



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia ...4...maja 2011 r.

**Pan
Aleksander Kostuń
Wójt
Gminy Legnickie Pole**

LWR-4112-07-02//2010
S/10/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Gminy w Legnickim Polu zwany dalej „Urzędem”, w zakresie przestrzegania procedur formalno-prawnych przy prowadzeniu postępowań dotyczących budowy farm wiatrowych, zlokalizowanych na terenie gminy Legnickie Pole.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sposób przeprowadzenia przez Urząd postępowań związanych z lokalizacją na terenie gminy Legnickie Pole 23 elektrowni wiatrowych, szczególnie w związku z niezapewnieniem właściwego, przewidzianego prawem udziału społeczności gminnej w procedurach związanych z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wydaniem decyzji o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację tej inwestycji.

Powyższą ocenę uzasadniają przedstawione niżej ustalenia, uwagi i oceny cząstkowe:

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

1. Na podstawie wniosku złożonego w dniu 26 października 2007 r. przez firmę [...]² sp. z o.o. (dalej: **Inwestor**) Urząd podjął działania w zakresie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Legnickie Pole z 1998 r. (dalej: **Studium**) oraz uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: **mpzp**) w zakresie umożliwiającym realizację inwestycji polegającej na budowie 23 elektrowni wiatrowych wraz z infrastrukturą elektroenergetyczną w obrębach wsi Taczalin (9 działek), Księginice (6 działek), Kłębanowice (2 działki), Koskowice (6 działek) i Mikołajowie (1 działka) w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: **ustawa o pizp**)³.

1.1. Poprzez trójstronną umowę zawartą w dniu 1 lutego 2008 pomiędzy pracownią urbanistyczną, Inwestorem i Gminą Legnickie Pole (dalej: **Gmina**) koszty sporządzenia Studium oraz mpzp w kwocie 42 tys. zł plus VAT poniósł Inwestor, co było nielegalne w świetle uregulowań ustawy o pizp.

W przypadku kosztów sporządzenia Studium, przepis art. 13 ust. 1 przywołanej ustawy w sposób jednoznaczny rozstrzygał, że w każdym przypadku koszty te obciążają budżet gminy. Koszty sporządzenia mpzp nie mogły być pokryte przez Inwestora, bo to przedsięwzięcie nie spełniało wymogu inwestycji celu publicznego określonego w art. 21 ust. 2 pkt. 4 ustawy o pizp i w związku z tym nie mogło być traktowane, jako wyjątek od zasady opisanej w art. 21 ust. 1 tejże ustawy, co do pokrywania kosztów z budżetu gminy. Wnioskowane przez Inwestora zapisy mpzp dotyczyły inwestycji polegającej na budowie elektrowni wiatrowych, która w rozumieniu art. 2 pkt. 5 ustawy o pizp nie stanowiła inwestycji celu publicznego. Zgodnie bowiem z tym przepisem przez inwestycję celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴. Zamknięty katalog przypadków zadań zaliczanych do celów publicznych ustalony tymże art. 6 pkt 1-9 nie zawiera elektrowni wiatrowych, a przywoływany w czasie kontroli przypadek celu publicznego ustalony w pkt. 2 dotyczył jedynie budowy i utrzymania przewodów i urządzeń do przesyłania energii elektrycznej. Odstępowanie od przyjętej ustawowej zasady pokrywania

². Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej - Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm. w zw. z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.

³ Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

kosztów sporządzenia Studium i mpzp z budżetu gminy nie mogło znajdować usprawiedliwienia w chęci ograniczenia wydatków z budżetu, bowiem ustawodawca wprowadzając co do zasady obowiązek pokrywania tych kosztów z budżetu gminy miał na względzie przede wszystkim zapewnienie obiektywizmu i racjonalności rozwiązań urbanistycznych. Przeniesienie tych kosztów na inwestora wobec zadania nie związanego z realizacją celu publicznego może wiązać się z przyjęciem rozwiązań urbanistycznych korzystnych dla inwestora, nie zawsze tożsamy z zasadami prawidłowego planowania i zagospodarowania przestrzennego i ogólnym interesem publicznym, szczególnie danej wspólnoty samorządowej.

