzykrotnie niższą niż drugi oferent. Zatwierdzenie protokołu postępowania nastąpiło w dniu 15 grudnia 2011 r.

[dowód: akta kontroli str. 74-123]

- 5.2. Przedmiot zamówienia określony w SIWZ oraz przeprowadzone postępowanie przetargowe obejmowały łącznie usługę opracowania zmiany Studium oraz zmiany Planu miejscowego. Umowy z Pracownią Projektową EKO-PLAN z 15 grudnia 2011 r. zawarto odrębnie na zmianę Studium i na zmianę Planu, dokonując podziału ustalonego w przetargu wynagrodzenia (80.000 zł) na dwie równe części: po 40.000 zł za opracowanie projektu Studium i projektu Planu miejscowego. Ustalono też ten sam termin wykonania obu projektów - 14 miesięcy od daty podpisania umów, a termin zapłaty - 14 dni od daty dostarczenia faktury Zamawiającemu. Za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

przewidziano karę w wysokości 0,2% umownego wynagrodzenia brutto, a za przekroczenie terminu usunięcia stwierdzonych w opracowaniu wad – 0,3% umownego wynagrodzenia brutto za każdy dzień opóźnienia. W obu umowach ustalono też m.in., że w przypadku odstąpienia od umowy przez Zamawiającego, bez winy Wykonawcy, Zamawiający zapłaci Wykonawcy karę umowną: w przypadku projektu Studium - w wysokości 10% ceny umownej brutto oraz wartość poniesionych przez wykonawcę kosztów zgodnie z zaawansowaniem opracowania do czasu odstąpienia od umowy, w przypadku projektu Planu miejscowego – w wysokości 10% ceny umownej netto oraz wartość poniesionych kosztów zgodnie z zaawansowaniem opracowania do czasu odstąpienia od umowy.

[dowód: akta kontroli str. 124-131]

6. W dniu 15 marca 2012 r. (3 miesiące po zawarciu umów na opracowanie zmian w dokumentach planistycznych) Rada Gminy podjęła nową uchwałę o przystąpieniu do zmiany Studium, postanawiając jednocześnie, że uchwała w tej sprawie z 26 marca 2010 r. traci moc. Według nowej uchwały zmiany miały być dokonane w obrębie miejscowości: Wola Idzikowska, Suchodoły, Siedliska Pierwsze, Zosin, Dziecinin (jak w uchwale z 26 marca 2010 r.) oraz Fajslawice i Marysin Kolonia (rozszerzenie w stosunku do uchwały z 26 marca 2010 r.). Uchwała z 26 marca 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmian w Planie miejscowym nie została przez Radę unieważniona ani zmieniona.

Wójt Gminy wyjaśnił, że podjęcie nowej uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmian w Studium nastąpiło w związku ze zmianą przepisu art. 10 ustawy o planowaniu, tj. dodaniu ust. 2a zobowiązującego do ustalenia w studium rozmieszczenia urządzeń wytwarzających 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 obszarze wskazanym w uchwale z 26 marca 2010 r. mieściła się lokalizacja samych turbin, a nie mieściły się strefy ochronne, co było niezgodne ze zmianą wprowadzoną w art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu – wyjaśnił Wójt.

[dowód: akta kontroli str. 132 i 17-18]

Fakt podjęcia przez Radę Gminy uchwały z 15 marca 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmian w Studium został przez Wójta ogłoszony w lokalnym tygodniku „Nowy Tydzień” z 2-9 kwietnia 2012 r. oraz w obwieszczeniu z 30 marca 2012 r. zamieszczonym na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu i wywieszonym na tablicy ogłoszeń w dniach 30.03.-30.04.2012 r. – z informacją o możliwości składania wniosków w terminie do 27 kwietnia 2012 r. Zawiadomienia przesłano też do 36 adresatów instytucjonalnych właściwych do uzgadniania i opiniowania projektu studium. Wnioski i/lub zalecenia wpłynęły m.in. od: PGE Dystrybucja S.A. Oddział w Lublinie (zapewnić zgodność planu z istniejącymi urządzeniami elektroenergetycznymi), Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie (uwzględnić obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz warunki hydrogeologiczne dla ustanowienia obszaru ochronnego zbiornika wód podziemnych), Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego (wymóg zgłoszenia obiektów o wysokości równej lub większej od 50 m nad poziom terenu), Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie, PGNIG S.A. w Warszawie (zinwentaryzować zlikwidowany odwiert poszukiwawczy gazu ziemnego), Zarządu Województwa Lubelskiego, Karpackiej Spółki Gazownictwa Zakład Gazowniczy w Lublinie (uwzględnić wymagania dotyczące sieci gazowych), Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Lublinie (wykaz niezbędnych materiałów do opracowania problematyki ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków).

