

ANALIZA DOTYCZĄCA RAPORTU
„ELEKTROWNIE WIATROWE W ŚWIETLE
KONTROLI NIK. ANALIZA ZABEZPIECZENIA
INTERESÓW SPOŁECZNYCH W PROCESIE
LOKALIZACJI I BUDOWY LĄDOWYCH
ELEKTROWNI WIATROWYCH”

Szczecin, październik 2016 r.

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE.....	3
2. METODYKA PRAC	3
3. ANALIZA I WNIOSKI	7
3.1. UJEDNOLICENIE LICZBY SKONTROLOWANYCH GMIN	7
3.2. SYNTEZA OCEN Z WYSTĄPIEŃ POKONTROLNYCH NIK.....	8
3.3. WERYFIKACJA ANALIZY POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNYCH ORAZ WNIOSKÓW I ZALECEŃ Z OPRACOWANIA	9
4. ZAŁĄCZNIKI	19

1. WPROWADZENIE

Najwyższa Izba Kontroli w kwietniu 2016 r. opublikowała opracowanie pn. „Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK. Analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych”, w którym dokonano podsumowania kontroli jednostkowych przeprowadzonych w różnorodnych organach administracji publicznej w sferze związanej z lokalizacją elektrowni wiatrowych.

„Przeprowadzone kontrole jednostkowe dotyczyły różnych etapów procesów planowania i realizacji inwestycji. Kontrole te miały również inne cele, jednakże wspólnym elementem – jednym z najistotniejszych w całym procesie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych – **było zabezpieczenie interesów społecznych.**”

W opracowaniu podsumowującym uwzględniono wyniki następujących kontroli dotyczących **49 urzędów gmin**:

- 12 kontroli doraźnych realizowanych przez różne kontrolne jednostki organizacyjne NIK w latach 2011–2014, obejmujących **11 urzędów gmin** i 1 starostwo powiatowe,
- kontroli koordynowanej P/13/189 „Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych”, obejmującej **28 urzędów gmin**, 19 starostw powiatowych i 19 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, której podsumowanie przedstawiono w informacji pt. „Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych” (16 lipca 2014 r.),
- kontroli koordynowanej D/15/502 „Stosowanie przez administrację publiczną instrumentów prawnych zabezpieczających interesy społeczne w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych”, obejmującej **11 urzędów gmin (w tym 1 gminę objętą wcześniejszą kontrolą P/13/189)**.

Celem niniejszego opracowania jest analiza danych, wniosków i zaleceń przedstawionych zarówno w „Analizie...” NIK, jak i w poszczególnych wystąpieniach pokontrolnych Delegatur NIK i Departamentu Infrastruktury NIK. Całokształt prowadzonych prac z założenia posłuży przede wszystkim weryfikacji pokontrolnego podsumowania NIK w zakresie wykazanych naruszeń prawa oraz sformułowanych wytycznych.

Jednym z ważniejszych zadań jest odniesienie się do podawanego udziału skontrolowanych gmin – 30%, w których stwierdzono zaistnienie sytuacji konfliktu interesów osób decyzyjnych przy planowaniu lokalizacji lądowych elektrowni wiatrowych (wójtów, burmistrzów, urzędników, radnych). W rzeczywistości skala problemu jest znacznie mniejsza, co wykazano w niniejszym opracowaniu oraz we wcześniejszej analizie przygotowanej na zlecenie Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej w styczniu 2015 r., a dotyczącej ww. raportu NIK z 16 lipca 2014r. (informacja pt. „Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych”). Jak wynika ze szczegółowej weryfikacji materiałów NIK oraz pozyskanej dokumentacji źródłowej, rzeczywiste konflikty przejawiające się zaangażowaniem osób decyzyjnych w postępowaniach administracyjnych przy lokalizowaniu elektrowni wiatrowych **zaistniały w 18,4% skontrolowanych gmin, a nie jak podaje NIK – w 30% badanych gmin.**

2. METODYKA PRAC

Kontrolom NIK poddano m.in. **49 urzędów gmin** (jedna z jednostek, Laszki, była badana dwukrotnie – w latach 2013 i 2015), w których kontrolowano postępowania administracyjne zmierzające do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanych przedsięwzięć polegających na budowie elektrowni wiatrowych, a także procedury planistyczne bezpośrednio powiązane z lokalizacją

przedmiotowych zamierzeń inwestycyjnych, w tym dotyczące studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Na potrzeby niniejszego opracowania poddano weryfikacji informacje dotyczące wszystkich 49 skontrolowanych gmin, bazując na następujących materiałach NIK:

1. „Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK. Analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych” (informacja nr ewid. 47/2016/D/15/502/KIN, Warszawa, kwiecień 2016r.).
2. Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli nr ewid. 131/2014/P/13/189/LWR – „Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych” (16 lipca 2014r.).
3. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu z dnia 4 maja 2011r., LWR-4112-07-02/2010 (nr kontroli S/10/009).
4. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu z dnia 25 maja 2011r., LWR-4112-07-01/2010 (nr kontroli S/10/009).
5. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu z dnia 18 maja 2011r., LWR-4112-07-03/2010 (nr kontroli S/10/009).
6. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie z maja 2012r., LSZ-4112-02-01/2011 (nr kontroli S/11/006).
7. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie z marca 2012r., LSZ-4112-03-01/2011 (nr kontroli S/11/007).
8. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie z kwietnia 2012r., LSZ-4112-03-01/2011 (nr kontroli S/11/007).
9. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi z dnia 23 listopada 2013r., LLO – 4112-03-01/2012 (nr kontroli S/12/006).
10. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie z dnia 10 stycznia 2013r., LLU – 4112-03-01/2012 (nr kontroli S/12/008).
11. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie z dnia 28 czerwca 2013r., LRZ – 4112-12-01/2012 (nr kontroli S/12/021).
12. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie z czerwca 2013r., LRZ – 4112-05-01/2013 (nr kontroli S/13/026).
13. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie z dnia 7 kwietnia 2014r., LLU – 4112-001-01/2014 (nr kontroli S/14/002).
14. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie z dnia 28 kwietnia 2014r., LLU – 4112-001-02/2014 (nr kontroli S/14/002).
15. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku z dnia 31 grudnia 2013r., LBI-4101-12-01/2013 (nr kontroli P/13/189).
16. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku z dnia 30 grudnia 2013r., LBI-4101-12-02/2013 (nr kontroli P/13/189).
17. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku z dnia 4 lutego 2014r., LBI-4101-12-05/2013 (nr kontroli P/13/189).
18. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku z dnia 30 grudnia 2013r., LBI-4101-12-03/2013 (nr kontroli P/13/189).
19. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku z dnia 13 lutego 2014r., LGD-4101-013-01/2013 (nr kontroli P/13/189).
20. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku z dnia 14 lutego