1.2. Uchwały Nr XIV/78/2008 i XIV/77/2008 w sprawie przystąpienia do opracowania zmian Studium i uchwalenia mpzp w zakresie wskazanym we wniosku Inwestora podjęła w dniu 31 stycznia 2008 r. Rada Gminy, uprawniona do podjęcia decyzji w tym zakresie na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ oraz odpowiednio art. 9 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy o pizp. Zachowując wymóg określony w art. 17 pkt. 1 ustawy o pizp informację o podjęciu uchwały o przystąpieniu do opracowania mpzp ogłoszono w prasie, zaś obwieszczenie wywieszono na tablicy ogłoszeń Urzędu określając 21 dniowy termin na składanie wniosków do planu. Nie dopełniono jednak obowiązku wynikającego z tegoż art. 17 pkt. 1 ustawy o pizp co do ogłoszenia przedmiotowego obwieszczenia w sposób zwyczajowo przyjęty w Gminie, tj. poprzez wywieszenie na tablicach ogłoszeń, szczególnie w 5 miejscowościach, w których zamierzano zlokalizować farmy wiatrowe (Taczalin, Księginice, Kłębanowice, Koskowice i Mikołajowice). W tej sytuacji adnotacja o braku uwag do projektu zmian Studium i projektu mpzp w związku z lokalizacją farm wiatrowych nie spełnia kryterium rzetelności.

1.3. Projekt zmian mpzp w związku z lokalizacją farm wiatrowych zawierał prognozę oddziaływania na środowisko wymaganą przepisem art. 17 pkt. 4 ustawy o pizp, w ramach której m.in. wskazano, że najpoważniejsze negatywne oddziaływanie projektowanych elektrowni wiatrowych polega na ewentualnej kolizji z ptakami i nietoperzami, przy czym skala zagrożenia zależy od częstotliwości przelotów i wrasta wraz z zagęszczeniem elektrowni wiatrowych (ustalono minimalną odległość 350 m, średnio 450 m pomiędzy poszczególnymi konstrukcjami). Na mapie stanowiącej element prognozy, naniesiono miejsca występowania chronionych gatunków ptaków i nietoperzy, jednak uwzględniono tylko jezioro

⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.

Koskowickie, pominięto zaś jezioro Kunickie i zbiornik wodny Słup. W prognozie nie podano przebiegu korytarzy głównych kierunków przelotów ptaków pomiędzy jeziorami Kunickim i Koskowickim a zbiornikiem Słup. Nie dokonano również oceny w sprawie wystąpienia ewentualnej kolizji tras przelotów ptaków z planowaną lokalizacją farm wiatrowych, co wiązałoby się z koniecznością ewentualnej zmiany lokalizacji wiatraków. Na powyższe nieprawidłowości zwróciła uwagę Gminna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna opiniująca w lipcu 2008 r. projekt zmian mpzp w ramach realizacji obowiązku wynikającego z art. 17 pkt. 6 ppkt a ustawy o pizp. Dokumentacja planistyczna nie potwierdziła wskazanego w czasie kontroli NIK usunięcia tej nieprawidłowości.

1.4. Wypełniając obowiązek wynikający z art. 17 pkt. 10 ustawy o pizp, projekt mpzp wraz z prognozą oddziaływania na środowisko wyłożono w Urzędzie do publicznego wglądu na okres 21 dni (23.09.-17.10.2008 r.), a w dniu 17 października 2008 r. zorganizowano dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (przy udziale projektanta i 3 pracowników Urzędu). W wyznaczonym terminie 14 dni od dnia zakończenia wyłożenia planu tj. do 31 października 2008 r. nie skorzystano z uprawnień wynikających z art. 18 ustawy o pizp do wniesienia uwag do projektu planu przez każdego, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu.