Stosownie do wymogów art. 53 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko⁴ (dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku) pismami z 30 marca 2012 r. zwrócono się do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Krasnymstawie o uzgodnienie stopnia szczególności informacji wymaganych w prognozie oddziaływania planowanych zmian na środowisko. W odpowiedzi oba organy wskazały przepisy prawa, które należy uwzględnić przy sporządzaniu zmian w Studium.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

[dowód: akta kontroli str. 133-147]

7. W dniu 25 czerwca 2012 r. do Urzędu wpłynął kolejny wniosek dotyczący zmiany Studium dla potrzeb związanych z budową farmy wiatrowej. Był on firmowany przez EDP Renewables, działającą (wg treści pisma) w imieniu i na rzecz spółki Elektrownia Wiatrowa Kresy I i skierowany był do Wójta Gminy oraz dotyczył zwiększenia obszaru przeznaczonego pod budowę siłowni wiatrowych w związku z planem realizacji 2. etapu przedsięwzięcia⁵. W reakcji na ten wniosek Rada Gminy podjęła kolejną uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany Studium, nr XXI/98/2012 z 26 czerwca 2012 r., dotyczącą zmian w obrębie miejscowości Ignasin i Kosnowiec oraz w części miejscowości Fajslawice, Suchodoły i Siedliska Pierwsze – położonych po zachodniej stronie drogi powiatowej.

[dowód: akta kontroli str. 148-150]

Fakt podjęcia przez Radę Gminy powyższej uchwały został przez Wójta ogłoszony w lokalnym tygodniku „Nowy Tydzień” z 13-19 sierpnia 2012 r. oraz w obwieszczeniu z 13 sierpnia 2012 r., zamieszczonym na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu i wywieszonym na tablicy ogłoszeń od 13 sierpnia do 10 września 2012 r. – z informacją o możliwości składania wniosków w terminie do 7 września 2012 r. Zawiadomienia z 14 sierpnia 2012 r. przesłano też do 33 adresatów instytucjonalnych właściwych do uzgadniania i opiniowania projektu Studium. Wnioski i/lub zalecenia wpłynęły m.in. od: Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego (uwzględnić w studium występowanie obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych, udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz wyznaczonych terenów górniczych), Karpackiej Spółki Gazownictwa w Tarnowie (uwzględnić wymagania dotyczące sieci gazowych), PGNIG Warszawa (ujęcie w studium działań proekologicznych ograniczających emisję zanieczyszczeń oraz maksymalizację wykorzystania energii zawartej w paliwie gazowym), PGE Dystrybucja S.A. Oddział Lublin (zapewnić zgodność z istniejącymi urządzeniami elektroenergetycznymi), WUOZ (zweryfikować wykazy zabytków), GDDKiA Oddział Lublin, Zarządu Województwa Lubelskiego.

Odrębnymi pismami z 14 sierpnia 2012 r. Wójt Gminy zwrócił się do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie oraz do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Krasnymstawie z wnioskiem o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko. W odpowiedzi, uzyskanej odpowiednio w dniach: 27 lutego 2013 r. (RDOŚ) i 24 sierpnia 2012 r. (PPIS), oba organy wskazały przepisy prawa, które należy uwzględnić przy sporządzaniu zmian w Studium.

