



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-025-01/2013

P/13/189

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/189 Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	1. Piotr Rydygier, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88278 z dnia 4 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Sieradzu; kod pocztowy 98-200 Sieradz, Plac Wojewódzki 3, Regon 730934789.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Olejnik – Starosta Sieradzki. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, który obejmował realizację przez Starostę zadań związanych z budową farm wiatrowych, szczególnie w zakresie architektoniczno-budowlanym, ochrony środowiska oraz geodezji i ewidencji gruntów.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zbadane decyzje, zatwierdzające projekt budowlany i udzielające pozwoleń na budowę elektrowni wiatrowych, były wydane zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane² i ustawy Kodeks postępowania administracyjnego³. Przed wydaniem ww. decyzji sprawdzono, czy grunty, na których lokalizowano elektrownie, wymagają zgody na ich wyłączenie z produkcji rolnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Obszar badany: Działania Starosty Powiatu Sieradzkiego w zakresie wydawania decyzji administracyjnych w procesie budowlanym elektrowni wiatrowych

1. Postępowania w sprawie wydania decyzji pozwolenia na budowę

Opis stanu faktycznego

W okresie 2009 – 2013 (I półrocze) Starostwo wszczęło 42 postępowania ws. wydania pozwolenia na budowę elektrowni wiatrowych, z tego: 5 postępowania wszczęło w 2009 r.; 12 w 2010 r., w tym jedno umorzono po uchyleniu przez Wojewodę decyzji pozwolenia na budowę i wycofaniu wniosku przez inwestora oraz

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

² ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm.)

³ ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 267)

w jednym postępowaniu wezwano inwestora na podstawie art. 64 §2 Kpa do usunięcia braków; 8 w 2011 r.; 16 w 2012 r. i 1 postępowanie w I półroczu 2013 r. Wydaniem decyzji administracyjnej – zatwierdzeniem projektu budowlanego i pozwoleniem na budowę zakończono 41 postępowań. Pozwolenia na budowę obejmują łącznie 57 elektrowni (liczba ta nie obejmuje uchylonej decyzji 418/2010), z tego: 5 decyzji (6 elektrowni) wydano w 2009 r.; 11 decyzji (24 elektrownie) w 2010 r, 7 decyzji (7 elektrowni) w 2011 r, 10 decyzji (12 elektrowni) w 2012 r. i 8 decyzji (8 elektrowni) w I półroczu 2013 r.

Wydane pozwolenia dotyczyły elektrowni o łącznej mocy 101 MW, maksymalna moc pojedynczej elektrowni wynosiła 2MW.

(dowód: akta kontroli str.10-15)

Uchylona została przez Wojewodę, po rozpatrzeniu odwołania złożonego przez osobę fizyczną, decyzja Starosty nr 418/2010, z 21.06.2010 r., zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca pozwolenia na budowę 3 elektrowni wiatrowych, tymczasowych placów manewrowych, dróg dojazdowych, zjazdów z dróg gminnych, przyłączy kablowych wraz ze złączem kablowym, na działkach w miejscowościach Kamienna i Borysławice w gminie Błaszki. Wojewoda decyzją 335/2010 z 24.08.2010 r. uchylił ww. decyzję Starosty w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Wskazał na szereg braków, nieprawidłowości i rozbieżności w dokumentach stanowiących podstawę wydania zaskarżonej decyzji, m.in.: nieprawidłowe określenie placów manewrowych jako obiektów tymczasowych; brak uzgodnień z zarządcą drogi gminnej projektowanych zjazdów; brak wskazania numerów działek, przez które przebiega linia kablowa ujęta w zatwierdzonym projekcie. Po wystąpieniu inwestora o wycofanie wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę, Starosta decyzją z 9.09.2010 r. nr 653/2010 umorzył postępowanie ws. zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę ww. przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 16-28)

