



02870515

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.411.005.02.2015

D/15/502

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/15/502 – Stosowanie przez administrację publiczną instrumentów prawnych zabezpieczających interesy społeczne w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	Marek Skorupski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93341 z dnia 14 maja 2015 r., Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93348 z dnia 20 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Orla (dalej „Urząd”), 17-106 Orla, ul. Mickiewicza 5	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Selwesiuk – Wójt	(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Gmina¹ właściwie opracowała projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP), które zostały uzgodnione lub pozytywnie zaopiniowane przez właściwe organy i instytucje. Przestrzegano wymaganej procedury podejmowania uchwał Rady Gminy w sprawie przyjęcia tych dokumentów planistycznych. Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach budowy „Farmy wiatrowej Orla” wydano zaś w oparciu o rzetelnie przeprowadzoną ocenę oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko.

Podjęto również wymagane prawem działania w celu poinformowania mieszkańców o planowanej zmianie SUiKZP, uchwaleniu MPZP oraz wydaniu decyzji środowiskowej. NIK zauważa jednak, że:

- mieszkańcy gminy nie wzięli udziału w zorganizowanych przez Wójta 16.11.2009 r. i 22.03.2010 r. dyskusjach publicznych nad projektami SUiKZP i MPZP (wymaganych przepisami art. 11 pkt 10 i art. 17 pkt 10² ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³), co – zdaniem NIK – wskazuje na potrzebę dokładniejszego informowania społeczności lokalnej o projektowanych zmianach, w celu zapewnienia warunków sprzyjających rzetelnej dyskusji publicznej. Z kolei nieprawidłowością było skrócenie z 21 do 15 dni terminu na składanie uwag do projektu SUiKZP po zakończeniu okresu jego wyłożenia do publicznego wglądu, wbrew wymogowi określonemu w art. 11 pkt 11 tej ustawy,
- sfinansowanie kosztów sporządzenia zmiany SUiKZP i uchwalenia MPZP przez inwestora zainteresowanego wybudowaniem elektrowni wiatrowych może stwarzać sytuację konfliktu interesów oraz wpływać na transparentność i bezstronność procedur, zwłaszcza w kontekście udziału społeczeństwa.

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.

² Od 21.10.2010 r. obowiązek zorganizowania dyskusji nakłada art. 17 pkt 9.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 199, zwanej dalej „ustawą o planowaniu”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uzyskiwanie opinii i uzgodnień wymaganych przy lokalizacji elektrowni wiatrowych oraz realizacja procedur podejmowania uchwał w procesie lokalizacji tych inwestycji, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia udziału społeczeństwa

Opis stanu
faktycznego

1.1. Przystąpienie do sporządzania zmiany SUIKZP

Działając na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu, uchwałę o przystąpieniu do zmiany SUIKZP polegającej na określeniu lokalizacji farmy wiatrowej Rada Gminy podjęła 26.06.2008 r. Informację o podjęciu tej uchwały opublikowano w prasie miejscowej⁴ oraz w sposób zwyczajowo przyjęty: poprzez obwieszczenia⁵ wywieszane na tablicy ogłoszeń przy wejściu do Urzędu, tablicach ogłoszeń w sołectwach oraz ogłoszenie opublikowane na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) Urzędu⁶. Mieszkańcy mogli składać wnioski przez wymagane 21 dni. Spełniono tym samym wymogi określone w art. 11 pkt. 1 ustawy o planowaniu. Mieszkańcy nie skorzystali z prawa do zgłoszenia wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 111-118, 127-129)

W odpowiedzi na skierowane zgodnie z wymogiem art. 11 pkt 2 ustawy o planowaniu zawiadomienia Wójta z 15 i 30.12.2008 r. do 18 organów i instytucji o przystąpieniu do zmiany SUIKZP, od czterech z nich⁷ wpłynęły uwagi dotyczące: uwzględnienia drogi krajowej nr 66⁸, warunków obrony cywilnej⁹, wymogów ochrony zabytków¹⁰ oraz kwestii urządzeń elektroenergetycznych (wykorzystania istniejących, unikania ich przebudowy, zapewnienia rezerwy terenu celem wyprowadzenia energii z turbin i uzgadniania z PGE Dystrybucja Białystok lokalizacji w pobliżu linii elektroenergetycznych). Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku zawnioskował o uzupełnienie proponowanego zakresu i stopnia szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko (POS) o przedstawienie m.in.: stanu środowiska na obszarach objętych znaczącym oddziaływaniem, istniejących problemów ochrony środowiska (w szczególności dotyczących obszarów chronionych na podstawie ustawy o ochronie przyrody¹¹), przewidywanych znaczących oddziaływań na środowisko (w tym bezpośrednich i pośrednich oraz krótko-, średnio- i długoterminowych) oraz sposobów uwzględnienia celów ochrony środowiska ustanowionych na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym. Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Białymstoku zwrócił się zaś o uwzględnienie aspektów dotyczących zdrowia i życia ludzi.

(dowód: akta kontroli str. 130-138, 326-327)

1.2. Sporządzenie i uzgodnienie projektu SUIKZP

Projekt zmiany SUIKZP wraz z prognozą oddziaływania na środowisko sporządzono przed 17.03.2009 r., wyznaczając w niej dwa obszary predystynowane pod lokalizację farmy wiatrowej. W odpowiedzi na przesłane tego dnia oraz 8.05.2009 r.¹² prośby Wójta o zaopiniowanie projektu studium, informacje o pozytywnym uzgodnieniu (lub braku uwag) wpłynęły od Zarządu Województwa Podlaskiego w Białymstoku, Wojewody Podlaskiego, Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz z Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP. Również pozytywnie projekt zaopiniowała Miejska Komisja

⁴ W Gazecie Wyborczej w Białymstoku.

⁵ Zgodnie z art. 49 w zw. z art. 74 ust. 3 Kpa zastosowano ten tryb zawiadamiania, ponieważ liczba stron postępowania przekraczała 20.

⁶ Pomimo iż nie było to wymagane przepisami powszechnie obowiązującego prawa.

⁷ Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o planowaniu, wójt może uznać za uzgodniony projekt studium albo planu miejscowego w przypadku, w którym organy, o których mowa w art. 11 pkt 6 i 7 oraz art. 17 pkt 7 tej ustawy, nie określiły warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić, albo nie powołują podstawy prawnej uzasadniającej ich określenie.

⁸ Uwaga Zarządu Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

⁹ Uwaga Wojewody Podlaskiego.

¹⁰ Uwaga Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Białymstoku.

¹¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r., w brzmieniu z Dz. U. Nr 199, poz. 1227, obecnie Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zm.

¹² W związku z dokonaną 29.04.2009 r. zmianą uchwały inicjującej, polegającą na wydzieleniu z obszaru pod elektrownie wiatrowe terenu głównie pod zakład produkcyjny lkei.