- 2014r., LGD-4101-013-04/2013 (nr kontroli P/13/189).
21. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Katowicach z dnia 7 lutego 2014r., LKA-4101-27-02/2013 (nr kontroli P/13/189).
 22. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi z dnia 4 lutego 2014r., LLO-4101-25-03/2013 (nr kontroli P/13/189).
 23. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2014r., LPO-4101-026-01/2013 (nr kontroli P/13/189).
 24. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu z dnia 13 lutego 2014r., LPO-4101-026-05/2013 (nr kontroli P/13/189).
 25. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie z listopada 2013r., LRZ-4101-10-01/2013 (nr kontroli P/13/189).
 26. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie z listopada 2013r., LRZ-4101-10-02/2013 (nr kontroli P/13/189).
 27. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie z marca 2013r., LRZ-4101-10-05/2013 (nr kontroli P/13/189).
 28. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie z grudnia 2013r., LRZ-4101-10-06/2013 (nr kontroli P/13/189).
 29. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie z dnia 8 stycznia 2014r., LRZ-4101-10-09/2013 (nr kontroli P/13/1890).
 30. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie z dnia 20 stycznia 2014r., LSZ-4101-15-01/2013 (nr kontroli P/13/189).
 31. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie z dnia 18 listopada 2013r., LSZ-4101-15-02/2013 (nr kontroli P/13/189).
 32. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie z dnia 24 stycznia 2014r., LSZ-4101-15-05/2013 (nr kontroli P/13/189).
 33. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie z dnia 10 stycznia 2014r., LSZ-4101-15-08/2013 (nr kontroli P/13/189).
 34. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie z dnia 13 stycznia 2014r., LSZ – 4101-15-09/2013 (nr kontroli P/13/189).
 35. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie ze stycznia 2014r., LWA-4101-026-01/2013 (nr kontroli P/13/189).
 36. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie z grudnia 2013r., LWA-4101-026-03/2013 (nr kontroli P/13/189).
 37. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2014r., LWR-4101-18-01/2013 (nr kontroli P/13/).
 38. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2014r., LWR-4101-18-03/2013 (nr kontroli P/13/189).
 39. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu z lutego 2014r., LWR-4101-18-05/2013 (nr kontroli P/13/189).
 40. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2014r., LWR-4101-18-06/2013 (nr kontroli P/13/189).
 41. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 2014r., LWR-4101-18-09/2013 (nr kontroli P/13/189).
 42. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu z dnia 14 lutego 2014r., LWR-4101-18-10/2013 (nr kontroli P/13/189).

43. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2014r., LWR-4101-18-02/2013 (nr kontroli P/13/189).
44. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze z dnia 16 stycznia 2014r., LZG-4101-09-01/2013 (nr kontroli P/13/189).
45. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze z dnia 17 stycznia 2014r., LZG-4101-09-02/2013 (nr kontroli P/13/189).
46. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze z dnia 13 stycznia 2014r., LZG-4101-09-03/2013 (nr kontroli P/13/189).
47. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze z dnia 16 stycznia 2014r., LZG-4101-09-10/2013 (nr kontroli P/13/189).
48. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku z dnia 24 czerwca 2015r., LBI.411.005.01.2015 (nr kontroli D/15/502).
49. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku z dnia 23 czerwca 2015r., LBI.411.005.02.2015 (nr kontroli D/15/502).
50. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku z dnia 31 lipca 2015r., LGD.410.005.01.2015 (nr kontroli D/15/502).
51. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku z dnia 3 sierpnia 2015r., LGD.411.005.02.2015 (nr kontroli D/15/502).
52. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu z dnia 3 sierpnia 2015r., LOP.411.003.01.2015 (nr kontroli D/15/502).
53. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu z dnia 30 lipca 2015r., LOP – 411.003.02.2015 (nr kontroli D/15/502).
54. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu z dnia 3 sierpnia 2015r., LOP – 411.003.03.2015 (nr kontroli D/15/502).
55. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze z dnia 29 lipca 2015r., LZG.411.003.01.2015 (nr kontroli D/15/502).
56. Wystąpienie pokontrolne Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze z dnia 23 lipca 2015r., LOP – 411.003.02.2015 (nr kontroli D/15/502).
57. Wystąpienie pokontrolne Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 września 2015r., KIN.411.002.01.2015 (nr kontroli D/15/502).
58. Wystąpienie pokontrolne Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 sierpnia 2015r., KIN.411.002.02.2015 (nr kontroli D/15/502).

Dodatkowo wspomagano się materiałami zebranymi na potrzeby i ustaleniami wcześniejszej analizy dotyczącej raportu NIK z 2014 r., przygotowanej w styczniu 2015 r. na zlecenie Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej („Weryfikacja informacji z wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli w zakresie lokalizacji i budowy lądowych farm wiatrowych”) oraz dokumentacją dostępną w Biuletynach Informacji Publicznej, dotyczącą wybranych postępowań administracyjnych, w przypadku zaistnienia niejednoznacznych informacji w badanych materiałach. Pozyskano też dane z urzędów gmin i powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego w trybie udostępniania informacji publicznej.

Stosowane zwroty i skróty:

- **NIK** – Najwyższa Izba Kontroli,
- **„Analiza...”** – opracowanie pn. „Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK. Analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych” (informacja nr ewid. 47/2016/D/15/502/KIN, Warszawa, kwiecień 2016r.),

- **ustawa ooś** – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 353, ze zm.),
- **ustawa pzp** – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 778 ze zm.),
- **ustawa uop** – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.),
- **suikzp** – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- **mpzp** – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,
- **dośu** – decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ustawy ooś,
- **wzizt** – decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, o której mowa w art. 59 ustawy pzp,
- **ooś** – ocena oddziaływania na środowisko w rozumieniu ustawy ooś,
- **sooś** – strategiczna ocena oddziaływania na środowisko w rozumieniu ooś,
- **raport** – raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- **prognoza** – prognoza oddziaływania na środowisko,
- **GDOŚ** – Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska,
- **RDOŚ** – Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska,
- **PPIS** – Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny,
- **PWIS** – Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny,
- **SKO** – Samorządowe Kolegium Odwoławcze,
- **WSA** – Wojewódzki Sąd Administracyjny,
- **NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny,
- **BIP** – Biuletyn Informacji Publicznej,
- **EW** – elektrownia wiatrowa,
- **FW** – farma wiatrowa.

3. ANALIZA I WNIOSKI

3.1. Ujednoczenie liczby skontrolowanych gmin

Na wstępie należy odnieść się do rozbieżnej ilości skontrolowanych gmin, jaka pojawia się w „Analizie...”. Po podsumowaniu liczby gmin poddanych wymienionym kontrolom bezspornie wiążące są ilości podawane w *rozdziale 1. Wprowadzenie*, z zastrzeżeniem, że jedna z gmin – Laszki – była objęta podwójną kontrolą w latach 2013 i 2015. Daje to ogółem **49 gmin, a nie 51 gmin**, która to ilość jest wielokrotnie podawana w „Analizie...”. Jest to najprawdopodobniej omyłka pisarska, jednakże niewątpliwie w negatywny sposób rzutu jąca na jakość i uporządkowanie danych przekazywanych w raporcie NIK.

Precyzyjne określenie ilości gmin poddanych kontrolom wydaje się istotne w kontekście przytoczonych w „Analizie...” wartości liczbowych dotyczących odsetka gmin, w których stwierdzano nieprawidłowości, w odniesieniu do wielkości próby sugerującej skalę uchybień.

3.2. Synteza ocen z wystąpień pokontrolnych NIK

Jak podaje się w opracowaniu pn. „Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK. Analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych” jego celem „było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy obowiązujące normy prawne oraz ich realizacja skutecznie zabezpieczają interesy społeczności lokalnych w procesie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych, w tym w szczególności:

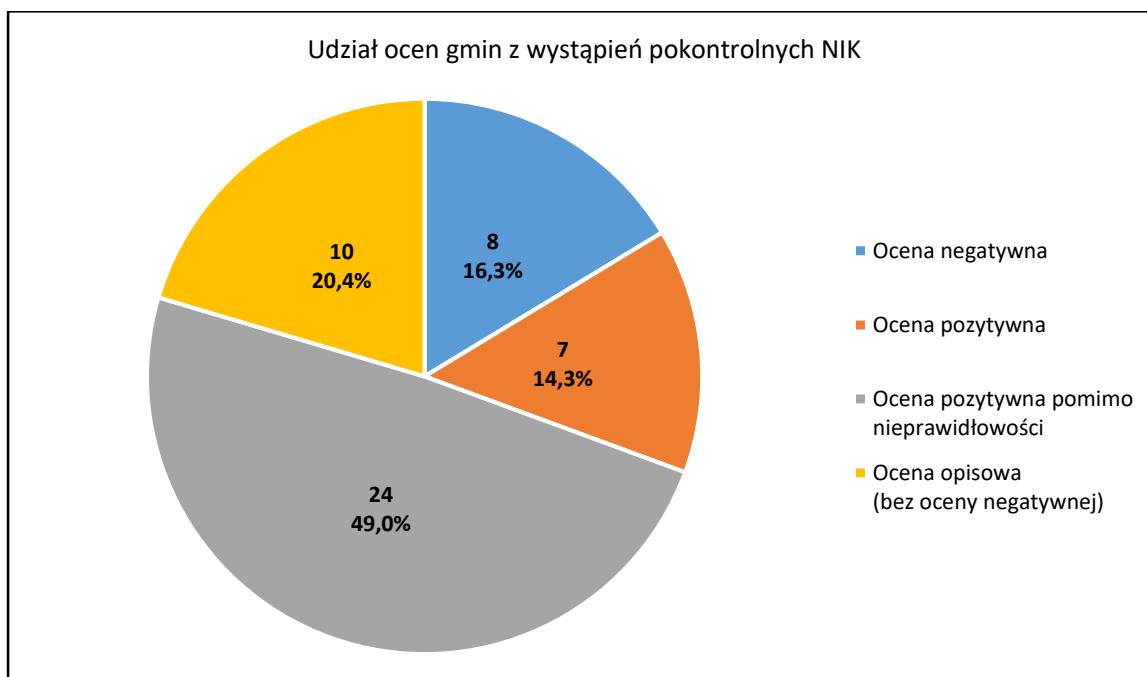
- a) Czy stosowanie norm prawnych w procesach planistycznych, środowiskowych i budowlanych jest prawidłowe? (na podstawie oceny prawidłowości działań w realizowanych procesach).
- b) Czy normy prawne są jednoznaczne, spójne i skutecznie zapewniają właściwą realizację sfery regulacyjnej i sfery techniczno – realizacyjnej inwestycji? (na podstawie analizy przypadków postępowań administracyjnych z nastawieniem na ich złożoność, wieloznaczność interpretacyjną oraz elementy uznaniowości).
- c) Czy stosowanie norm prawnych przynosi oczekiwane efekty w obszarze zabezpieczenia interesów społeczności lokalnych w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych? (na podstawie analizy stosowanych przez organy prowadzące postępowania podejść do udziału społeczeństwa w procesach inwestycyjnych).”

W „Analizie...” przedstawiono – w ocenie jej autorów – szereg istotnych nieprawidłowości, zarówno pod kątem istnienia uchybień związanych z niewłaściwie realizowanym procesem planistycznym, środowiskowym bądź budowlanym, w tym ich przyczyn, jak również pod kątem istnienia nieprawidłowości systemowych rzutujących na rezultat określonego procesu.

Zgodnie z informacjami podawanymi w wystąpieniach pokontrolnych, NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

Ujmując w sposób syntetyczny ogólne oceny NIK, sformułowane w poszczególnych wystąpieniach pokontrolnych, znacznie przeważają w nich oceny o charakterze pozytywnym oraz pozytywne pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Wykazywane uchybienia, zdaniem osób kontrolujących, w wielu przypadkach nie rzutowały negatywnie na przebieg kontrolowanych postępowań i procedur, co z kolei miało wpływ na korzystną ocenę danej jednostki.

	Ogółem kontrolowanych	Ocena negatywna	Ocena pozytywna	Ocena pozytywna pomimo nieprawidłowości	Ocena opisowa (bez oceny negatywnej)
Liczba gmin	49	8	7	24	10
Udział [%]	100 %	16,3 %	14,3 %	49,0 %	20,4 %



Oceny negatywne, częściowo negatywne lub opisowe o odcieniu jednoznacznie negatywnym wystawiono **jedynie 8 gminom** (Laszki, Legnickie Pole, Sianów, Fajstławice, Ciepłowody, Kleczew, Żurawica i Darłowo) spośród ogółu 49 skontrolowanych, co daje **zaledwie 16,3% badanych gmin**.

W tabeli w Załączniku nr 1 zestawiono wyniki ocen dla wszystkich gmin, z wyszczególnieniem gmin ocenionych negatywnie.

3.3. Weryfikacja analizy postępowań administracyjnych oraz wniosków i zaleceń z opracowania

Badania kontrolne NIK prowadzono z trzech punktów widzenia:

1. prawidłowości stosowania prawa – obszar, w którym wyszczególniono 13 aspektów zidentyfikowanych naruszeń opisanych w *rozdziale 4.2 „Analizy...”*,
2. jednoznaczności i spójności obowiązujących norm prawnych w aspekcie prawidłowości i skuteczności realizacji postępowań administracyjnych – obszar przedstawiony w *rozdziale 4.3 „Analizy...”*, podzielony na 6 grup problemowych,
3. stosowanych przez organy prowadzące postępowania podejść do udziału społeczeństwa – obszar scharakteryzowany w *rozdziale 4.4 „Analizy...”*.

Rozdział 4.2 – Prawidłowość stosowania prawa w procesach planistycznych, środowiskowych i budowlanych

Jak podaje się w „Analizie...” na poszczególnych etapach postępowań planistycznych, środowiskowych i budowlanych stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości proceduralne pogrupowane w 13 aspektów tematycznych i polegające na:

1. uchwaleniu Planów miejscowych lub wydaniu decyzji o warunkach zabudowy niezgodnych z postanowieniami Studium (gminy: Koźuchów, Lelów, Darłowo, Postomino, Babiak, Sobolew),
2. wydaniu decyzji o warunkach zabudowy bez uzyskania uprzedniej zgody ministra właściwego ds. rolnictwa na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych (Białogard, Udanin i Iłża),

3. przekraczaniu terminów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji środowiskowych (Dukla, Wróblew, Kobylnica, Babiak, Szadek),
4. procedowaniu decyzji środowiskowej pomimo, iż Raport nie zawierał wszystkich wymaganych elementów (Wróblew, Laszki),
5. braku lub opóźnieniach w publikacji informacji o toczących się lub zakończonych postępowaniach (Przerośl, Babiak, Postomino, Ciepłowod, Wicko, Reńska Wieś, Skąpe, Sobolew, Wysokie, Szadek, Czaplina, Laszki),
6. nieprawidłowym wskazywaniu terminów do zapoznania się z materiałami i składania uwag przez mieszkańców (Kleczew, Orla, Reńska Wieś),
7. nieterminowym rozpatrywaniu złożonych uwag (Kozuchów),
8. niezawiadomieniu Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej o prowadzonych postępowaniach (Rajgród),
9. nieokreśleniu formy składania wniosków w obwieszczeniach o przystąpieniu do sporządzenia Planu miejscowego (Miastko),
10. zleceniu opracowania dokumentacji planistycznej pomimo braku uchwały Rady Gminy w tej sprawie (Fajstowice),
11. wydaniu decyzji o warunkach zabudowy akceptującej inny zakres rzeczowy i parametry techniczno-eksploatacyjne niż te, które określono w decyzji środowiskowej (Laszki),
12. nieterminowym wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę (Starostwa Powiatowe w Suwałkach, Białogardzie, Środzie Śląskiej),
13. nieprawidłowym naliczeniu opłaty z tytułu wyłączenia gruntów (Starostwo Powiatowe w Radomiu).

