Nr ewid. 47/2016/D/15/502/KIN

ELEKTROWNIE WIATROWE W ŚWIETLE KONTROLI NIK

ANALIZA ZABEZPIECZENIA INTERESÓW SPOŁECZNYCH W PROCESIE LOKALIZACJI I BUDOWY LĄDOWYCH ELEKTROWNI WIATROWYCH

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu
Barbara Syta

Dyrektor Departamentu Infrastruktury:
Tomasz Emiljan

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 1 kwietnia 2016 r.

Opracowanie:
Departament Infrastruktury NIK
Delegatura NIK we Wrocawiu

Wydała:
Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Warszawa, kwiecień 2016 r.

Spis treści

1. WPROWADZENIE 5
2. CEL ANALIZY 7
3. UWARUNKOWANIA PRAWNE I SPOŁECZNE ANALIZOWANYCH PROCESÓW 8
   - 3.1. Uwarunkowania prawne 8
   - 3.2. Zapewnienie udziału społeczności lokalnych 10
4. ANALIZA 14
   - 4.1. Stan pożądany 14
   - 4.2. Prawidłowość stosowania prawa w procesach planistycznych, środowiskowych i budowlanych 15
   - 4.3. Jednoznaczność i spójność obowiązujących norm prawnych w aspekcie prawidłowości i skuteczności realizacji postępowań planistycznych, środowiskowych i budowlanych 16
     - 4.3.1. Finansowanie dokumentacji planistycznej 17
     - 4.3.2. Udział innych organów w procedurze planistycznej 18
     - 4.3.3. Budowa elektrowni wiatrowych na terenach objętych ochroną przyrody 20
     - 4.3.4. Oddziaływanie lądowych elektrowni wiatrowych na środowisko 21
     - 4.3.5. Lokalizacja inwestycji w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy ze szczególnym uwzględnieniem instytucji prawnej „dobrego sąsiedztwa" 23
     - 4.3.6. Zgodność obszarowa terenów przeznaczonych pod budowę elektrowni wiatrowych 24
   - 4.4. Oczekiwane efekty w obszarze zabezpieczenia społeczeństwa w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych 25
5. PODSUMOWANIE 26
6. ZAŁĄCZNIKI 32
   - 6.1. Wykaz kontroli objętych analizą 32
   - 6.2. Schemat procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko 35
   - 6.3. Schemat procesu opracowania i przyjęcia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy 36
   - 6.4. Schemat procesu opracowania i przyjęcia Planu zagospodarowania przestrzennego gminy 38
   - 6.5. Schemat procesu wydania decyzji o warunkach zabudowy 40
   - 6.6. Schemat procesu wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach 41
   - 6.7. Schemat procesu wydania decyzji o pozwolenie na budowę 42

Zdjęcia na okładce:
© GKor - Fotolia
© Krzysztof Szczepaniak

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Studium	Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy
Plan miejscowy	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
Ocena strategiczna	Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko
Prognoza	Prognoza oddziaływania na środowisko
Decyzja środowiskowa	Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach
Ocena	Ocena oddziaływania na środowisko
Raport	Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko
Decyzja o pozwoleniu na budowę	Dokument urzędowy otrzymany w drodze decyzji administracyjnej zezwalający na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego
Ustawa o planowaniu	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.
Ustawa środowiskowa	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 Dz.U. z 2016 r., poz. 353.
Ustawa o ochronie przyrody	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody Dz. U. z 2015 r., poz.1651 ze zm.
Prawo budowlane	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane Dz.U. z 2016 r., poz. 290

1 WPROWADZENIE

Wytwarzanie energii przy wykorzystaniu siły wiatru stanowi istotny element realizacji przez Polskę zobowiązań międzynarodowych w zakresie ochrony środowiska (w tym ochrony klimatu) i wynika z postępującego rozwoju technologicznego. Należy jednak wziąć pod uwagę, że energetyka wiatrowa, bazująca na wykorzystaniu zasobów wiatru i ściśle uzależniona od warunków środowiskowych, oddziałuje również w sposób znaczący na to środowisko. Środowiskowe aspekty funkcjonowania elektrowni wiatrowych dotyczą ochrony powierzchni ziemi, ochrony przed hałasem, ochrony przed oddziaływaniem pola elektromagnetycznego oraz ochrony roślin i zwierząt. Szczególne znaczenie ma aspekt zgodności wytwarzania energii przy wykorzystaniu siły wiatru zarówno z interesami społeczności lokalnych, jak i inwestorów. Zwiększająca się liczba skarg i protestów pokazuje, iż coraz trudniej jest uzyskać inwestorowi akceptację społeczną dla budowy elektrowni wiatrowych. Skarżący do Najwyższej Izby Kontroli zgłaszali przede wszystkim obawy dotyczące zagwarantowania im bezpiecznego, a zarazem przyjaznego środowisku sąsiedztwa takich inwestycji. Z drugiej zaś strony swoje niezadowolenie wyrażali również zwolennicy energetyki wiatrowej (m.in. deweloperzy i inwestorzy), wskazując na nieprecyzyjne regulacje prawne związane z procesem lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych, a także zbyt dużą uznaniowość w podejmowanych decyzjach, zarówno przez organy administracji państwowej, jak i samorządowej, co w efekcie utrudniało im działalność gospodarczą i ograniczało rozwój tej branży.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła szereg kontroli oceniających różne etapy procesu lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych, z uwzględnieniem zaangażowania w ten proces zarówno organów administracji, jak i społeczeństwa, obejmujących okres od 2008 do 2015 roku. Były to następujące kontrole[1]:

- 12 kontroli doraźnych realizowanych przez różne kontrolne jednostki organizacyjne NIK w latach 2011–2014, obejmujących 11 urzędów gmin i 1 starostwo powiatowe;
- Kontrola koordynowana P/13/189 „Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych" obejmująca 28 urzędów gmin, 19 starostw powiatowych i 19 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego;
- Kontrola koordynowana D/15/502 „Stosowanie przez administrację publiczną instrumentów prawnych zabezpieczających interesy społeczne w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych" obejmująca 11 urzędów gmin.

[1] Wykaz kontroli jednostkowych zawarto w załączniku 6.1.

Ponadto NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f[2] *ustawy o NIK*[3], uzyskała informację od 53 gmin, o tym czy występowały w gminach przypadki składania wniosków referendalnych i czy skutkowało to przeprowadzeniem referendum w sprawie lokalizacji 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 niniejszej analizie wykorzystano zarówno wyniki kontroli jednostkowych przeprowadzonych w 51 urzędach gmin i 19 starostwach powiatowych, jak i ocenę procesów powstawania lądowych elektrowni wiatrowych w Polsce, przedstawioną w Informacji o wynikach kontroli[4].