Od decyzji nr 842/2010 z 24.11.2010 r., którą Starosta zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę dwóch elektrowni na działce nr 422 w miejscowości Kamienna i jednej elektrowni na działce nr 3 w miejscowości Borysławice w gminie Błaszki odwołanie złożyła osoba fizyczna, zarzucając ww. decyzji: ponowne rozpatrzenie tej samej sprawy, którą Starosta rozstrzygnął już ww. decyzją 653/2010; niesprawdzenie zgodności projektu budowlanego z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy oraz „(...) czy wnioskodawca posiada wymagane opinie, uzgodnienia, pozwolenia itp. (...)”; brak uzgodnień z zarządcą drogi gminnej projektowanych zjazdów. Wojewoda Łódzki utrzymał ww. decyzję Starosty w mocy decyzją 144/2011 z 13.04.2011 r., którą następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi uchylił wyrokiem z 12.06.2012 r. sygn., akt II SA/Łd 711/11. Po ponownym przeprowadzeniu postępowania Wojewoda decyzją 45/2013 z 7.02.2013 r. utrzymała w mocy zaskarżoną decyzję Starosty nr 842/2010.

(dowód: akta kontroli str. 103-112)

Od decyzji 766/2010 z 15.10.2010 r., którą Starosta zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę elektrowni wiatrowej wraz z infrastrukturą techniczną na działkach nr 595, 596 i 564/2 w Charlupi Wielkiej w gminie Wróblew, odwołanie złożyła osoba fizyczna, która zarzuciła, że projektowany zjazd z drogi utrudni uprawę pola, a elektrownie obniżą wartość działek przez „hałas i obsuszenie”. Wojewoda Łódzki decyzją 482/2010 z 2.12.2010 r. utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy.

(dowód: akta kontroli str. 58-62)

Od decyzji 935/2012 z 12.12.2012 r., którą Starosta zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę elektrowni wiatrowej oznaczonej w projekcie jako EW24 wraz z infrastrukturą techniczną na działkach nr 311/1, 312/2 i 313/2 w obrębie Sędzice w gminie Wróblew, odwołanie złożyła osoba fizyczna.

Wojewoda Łódzki decyzją 80/2013 z 4.03.2013 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Starosty. Decyzja Wojewody została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 63-70)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości, poza wadliwie sporządzoną decyzją 418/2010, która została uchylona przez Wojewodę przed rozpoczęciem niniejszej kontroli.

2. Przestrzeganie procedur określonych przepisami Prawa budowlanego i Kodeksu postępowania administracyjnego

Opis stanu
faktycznego

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą 3 inwestycji – budowy 3 elektrowni wiatrowych, realizowanych na terenie gminy Wróblew:

- w Charłupi Wielkiej na działkach nr 595, 596 i 564/2 - na wniosek inwestora złożony 26.08.2010 r. Starosta decyzją nr 766/2010 z 15.10.2010 r. (sprawa AB.7351/652/2010) zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę elektrowni wiatrowej wraz z infrastrukturą techniczną (droga dojazdowa z placem manewrowym, zjazd z drogi gminnej, stacja kontenerowa pomiarowa);
- w Oraczewie na działkach nr 194 i 195/2 - na wniosek inwestora złożony 6.12.2011 r. Starosta decyzją nr 47/2012 z 19.01.2012 r. (sprawa AB.6740.958.2011.2012) zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę elektrowni wiatrowej wraz z infrastrukturą techniczną (droga wewnętrzna z placem manewrowym, zjazd z drogi wewnętrznej);
- w Tworkowiznie na działkach nr 52/5, 53, 54, 55, 56, 57 i 213 - na wniosek inwestora złożony 20.10.2011 r. Starosta decyzją nr 943/2011 z 9.12.2011 r. (sprawa AB.6740.863.2011) zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę elektrowni wiatrowej wraz z infrastrukturą techniczną (droga wewnętrzna z placem manewrowym, zjazd z drogi wewnętrznej).

Inwestorzy złożyli wnioski w terminie wymaganym art. 72 ust. 3 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 środowisko⁴; tj. w terminie 4 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna.