[dowód: akta kontroli str. 151-166]

8. Pomimo że Rada Gminy nie podjęła nowej uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmian w Planie miejscowym, a jedynie uchwałę dotyczącą zmian w Studium, Wójt Gminy zawarł w dniu 17 grudnia 2012 r. porozumienie z Inwestorem w sprawie współpracy w zakresie sporządzenia zmian w Planie miejscowym w obrębie miejscowości: Ignasin, Kosnowiec, Fajslawice, Suchodoły i Siedliska Pierwsze. Analogicznie jak w porozumieniu z 11 października 2011 r. Inwestor został w tym porozumieniu zobowiązany m.in. do wykonania na własny koszt dokumentacji wymaganej do zmiany Planu (podkłady geodezyjne, opracowanie ekofizjograficzne, prognoza oddziaływania na środowisko), a także do poniesienia wszelkich kosztów związanych z technicznym opracowaniem Planu miejscowego. Koszty te zostały w porozumieniu ustalone na kwotę 55.000 zł, z czego 25.000 zł Inwestor zobowiązany był zapłacić w terminie 30 dni od daty podpisania porozumienia, a pozostałe 30.000 zł – w ciągu 30 dni od dnia wyłożenia do publicznej wiadomości projektu Planu uwzględniającego projektowaną farmę wiatrową. Inwestor został też w porozumieniu zobowiązany do złożenia pisemnego wniosku do Rady Gminy o przystąpienie do opracowania Planu, a termin tego opracowania miał być ustalony w uzgodnionym przez Strony terminie – nie później jednak niż do końca 2013 r.

Na podstawie powyższego porozumienia Spółka wpłaciła na rachunek Gminy w dniu 21 stycznia 2013 r. kwotę 25.000 zł, która w budżecie gminy została zaksięgowana jako „środki na dofinansowanie własnych zadań bieżących gminy”.

[dowód: akta kontroli str. 167-172]

9. W dniu 18 grudnia 2012 r. Wójt Gminy zawarł z Pracownią Projektowo-Studialną „EKO-PLAN” umowę rozszerzającą zakres prac zleconych umową

⁵ W Urzędzie brak było powołanego we wniosku załącznika graficznego określającego granice wnioskowanych zmian.

z 15 grudnia 2011 r. - stosownie do zwiększonego obszaru określonego w uchwale Rady Gminy z 26 czerwca 2012 r. W umowie zlecono opracowanie projektu zmian zarówno Studium jak i Planu miejscowego w obrębie miejscowości: Ignasin, Kosnowiec oraz w części miejscowości Fajslawice, Suchodoły i Siedliska Pierwsze, położonych po zachodniej stronie drogi powiatowej. Termin zgłoszenia do uchwalenia projektu zmian w Studium ustalono na 14 miesięcy od podpisania umowy, a termin zgłoszenia do uchwalenia projektu zmian Planu miejscowego – na 16 miesięcy od podpisania umowy. Wynagrodzenie za opracowanie projektu zmian w obu dokumentach ustalono na kwotę 55.000 zł brutto, tj. 50% wartości zamówienia podstawowego, udzielonego umową z 15 grudnia 2011 r.

Jak wykazano powyżej (pkt 5), zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp zamawiający może udzielić z wolnej ręki zamówienia uzupełniającego dotychczasowemu wykonawcy usług, jeżeli jego wartość stanowi nie więcej niż 50% wartości zamówienia podstawowego.

W wyjaśnieniu dotyczącym podstaw podjęcia działań (zawarcia porozumienia z Inwestorem z 17 grudnia 2012 r. oraz umowy z Pracownią Projektowo-Studialną EKO-PLAN z 18 grudnia 2012 r.) w celu rozszerzenia zakresu zmian w Planie miejscowym o tereny położone po zachodniej stronie drogi powiatowej – w sytuacji braku w tej sprawie uchwały Rady Gminy – Wójt Gminy stwierdził, że:

- porozumienie z 17 grudnia 2012 r. zostało zawarte z uwagi na konieczność zagwarantowania sfinansowania zmian w Planie przez Inwestora, tj. spółkę Elektrownia Wiatrowa Kresy I. Do tego działania zobowiązała Wójta Rada Gminy, która stała na stanowisku, że zmiany w Planie nie powinny obciążać budżetu Gminy;

