



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-018-10/2013

P/13/189

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

tekst jednolity
zgodnie z treścią uchwały
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 26 marca 2014 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/189 – Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych w latach 2009-2013.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdział, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87124 z dnia 23 stycznia 2014 r. 2. Kamila Grablewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87123 z dnia 13 stycznia 2014 r. (Dowód: akta kontroli: str. 8-11)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Duszniki (dalej: Urząd), ul. Sportowa 1, 64-550 Duszniki.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Woropaj, Wójt Gminy Duszniki (dalej: Wójt) od 1 września 1989 r. (Dowód: akta kontroli: str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹ Wójt Gminy prowadził prace związane ze sporządzeniem *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Duszniki* oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz prognozą skutków finansowych), w związku z planowaną lokalizacją farm wiatrowych, w pełni przestrzegając procedur przewidzianych ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym². Koszty sporządzenia tych dokumentów finansowane były jednak przez inwestora zainteresowanego budową farm wiatrowych i związaną z tym zmianą dokumentów planistycznych Gminy. Zlecił on też opracowanie części z tych dokumentów wybranej przez siebie firmie. Tymczasem zgodnie z postanowieniami art. 13 ust. 1 i art. 21 ust. 1 powołanej ustawy, koszty sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obciążają budżet gminy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli finansowanie prac planistycznych ze środków inwestora zainteresowanego dogodnym dla siebie rozstrzygnięciem może potencjalnie negatywnie oddziaływać na rzetelność i obiektywizm przyjmowanych rozwiązań przestrzennych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zagwarantowanie przez Wójta możliwości udziału społeczności lokalnej na każdym etapie procesu planistycznego, dotyczącego lokalizacji elektrowni wiatrowych. Wprawdzie w obszarze tym stwierdzono uchybienia formalne, jednakże w ocenie NIK nie ograniczyły one w sposób istotny praw mieszkańców do uczestnictwa w przedmiotowym procesie.

Ze względu na toczące się w trakcie kontroli postępowania odwoławcze i brak w Urzędzie oryginałów dokumentacji dotyczącej przeprowadzonych postępowań

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia polegającego na budowie farmy wiatrowej na terenie Gminy, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny działania organów Gminy w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i ochronie zdrowia ludzi i zwierząt.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania organów Gminy w zakresie tworzenia i dokonywania zmian w dokumentach planistycznych w obszarze zagospodarowania przestrzennego Gminy w związku z budową farm wiatrowych

Opis stanu
faktycznego

1. Uchwałą Nr XIV/59/95 z dnia 8 listopada 1995 r. Rada Gminy przyjęła Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy (dalej: *Studium*), które obowiązywało w badanym okresie (lata 2009-2013) ze zmianami wprowadzonymi uchwałami: Nr X-50/2003 z dnia 2 lipca 2003 r., Nr XLII-217/05 z dnia 30 grudnia 2005 r., Nr LIII-278/06 z dnia 27 września 2006 r., Nr XXIX/172/08 z dnia 24 czerwca 2008 r., Nr L/354/09 z dnia 27 października 2009 r., Nr XXXII/209/2013 z dnia 22 stycznia 2013 r. i nr XXXVI/237/13 z dnia 30 kwietnia 2013 r.

Uchwałą Nr XXIX/172/08 z dnia 24 czerwca 2008 r. Rada Gminy przyjęła zmianę *Studium*, która objęła zapisy dotyczące siłowni wiatrowych i wyznaczania terenów, na których dopuszczono ich lokalizację. Przedmiotowa uchwała przyjęta została zgodnie z wymogiem art. 11 pkt 12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ (dalej: *upzp*), tj. po przedstawieniu Radzie Gminy projektu studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag. Uchwała nie była zaskarżana.

[Dowód: akta kontroli str. 18-21, 221, 224-226, 342, 752-759]

Decyzja o budowie na obszarze Gminy farmy wiatrowej podjęta została w 2006 r. m.in. podczas posiedzenia w dniu 11 września 2006 r. Komisji Ochrony Środowiska i Porządku Publicznego Rady Gminy z udziałem przedstawiciela inwestora zainteresowanego budową farmy wiatrowej, tj. [...] Sp. z o.o. (dalej: *Inwestor*) oraz sołtysów sołectw Duszniki, Sędziny, Wilkowo i Wierzeja (na terenie, których planowano inwestycję) oraz Grzebienisko.

W dniu 19 czerwca 2007 r. do Urzędu wpłynął wniosek *Inwestora*, o zmianę *Studium* pod zabudowę elektrowni wiatrowych. Wszczęta w związku z tym wnioskiem procedura zmiany *Studium* przeprowadzona została w poniżej opisany sposób.

Po przyjęciu przez Radę Gminy uchwały Nr XII/69/07 z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie przystąpienia do zmiany *Studium*, stosownie do przepisu art. 11 pkt 1 *upzp*, Wójt ogłosił podjęcie uchwały w miejscowej prasie i w Urzędzie poprzez obwieszczenie na tablicy ogłoszeń, określając formę i miejsce oraz 21-dniowy termin na składanie wniosków dotyczących *Studium*. W wyniku ogłoszenia od mieszkańców wpłynęło 61 wniosków, dotyczących głównie zmiany funkcji terenu z rolnej na budowlaną. Żaden z wniosków nie dotyczył lokalizacji farm wiatrowych.

Ponadto po przyjęciu ww. uchwały, zgodnie z art. 11 pkt 2 *upzp*, pismem nr RRG.7320-1/07 z dnia 28 czerwca 2007 r. rozesłane zostało do 36 instytucji i organów, w tym do Wojewody Wielkopolskiego, zawiadomienie Wójta o przystąpieniu do sporządzenia zmiany *Studium*. Wojewoda Wielkopolskiego nie wypowiedział się w sprawie w ustawowym terminie, tj. w ciągu 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia.

[Dowód: akta kontroli str. 18-21, 32-45, 188-193, 206, 341, 749-759]

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

⁴ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie przedsiębiorcy.

Projekt *Studium* przedstawiono także Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (dalej: GKUA). W dniu 13 grudnia 2007 r. GKUA wnioskowała o rozważenie m.in. przeprowadzenia jedynie częściowej (a nie całościowej) zmiany *Studium*, uzasadniając, że z przedstawionego projektu nie wynika kompleksowa, a jedynie częściowa zmiana *Studium* (art. 11 pkt 4 i 5 *upzp*). Opisana wyżej uchwała Rady Gminy nr XII/69/07 w sprawie przystąpienia do zmiany *Studium*, została następnie zmieniona uchwałą nr XX/106/07 Rady Gminy z dnia 20 grudnia 2007 r. Zmiana wprowadzona została na ww. wniosek GKUA i dotyczyła ograniczenia (do częściowej) zmiany *Studium* oraz dodania zapisu charakteryzującego przedmiot zmiany, w tym wyznaczenie terenów pod rozwój elektrowni wiatrowych. W uzasadnieniu do uchwały podano, iż określenie przedmiotu zmiany *Studium* jest konieczne w celu sprecyzowania prac planowanych do wykonania w tym zakresie. Przy podjęciu uchwały nr XX/106/07 nie przeprowadzono procedury określonej art. 11 *upzp*. Obydwie uchwały nie były zaskarżane.