Weryfikacja:

Zbadano wszystkie gminy pod kątem wystąpienia nieprawidłowości wskazanych w 13 powyższych aspektach. NIK w sumie zidentyfikował 38 sytuacji, w których doszło w ocenie kontrolerów do ww. naruszeń proceduralnych. Jednakże nie wszystkie przytoczone przykłady są prawdziwymi stwierdzeniami, niektóre opierają się na niewłaściwej interpretacji zaistniałych okoliczności bądź są efektem ich niedokładnej analizy. W ramach przeprowadzonej szczegółowo weryfikacji dokonano sprostowań i uzupełnień dotyczących **19 błędnie** lub zbyt ogólnie i tendencyjnie wskazanych sytuacji w 15 gminach (Rajgród, Miastko, Reńska Wieś, Skąpe, Laszki, Sobolew, Szadek, Udanin, Kobylnica, Wróblew, Babiak, Dukla, Darłowo, Białogard, Kozuchów). Błędy te stanowią **50% spośród wszystkich uchybień** przytoczonych wprost w „Analizie...”. Dodatkowo zidentyfikowano kilkanaście (17) przypadków uchybień opisywanych w wystąpieniach pokontrolnych, lecz pominiętych w zestawieniu NIK w „Analizie...”. W efekcie przeprowadzonej weryfikacji ustalono zatem 36 rzeczywistych przypadków naruszeń w ramach ogółem 410 procedur administracyjnych poddanych badaniom NIK (w tym: 171 procedur planistycznych związanych z uchwalaniem suikzp i mpzp, 142 postępowania w sprawie wydania wzięt i decyzji lokalizacyjnych, 97 postępowań z ostatecznymi doś). Oznacza to, że **uchybień proceduralne w toku postępowań planistycznych i środowiskowych w gminach wystąpiły w zaledwie 8,78 % skontrolowanych procedur.**

Nietrafnie postawione wnioski, przy jednoczesnym pominięciu uchybień tej samej rangi w niektórych jednostkach, mogą sugerować pobieżną i niedokładną analizę wystąpień pokontrolnych przeprowadzoną przez autorów raportu podsumowującego wyniki kontroli NIK.

Szczegółowe wyjaśnienia dotyczące weryfikacji wskazanych wyżej nieprawidłowości przedstawiono w zestawieniu tabelarycznym w Załączniku nr 2 do niniejszego opracowania.

Rozdział 4.3.1 – Jednoznaczność i spójność obowiązujących norm prawnych w aspekcie prawidłowości i skuteczności realizacji postępowań planistycznych, środowiskowych i budowlanych: Finansowanie dokumentacji planistycznej

Zalecenie NIK: „Zdaniem NIK, niezbędne jest rozważenie wprowadzenia do polskiego prawa jednoznacznych rozwiązań legislacyjnych, zapewniających otwarty, oficjalny sposób finansowania Planu miejscowego i takie konstruowanie sposobów jego finansowania, które nie będzie prowadzić do omijania przepisów prawa, ani powodować podejrzeń występowania sytuacji o charakterze korupcyjnym”.

Jak wynika z lektury wszystkich wystąpień pokontrolnych w większości gmin projekty dokumentów planistycznych (suikzp i mpzp oraz ich zmiany, prognozy) były finansowane przez zainteresowanych inwestorów. Zdarzały się też przypadki przekazywania darowizn na zadania własne gminy na podstawie zawartych porozumień. Zestawienie informacji dotyczących finansowania dokumentacji planistycznej w kontrolowanych gminach przedstawia Załącznik nr 3.

Powyższa konkluzja NIK nie jest w tym zakresie zbieżna ze stanowiskiem ugruntowanym w orzecznictwie sądowym. Np. w przytaczanym w „Analizie...” wyroku z dnia 6 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 996/12, NSA zajął stanowisko, że **kwestia finansowania prac planistycznych przez inwestora nie ma wpływu na ważność mpzp**. W sytuacji, gdy koszty jego sporządzenia ponosi inwestor, a jednocześnie procedura planistyczna nie została naruszona, nie można uznać, że zachodzi podstawa do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie mpzp.

Jak widać po częstotliwości tego typu zdarzeń, jest to praktyka powszechnie stosowana, najprawdopodobniej z przyczyn niedoborów budżetowych gmin i mnogości innych publicznych zadań własnych wyznaczonych do zrealizowania. Dodatkowo – z punktu widzenia zarządzania publicznymi środkami na poziomie samorządu gminnego – powstaje dylemat, czy skoro przygotowanie suikzp i mpzp pod konkretną inwestycję nie gwarantuje jej sukcesu (rozumianego jako realizacja zamierzenia i pośrednio związane z tym wpływy podatkowe czy inne korzyści dla gminy), to czy finansowanie dokumentacji planistycznej przez gminę stanowi wydatek środków publicznych, która gmina może i powinna ponosić ze swoich środków bez gwarancji zwrotu? Zagadnienie to może budzić realne podejrzenia niegospodarności i naruszenia dyscypliny budżetowej, co także z pewnością wielokrotnie uzasadnia decyzję władz gminy o przerwaniu ryzyka finansowego na inwestora.

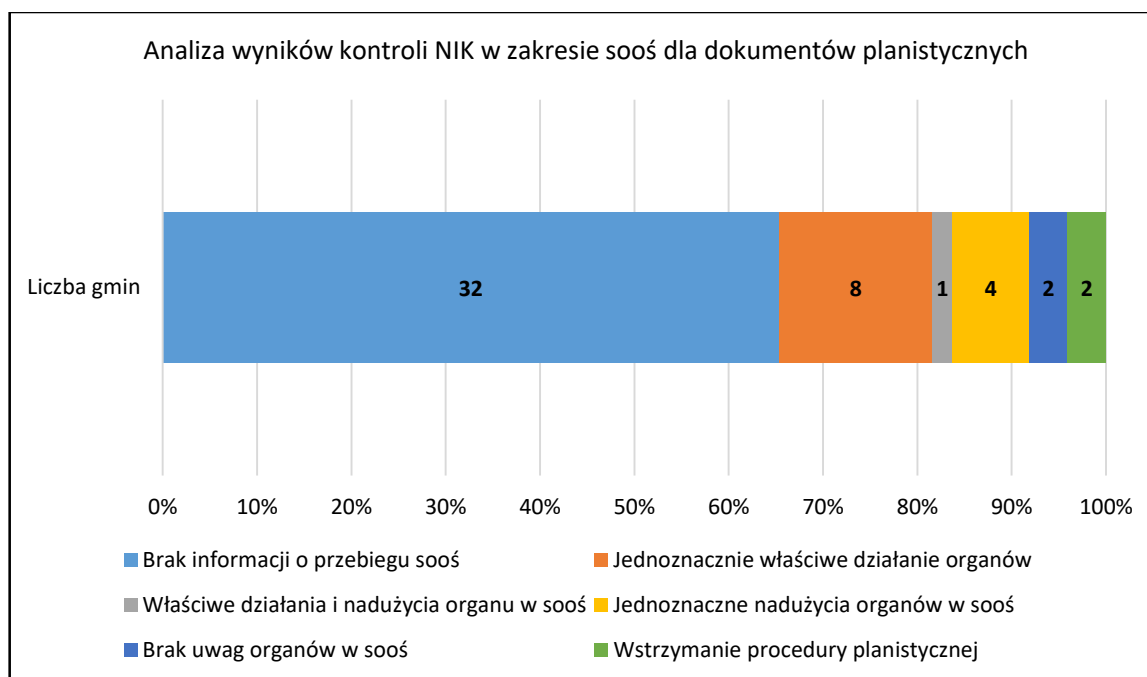
Rozdział 4.3.2 – Jednoznaczność i spójność obowiązujących norm prawnych w aspekcie prawidłowości i skuteczności realizacji postępowań planistycznych, środowiskowych i budowlanych: Udział innych organów w procedurze planistycznej

Zalecenie NIK: „Zdaniem NIK proces oceny prawidłowości przygotowanych dokumentów (Prognoza i Raport) wymaga wzmocnienia, ponieważ opiniowanie nie zawsze wpływa na merytoryczną zawartość dokumentów. Należy rozważyć ustawową zmianę funkcji opiniowania na funkcję uzgadniania. Pozwoli to na wzmocnienie merytoryczności przygotowanych dokumentów”.

