



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-15-08/2013

P/13/189

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/189 – Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Ewa Róg, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87864 z dnia 09.09.2013 r. (dowód: akta kontroli str.1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Białogardzie, ul. Wileńska 8, 78-200 Białogard , dalej „Urząd”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Niechciał, Wójt Gminy Białogard od 7 czerwca 1990 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ Urząd w zakresie działań dotyczących lokalizacji i budowy farm wiatrowych w okresie 2009-2013 (I półrocze).

Powyższą ocenę uzasadnia: przestrzeganie procedur związanych z opracowywaniem i uchwalaniem zmian Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Białogard (dalej „Studium”) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej „mpzp”); przestrzeganie zasad związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych w zakresie środowiskowych uwarunkowań wyrażania zgody na realizację przedsięwzięć dotyczących siłowni wiatrowych; przeprowadzanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przy uchwalaniu mpzp oraz zapewnienie społeczeństwu udziału w prowadzonych postępowaniach, związanych z lokalizacją siłowni wiatrowych na etapie prac planistycznych jak i wydawania decyzji środowiskowych.

Uwagi NIK dotyczyły niezwezwania postępowania poprzedzającego wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przy planowanej lokalizacji farm wiatrowych oraz nienależności na inwestora w tych decyzjach obowiązku sporządzania i przedkładania analizy porealizacyjnej zawierającej wyniki pomiarów i analizy hałasu w strefie ich oddziaływania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1.Działania organów gminy w zakresie tworzenia i dokonywania zmian w dokumentach zagospodarowania przestrzennego gminy związanych z budową farm wiatrowych..

1.1.Studium, strategia rozwoju gminy i mpzp

Opis stanu
faktycznego

Biuro Ekspertyz Finansowych, Marketingu i Consultingu UNICONSULT S.C. w Warszawie, w czerwcu 2000 r. opracowało Strategię Rozwoju Gminy Białogard. Strategia przyjęta została uchwałą Rady Gminy Nr XXX/156/01 z 12.02.2001 r.

(dowód: akta kontroli str.4 - 5)

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

W ww. dokumencie określone zostały główne cele strategiczne gminy do 2015 r., których realizację skatalogowano w 5 strefach rozwoju, obejmujących od 3 do 9 zadań, w tym m.in. w strefie rozwoju gospodarczego (9 zadań) uwzględniono zadanie 1A-2 Stworzenie zasobu gruntów inwestycyjnych oraz zadanie 1A-3 – Promocja gminy wobec inwestorów.

(dowód: akta kontroli str. 6 - 18)

Realizacja ww. zadania 1A-2 miała na celu utworzenie gminnego zasobu gruntów inwestycyjnych poprzez: wykup przez gminę działek od osób fizycznych, stworzenie wspólnej oferty inwestycyjnej przez właścicieli działek z organizacyjną pomocą gminy oraz utworzenie przez właścicieli gruntów spółki prawa handlowego, co w konsekwencji stanowić miało bazę do pozyskania inwestycji zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 19 - 22)

W przyjętym uchwałą Rady nr XXXVIII/236/06 z 26.04.2006 r. Programie Ochrony Środowiska dla Gminy Białogard na lata 2005 – 2008 z perspektywą na lata 2009 – 2012, w dziale 4 Założenia wyjściowe programu ochrony środowiska, pkt. 4.2. Stan i kierunki rozwoju gospodarczego i demograficznego gminy, ppkt.1 -Podstawowy kierunek rozwoju sieci elektroenergetycznej, uwzględniono możliwość budowy systemów niekonwencjonalnych wytwarzania energii elektrycznej, tj. siłowni wiatrowych i elektrowni wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 23 – 30)

Na podstawie uchwały Rady XII/63/1999 z 20.09.1999 r., przystąpiono do opracowania Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego terenu gminy Białogard. W Studium przyjętym uchwałą Rady Gminy Nr VIII/58/03 z 16.05.2003 r. uwzględniono lokalizację na terenie gminy Białogard farm wiatrowych. W części graficznej, jako tereny pod lokalizację elektrowni wiatrowych przewidziano rejon wsi Łęczno, Nawino, Czarnowęsy i Byszyno.

(dowód: akta kontroli str.31-39)

W 2006 r. na podstawie uchwały Rady nr XXXXIII/294/06 z 16.10.2006 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmian Studium, przystąpiono do prac w zakresie wyznaczenia terenów pod lokalizację małych farm wiatrowych w obrębie Łęczno i Kościernica. Rada uchwałą nr XIV/90/07 z 24.10.2007 r. przyjęła proponowane zmiany w Studium.

(dowód: akta kontroli str.40 - 54)

Na podstawie uchwały Rady nr XXV/151/08 z 30.09.2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium, wdrożono prace nad jego zmianą w celu wyznaczenia terenów pod lokalizację farm elektrowni wiatrowych w obszarze administracyjnym gminy (farmy: „Podwilcze”, „Gruszewo”, „Rzyszczewo”, „Nasutowo”, „Kościernica”, „Lulewice-Redlino”), oraz terenów wydobywania kruszywa w obrębie miejscowości Podwilcze.

