



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.16.1.2024

Pan
Piotr Długosz
Burmistrz Lwówka

Urząd Miasta i Gminy Lwówek
ul. Ratuszowa 2
64-310 Lwówek

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Lwówek (dalej: Urząd lub Gmina)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Długosz, od 21 października 2018 r. Burmistrz Lwówka (dalej: Burmistrz Gminy)
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), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie – jeżeli dotyczyły działalności objętej kontrolą ¹ .
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 Poznaniu
Kontrolerzy	Piotr Kręt, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/077/2024 z dnia 15 maja 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna Burmistrz Gminy, w okresie objętym kontrolą NIK (do dnia zakończenia czynności kontrolnych⁴), realizował zadania Gminy w zakresie przygotowania i procedowania regulacji prawnych dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych na jej terenie. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

W kontrolowanym okresie, na terenie Gminy nie było funkcjonujących elektrowni wiatrowych. W obowiązujących do czasu zakończenia kontroli NIK dokumentach strategicznych nie określono warunków lokalizacji tego rodzaju obiektów.

Burmistrz Gminy, zgodnie z ustawą z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵, stosował się do obowiązujących na etapie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zasad i sposobu konsultowania ze społecznością lokalną, lokalizowania elektrowni wiatrowych oraz zawiadomił o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego instytucje i organy właściwe do uzgodnienia i opiniowania projektu planu miejscowego. Zgodnie z ww. ustawą, projekty planów miejscowych dotyczące elektrowni wiatrowych zostały wysłane do instytucji oraz organów właściwych do ich zaopiniowania oraz wyłożone do społecznych konsultacji. Po przeprowadzonym procesie uzgadniania, Rada Miejska w Lwówku zatwierdziła sporządzone plany zagospodarowania przestrzennego dotyczące farmy wiatrowej Chmielinko I oraz terenu górniczego kopalni kruszywa naturalnego a także farmy wiatrowej Chmielinko II. Burmistrz, zgodnie z ww. ustawą, przesłał przedmiotowe uchwały, wraz z dokumentacją planistyczną, Wojewodzie Wielkopolskiemu w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa. Organ wykonawczy Gminy, podjął również działania w celu opracowania planu ogólnego, o którym mowa w art.13a ww. ustawy.

¹ Dalej, w skrócie, kontrolowany okres lub okres objęty kontrolą.

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

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

⁴ 11 lipca 2024 r.

⁵ Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm., dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły braku wykonania w ostatniej kadencji Rady Miejskiej 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 przestrzennym⁶, a także nieprowadzenia rejestru wniosków o sporządzenie lub zmianę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Na terenie Miasta i Gminy Lwówek nie występowały funkcjonujące (lub wyłączone z użytkowania) elektrownie wiatrowe. Na obszarze Gminy wyznaczono trzy rejon lokalizacji elektrowni wiatrowych tj.: Chmielinko II, Chmielinko I oraz Brody.

Zgodnie z zapisem (w tym uzasadnieniem do uchwały⁷) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp) Chmielinko II, przewidziano pod lokalizację farmy wiatrowej tereny dla trzech siłowni wiatrowych, dla których moc nominalną energii elektrycznej ustalono na ok. 10,5 MW oraz dla farmy fotowoltaicznej na ok. 20,0 MW. Powierzchnia objęta przedmiotowym planem stanowiła 187 ha, co w stosunku do powierzchni całej Gminy Lwówek (18354 ha) stanowiło 1,01 % jej powierzchni całkowitej.

Zgodnie z zapisem (w tym, uzasadnieniem do uchwały⁸) mpzp Chmielinko I oraz terenu górniczego kopalni kruszywa naturalnego (dalej: mpzp Chmielinko I), przewidziano pod lokalizację farmy wiatrowej tereny dla czterech siłowni wiatrowych, dla których moc nominalną energii elektrycznej ustalono na ok. 14 MW. Powierzchnia objęta tym planem obejmowała ok. 309 ha, co stanowiło 1,68% powierzchni całkowitej Gminy.