Sformułowanie powyższego zalecenia nie koresponduje z zapisami wystąpień pokontrolnych. W pojedynczych przypadkach **zaledwie 5 gmin, czyli 10,2%** skontrolowanych jednostek (Laszki,

Jarczów, Ciepłowody, Darłowo, Kożuchów), **stwierdzono faktyczne nadużycia** w postaci nieuwzględnienia uwag organów opiniujących, głównie RDOŚ, w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w uchwalonych dokumentach. Przy czym w 1 z tych gmin (Darłowo) wykazano także poprawne działanie organu nadzorczego polegające na unieważnieniu wadliwej uchwały rady gminy. W przeważającej większości wystąpień pokontrolnych ustalenia w tym zakresie ograniczają się do stwierdzenia faktu opracowania prognozy po uzgodnieniu jej zakresu przez RDOŚ i PPIS, natomiast brak informacji o przebiegu samej procedury opiniowania. Znaczna ilość gmin w ogóle nie była kontrolowana w tym obszarze. **Informacji odnoszących się do uwag organów opiniujących w ramach sooś brak w wystąpieniach pokontrolnych aż dla 32 gmin (65,3% badanych gmin).**

W zestawieniu w Załączniku nr 4 przedstawiono wyniki kontroli NIK dotyczące sooś dla dokumentów planistycznych. Wyszczególniono zarówno przypadki, w których doszło do nadużyć, jak i sytuacje wskazujące na **prawidłowe funkcjonowanie instrumentu opiniowania** przez organy współdziałające w sooś oraz właściwą rolę organów nadzorczych w przypadku zaistnienia nieprawidłowości. Przypadki udowadniające adekwatne konsekwencje formalno-prawne przy negatywnym opiniowaniu w sooś przez organy współdziałające opisano w wystąpieniach pokontrolnych **w 9 gminach, czyli 18,4% badanych jednostek** (przy czym w 8 gminach stwierdzono wyłącznie pozytywne działania organów, a w 1 gminie zidentyfikowano zarówno działania właściwe, jak i nadużycia w badanej sferze), o czym jednakże nie wspomniano w podsumowującej „Analizie...” NIK.



Odnosnie raportów o oddziaływaniu na środowisko zalecenie wydaje się być mylnie postawione, ponieważ w procedurze ooś w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach RDOŚ i dyrektor urzędu morskiego (w przypadku inwestycji realizowanych na obszarach morskich) dokonują uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, które na mocy prawa muszą być uwzględnione w doś. Uzgodnienia dokonuje się na drodze postanowienia. Stosowne regulacje prawne w tym zakresie zawiera art. 77 ustawy ooś. Podobnie w przypadku ponownej ooś, w

myśl przepisów art. 90-92 RDOŚ bądź GDOŚ na drodze postanowienia uzgadniają warunki realizacji przedsięwzięcia, m.in. po analizie raportu o oddziaływaniu na środowisko. Postanowienie to ma moc wiążącą dla organów wydających decyzje następcze, np. pozwolenie na budowę.

Rozdział 4.3.3 – Jednoznaczność i spójność obowiązujących norm prawnych w aspekcie prawidłowości i skuteczności realizacji postępowań planistycznych, środowiskowych i budowlanych: Budowa elektrowni wiatrowych na terenach objętych ochroną przyrody

Zalecenie NIK: „Zdaniem NIK należy rozważyć wprowadzenie do porządku prawnego pojęcia dominanty krajobrazowej, którą w sposób ewidentny są wysokie elektrownie wiatrowe, co wzmocni ochronę terenów objętych ochroną przyrody, w tym najbardziej atrakcyjnych krajobrazowo.”

Powyższe zalecenie nie znajduje żadnego uzasadnienia ani oparcia w wynikach kontroli NIK. Kontrole jednostkowe w bardzo niewielu przypadkach, bo **zaledwie w stosunku do 7 gmin (14,3% poddanych kontroli jednostek)**, odnosiły się w ogóle do kwestii obszarów objętych ochroną krajobrazową. Zestawienie tych gmin i konkluzji pokontrolnych zawiera Załącznik nr 5. **W pozostałych 42 wystąpieniach pokontrolnych (85,7% zbadanych gmin) brak jakichkolwiek danych w tym zakresie.**

Jak wynika z lektury ustaleń z kontroli NIK w powyższych 7 gminach, **zasady ochrony krajobrazu są skutecznie realizowane**, a organy uzyskują wymagane przepisami ustawy uop uzgodnienia w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu dla terenów położonych w granicach obszarów chronionych. W przypadkach stwierdzenia negatywnego wpływu zamierzenia lub przedsięwzięcia na cele ochronne danej formy ochrony przyrody kompetentny organ (RDOŚ) może odmówić uzgodnienia decyzji czy dokumentu, co miało miejsce w gminie Dukla.

W wystąpieniach pokontrolnych NIK **nie zidentyfikowano żadnego przypadku, który wskazywałby na pilność i konieczność wzmocnienia ochrony obszarów chronionych poprzez wprowadzenie pojęcia „dominanty krajobrazowej”**. W krajowym prawodawstwie funkcjonują skuteczne narzędzia służące ochronie krajobrazu. Lokalizacja EW na obszarach objętych formami ochrony przyrody jest możliwa tylko w przypadku niektórych obszarów przyrodniczo chronionych i jedynie po spełnieniu szeregu wymogów ustanowionych przez obowiązujące przepisy kilku ustaw – uop, pzp i ooś.

Rozdział 4.3.4 – Jednoznaczność i spójność obowiązujących norm prawnych w aspekcie prawidłowości i skuteczności realizacji postępowań planistycznych, środowiskowych i budowlanych: Oddziaływanie lądowych elektrowni wiatrowych na środowisko

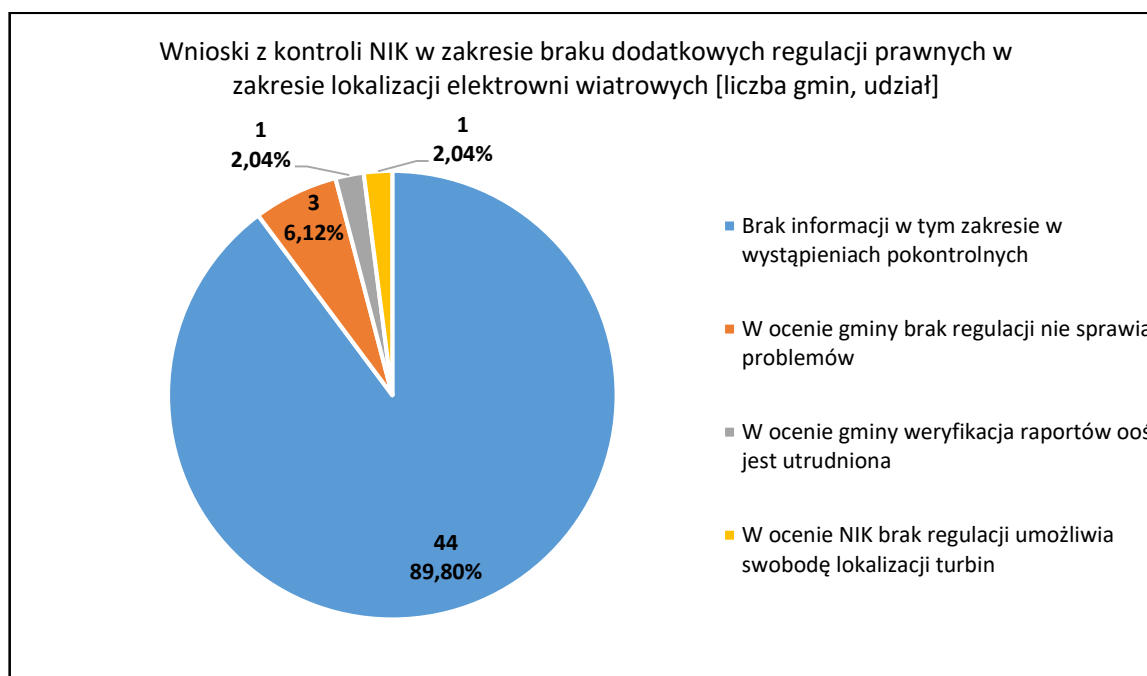
Zalecenie NIK: „Zdaniem NIK należy rozważyć zasadność wprowadzenia łączonego systemu uwzględniającego kryterium odległościowe, definiujące dopuszczalną odległość lokalizacji elektrowni wiatrowych od siedlisk i zabudowań ludzkich, przy zachowaniu wskaźnika poziomu emitowanego hałasu. Istnieją bowiem sytuacje, związane z ukształtowaniem terenu, gdzie mimo zachowania, wydawałoby się optymalnej odległości, poziom hałasu przekracza dopuszczalne normy. Niezbędne jest również jednoznaczne i precyzyjne określenie metodologii oceny poziomu hałasu emitowanego przez elektrownie wiatrowe.”