1.5. Rada Gminy korzystając z uprawnień wynikających z art. 20 ust. 1 ustawy o pizp na podstawie uchwały Nr XXIII/141/09 z dnia 30 stycznia 2009r. przyjęła mpzp w przedłożonej wersji ustalając na obszarze o powierzchni 681,47 ha zlokalizowanej w obrębach 5 wskazanych we wniosku Inwestora miejscowości lokalizację 3 Parków Elektrowni Wiatrowych – w Księgonicach (297,45 ha), w Taczalinie (148,85 ha) i w Mikołajowicach (235,17 ha). Rada Gminy poprzez zapis przedmiotowej uchwały ustaliła obowiązek przeprowadzenia szczegółowej analizy przyrodniczo-środowiskowej celem wykluczenia znaczącego oddziaływania na ptaki i nietoperze oraz sporządzenia analizy regionu ze względu na ochronę krajobrazu kulturowego wynikającego ze *Studium Środowiska Kulturowego Gminy Legnickie Pole powiat legnicki*, sporządzonego w 2004 r. przez Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków we Wrocławiu. Przy lokalizacji poszczególnych siłowni wiatrowych Rada Gminy ustaliła obowiązek zachowania minimalnej odległości 500 m od zabudowy przeznaczonej na pobyt stały ludzi i 350 m od zabudowy kubaturowej. Odległości te powinny gwarantować zachowanie dopuszczalnego poziomu hałasu ustalonego

⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁶ - dla terenów zabudowy mieszkaniowej w granicach od 40 dB w porze nocnej do 55 dB w porze dziennej. Zgodnie z wymogiem określonym w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała Nr XXIII/141/09 w sprawie przedmiotowego mpzp została w ramach nadzoru prawnego przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego Nr 81 z 7 maja 2009 r.

2. Inwestor uzyskał od Wójta Gminy w dniu 19 czerwca 2009 r. decyzję nr GPI.7624-3-5/09 na podstawie której ustalono środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację inwestycji polegającej na budowie 23 elektrowni wiatrowych o mocy od 1,5 do 3 MW wymagane wobec przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko na podstawie przepisu art. 46 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁷ (dalej: **Poś** – stosowanie tej ustawy pomimo uchylecia przepisów odnoszących się do przedmiotowego postępowania z dniem 7.11.2008 r. wynikało z przepisu przejściowego zawartego w art. 153 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).

2.1. W ramach postępowania związanego z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wypełniono obowiązek określony w art. 51 ust. 1 pkt. 2 Poś w zakresie opracowania Raportu oddziaływania na środowisko (dalej: **Raport**). Konieczność sporządzenia takiego Raportu ustalił Pan Wójt korzystając z uprawnień wynikających z art. 51 ust. 2 Poś, po uzyskaniu opinii od Starosty Legnickiego i Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Legnicy wymaganej na podstawie art. 51 ust. 2 Poś. W ocenie NIK ograniczenie zawartości Raportu dokonane przez Pana Wójta z wykorzystaniem możliwości ustalonej w art. 52 ust. 1a Poś nie było właściwe. Szczególnie dotyczy to odstąpienia od wymogów ustalonych w art. 52 ust. 1 pkt 10 i 11 związanych z dokonaniem analizy możliwych konfliktów społecznych związanych z realizacją Inwestycji oraz przedstawieniem propozycji monitoringu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na etapie eksploatacji. Powszechnie znane jest, że budowa elektrowni wiatrowych spotyka się z protestami lokalnych społeczności, szczególnie z obawy o nadmierny hałas i negatywny wpływ na walory

⁶ Dz.U. Nr 120, poz. 826

⁷ Dz.U. z 2008 r. Nr 254, poz. 150 ze zm.

krajobrazu. W tej sytuacji dokonanie analizy w tym zakresie w ocenie NIK było niezbędne, bowiem pozwoliłoby na ustalenie elementów spornych i kwestionowanych przez lokalną społeczność i zminimalizowanie konfliktu społecznego powstałego na etapie realizacji zadania. (zapis w pkt 4).