Wójt uzgodnił projekt *Studium* z Zarządem Województwa Wielkopolskiego w zakresie jego zgodności z ustaleniami Planu zagospodarowania przestrzennego województwa, stosownie do art. 11 pkt 6 *upzp*, oraz z Wojewodą Wielkopolskim w zakresie zadań rządowych, zgodnie z art. 11 pkt 7 *upzp*. Ponadto pismem nr RRG.7320-1/07 z 22 lutego 2008 r. wystąpiono o opinie i uzgodnienia przewidziane w art. 11 pkt 8 *upzp*, oraz stanowiące podstawę wprowadzenia zmian, zgodnie z art. 11 pkt 9 *upzp*.

[Dowód: akta kontroli str. 18-21, 46-52, 193-195, 207-221, 752-759]

Stosownie do art. 11 pkt 10 *upzp* wywieszono na tablicy ogłoszeń Urzędu obwieszczenie (z dnia 11 kwietnia 2008 r.) i zamieszono ogłoszenie w prasie (Gazeta Wyborcza Poznań, 12-13 kwietnia 2008 r.) o wyłożeniu projektu *Studium* do publicznego wglądu w dniach od 28 kwietnia do 28 maja 2008 r., a także o dyskusji publicznej wyznaczonej na 27 maja 2008 r. i o wynikającej z art. 11 pkt 11 *upzp* możliwości składania do Wójta uwag do projektu w terminie do 19 czerwca 2008 r. Nie udokumentowano przy tym faktu wyłożenia projektu *Studium* do publicznego wglądu. Wpłynęła jedna uwaga, dotycząca zmiany funkcji działki z rolnej na mieszkaniową, która nie została uwzględniona. Z protokołu z dyskusji publicznej, przeprowadzonej w dniu 27 maja 2008 r., wynika, że poza pracownikami Urzędu nikt na dyskusję nie przybył.

[Dowód: akta kontroli str. 18-21, 222-223, 226-227, 752-759]

Na terenie Gminy obowiązywało 88 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp). Istniejące mpzp nie obejmowały lokalizacji siłowni wiatrowych. W Gminie trwały prace planistyczne nad uchwaleniem 17 mpzp, z których siedem dotyczyło lokalizacji farmy wiatrowej. Procedura uchwalenia mpzp dla terenów lokalizacji farm wiatrowych przeprowadzona została w następujący sposób.

Rada Gminy podjęła uchwały nr: XXXII/199/08, XXXII/200/08 (zmieniona uchwałą nr LV/401/10 z 23 lutego 2010 r.), XXXII/201/08 (zmieniona uchwałą nr XLI/275/13 z 24 września 2013 r.), XXXII/202/08, XXXII/203/08, XXXII/204/08 i XXXII/205/08 z dnia 23 września 2008 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia siedmiu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego terenu pod realizację siłowni wiatrowych (grupy nr I - VII) na terenie Gminy.

W dniu 23 października 2008 r., stosownie do art. 17 pkt 1 *upzp*, ogłoszono poprzez zamieszczone na tablicy ogłoszeń w Urzędzie, w prasie miejscowej oraz poprzez wywieszenia obwieszczeń w sołectwach, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania mpzp, określając formę i miejsce składania wniosków, w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia. W wyznaczonym terminie wpłynął wniosek jednego z mieszkańców o usunięcie z projektu mpzp siłowni wiatrowej położonej w odległości mniejszej niż 500 m od zabudowań. Stosownie do art. 17 pkt 3 wniosek został rozpatrzony, uwagi nie

uwzględniono. Natomiast cztery wnioski złożone po terminie, pozostawiono bez rozpatrzenia. Na podstawie art. 17 pkt 2 *upzp*, dokonano ponadto stosownego zawiadomienia instytucji i organów (37 podmiotów). W dniu 6 kwietnia 2009 r. Wójt wystąpił o opinie wójtów/burmistrzów sąsiednich gmin, dotyczące projektu mpzp, zgodnie z art. 17 pkt 6 *upzp*. W odpowiedzi uzyskał opinię Burmistrza Gminy Buk. Ponadto zgodnie z art. 17 pkt 6 *upzp* uzyskał opinię GKUA i RDOŚ oraz przeprowadził uzgodnienia projektów planów z 34 instytucjami i organami na podstawie art. 17 pkt 7 *upzp*. Po wprowadzeniu uwzględnionych uwag, zgodnie z art. 17 pkt 10 i 11 *upzp* oraz art. 39 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵ (dalej: *ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku*), ogłoszono w dniu 2 czerwca 2009 r. o wyłożeniu projektów planów do publicznego wglądu na 21 dni i możliwości składania uwag w terminie 14 dni po zakończeniu wyłożenia oraz zorganizowano dyskusję publiczną. Wpłynęły 22 wnioski, tym 18 wniosków mieszkańców dotyczących zmiany lokalizacji lub usunięcia elektrowni wiatrowych, m.in. z uwagi na odległość od zabudowań poniżej 500 m, a także związanych z oddziaływaniem na środowisko. Stosownie do art. 17 pkt 12 Wójt rozpatrzył złożone wnioski i ogłosił w tej sprawie rozstrzygnięcie w dniu 11 sierpnia 2009 r. częściowo uwzględniając uwagi.

[Dowód: akta kontroli str. 18-27, 53-81, 206, 341, 411-452, 457-515, 664-670, 712-714, 752-759]

W dniu 11 maja 2009 r. Gmina uzyskała ekspertyzę prawną stwierdzającą istnienie możliwości żądania od Gminy odszkodowań z tytułu spadku wartości nieruchomości, wywołanego ograniczeniami wprowadzonymi w mpzp. Oprócz ekspertyzy, opracowany został (przez prof. dr hab. Marka Szewczyka z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) projekt umowy dotyczący opłaty planistycznej. W prognozie skutków finansowych wskazano natomiast, że nie przewiduje się negatywnych skutków na terenach sąsiednich, stąd brak bezpośredniego wniosku, że realizacja siłowni wiatrowych w Gminie spowoduje spadek wartości nieruchomości sąsiadujących z terenem objętym opracowaniem planistycznym. Gmina dysponowała także ekspertyzą prawną z 2007 r. w sprawie możliwości i warunków wydania decyzji o warunkach zabudowy dla siłowni wiatrowych.