Na podstawie wniosku przyszłego inwestora i analizy zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania, Rada Miejska w Lwówku podjęła uchwałę⁹ o przystąpieniu do sporządzenia mpzp dla terenu farmy wiatrowej w obrębie geodezyjnym Brody oraz Bródki. W związku z wejściem w życie z dniem 16 lipca 2016 r. ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz prowadzoną korespondencją, na podstawie której nie można było stwierdzić jednoznacznie, iż lokalizacja planowanej farmy wiatrowej spełniałaby wymogi określone w ww. ustawie, Rada Miejska w Lwówku podjęła uchwałę¹⁰ o odstąpieniu od prac planistycznych.

(akta kontroli str. 19-128)

W okresie objętym kontrolą, w Strategii Rozwoju Gminy Lwówek obowiązującej na lata 2023-2030, nie określono warunków lokalizowania elektrowni wiatrowych.

(akta kontroli str. 806-811)

2. Warunki lokalizowania elektrowni wiatrowych na terenie Gminy Lwówek zostały natomiast określone w niżej wymienionych dokumentach:

- w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Lwówek, przyjęte uchwałą¹¹ Rady Miejskiej w Lwówku, w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy. Dokument ten określał wytyczne m.in. konserwatorskie dla lokalizacji elektrowni wiatrowych, a także wskazywał potencjalne obszary lokalizacji elektrowni wiatrowych, stanowiące równocześnie ich granice oddziaływania;

⁶ w brzmieniu obowiązującym do dnia 24 września 2023 r.

⁷ Uchwała nr XI/75/2015 Rady Miejskiej w Lwówku, z dnia 29 września 2015 r.

⁸ Uchwała nr LXII/319/2023 Rady Miejskiej w Lwówku, z dnia 30 marca 2023 r.

⁹ Uchwała nr XIII/92/2015 Rady Miejskiej w Lwówku, z dnia 26 listopada 2015 r.

¹⁰ Uchwała nr XLIX/305/2018 z dnia 20 września 2018 r.

¹¹ Uchwała nr XVIII/114/2011 z 29 grudnia 2011 r.

- w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przyjętym uchwałą¹² Rady Miejskiej w Lwówku, w sprawie uchwalenia terenu farmy wiatrowej mpzp Chmielinko II (dalej: mpzp Chmielinko II). W planie tym określono zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, a także zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Określono w nim również wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, a także ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;

- w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przyjętym uchwałą¹³ Rady Miejskiej w Lwówku, w sprawie uchwalenia mpzp Chmielinko I. W planie tym określono zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych. W dokumencie określono również granice terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł o mocy przekraczającej 100kW oraz granice ich stref ochronnych.

(akta kontroli str. 129-176)

3. Uchwalenie ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw¹⁴ z dniem 23 kwietnia 2023 r. nie spowodowało zmian i konsekwencji dla planów miejscowych dotyczących elektrowni wiatrowych, gdyż zostały one przyjęte jeszcze przed wejściem w życie tej ustawy.

(akta kontroli str. 198-202)

4. W okresie od listopada 2018 r. do maja 2024 r. (poprzednia kadencja Rady Miejskiej w Lwówku) Burmistrz Miasta i Gminy Lwówek nie dokonał oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz aktualności planów miejscowych Gminy, co było niezgodne z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵, o czym mowa jest w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 243-256)

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, burmistrz prowadził rejestr uchwał w sprawie uchwalenia lub zmiany planów miejscowych, jednak nie prowadził przewidzianego również w tym przepisie, rejestru wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 368-375)

5. Na podstawie złożonego wniosku przyszłego inwestora farmy wiatrowej oraz przeprowadzonej analizy zasadności przystąpienia do sporządzenia mpzp, w dniu 28 czerwca 2012 r. Rada Miejska w Lwówku podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia mpzp dla farmy wiatrowej Chmielinko I¹⁶ oraz mpzp Chmielinko II¹⁷.

(akta kontroli str. 115-123)

W okresie objętym kontrolą, Burmistrz Gminy kontynuował procedurę uchwalenia mpzp dla farmy wiatrowej Chmielinko I (mpzp dla farmy wiatrowej Chmielinko II został uchwalony przed okresem objętym kontrolą). Zgodnie z art. 17 pkt 1 ustawy

¹² Uchwała nr XI/75/2015 z dnia 29 września 2015 r.

¹³ Uchwała nr LXII/319/2023 z dnia 30 marca 2023 r.

¹⁴ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 553).

¹⁵ w brzmieniu obowiązującym do dnia 24 września 2023 r.

¹⁶ Uchwała nr XXIII/145/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r.