Urbanistyczno-Architektoniczna w Bielsku Podlaskim¹³, formułując drobne uwagi redakcyjno-graficzne, które zostały uwzględnione. Spełniono tym samym wymogi określone w art. 11 pkt 4-9 ustawy o planowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 139-142, 150-158, 163-167)

Do studium wraz z POS Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku 6.04.2009 r. zgłosił uwagi w przedmiocie zbyt lakonicznego przedstawienia metodologii sporządzenia prognozy oraz nieprzedstawienia: wpływu realizacji studium na walory krajobrazowe i stopień przekształcenia szaty roślinnej, odległości od zabudowań mieszkalnych i obszarów chronionych, a także rozwiązań ograniczających (eliminujących) negatywny wpływ realizacji projektu zmiany SUIKZP na środowisko. Po uwzględnieniu uwag, projekt zmiany SUIKZP wraz z POS został przez niego zaopiniowany pozytywnie 24.04.2009 roku. Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Białymstoku uwag do dokumentu nie zgłosił i zaopiniował go pozytywnie 23.04.2009 r.¹⁴ Spełniono tym samym wymogi określone w art. 54 ust. 1 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 środowisko¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 112-115, 140, 143-149, 159-162)

1.3. Wyłożenie projektu zmiany SUIKZP do publicznego wglądu i jego uchwalenie

Wyłożenie do publicznego wglądu projektu SUIKZP obwieszczono na tablicach ogłoszeń w sołectwach oraz ogłoszono na tablicy w Urzędzie 14.09.2009 r., a także ogłoszono w prasie miejscowej¹⁶ 16.09.2009 r., tj. ponad 14 dni przed określonym na 5.10.2009 r. dniem wyłożenia. W informacjach tych określono ponad 30-dniowy¹⁷ (od 5.10 do 16.11.2009 r.) termin wyłożenia i składania w Urzędzie wniosków dotyczących SUIKZP oraz datę dyskusji publicznej (16.11.2009 r.). Spełniono tym samym wymogi art. 11 pkt 10 i 11 w zw. z pkt 1 ustawy o planowaniu¹⁸. Natomiast termin na składanie uwag określono na 15 zamiast co najmniej na 21 dni, co przedstawiono poniżej w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”. Uwagi do projektu SUIKZP nie wpłynęły, a w dyskusji publicznej¹⁹ z udziałem urbanisty i Kierownika Referatu ds. Inwestycji i Gospodarki Komunalnej – mieszkańcy nie uczestniczyli (przebieg tej dyskusji udokumentowano w protokole). Uchwałę w sprawie zmiany SUIKZP, Rada Gminy podjęła 10.02.2010 r.²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 168-218)

1.4. Przystąpienie do sporządzania MPZP

W dniu 12.02.2009 r. Rada Gminy podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia MPZP części gminy (wraz z analizą zasadności przystąpienia do sporządzenia tego dokumentu), zaś 26.06.2009 r. - uchwałę o zmianie tej uchwały, polegającej na objęciu planem dwóch zwartych obszarów lokalizacji elektrowni²¹. Podobnie jak w przypadku przystąpienia do zmiany studium, uchwały te wywieszono na tablicy ogłoszeń w Urzędzie, zaś obwieszczenia zamieszczono na tablicy przed Urzędem oraz we właściwych sołectwach, tj. w sposób zwyczajowo przyjęty w Gminie. Wnioski mogły być składane przez mieszkańców w terminie 21 dni. Spełniono tym samym wymogi określone w art. 17 pkt. 1 ustawy o planowaniu. Mieszkańcy nie skorzystali z prawa do złożenia wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 227-246, 256-260, 287-289, 291-293)

¹³ Na podstawie porozumienia z 25.03.2009 r. zawartego przez Wójta z Burmistrzem Miasta Bielsk Podlaski.

¹⁴ W związku ze zmianą uchwały inicjującej z 25.03.2009 r., PPIS i RDOŚ ponownie zaopiniowali pozytywnie zmiany studium wraz z POS w dniach odpowiednio 19 i 25.05.2009 r.

¹⁵ Dz. U. z 2013 poz. 1235 ze zm., dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku.

¹⁶ W Gazecie Współczesnej – dzienniku regionalnym.

¹⁷ Wynoszący 42 dni.

¹⁸ W brzmieniu obowiązującym do 20.10.2010 r. Obecnie termin od ogłoszenia do wyłożenia jest skrócony do co najmniej 7 dni, zaś okres wyłożenia – do co najmniej 21 dni.

¹⁹ Zaplanowanej w ostatnim dniu wyłożenia projektu studium do wglądu (16.11.2009 r.) na godz. 14

²⁰ Zaś uchwałę w sprawie zmiany SUIKZP obejmującej pomniejszenie ich o tereny o funkcji przemysłowo-składowej, usługowo-handlowo-produkcyjnej i hotelowej; zabudowy rolniczej i pod zalesienie - 31.08.2012 r.

²¹ Pierwotna uchwała obejmowała jedynie określone punktowo miejsca pod turbiny, połączone prostymi wąskimi pasami terenu, na których miały znaleźć się drogi dojazdowe i/lub umieszczone wzdłuż nich połączenia energetyczne.

O podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania MPZP i uchwały o jej zmianie Wójt – zgodnie z wymogiem art. 17 pkt 2 ustawy o planowaniu - 5.03 i 8.07.2009 r. zawiadomił instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu. W odpowiedzi Zarząd Województwa Podlaskiego zawniósł o uwzględnienie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa, m.in. dotyczących drogi krajowej nr 66²² i linii kolejowej²³; Szefostwo Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP - o wskazanie w MPZP, że przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę zgłoszeniu do tej instytucji podlegają obiekty o wysokości od 50m; PGE Dystrybucja Białystok Sp. z o.o. - o uwzględnienie istniejących linii i stacji transformatorowych SN/nn, ograniczenia konieczności ich przebudowy oraz lokalizację elektrowni w pobliżu linii elektroenergetycznych; Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Białymstoku wskazał na potrzebę nadzoru archeologicznego nad działalnością inwestycyjną w pobliżu²⁴ stanowisk archeologicznych (śladów osadnictwa lub punktów osadniczych), zaś Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku - na potrzebę systemowego rozwiązania przebudowy istniejących urządzeń melioracyjnych (w związku z planowaną zmianą sposobu użytkowania gruntów).

(dowód: akta kontroli str. 247-265)

Zgodnie z wymogiem art. 53 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, 5.03.2009 r. Wójt przesłał właściwym organom do uzgodnienia zakres i stopień szczegółowości informacji planowanych do przedstawienia w POS. Został on 3.04.2009 r. uzgodniony przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku, który zawniósł o [1] uzupełnienie prognozy o dane dotyczące: stanu środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem, rozwiązań alternatywnych wraz z uzasadnieniem rozwiązań wybranych w MPZP oraz opisu metod oceny prowadzącej do tego wyboru bądź wyjaśnienia braku rozwiązań alternatywnych, [2] ujęcie w niej rozwiązań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub ewentualną kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem wdrożenia MPZP, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru. Wskazał też, iż POS powinna przedstawiać m.in. planowaną moc turbin, przedrealizacyjny monitoring głównych tras przelotów, żerowisk i lęgów ptaków oraz siedlisk i tras migracyjnych nietoperzy, wpływ na walory krajobrazowe oraz analizę uciążliwości dla otoczenia, w tym zdrowia ludzi (odległość od zabudowań, emisja hałasu, promieniowanie elektromagnetyczne, zagrożenia wizualne). Pozytywnego uzgodnienia w dniu 24.03.2009 r. dokonał także Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Bielsku Podlaskim, który jednocześnie zawniósł o uzupełnienie POS o elementy wymienione w art. 51 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku oraz o aspekty dotyczące zdrowia i życia ludzi.