Wszystkie poddane analizie kontrole jednostkowe były kontrolami zgodności. W międzynarodowych standardach ISSAI 400[5], kontrola zgodności jest definiowana jako systematyczny proces obiektywnego pozyskiwania i oceniania dowodów na temat tego, czy dany przedmiot kontroli jest zgodny z odpowiednimi przepisami uznanymi za kryteria. Kontrola zgodności zwykle obejmuje ocenę zgodności z kryteriami formalnymi, takimi jak obowiązujące prawodawstwo, regulacje wydane zgodnie z prawodawstwem i innymi stosownymi przepisami prawa, regulacje i umowy, w tym przepisy budżetowe (legalność). Kontrole zgodności mogą również badać zgodność z ogólnymi zasadami regulującymi należyte zarządzanie finansami (gospodarność)[6] oraz postępowanie urzędników publicznych (rzetelność)[7].

---

2 Na podstawie powołanego przepisu NIK dla realizacji celu kontroli, jakim jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności ma możliwość zasięgania, w związku z przeprowadzaną kontrolą, informacji od jednostek niekontrolowanych.

3 Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r., poz. 1096).

4 Informacja o wynikach kontroli „Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych" NIK, lipiec 2014 r.

5 ISSAI 400 PL „Podstawowe zasady kontroli zgodności" NIK, 2016 r. pkt.42.

6 Kryterium gospodarności o którym mowa w art. 5 ustawy o NIK ustala obowiązek wykonywania prawem nakazanych czynności w sposób oszczędny i wydajny.

7 Kryterium rzetelności o którym mowa w art. 5 ustawy o NIK ustala obowiązek wykonywania prawem nakazanych czynności z należytą starannością, tak aby optymalnie osiągnąć zaplanowany efekt (skuteczność działań).

2 CEL ANALIZY

Celem przedstawianej analizy 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).

Szczegółowa analiza stwierdzonych, w trakcie kontroli jednostkowych, istotnych nieprawidłowości, zarówno pod kątem istnienia nieprawidłowości związanych z niewłaściwie realizowanym procesem planistycznym, środowiskowym bądź budowlanym, w tym ich przyczyn, jak i pod kątem istnienia nieprawidłowości systemowych rzutujących na rezultat określonego procesu, pozwoliła na przedstawienie wniosków zarówno operacyjnych, w obszarze adekwatności i skuteczności stosowanych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych mechanizmów kontroli zarządczej, jak i systemowych, w obszarze rozważania potrzeby zmiany istniejącego prawa (wnioski *de lege ferenda*).

Zdjęcie: © Ingo Bartussek – Fotolia.com

3 UWARUNKOWANIA PRAWNE I SPOŁECZNE ANALIZOWANYCH PROCESÓW

3.1 Uwarunkowania prawne

W procesie realizacji każdej inwestycji można rozróżnić dwie zasadnicze sfery: sferę regulacyjną i sferę techniczno – realizacyjną[8]. Celem sfery regulacyjnej jest identyfikacja otoczenia i uwarunkowań oraz wyznaczanie granic i warunków aktywności. Podstawowymi instrumentami w tym zakresie są: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: Studium), Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: Plan miejscowy) i dokumenty uzgodnień środowiskowych oraz Decyzja o warunkach zabudowy. W sferze techniczno – realizacyjnej ustala się sposób realizacji przedsięwzięcia (projekt budowlany, pozwolenie na budowę) oraz nadzór nad realizacją.

Zainteresowanie inwestora budową lądowych elektrowni wiatrowych skutkuje zwykle rozpoczęciem prac nad Studium oraz Planem miejscowym, bądź nad ich zmianą. W przypadku braku Planu miejscowego, lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje w drodze Decyzji o warunkach zabudowy. Zatem istotnym etapem poprzedzającym rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia, na obszarze gminy, należącego do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jest proces uchwalania bądź zmiany Studium oraz – zwykle, ale nie zawsze – w dalszej kolejności Planu miejscowego. Zgodnie z art. 46 pkt 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 środowisko*[9] (dalej: ustawa środowiskowa), przed przyjęciem projektu któregokolwiek z ww. dokumentów planistycznych wymagane jest przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (dalej: Ocena strategiczna), w ramach której sporządzana jest Prognoza oddziaływania na środowisko (dalej: Prognoza). Organ opracowujący projekt Prognozy, uzgadnia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz z organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w tym dokumencie. Następnie projekt Studium lub Planu miejscowego wraz z Prognozą, podlega opiniowaniu przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a opinie wymienionych organów powinny zostać wzięte pod uwagę w procedurze przyjmowania tych dokumentów.

Organ właściwy do wydania dokumentów wymagających przeprowadzenia Oceny strategicznej, zobowiązany jest do podania do publicznej wiadomości informacji o możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy, sposobie i miejscu składania uwag i wniosków do projektu Studium czy Planu miejscowego. Każdy zainteresowany ma prawo do składania uwag i wniosków, a organ administracji zobowiązany jest je rozpatrzyć przed zakończeniem postępowania w tej sprawie.

---

8 P. Gadomski, P. Andrzejewski „Czy polskie prawo chroni ład przestrzenny?", www.zawod-architekt.pl/artykuly/za1202_legislacja.html

9 Dz.U. z 2016 r., poz. 353.

UWARUNKOWANIA PRAWNE I SPOŁECZNE ANALIZOWANYCH PROCESÓW

W związku z powyższym, w ramach przeprowadzanych konsultacji społecznych, wszyscy zainteresowani mogą zapoznać się z zebraną w sprawie dokumentacją i przeprowadzonymi badaniami, obliczeniami oraz wypływającymi z nich wnioskami odnośnie oddziaływań generowanych przez projektowane elektrownie wiatrowe. Możliwe jest wówczas wniesienie wszelkich uwag w związku z projektowanym przedsięwzięciem. Organ administracji prowadzący postępowanie zobowiązany jest do rozpatrzenia oraz ustosunkowania się do każdej ze złożonych uwag. Do przyjętego dokumentu, wymagającego przeprowadzenia Oceny strategicznej, załącza się pisemne podsumowanie zawierające uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, a także informację, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione, m.in. opinie właściwych organów oraz zgłoszone przez społeczeństwo uwagi i wnioski.