¹⁷ Uchwała nr XXIII/146/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz w prawidłowy sposób ogłosił o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania mpzp (poprzez publikację w prasie lokalnej, wywieszenie na tablicach ogłoszeń na terenie objętym sporządzanym aktem planowania przestrzennego oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, udostępnienie informacji na stronie internetowej Urzędu), a także przekazał informację o ww. ogłoszeniu wójtom i burmistrzom gmin, graniczących z obszarem Gminy Lwówek, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym. Burmistrz, zgodnie z art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zawiadomił o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego, określając termin składania wniosków do projektu planu miejscowego na 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Burmistrz zawiadomił w szczególności: Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu, Marszałka Województwa Wielkopolskiego – Geologa Wojewódzkiego i Zarząd Województwa Wielkopolskiego, Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, Starostwo Powiatowe w Nowym Tomyślu – Geologa Powiatowego i Powiatową Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną, Wojewodę Wielkopolskiego, Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Nowym Tomyślu, Okręgowy Urząd Górniczy, PGNiG S.A. Oddział w Zielonej Górze, Komendanta Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu i Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

(akta kontroli str.813-827)

6. Burmistrz wyjaśnił, że zakres prac planistycznych dotyczący procedowania, sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu farmy wiatrowej Chmielinko I został wykonany do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Dodał, że art. 15 ust. 7 pkt 1 ww. ustawy, wskazywał iż ta ustawa nie miała zastosowania do procedowania prac w powyższym zakresie, gdyż odbywało się ono wg przepisów dotychczasowych, bez konieczności stosowania kryterium odległościowego. Projekt ww. planu miejscowego został wyłożony po raz pierwszy do publicznego wglądu w terminie od 13 lipca 2016 r. do 3 sierpnia 2016 r., czyli przed datą 16 lipca 2016 r. (wejście w życie ww. ustawy).

(akta kontroli str. 803-804)

7. Na podstawie art. 17 pkt 6 lit. a i b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz zwrócił się do instytucji i organów właściwych do opiniowania i uzgodnienia projektu mpzp Chmielinko I dwukrotnie. W dniu 22 sierpnia 2013 r. wystąpił o opinię i uzgodnienie projektu mpzp Chmielinko I, wywołanego podjętą uchwałą Rady Miejskiej Lwówek nr XXIII/145/2012 z dnia 28 czerwca 2012 r., w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp Chmielinko I. Burmistrz zawiadomił w szczególności: Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Poznaniu, Marszałka Województwa Wielkopolskiego – Geologa Wojewódzkiego i Zarząd Województwa Wielkopolskiego, Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, Starostwo Powiatowe w Nowym Tomyślu – Geologa Powiatowego i Powiatową Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną, Wojewodę Wielkopolskiego, Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Nowym Tomyślu, Okręgowy Urząd Górniczy, PGNiG S.A. Oddział w Zielonej Górze, Komendanta Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu i Wielkopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

(akta kontroli str. 347-359)

W związku z uzyskaną odpowiedzią¹⁸ od Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Urząd podjął działania w celu odrolnienia gruntów położonych w obszarze mpzp Chmielinko I. Burmistrz Gminy wyjaśnił, że po uwzględnieniu opinii i uzgodnień instytucji i właściwych organów, dokonane zmiany w pierwotnym projekcie mpzp, w ocenie Urzędu, wymagały ponownego opiniowania i uzgodnienia projektu mpzp Chmielinko I. W dniu 21 marca 2016 r. Burmistrz zwrócił się ponownie do instytucji i organów właściwych do opiniowania i uzgodnienia projektu mpzp Chmielinko I.

(akta kontroli str. 628-629, 859-872)