Wójt Gminy Wróblew w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach nie stwierdził, na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach ww. postępowań w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę i zatwierdzeniu projektu budowlanego; nie przeprowadzono również ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

Do wniosków o pozwolenie na budowę inwestorzy dołączyli dokumenty wymagane art. 33 ust. 2 ustawy Prawo budowlane:

⁴ Dz.U. nr 199, poz. 1227, ze zm.); dalej zwana „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku”

- cztery egzemplarze projektu budowlanego; decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, uzgodnioną przez Starostę albo RDOŚ i zaopiniowaną przez Państwową Inspekcję Sanitarną; pozytywne opinie Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Szefa Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP i Zespołu Uzgadniania Dokumentacji Projektowej Starostwa; uzgodnienie lokalizacji zjazdu z drogi przez Wójta Gminy Wróblew, uzgodnienia lokalizacji w zakresie melioracji przez Marszałka Województwa Łódzkiego, Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi i Gminną Spółkę Wodną we Wróblewie; uzgodnienie z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków; zaświadczenia, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, wydane przez okręgowe izby inżynierów budownictwa, aktualne na dzień opracowania projektu;
- oświadczenia inwestorów o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
- decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Decyzje o pozwoleniu na budowę zawierały elementy wymagane art. 107 §1 Kpa; sporządzone zostały zgodnie z wzorem określonym załącznikiem 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę⁵.

W ww. decyzjach elektrownie wiatrowe zaliczone zostały do kategorii obiektu budowlanego - XXIX Wolno stojące kominy i maszty. Decyzje stanowiły m.in., że: „Inwestor jest zobowiązany przed przystąpieniem do użytkowania uzyskać ostateczną decyzję pozwolenie na użytkowanie.”.

Wszystkie trzy sprawy zostały załatwione przed upływem dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, w terminie określonym art. 35 § 3 Kpa dla sprawy szczególnie skomplikowanej.

(dowód: akta kontroli str. 29-43, 45-47, 50-52)

Wydanie ww. decyzji o pozwoleniu na budowę poprzedzone było sprawdzeniem m.in. zgodności projektu budowlanego z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wymaganiami ochrony środowiska określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 41-42, 45-46, 50-51)

Decyzją Starosty nr 77/II/2011 z 12.07.2011 r. zatwierdzony został zamienny projekt budowlany na budowę elektrowni wiatrowej wraz z infrastrukturą techniczną na działkach nr 595, 596 i 564/2 w Charłupi Wielkiej oraz zmieniona ostateczna ww. decyzja 766/2010 o pozwoleniu na budowę ww. zadania, w części dotyczącej zatwierdzenia zamiennego projektu budowlanego w zakresie zmiany kształtu i konstrukcji fundamentu oraz zmiany projektu branży drogowej i lokalizacji placu manewrowego. Pozostałe warunki określone w decyzji 766/2010 nie zmieniły się.

Wniosek o zmianę decyzji złożony został w terminie wymaganym art. 72 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, tj. w terminie 4 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna.

Nie przeprowadzano ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁵ Dz.U. z 2003 r., nr 120, poz. 1127, ze zm.

Do wniosków o zmianę decyzji pozwolenia na budowę inwestorzy dołączyli dokumenty wymagane art. 33 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, m.in.:

- cztery egzemplarze zmienionego projektu budowlanego; zaświadczenia, o których mowa w art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, wydane przez okręgowe izby inżynierów budownictwa, aktualne na dzień opracowania projektu zamiennego;
- aktualne oświadczenia inwestorów o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
- inne dokumenty, np. decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, złożone były przy wniosku, na podstawie którego wydano decyzję 766/2010.

O wszczęciu postępowania ws. zmiany decyzji 766/2010 zawiadomiono, zgodnie z art. 61 § 4 Kpa, wszystkie osoby będące stronami w sprawie.

Sprawa została załatwiona w czasie 55 dni od dnia wszczęcia postępowania, w terminie określonym art. 35 ust. 3 Kpa dla sprawy szczególnie skomplikowanej.

(dowód: akta kontroli str. 39-40, 50-55)

Ww. decyzje o pozwoleniu na budowę: nr 766/2010 z 15.10.2010 r., zmieniona decyzją 77/II/2011 z 12.07.2011 r.; 47/2012 z 19.01.2012 r. i 943/2011 z 9.12.2011 r. zostały przeniesione decyzjami Starosty: 19/II/2012 z 2.02.2012 r., 58/1/2012 z 3.04.2012 r. i 24/1/2012 z 7.02.2012 r. na rzecz innych podmiotów.

Zgodnie z wymogami art. 40 ust. Prawa budowlanego strony, na rzecz których wydane zostały ww. decyzje o pozwoleniu na budowę, wyraziły zgodę na przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę na rzecz innych podmiotów, a podmioty, na rzecz których decyzje przenoszono, złożyły oświadczenia o przyjęciu warunków zawartych w tej decyzji.