Kolejnym etapem w procesie przygotowywania inwestycji należących do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jest konieczność uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (dalej: Decyzja środowiskowa). Decyzja ta jest wydawana przez właściwy organ po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz po zasięgnięciu opinii organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (dalej: Ocena), która jest częścią postępowania w sprawie wydania Decyzji środowiskowej, sporządzany jest – przez zainteresowanego Inwestora – raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (dalej: Raport), w którym winny się znaleźć informacje dotyczące zagrożeń poszczególnych elementów środowiska, jakie wystąpić mogą w związku z realizacją i eksploatacją przedsięwzięcia, a także jego likwidacją. Elementami środowiska, na które w szczególności mogą oddziaływać elektrownie wiatrowe są: krajobraz, siedliska przyrodnicze, fauna oraz flora. Ponadto, w Raporcie analizowany jest wpływ przedsięwzięcia na obiekty i tereny objęte ochroną, na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*[10], w szczególności obszary Natura 2000. Organ administracyjny wydający Decyzję środowiskową, ma obowiązek w szczególności ocenić, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, czy planowana do realizacji elektrownia wiatrowa będzie spełniać normy przewidziane w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. *w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku*[11].

Elektrownie wiatrowe budowane są wyłącznie po uzyskaniu pozwolenia na budowę, wydanego przez właściwego starostę, na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*[12]. Pozwolenie na budowę wydawane jest m.in. po stwierdzeniu zgodności

10 Dz.U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.

11 Dz.U. z 2014 r., poz. 112.

12 Dz.U. z 2016 r., poz. 290.

lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami Planu miejscowego, jeżeli plan ten nie został uchwalony, wymagane jest uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy.

Nadzór, w zakresie budowy i oddawania elektrowni wiatrowych do użytkowania, określony został w przepisach Prawa budowlanego i powierzony organom nadzoru budowlanego.

3.2 Zapewnienie udziału społeczności lokalnych

Podstawowym problemem występującym w trakcie realizacji każdej inwestycji, jest właściwe zrównoważenie publicznych interesów mieszkańców gminy oraz interesów ekonomicznych gminy i inwestorów. Inwestor chce w sposób maksymalnie efektywny ekonomicznie uruchomić inwestycję, która przyniesie mu określone zyski przy jak najniższych kosztach transakcyjnych. Gmina zainteresowana jest wpływami z opłat i podatków wynikających z realizacji inwestycji, ale również nowymi miejscami pracy. Część mieszkańców zainteresowana jest korzyściami jakie mogą bezpośrednio uzyskać (dzierżawa gruntów, miejsca pracy, dostęp do zmodernizowanej infrastruktury drogowej). Inna część mieszkańców zwraca uwagę na negatywny wpływ elektrowni wiatrowych, zarówno na środowisko naturalne, w szczególności wpływ na krajobraz i poziom hałasu, jak i na potencjalny spadek wartości nieruchomości w pobliżu inwestycji, zakaz zabudowy działek, zakaz zalesiania itp., co skutkuje brakiem akceptacji inwestycji przez część społeczności lokalnej.

Udział społeczny przejawia się nie tylko jawnością procedury planistycznej, obowiązkiem upubliczniania projektów dokumentów planistycznych, możliwością składania wniosków i uwag oraz obowiązkiem ich rozpatrywania przez radę gminy, czy faktem, iż dokumenty te przyjmowane są na posiedzeniach rady gminy, w których uczestniczyć może każdy zainteresowany, ale także tym, iż powyższe uprawnienia i obowiązki gminy dotyczą każdego podmiotu, nie są ograniczone do mieszkańców gminy i podmiotów mających swoją siedzibę na jej terytorium. Zapewnienie udziału społeczeństwa na każdym etapie postępowania planistycznego jest jedną z podstawowych zasad tego postępowania. Zasada ta powinna być stosowana już na pierwszym etapie procedury opracowywania dokumentów planistycznych gminy jakim jest przekazanie obywatelom informacji o wszczęciu postępowania planistycznego – art. 11 pkt.1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*[13] (dalej: ustawa o planowaniu).

Z punktu widzenia ochrony interesu społecznego, najbardziej transparentny i bezpieczny jest model postępowania władz lokalnych, w którym organy gminy – (wójt[14] lub rada gminy na wniosek członków tego organu) podejmują inicjatywę w zakresie przystąpienia do podjęcia procedury planistycznej poprzez opracowanie lub zmianę Studium oraz Planu

13 Dz.U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.

14 Dotyczy to również burmistrza i prezydenta miasta.

miejscowego, w których zostaną wyznaczone tereny pod budowę elektrowni wiatrowych. Idealnym stanem jest uchwalenie Planu miejscowego wyznaczającego rozmieszczenie obszarów, na których mogą być rozmieszczone urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu. Taka procedura zapewnia najpełniejszy udział społeczności lokalnej przy podejmowaniu decyzji o realizacji inwestycji. Również potencjalny inwestor miałby pewność, że procedura planistyczna została przeprowadzona przy akceptacji społecznej. Taki sposób postępowania organów będziemy dalej nazywać „planistycznym aktywnym". Wystąpił on w trzech kontrolowanych gminach[15] (4% skontrolowanych gmin).

Właściwym z punktu widzenia ochrony interesu społecznego jest również model postępowania, w którym inicjatywa planistyczna wywołana jest zainteresowaniem potencjalnego inwestora elektrowni wiatrowej[16]. Wariant ten przewiduje również pełne zabezpieczenie interesów społeczności lokalnej w procesie inwestycyjnym. Jednakże, potencjalny inwestor musi liczyć się z możliwością braku akceptacji społecznej dla projektowanego przedsięwzięcia. Taki sposób postępowania będziemy dalej nazywać „planistycznym biernym". Wystąpił on w 75% badanych gmin.

Jeżeli postępowanie w sprawie wszczęcia procedury lokalizacji elektrowni wiatrowej nie jest poprzedzone procedurą planistyczną skutkującą przyjęciem Planu miejscowego, zabezpieczenie interesu społecznego jest zwykle najmniejsze. Inwestorzy oraz władze gminy muszą liczyć się z ryzykiem braku akceptacji społecznej dla planowanego przedsięwzięcia, bowiem proces konsultacji społecznej ograniczony jest do stron postępowania administracyjnego. Taki sposób postępowania będziemy dalej nazywać „decyzyjnym biernym". Wystąpił on w 21% badanych gmin. Warto jednak zauważyć, że zgodnie ze zmianą prawa w 2010 roku[17], w każdym przypadku, gdy przewiduje się na obszarze gminy rozmieszczenie elektrowni wiatrowych o mocy przekraczającej 100 kW, niezbędne jest ujęcie tych obszarów w Studium.