2.2. Wydając decyzję nr GPI.7624-3-5/09 o środowiskowych uwarunkowaniach zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 56 ust. 1a pkt. 1 Poś uwzględniono uzgodnienia poczynione ze Starostą Legnickim i Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Legnicy (PPIS) w trybie przewidzianym w art. 48 ust. 2 tejże ustawy Poś. PPIS wskazał, że proponowane minimalne odległości elektrowni wiatrowych od zamieszkałych terenów zabudowanych i zabudowy zagrodowej ustalone odpowiednio na 500 m i 350 m zapewniają zachowanie wymaganych norm hałasu. Należy jednak zauważyć, że w przedmiotowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i uzgodnieniach ujęto zgodnie z wnioskiem Inwestora działkę nr 394 obręb Koskowice, choć nie była objęta mpzp przyjętym przez Radę Gminy na podstawie uchwały Nr XXIII/141/09 ustalającym obszar pod zabudowę farmami wiatrowymi. Stosownej korekty w tym zakresie dokonano w czasie kontroli NIK w lutym 2011 r.

2.3. Przed wydaniem decyzji nr GPI.7624-3-5/09 o środowiskowych uwarunkowaniach podjęto działania wymagane przepisem art. 32 ust.1 pkt. 1 Poś w zakresie zapewnienia udziału społeczeństwa, poprzez podanie do publicznej wiadomości w formie wywieszenia na tablicach ogłoszeń na terenie Gminy i poprzez zamieszczenie na stronie internetowej Urzędu informacji o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych o wniosku Inwestora oraz o możliwości składania w Urzędzie uwag i wniosków w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia. Należy jednak zauważyć, że sołtysi wszystkich (5) miejscowości w obrębie których mają być zlokalizowane przedmiotowe elektrownie wiatrowe w sposób jednoznaczny oświadczyli, że taka informacja w tablicach zlokalizowanych w tych wsiach nie była wywieszona. Ponadto analiza strony internetowej Urzędu wskazuje, że informacja ta została zmieszczona w dniu 5 listopada 2008 r., co spowodowało skrócenie do 12 dni - 21-dniowego terminu na składanie uwag i wniosków. Nie skorzystano również z możliwości przeprowadzenia rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa przewidzianej w art. 32 ust. 1 pkt. 2 Poś, szczególnie z udziałem osób zamieszkujących miejscowości położone w obrębach, na powierzchni których zamierzano realizować przedmiotowe przedsięwzięcie. Ponadto Urząd stosując art. 46a ust. 5 Poś - zezwalający na stosowanie uproszczonej procedury zawiadamiania stron postępowania związanego z wydaniem

przedmiotowej decyzji, przewidzianej w art. 49 kpa w przypadku kiedy liczba stron postępowania przekracza 20, polegającej na odstąpieniu od osobistego zawiadomienia i stosowaniu obwieszczenia lub sposobu zwyczajowo przyjętego (wywieszanie na tablicach ogłoszeń na terenie gminy Legnickie Pole) - nie sporządził wykazu stron postępowania.