(dowód: akta kontroli str. 252-255, 261-271)

1.5. Sporządzenie projektu i uzgodnienie MPZP

Projekt MPZP w dniach 30.10.2009 r. i 20.01.2010 r.²⁵ przesłano do instytucji i organów właściwych do jego uzgadniania i opiniowania. Został on uzgodniony bez uwag przez zarządy Województwa Podlaskiego i Powiatu Bielskiego, Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Białymstoku, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku oraz Szefostwo Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP pismami z 18-26.11.2009 r. i 22-27.01.2010 r. PGE Dystrybucja Białystok Sp. z o.o. 25.11.2009 r. zawniósł o uwzględnienie istniejących i projektowanych linii energetycznych i stacji transformatorowych (minimalizując ewentualną konieczność ich przebudowy) i przestrzeganie minimalnych odległości turbin od linii energetycznych. W dniu 19.11.2009 r. uzgodnienia odmówił Dyrektor Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddziału w Białymstoku, wskazując w postanowieniu z 19.11.2009 r. na niespełniające wymogów planowane nowe połączenie istniejącej drogi krajowej nr 66 z projektowaną drogą wewnętrzną klasy D (podczas gdy należałoby wykorzystać już istniejący wjazd). Po korekcie MPZP, w dniu 25.01.2010 r. projekt planu został przez niego uzgodniony pozytywnie. Również Miejska Komisja Urbanistyczno-

²² Na odcinku Bielsk Podlaski – Kleszczele.

²³ Relacji Lewki-Hajnówka.

²⁴ Tj. w odległości do 20 metrów.

²⁵ Po uwzględnieniu uwag PGE Dystrybucja Białystok Sp. z o.o., GDDKiA i PPIS.

Architektoniczna w Bielsku Podlaskim 23.11.2009 r. zaopiniowała projekt MPZP pozytywnie, wnioskując, aby [1] w załącznikach w skali 1:5000 wyróżnić obszary przedstawione w innych załącznikach w skali 1:2000 oraz częściowo usunąć zakaz zabudowy, [2] wyjaśnić kwestię przeznaczenia terenu o symbolach R i MR oraz dróg publicznych, [3] przeprowadzić konsultacje formalno-prawne. Uwagi te uwzględniono. Spełniono tym samym wymogi określone w art. 17 pkt 6, 7 i 9 ustawy o planowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 272-278, 289-290, 294-298)

Do MPZP wraz z POS 29.01.2010 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku zawniósł o bardziej szczegółowe przedstawienie uzasadnienia wyboru lokalizacji i braku rozwiązań alternatywnych w tym zakresie, uszczegółowienie: opisu metod sporządzania prognozy, przedstawienia wyników badań, m.in. w zakresie sposobów i skutków oddziaływania na poszczególne elementy środowiska, w tym na zdrowie ludzi; określenie analizowanego obszaru oddziaływania inwestycji, doprecyzowanie odległości od obszarów chronionych oraz załączenie mapy tras przelotów ptaków i ich miejsc lęgowych²⁶. Uzupełnione dokumenty zaopiniował pozytywnie 15.02.2010 r. Z kolei Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Bielsku Podlaskim 1.02.2010 r. wezwał do przedstawienia spójnej informacji o całkowitej wysokości elektrowni wiatrowych, a po zamieszczeniu tych danych w POS, 16.02.2010 r. dokonał stosownego uzgodnienia. Tym samym spełniono wymóg określony w art. 54 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

(dowód: akta kontroli str. 279-288, 299-313)

1.6. Wyłożenie do publicznego wglądu i uchwalenie MPZP

Wyłożenie do publicznego wglądu projektu MPZP obwieszczono na tablicach ogłoszeń w sołectwach i Urzędzie oraz w prasie miejscowej²⁷ odpowiednio 18 i 22.02.2010 r., tj. ponad 7 dni przed określonym na 2.03.2010 r. dniem wyłożenia. W informacjach tych określono 21-dniowy²⁸ (2-22.03.2010 r.) termin wyłożenia i składania w Urzędzie Gminy wniosków dotyczących MPZP, datę dyskusji publicznej (22.03.2010 r.) i ponad 14-dniowy termin na składanie uwag, spełniając wymogi art. 17 pkt 10 i 11 w zw. z pkt 1 ustawy o planowaniu. Uwagi do projektu SUIKZP nie wpłynęły, a w dyskusji publicznej²⁹ – z udziałem urbanisty i Kierownika Referatu ds. Inwestycji i Gospodarki Komunalnej – mieszkańcy nie uczestniczyli (przebieg dyskusji udokumentowano w protokole).

(dowód: akta kontroli str. 314-321)

Informacja o planowanej lokalizacji 15 elektrowni wiatrowych została również zamieszczona w gazetce *Wiadomości z Gminy Orla* z grudnia 2008 r. i przesłana do wszystkich gospodarstw domowych na terenie gminy. W sesjach Rady Gminy dotyczących lokalizacji turbin brali udział sołtysi. Ponadto Wójt wyjaśnił, że osobiście rozpowszechniał informacje o planowanym przedsięwzięciu w audycjach radiowych, w wypowiedziach dla prasy oraz wystąpieniach w telewizji, co najmniej raz w roku na spotkaniach w każdej wsi informował o zamierzeniach inwestycyjnych oraz że mieszkańcy akceptowali to przedsięwzięcie.

(dowód: akta kontroli str. 322-329, 450)

Uchwałę o przyjęciu MPZP Rada Gminy podjęła 29.04.2010 r. Została ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego 21.05.2010 r.³⁰ i weszła w życie po 30 dniach³¹. Uchwałę opublikowano także w BIP Urzędu Gminy 10.05.2010 r. W związku z uchwaleniem MPZP Gmina nie prowadziła sporów sądowych. Nie wpłynęły też wnioski dotyczące braku możliwości lub ograniczonej możliwości zagospodarowania nieruchomości objętych lub nieobjętych planem.

(dowód: akta kontroli str. 8, 82, 330-356, 326-327)

W okresie objętym kontrolą nie lokalizowano elektrowni wiatrowych poprzez wydanie decyzji o warunkach zabudowy ani decyzji o lokalizacji celu publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 329-346)

²⁶ Pomimo uprzedniego pozytywnego uzgodnienia projektu SUIKZP z 24.11.2009 r.

²⁷ W Gazecie Wyborczej w Białymstoku.