Planistyczny, zarówno aktywny jak i bierny, sposób postępowania miał tę zaletę w stosunku do decyzyjnego, że dawał, adekwatną do współczesnych wymagań, możliwość uzgodnienia form i obszarów zagospodarowania przestrzennego z interesem społeczności lokalnych. W procesach planistycznych mieszkańcy gminy są uprawnieni do składania

15 Gminy: Dukla i Świebodzin, skontrolowane w ramach kontroli koordynowanej P/13/189 „Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych", Reńska Wieś skontrolowana w ramach kontroli koordynowanej D/15/502 „Stosowanie przez administrację publiczną instrumentów prawnych zabezpieczających interesy społeczne w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych".

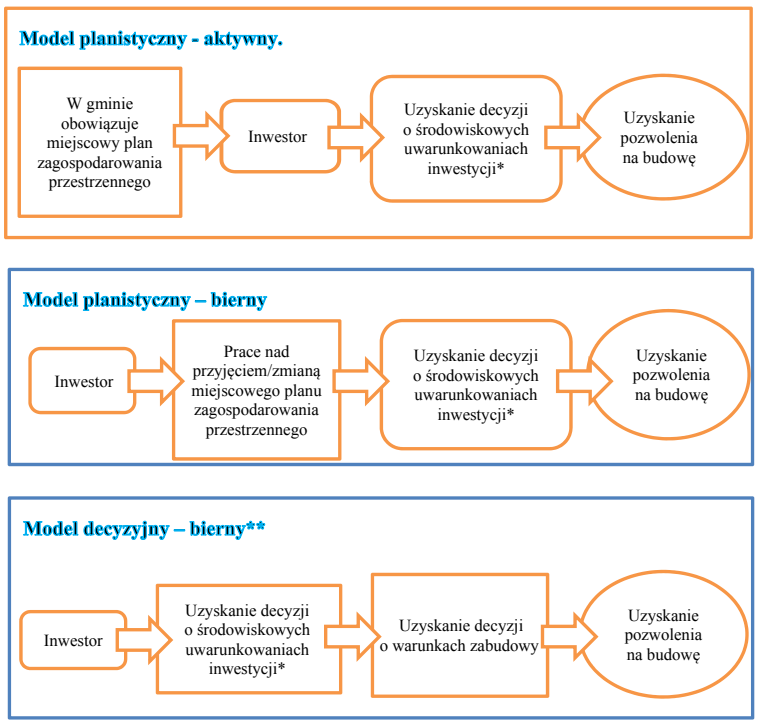
16 Przy założeniu, że procedura planistyczna nie jest finansowana ze środków inwestora.

17 Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2010 r., Nr 155, poz. 1043).

wniosków do Studium oraz Planów miejscowych, a ich wnioski zgłoszone pisemnie lub ustnie podczas dyskusji publicznej, muszą być rozpatrzone. Postępowanie w ramach procesów planistycznych podlega ponadto kontroli sądowo-administracyjnej, co oznacza możliwość zaskarżenia zawartych tam rozwiązań również przez członków społeczności lokalnej, których interes społeczny nie został uwzględniony w trakcie tego procesu.

Generalnie, przebieg procesów służących do lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych można zobrazować według następujących – omówionych powyżej – trzech schematów, tak jak przedstawiono na rys.1 poniżej.

Rys. 1
Schematyczny przebieg procesów służących do lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych



* między innymi w oparciu o przygotowany przez Inwestora Raport o oddziaływaniu na środowisko.

** po 2010 roku wymagane jest – w każdym przypadku, gdy przewiduje się na obszarze gminy rozmieszczenie elektrowni wiatrowych o mocy przekraczającej 100 kW, określenie ich w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

UWARUNKOWANIA PRAWNE I SPOŁECZNE ANALIZOWANYCH PROCESÓW

Podstawowe procesy administracyjne, występujące w powyższych schematach, to:

1) Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko[18];
2) Przyjęcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego bądź jego zmiana;
3) Przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź jego zmiana;
4) Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
5) Uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy;
6) Uzyskanie pozwolenia na budowę[19].

[18] Procedura ta przeprowadzana jest na każdym etapie postępowania planistycznego.

[19] W Załącznikach 2–7, umieszczonych na końcu tego opracowania, przedstawiono schematycznie przebieg procesów administracyjnych związanych z lokalizacją i budową elektrowni wiatrowych.

Zdjęcie: © mariusz szczygieł – Fotolia.com

4 ANALIZA

4.1 Stan pożądany

Stan pożądany, związany zarówno z prawidłowością procesów administracyjnych jak i skutecznością zabezpieczenia interesów społecznych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych, przedstawić można w następujący sposób:

1. Studium oraz Plany miejscowe powinny regulować kwestie związane z możliwością lokalizacji na terenie gminy elektrowni wiatrowych. Zmiany Studium i Planów miejscowych, w celu umożliwienia lokalizacji tego typu inwestycji, nastąpiły zgodnie z obowiązującą w tym zakresie procedurą.
2. Organ opracowujący projekty zmian Studium i Planu miejscowego, przeprowadził Ocenę strategiczną, a w szczególności sporządził Prognozę zawierającą wszystkie wymagane elementy.
3. Koszty prac, związane ze zmianą Studium i/lub Planu miejscowego, pokryte zostały wyłącznie z budżetu gminy, a podmioty zainteresowane inwestycjami w energetykę wiatrową na terenie gminy nie finansowały (w zamian) działalności gminy w innym zakresie.
4. Decyzja środowiskowa inwestycji wydana została zgodnie z obowiązującą w tym zakresie procedurą.
5. Decyzja o warunkach zabudowy została wydana zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu oraz ustawy środowiskowej.
6. W przypadku, gdy lokalizacja elektrowni wiatrowych miała nastąpić na gruntach należących do zaangażowanych w proces decyzyjny urzędników, radnych gminy lub ich rodzin, nastąpiło wyłączenie pracownika od udziału w sprawie, a w przypadku radnych nie brali oni udziału w głosowaniach w radzie oraz w pracach komisji.
7. W procesie uchwalania dokumentów planistycznych oraz w procedurze środowiskowej dotyczącej lokalizacji elektrowni wiatrowych, skutecznie zapewniono udział społeczeństwa poprzez adekwatne działania służące uwzględnieniu interesu społecznego mieszkańców oraz uwzględniono zasadne uwagi zgłoszone przed podjęciem uchwały lub przed wydaniem decyzji.