8. W okresie objętym kontrolą, Rada Miejska w Lwówku uchwaliła jeden mpzp (Chmielinko I). W trakcie prowadzonych prac planistycznych, projekt mpzp Chmielinko I wraz z prognozą oddziaływania na środowisko był dwukrotnie wykładany do publicznego wglądu. Zgodnie z art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz w prawidłowy sposób zawiadomił o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu mpzp Chmielinko I¹⁹ (poprzez: publikację w prasie lokalnej, wywieszenie na tablicach ogłoszeń na terenie objętym sporządzanym aktem planowania przestrzennego oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, udostępnienie informacji na stronie internetowej Urzędu i w Biuletynie Informacji Publicznej) a także przekazał informację o ww. ogłoszeniu wójtom i burmistrzom gmin graniczących z obszarem Gminy Lwówek, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym. W ww. ogłoszeniach zawarto również informacje o organizacji spotkania otwartego w formie bezpośredniej. Burmistrz zorganizował spotkania otwarte zgodnie z art. 6e ust. 1 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. W spotkaniach tych udział wzięli²⁰: Sekretarz Gminy – Zastępca Burmistrza, przedstawiciele inwestora oraz Starszy specjalista do spraw planowania przestrzennego i ochrony środowiska Urzędu Miasta i Gminy Lwówek.

(akta kontroli str. 828-858)

Projekt planu mpzp Chmielinko I wraz z prognozą został wyłożony do publicznego wglądu w okresie od 13 lipca 2016 r. do 3 sierpnia 2016 r. Uwagi do planu można było składać do 17 sierpnia 2016 r., a uwagi do prognozy do 24 sierpnia 2016 r. W tym okresie do Urzędu zgłoszono 246 uwag do projektu mpzp Chmielinko I. Treść uwag wniesionych przez społeczeństwo dotyczyła przede wszystkim niedostosowania projektu mpzp Chmielinko I do przepisów wynikających z ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz warunków szkodliwych dla zdrowia w związku z pracą turbin wiatrowych. Z rozstrzygnięcia Burmistrza Miasta i Gminy Lwówek wynika, że wszystkie uwagi do projektu zostały odrzucone. W uzasadnieniu Burmistrz podał m.in., że zgodnie z art.15 ust. 6 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, do projektów aktów prawnych (mpzp Chmielinko I), w stosunku do których przed dniem wejścia w życie ww. ustawy doszło do wyłożenia, stosuje się przepisy dotychczasowe.

(akta kontroli str. 240-251, 257-336)

Projekt planu mpzp Chmielinko I wraz z prognozą, ponownie został wyłożony do publicznego wglądu w okresie od 3 do 25 listopada 2022 r., uwagi do projektu planu i prognozy można było składać do 28 grudnia 2022 r. Do projektu w tym okresie zgłoszono jedną uwagę zbiorczą. Uwagę złożyło „Stowarzyszenie Głos Chmielinka”, sprzeciwiając się dalszemu procedowaniu przedmiotowego planu. W uwadze tej zarzucono, że działające elektrownie wiatrowe przyczyniają się do zmian mikroklimatu i krajobrazu, emitują całodobowy hałas, infradźwięki i tworzą efekt migotania światła, co powoduje bóle głowy, gorsze samopoczucie, rozdrażnienie,

¹⁸ Decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi nr GZ.tr.057-602-160/14 z dnia 3 października 2014 r.

¹⁹ W dniu 5 lipca 2016 r., wyłożony plan w dniach od 13 lipca do 3 sierpnia 2016 r. oraz w dniu 22 października 2022 r., wyłożony plan w dniach od 3 do 25 listopada 2022 r.

²⁰ Co udokumentowano w postaci protokołu z przeprowadzonych spotkań.

zmęczenie i szumy uszu. W uwadze wskazano również, że obowiązuje nadal zasada 10H²¹ (art. 4 ust 1 pkt 2 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych²²). W rozstrzygnięciu z dnia 18 stycznia 2023 r. Burmistrz wskazał m.in., że przedmiotowa ustawa weszła w życie 16 lipca 2016 r., a projekt planu został wyłożony po raz pierwszy 13 lipca 2016 r., tzn. przed jej wejściem w życie, tym samym nie było obowiązku zachowania w projekcie planu odległości, na którą powołał się składający uwagę.

(akta kontroli str. 337-346)

Na skutek wystąpienia Burmistrza z dnia 22 sierpnia 2013 r. w sprawie opiniowania i uzgodnienia projektu mpzp Chmielinko I, uwagi złożyła Powiatowa Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna w Nowym Tomyślu oraz Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu. Uwagi wniesione do projektu planu przez Powiatową Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną w większości dotyczyły użytych w projekcie sformułowań i opisów, natomiast uwagi wniesione przez Dyrektora Ochrony Środowiska w większości dotyczyły prognozy oddziaływania na środowisko. Powyższe uwagi zostały uwzględnione w projekcie mpzp Chmielinko I.