²⁸ Tj. z zachowaniem wymaganego okresu co najmniej 21 dni (zgodnie z art. 17 pkt 10 ustawy o planowaniu).

²⁹ Zaplanowanej w ostatnim dniu wyłożenia projektu planu do wglądu (22.03.2010 r.) na godz. 14.

³⁰ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2010 r. Nr 107, poz. 1585 ze zm.

³¹ Tj. 30.06.2010 r.

1.7. Sporządzenie prognoz oddziaływania na środowisko

Prognozy oddziaływania na środowisko realizacji SUIKZP i MPZP, opracowane zgodnie z wymogami art. 51 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, wykonał pracujący pod kierunkiem urbanisty zespół, który sporządził studium i plan. W ramach dokonywania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, stosownie do postanowień art. 53 tej ustawy, w prognozach uwzględniono wnioski zgłoszone przez:

- Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Bielsku Podlaskim do MPZP pismem z dnia 1.02.2010 r., o jednoznaczne przedstawienie całkowitej wysokości turbin,
- Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku: do SUIKZP o uwzględnienie wpływu na krajobraz i szatę roślinną, określenie odległości terenu objętego projektem od najbliższych siedzib ludzkich i obszarów chronionych, przedstawienie propozycji rozwiązań ograniczających negatywny wpływ realizacji zmiany SUIKZP na środowisko³² oraz do MPZP o wyjaśnienie wyboru lokalizacji i braku rozwiązań alternatywnych w tym zakresie³³, uszczegółowienie: opisu metod sporządzania POS, wyników badań, m.in. w zakresie sposobów i skutków oddziaływania na elementy środowiska, w tym zdrowie ludzi; określenie obszaru oddziaływania inwestycji i odległości od obszarów chronionych oraz załączenie mapy tras przelotów i miejsc lęgowych ptaków³⁴ (co bardziej szczegółowo przedstawiono w punktach 1.2 i 1.5). (dowód: akta kontroli str. 123, 219-226, 236, 279-286, 299-313, 357-370)

Odnosnie wybranej lokalizacji, w POS realizacji projektu studium stwierdzono m.in., że w przypadku obu wybranych obszarów symulowany poziom hałasu nie przekracza wartości dopuszczalnych dla zabudowy zagrodowej oraz że szczegółowe ustalenia środowiskowe, w tym dotyczące monitoringu przelotu ptaków, zostaną dokonane na etapie uchwalania MPZP. W POS do miejscowego planu elektrownie wiatrowe zlokalizowano na obszarach zaplanowanych uprzednio w studium. Wskazano w niej m.in., że w gminie nie ma innych miejsc, w których mogłaby powstać farma wiatrowa tej wielkości oraz że wg. przeprowadzonego monitoringu prawdopodobieństwo negatywnego oddziaływania na najbliższe obszary specjalnej ochrony ptaków jest niskie. Do prognoz oddziaływania na środowisko realizacji SUIKZP i MPZP mieszkańcy nie zgłosili uwag.

(dowód: akta kontroli str. 219-226, 357-370)

W MPZP zawarto - spójne z przedstawionymi w POS - informacje dotyczące m.in. konieczności nieprzekraczania dopuszczalnych norm hałasu na terenie zabudowy zagrodowej, zakazu wprowadzania do wód lub ziemi zabronionych ścieków oraz nakazu odbioru i utylizacji odpadów niebezpiecznych, a także wskazano na potrzebę przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 330-337, 357-370)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w ogłoszeniu i obwieszczeniu z 14.09.2009 r. oraz ogłoszeniu w prasie miejscowej z 16.09.2009 r. o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu SUIKZP wraz z POS, termin na składanie uwag do tych dokumentów został przez Wójta wyznaczony na 15 dni, zamiast na co najmniej 21 dni po zakończeniu okresu wyłożenia, co było wymagane w art. 11 pkt. 11 w zw. z pkt. 10 ustawy o planowaniu. Mogło to być jedną z przyczyn niezłożenia przez mieszkańców uwag do projektu SUIKZP. Termin w projekcie ogłoszenia został określony na zlecenie Wójta przez urbanistę spoza Urzędu i nie został skorygowany przez pracowników Referatu ds. Inwestycji i Gospodarki Komunalnej Urzędu. Jak wyjaśnili Wójt oraz Kierownik tego referatu, sądzili oni że termin ten został określony przez urbanistę prawidłowo. (dowód: akta kontroli str. 168-173, 318-320, 450)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Mieszkańcy gminy nie wzięli udziału w zorganizowanych przez Wójta 16.11.2009 r. i 22.03.2010 r. dyskusjach publicznych nad projektami SUIKZP i MPZP (wymaganych

³² Wnioski do POS studium zgłoszono pismem z 6.04.2009 r.

³³ W ROS stwierdzono: „Na terenie Gminy nie zidentyfikowano innej lokalizacji, która spełniałaby wszystkie kryteria wyboru miejsca na realizację przedsięwzięcia tej skali. Brak możliwości realizacji inwestycji na analizowanym terenie oznaczałby rezygnację z budowy zespołu elektrowni wiatrowych na terenie Gminy” (pkt. 2.1.1).

³⁴ Wnioski do POS miejscowego planu zgłoszono pismem z 29.01.2010 r.

przepisami art. 11 pkt 10 i art. 17 pkt 10³⁵ ustawy o planowaniu), co – zdaniem NIK – wskazuje na potrzebę dokładniejszego informowania społeczności lokalnej o projektowanych zmianach, w celu zapewnienia warunków sprzyjających rzetelnej dyskusji publicznej. (dowód: akta kontroli str. 168-173, 178-179, 450)

2. Uchwał Rady Gminy o przystąpieniu do zmiany SUIKZP, zmiany uchwały w tej sprawie oraz projektu SUIKZP nie przesłano Wójtowi Gminy Czyże, która graniczyła z wyznaczonym w studium obszarem w pobliżu wsi Krywiatycze. Zgodnie z art. 11 pkt 8 ustawy o planowaniu, Wójt występuje o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium m.in. do gmin sąsiednich. Jak wyjaśnił Kierownik Referatu ds. Inwestycji i Gospodarki Komunalnej, urbanistka po konsultacji z Podlaskim Urzędem Wojewódzkim w Białymstoku poinformowała go, iż nie było takiej potrzeby z uwagi na znaczną odległość wiatraków od granicy z tą gminą, w tym jej terenami zabudowanymi.

(dowód: akta kontroli str. 113, 130, 140, 156, 173)

Pomimo zachowania przewidzianych prawem procedur planistycznych (z wyjątkiem stwierdzonego przypadku skrócenia terminu na składanie uwag do projektu SUIKZP po zakończeniu okresu jego wyłożenia do publicznego wglądu) podjęte przez Gminę działania w celu zaktywizowania społeczności lokalnej na rzecz uczestnictwa w dyskusjach publicznych na temat projektów SUIKZP i MPZP okazały się nieskuteczne.