Poniżej przedstawiono analizę postępowań administracyjnych w procesach planistycznych, środowiskowych i budowlanych, w tym analizę nieprawidłowości stwierdzonych podczas badań kontrolnych przeprowadzonych w 51 urzędach gmin i 19 starostwach powiatowych z trzech punktów widzenia:

- prawidłowości stosowania prawa;
- jednoznaczności i spójności obowiązujących norm prawnych w aspekcie prawidłowości i skuteczności realizacji postępowań administracyjnych;
- stosowanych przez organy prowadzące postępowania podejść do udziału społeczeństwa.

4.2 Prawidłowość stosowania prawa w procesach planistycznych, środowiskowych i budowlanych

Skontrolowane jednostki, w zdecydowanej większości, prawidłowo realizowały działania w ramach procedur uchwalania i zmieniania Studium oraz Planów miejscowych. Oprócz nieprawidłowości o charakterze systemowym, które omówione zostaną w następnym podrozdziale, na poszczególnych etapach postępowań planistycznych, środowiskowych i budowlanych stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości proceduralne polegające na:

- uchwaleniu Planów miejscowych lub wydaniu decyzji o warunkach zabudowy niezgodnych z postanowieniami Studium (gminy: Kożuchów, Lelów, Darłowo, Postomino, Babiak, Sobolew);
- wydaniu decyzji o warunkach zabudowy bez uzyskania uprzedniej zgody ministra właściwego ds. rolnictwa na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych (Białogard, Udanin i Iłża);
- przekraczaniu terminów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji środowiskowych (Dukla, Wróblew, Kobylnica, Babiak, Szadek);
- procedowaniu decyzji środowiskowej pomimo, iż Raport nie zawierał wszystkich wymaganych elementów (Wróblew, Laszki);
- braku lub opóźnieniach w publikacji informacji o toczących się lub zakończonych postępowaniach (Przerośl, Babiak, Postomino, Ciepłowody, Wicko, Reńska Wieś, Skąpe, Sobolew, Wysokie, Szadek, Czaplinek, Laszki);
- nieprawidłowym wskazywaniu terminów do zapoznania się z materiałami i składania uwag przez mieszkańców (Kleczew, Orla, Reńska Wieś);
- nieterminowym rozpatrywaniu złożonych uwag (Kożuchów);
- niezawiadomieniu Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej o prowadzonych postępowaniach (Rajgród);
- nieokreśleniu formy składania wniosków w obwieszczeniach o przystąpieniu do sporządzenia Planu miejscowego (Miastko);
- zleceniu opracowania dokumentacji planistycznej pomimo braku uchwały Rady Gminy w tej sprawie (Fajsławice);
- wydaniu decyzji o warunkach zabudowy akceptującej inny zakres rzeczowy i parametry techniczno-eksploatacyjne niż te, które określono w decyzji środowiskowej (Laszki);
- nieterminowym wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę (Starostwa powiatowe w Suwałkach, Białogardzie, Środzie Śląskiej);
- nieprawidłowym naliczeniu opłaty z tytułu wyłączenia gruntów (Starostwo powiatowe w Radomiu).

Największa skala nieprawidłowości, wprawdzie o charakterze formalnym, ale o istotnym znaczeniu prawnym, wystąpiła w gminie Laszki. Przeprowadzono w tej gminie dwie kontrole. Pierwsza przeprowadzona na przełomie 2013 i 2014 r. (w ramach kontroli P/13/189 „Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych") wykazała m.in. że wójt gminy nieprawidłowo określił parametry turbin, w decyzji o warunkach zabudowy w stosunku do parametrów określonych w decyzji środowiskowej[20]. Druga uzupełniająca kontrola przeprowadzona została w 2015 r., na podstawie odrębnej tematyki kontroli (w ramach kontroli D/15/502 „Stosowanie przez administrację publiczną instrumentów prawnych zabezpieczających interesy społeczne w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych") z udziałem powołanego przez NIK biegłego z zakresu ochrony środowiska. Biegły wydał opinię co do prawidłowości sporządzenia Prognozy oraz jakości opracowania Raportu. Z opinii biegłego dotyczącej Prognozy wynikało, m.in., że jakość opracowania Prognozy była niska, co wpłynęło na jakość i prawidłowość sporządzenia projektu zmiany Studium. Ponadto, w zakończonych postępowaniach w sprawie decyzji środowiskowej, nieprawidłowo określono zasięg oddziaływania elektrowni wiatrowych. Natomiast opinia biegłego dotycząca prawidłowości sporządzenia Raportu wskazywała, że przyjęto w nim nieprawidłową (zawyżającą dopuszczalny poziom hałasu) procedurę przyporządkowania dopuszczalnych poziomów hałasu terenom wymagającym ochrony przed hałasem. Ponadto, biegły zwrócił uwagę na brak charakterystyki wariantów, w szczególności wariantu najkorzystniejszego ze środowiskowego punktu widzenia. W konkluzji biegły stwierdził, że analizowany Raport nie powinien stanowić podstawy rozpoczęcia procedury administracyjnej w sprawie wydania decyzji środowiskowej[21].

Warto zauważyć, że część stwierdzonych w gminie Laszki proceduralnych nieprawidłowości, wynikała z niespotykanej w innych gminach aktywności inwestora, polegającej na wielokrotnych zmianach lokalizacji i parametrów turbin, co powodowało konieczność ciągłych zmian w decyzjach o warunkach zabudowy.

4.3 Jednoznaczność i spójność obowiązujących norm prawnych w aspekcie prawidłowości i skuteczności realizacji postępowań planistycznych, środowiskowych i budowlanych

Przeprowadzono szczegółową analizę nieprawidłowości z punktu widzenia istnienia problemów systemowych takich jak: określone poniżej braki w normie prawnej, złożoność i wieloznaczność interpretacyjną normy prawnej oraz elementy uznaniowości. W wyniku tak przeprowadzonej analizy etapów procesów planowania i realizacji inwestycji elektrowni

20 Wystąpienie pokontrolne z dnia 30 marca 2014 r., LRZ-4101-10-05/2013 (kontrola P/13/189).
21 Wystąpienie pokontrolne z dnia 30 września 2015 r., KIN.411.002.01.2015 (kontrola D/15/502).

wiatrowych, zidentyfikowano sześć istotnych problemów o charakterze systemowym, które zostały omówione poniżej.

4.3.1. Finansowanie dokumentacji planistycznej

Zdjęcie: © Michal Zduniak – Fotolia.com

W myśl przepisów ustawy *o planowaniu* (art. 13 i 21), koszty sporządzenia Studium oraz Planów miejscowych mają obciążać budżet gminy.