- umowa z Pracownią Projektową EKO-PLAN z 18 grudnia 2012 r. dotyczyła zarówno zmian w studium jak i w planie z uwagi na fakt, że niezbędne materiały planistyczne do opracowania tych dokumentów są takie same. Natomiast zakres opracowania projektu zmiany planu można było uznać za znany, mając na uwadze to, iż ustalenia studium są wiążące dla organu sporządzającego plan. Zatem już na tym etapie gmina miała orientację co do przewidywanych rozwiązań przyszłego planu;

- ...zasadnym było podjęcie kroków zmierzających do jednoczesnego rozstrzygnięcia zamówienia w sprawie zmiany studium oraz planu ...oraz pozostawienia sporządzenia opracowania przez jednego urbanistę. Zatem dzielenie tego zamówienia na opracowanie studium i planu byłoby niecelowe.

Przytoczona argumentacja Wójta Gminy pozostaje w sprzeczności z cyt. wyżej przepisami art. 17 oraz 21 ust. 1 ustawy o planowaniu.

[dowód: akta kontroli str. 173-176 i 27-29]

10. Procedurę opiniowania i uzgadniania opracowanego przez EKO-PLAN projektu Studium przewidującego budowę farm wiatrowych po obu stronach drogi powiatowej (zgodnie z uchwałami Rady Gminy z 15 marca 2012 r. oraz 26 czerwca 2012 r.) rozpoczęto w kwietniu 2013 r. i kolejno zrealizowano następujące działania:

- 5 kwietnia 2013 r. pozytywną opinię wydała Gminna Komisja Urbanistyczno-Archiitektoniczna, powołana zarządzeniem Wójta Gminy z 29 marca 2013 r.;

- 17 kwietnia 2013 r. skierowano zawiadomienia do 35 adresatów właścicielskich w sprawach opiniowania Studium - z informacją, że w dniach od 22.04. do 13.05.2013 r. zostanie udostępniony do opiniowania i uzgodnień projekt zmian w Studium wraz z prognozą oddziaływania na środowisko sporządzoną w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko;

- ogłoszenie o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu zamieszczono w tygodniku „Nowy Tydzień” z 24-30 czerwca 2013 r. – z informacją o możliwości składania uwag w terminie do 20 sierpnia 2013 r.;

- obwieszczenie o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu i możliwości składania uwag wywieszono na tablicy ogłoszeń (w okresie od 24 czerwca do 20 sierpnia 2013 r.) – z informacją o możliwości składania uwag w terminie do 20 sierpnia 2013 r.;

- projekt zmiany Studium oraz prognozę oddziaływania na środowisko zmienionych ustaleń Studium opublikowano w BIP Urzędu w dniu 2 lipca 2013 r.;

- w dniu 26 lipca 2013 r. przeprowadzono w Urzędzie publiczną dyskusję nad rozwiązaniami przyjętymi w zmienionym Studium.

[dowód: akta kontroli str. 177-199]

- 10.1. Według zapisów w protokole z dyskusji publicznej nad projektem Studium obecni na spotkaniu mieszkańcy Gminy wyrażali w szczególności obawy dotyczące niedostatecznej – ich zdaniem – odległości turbin od budynków, poziomu hałasu, szkodliwości wiatraków dla zdrowia ludzi.

[dowód: akta kontroli str. 192-199]

- 10.2. W oparciu o art. 11 pkt 11 ustawy o planowaniu uwagi do projektu zmian w Studium wniosły cztery osoby fizyczne, w tym jedna – po wyznaczonym terminie (23.08.2013 r.), wskutek czego jej uwagi pozostawiono bez rozpatrzenia. Uwagi pozostałych osób dotyczyły: protestu wobec zmiany planu zagospodarowania przestrzennego z powodu szkodliwości oddziaływania wiatraków, braku danych o numerach działek, na których będą zlokalizowane, nieaktualnej mapy, na której została opracowana zmiana Studium oraz wniosku o uwzględnienie protestów zbiorowych mieszkańców wsi Zosin i Dziecinin złożonych w 2010 r.