2. Postępowanie dotyczące wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach budowy farmy wiatrowej, w tym sporządzenie raportu oddziaływania na środowisko

2.1. Zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko

Opis stanu faktycznego

Możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko Wójt zapewnił poprzez opublikowanie:

- obwieszczenia³⁶ z 4.03.2009 r. o wszczęciu - na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku³⁷ - postępowania w sprawie wydania DSU,
- obwieszczenia z 3.04.2009 r. o postanowieniu przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (OOS), wydanym na podstawie art. 63 ust. 1 ww. ustawy,
- dokonanego na podstawie art. 33 ww. ustawy zawiadomienia z 27.07.2009 r. o postępowaniu z udziałem społeczeństwa dla przedsięwzięcia budowy farmy wiatrowej, w ramach którego m.in. od 27.07 do 17.08.2009 r. można było zapoznać się w Urzędzie z wnioskiem inwestora wraz z załącznikami, postanowieniem Wójta o przeprowadzeniu OOS oraz opiniami właściwych organów,
- obwieszczenia z 4.09.2009 r. o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie wydania DSU, zawierającego m.in. informację o możliwości zapoznania się w godzinach pracy Urzędu i wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów i zgromadzonych materiałów w terminie siedmiu dni³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 371-390, 419-420, 429-430)

Nie skorzystano z możliwości przeprowadzenia rozprawy administracyjnej określonej w przepisach art. 89 - 96 Kpa. Wójt wyjaśnił, że przesłanki jej przeprowadzenia nie wystąpiły, nie było zainteresowania ze strony mieszkańców oraz że przeprowadzenie rozprawy nie jest obligatoryjne. (dowód: akta kontroli str. 445, 451)

W raporcie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (ROS) analizowano dwa warianty: wariant I – realizacja przedsięwzięcia i wariant II – rezygnacja z jego realizacji. Przedstawiono jeden wariant realizacji przedsięwzięcia, bowiem wskazaną lokalizację³⁹ uznano za jedyną w Gminie, na której mogłaby powstać farma wiatrowa. Wybrany wariant I uznano za korzystniejszy dla środowiska, gdyż wytwarzanie energii z wykorzystaniem turbin

³⁵ od 21.10.2010 r. obowiązek zorganizowania dyskusji nakłada art. 17 pkt 9

³⁶ Na podstawie art. 64 § 4 w zw. z art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), zwanej dalej „Kpa”.

³⁷ W zw. z art. 74 ust. 3 tej ustawy.

³⁸ Terminu tego dochoowano, DSU została wydana 21.10.2009 r.

³⁹ Obszar 13 km² na zachód od Orli i obszar 8 km² na wschód od tej miejscowości.

wiatrowych ma zdecydowanie mniejszy wpływ na środowisko niż zastosowanie źródeł konwencjonalnych⁴⁰. (dowód: akta kontroli str. 393-394, 402-404)

2.2. Weryfikacja raportu oddziaływania na środowisko

Raport oddziaływania na środowisko⁴¹ został sporządzony w czerwcu 2009 r. przez Spółkę P w Warszawie. Uwzględniał on negatywne skutki oddziaływania elektrowni wiatrowych na środowisko w odniesieniu do krajobrazu, klimatu akustycznego oraz fauny (w tym ptaków) i flory. Wskazano w nim, że oddziaływania te będą długotrwałe (20-25 lat), lecz odwracalne. (dowód: akta kontroli str. 402-405)

Proces opiniodawczy ROS udokumentowano w formie zapytań do organów właściwych do dokonania oceny oddziaływania na środowisko. W odpowiedzi na wnioski Wójta z 27.07.2009 r., zgodnie z wymogami art. 77 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 156 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, raport został uzgodniony przez Starostę Bielskiego 7.08.2009 r. i pozytywnie zaopiniowany przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Bielsku Podlaskim 25.08.2009 r. (dowód: akta kontroli str. 421-428)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że weryfikacji informacji zawartych w ROS dokonał na polecenie Wójta inspektor ds. funduszy UE i ochrony środowiska (zatrudniony w Urzędzie do 14.03.2012 r.) oraz że w jej wyniku stwierdzono, iż ROS jest kompletny. Wyjaśniła ona również, że weryfikacji nie zlecono ekspertom zewnętrznym, gdyż nie było takiej potrzeby ani obowiązku, bowiem raport został zaopiniowany i uzgodniony przez wyspecjalizowane, właściwe w tym zakresie organy. (dowód: akta kontroli str. 414-415, 444-446)

Zgodnie z ROS, turbiny ustawione będą w odległości min. 580 m od zabudowań mieszkalnych. Poziom hałasu na granicach terenu zabudowanego w najmniej korzystnych warunkach, określony poprzez symulację za pomocą programu komputerowego, wynosił od 32 dB do 43-44 dB⁴² - co było wartością zbliżoną do maksymalnego poziomu 45 dB w porze nocnej, określonego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁴³. W ślad za ustaleniem ROS, w DSU Wójt zalecił prowadzenie przez inwestora monitoringu akustycznego przez trzy miesiące po uruchomieniu przedsięwzięcia. Sekretarz Gminy wyjaśniła, że monitoring ten będzie prowadzony przez inwestora po uruchomieniu wszystkich 15 turbin. Odnośnie emisji infradźwięków⁴⁴ w ROS stwierdzono, że wg badań ich poziom w przypadku nowoczesnych konstrukcji elektrowni wiatrowych jest poza granicą odczuwania przez człowieka, zaś odnośnie efektu migotania cienia, że wg dostępnych źródeł jest on odczuwalny w odległości do 400-500 m od turbiny, a więc nie oddziałuje na najbliższe zabudowania mieszkalne. (dowód: akta kontroli str. 393-394)

W odpowiedzi na pytanie, jaki wpływ na weryfikację ROS miał brak regulacji prawnych w zakresie uciążliwości dla środowiska niektórych czynników występujących przy działalności elektrowni wiatrowych, w tym czy brak tych regulacji miał wpływ na dokonanie wyboru lokalizacji elektrowni w bliskiej odległości od zabudowań mieszkalnych, Sekretarz wyjaśniła m.in.: *„Gdyby obowiązywały stosowne przepisy, w pierwszej kolejności zweryfikowalibyśmy ich przestrzeganie, jednak w związku z ich brakiem należało uwzględnić ustalenia ROS. Wg raportu, wybrana lokalizacja była jedyną spełniającą wymogi. Symulacja natężenia hałasu wykazała, że jego dopuszczalny poziom nie jest przekroczony. Niezależnie od braku regulacji prawnych, polegamy na zawartym w ROS stwierdzeniu, iż poziom infradźwięków nie będzie dla ludzi odczuwalny. Odnośnie efektu migotania cienia (tzw. efektu stroboskopowego), pomimo wskazania ROS, że nie oddziałuje on na obszar zabudowań, w DSU Wójt zalecił działania mające na celu*

⁴⁰ W szczególności pozwoli na uniknięcie emisji CO₂ - jednego z najważniejszych gazów cieplarnianych (szklarniowych) - na poziomie prawie 100 tys. ton rocznie.

⁴¹ Dalej: „ROS” lub „raport”.