W uzasadnieniu do projektu ww. uchwały podano: „*Proponowane zmiany Studium mają na celu uaktualnienie lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, dotyczących kierunków rozwoju infrastruktury technicznej, rozwoju struktury przestrzennej gminy oraz zmian w przeznaczeniu terenów, w związku z wnioskiem firmy ENTERTRAG POLSKA Sp. z o.o. Spółka ta wystąpiła z wnioskiem o wyznaczenie w Studium terenów pod lokalizację farm elektrowni wiatrowych w 6 obszarach, których zakres określony został w załącznikach graficznych nazwanych roboczo: Podwilcze, Rzyszczewo, Gruszewo, Kościernica, Nasutowo, Lulewice-Redlino. Wnioskowane tereny stanowią w chwili obecnej obszary otwarte, z dominującą funkcją upraw rolnych i łąk o dobrej ekspozycji pod kątem wykorzystania energii wiatru. Planowanie inwestycji w zakresie budowy elektrowni*

wiatrowych na terenie gminy Białogard wiąże się z różnorodnymi korzyściami, a w szczególności z:

- powstaniem nowego źródła dochodów np. z tytułu podatku od nieruchomości,
- wybudowaniem nowych dróg dojazdowych do pól uprawnych,
- dwufunkcyjnym wykorzystaniem terenów rolnych, bez znaczącego uszczerbku dla powierzchni ziemi uprawnej,
- powstanie dodatkowych miejsc pracy dla mieszkańców gminy,
- proekologiczną promocją wizerunku gminy, otwartej na współpracę z inwestorami,
- promowanie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł."

(dowód: akta kontroli str. 55 - 57)

Wprowadzone zmiany przyjęte zostały uchwałą Rada Gminy Nr XLII/294/10 z 27.05.2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 58 – 59)

Kolejna zmiana Studium dokonana została na mocy uchwał nr XXXVIII/234/09 z 30.09.2009 r. o przystąpieniu do sporządzenia zmiany Studium polegającej na przeznaczeniu pod lokalizację elektrowni wiatrowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą obszarów w obrębach Białogórzyno, Żeleźno, Pomianowo, Dargikowo, Dębczyno, Gruszewo oraz uchwały nr XVI/103/2012 z 31.01.2012 r. o przyjęciu jego zmian.

(dowód: akta kontroli str. 60 – 67)

Na podstawie art. 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², zwanej dalej „Uopp”, Wójt gminy w przypadku wprowadzanych ww. zmian dochował obowiązującej w tym zakresie procedury, tj.:

- zamieścić w prasie lokalnej³ ogłoszenia o przystąpieniu do zmiany Studium polegającej na wyznaczeniu terenów pod lokalizację elektrowni wiatrowych,
- w biuletynie informacji publicznej (dalej „BIP”) oraz na tablicy ogłoszeń w Urzędzie⁴ i tablicach ogłoszeń sołectw Dargikowo, Dębczyno, Gruszewo, Białogórzyno, Żeleźno i Pomianowo⁵ zamieścić obwieszczenia o przystąpieniu do zmian w Studium,
- zawiadomił instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu zmian Studium w tym m.in. RZGW⁶, ZWKZ⁷, Starostwo Powiatowe w Białogardzie, Wojewodę Zachodniopomorskiego, Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego, wójtów i burmistrzów gmin ościennych, wraz z informacją o 21 dniowym terminie wnoszenia wniosków w przedmiocie projektowanych zmian w Studium,
- po uwzględnieniu uwag zgłoszonych w trakcie opiniowania przez RZGW w zakresie lokalizacji ujęcia wody podziemnej Dębczyno oraz ZWKA w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami, a także Gaz-System S.A. w zakresie lokalizacji gazowych sieci przesyłowych, przystąpił do opracowania projektu zmian Studium,
- z chwilą uzyskania pozytywnej opinii komisji urbanistycznej przekazał opracowany projekt zmian Studium do opiniowania i uzgodnień,
- po uzyskaniu wymaganych opinii i uzgodnień (m.in. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie (dalej „RDOŚ”), Starostwa, Gminnej Komisji Urbanistycznej, RZGW, Zarządu Województwa i Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Białogardzie (dalej „PPIS”), zamieścić w prasie lokalnej⁸ ogłoszenia o wyłożeniu projektu Studium do publicznej wiadomości,

² Dz. U. z 2012, poz. 647 j.t. ze zm.

³ Głos Koszaliński, w dniach 08.01.2009 r. oraz 10.11.2009 r.

⁴ od 5.11. do 27.11.2009 r. oraz od 19.12 do 20.02.2009 r.)

⁵ od 2.01. do 20.02.2009 r. i od 5.11. do 27.11.2009 r.

⁶ Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie

⁷ Zachodniopomorski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Szczecinie

⁸ Głos Koszaliński z 25.02.2010 r. i 02.11.2011 r.