Po częściowej zmianie planów, stosownie do art. 17 pkt 13 *upzp* ponowiono wymagane uzgodnienia (art. 17 pkt 6 i 7 *upzp*), a także uzyskano zgodę Ministra Rolnictwa na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów ornych klasy III (art. 17 pkt 8 *upzp*), co było związane z uwzględnieniem dojazdów do siłowni wiatrowych oraz zjazdów z dróg publicznych. [Dowód: akta kontroli str. 18-27, 82-85, 394-397, 456, 516-538, 583-604, 696-711, 719-723]

Zgodnie z art. 17 pkt 10 i 11 *upzp* oraz art. 39 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*, w dniu 8 maja 2010 r. ogłoszono wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu oraz zorganizowano dyskusję publiczną. Wpłynęło 441 uwag. Stosownie do art. 17 pkt 12 Wójt rozpatrzył złożone wnioski i wydał oraz ogłosił w tej sprawie rozstrzygnięcie z dnia 14 lipca 2010 r. uwzględniając niektóre uwagi.

W dniu 8 listopada 2013 r. na zlecenie Urzędu wykonana została opinia dotycząca oceny prawnej zapisów projektu mpzp. W Urzędzie trwały prace nad przygotowaniem poprawionej wersji, zgodnie z uwagami wynikającymi z ww. opinii. Do czasu zakończenia kontroli mpzp nie zostały przekazane Radzie Gminy w celu uchwalenia (art. 17 pkt 14 *upzp*). Wójt wyjaśnił, że dalsze prace nad projektem mpzp związane są w szczególności z kwestią potencjalnych odszkodowań z tytułu spadku wartości nieruchomości i uwzględnienia tych wydatków w budżecie, a ponadto z trwającymi

⁵ Tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

pracami legislacyjnymi dotyczącymi uregulowania wymaganej odległości elektrowni wiatrowych od zabudowań.

[Dowód: akta kontroli str. 18-27, 394-397, 605-660, 713-714, 752-759]

Uchwałą Nr XLI/286/09 z dnia 24 marca 2009 r. Rada Gminy przyjęła „Program Ochrony Środowiska na lata 2008-2011 z perspektywą na lata 2012-2015 dla Gminy Duszniki”. W programie tym odniesiono się do kwestii wykorzystania istniejących w regionie zasobów energii odnawialnej, oszczędzania zasobów odnawialnych i ograniczania szkód w środowisku.

W zaktualizowanej „Strategii Rozwoju Gminy Duszniki do 2015 roku” (uchwała Rady Gminy nr VIII/39/07 z dnia 27 marca 2007 r.) zawarto zapisy dot. budowy farmy wiatrowej oraz odwołano się do opracowania „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwo gazowe” (uchwała Rady Gminy nr XIV/73/07 z dnia 28 sierpnia 2007 r.) podejmującego m.in. kwestię wykorzystania lokalnych zasobów paliw i energii, w tym energii ze źródeł odnawialnych.

[Dowód: akta kontroli str. 343-349, 677-711]

Wyżej powołane uchwały Rady Gminy dot. dokumentów planistycznych, tj. *Studium*, mpzp, strategii rozwoju, programu ochrony środowiska i założeń do planu, były przesłane do Wojewody Wielkopolskiego, sprawdzone pod względem prawnym i nie zostały zakwestionowane.

[Dowód: akta kontroli str. 760-763]

2. W ramach prac nad zmianą *Studium*, dokonaną 24 czerwca 2008 r. nie została przeprowadzona strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, gdyż w tamtym czasie przepisy nie nakładały obowiązku sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko dla studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

[Dowód: akta kontroli str. 18-21]

Wójt dokonał uzgodnień, o których mowa w art. 53 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*, z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Poznaniu (dalej: RDOŚ) oraz Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Szamotułach. Prognoza oddziaływania na środowisko sporządzona została i przekazana Gminie przez [...] ⁶ (dalej: ITP) w 2009 r. oraz po zmianach naniesionych w projektach mpzp ponownie w 2010 r. Prognozy oddziaływania na środowisko, zawierały wszystkie elementy wymagane art. 51 ust. 2 ww. *ustawy* oraz uzyskano do nich pozytywne opinie ww. organów, wymagane zgodnie z art. 54 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*.

[Dowód: akta kontroli str. 18-27, 453-456, 602-604, 661-676]

3. W latach 2009-2013 Gmina poniosła koszty związane z planowaniem przestrzennym w kwotach: 18.550 zł w 2009 r., 7.040 zł w 2010 r., 2.450 zł w 2011 r., 4.920 zł w 2013 r., tj. łącznie 32.960 zł. Koszty te były związane z pracami GKUA, ogłoszeniami oraz opiniami prawnymi.

W dniu 5 lipca 2007 r. zawarta została umowa trójstronna (nr 3420-56/07) pomiędzy Gminą (zamawiającym), a firmą [...] ⁷ (wykonawcą) i *Inwestorem* (płatnikiem) dotycząca opracowania projektu zmiany *Studium*. W umowie strony uzgodniły, że koszty opracowania zmiany *Studium* poniesie *Inwestor*. W latach 2009-2010 Gmina otrzymała

⁶ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 *ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 *ustawy z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie przedsiębiorcy.

⁷ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 *ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 *ustawy z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie przedsiębiorcy.

od *Inwestora* także projekty mpzp pod lokalizację farm wiatrowych wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz prognozą skutków finansowych. Opracowanie tych dokumentów wykonała firma ITP, na zlecenie *Inwestora*.

W 2010 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu w trakcie przeprowadzonej w Gminie kontroli, zakwestionowała sposób pokrywania kosztów opracowania zmiany *Studium* (na podstawie umowy nr 3420-56/07) oraz kosztów mpzp, tj. przez *Inwestora*, co opisano w pkt 8 niniejszego wystąpienia.

W 2012 r. Wójt zlecił firmie ITP (umowa nr BZP.272.162.2012 z dnia 16 listopada 2012 r.) przeprowadzenie rozpoczętych prac nad projektami siedmiu mpzp pod budowę elektrowni wiatrowych. Termin wykonania umowy ustalono na 11 czerwca 2013 r., a następnie zmieniono aneksem na 31 marca 2014 r. Do czasu zakończenia kontroli realizacja umowy nie została zakończona a Gmina nie poniosła kosztów z tego tytułu. Według Wójta, szczegółowe zapisy mpzp są w trakcie ustalania i nie ma możliwości zakończenia prac nad opracowaniem mpzp do końca marca.