⁴² We wsiach Topczykały i Spiczki.

⁴³ Dz. U. z 2014 r., poz. 112. Poziom hałasu w porze dziennej w tymże rozporządzeniu określono na 55 dB. Wielkości dla pory nocnej i dziennej dotyczą terenów zabudowy zagrodowej.

⁴⁴ Dźwięków o niskiej częstotliwości - poniżej 20 Hz.

jego minimalizację". Zgodnie z DSU, działania te obejmowały zastosowanie jasnych barw oraz matowych pokryć malarskich wszystkich konstrukcji turbin, łącznie z wieżami⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 444-446, 435-441)

Do Wójta nie wpłynęły uwagi ani wnioski do ROS od podmiotów uczestniczących w postępowaniu na prawach strony. (dowód: akta kontroli str. 326-327)

2.3. Postępowanie w sprawie wydania DSU

Wniosek inwestora - Spółki N w Warszawie - o wydanie DSU wpłynął 16.02.2009 r. Strony postępowania ustalono na podstawie załączonego do wniosku wypisu z ewidencji gruntów obejmującego teren realizacji i oddziaływania przedsięwzięcia, co zostało zweryfikowane przez Urząd. Informację o wszczęciu (w dniu 17.02.2009 r.) postępowania w sprawie wydania DSU podano do publicznej wiadomości 4.03.2009 r., wskazując w niej przedmiot decyzji oraz możliwość zapoznania się z dokumentacją oraz złożenia uwag i wniosków w ciągu siedmiu dni. Organ właściwy do wydania DSU określono w uzasadnieniu postanowienia o stwierdzeniu obowiązku przeprowadzenia OOS. W dniu 27.07.2009 r. obwieszczono o postępowaniu z udziałem społeczeństwa dla przedsięwzięcia budowy farmy wiatrowej, określając w nim m.in. organy właściwe do wydania opinii i uzgodnień oraz 21-dniowy termin na składanie ewentualnych uwag lub wniosków. Jak wyjaśniła Sekretarz Gminy, organizacje społeczne nie zgłosiły chęci uczestniczenia w postępowaniu, nie wnosiły odwołań od decyzji do SKO ani skarg do sądu administracyjnego. W celu uwzględnienia postanowień DSU w projekcie MPZP – jak wyjaśnił Kierownik Referatu ds. Inwestycji i Gospodarki Komunalnej – decyzję przekazano urbanistce opracowującej projekt planu, który następnie został przez niego pod tym kątem przeanalizowany.

(dowód: akta kontroli str. 382-390, 419-420, 444-445)

W związku z wydanym przez Wójta w DSU zaleceniem przeprowadzenia dodatkowej, powtórnej oceny oddziaływania na środowisko, została ona przeprowadzona przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku i zakończona uzgodnieniem przez niego realizacji przedsięwzięcia w dniu 11.10.2012 r. Pozwolenie na budowę Starosta Bielski wydał 22.11.2012 r., dokonując w nim zmian w dniach 31.12.2012 r. i 21.05.2013 r. Dnia 7.08.2014 r. do Urzędu Gminy wpłynęła skarga (bez wskazania bliższych powodów jej złożenia) mieszkanki gminy na rozpoczęcie budowy farmy⁴⁶. Dnia 14.08.2014 r. Wójt odpowiedział skarżącej m.in., że w świetle obowiązujących przepisów prawa nie jest upoważniony do podejmowania działań w celu wstrzymania budowy oraz że inwestor uzyskał uprzednio niezbędne opinie i zezwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 452-464, 499-502)

Jak wskazano w punkcie 1 niniejszego wystąpienia, sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu w zakresie elektrowni wiatrowych zostały określone w MPZP. W związku z tym – dla tego rodzaju przedsięwzięć – nie były wydawane decyzje o warunkach zabudowy ani decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzenie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach budowy farmy wiatrowej, w tym sporządzenie i uzgodnienie ROS.

3. Wybrane działania organów Gminy związane z lokalizacją elektrowni wiatrowych oraz przestrzeganie obowiązku przekazywania wojewodzie uchwał podjętych przez Radę Gminy

3.1. Wydawanie decyzji w toku postępowania planistycznego – wyłączenie organu

W toku kontroli NIK nie stwierdzono podstaw do wyłączenia się pracownika organu administracji samorządowej z toczącego się postępowania administracyjnego lub wyłączenia się organu od załatwienia sprawy o wydanie DSU⁴⁷ (w trybie przepisów art. 24

Opis stanu
faktycznego

⁴⁵ W ślad za wytyczną Starosty Bielskiego z 7.08.2009 r.

⁴⁶ Wpływu innych skarg dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych nie odnotowano.

⁴⁷ Inne decyzje w sprawie lokalizacji elektrowni wiatrowych nie były wydawane.

i 25 Kpa). Analiza stanu własnościowego działek gruntu⁴⁸ również nie dała podstaw do stwierdzenia, że obiekty elektrowni wiatrowych zlokalizowano na gruntach będących własnością pracowników Urzędu (zatrudnionych w latach 2007-2015).

(dowód: akta kontroli str. 16-19, 28-29)

3.2. Podejmowanie uchwał przez Radę Gminy w toku postępowania planistycznego – wyłączenie członka organu kolegiального gminy

W ramach prac planistycznych dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych Rada Gminy w latach 2008-2010 podjęła pięć uchwał (szerzej opisanych w pkt 1 niniejszego wystąpienia) w sprawach: przystąpienia do zmiany i uchwalenia zmian SUIKZP oraz przystąpienia do sporządzenia i uchwalenia MPZP. Nie odnotowano przypadku wyłączenia się radnego (na podstawie art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁹) od udziału w głosowaniach dotyczących przyjęcia poszczególnych uchwał. Analiza stanu własnościowego działek gruntu wykazała, że obiekty elektrowni wiatrowych zlokalizowano na gruntach nie będących własnością radnych kadencji 2006-2010, w trakcie której podjęto ww. uchwały.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 15, 28-29)

3.3. Przestrzeganie obowiązku przekazywania właściwemu wojewodzie uchwał podjętych przez Radę Gminy

Wszystkie uchwały Rady Gminy – podjęte w ramach prac planistycznych dotyczących elektrowni wiatrowych – zostały przekazane Wojewodzie Podlaskiemu z zachowaniem siedmiodniowego terminu ustalonego w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wraz z uchwałami o uchwaleniu zmian SUIKZP i w sprawie MPZP – zgodnie z wymogami art. 12 ust. 2 i 20 ust. 2 ustawy o planowaniu – przekazano dokumentację prac planistycznych. W stosunku do żadnej z uchwał nie były podejmowane przez Wojewodę rozstrzygnięcia nadzorcze.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zachowanie wyżej opisanych wymogów proceduralnych w zakresie podjęcia DSU i uchwał dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych.