Warto w tym miejscu podkreślić, iż NIK w obecnym zaleceniu nie podtrzymuje wskazań co do metodologii prognozowania oddziaływania hałasu oraz pomiarów emisji hałasu, o jakich była mowa we wcześniejszym raporcie z 2014r. W raporcie tym NIK wnioskował bowiem do Ministra Środowiska o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie:

- zmiany rozporządzenia *Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku*, poprzez określenie dopuszczalnych poziomów hałasu infradźwiękowego w środowisku,
- określenia metodologii oceny poziomu hałasu emitowanego przez elektrownie wiatrowe w czasie ich optymalnej eksploatacji.

Powyższa rekomendacja nie koresponduje z treścią przeanalizowanych wystąpień pokontrolnych NIK. Zaledwie w przypadku **5 gmin (10,2% gmin poddanych kontrolom)** w wystąpieniach pokontrolnych pojawiły się ustalenia dotyczące zagadnienia poruszonego w ww. zaleceniu w odniesieniu do ewentualnych trudności, jakie mogą mieć miejsce podczas procedowania postępowań administracyjnych z uwagi na brak dodatkowych regulacji dotyczących lokalizowania elektrowni wiatrowych (bezpośrednie zapytania kierowane do organów gminy lub wnioski NIK). Z czego w **3 przypadkach (6,12% badanych gmin)** organy gminy stwierdziły, że brak regulacji w zakresie uciążliwości dla środowiska niektórych czynników ze strony funkcjonowania EW **nie sprawia znaczących problemów** przy rozstrzyganiu w ramach prowadzonych postępowań. **Jedynie w 1 przypadku** wójt gminy potwierdził, że weryfikacja raportów w procedurze oos jest utrudniona. Natomiast **tylko w 1 przypadku** kontrolerzy NIK postawili tezę, że brak uregulowań prawnych w zakresie minimalnej dopuszczalnej odległości od zabudowań mieszkalnych umożliwił inwestorowi znaczną swobodę planowania lokalizacji turbin, co wywołało wśród mieszkańców stan niepewności i zagrożenia. Podsumowując, **jedynie w przypadku 4,08% badanych gmin zasygnalizowano problematyczne braki w ustawodawstwie** w przedmiotowym zakresie.

Zestawienie opisanych wyżej przypadków oraz gmin, w których zbadano opisywany aspekt przedstawia Załącznik nr 6.



Rozdział 4.3.5 – Jednoznaczność i spójność obowiązujących norm prawnych w aspekcie prawidłowości i skuteczności realizacji postępowań planistycznych, środowiskowych i budowlanych: Lokalizacja inwestycji w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy ze szczególnym uwzględnieniem instytucji prawnej „dobrego sąsiedztwa”

Zalecenie NIK: „Zdaniem NIK decyzja o warunkach zabudowy jest swoistym „aktem planistycznym”. Jej przedmiotem, zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o *planowaniu* jest bowiem określenie (ustalenie) warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w przyszłości, a nie usankcjonowanie aktualnego stanu zagospodarowania terenu. W związku z powyższym, organ ustalając warunki zabudowy i zagospodarowania terenu winien zwrócić uwagę na konieczność respektowania podstawowych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz konstytucyjnie określonych zasad ingerencji w uprawnienia podmiotowe.”

Na wstępie należy wyraźnie zaznaczyć, że **powyższa rekomendacja jest całkowicie bezpodstawna w świetle aktualnie obowiązujących regulacji prawnych w zakresie lokalizowania siłowni wiatrowych**. W myśl zapisów art. 3 ustawy z dnia 20 maja 2016r. o *inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych* (Dz.U. z 2016r., poz. 961) lokalizacja tych przedsięwzięć jest możliwa wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawa weszła w życie 16 lipca 2016 r., natomiast jak wynika z przebiegu procesu legislacyjnego jej poselski projekt wpłynął do Sejmu w dniu 19 lutego 2016 r. (druk nr 315), a więc przed publikacją przez NIK „Analizy...” w kwietniu 2016 r. NIK sformułował zatem zalecenie niespójne z procedowanym już kierunkiem zmian w prawodawstwie.

Co do zasady weryfikując jednakże wystąpienia z kontroli NIK, przypadki planowania i lokalizowania elektrowni wiatrowych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu analizowano jedynie **w 11 gminach (22,5% kontrolowanych jednostek)**. **Tylko w 1 przypadku** – gmina Sobolew – kontrolerzy NIK zakwestionowali kwalifikowanie EW jako urządzeń infrastruktury technicznej, co z kolei pozwala na zastosowanie art. 63 ust. 3 ustawy pzp oraz odstępnie od warunku tzw. "dobrego sąsiedztwa" i wymogu dostępu do drogi publicznej. Należy jednak zauważyć, że uznanie EW za urządzenie infrastruktury technicznej i zastosowanie ww. odstępstwa jest w pełni zgodne z kierunkiem interpretacyjnym przyjętym w orzecznictwie i literaturze oraz z praktyką administracyjną.

W pozostałych 10 jednostkach NIK nie formułował takich zarzutów, co wskazuje na nieskoordynowane podejście organów kontrolnych w tym zakresie. Powyższa rekomendacja nie pokrywa się zatem z wynikami ocen pokontrolnych w omawianym zakresie.

Stosowne zestawienie i analizę zebranych informacji z poszczególnych wystąpień pokontrolnych przedstawia Załącznik nr 7.

Rozdział 4.3.6 – Jednoznaczność i spójność obowiązujących norm prawnych w aspekcie prawidłowości i skuteczności realizacji postępowań planistycznych, środowiskowych i budowlanych: Zgodność obszarowa terenów przeznaczonych pod budowę elektrowni wiatrowych

Zalecenie NIK: „Zdaniem NIK należy podjąć działania w sprawie zapewnienia spójności decyzji środowiskowych i pozwoleń w zakresie objętych nimi obszarów lokalizacji przyszłych elektrowni wiatrowych.”

Kontrole NIK przeprowadzone w gminach nie wykazały żadnych nieprawidłowości w tym zakresie. W żadnym z wystąpień pokontrolnych dotyczących jednostek samorządu gminnego nie pojawiają się

żadne wzmianki na temat niezgodności obszarowej terenów pod budowę EW na kolejnych etapach planistycznych, administracyjnych czy inwestycyjnych dotyczących budowy EW.

Należy w tym miejscu wskazać, iż w polskim prawodawstwie funkcjonuje instrument prawny obligujący do zgodności wielu decyzji następczych z wydaną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Art. 86 ustawy o oś mówi wprost, iż doś wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 ustawy. Odesłanie to obejmuje szereg decyzji i zezwoleń administracyjnych, w tym także pozwolenia na budowę, bowiem w art. 72 ust. 1 pkt 1 wymienione są literalnie decyzje o pozwoleniu na budowę, decyzje o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz decyzje o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych - wydawanych na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.

W świetle powyższych rozważań zalecenie NIK dotyczące spójności doś i pozwoleń następczych wydaje się być wnioskiem zbyt daleko idącym i absolutnie niekorespondującym z treścią analizowanych wystąpień pokontrolnych.