Powyższe uwagi i wnioski zostały rozpatrzone zarządzeniem Wójta Gminy z 5 września 2013 r. i żadna z nich nie została uwzględniona. W uzasadnieniu Wójt stwierdził m.in., że:

- dotychczasowe prace planistyczne polegały na opracowaniu i przeprowadzeniu procedury formalno-prawnej projektu zmiany Studium, a nie Planu miejscowego;

- zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu w projekcie Studium wyznaczono obszary, na których będą rozmieszczone urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich strefy ochronne związane z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu terenu; potencjalne lokalizacje elektrowni wiatrowych zostały w projekcie Studium wskazane orientacyjnie, a szczegółowe ich rozmieszczenie oraz zasady zagospodarowania terenu ustala się w Planie miejscowym;

- protesty mieszkańców z 2010 r. dotyczyły Planu miejscowego, dla którego nie przeprowadzano dotychczas procedury formalnoprawnej, ponieważ projekt zmian Planu nie został jeszcze opracowany, nie podlegał uzgodnieniom i opiniowaniu, ani wyłożeniu do publicznego wglądu;

- zmiana projektu Studium została przeprowadzona w zgodzie z ustawą o planowaniu i projekt ten zawiera wszystkie dane wymagane przepisami.

[dowód: akta kontroli str. 200-208]

- 10.3. Stosownie do art. 11 pkt 6 ustawy o planowaniu projekt Studium został uzgodniony (bez uwag) m.in. z Zarządem Województwa Lubelskiego w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa (postanowienie Zarządu z 7 maja 2013 r.) oraz z Wojewodą Lubelskim – „w zakresie zadań rządowych” (postanowienie Wojewody z 23 kwietnia 2013 r.). Został też zaopiniowany bez uwag m.in. przez: Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie Oddział w Chełmie, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego Departament Rolnictwa i Środowiska (organ administracji geologicznej), Lubelski Urząd Wojewódzki Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, PGNiG SA Oddział Geologii i Eksploatacji, GDDKiA Oddział w Lublinie, Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Lublinie Delegatura w Chełmie. W projekcie uwzględniono uwagi zgłoszone w ramach opiniowania przez: Wojewódzki Sztab Wojskowy w Lublinie (obowiązek zgłoszenia obiektów do Sztabu przed wydaniem pozwolenia na budowę), Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Krasnymstawie (zapewnienie przeciwpożarowego zaopatrzenia wodnego i dróg pożarowych oraz zachowania minimalnych dopuszczalnych odległości od granicy lasu), Polskie sieci Energetyczne Wschód SA w Radomiu (zachowanie wymaganej szerokości pasa technologicznego planowanych linii elektroenergetycznych), GAZ System SA Oddział w Tarnowie (zachowanie minimalnych odległości od gazociągu wysokiego ciśnienia), PGNiG Warszawa (uwzględnienie lokalizacji zlikwidowanego odwiertu gazowego), Karpacka spółka Gazownictwa w Tarnowie (uwzględnienie wymagań dotyczących sieci gazowych), PGE Dystrybucja SA Oddział Lublin (utrzymać rezerwację pasa technologicznego dotychczas wyznaczonych linii energetycznych).

W projekcie Studium nie uwzględniono opinii wydanej przez Zespół Lubelskich Parków Krajobrazowych w Lublinie, który w opinii z 6 maja 2013 r. stwierdził, że:

projektowane turbiny elektrowni wiatrowej w obrębie Siedliska I i Suchodoły o wysokości ponad 100 m, zlokalizowane w pobliżu otuliny Krzczonowskiego Parku Krajobrazowego, będą stanowiły znaczący element dysharmonii krajobrazu tego obszaru chronionego.