4. Sposób finansowania oraz skutki finansowe sporządzenia dokumentacji planistycznej dotyczącej lokalizacji elektrowni wiatrowych

4.1. Finansowanie sporządzenia dokumentów planistycznych

Opis stanu
faktycznego

Opracowanie zmiany SUIKZP i projektu MPZP w zakresie lokalizacji farmy wiatrowej zostało zlecone przez Wójta urbanisście umowami odpowiednio z 19.11.2008 r. (za 14,0 tys. zł) i 18.02.2009 r. (za 36,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 20, 120-123, 236-239)

Zawarcie tych umów poprzedziło porozumienie z inwestorem z 17.07.2008 r., w którym ustalono zasady współpracy w zakresie prac planistycznych związanych z realizacją inwestycji. Jego treść w szczególności obejmowała zobowiązanie się do:

- wszczęcia i przeprowadzenia – przez Gminę – procedur zmierzających do dokonania zmian w SUIKZP oraz opracowania MPZP,
- poniesienia – przez inwestora – kosztów wszystkich prac związanych z dokonaniem zmian w SUIKZP oraz z opracowaniem MPZP w części, w jakiej koszty te są bezpośrednią konsekwencją zamiaru budowy farmy wiatrowej.

Zlecenia wykonania prac planistycznych uwarunkowano przekazywaniem przez inwestora zaliczek na ten cel, na rachunek Gminy. W porozumieniu nie określono kosztów tych prac. Gotowość do sfinansowania prac planistycznych inwestor zgłosił pismem z 27.03.2008 r., po wymianie korespondencji, w której wstępnie ustalono lokalizację inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 9-14, 22-23, 48-52)

⁴⁸ W przypadku siedmiu z jedenastu działek, na których w 2014 roku zakończono budowę dziewięciu elektrowni wiatrowych, dokonano podziałów, wydzielając dziewięć działek (o powierzchni od 1,06 ha do 1,4 ha), przy czym ich właścicielami pozostały te same osoby.

⁴⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

W ramach realizacji ww. porozumienia Gmina poniosła wydatki w łącznej kwocie 54.785 zł (w całości zrefundowane przez inwestora), które – poza kosztami umów na opracowanie zmiany SUIKZP (14,0 tys. zł) oraz MPZP (36,0 tys. zł), w tym prognoz oddziaływania realizacji tych dokumentów na środowisko – objęły również koszty: posiedzeń komisji urbanistyczno-architektonicznej, sporządzenia kopii map (ewidencyjnej i zasadniczej), wypisów z rejestru gruntów oraz ogłoszeń prasowych. Gmina nie otrzymała innych środków finansowych w związku z lokalizacją i budową elektrowni wiatrowych na jej terenie.

(dowód: akta kontroli str. 21, 53-54)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z przepisami art. 13 ust. 1 i art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu, koszty sporządzenia SUIKZP oraz MPZP obciążają budżet gminy⁵⁰, natomiast inwestora – jeśli realizuje inwestycję celu publicznego – w części, w jakiej plan jest bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji (art. 21 ust. 2 pkt 4).

Budowa „Farmy wiatrowej Orla” jako inwestycja celu publicznego została określona w uchwale Nr XVI/133/08 Rady Gminy z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie przestąpienia do zmiany SUIKZP (w późniejszych dokumentach nie była tak nazywana). Wg postanowień art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵¹, celem publicznym jest m.in. budowa i utrzymanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że budowa elektrowni wiatrowych nie jest inwestycją celu publicznego, gdyż służą one do wytwarzania i przetwarzania energii, a nie do jej przesyłu⁵². Ponadto w świetle orzecznictwa, legalność MPZP nie jest zależna od tego, czy za jego sporządzenie zapłaci gmina, czy też prywatny inwestor zamierzający zrealizować inwestycję na terenie gminy. Przeważa pogląd, że skoro koszty sporządzenia SUIKZP i MPZP obciążają budżet gminy, to nie może ona domagać się ich sfinansowania przez prywatnego inwestora czy mieszkańców, natomiast w sytuacji, gdy inwestor jest zainteresowany przekazaniem darowizny na ten cel, jest to zgodne z prawem⁵³. Wójt wyjaśnił, że gmina nie dysponowała wolnymi środkami na opracowanie dokumentacji oraz że w związku z wyborem wykonawcy i odbiorem dokumentacji przez Urząd, wyeliminowano możliwość wpływu inwestora na postanowienia projektów tych dokumentów. Mimo to zdaniem NIK sfinansowanie kosztów sporządzenia dokumentacji przez inwestora może stwarzać sytuację konfliktu interesów oraz wpływać na transparentność i bezstronność procedur, zwłaszcza w kontekście udziału społeczeństwa.

4.2. Prognozy skutków finansowych sporządzenia dokumentów planistycznych i uzyskane przez Gminę efekty ekonomiczno-finansowe

Opis stanu faktycznego

W ramach prac planistycznych związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych, opracowano – wymagana przepisami art. 17 pkt 5 ustawy o planowaniu – prognozę skutków finansowych uchwalenia MPZP. W jej podsumowaniu zapisano, że prognozowane obciążenia finansowe Gminy, które powstaną wskutek uchwalenia MPZP „*będą niewspółmiernie małe w porównaniu do spodziewanych dochodów, możliwych do uzyskania przez Gminę w okresie najbliższych 10-ciu lat*”. Po stronie obciążeń uwzględniono koszty opracowania MPZP wraz z POS i prognozą skutków finansowych w kwocie 36,0 tys. zł (którą ostatecznie sfinansował inwestor). Po stronie dochodów ujęto wzrost wpływów podatkowych, gdyż podatek rolny (4,0 tys. zł) zostanie zastąpiony przez podatek od nieruchomości w łącznej kwocie 20.207,6 tys. zł, w tym: 365,6 tys. zł podatku od gruntu (48.749 m² x 0,75 zł/ m² x 10 lat) i 19.842 tys. zł podatków od nowych budynków i budowli

⁵⁰ Albo budżety państwa, województwa lub powiatu – w przypadku studium dotyczącego inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (art. 13 ust. 2) oraz w przypadku planu będącego bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu odpowiednio krajowym, wojewódzkim i powiatowym (art. 21 ust. 2 pkt 1-3).

⁵¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.

⁵² Tak m.in. w wyrokach NSA: z dnia 6.09.2013 r. sygn. akt II OSK 886/12, z dnia 3.11.2010 r. sygn. akt II OSK 1412/09 oraz w wyrokach WSA w Warszawie z dnia 4.09.2013 r. sygn. akt VIII SA/Wa 985/12, WSA w Bydgoszczy z dnia 24.03.2010 r. sygn. akt II SA/Bd 33/10 i WSA w Krakowie z dnia 30.01.2009 r. sygn. akt II SA/Kr 735/08

⁵³ Informacja NIK o wynikach kontroli lokalizacji i budowy lądowych farm wiatrowych z lipca 2014 r. (nr131/2014/P/13/189/LWR), str. 20 oraz powołane tam wyroki WSA w Gdańsku z dnia 29.10.2008 r., II SA/Gd 799/07 i WSA w Poznaniu z dnia 1.07.2011 r. II SA/Po 482/11.

o szacunkowej wartości 162 mln zł (przyjmując roczną stawkę amortyzacji w wysokości 10% i stawkę podatku od budowli w wysokości 2% ich wartości). W konsekwencji Gmina w ciągu 10 lat miałaby uzyskać 20.168,0 tys. zł⁵⁴.