[Dowód: akta kontroli str. 7, 343-362, 453-456, 633-642, 713-714, 752-759]

W kontrolowanym okresie *Inwestor* przekazał darowizny rzeczowe placówkom oświatowym w Gminie w postaci 5 tablic multimedialnych o wartości 4.999 zł każda.

[Dowód: akta kontroli str. 373-393]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie udokumentowano faktu ogłoszenia w „sposób zwyczajowo przyjęty” decyzji o przystąpieniu do zmiany *Studium* (na podstawie uchwały nr XII/69/07 z dnia 26 czerwca 2007 r.) oraz o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu *Studium*, co było wymogiem art. 11 pkt 1 i pkt 10 *upzp*. Zwyczajowo przyjęty sposób ogłaszania w Gminie nie był uregulowany w dokumentach organizacyjnych. Według Wójta od 2009 r. obwieszczenia były przekazywane również sołtysom w celu wywieszenia ich na tablicy ogłoszeń w miejscowościach, których dotyczył plan. Ponadto stwierdził, że o ww. sprawach sołectwa informowano, lecz nie udokumentowano tego faktu.

[Dowód: akta kontroli str. 18-21, 32-45, 188-193, 206, 341, 713-714, 749-759]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Koszty związane ze sporządzeniem *Studium* oraz projektów mpzp dla terenów pod lokalizację farm wiatrowych finansowane były przez *Inwestora*. Zgodnie z postanowieniami art. 13 ust. 1 i art. 21 ust. 1 *upzp* koszty sporządzenia tych dokumentów obciążają budżet gminy. Ponadto projekty mpzp dla terenów pod lokalizację siłowni wiatrowych wraz z prognozą oddziaływania na środowisko opracowane zostały przez ITP, na zlecenie *Inwestora* i bez udziału Gminy. Art. 17 pkt 4 *upzp* wskazuje zaś Wójta, jako organ właściwy do ich sporządzenia. W dniu 16 listopada 2012 r. Wójt zlecił firmie ITP kontynuowanie prac nad projektami mpzp pod budowę elektrowni wiatrowych, które mają być opłacone z budżetu Gminy.

Wójt wyjaśnił, że opracowania te finansowane były przez *Inwestora*, gdyż Gmina nie dysponowała środkami na pokrycie kosztów ich sporządzenia, a ponadto *Inwestor* sam zawarł umowę z biurem ITP o opracowanie mpzp i było to zgodne z zapisami umowy o współpracy Urzędu z *Inwestorem* z 2006 r.

W ocenie NIK finansowanie przez *Inwestora* sporządzenia *Studium* i projektu mpzp może potencjalnie negatywnie oddziaływać na rzetelność i obiektywizm przyjmowanych rozwiązań przestrzennych. Działania takie mogły być potencjalnym źródłem konfliktu interesów między rozwiązaniami preferowanymi przez *Inwestora*, a obiektywnymi z punktu widzenia społeczności gminnej zapisami i rozwiązaniami planistycznymi.

[Dowód: akta kontroli str. 7, 18-27, 343-362, 453-456, 633-642, 713-714, 752-759]

W ocenie NIK prace związane ze sporządzeniem i zmianą dokumentów planistycznych w obszarze zagospodarowania przestrzennego Gminy, w związku z planowaną budową farm wiatrowych, prowadzono przestrzegając procedur przewidzianych w upzp. Koszty sporządzenia tych dokumentów finansowane były jednak przez inwestora zainteresowanego budową farm wiatrowych i związaną z tym zmianą dokumentów planistycznych Gminy. Zlecił on też opracowanie części z tych dokumentów wybranej przez siebie firmie. Tymczasem art. 13 ust. 1 i art. 21 ust. 1 upzp stanowi, że koszty sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy obciążają jej budżet.

Pozytywnie NIK ocenia zagwarantowanie przez władze Gminy możliwości udziału społeczności lokalnej na każdym etapie procesu planistycznego, dotyczącego lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenie Gminy. Wprawdzie stwierdzono w tym obszarze uchybienia formalne, które jednak w ocenie NIK, nie ograniczyły w sposób istotny praw mieszkańców do uczestnictwa w ww. procesie.

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

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2008-2009 Wójt wydał na rzecz *Inwestora* pięć decyzji o warunkach zabudowy⁸ dotyczących 39 siłowni wiatrowych położonych na terenie Gminy. Budowa miała odbywać się w pięciu etapach. W tym samym czasie, na wniosek *Inwestora* w Urzędzie wydano pięć decyzji⁹ o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji farmy wiatrowej w Gminie, składającej się razem z 39 siłowni (turbin) wiatrowych. W wyniku wniosku *Stowarzyszenia Rozwój i Przyszłość*, w dniu 31 sierpnia 2011 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu¹⁰ (dalej: SKO), po przeprowadzonym postępowaniu, unieważniło te decyzje. W dniu 12 października 2012 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (dalej: WSA), w związku ze skargami na decyzje SKO *Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków* oraz *Stowarzyszenia Pasikonik* zwrócił się do Gminy o przesłanie akt sprawy w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięć polegających na budowie siłowni wiatrowych, zakończonych wymienionymi wcześniej pięcioma decyzjami. W dniu 19 października 2012 r. akta zostały przesłane do WSA i do dnia 7 lutego 2014 r. (dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK w Urzędzie) nie zostały zwrócone.

W dniu 8 maja 2009 r. *Inwestor* złożył kolejny wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w związku z budową 39 elektrowni wiatrowych (o całkowitej mocy zainstalowanego zespołu 97,5 MW), po czym po 11 dniach skierował do Wójta prośbę o jego wycofanie. Dnia 20 maja 2009 r. W efekcie, Wójt wydał decyzję (nr RRG.7615-10/09) umarzającą postępowanie, w uzasadnieniu podając, iż w przedmiotowej sprawie dla części siłowni wiatrowych wydano już decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, a dla pozostałych toczy się jeszcze postępowanie administracyjne zmierzające do wydania takich decyzji.

W dniu 30 września 2009 r. *Inwestor* złożył w Urzędzie wniosek o zwiększenie liczby planowanych turbin wiatrowych do 65 (w tym 39 wymienianych we wcześniejszych wnioskach). W następstwie tego wniosku Wójt, w dniu 4 listopada 2010 r., wydał decyzję (nr RRG.7615-16/09) o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia.

⁸ Decyzje o numerach: [1] RRG.7331-239/07 z dnia 25.01.2008 r. zmieniona decyzją nr RRG.7331-25/08 z 13.02.2008 r., [2] RRG.7331-46/08 z 21.05.2008 r., [3] RRG.7331-153/08 r. z 12.08.2008 r., [4] RRG.7331-154/08 z 13.08.2008 r., [5] RRG.7331-17/09 z 20.07.2009 r.