- w BIP oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu i tablicach ogłoszeń sołectw zamieścił na 7 dni przed wyłożeniem⁹ obwieszczenia o wyłożeniu projektu Studium do publicznej wiadomości na okres 21 dni, wyznaczając jednocześnie terminy na wnoszenie uwag przez zainteresowane podmioty,
- zorganizował w dniach 4.01.2011 r. oraz 15.12.2011 r. dyskusje publiczne w związku z projektami zmian Studium; które nie odbyły się z uwagi na brak innych osób i stron niż przedstawiciel Urzędu i zespoły projektowe,
- przedłożył Radzie Gminy projekt zmian Studium do uchwalenia.

(dowód: akta kontroli str. 68 – 95 i 353)

Studium dopuszczało realizację elektrowni wiatrowych dla obszarów ewidencyjnych Kościernica, Łęczno i Nawino oraz obrębów: Lulewice, Redlino, Nasutowo, Zagórze, Kamosowo, Podwilcze, Laski, Gruszewo, Rzyszczewo, Czarnowęsy, Byszyno, Pękanino, Dargikowo, Pomianowo, Białogórzyno, Żeleźno, Gmina i dla tych terenów Rada w latach 2007-2010 uchwaliła 3 mpzp¹⁰.

W ww. uchwałach o przyjęciu mpzp zawarte zostały ustalenia dotyczące m.in.:

- obowiązku zabezpieczenia środowiska przyrodniczego przed emisją szkodliwych fal elektromagnetycznych, porażenia prądem i ładunkami elektrostatycznymi,
- obowiązku prowadzenia monitoringu tras migracji ptaków wędrownych i awifauny lęgowej,
- konieczności przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko,
- zasady zagospodarowania terenu w tym: maksymalną wysokość wież i średnic wirników, moc poszczególnych elektrowni i moc łączną każdej z nich, dopuszczalny emitowany poziom hałasu, powierzchnię zabudowy każdej z elektrowni, minimalną odległość między wieżami (300 m – 350 m), minimalną odległość od zabudowy związanej ze stałym pobytem ludzi (400 m dla farm Podwilcze, Rzyszczewo, Gruszewo, Nasutowo, Lulewice oraz 500 m dla farm pozostałych), zachowanie minimalnych odległości wież od dróg gminnych i powiatowych odpowiednio 50 m i 80 m. Przyjęcie wskazanych odległości od zabudowy związanej ze stałym pobytem ludzi argumentowano spełnieniem w taki sposób warunków wynikających z norm dopuszczalnego poziomu hałasu.
- zmiany przeznaczenia użytkowania gruntów rolnych na cele nierolnicze w granicach fundamentów poszczególnych wież oraz dróg i placów montażowych.

(dowód: akta kontroli str. 98-101, 113–123, 138-148, 154-173)

Wójt po podjęciu przez Radę uchwał o przystąpieniu do sporządzania mpzp, na podstawie art. 17 Uopp, dochował obowiązującej procedury przy opracowaniu mpzp:

- zamieścił w prasie lokalnej (Głos Koszaliński) ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzania danego mpzp,
- na tablicy ogłoszeń w Urzędzie i tablicach ogłoszeń sołectw zamieścił obwieszczenia o przystąpieniu do opracowania mpzp,
- zawiadomił instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu mpzp, m.in. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie, Urząd Marszałkowski w Szczecinie, RZGW, ZWKZ, wraz z informacją o 21 dniowym terminie wnoszenia uwag i wniosków,

⁹ od 1.03.2010 r. do 25.05.2010 r. oraz od 02.11.2011 r. do 21.01.2012 r.

¹⁰ Uchwały Rady: nr XXVII/156/08 z 2.09.2009 r dla obrębu ewidencyjnego Kościernica; nr L/311/2010 z 23.09.2010 r. dla obrębów ewidencyjnych Łęczno i Nawino; nr XVII/111/2012 z 16.03.2012 r. dla obrębów ewidencyjnych Białogórzyno, Żeleźno, Pomianowo, Dargikowo, Dębczyno, Gruszewo.

- po uwzględnieniu uwag zgłoszonych w trakcie opiniowania – uwaga PPIS o konieczności sporządzania raportów oddziaływania na środowisko - przystąpił do opracowania projektów mpzp,
- opracował prognozy skutków finansowych uchwalenia każdego z mpzp,
- sporządził w odniesieniu do wszystkich mpzp prognozy oddziaływania na środowisko,
- po uzyskaniu wymaganych opinii i uzgodnień, w tym RDOŚ i PPIS zamieścił w prasie lokalnej (Głos Koszaliński) ogłoszenia o wyłożeniu projektów mpzp do publicznej wiadomości,
- na tablicy ogłoszeń Urzędu i tablicach ogłoszeń sołectw zamieścił na 7 dni przed wyłożeniem obwieszczenia o wyłożeniu projektów mpzp do publicznej wiadomości na okres 21 dni, wyznaczając jednocześnie termin na wnoszenie uwag przez zainteresowane podmioty,
- zorganizował dyskusje publiczne w związku z projektami mpzp; w dyskusji nt. mpzp obrębu Kościernica uczestniczyło 6 osób (przedstawiciel gminy, projektant, inwestorzy- 2 osoby oraz właściciele gruntów przyległych – 2 osoby), które nie wniosły żadnych uwag,
- przedłożył Radzie projekty mpzp do uchwalenia.