W zdecydowanej większości skontrolowanych gmin (ok. 90%), zgoda organów gmin na lokalizację elektrowni wiatrowych uzależniona była od sfinansowania przez inwestorów dokumentacji planistycznej lub przekazania na rzecz gminy darowizny w wysokości co najmniej ekwiwalentnej do tych kosztów. Zawierane były trójstronne porozumienia o współfinansowaniu kosztów sporządzenia tych dokumentów planistycznych lub inwestorzy przekazali ekwiwalentne, do tych kosztów, darowizny na rzecz społeczności lokalnej.

NIK zwraca uwagę, że bezpośrednie finansowanie przez inwestorów dokumentacji planistycznej gminy jest z punktu widzenia obowiązującego prawa działaniem nielegalnym[22].

Ponadto zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy *o planowaniu*, istotne naruszenie zasad sporządzania Studium lub Planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Jednak zdaniem sądów administracyjnych, ocena zgodności z prawem tworzenia Studium i Planu miejscowego, nie obejmuje sposobów ich finansowania. Legalność Planu miejscowego nie jest – w świetle orzecznictwa – zależna od tego, czy za jego sporządzenie zapłaci gmina, czy też prywatny inwestor zamierzający zrealizować na terenie gminy elektrownię wiatrową. Powyższą kwestię rozważał Naczelny Sąd Administracyjny[23]. Zajął on stanowisko, że kwestia finansowania prac planistycznych przez inwestora nie ma wpływu na ważność Planu miejscowego. Tym samym w sytuacji, gdy koszty jego sporządzenia ponosi inwestor, a jednocześnie

22 Kryterium legalności, o którym mowa w art. 5 ustawy o NIK ustala obowiązek działań zgodnie z kryteriami formalnymi, takimi jak obowiązujące prawodawstwo, regulacje wydane zgodnie z prawodawstwem i innymi stosownymi przepisami prawa, regulacje i umowy – tu art. 13 i 21 ustawy o planowaniu.

23 Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 996/12.

procedura planistyczna nie została naruszona, nie można uznać, że zachodzi podstawa do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie Planu miejscowego.
Możliwości pozyskiwania przez gminę dochodów w postaci darowizny, przewidują przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*[24]. Oznacza to, że gmina może uzyskać wsparcie od inwestora w formie darowizny przekazanej do budżetu gminy. Nadmienić jednak należy, że zasadniczą cechą umowy darowizny jest jej nieodpłatność, rozumiana jako brak ekwiwalentu ekonomicznego zobowiązującego drugą stronę umowy do jakiegokolwiek świadczenia wzajemnego i to zarówno w chwili dokonania darowizny, jak również w przyszłości. Warunku tego – w ocenie NIK – nie spełniały ani porozumienia trójstronne ani darowizny przekazywane na sfinansowanie zmian w dokumentacji planistycznej. Interesy potencjalnego inwestora nie zawsze były bowiem zbieżne z obiektywnymi, z punktu widzenia społeczności lokalnej, rozwiązaniami planistycznymi.
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 korupcjogennym[25].

4.3.2. Udział innych organów w procedurze planistycznej

Zdjęcie: © violetkaipa – Fotolia.com

W procesie lokalizacji na terenie gminy elektrowni wiatrowych, ze względu na konieczność ochrony także interesu publicznego, istotne znaczenie ma udział wyspecjalizowanych podmiotów publicznych i ich organów. Uchwalenie Studium, jak i Planów miejscowych wymaga przeprowadzenia Oceny strategicznej. Przeprowadzenie takiej oceny wymaga opracowania Prognozy oddziaływania na środowisko, której zakres i stopień szczegółowości wymaga uzgodnień z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym. Pierwszy z organów uzgadnia środowiskowe uwarunkowania planowanej inwestycji, uwzględniając aspekty przyrodnicze, w tym także krajobrazowe. Przy czym należy zaznaczyć, że wystąpienie i brak możliwości wyeliminowania znaczącego negatywnego oddziaływania na przedmioty i cele ochrony obszarów Natura 2000 lub na integralność i spójność całej sieci powoduje

24 Dz. U. z 2016 r., poz. 198.

25 Władze gmin często podnoszą problem braku środków finansowych na realizację obowiązków planistycznych w gminie, a przepis nakazujący pokrywania kosztów w aspekcie budowy elektrowni wiatrowych jest w zasadzie martwy.

opinię negatywną realizacji przedsięwzięcia. W przypadku braku możliwości odpowiedniej minimalizacji lub wyeliminowania znaczącego oddziaływania, regionalny dyrektor odmawia uzgodnienia realizacji inwestycji. Natomiast inspektor sanitarny uzgadniając zakres i stopień szczegółowości Prognozy określa wymagania higieniczne i zdrowotne, jakie powinny zostać zapewnione przy realizacji przedsięwzięcia.

Prawidłowość opracowanej Prognozy nie podlega już uzgadnianiu, lecz organy specjalistyczne opiniują projekty tego dokumentu. Podkreślenia wymaga, że opiniowanie jest najsłabszą formą współdziałania pomiędzy organami administracji, a wyrażona opinia nie ma charakteru wiążącego dla organu, który opracowuje opiniowany dokument. Przy takiej konstrukcji przepisów prawnych, regionalny dyrektor ochrony środowiska i państwowy powiatowy inspektor sanitarny nie mają wpływu na to, w jaki sposób rada gminy odniesie się do jego uwag przy przyjmowaniu dokumentów planistycznych, których dotyczyła opiniowana Prognoza. W badanych gminach stwierdzono przypadki, iż pomimo negatywnej opinii merytorycznej regionalnego dyrektora ochrony środowiska, uchwalano dokumentację planistyczną.

Kolejnym elementem wymagającym uzgodnień jest przygotowany przez inwestora Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Określenie zakresu Raportu przez wójta, w drodze postanowienia, następuje również po zasięgnięciu opinii ww. organów. Raport oceniany jest przez wójta, a uczestnicy postępowania mają możliwość zgłoszenia zastrzeżeń. Oznacza to, że wójt powinien gruntownie zweryfikować informacje zawarte w Raporcie. O zmianach, uzupełnieniach i wyjaśnieniach składanych do Raportu należy zawiadamiać każdorazowo uczestników postępowania i szeroką opinię publiczną oraz organy uzgadniające i wyrażające opinię w przedmiocie planowanego przedsięwzięcia, zgodnie z dyspozycją art. 77 ust.1 i art. 79 ust.1 *ustawy środowiskowej*.