[dowód: akta kontroli str. 209-215]

- 10.4. W projekcie Studium nie zostały też uwzględnione opinie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie (RDOŚ) oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Krasnymstawie (PPIS), wydane w trybie art. 54 ust. 1 oraz art. 57 ust. 1 pkt 2 i art. 58 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

W opinii RDOŚ z 23 maja 2013 r. stwierdzono, że projektowana zmiana Studium wraz z prognozą oddziaływania na środowisko *może generować negatywne oddziaływanie na powierzchnię ziemi oraz na ptaki i nietoperze, na trasę migracji sezonowych w dolinie Marianki*. Po jej otrzymaniu Wójt Gminy zwrócił się do RDOŚ z dodatkowym wnioskiem z 29 maja 2013 r. o wydanie stanowiska w zakresie uzgodnienia dokumentu w trybie art. 30 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. W odpowiedzi z 4 czerwca 2013 r. uzyskał informację, że przedłożone do opiniowania zmiany Studium *zlokalizowane są poza obszarami objętymi ochroną prawną zgodnie z ustawą o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. ... i nie wymagają uzgodnienia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Lublinie*.

W postanowieniu PPIS z 24 maja 2013 r. zawarto uwagę o treści: *urządzenia energetyki wiatrowej należy rozmieścić w taki sposób, aby zarezerwowane strefy uciążliwości przed hałasem przekraczającym 40 dB w nocy były wolne od zabudowy mieszkaniowej*.

W informacji podsumowującej sposób rozpatrzenia uwag do projektu Studium, wymaganej art. 55 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, Wójt Gminy nie zajął stanowiska w kwestii uwagi RDOŚ zgłoszonej w opinii z 23 maja 2013 r., a w odniesieniu do uwagi PPIS stwierdził, że: „ W polskim prawodawstwie nie została określona odległość od zabudowy mieszkaniowej, jaką należy zachować przy lokalizacji elektrowni wiatrowych. Jednak podstawowy wpływ na odległość (...) mają normy hałasu, które zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14.06.2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku muszą zostać spełnione. Dopuszczalny poziom hałasu dla zabudowy zagrodowej to 55 dB w ciągu dnia oraz 45 dB w nocy oraz dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 50 dB w ciągu dnia oraz 40 dB w nocy. W związku z tym poszczególne elektrownie wiatrowe lokalizowane są w taki sposób aby normy z ww. rozporządzenia były zachowane. (...) wskazana na rysunku zmian studium strefa ochronna wyznaczająca zasięg hałasu przekraczającego 40 dB, ale nieprzekraczającego 45 dB w porze nocnej, obejmuje (...) wyłącznie tereny zabudowy zagrodowej, która na terenie gminy jest przeważająca. A zatem przedstawione rozwiązanie planistyczne ma swoje umocowanie w przepisach ww. rozporządzenia”.

[dowód: akta kontroli str. 216-232]

11. Protokolarne przekazanie przez Pracownię Projektowo-Studialną EKO-PLAN zmienionego projektu Studium nastąpiło 2 października 2013 r. i w tym dniu została wystawiona faktura za jego sporządzenie, na kwotę 67.500 zł, obejmującą zmiany Studium wykonane na podstawie umowy z 15 grudnia 2011 r. – 40.000 zł oraz wykonane na podstawie umowy z 18 grudnia 2012 r. – 27.500 zł (połowa całej wartości umowy zawartej na zmianę Studium oraz Planu miejscowego). Zapłata za fakturę nastąpiła przelewem w dniu 18 października 2013 r. i w budżecie gminy została zakwalifikowana jako wydatek na zakup usług pozostałych (w ramach paragrafu 4300 klasyfikacji budżetowej, rozdział 71004 – plany zagospodarowania przestrzennego).

Jak podano na wstępie nin. wystąpienia pokontrolnego opracowany projekt Studium do czasu zakończenia kontroli NIK nie został przez Radę Gminy uchwalony. O tym fakcie i o wstrzymaniu wszystkich działań zmierzających do uchwalenia Studium ze zmianami związanymi z budową elektrowni wiatrowych Wójt Gminy poinformował Pracownię Projektową EKO-PLAN pismem z 23 grudnia 2013 r.