⁹ Decyzje o numerach: [1] RRG.7615-19/07 z 15.01.2008 r., [2] RRG.7615-03/08 z 07.04.2008 r., [3] RRG.7615-13/08 z 18.08.2008 r., [4] RRG.7615-12/08 z 6.10.2008 r., [5] RRG/76.15-01/09 z 29.06.2009 r.

¹⁰ Decyzje SKO o numerach: SKO-OS-86/10, SKO-OS-84/10, SKO-OS-82/10, SKO-OS-80/10, SKO-OS-78/10.

Odwołanie od tego rozstrzygnięcia zostało złożone przez: Burmistrza Miasta i Gminy Buk (15 listopada 2010 r.), Stowarzyszenie Pasikonik (2 grudnia 2010 r.) oraz Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków (1 grudnia 2010 r.). Zaskarżona decyzja została utrzymana w mocy przez SKO. W toku dalszej procedury skargowej, WSA uchylił decyzję SKO. To orzeczenie zostało również zaskarżone. Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego¹¹ (dalej: NSA), skierowano sprawę do ponownego rozpatrzenia przez WSA, który ponownie orzekł o utrzymaniu w mocy decyzji SKO. Wyrok ten został zaskarżony a akta przedmiotowej sprawy przekazane do NSA. Do dnia 7 lutego 2014 r. (tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK w Urzędzie) akta nie zostały zwrócone do Urzędu.

W roku 2012 *Inwestor* zmienił plany dotyczące ilości budowanych siłowni wiatrowych i we wniosku złożonym w dniu 4 września 2012 r. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji farmy wiatrowej wskazał 59 elektrowni wiatrowych o łącznej mocy do 160 MW. Sześć wskazanych w poprzednim wniosku (z 2009 r.) turbin wiatrowych miało być zlokalizowanych w odległości od 460 m do 1.300 m od najbliższych zabudowań. W dniu 9 października 2013 r. Wójt wydał decyzję (nr RRG.6220.13.2012) o środowiskowych uwarunkowaniach. Od decyzji tej odwołanie złożyli: Burmistrz Miasta i Gminy Buk (24 października 2013 r.), Fundacja „Greenmind” (28 października 2013 r.) oraz Stowarzyszenie *Pasikonik* (4 listopada 2013 r.). W związku z postępowaniem odwoławczym, do dnia 7 lutego 2014 r. (do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK w Urzędzie) dokumentacja dotycząca przedmiotowego postępowania nie została zwrócona do Urzędu. Jedynie w dniu 6 lutego 2014 r. do Urzędu wpłynęła decyzja SKO (nr SKO.OŚ.405.322.2013 z dnia 21 stycznia 2014 r.), utrzymująca w mocy decyzję Wójta z dnia 9 października 2013 r. (RRG.6220.13.2012), ustalającą uwarunkowania środowiskowe dla przedsięwzięcia polegającego na budowie farmy wiatrowej o łącznej mocy do 160 MW wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

[Dowód: akta kontroli str. 86-120, 139-140, 727-748]

Ze względu na brak w Urzędzie dokumentacji związanej z decyzjami Wójta z lat 2009-2013 o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia polegającego na budowie farmy wiatrowej (w trzech wariantach: początkowo 39, następnie 65 i ostatecznie 59 siłowni wiatrowych) badaniami kontrolnymi NIK nie objęto prowadzonych w tych sprawach postępowań administracyjnych. Ze względu na brak dokumentacji źródłowej z badania NIK wyłączona została również dokonana przez Wójta ocena oddziaływania farmy wiatrowej na środowisko oraz złożone przez *Inwestora* raporty o oddziaływaniu tego przedsięwzięcia na środowisko.

2. W posiadanym przez Urząd opracowaniu pn. „Założenia do Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe” (sporządzonym w 2006 r.) stwierdzono, że „gmina Duszniki zgodnie z danymi WIOŚ ma warunki wiatrowe lepsze niż pozostałe tereny Wielkopolski.” W złożonym wyjaśnieniu Wójt podał, że była to jedna z przesłanek powodujących zmianę *Studium*, mająca na celu umożliwienie lokalizacji na tym terenie farmy wiatrowej. Ponadto na decyzję o lokalizacji farmy wiatrowej przyczyniły się: zainteresowanie dwóch odbiorców energii elektrycznej, tj. GPZ Pniewy i GPZ Tarnowo Podgórne, ograniczone możliwości zwiększenia obciążenia sieci energetycznej na terenie Gminy oraz złożona w dniu 28 sierpnia 2006 r. oferta *Inwestora* dotycząca wybudowania farmy wiatrowej o mocy 160 MW wraz GPZ-em. Oprócz poprawy warunków dostarczania energii – według Wójta – istotne także były przewidywane dochody z tytułu podatku od nieruchomości, prognozowane w wysokości ok. 5 mln zł rocznie. Ponadto Wójt podał, że kolejną korzyścią płynącą z inwestycji już obecnie jest wybudowany GPZ na linii 110 kV, do którego przełączono odbiorców z terenu Gminy.

¹¹ II OSK 85/12 – Wyrok NSA z dnia 03.04.2012 r., publikowany na stronie internetowej: orzeczenia.nsa.gov.pl.

Przy wyliczeniu wartości spodziewanych wpływów z tytułu podatku od nieruchomości oraz podatku dochodowego (CIT i PIT w szacowanej wysokości ok. 800 tys. zł) wzięto pod uwagę szacunkowe dane związane z wartością budowli (fundament i maszt), dróg oraz okablowania posiłkując się także danymi przekazanymi przez Wójta Gminy Margonin (woj. Wielkopolskie), na terenie, której już działa farma wiatrowa.