(dowód: akta kontroli str. 174 – 189)

Zgodnie z przepisem art. 20 ust. 2 Uopp, Wójt przedłożył Wojewodzie uchwały dotyczące uchwalenia ww. mpzp wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych, celem oceny ich zgodności z przepisami prawa oraz opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 190 - 194)

W stosunku do uchwały Nr XXXVII/224/09 z 2.09.2009 r. Wojewoda stwierdził nieważność uchwały i odmówił jej opublikowania. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (dalej „WSA”) uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody, a Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną.¹¹

(dowód: akta kontroli str.195 - 215)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko.

Opis stanu
faktycznego

Wójt - w ramach prac nad zmianami Studium i stosownie do treści art.46 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹², zwanej dalej „ustawą z 2008 r.” - przeprowadził strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko.

W styczniu 2009 r. i w listopadzie 2009 r., w związku z procedurą zmiany Studium zainicjowaną uchwałami Rady z 30.09.2008 r. i z 30.09.2009 r., Wójt gminy działając na podstawie art. 53 w związku z art. 57 i art. 58 ustawy z 2008 r., wystąpił do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej „RDOŚ”) w Szczecinie oraz do Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Szczecinie (dalej „PWIS”) o określenie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko dla ww. dokumentu planistycznego.

¹¹ Wojewoda w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego - w dniu 12.10.2009 r. pismem NK.4.PZ.0911/59/09 stwierdził nieważność ww. uchwały zarzucając naruszenie przepisu art. 9 ust.4 Uopp i odmówił jej opublikowania. Na wniosek Rady Gminy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody uchylił wyrokiem sygn. Akt II SA/Sz 1401/09 z 25.02.2009 r., stwierdzając zgodność zapisów mpzp z treścią Studium, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem OSK 1213/10 z 20.08.2010 r. oddalił skargę kasacyjną Wojewody uzasadniając: „Skarga nie ma usprawiedliwionych podstaw.”

¹² Dz. U. z 2013 r. , poz. 1235 j.t. ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 236 - 241, 245-253)

Na podstawie uzyskanych informacji, w sierpniu 2009 r. i w 2011 r. po uwzględnieniu wymogów zgłoszonych przez RDOŚ, w tym m.in. umieszczenie informacji o oddziaływaniu skumulowanym na obszary przyrodniczo cenne, w połączeniu z innymi farmami wiatrowymi, jeżeli istnieją w okolicy, opracowane zostały prognozy oddziaływania na środowisko ustaleń zmiany Studium w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Prognozy te zawierały wszystkie wymagane elementy, określone w art. 51 ust. 2 ustawy z 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 242 - 244, 254-256)

Prognozy oddziaływania na środowisko sporządzone zostały także w odniesieniu do opracowanych mpzp dla obszaru lokalizacji elektrowni wiatrowych – obręb ewidencyjny: Kościernica; Łęczno i Nawino; Lulewice, Redlino, Nasutowo, Zagórze, Podwilcze, Łęczno, Laski, Gruszewo, Nawino, Ryszczewo, Czarnowęsy, Byszyno, Pękanino, Kościernica, Dargikowo, Pomianowo; Białogórzyno, Żeleźno, Pomianowo, Dargikowo, Dębczyno, Gruszewo. Wójt przed sporządzeniem prognoz dokonał uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości tych opracowań z RDOŚ oraz PPIS. Sporządzone prognozy zawierały wszystkie wymagane elementy, określone w art. 51 ust. 2 ustawy z 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 257 - 318)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.3. Koszty prac planistycznych, związanych ze zmianami w Studium i opracowaniem mpzp.

Opis stanu
faktycznego

Koszty prac planistycznych dotyczące zmian w Studium oraz sporządzania mpzp, w tym koszty towarzyszące tym opracowaniom (koszty ogłoszeń prasowych, obwieszczeń itp.) finansowane były ze środków pochodzących z budżetu Gminy Białogard. Łącznie w latach 2009 – 2013 (I półrocze) na zadania te ze środków budżetowych Gminy wydatkowano 149.257,60 zł, w tym w 2009 r. – 23.814,60 zł, w 2010 r. – 37.055,0 zł, w 2011 r. – 76.088,0 zł, w 2012 r. – 12.300 zł.

Według oświadczenia Wójta, „Gmina Białogard nie otrzymywała darowizn finansowych i rzeczowych w związku z przystąpieniem przez Gminę do sporządzania zmian Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.”