Umowy z Pracownią Projektowo-Studialną EKO-PLAN w części dotyczącej sporządzenia zmian w Planie miejscowym do czasu zakończenia kontroli NIK nie zostały na piśmie wypowiedziane. Nie został też zmieniony ustalony harmonogram prac w tym zakresie. Pracownia nie naliczyła Gminie kar umownych za odstąpienie od tych umów i nie występowała do Wójta o zwrot kosztów poniesionych na ich dotychczasową realizację.

W złożonym w tej sprawie wyjaśnieniu Wójt Gminy stwierdził, że: *Stanowisko Rady Gminy w sprawie sprzeciwu wobec budowy farmy wiatrowej na skutek negatywnych reakcji społeczeństwa zaistniało na dzień 29 listopada 2013 r. Pismem z 23 grudnia 2013 r. Wójt Gminy poinformował firmę projektową o niniejszym stanowisku i wstrzymał wszelkie działania zmierzające do uchwalenia studium. Zatem nie istniały wcześniej żadne przesłanki do wypowiedzenia umowy i wstrzymania udzielonego w tym zakresie zlecenia, a także do podjęcia rozmów w sprawie ewentualnych roszczeń Pracowni, która wykonała pełny zakres prac wynikający z art. 10 i 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*

Odnosnie do przyczyn niewypowiedzenia umów i niewstrzymania prac projektowych dotyczących opracowania zmian Planu miejscowego (nie Studium) Wójt Gminy nie zajął stanowiska w wyjaśnieniu.

[dowód: akta kontroli str. 233-253; 20-21]

12. Według oświadczenia Skarbnika Gminy, poza wpływem środków finansowych w kwocie 70.000 zł, przeznaczonych na sfinansowanie kosztów zmiany Planu miejscowego, oraz nieodpłatnym przekazaniem (zgodnie z zawartym porozumieniem) opracowań związanych ze zmianą dokumentów planistycznych, do budżetu Gminy nie wpłynęły żadne inne środki finansowe ani darowizny rzeczowe od inwestora elektrowni wiatrowych, tj. spółki z o.o. „Kresy I” w Warszawie.

Z budżetu Gminy sfinansowano, w związku z planowaną budową elektrowni wiatrowych, wydatki na sporządzenie zmian w Studium: faktura EKO-PLAN – 67.500 zł, 2-krotne ogłoszenie w prasie uchwał Rady Gminy o przystąpieniu do sporządzenia zmian w Studium – 196,80 zł oraz ogłoszenie o wyłożeniu projektu Studium do publicznego wglądu – 295,20 zł (razem 67.992 zł). W 2009 r. z budżetu Gminy opłacono też fakturę firmy TRANS-SPRINT w kwocie 1875 zł za przewóz osób na trasie Fajslawice-Margonin-Fajslawice. Według opisu na fakturze była ona wystawiona za przewóz radnych Rady Gminy do miejscowości Margonin „w celu zapoznania się z funkcjonowaniem wiatraków, które są proponowane do usytuowania na terenie gminy Fajslawice”.

Wobec faktu niesporządzenia dotychczas zmian w Planie miejscowym dla potrzeb lokalizacji elektrowni wiatrowych Wójt Gminy wyjaśnił, że otrzymane przez Gminę od Inwestora środki finansowe na ten cel, w kwocie 70.000 zł, *znajdują się w budżecie Gminy i stanowią wolne środki, które wypłacone zostaną firmie projektowej po zrealizowaniu odpowiednich etapów prac zmiany planu określonych w umowie z dnia 18 grudnia 2012 r.*

Porozumienia Gminy z Inwestorem, stanowiące podstawę przekazania przez Inwestora powyższych środków finansowych, nie zawierały ustaleń co do sposobu ich rozliczenia w przypadku niewykonania przez Gminę zobowiązania do sporządzenia zmian w Planie miejscowym dla potrzeb lokalizacji elektrowni wiatrowych. Do czasu zakończenia kontroli NIK Inwestor nie zwracał się do Wójta Gminy o dokonanie zwrotu tych środków.