[Dowód: akta kontroli str. 343-349, 395-410]

W złożonym przez *Inwestora* w dniu 4 września 2012 r. wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, na terenie Gminy planowano realizację 59 elektrowni wiatrowych. Najbliżej zabudowań (ok. 500 m i mniej) zlokalizowanych zostanie pięć turbin wiatrowych w odległości 450, 470, 490, 490 i 500 m. Wójt podał, że *na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie miał możliwości prawnych negocjowania odległości siłowni wiatrowych od zabudowań, a odległości siłowni wiatrowych od zabudowań warunkowane były głównie oddziaływaniem hałasu.*

[Dowód: akta kontroli str. 86-120, 139-140, 136, 198]

3. W latach 2009-2013 (I półrocze) do Urzędu wpłynął jeden wniosek (rozpatrywany w trybie skarg i wniosków na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹²), związany z lokalizacją i budową farmy wiatrowej. W dniu 15 czerwca 2010 r. stowarzyszenia Rozwój i Przyszłość z siedzibą w Sarbii oraz Stowarzyszenie Pasikonik z siedzibą w Grodziszczku zwróciły się do Wójta o omówienie na forum Gminnego Zespołu Oświatowego oraz Dyrektorów Przedszkoli i Szkół i ustosunkowanie się do niepokojącej stowarzyszenia działalności „public relations” *Inwestora*, prowadzonej na terenie gminnych placówek oświatowych. Uzasadniając wniosek stowarzyszenia opisały przykłady działań *Inwestora*, tj. *rozdawanie dzieciom słodyczy, organizacje konkursów o zabarwieniu ekologicznym (ze wskazaniem na energię wiatrową) i fundowanie w nich nagród rzeczowych o większej wartości, rozdawanie małym dzieciom książeczek-kolorowanek o tej samej tematyce oraz sponsorowanie pomocy naukowych o wysokiej wartości jednostkowej (tablice interaktywne).* Dnia 17 czerwca 2010 r. Wójt, w związku z ww. wnioskiem, zorganizował spotkanie z przedstawicielami wszystkich gminnych placówek oświatowych, na których ich dyrektorzy pozytywnie ustosunkowali się do działalności prowadzonej na rzecz Gminy przez *Inwestora*. W piśmie z dnia 18 czerwca 2010 r. Wójt udzielił stowarzyszeniom odpowiedzi, w której zapewnił, że przeanalizował treść wniosku oraz odniósł się do zarzutów kierowanych pod adresem *Inwestora*, jednakże nie podzielając opinii wyrażonej przez wnioskodawców. Poinformował ich także o możliwości pisemnego zgłoszenia dyrektorom placówek wychowawczych sprzeciwu wobec otrzymywania przez dzieci słodyczy czy upominków.

[Dowód: akta kontroli str. 121-133]

Ponadto w dniu 24 stycznia 2011 r. do Urzędu wpłynęło pismo z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, od Sekretarza Stanu Julii Piterę, wskazujące na nieprawidłowości, jakie mogły wystąpić w związku z *finansowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez [...]*¹³ Pismem z dnia 1 lutego 2010 r. Wójt poinformował Sekretarza Stanu Julię Piterę, iż trwają prace nad uchwaleniem ośmiu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których projekty mają być przekazane przez *Inwestora* na rzecz Gminy w formie darowizny. W związku z wyjaśnieniami Wójta, ww. Sekretarz Stanu w dniu 1 lipca 2011 r. przesłała do Urzędu pismo, w którym wskazała *niezgodność opisanego sposobu finansowania miejscowych*

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

¹³ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie przedsiębiorcy.

planów zagospodarowania przestrzennego z przepisami ustawy o finansach publicznych, powołała się również na wyniki przeprowadzonej w tym zakresie kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu (dalej: RIO) i zawnioskowała o ustosunkowanie się do nich. W dniu 7 lipca 2011 r. Wójt udzielił odpowiedzi, w załączeniu przesłał również kopię odpowiedzi udzielonej RIO w zakresie wniosków pokontrolnych.

[Dowód: akta kontroli str. 141-154]

4. W latach 2009-2013 (I półrocze) w Urzędzie przeprowadzono dwie kontrole zewnętrzne obejmujące swoim zakresem lokalizację i budowę farm wiatrowych na terenie Gminy. W 2010 r. RIO przeprowadziła kompleksową kontrolę dotyczącą gospodarki finansowej Gminy, zakończoną podpisaniem protokołu kontroli w dniu 16 grudnia 2010 r. Jej wyniki zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym nr WK-0911/17/2010 z dnia 10 lutego 2011 r., w którym zakwestionowano m.in.: [1] wadliwe zapisy umowy współpracy z *Inwestorem*, zawartej przez Wójta, [2] płatność dokonaną przez *Inwestora* za wykonanie zleconego przez Gminę zadania¹⁴ na podstawie umowy trójstronnej z dnia 5 lipca 2007 r. (nr 3420-56/07) oraz [3] zlecenie przez *Inwestora* spółce ITP wykonania prac projektowych nad ośmioma miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. RIO, uzasadniając nieprawidłowości w zakresie współpracy Gminy z *Inwestorem*, powołała się na regulacje zawarte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵ (art. 21 ust. 1), według których koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy. Według RIO „budowa elektrowni wiatrowych oraz stacji transformatorowych nie była inwestycją celu publicznego. W związku z powyższym brak było podstaw do finansowania bezpośrednio przez inwestora kosztów sporządzenia dokumentacji dotyczącej zmiany planu miejscowego. Z przepisów art. 5 ust. 2 pkt 5 i art. 6 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w związku z przepisami art. 4 ust. 1 pkt 5 lit. g ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, środki wynikające z umowy zawartej w dniu 5 lipca 2007 r. winny stanowić dochód własny gminy i tym samym uzyskać status środków publicznych oraz winny być ujęte po stronie dochodów w budżecie Gminy Duszniki, (jako darowizna na rzecz gminy). Wniosek taki wynika również z ekspertyzy prawnej w sprawie możliwości sfinansowania kosztów sporządzenia planu miejscowego ze środków pochodzących od prywatnej spółki z dnia 24 sierpnia 2010 r. sporządzonej na wniosek Wójta przez prof. UAM M. Szewczyka”. RIO w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 10 lutego 2011 r. sformułowała w powyższym zakresie wniosek pokontrolny (nr 20) dotyczący zaprzestania finansowania wydatków związanych z realizacją zadań własnych gminy – poza budżetem gminy, a w przypadku środków pochodzących z ewentualnych darowizn ewidencjonowania ich, jako dochody gminy. W 2011 r. RIO ponownie przeprowadziła kontrolę w Urzędzie. Była to kontrola doraźna, sprawdzająca wykonanie wcześniejszych wniosków pokontrolnych. Protokół z jej przeprowadzenia podpisano 5 września 2011 r, a jej wyniki przekazano Wójtowi w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 września 2011 r. RIO ze względu na niestwierdzenie nieprawidłowości w badanym zakresie odstąpiło tym razem od sformułowania wniosków pokontrolnych, nadal pozostawiając aktualnym wniosek (nr 20) z poprzedniej kontroli. Jednocześnie zobowiązała Wójta, po podjęciu przez Radę Gminy uchwał w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania

¹⁴ Było to „Opracowanie projektu zmiany Studium Uwarunkowań i kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Duszniki dla terenów przeznaczonych pod budowę elektrowni wiatrowych, realizowana przez [...]Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie przedsiębiorcy..., modernizację linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110 kV, budowę stacji transformatorowych oraz nowych terenów rozwojowych Gminy”.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r. Nr 647 ze zm.

przestrzennego terenu pod realizację siłownia wiatrowych, do przekazania Izbie informacji w tym zakresie.