W prognozie stwierdzono ponadto, że uchwalenie MPZP nie wywołuje dla nieruchomości (zarówno objętych planem, jak i położonych w sąsiedztwie) negatywnego skutku w postaci uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z nich w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Nie zakładano także wystąpienia żądań odszkodowawczych w związku ze sprzedażą nieruchomości, których wartość z powodu uchwalenia planu uległaby obniżeniu. Jak wyjaśnił Kierownik Referatu ds. Inwestycji i Gospodarki Komunalnej, zaakceptowano koncepcję prognozy przedstawionej przez urbanistę, gdyż nie było żadnych sygnałów w sprawie ewentualnego wpływu wniosków o odszkodowania, bowiem po przyjęciu MPZP grunty nadal mogły być wykorzystywane do rolniczej produkcji roślinnej (prowadzonej w wielohektarowych gospodarstwach), a ich wartość od 2004 r.⁵⁵ stale rośnie (do chwili obecnej o około 300%). W toku kontroli NIK ustalono, że w MPZP m.in. wskazano miejsca lokalizacji turbin wiatrowych i łączące je pasy terenu rolniczej przestrzeni produkcyjnej (Etw/R), otaczające je obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej (Rs), zakazując w obu obszarach lokalizacji zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi. W związku z uchwaleniem planu, do Urzędu nie zostały zgłoszone żądania odszkodowań za poniesione rzeczywiste szkody, odszkodowań równych obniżeniu wartości nieruchomości (po jej zbyciu), wykupienia lub zamiany nieruchomości⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 82, 101-104, 330-356, 504)

Efekty ekonomiczno-finansowe uzyskane przez Gminę w związku z wybudowaniem na jej terenie dziewięciu (z planowanych 15) elektrowni wiatrowych przedstawiają się następująco:

- Wpływy z tytułu podatku od nieruchomości za 2015 rok zadeklarowane przez eksploatującą farmę wiatrową Spółkę C⁵⁷ mają wynieść 726,8 tys. zł⁵⁸ (2% wartości budowli, tj. średnio 80,8 tys. zł od jednej elektrowni). Podatnik złożył deklarację na podatek od nieruchomości w dniu 14.04.2015 r. (2,5 miesiąca po terminie – po wszczęciu 26.02.2015 r. postępowania w sprawie określenia wysokości zobowiązania podatkowego⁵⁹), a jej korektę – 25.05.2015 r. (w związku z wykazaniem w pierwotnej deklaracji również podatku od gruntu w kwocie 18,4 tys. zł, który ciążył nie na nim, lecz na właścicielach gruntów). W dniu 1.06.2015 r. podatnik wpłacił 726,8 tys. zł podatku od nieruchomości – za cały 2015 rok (w tym pięć z 12 rat po ustawowym terminie⁶⁰). Z kwoty tej, 302,8 tys. zł zaliczono na poczet zaległości w podatku od nieruchomości za I-V ratę 2015 roku, a na poczet odsetek od tych zaległości – 4,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 55-68, 88-90)

- Oplaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych uiszczone za lata 2014-2015 wyniosły 666,1 tys. zł⁶¹, w tym: 300,7 tys. zł za 2014 rok (tj. 174,2 tys. zł za czasowe zajęcie w celu prowadzenia robót i 126,5 tys. zł za umieszczenie linii kablowych, światłowodowych i uziemienia) oraz 365,4 tys. zł za 2015 rok (za umieszczenie infrastruktury technicznej). Wg decyzji Wójta ustalających opłaty za zajęcie pasa

⁵⁴ Uznano, iż uchwalenie MPZP nie pociągnie za sobą innych obciążeń finansowych, w szczególności z powodu ewentualnych negatywnych skutków wywołanych na nieruchomościach objętych planem i położonych w sąsiedztwie. Natomiast po stronie ewentualnych dochodów – brak przesłanek powodujących: a/ obowiązek uiszczenia opłaty planistycznej (gdyż zakres i rodzaj planowanych zmian przeznaczenia terenów i możliwych sposobów ich użytkowania nie powodują zamiaru sprzedaży nieruchomości przez obecnych właścicieli), b/ podjęcie decyzji o naliczeniu opłaty adiacenckiej (gdyż nie zachodzą warunki konieczne umożliwiające podjęcie decyzji o naliczeniu takiej opłaty).

⁵⁵ Tj. od czasu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej.

⁵⁶ O czym mowa w art. 36 ust. 1-3 ustawy o planowaniu.

⁵⁷ Która to spółka przejęła farmę wiatrową od Nordex Polska Sp. z o.o. w Warszawie.

⁵⁸ Stanowi 15,6 % wpływów z tytułu podatku od nieruchomości uzyskanych w 2014 roku (4.661 tys. zł).

⁵⁹ Postępowanie wszczęto, gdyż podatnik nie złożył deklaracji, zaś pozwolenie na użytkowanie obiektów elektrowni wiatrowych uzyskał 15.12.2014 r., a z ustaleń Urzędu wynikało, że od 5.12.2014 r. zaczął wprowadzać energię elektryczną do sieci Operatora Systemu Dystrybucyjnego.

⁶⁰ Wpłaty należało dokonać w comiesięcznych ratach, w terminie do dnia 15. każdego miesiąca, a za styczeń do 31 stycznia.

⁶¹ Bez naliczonych i wyegzekwowanych odsetek za nieterminowe ich uiszczenie: 9.959 zł za 2014 rok i 1.952 zł za 2015 rok.

drogowego, należności z tego tytułu do uiszczenia w latach 2016-2040 wyniosą łącznie 9.134,9 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 57, 69-81)

Zrealizowane przychody wskazują, że przybliżone łączne przychody w ciągu 10 lat uwzględniające wszystkie 15 turbin wyniosą około 20.073 tys. zł. Jest to kwota zbliżona do wskazanej w prognozie skutków finansowych uchwalenia MPZP, mimo nieuwzględnienia w niej opłat za zajęcie pasa drogowego (co wynikało z zaliczenia dotychczasowych dróg wewnętrznych – od których opłaty gminie nie przysługują – do kategorii dróg gminnych dopiero w 2013 roku). (dowód: akta kontroli str. 101-110)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie finansowania dokumentacji planistycznej i wywiązania się z obowiązku sporządzenia prognozy skutków finansowych uchwalenia MPZP.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

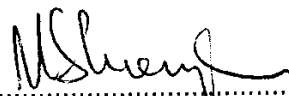
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

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.

Białystok, dnia 23 czerwca 2015 roku.

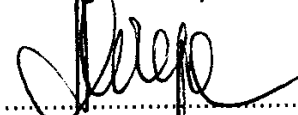
Kontroler
Marek Skorupski
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Agata Ciupa



.....
podpis