[dowód: akta kontroli str. 254-259 i 20]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Umową z 18 grudnia 2012 r. Wójt Gminy udzielił Zakładowi Projektowo-Budowlanemu EKO-PLAN zamówienia uzupełniającego na wykonanie projektu zmian w Studium i w Planie miejscowym dla terenów nieobjętych poprzednią umową (z 15 grudnia 2011 r.), położonych po zachodniej stronie drogi powiatowej w obrębie wsi Ignasin, Kosnowiec, Fajslawice, Suchodoły i Siedliska Pierwsze – pomimo że Rada Gminy nie podjęła dla tych terenów uchwały o przystąpieniu do zmiany Planu miejscowego, a jedynie uchwałę (z 26 czerwca 2012 r.) w sprawie przystąpienia do zmiany Studium.

W wyjaśnieniu dotyczącym podstaw zawarcia umowy na wykonanie zmian w Planie miejscowym, w sytuacji braku w tej sprawie uchwały Rady Gminy, Wójt Gminy stwierdził m.in., że „...niezbędne materiały planistyczne do opracowania tych dokumentów (studium i planu miejscowego) są takie same (...) i dzielenie tego zamówienia na opracowanie studium i planu byłoby niecelowe”.

Wyjaśnienie Wójta nie ma wpływu na zmianę negatywnej oceny podjęcia przez niego działań niemających umocowania w decyzjach (uchwałach) Rady Gminy jako organu stanowiącego w sprawie zmian planu miejscowego.

[dowód: akta kontroli str. 150, 173-178, 27-29]

2. Wójt Gminy zawarł ze spółką Elektrownie Wiatrowe Kresy I dwa porozumienia o współpracy przy sporządzaniu Planu miejscowego dla potrzeb budowy farmy wiatrowej (z dnia 11.10.2011 r. i 17.12.2012 r.), w których Inwestor został zobowiązany do poniesienia wszelkich kosztów związanych z technicznym opracowaniem Planu miejscowego uwzględniającego budowę farmy wiatrowej. Jako podstawę prawną tego zobowiązania wskazano art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu, dotyczący finansowania kosztów sporządzenia planu miejscowego przez inwestora realizującego inwestycję celu publicznego, pomimo że budowy elektrowni wiatrowych przez spółkę prawa handlowego prowadzącą ten rodzaj działalności gospodarczej nie można uznać za inwestycję celu publicznego. Zawarcie powyższych porozumień i przyjęcie od Inwestora środków finansowych w łącznej kwocie 70.000 zł, a także darowizn rzeczowych w formie opracowań wymaganych przy sporządzaniu zmian Planu miejscowego, stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu, stanowiącego, że koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy.

Wójt Gminy wyjaśnił m.in., że do zawarcia porozumienia z Inwestorem zobowiązała go Rada Gminy oraz że jego zdaniem oraz zdaniem radnych budowa farmy wiatrowej jest inwestycją celu publicznego o znaczeniu gminnym, ponieważ podatki od turbin, dróg dojazdowych i przyłączy kablowych byłyby przeznaczone na cele publiczne; ponadto umowy dzierżawy zawarte z ok. 500 mieszkańcami gminy zasiląby budżety rodzinne, „a to też jest przestrzeń publiczna”.

W ocenie NIK cel projektowanej inwestycji, tj. prowadzenie przez spółki prawa handlowego produkcji energii wiatrowej, miał charakter jednoznacznie komercyjny i przepisy o finansowaniu zmian w planie miejscowym dla celów realizacji inwestycji celu publicznego nie miały, w tym przypadku, zastosowania.

[dowód: akta kontroli str. 55-64, 167-172, 20]

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶, wnosi o:

1. Finansowanie kosztów sporządzenia zmian w Studium i Planie miejscowym ze środków budżetu Gminy – z uwzględnieniem odstępstw dotyczących zmiany Planu miejscowego dla celów realizacji inwestycji celu publicznego, określonych w art. 21 ust. 2 ustawy o planowaniu.

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 Lublinie.

⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82

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 14 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.

Lublin, dnia 07 kwietnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Dyrektor
Edward Lis

.....
podpis