(akta kontroli str. 659-687)

Na skutek wystąpienia Burmistrza z 21 marca 2016 r., w sprawie opiniowania i uzgodnienia projektu mpzp Chmielinko I, uwagi złożyła Powiatowa Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna w Nowym Tomyślu oraz Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Poznaniu. Uwagi wniesione do projektu planu przez Powiatową Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną w większości dotyczyły użytych sformułowań oraz wykreślenia niektórych informacji z projektu planu, natomiast Dyrektor Regionalny Ochrony Środowiska zaakceptował projekt planu wnosząc o uzupełnienia przedmiotowego dokumentu.

(akta kontroli str. 688-719)

9. Na terenach, na których w mpzp uchwalono budowę elektrowni wiatrowych, inwestor nie wystąpił na podstawie art. 37ea ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³ z wnioskiem o zmianę planu zagospodarowania na zintegrowany plan inwestycyjny.

(akta kontroli str. 243-250)

10. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Wojewodzie Wielkopolskiemu przedstawiono uchwały dotyczące mpzp Chmielinko I oraz Chmielinko II, w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

(akta kontroli str. 13-18, 250, 492)

10.1. W przypadku mpzp Chmielinko II, po podjęciu przez Radę Miejską w Lwówku uchwały w sprawie uchwalenia mpzp Chmielinko II, Urząd dostarczył dokumentację planistyczną Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 października 2015 r. Po otrzymaniu dokumentacji planistycznej, Wojewoda zawiadomił²⁴ Radę Miejską w Lwówku o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia jej nieważności, wskazując na naruszenie art. 14 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez ustalenie granic stref

²¹ Odległość, w której mogą być lokalizowane i budowane: elektrownia wiatrowa - od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, oraz budynek mieszkalny albo budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa - od elektrowni wiatrowej - jest równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatami (całkowita wysokość elektrowni wiatrowej).

²² Art. 4 ust. 1 w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 9.03.2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 553), tj. sprzed 23 kwietnia 2023 r.

²³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.).

²⁴ Zawiadomienie nr KN.I-4131.1.357.2015.4 z dnia 22 października 2015 r.

ochronnych od siłowni wiatrowych poza granicami obszaru objętego przedmiotowym planem. Na spotkaniu w dniu 3 listopada 2015 r. podjęta została przez Burmistrza Gminy próba wyjaśnienia Wojewodzie Wielkopolskiemu kwestii spornych oraz wystosowano pismo²⁵, w celu wyjaśnienia zarzutów podniesionych przez Wojewodę Wielkopolskiego. W dniu 18 listopada 2015 r. Wojewoda Wielkopolski złożył skargę na przedmiotową uchwałę w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym²⁶. Na powyższą skargę została sporządzona odpowiedź Gminy Lwówek²⁷. Wojewódzki Sąd Administracyjny, wyrokiem²⁸ z 23 marca 2016 r., stwierdził nieważność uchwały. W dniu 12 maja 2016 r., kancelaria adwokacka posiadająca pełnomocnictwo Burmistrza Gminy, złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, stwierdzającego nieważność w całości przedmiotowej uchwały. W dniu 18 stycznia 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę wojewody. W uzasadnieniu podał, że w zaskarżonej uchwale organ określił granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁹ oraz wyznaczył granice stref ochronnych przesądzając, że w tych strefach ustala się rolnicze zagospodarowanie i przeznaczenie terenu.

(akta kontroli str. 406-492)

Ponadto, na przedmiotową uchwałę, w toku prac planistycznych, w dniu 1 lutego 2016 r., do Urzędu wpłynęła skarga osoby fizycznej. Skarżący zarzucił m.in. naruszenie interesu prawnego (tj. znaczący spadek wartości nieruchomości oraz utrata wartości krajobrazowej). Odnosząc się do ww. skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił ją, swoje stanowisko uzasadniając brakiem naruszenia interesu prawnego strony skarżącej, co eliminuje możliwość merytorycznego badania trafności podniesionych zarzutów w zakresie naruszenia norm prawnych regulujących procedurę planistyczną i zasady uchwalania planu, co do naruszenia poszczególnych postanowień mpzp.