Lokalizacja i budowa farmy wiatrowej nie została w Urzędzie objęta w badanym okresie badaniem audytowym.

[Dowód: akta kontroli str. 155-159, 167-187, 196-203]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Ze względu na toczące się w trakcie kontroli postępowania odwoławcze i brak w Urzędzie oryginałów dokumentacji dotyczącej przeprowadzonych postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia polegającego na budowie farmy wiatrowej na terenie Gminy, Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny działania organów Gminy w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i ochronie zdrowia ludzi i zwierząt.

3. Zapewnienie udziału społeczeństwa w procedurze lokalizacji farm wiatrowych, oraz transparentności postępowania organów Gminy w tej sprawie

Opis stanu
faktycznego

1. W myśl art. 54 ust. 2 w związku z art. 39 ust. 1 i art. 3 pkt 11 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*, Wójt winien zapewnić możliwość udziału społeczeństwa w procedurze lokalizacji farm wiatrowych, poprzez udostępnianie informacji na stronie BIP, ogłoszenie w urzędzie gminy oraz w prasie. Wójt w toku procedury poprzedzającej uchwalenie *Studium*, jak i mpzp informował o podjęciu przez Radę Gminy uchwał o przystąpieniu do sporządzenia bądź zmiany tych dokumentów. Informacje te publikowane były w formie ogłoszeń zamieszczanych w prasie lokalnej oraz wywieszane w siedzibie Urzędu. W treści ogłoszeń Wójt informował również o możliwości składania wniosków do *Studium* oraz mpzp, w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Postępowanie takie na ogół było odpowiednie w świetle art. 11 pkt 1 oraz art. 17 pkt 1 *upzp*, a szczegółowe ustalenia w powyższych kwestiach opisano na stronie 6 (ustalone nieprawidłowości - pkt 2) niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

[Dowód: akta kontroli str. 18-21, 32-45, 188-193, 206, 341, 713-714, 749-759]

2. W kontrolowanym okresie *Inwestor* czterokrotnie zwracał się do Gminy o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia budowy farmy wiatrowej, z czego jeden wniosek wycofał. Na podstawie wniosków złożonych w dniach: 10 lutego 2009 r. (dotyczący etapu Va budowy), 30 września 2009 r. (dotyczący budowy 65 turbin wiatrowych) oraz 4 września 2012 r. (dotyczący budowy 59 turbin wiatrowych) zostały przeprowadzone postępowania zakończone wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia polegającego na budowie farmy wiatrowej na terenie Gminy, odpowiednio w dniach: 29 czerwca 2009 r. (nr RRG.7615-01/09), 4 listopada 2010 r. (nr RRG.7615-16/09) i 9 października 2013 r. (nr RRG.6220.13.2012). W procedurze wydawania tych decyzji zastosowano się do art. 33 ust. 1 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*, tj. zapewniono udział społeczeństwa poprzez publikację stosownych zawiadomień i obwieszczeń Wójta na stronach BIP Urzędu. Ze względu na brak w Urzędzie dokumentacji związanej z ww. postępowaniami Gminy (w czasie kontroli akta znajdowały się w WSA i NSA) nie poddano kontroli NIK innych form upubliczniania informacji o prowadzonych

postępowaniach, wymienionych w art. 3 ust. 1 pkt 11 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*¹⁶.

W ramach prowadzonego postępowania, na skutek złożenia przez *Inwestora* w dniu 30 września 2009 r. wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia budowy 65 siłowni wiatrowych, do Urzędu wpłynęły 82 pisma złożone przez składających uwagi wobec planowanej inwestycji. Pogrupowano je tematycznie, jako uwagi: [1] ogólne¹⁷, [2] dotyczące negatywnych skutków na etapie budowy i funkcjonowania farmy wiatrowej¹⁸, [3] dotyczące zdrowia i życia ludzi¹⁹, [4] środowiskowe²⁰, [5] dotyczące braku dostępu do informacji²¹, [6] dotyczące kwestii ekonomiczno-gospodarczej²², oraz [7] wniesione wnioski²³ (spośród 12 wniosków, pięć zostało częściowo uwzględnionych, pozostałych nie uwzględniono). W trakcie tego postępowania Wójt, korzystając z możliwości wskazanej w art. 36 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*, w dniu 8 stycznia 2010 r. w sali Gminnego Ośrodka Kultury w Dusznikach zorganizował otwartą dla społeczeństwa rozprawę administracyjną, o której poinformował obwieszczeniem z dnia 21 grudnia 2009 r.

W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia polegającego na budowie 59 siłowni wiatrowych, wszczętym na wniosek *Inwestora* złożony 4 września 2012 r. wpłynęło 18 pism dotyczących uwag i wniosków złożonych razem przez 567 osoby zainteresowane. Były to uwagi o charakterze ogólnym, dotyczące braku równości postępowania, wpływu lokalizacji turbin wiatrowych na zdrowie i życie ludzkie, wskazania wywoływanego przez elektrownie wiatrowe efektu migotania cienia, dostosowania projektu farmy wiatrowej do zaleceń Ministerstwa Zdrowia, stosowania zasady zapobiegania i przezorności,

¹⁶ W myśl art. 3 ust. 1 pkt 11 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*, przez podanie do publicznej wiadomości rozumie się: a) udostępnienie informacji na stronie BIP, organu właściwego w sprawie, b) ogłoszenie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty w siedzibie organu właściwego w sprawie, c) ogłoszenie informacji przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia (...).

¹⁷ Tj.: za duża liczba planowanych siłowni wiatrowych, zbyt bliska odległość domów mieszkalnych od siłowni wiatrowych i duże zagęszczenie gospodarstw na tym terenie, zastrzeżenia, co do wielkości budowanych wiatraków, stosowanie przestarzałych konstrukcji, utrudnianie życia mieszkańcom, brak widocznych korzyści dla mieszkańców.

¹⁸ Tj.: możliwe zniszczenia dróg lokalnych w czasie budowy, niebezpieczeństwo na drogach spowodowane poruszającymi się pojazdami wielkogabarytowymi, emisją spalin i innych zanieczyszczeń, brak funduszu gwarancyjnego umożliwiającego likwidację powstałych wskutek budowy zanieczyszczeń, źródło uciążliwego hałasu, powstawanie różnych efektów świetlnych, uciążliwe światła ostrzegawcze w nocy, wytwarzanie infradźwięków, możliwość wystąpienia oblodzenia łopat wiatraka i niebezpieczeństw z tym związanych, możliwe utrudnienia związane z podłączeniem do linii wysokiego napięcia.