Podmioty, na rzecz których przeniesiono pozwolenia na budowę, złożyły oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (wymagane art. 40 Prawa budowlanego).

(dowód: akta kontroli str. 32, 36, 40, 44, 48-49, 56-57)

W postępowaniach o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwoleń na budowę nr AB.7351/652/2010 i AB.6740.863.2011 dokonano pisemnego zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 Kpa, przy czym stronami postępowania byli m.in. właściciele działek sąsiednich do działek, na których zlokalizowano elektrownie.

W postępowaniu AB.6740.958.2011.2012 o wszczęciu postępowania zawiadomiono pisemnie na podstawie art. 61 § 4 Kpa inwestora, gminę Wróblew i władających działkami 194 i 195/2, na których zlokalizowano elektrownie. Nie zawiadomiono osób władających działkami przyległymi do działek 194 i 195/2.

Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa wyjaśnił, że w postępowaniu AB.6740.958.2011.2012 za strony uznano i poinformowano na podstawie art. 61 § 4 Kpa właścicieli działek położonych w zasięgu łopat wirnika elektrowni – 45 m, tj. właścicieli działek 194 i 195/2. Właścicieli działek sąsiednich poinformowano na podstawie art. 49 Kpa, poprzez obwieszczenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa oraz w miejscowościach Oraczew i Tworkowizna. Obwieszczenie opublikowano również na stronie BIP Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 91-100)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze (punkty 1 i 2 niniejszego wystąpienia).

Obszar badany: Nadzór Starosty Powiatu Sieradzkiego nad zadaniami realizowanymi przez podległe jednostki organizacyjne w odniesieniu do budowanych na terenie powiatu elektrowni wiatrowych

3. Wydawanie decyzji o wyłączeniu z produkcji użytków rolnych i ich ujmowanie w ewidencji gruntów i budynków

Opis stanu
faktycznego

Przed wydaniem przez Starostę ww. pozwoleń na budowę elektrowni wiatrowych na terenie gminy Wróblew – decyzji nr: 766/2010 (działki nr: 595, 596 i 564/2 w Charlupi Wielkiej), 47/2012 (działki nr 194 i 195/2 w Oraczewie) i 943/2011 (działki nr: 52/5, 53, 54, 55, 56, 57 i 213 w Tworkowiznie), inwestor wystąpił do Starostwa z wnioskiem o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, względnie stwierdzenie, że grunt nie podlega takiemu wyłączeniu. We wszystkich 3 przypadkach Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami poinformował inwestora, że grunty przeznaczone pod inwestycje są pochodzenia mineralnego i ze względu na ich klasę (RIVa, RIVb i RV), w myśl przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶ nie wymagają zgody na ich wyłączenie z produkcji rolnej. Potwierdzają to dane zawarte w rejestrze gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 71-90)

Ustalone
nieprawidłowości

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

4. Skargi i wnioski dotyczące lokalizacji i budowy farm wiatrowych

Opis stanu
faktycznego

W okresie 2009-2013 (I półrocze) żadna z 80 skarg, jakie wpłynęły do Starosty Sieradzkiego (50 rozpatrzonych przez Starostę i 30 przesłanych do rozpatrzenia wg właściwości przez inne organy) oraz żadna z 42 skarg, jakie wpłynęły do Rady Powiatu, nie dotyczyła elektrowni wiatrowych.

(dowód: akta kontroli, str. 5-7)

5. Kontrole zewnętrzne i audyt

Opis stanu
faktycznego

Żadna z 31 kontroli zewnętrznych przeprowadzonych w Starostwie w okresie 2009 – 2013 (I półrocze), żaden z 11 przeprowadzonych w Starostwie audytów wewnętrznych oraz żadna z 47 kontroli wewnętrznych przeprowadzonych w jednostkach organizacyjnych Starostwa, nie obejmowały swoim zakresem kwestii związanych z odnawialnymi źródłami energii.

(dowód: akta kontroli, str. 4, 8, 9)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze (punkty 3-5 niniejszego wystąpienia).

⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 1205, ze zm.)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 Łodzi.

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.

Łódź, dnia 4 lutego 2014 r.

Kontroler
Piotr Rydygier
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis

⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82