(akta kontroli str. 727-750)

W dniu 24 stycznia 2016 r., do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wpłynęła skarga na przedmiotową uchwałę od Stowarzyszenia „Głos Chmielinka”. Skarżący podniósł w niej niezgodności w oznaczeniach terenów znajdujących się w planie oraz brak sporządzenia studium krajobrazowo-widokowego. Jednocześnie złożył wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych. W związku z odmową zwolnienia skarżącego oraz brakiem uiszczenia opłaty sądowej w wysokości 500 zł, wskazanej przez referendarza sądowego, Wojewódzki Sąd Administracyjny skargę odrzucił. Wojewoda Wielkopolski, jeszcze w dniu 10 listopada 2015 r. opublikował ww. uchwałę w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

(akta kontroli str. 14, 720-726)

10.2. W przypadku mpzp Chmielinko I, po podjęciu przez Radę Miejską w Lwówku uchwały w sprawie uchwalenia mpzp Chmielinko I w dniu 27 kwietnia 2017 r., 11 maja 2017 r. Urząd przekazał dokumentację planistyczną Wojewodzie Wielkopolskiemu. Po jej otrzymaniu, Wojewoda Wielkopolski zawiadomił³⁰ Radę Miejską w Lwówku o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia jej nieważności. Rozstrzygnięciem³¹ nadzorczym Wojewoda Wielkopolski orzekł nieważność uchwały ze względu na istotne naruszenie prawa polegające m.in. na tym, że co do części gruntów rolnych nie uzyskano wymaganej w myśl art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określonej w art. 7 ust. 1 i ust. 2

²⁵ Pismo znak RG.6722.2015.KK

²⁶ Skarga KN-I.0552.35.2915.8 z dnia 18 listopada 2015 r.

²⁷ RG.6722.2012/2015.KK z dnia 22 grudnia 2015 r.

²⁸ IV SA/Po 1053/15 z dnia 23 marca 2016 r.

²⁹ Na dzień ogłoszenia wyroku przez NSA tj. 18 stycznia 2017 r.

³⁰ Zawiadomienie nr KN-I-4131.1.353.2017.8 z dnia 7 czerwca 2017 r.

³¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze brak daty pisma (wpływ do Urzędu 9 czerwca 2017 r.).

pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych³², zgody właściwego ministra na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze. Na skutek wniesionej w imieniu Gminy skargi, Wojewódzki Sąd Administracyjny, wyrokiem³³ z 16 listopada 2017 r. stwierdził nieważność uchwały w sprawie mpzp Chmielinko I i oddalił skargę Gminy, dzieląc w tym zakresie argumentację Wojewody. W związku z powyższym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, Burmistrz wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną, którą Sąd ten wyrokiem³⁴ z 16 maja 2018 r. oddalił³⁵.

Urząd sporządził nowy mpzp Chmielinko I, który został przyjęty Uchwałą³⁶ Rady Miejskiej w Lwówku w dniu 30 października 2019 r. Uchwała, wraz z dokumentami została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 14 listopada 2019 r. Wojewoda, pismem³⁷ z 11 grudnia 2019 r. ponownie zawiadomił Radę Miejską w Lwówku o wszczęciu postępowania nadzorczego. W rozstrzygnięciu³⁸ z 12 grudnia 2019 r. Wojewoda orzekł nieważność uchwały wskazując m.in. na istotne naruszenie przepisów prawa, polegające na zaniechaniu ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, co było konieczne ze względu na zakres wprowadzonych w kolejnym planie zmian (art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a także na ponowne przekroczenie obszaru terenu przeznaczonego na cele nierolnicze, na który uzyskano zgodę właściwego ministra. Na skutek skargi wniesionej przez Gminę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w dniu 14 września 2020 r. Sąd ten, ponownie stwierdził nieważność uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny podzielił stanowisko Wojewody Wielkopolskiego zawarte w rozstrzygnięciu nadzorczym, co do ww. zarzutów.

Wobec powyższego, Urząd sporządził nowy mpzp Chmielinko I, który został przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Lwówku w dniu 30 marca 2023 r. (uchwała ta nie była zaskarżana).

(akta kontroli str. 493-630)

W dniu 5 kwietnia 2023 r., Urząd przekazał dokumentację planistyczną mpzp Chmielinko I wraz z podjętą przez Radę Miejską w Lwówku uchwałą, Wojewodzie Wielkopolskiemu. W dniu 22 maja 2023 r. przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (poz.5300).