Ustalenia kontroli wykazały, w większości kontrolowanych urzędów gmin, że wójtowie powszechnie nie przeprowadzali postępowania wyjaśniającego w powyższym zakresie. Ze względu na koszty, nie zlecano także wykonania dodatkowej ekspertyzy Raportu. Zdaniem wójtów wystarczające było jego opiniowanie przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska i państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Jednakże ustalenia kontroli wykazały, że wójtowie często nie uwzględniali opinii tych organów.

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[26].

[26] W informacji o wynikach kontroli nr P/15/052/KSI „Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego", skierowano do Ministra Środowiska wniosek o podjęcie działań w celu nowelizacji art. 54 ustawy środowiskowej, w zakresie wprowadzenia obowiązku uzgadniania zamiast opiniowania, sporządzonej Prognozy oddziaływania na środowisko projektów dokumentów strategicznych, w związku z faktem, iż uzgodnienia wymaga zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w Prognozie.

4.3.3. Budowa elektrowni wiatrowych na terenach objętych ochroną przyrody

Zdjęcie: © Stefan Asal – Fotolia.com

Istotnym problemem w procesie planistycznym jest oddziaływanie na krajobraz elektrowni wiatrowych, których turbiny posadowione są na coraz to wyższych wieżach. Elektrownie wiatrowe, zwłaszcza średniej i dużej mocy stanowią, co do zasady, dominantę krajobrazową rozumianą jako obiekt o wiodącym oddziaływaniu wizualnym w krajobrazie. Dnia 11 września 2015 r., weszły w życie przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*[27]. Przepisy tej ustawy wprowadziły powszechną identyfikację i waloryzację krajobrazów. Narzędziem realizacji tego zadania jest sporządzanie, przez organy samorządu województwa, audytu krajobrazowego, którego wyniki uwzględniane są w planie ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody oraz parku krajobrazowego. Zmiana dokonana w *ustawie środowiskowej*, w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wymusza przeprowadzenie analizy możliwości zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na krajobraz. Ustawodawca zrezygnował jednak z wprowadzenia pojęcia dominanty krajobrazowej, rozumianej jako obiekt o wiodącym oddziaływaniu wizualnym w krajobrazie. Obowiązujące w trakcie kontroli NIK rozwiązania prawne, zezwalały warunkowo, na lokalizowanie elektrowni wiatrowych w poszczególnych formach ochrony przyrody, tj. np. na obszarach chronionego krajobrazu czy w obszarach Natura 2000.

W trakcie badań kontrolnych stwierdzono w trzech gminach (Przerośl, Suwałki, woj. podlaskie, Babiak woj. wielkopolskie) uzyskanie zezwolenia na lokalizowanie elektrowni wiatrowych na obszarach chronionego krajobrazu. Zbudowane tam elektrownie wiatrowe stanowią dominujący element w chronionym krajobrazie. Niezależnie od ukształtowania terenu, przesłaniają perspektywę na różnych poziomach oraz stanowią obcy element techniczny w krajobrazie.

Jak wykazały ustalenia kontroli P/13/136/LBI „Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim", w celu kształtowania przestrzeni na obszarach objętych ochroną przyrody, w bardzo małym stopniu korzystano z narzędzia jakim jest Plan miejscowy. Gospodarowanie przestrzenią na obszarach pozbawionych Planu miejscowego następowało bowiem nie w oparciu o prawo miejscowe, ale na podstawie

[27] Dz.U. z 2015 r., poz. 774 ze zm.

indywidualnych decyzji administracyjnych. O przeznaczeniu terenu przesądzał – de facto – wnioskowany przez inwestora sposób zabudowy i zagospodarowania terenu, co niewątpliwie eliminowało kontrolę społeczną z procesu ustalania warunków zabudowy obszarów chronionych. Stan ten, w połączeniu z brakiem aktualnych Studiów, nie pozwalał na racjonalne gospodarowanie przestrzenią, zwłaszcza na obszarach objętych ochroną przyrody.

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.

4.3.4. Oddziaływanie lądowych elektrowni wiatrowych na środowisko

Zdjęcie: © majeczka – Fotolia.com

Energetyka wiatrowa jest nie tylko uzależniona od warunków środowiskowych, ale również oddziałuje na środowisko. Najczęściej stawianym zarzutem przeciwko budowie farm wiatrowych jest wytwarzanie przez turbiny monotonnego hałasu o niskim natężeniu dźwięku, co może mieć niekorzystny wpływ na ludzką psychikę. Hałas generowany jest głównie przez łopaty wirnika, które wytwarzają go przełamując opór aerodynamiczny powietrza. Do innych negatywnych oddziaływań zalicza się także zjawiska świetlne, tj. odblaski światła słonecznego od łopat wirnika (efekt stroboskopowy), jak też rzucany przez łopaty cień. Organ administracyjny wydający decyzję środowiskową ma obowiązek ocenić, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, czy planowana do realizacji elektrownia wiatrowa spełniać będzie normy przewidziane w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. *w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku*.

Lokalizowanie elektrowni wiatrowych łączyło się z uciążliwościami (głównie hałasem) dla sąsiadujących z turbinami mieszkańców. Na minimalną odległość elektrowni wiatrowej względem sąsiedniej zabudowy bezpośredni wpływ miały: [1] skala przedsięwzięcia (liczba turbin – oddziaływanie skumulowane), [2] poziom mocy akustycznej turbiny (stopień głośności), [3] wysokość wieży, na której posadowiona jest turbina oraz [4] ukształtowanie terenu. Organem, uprawnionym do pomiaru poziomu hałasu w środowisku, są wojewódzcy

inspektorzy ochrony środowiska. Pomiary hałasu emitowanego do środowiska, dokonywane są na podstawie metodyki referencyjnej wykonywania okresowych pomiarów hałasu w środowisku, pochodzącego od instalacji lub urządzeń, zawartej w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 października 2014 r. *w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody*[28]. Ustalona metodyka przyjmuje, iż pomiary te należy wykonywać przy zachowaniu określonych warunków meteorologicznych, tj. przede wszystkim przy średniej prędkość wiatru do 5 m/s. Natomiast w przypadku elektrowni wiatrowych, najwyższe parametry emisji hałasu odnotowywane byłyby w sytuacji ich nominalnego obciążenia, osiąganego przy prędkości wiatru ok. 10–12 m/s.

W ramach kontroli planowej P/13/189 „Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych", zlecono Wojewódzkim Inspektorom Ochrony Środowiska przeprowadzenie pomiarów dopuszczalnego poziomu hałasu. Uzyskane wyniki nie były miarodajne. Przeprowadzone zgodnie z metodyką wymagającą wykonywanie pomiarów przy prędkości wiatru poniżej 5 m/s okazywały się być prawidłowe, jednak taka prędkość wiatru oznacza znikome obciążenie turbiny.