(dowód: akta kontroli str. 319 i 355)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie tworzenia i dokonywania zmian w dokumentach zagospodarowania przestrzennego związanych z budową farm wiatrowych.

2. Działania organów gminy w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i ochronie zdrowia zwierząt i ludzi.

2.1. Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach. Raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009 – 2013 (I półrocze) Wójt wydał łącznie 9 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, zwanymi dalej „decyzjami środowiskowymi”, związanych z realizacją elektrowni wiatrowych.

W roku 2011, 1 decyzję środowiskową na realizację siłowni wiatrowej Kościernica II, polegającej na budowie dwóch turbin wiatrowych o mocy do 3 MW każda w obrębie ewidencyjnym Kościernica, wydał RDOŚ Oddział Terenowy w Koszalinie. Wydanie przedmiotowej decyzji przez RDOŚ wynikało z faktu, że inwestycja częściowo zlokalizowana była na terenie zamkniętym (teren PKP), tj. decyzja wydana została zgodnie z art. 75 ust.1 pkt 1 lit. b ustawy z 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 320 - 321)

Kontrolą objęto dokumentację poprzedzającą wydawanie decyzji środowiskowych dla 3 wybranych do kontroli lokalizacji siłowni wiatrowych:

1. Elektrownia wiatrowa polegająca na budowie 15 turbin wraz z infrastrukturą towarzyszącą w obrębie ewidencyjnym Łęczno (działki nr 304/1, 313/1, 377/1, 340, 341, 663, 664) i Nawino (działki nr 108/20, 108/24, 110, 113/4, 114/6),
2. Elektrownia wiatrowa polegająca na budowie 3 turbin w raz z infrastrukturą towarzyszącą w obrębie ewidencyjnym Łęczno (działki nr 344/1, 373/1, 376/2),
3. Elektrownia wiatrowa polegająca na budowie 16 turbin wraz z infrastrukturą towarzyszącą w obrębie ewidencyjnym Gruszewo (działki nr 1, 13), Dębczyno (działki nr 292/1, 303/4), Dargikowo (działki nr 314/1, 194/1, 343, 345/1, 416/2), Pomianowo (działki nr 4/23), Białogórzyno (działki nr 458, 396/3, 397/1, 530/1), Żeleźno (działki nr 86, 343/1).

Analiza przedmiotowej dokumentacji wykazała, że do Urzędu zostały złożone przez inwestorów wnioski o wydanie decyzji środowiskowych,

- a) wniosek z dnia 05.09.2008 r. dla przedsięwzięcia polegającego na budowie 17 turbin wiatrowych wraz z drogami dojazdowymi i infrastrukturą elektroenergetyczną w obrębie Łęczno i Nawino (pismem z dnia 12.03.2009 r. inwestor zrezygnował z budowy 2 turbin na działkach nr 377/1 i nr 340 w obrębie Łęczno, wnioskując jednocześnie o wydanie decyzji środowiskowej na 15 turbin),
- b) wniosek z dnia 06.02.2008 r. pod projektowaną budowę 3 siłowni wiatrowych wraz z niezbędną infrastrukturą w obrębie ewidencyjnym Łęczno,
- c) wniosek z dnia 27.07.2009 r. dla projektowanej elektrowni wiatrowej, tj. budowie 16 turbin w obrębach: Gruszewo, Dębczyno, Dargikowo, Pomianowo, Białogórzyno, Żeleźno.

We wszystkich ww. przypadkach Wójt wydał postanowienie o obowiązku sporządzenia przez wnioskodawców raportu o oddziaływaniu na środowisko.

Analiza treści raportów o oddziaływaniu na środowisko sporządzonych do wniosków o wydanie decyzji środowiskowych na realizację ww. inwestycji wykazała, że spełniały one wymogi przepisu art. 52 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej „Poś”)¹³ oraz w art. 66 ust.1 ustawy z 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 323 - 334)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Prawidłowość wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z zakresu energetyki wiatrowej

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009 – 2013 do Urzędu wpłynęło 10 wniosków w sprawie wydania decyzji środowiskowej związanych z budową farm wiatrowych. W 9 przypadkach Wójt wydał postanowienia o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i sporządzeniu raportu, a po ich sporządzeniu i przedłożeniu wydał decyzje środowiskowe.

W okresie kontrolowanym 4 decyzje środowiskowe, wydane dla farm wiatrowych „Rzyszczewo”, „Gruszewo”, „Lulewice”, „Podwilcze”, Fundacja Instytut Kajetana

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 132 j.t. ze zm.

Koźmiana w Warszawie (dalej „Fundacja”) zaskarżyła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie (dalej „SKO”). SKO utrzymało w mocy 3 decyzje środowiskowe wydane przez Wójta. W jednym przypadku (dot. farmy „Podwilcze”), SKO w dniu 31.07.2012 r. - z uwagi na uchybienia formalne - uchyliło decyzję wydaną przez Wójta i przekazało do ponownego rozpatrzenia.