(akta kontroli str. 13-18)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynął wniosek dotyczący zmiany przeznaczenia gruntów będących częściowo w obszarze przeznaczonym pod elektrownie wiatrowe, na grunty umożliwiające budowę instalacji fotowoltaicznej, stacji transformatorowych oraz magazynów energii. Inwestor we wniosku podał również, iż planuje realizację hybrydowej instalacji OZE - energia z wiatru w połączeniu z energią ze słońca w ramach wspólnego przyłączenia kablowego.

(akta kontroli str. 397)

Rada Miejska w Lwówku, na podstawie ww. wniosku, podjęła dwie uchwały³⁹ w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów, które obejmują tereny farmy wiatrowej Chmielinko I. W uzasadnieniu do ww. uchwał, Burmistrz podał, że opracowanie planu umożliwi realizację dodatkowej instalacji odnawialnych źródeł – paneli fotowoltaicznych wraz z towarzyszącą infrastrukturą techniczną. Dodał, że plan pozwoli na ustalenie określonych zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ustalenie obsługi

³² Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 3 lutego 1995 r. (j.t. Dz. U. z 2024 r. poz. 82)

³³ Sygn. Akt II SA/Po 779/17 z dnia 16 listopada 2017 r.

³⁴ Sygnatura akt II OSK 837/18 z dnia 16 maja 2018 r.

³⁵ Pismo nr GZ.tr.057-602-160/14 z dnia 3 października 2014 r.

³⁶ Uchwała nr XIV/79/2019 z dnia 30 października 2019 r.

³⁷ Pismo nr KN-I.4131.1.516.2019.4 z dnia 11 grudnia 2019 r.

³⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 12 grudnia 2019 r.

³⁹ Uchwała nr II/13/2024 oraz Uchwała nr II/14/2024 z dnia 16 maja 2024 r.

komunikacji oraz uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i minimalizowanie konfliktów przestrzennych.

(akta kontroli str. 371, 398-405)

11. W okresie objętym kontrolą, Burmistrz rozpoczął prace planistyczne związane ze sporządzeniem i uchwaleniem Planu Ogólnego Gminy Lwówek. Rada Miejska w Lwówku, w dniu 4 kwietnia 2024 r., podjęła uchwałę⁴⁰ w sprawie przystąpienia do sporządzenia Planu Ogólnego Gminy Lwówek.

(akta kontroli str. 368-370, 375-376)

Burmistrz Gminy poprzez obwieszczenie z dnia 30 kwietnia 2024 r. zawiadomił społeczeństwo o podjęciu ww. uchwały i ogłosił (w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na swojej stronie podmiotowej), możliwość składania wniosków do niniejszego planu do dnia 31 maja 2024 r.

(akta kontroli str. 377)

W toku prac planistycznych, na podstawie art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Burmistrz Gminy zawiadomił o podjęciu ww. uchwały instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu. Burmistrz wystąpił również o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko miejscowego Planu Ogólnego Gminy Lwówek do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz do Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Nowym Tomyślu.

(akta kontroli str. 378-382)

Burmistrz Gminy zawiadomił społeczeństwo o przystąpieniu do sporządzenia Planu Gminy Lwówek oraz o przystąpieniu do przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dotyczącej ww. projektu Planu Ogólnego. W okresie od 30 kwietnia 2024 r. do 31 maja 2024 r. do Urzędu wpłynęło 76 wniosków. W czasie prowadzenia czynności kontrolnych NIK w Urzędzie, wszystkie wnioski dotyczące zmian przeznaczenia gruntów w Planie Ogólnym oraz odpowiedzi instytucji zostały przekazane urzadnikowi w celu dokonania analizy.

(akta kontroli str. 383-385)

Burmistrz Gminy wyjaśnił, że na obecnym etapie prowadzonych prac planistycznych (zawiadomień instytucji i społeczeństwa o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego oraz trwającej analizy otrzymanych 76 wniosków od osób prywatnych), projekt Planu Ogólnego Gminy Lwówek nie został jeszcze sporządzony. Dodał, że założeniem Urzędu jest aby projekt Planu Ogólnego regulował kwestie dotyczące lokalizowania elektrowni wiatrowych, których szczegóły będą znane na późniejszym etapie prac planistycznych.