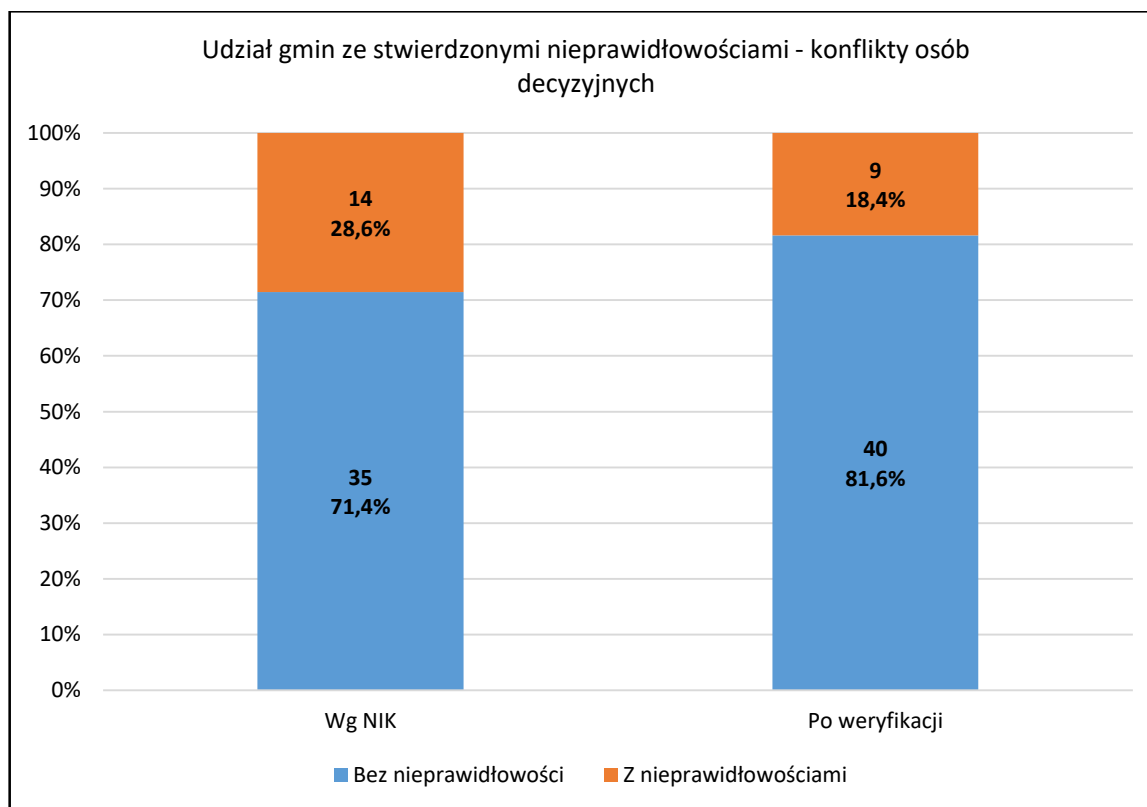
Rozdział 4.4 – Oczekiwane efekty w obszarze zabezpieczenia społeczeństwa w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych

W „Analizie...” wskazano, że w gminach zaangażowanych w procesy planistyczne związane z elektrowniami wiatrowymi często zdarzają się sytuacje konfliktu interesów osób pełniących funkcje w organach gminy, które mogą rzutować na negatywny odbiór społeczny danej inwestycji. Osobami fizycznymi, które w pierwszej kolejności skorzystają z planowanej inwestycji, poprzez podpisaną umowę na dzierżawę gruntów pod inwestycję, bywają często wójt lub jego najbliższa rodzina, urzędnicy gminni, a także radni. Sytuacje takie stwierdzono w 30% kontrolowanych gmin. Podobną wartość wskazywał NIK w poprzednim raporcie z 16 lipca 2014 roku.

W ramach niniejszego opracowania, jak również na potrzeby wcześniejszej analizy dotyczącej raportu NIK z 2014 roku, starannie zweryfikowano wskazywane w wystąpieniach pokontrolnych sytuacje konfliktu interesów osób decyzyjnych na poziomie samorządu gminnego. W kilku przypadkach wskutek dokładnego przeanalizowania zachodzących uwarunkowań i powiązań danej osoby z konkretną procedurą administracyjną udowodniono, że wskazana sytuacja o charakterze korupcjogennym w rzeczywistości nie miała miejsca. Nieścisłości dotyczące niesłusznie wskazanych sytuacji konfliktowych i rozbieżności w ocenie stanu faktycznego najprawdopodobniej są efektem pobieżnego i wybiórczego analizowania kontrolowanej dokumentacji, co doprowadziło w konsekwencji do formułowania nietrafnych, negatywnych wniosków.

Opis niepotwierdzonych i faktycznych konfliktów przedstawiono w Załączniku nr 8, natomiast Załącznik nr 9 zawiera zestawienie EW i FW planowanych i zrealizowanych w oparciu o wadliwe procedury administracyjne na tle inwestycji ogółem planowanych i zrealizowanych.

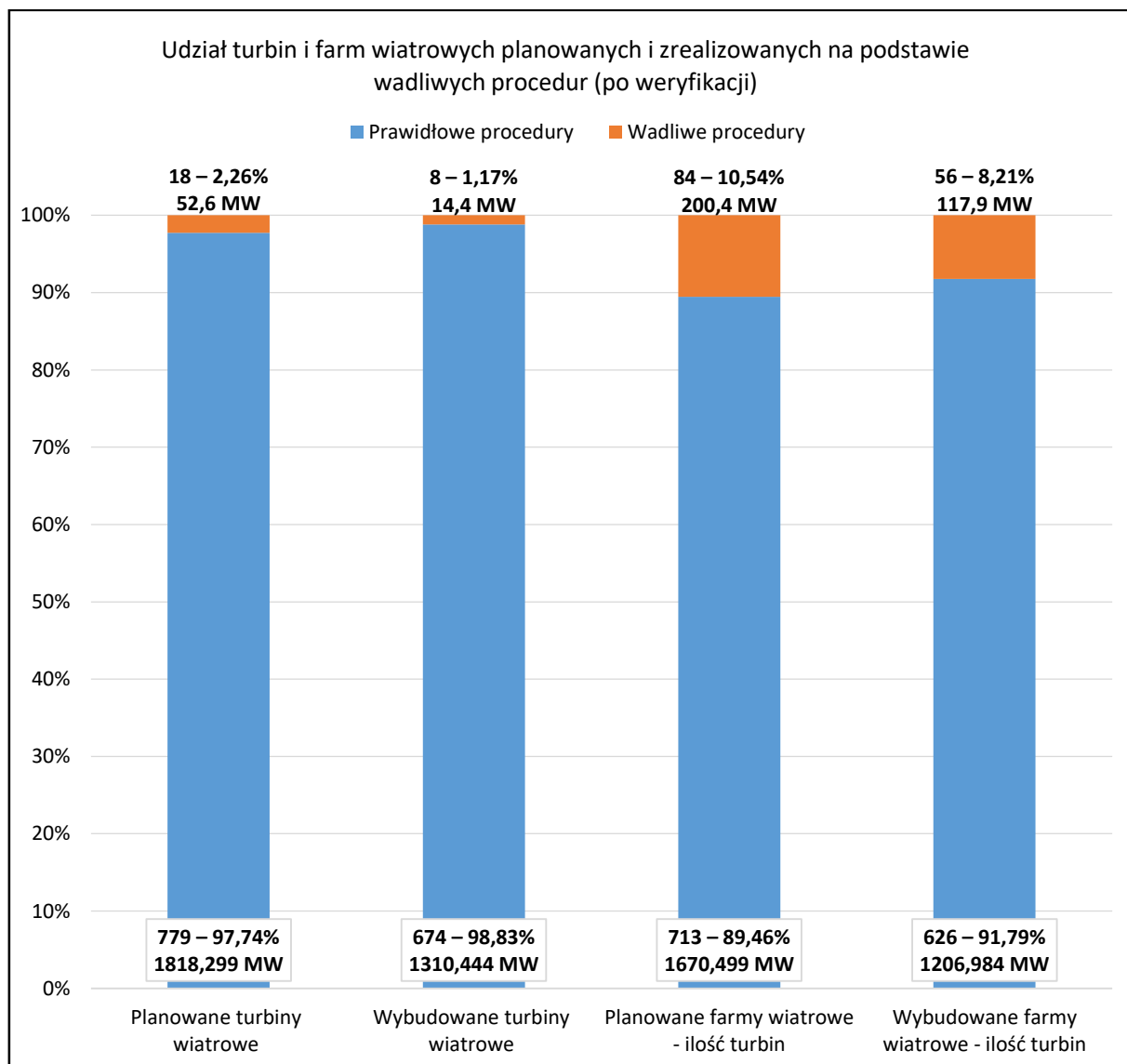
Rzeczywiste konflikty interesu majątkowego osób decyzyjnych potwierdzono **w 9 gminach** – Rajgród, Reńska Wieś, Laszki, Ciepłowody, Kobylnica, Kleczew, Białogard, Dygowo i Czerwin. Stanowi to **18,4% wszystkich skontrolowanych gmin, co jest wartością znacznie niższą aniżeli podawane przez NIK 30%** (14 gmin zgodnie z analizą treści wystąpień pokontrolnych).