Na 3 decyzje SKO, dotyczące farm „Rzyszczewo”, „Gruszewo”, „Lulewice”, Fundacja złożyła skargi do WSA. W wyniku wszczętych 3 postępowań sądowych w sprawie skargi dot. farmy „Rzyszczewo”, WSA, wyrokiem z 25.04.2013 r. skargę oddalił. Pozostałe dwa postępowania w sprawie farm „Gruszewo” i „Lulewice” znajdują się w toku rozpatrywania sądowego.

(dowód: akta kontroli str. 320- 321)

Szczegółowa analiza wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych i wszczętych w tej sprawie postępowań, zakończonych wydaniem decyzji środowiskowych dla ww. 3 zadań inwestycyjnych wykazały, że:

- do wniosków o wydanie decyzji środowiskowych załączono dokumenty wymagane przepisami art. 46a ust. 4 *Poś* i art. 74 ust. 1 *ustawy z 2008 r.*, w tym kopie mapy ewidencyjnej obejmującej przewidywany teren realizacji przedsięwzięć oraz informacje o planowanym przedsięwzięciu,
- w toku postępowania dochowano 30 dniowego terminu od dnia wszczęcia postępowania do wydania postanowienia o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
- wydane decyzje środowiskowe zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami art. 107 Kpa,
- na inwestorów nie nałożono obowiązku dokonywania pomiarów poziomu hałasu w analizie porealizacyjnej, o której mowa w art. 56 ust. 4 pkt 2 *Poś* i art. 82 ust. 1 pkt 5 *ustawy z 2008 r.*

(dowód: akta kontroli str. 335 - 337)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK formułuje następujące uwagi związane z procedurą i wydawaniem decyzji środowiskowych:

1. W decyzjach środowiskowych dotyczących 3 badanych farm wiatrowych stwierdzono, że Wójt nie nałożył na inwestorów (wnioskodawców) obowiązku przeprowadzania i przedkładania analizy porealizacyjnej zawierającej wyniki pomiarów hałasu emitowanego przez turbiny wiatrowe, mimo uprawnienia zawartego w art. 56 ust. 4 pkt 2 *ustawy Poś* i i art. 82 ust. 1 pkt 5 *ustawy z 2008 r.*

(dowód: akta kontroli str. 335 i 337)

W wyjaśnieniach złożonych w sprawie braku zapisów w analizowanych decyzjach środowiskowych dotyczących badanych 3 farm wiatrowych w zakresie obowiązków porealizacyjnych inwestora, Wójt stwierdził, że: *„W chwili gdy organ wydawał przedmiotowe decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach w myśl obowiązujących przepisów nie było obowiązku nakładania na inwestora porealizacyjnych pomiarów emisji hałasu w strefie oddziaływania . Ustalenie takiego obowiązku zależało od uznania organu. Organ nie ustalił wówczas takiego obowiązku mając na względzie fakt, że planowane elektrownie wiatrowe usytuowane były w znacznej odległości od terenów zabudowy i terenów chronionych. W tym zakresie organ kierował się treścią raportu o oddziaływaniu na środowisko.(...)”*

(dowód: akta kontroli str. 355)

2. Wydanie 3 decyzji środowiskowych dotyczących 3 farm wiatrowych nastąpiło odpowiednio po 407, 197 i 121 dniach od wszczęcia postępowania.

Pozostałe 6 decyzji środowiskowych związanych z lokalizacją i budową farm wiatrowych zostało wydanych po upływie 449 dni (decyzja dla farmy Kościernica), 625 dni (decyzje dla farm Gruszewo i Redlino), 655 dni (decyzja dla farmy Ryzyszczewo), 653 dni (decyzja dla farmy Podwilcze) i 859 dni (decyzja dla farmy Nasutowo) od daty złożenia wniosku. Niestosowano zawieszenia postępowania określonego w przepisie art. 69 ust. 4 ustawy z 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 335 – 337)

Wójt - w wyjaśnieniach złożonych w sprawie terminów postępowań związanych z wydawaniem decyzji środowiskowych - stwierdził, że:

„(...) Proces prowadzenia postępowania administracyjnego rozpoczyna się z chwilą złożenia wniosku przez Inwestora. Po sprawdzeniu wniosku, stwierdzeniu jego kompletności i ustaleniu stron postępowania organ ma obowiązek zawiadomienia stron postępowania o toczącej się sprawie oraz wystąpienia do organów o opinie w przedmiocie czy istnieje potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a w przypadku stwierdzenia takiej potrzeby co do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko oraz jego ewentualnego zakresu. We wszystkich prowadzonych postępowaniach organy opiniujące stwierdziły potrzebę przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i ustaliły zakres raportu. Organ I instancji wydał postanowienia o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz ustalił zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko dla poszczególnych przedsięwzięć.(...)