2.4. Decyzja nr GPI.7624-3-5/09 o środowiskowych uwarunkowaniach wydana w dniu 19 czerwca 2009 r., na podstawie której Pan Wójt ustalił na rzecz Inwestora uwarunkowanie zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie 23 elektrowni wiatrowych o mocy od 1,5 do 3 MW, wraz z drogami dojazdowymi, placami manewrowymi i infrastrukturą elektroenergetyczną na przedmiotowych działkach, zawierała elementy wymagane przepisem art. 56 ust. 2 Poś, w tym m.in. rodzaj i miejsce realizacji, warunki wykorzystania terenu w fazie realizacji i eksploatacji, wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w projekcie budowlanym oraz stwierdzenie, że przedsięwzięcie zlokalizowane jest poza obszarem Natura 2000. Spełniając wymóg określony w art. 56 ust. 3 Poś charakterystykę całego przedsięwzięcia zawarto w załączniku do decyzji ujmując w nim m.in. zdolność produkcyjną i usytuowanie, powierzchnię zajmowanej nieruchomości, rodzaj zastosowanej technologii, przewidywaną ilość zużywanych materiałów, możliwe oddziaływanie na środowisko (stwierdzono, że realizacja przedsięwzięcia nie spowoduje przekroczenia dopuszczalnych emisji hałasu określonych dla zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej). Przepis art. 32 ust. 2 i 3 ustawy Poś nakładał obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o zamieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych o przedmiotowej decyzji oraz zamieszczenia takiej informacji na stronie internetowej Urzędu. Tymczasem sposób podania do publicznej wiadomości informacji o wydaniu decyzji nr GPI.7624-3-5/09 o środowiskowych uwarunkowaniach ograniczono do zamieszczenia obwieszczenia w dniu 22 czerwca 2009 r. w prasie regionalnej⁸ i zamieszczenia na stronie internetowej Urzędu, nie podając tej informacji do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty, tj. poprzez wywieszenie na tablicach ogłoszeń na terenie gminy Legnickie Pole, w tym także w 5 miejscowościach z ustaloną lokalizacją elektrowni wiatrowych.

3. Starosta Legnicki działając w oparciu o art. 28, art. 33 ust. 1, art. 34 ust. 4 i art. 36 ustawy Prawo budowlane, uwzględniając m.in. decyzję nr GPI.7624-3-5/09 o środowiskowych uwarunkowaniach, zatwierdził projekt budowlany i udzielił Inwestorowi

⁸ Gazeta Wrocławska

pozwoleń na budowę farmy wiatrowej Taczalin na podstawie decyzji: [1] nr 235/10 z dnia 26 kwietnia 2010 r. - *etap I - elektrownie wiatrowe wraz z drogami dojazdowymi, placami montażowymi, linią kablową*, [2] nr 277/10 z 11 maja 2010 r. - *etap II – abonencka stacja elektroenergetyczna 110/30 kV*, [3] nr 360/10 z 15 czerwca 2010 r. - *linia kablowa 110 kV GPZ Taczalin – GPZ Górka wraz z linią optotelekomunikacyjną*.

4. Zebrania wiejskie sołectw Kłębanowice i Koskowice podjęły w dniach 18 czerwca 2010 r. i 1 lipca 2010 r. uchwały w sprawie nie wyrażenia zgody na lokalizowanie elektrowni wiatrowych na terenie tych sołectw w odległości mniejszej niż 2,5 km od budynków mieszkalnych. Uczestnicy tych zebrań postanowili, że w przypadku utrzymania wskazanych wyżej decyzji o realizacji inwestycji założą komitety protestacyjne. Negatywne stanowisko przeciwników budowy elektrowni wiatrowych Taczalin nie uległo zmianie po zorganizowanym przez Urząd w dniu 16 lipca 2010 r. wyjeździe do funkcjonującej farmy wiatrowej w Wolinie. Należy przy tym zauważyć, że przedmiotowe konsultacje społeczne podjęto dopiero w wyniku protestów, po przeprowadzeniu procedur związanych ze zmianami mpzp i wydaniem decyzji nr GPI.7624-3-5/09 o środowiskowych uwarunkowaniach.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. **Zapewnienie przestrzegania w pełnym zakresie wymogów odnoszących się do udziału społeczeństwa w postępowaniach związanych z ochroną środowiska, szczególnie w zakresie właściwego podawania do publicznej wiadomości wymaganych przepisami informacji, także celem zapobiegania powstawaniu konfliktów społecznych w związku z zamiarem realizacji inwestycji, w tym budowy elektrowni wiatrowych.**

2. **Doprowadzenie sposobu płatności 42 tys. zł plus VAT dla pracowni urbanistycznej za wykonanie opracowań związanych ze zmianą Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i opracowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego przez radę Gminy na podstawie uchwały Nr XXIII/141/09 z dnia 30 stycznia 2009r. do zgodności z wymogami art. 13 ust. 1 i art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym co do pokrycia tych kosztów z budżetu gminy.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez pana Wójta w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku,

bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7. dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wójtowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.