W 9 gminach, w których potwierdzono bezspornie zaistnienie nadużyć, sytuacje konfliktowe dotyczyły jedynie 8 istniejących turbin wiatrowych o sumarycznej mocy 14,4 MW. Turbiny te pracują w obrębie 4 farm wiatrowych, na których łącznie jest zlokalizowanych 56 siłowni o łącznej mocy 117,9 MW. Ilość turbin istniejących we wszystkich 49 skontrolowanych gminach wynosi 682 szt. (zainstalowana moc 1324,884 MW). Procentowy udział siłowni wiatrowych, które powstały z naruszeniem prawa, w stosunku do wszystkich istniejących elektrowni wynosi zatem zaledwie 1,17%. Wskazując natomiast udział elektrowni wiatrowych, które rzeczywiście funkcjonują jako wybudowane w efekcie wadliwie przeprowadzonej procedury administracyjnej – tj. nie tylko tych usytuowanych na gruntach władarzy decyzyjnych, lecz wszystkich zrealizowanych na podstawie obciążonego wadą dokumentu planistycznego lub dośu – w odniesieniu do ogółu pracujących, kształtuje się on na poziomie 8,21%.

	Wg NIK	Po weryfikacji
Liczba i moc turbin planowanych wg dośu w obrocie prawnym	797 turbin; 1870,899 MW	
Liczba i moc istniejących turbin	682 turbin; 1324,884 MW	
Ilość gmin z nieprawidłowościami	14	9
Ilość wadliwych procedur	18	10
Liczba i moc turbin planowanych w oparciu o wadliwe procedury	20 turbin; 55,8 MW + 28 działek	18 turbin; 52,6 MW + 10 działek

	Wg NIK	Po weryfikacji
Liczba i moc turbin wybudowanych w oparciu o wadliwe procedury	8 turbin; 14,4 MW + 3 działki	8 turbin; 14,4 MW + 3 działki
Ilość i moc turbin w całych farmach wiatrowych planowanych w oparciu o wadliwe procedury	136 turbin; 323,6 MW	84 turbiny; 200,4 MW
Ilość i moc turbin w całych farmach wiatrowych zrealizowanych w oparciu o wadliwe procedury	62 turbiny; 129,9 MW (5 farm wiatrowych)	56 turbin; 117,9 MW (4 farmy wiatrowe)



Kolejną poruszoną kwestią w zakresie transparentności procedur jest wg NIK niedostateczne informowanie społeczeństwa o planowanych zamierzeniach inwestycyjnych, co następnie skutkuje licznymi protestami. Wedle wskazań NIK „wzrost poziomu świadomości mieszkańców uzyskać można tworząc i realizując szeroką, przemyślaną kampanię informacyjną, taką która ma szansę zainteresować większość mieszkańców”.

Jak już udowodniono w poprzednim opracowaniu, dotyczącym raportu NIK z 2014 roku, zarzut co do braku konsultacji społecznych przy budowie elektrowni wiatrowych nie koresponduje z treścią wystąpień pokontrolnych delegatur NIK, gdzie wskazuje się na pewne drobne uchybienia formalne w postępowaniach administracyjnych (prace planistyczne, dośu), które jednakże nie ograniczały w sposób istotny praw mieszkańców do uczestnictwa w postępowaniach w ramach procedur udziału społeczeństwa i konsultacji publicznych projektów dokumentów planistycznych. Dowodem prawidłowo przeprowadzanych konsultacji są uwagi i protesty wnoszone przez zainteresowane osoby, nie tylko strony postępowań w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, ale również organizacje społeczne, lokalne stowarzyszenia, itp. Faktu nieuwzględnienia złożonych uwag z powodu ich niezasadności i braku merytorycznej argumentacji nie należy utożsamiać z celowym unikaniem obowiązku informowania społeczeństwa o planowanych działaniach w zakresie energetyki wiatrowej. Odmowa uwzględnienia wszystkich spośród zgłaszanych uwag nie świadczy o ignorowaniu woli społeczeństwa, lecz o tym, że całość uwag i wniosków była analizowana merytorycznie, a za wymagające zastosowania uznano wyłącznie te o racjonalnym i umotywowanym charakterze.

Sugeruje się, by lokalna społeczność na temat lokalizowania elektrowni wiatrowych w gminie wypowiadała się w drodze referendum. Jednocześnie w „Analizie...” wskazuje się orzeczenia NSA (wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. IIOSK 2467/12; wyrok NSA z dnia 20 marca 2014 r., sygn. IIOSK 344/14) mówiące o niedopuszczalności przeprowadzenia referendum w zakresie formułowania założeń planistycznych, jak również niedopuszczalności zastępowania przez referendum aktu prawa miejscowego jakim jest mpzp. Pogląd taki jest ugruntowany w orzecznictwie administracyjnym, czego dowodem jest niedawny wyrok NSA z dnia 20 września 2016 r., sygn. II OSK 1709/16. W rozstrzygnięciu podkreślono, że w orzecznictwie NSA rysuje się linia o niedopuszczalności referendum w sprawach planowania przestrzennego. Uznanie dopuszczalności wniosku referendalnego odnoszącego się do formułowania założeń planistycznych sprzeciwiałoby się obowiązującym przepisom ustawy pzp.

4. ZAŁĄCZNIKI

1. Zestawienie wyników ocen z wystąpień pokontrolnych NIK z kontroli gmin.
2. Weryfikacja nieprawidłowości w zakresie stosowania prawa w procesach planistycznych, środowiskowych i budowlanych opisanych w wystąpieniach pokontrolnych NIK.
3. Informacje o finansowaniu dokumentacji planistycznej w poszczególnych kontrolowanych gminach.
4. Wyniki kontroli NIK w zakresie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla dokumentów planistycznych.
5. Analiza wyników kontroli NIK w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenach objętych ochroną przyrody.
6. Informacje o trudnościach wynikających z braku dodatkowych regulacji prawnych dotyczących lokalizowania elektrowni wiatrowych – na podstawie wystąpień pokontrolnych NIK.
7. Zestawienie informacji z wystąpień pokontrolnych NIK dotyczących lokalizowania elektrowni wiatrowych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy terenu.
8. Weryfikacja ustaleń kontroli NIK dotyczących konfliktu interesu majątkowego osób decyzyjnych w procedurach administracyjnych.
9. Turbiny wiatrowe planowane i zrealizowane w oparciu o wadliwe procedury administracyjne na tle inwestycji ogółem planowanych i zrealizowanych (wg NIK i po dokonanej weryfikacji).