Organ I instancji nie skorzystał z możliwości określonych w art. 69 ust. 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...) (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.) tj. zawieszeniu postępowania w związku z koniecznością sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko. Z uwagi na to, że w przedmiotowych sprawach stwierdzono obowiązek sporządzenia raportów o oddziaływaniu na środowisko, nadmienić należy, że skuteczne wszczęcie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nastąpiło z chwilą dołączenia do wniosku wymaganego raportu, który jest koniecznym elementem takiego wniosku. W niniejszych sprawach kompletne raporty zostały przedłożone Wójtowi, co miało wpływ na terminowe załatwienie postępowań.

Podkreślenia wymaga również, że organ przesłał celem uzgodnienia wspomniane raporty do RDOŚ oraz Sanepidu. Ponadto RDOŚ wielokrotnie wzywał Inwestora o uzupełnienie przedłożonych raportów o oddziaływaniu na środowisko, jednocześnie zawiadamiając strony o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy. Jednocześnie nadmieniam, że Inwestor zwracał się bezpośrednio do RDOŚ o przedłużenie terminu złożenia uzupełnień do raportów. Ponadto Inwestor uczestniczył efektywnie w całym procesie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, udzielał niezbędnych rad i wyjaśnień w zakresie prowadzonych postępowań. W niektórych przypadkach na wniosek Inwestora został zmieniany zakres przedsięwzięć. Działania organu w niniejszej sprawie nie mają charakteru pozorowanego i są nakierowane bezpośrednio bądź pośrednio na zbadanie stanu faktycznego sprawy. Zatem należy uznać, że organ podejmuje czynności nieodczonne dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

Zgodnie z art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 Kpa obowiązkiem organu jest wyczerpujące zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego oraz ocena okoliczności w całości zgromadzonych dowodów. Charakter złożonych wniosków, obszerność materiału dowodowego wymagały przeprowadzenia przez organ dodatkowych czynności wyjaśniających. Nadmienić też należy, że same raporty oraz uzupełnienia do raportów miały rozbudowany charakter.

Z uwagi na powyższe okoliczności, mając na względzie treść art. 36 Kpa., którego w prowadzonych postępowaniach nie zastosowano, do terminu załatwienia spraw został wliczony cały okres poczynawszy od dnia złożenia wniosków. Jednak działania podejmowane przez Wójta nie miały na celu przedłużania postępowania, lecz koncentrację niezbędną w świetle art. 12 Kpa. Ponadto podejmowane czynności zmierzały do końcowego załatwienia sprawy, co w świetle przedstawionego stanu faktycznego i skomplikowanego charakteru spraw niesie konieczność prowadzenia przedłużonego postępowania”.

(Dowód: akta kontroli str. 339 - 340)

2.3. Skargi w sprawach związanych z realizacją farm wiatrowych

Opis stanu
faktycznego

W rejestrze Skarg i wniosków – ORK/0560, który prowadzony był od 2006 r., rejestrowane były wpływające do Urzędu skargi, wnioski oraz pisma zawierające w swej treści uwagi i nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem Urzędu. W latach 2009 – 2013 (październik) do gminy wpłynęło łącznie 25 skarg i pism o charakterze skarg, w tym w 2009 r. - 4, w 2010 - 5, w 2011 - 6, w 2012 - 3 i w 2013 - 7. Żadna ze spraw poruszanych w skargach nie dotyczyła kontrolowanej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 216 - 221)

2.4. Kontrole dotyczące realizacji farm wiatrowych

W latach 2009 – 2013 Urząd nie był objęty kontrolami zewnętrznymi w zakresie lokalizacji i budowy lądowych farm wiatrowych i nie miał obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego stosownie do przepisu art. 274 ust.3 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych¹⁴. W „Rejestrze kontroli” prowadzonym od 2002 r. nie stwierdzono wpisu o prowadzeniu kontroli w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.222 - 230)

W okresie objętym kontrolą, w sprawie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych nie stwierdzono interpelacji wnoszonych przez radnych.

(dowód: akta kontroli str. 231 – 235)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie prowadzonych postępowań przed wydaniem decyzji środowiskowych i ocen oddziaływania na środowisko lokalizowanych siłowni wiatrowych.

3. Zapewnienie udziału społeczeństwa w procedurze lokalizacji farm wiatrowych, oraz transparentność postępowania organów gminy

3.1. Udział społeczeństwa w procedurze lokalizacji farm wiatrowych

Opis stanu
faktycznego

Analiza procedur dotyczących zmian Studium oraz sporządzania i uchwalania mpzp wykazała, że Wójt gminy Białogard podawał do publicznej wiadomości informacje o przystąpieniu do opracowania dokumentów planistycznych i ich przedmiocie, możliwości zapoznania się z niezbędną dokumentacją spraw oraz o miejscu, w którym były one wyłożone do wglądu, możliwości składania uwag i wniosków, stosownie do treści art. 11 i art. 17 Uopp, co szczegółowo przedstawiono w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia.

Udział społeczeństwa w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia zapewniono poprzez:

- a/ podanie do publicznej wiadomości poprzez obwieszczenie informacji o:
 - przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko,
 - wszczęciu postępowania,

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 j.t. ze zm.