(akta kontroli str. 367,370)

12. W kontrolowanym okresie w żadnej z gmin ościennych nie podjęto uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego przewidującego lokalizowanie elektrowni wiatrowych na terenie danej gminy.

(akta kontroli str. 859-862)

13. W okresie objętym kontrolą, żadna gmina sąsiadująca⁴¹ z Gminą Lwówek nie wnioskowała o przyjęcie planu miejscowego, o którym mowa w art. 7 ust. 3 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Kontrolowana Gmina, we wskazanym okresie, uchwał w tym zakresie nie podejmowała.

(akta kontroli str. 249-250, 751-764)

⁴⁰ Uchwała nr LXXX/400/2024 z dnia 4 kwietnia 2024 r.

⁴¹ Gmina Kuślin, Duszniki, Kwilcz, Miedzichowo, Nowy Tomyśl, Pniewy, Międzychód.

14. Zgodnie z wyjaśnieniami burmistrza *nie zidentyfikowano barier czy problemów w zakresie warunków lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych mogących ograniczyć rozwój energetyki wiatrowej w Polsce lub na obszarze Gminy.*

(akta kontroli str. 368-373)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (ust. 1) w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta miał obowiązek dokonania analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, oceny postępów w opracowywaniu planów miejscowych i opracowania wieloletnich programów ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67 tejże ustawy oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta miał również obowiązek przekazania radzie gminy wyników analiz, o których mowa w ust. 1 wskazanego przepisu, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady⁴² (ust. 2). W okresie od listopada 2018 r. do maja 2024 r. (poprzednia kadencja władz samorządowych) nie dokonano oceny aktualności studium i planów miejscowych Gminy, co skutkowało również niewywiązaniem się z obowiązku wynikającego z dyspozycji ust. 2 wskazanego wyżej przepisu.

Burmistrz wyjaśnił, że ostatnia ocena aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz mpzp Gminy Lwówek została przyjęta uchwałą⁴³ Rady Miejskiej w Lwówku w dniu 8 lutego 2018 r. Dodał, że przyjmując rok sporządzenia oceny oraz uwzględniając koszty związane ze sporządzeniem ww. oceny, uznano że kolejną ocenę można wykonać i przedstawić w następnej kadencji.

(akta kontroli str. 243-246)

NIK wskazuje, że wymóg dokonania analizy zmian wskazanych dokumentów co najmniej raz w trakcie trwania kadencji rady gminy, wynika wprost z powyższego przepisu.

2. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie prowadził rejestru wniosków o sporządzenie lub zmianę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co było niezgodne z art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Burmistrz wyjaśnił, że Urząd nie prowadzi odrębnego rejestru wniosków o sporządzenie lub zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dodał, że przedmiotowe wnioski są rejestrowane i nadawany jest im bieżący numer sprawy w Referacie Gospodarczym na stanowisku Starszego specjalisty do spraw planowania przestrzennego i ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 370-371, 390-396)

⁴² Przepis w brzmieniu sprzed nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzonej z dniem 24 września 2023 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688). Od tej daty, w brzmieniu: (ust. 1) „W celu oceny aktualności **planu ogólnego** i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania, z uwzględnieniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego lub planu ogólnego”. „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa w ust. 1, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady (ust. 2)”.

⁴³ Uchwała nr XLII/255/2018 z dnia 8 lutego 2018 r.

NIK wskazuje, że co prawda, wnioski o sporządzenie lub zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego były rejestrowane na zasadach właściwych dla ogółu pism wpływających do ww. komórki organizacyjnej, jednakże rejestr ten, zawierał również inne wnioski i informacje niezwiązane z miejscowymi planami, co nie odpowiadało wskazanemu powyżej przypisowi.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Dokonywanie analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, oceny postępu w opracowywaniu planów miejscowych, z uwzględnieniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego lub planu ogólnego, co najmniej raz w okresie kadencji rady.
2. Założenie i prowadzenie odrębnego rejestru wniosków o sporządzenie lub zmianę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Poznaniu. 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 wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 12 lipca 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler:
Piotr Kręt
specjalista k.p.
/podpisano elektronicznie/

p.o. Dyrektor
z up. p.o. Wicedyrektor
Delegatury NIK w Poznaniu
dr Zuzanna Kaźmierczak
/podpisano elektronicznie/