¹⁹ Tj.: negatywny wpływ infradźwięków, fal elektromagnetycznych, wibracji i drgań, negatywne skutki pracy turbin, wpływ na zdrowie i samopoczucie ludzi: m. in. zawroty głowy, uczucie nudności itp., spotęgowanie schorzeń u osób chorych, wystąpienie „syndromu turbin wiatrowych”, obniżenie poczucia bezpieczeństwa, pogorszenie jakości życia mieszkańców, uciążliwość dla ludzi starszych, zagrożenie życia oraz możliwy negatywny wpływ na przyszłe pokolenia.

²⁰ Tj.: negatywny wpływ na środowisko przyrodnicze, wycinka drzew podczas budowy, zakłócenia ciszy i spokoju środowiska, bliskość rezerwatów przyrody, nieodwracalne zniszczenie piękna naturalnego krajobrazu, sugerowanie zachowania bezpiecznej odległości od zbiorników i cieków wodnych itp., zmiana typu krajobrazu z rolniczego na przemysłowy, przekształcanie, zaśmiecanie i oszpecanie krajobrazu, zajęcie terenów zajmowanych przez zwierzęta, spadek populacji nietoperzy, negatywny wpływ na ptaki lokalne i inne zwierzęta, negatywny wpływ na mikroklimat.

²¹ Tj. zatajanie informacji o poziomie hałasu przed społeczeństwem, brak informacji (listownej lub telefonicznej) skierowanej do mieszkańców o planowanej budowie, trudności z dostępem do takich informacji, brak spotkania lub konsultacji we wsi Sarbia, brak wcześniejszych powiadomień o inwestycji oraz brak konsultacji i uzgodnień pomiędzy inwestorem a właścicielami nieruchomości sąsiadujących z terenem przez niego dzierżawionym.

²² Tj. inwestycja przyniesie więcej strat niż korzyści, jest nieopłacalna, brak konkretnych ustaleń dotyczących wpływów, które przyniesie i ich terminu, brak danych dotyczących inwestora końcowego, niekorzystne zapisy umów dotyczące dzierżawców, obniżenie wartości nieruchomości i możliwy spadek ich sprzedaży, ograniczenie w planowaniu przestrzennym gminy i kierunkach jej rozwoju, możliwość awarii sieci energetycznych w wyniku realizacji polityki energii odnawialno-wiatrowej, zablokowanie planowanych zadrzewień śródpolnych, spadek atrakcyjności rekreacyjnej gminy, ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości.

²³ Dotyczące: przygotowania funduszu zabezpieczającego, przeprowadzania referendum, uzyskania pozytywnej opinii RDOŚ w Poznaniu, o zmianę lokalizacji, o określenie typu stosowanych siłowni, wprowadzenia zakazu przesuwania siłowni w obrębie tych samych działek oraz nakazu ciągłego pomiaru hałasu, wprowadzenia maksymalnego czasu zacielenia, pomiaru i rejestracji zacielenia.

ochrony bioróżnorodności i równowagi ekosystemów, oddziaływania inwestycji na dobra materialne, rozmieszczenia turbin na terenie Gminy, metodyki obliczenia poziomu hałasu, awarii turbin, spadku wartości pobliskich nieruchomości oraz wpływu inwestycji na plany miejscowe.

Poza uwagami i wnioskami związanymi z postępowaniami o wydanie decyzji środowiskowych do Urzędu wpłynęło 10 pism podmiotów zewnętrznych powołujących się m.in. na brzmienie art. 8 i 12 *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku*, dotyczących udzielenia informacji na temat planowanej budowy farmy wiatrowej na terenie Gminy. Wszystkim podmiotom udzielono odpowiedzi a także przekazano żadaną dokumentację.

[Dowód: akta kontroli str. 90-92, 228-338, 339-340]

W prowadzonych postępowaniach nie skorzystano z możliwości przeprowadzenia referendum konsultacyjnego, na podstawie art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁴. Wójt podał, że rozważano możliwość przeprowadzenia referendum, jednak zdecydowano się tą sprawę powierzyć przedstawicielom mieszkańców, czyli radnym poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. O rezygnacji z referendum przesądziły także koszty jego organizacji oraz możliwość wypowiedzenia się społeczeństwa poprzez udział w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji środowiskowych oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

[Dowód: akta kontroli str. 228-229]

3. Lokalizacja farmy wiatrowej na terenie Gminy nie dotyczyła gruntów należących do zaangażowanych w procesy decyzyjne pracowników Urzędu. Zgodność posiadanych przez Urząd danych w zakresie właścicieli i władających gruntami, na których mają być zlokalizowane siłownie wiatrowe, w korelacji z ewidencją gruntów i budynków (prowadzoną przez Starostę Szamotulskiego) zweryfikowano w trakcie kontroli poprzez zasięgnięcie u Starosty Szamotulskiego informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵ (dalej: ustawa o NIK). Spośród 20 osób, które znajdowały się w składzie Rady Gminy, w dwóch ostatnich kadencjach²⁶ (Rada Gminy liczyła w kontrolowanym okresie 15 osób), jedna osoba była właścicielem gruntu, na którym zaplanowano budowę siłowni wiatrowej w wariantie z 2009 r. (budowa 65 siłowni wiatrowych). Według ostatniej wersji farmy wiatrowej zgłoszonej przez *Inwestora* (wariant z 2012 r. – 59 turbin wiatrowych) działka ta została wykreślona z planowanych lokalizacji elektrowni. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK w Urzędzie (7 lutego 2014 r.), żadna z planowanych na terenie Gminy lokalizacji 59 siłowni wiatrowych nie dotyczyła gruntów należących do radnych Rady Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 5, 10-16, 139-140, 539-581]

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zagwarantowanie przez Wójta możliwości udziału społeczności lokalnej na każdym etapie procesu planistycznego, dotyczącego lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenie Gminy. Wprawdzie w obszarze tym stwierdzono uchybienia formalne, polegające na nieudokumentowaniu faktu ogłoszenia

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

²⁴ Zgodnie z art. 5a. ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.

²⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

²⁶ Kadencja 2006-2010 oraz 2010-2014.

decyzji o przystąpieniu do zmiany *Studium* oraz o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu *Studium*, jednakże w ocenie NIK nie ograniczyły one w sposób istotny praw mieszkańców do uczestnictwa w ww. procesie.

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 o NIK, wnosi o:

1. Bezzwłoczne poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli o wynikach zakończenia postępowania odwoławczego, toczącego się w sprawie wydanych przez Wójta decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia polegającego na budowie farmy wiatrowej.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. 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 we Wrocławiu.

*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 30 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.

Wrocław, dnia 14 lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. wicedyrektor
Ziemowit Florkowski
Podpis