- przedmiocie decyzji środowiskowej,
- organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydawania opinii i dokonywania uzgodnień,
- możliwościach zapoznania się z dokumentacją danej sprawy oraz miejscu i terminie jej wyłożenia,
- możliwości składania uwag i wniosków oraz sposobie i terminie ich wnoszenia, a także organie właściwym do ich rozpatrzenia,

b/ z chwilą wydania decyzji środowiskowej, poprzez obwieszczenie Wójta poinformowano społeczeństwo o tym fakcie podając jednocześnie do wiadomości, gdzie i w jakim terminie można zapoznać się z jej treścią (art. 33 ustawy z 2008 r.).

W postępowaniach prowadzonych w sprawie o wydanie decyzji środowiskowych, w odniesieniu do 9 wydanych decyzji nie prowadzono postępowań w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 351 - 352)

3.2. Własność gruntów pod lokalizowane farmy wiatrowe

Na podstawie analizy danych dotyczących własności terenów przeznaczonych pod lokalizację elektrowni wiatrowych, objętych mpzp ustalono, że:

- działka nr 452/1 o pow. 1,49 ha w obrębie ewidencyjnym Białogórzyno od 2008 r.¹⁵ stanowiła współwłasność sołtysa wsi Białogórzyno,
- działka nr 4/23 o pow. 40,69ha w obrębie ewidencyjnym Pomianowo i działka nr 314/1 o pow. 29,83 ha stanowiły od 1993 r. współwłasność sołtysa wsi Dargikowo,
- działki nr 64 i nr 65 o powierzchni odpowiednio 0,96 ha i 4,94 ha w obrębie ewidencyjnym Kościernica, stanowiły od 1993 r. własność przewodniczącego Rady obecnej 6 kadencji,
- działka nr 63/2 o pow. 2,74 ha w obrębie Kościernica od 2007 r. była współwłasnością Wójtza Gminy.

Wg danych dotyczących charakterystyki przedsięwzięć ustalono, że na działce nr 63/2 w obrębie Kościernica, stanowiącej współwłasność Wójta nie zaplanowano posadowienia turbiny wiatrowej ze względu m.in. na kolizję z istniejącą już turbiną, należącą do farmy Kościernica II. Przedmiotowa działka gruntu znajdowała się w strefie oddziaływania planowanej elektrowni wiatrowej.

(dowód: akta kontroli str. 343 – 350 i 356)

3.3. Dochody gminy z tytułu lokalizacji elektrowni wiatrowych

Opis stanu
faktycznego

Wg sprawozdań finansowych Rb-27Z, dochody Gminy w latach 2009 –2012 kształtowały się w kwotach odpowiednio 21.080 tys. zł, 21.076 tys. zł, 23.510 tys. zł i 26.894 tys. zł. Dochody planowane na 2013 r. oszacowane zostały na kwotę 32.668 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str.342)

Dochody uzyskane przez Gminę z tytułu inwestycji dotyczących budowy elektrowni wiatrowych związane z podatkiem od gruntów oraz podatkiem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej wyniosły (2 turbiny wiatrowe istniejące zadania Kościernica II) 2.199 zł w 2011 r., 2.199 zł w 2012 r. i 12.556 zł w 2013 r.

W 2013 r. Urząd zaplanował w odniesieniu do istniejącej elektrowni wiatrowej uzyskanie dochodów z tytułu opłaty planistycznej w kwocie 63.210 zł. oraz w 2014 r.

¹⁵ Działka nr 452/1 w obrębie Białogórzyno została przekazana na rzecz małżeństwa Józefa i Emilii F. w 2008 r. przez rodziców, aktem darowizny- akt notarialny 1883/2008 z 27.03.2008 r.

z tytułu podatku od nieruchomości (budowle) w wysokości 360.000 zł i podatku od gruntów w kwocie 14.787 zł.

Wartość dochodów planowanych do uzyskania w kolejnych latach po roku 2014, oparto o „Prognozy skutków finansowych uchwalenia mpzp. Urząd planuje - po wybudowaniu planowanych 85 turbin wiatrowych - uzyskać rocznie dochody w wysokości:

- z tytułu podatku od nieruchomości (budowle) – 3.325.000 zł,
- z tytułu podatku od gruntów - 458.569 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 340 – 341)

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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. *Korzystanie z instytucji zawieszenia postępowania przy wydawaniu decyzji środowiskowych zgodnie z przepisami art. 69 ust. 4 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.*
2. *Nakładanie na inwestorów farm wiatrowych, w decyzjach środowiskowych, obowiązku przedkładania analizy porealizacyjnej zawierających wyniki i analizę poziomu emisji hałasu w strefie oddziaływania siłowni wiatrowych.*

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Wójta Gminy Białogard, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia 10 stycznia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Ewa Róg
Gł. specjalista k. p.

Dyrektor

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 j.t. ze zm.