Analizując uzyskane wyniki oraz opinie przedstawicieli społeczności lokalnych o uciążliwości hałasu związanego z posadowieniem elektrowni wiatrowych względem zabudowań mieszkalnych, w ocenie NIK pomiar hałasu nie powinien stanowić jedynej metody oceny uciążliwości elektrowni wiatrowych, zwłaszcza w sytuacji gdy przepisy nie przewidują oceny hałasu w warunkach pełnego obciążenia turbiny. W jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził[29]: *„Elektrownia wiatrowa, uznana za proekologiczne źródło energii elektrycznej, jest nietypowym przedsięwzięciem chociażby z tego powodu, że jej oddziaływanie na środowisko, nie jest do końca znane i zbadane, a poza tym brak jest w prawie polskim, szczegółowych regulacji w tym zakresie. Oddziaływanie na środowisko tego typu obiektów jest uzależnione od bardzo wielu czynników np. typu urządzenia, jego mocy, wysokości masztu, wielkości śmigła, ukształtowania terenu"*.

Rozwiązania przyjęte w tym zakresie w państwach Unii Europejskiej są zróżnicowane i nie wskazują uniwersalnej odległości lokalizacji elektrowni wiatrowych od siedlisk ludzkich. W Niemczech, Holandii czy Portugalii odległość ta określana jest poprzez ustalenie dopuszczalnego poziomu hałasu. Natomiast kryterium odległości stosuje się np. w Danii (lokalizacja elektrowni od zabudowań nie może być mniejsza niż czterokrotność całkowitej wysokości turbiny) i we Włoszech (np. Kalabria) – odległość ta była ustalana

[28] Dz. U. z 2014 r., poz. 1542 (metodyka pomiaru zawarta we wcześniej obowiązującym rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2008 r. *w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody* – Dz. U. z 2008 r., Nr 206, poz.1291 przewidywała taka samą metodykę dokonywania pomiarów).

[29] Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2014 r., nr II OSK 292/13.

jako 20-krotność wysokości turbiny, co w praktyce skutkuje oddaleniem elektrowni wiatrowej od terenów zurbanizowanych o ok. 2 km. We Francji odległość elektrowni wiatrowych od zabudowań została ograniczona poziomem dźwięku, tj. różnicą natężenia hałasu w stosunku do poziomu tła, tak by zróżnicowanie poziomu dźwięku od elektrowni wiatrowych nie przekraczało w ciągu dnia 5 dB, a w nocy wynosiło nie więcej niż 3 dB.

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.

4.3.5. Lokalizacja inwestycji w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy ze szczególnym uwzględnieniem instytucji prawnej „dobrego sąsiedztwa"

Zdjęcie: © Jan Magrel

W przypadku istnienia Planów miejscowych w gminie, zamierzona inwestycja musi być z nimi zgodna. Jednak gdy tereny nie są objęte takim planem, realizacja inwestycji wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Jednym z głównych zagadnień w tym aspekcie jest spełnienie warunku „dobrego sąsiedztwa".

Niektóre skontrolowane gminy uznawały inwestycje budowy elektrowni wiatrowych jako inwestycje liniowe oraz urządzenia infrastruktury technicznej, konsekwencją czego przy wydawaniu Decyzji o warunkach zabudowy, zgodnie z dyspozycją art. 61 ust. 3 ustawy *o planowaniu*, nie brano pod uwagę sposobu zagospodarowania terenów sąsiednich tzw. „dobrego sąsiedztwa" oraz przesłanki dostępu do drogi publicznej.

NIK zwraca uwagę, że uznanie elektrowni wiatrowej za urządzenia infrastruktury technicznej i w konsekwencji wydanie Decyzji o warunkach zabudowy niezależne od tego czy spełniona jest przesłanka „dobrego sąsiedztwa", o której mowa w art. 61 ust 1 pkt 1 ustawy *o planowaniu* oraz przesłanka dostępu do drogi publicznej, o której mowa

w art. 61 ust 1 pkt 2 ww. ustawy, prowadzi do możliwości lokalizacji takich obiektów nawet wśród niskiej zabudowy mieszkalnej.

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.

4.3.6. Zgodność obszarowa terenów przeznaczonych pod budowę elektrowni wiatrowych

Zdjęcie: © mariusz szczygieł – Fotolia.com

Obowiązujące prawodawstwo nie rozstrzygało w sposób jednoznaczny kwestii, czy powierzchnia elektrowni wiatrowej, określona w decyzji środowiskowej (czyli poddawana ocenie w zakresie oddziaływania na środowisko), powinna być tożsama w sensie obszarowym z zakresem postępowania administracyjnego związanym z wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. W trakcie badań kontrolnych stwierdzono, że jeden ze starostów odmówił inwestorowi wydania decyzji o pozwoleniu na budowę elektrowni wiatrowej z powodu braku spójności pomiędzy treścią wniosku inwestora a decyzją burmistrza o środowiskowych uwarunkowaniach. Wojewoda uchylił wskazaną decyzję, a WSA z kolei uchyliło decyzję wojewody. Natomiast w innym powiecie WSA stwierdziło, że brak jest konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w stosunku do zamierzeń inwestycyjnych nieobjętych decyzją środowiskową, w odniesieniu do działek przeznaczonych m.in. na drogi dojazdowe, place manewrowe, kable światłowodowe czy też podziemną linię elektroenergetyczną.

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

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

Pojęcie „interes społeczny" określić można jako interes dotyczący ogółu społeczeństwa lub jego części, zazwyczaj ogółu ludzi pozostających we wzajemnych stosunkach wynikających z podobieństw warunków życia, pracy, norm postępowania, miejsca zamieszkania itp. Zwrot „interes społeczny" traktuje się jako klauzulę generalną[30], określającą pewną wartość funkcjonującą w świadomości społecznej, którą to wartość organ powinien przyjąć w procesie stosowania prawa i skonfrontować z interesem indywidualnym. Takim interesem indywidualnym może być interes przedsiębiorcy chcącego rozwijać określoną działalność gospodarczą w określonym miejscu. Warto podkreślić, że omawiana przez nas klauzula generalna ma charakter konstytucyjny[31]. Zatem bardzo istotnym problemem jest ustalenie, w jaki sposób osoby pełniące funkcję organów administracji podchodzą do problemu ustalania interesu społecznego członków lokalnej wspólnoty samorządowej.

Zapewnienie udziału społeczeństwa na każdym etapie postępowania planistycznego jest jedną z podstawowych zasad tego postępowania. Zasada ta powinna być stosowana już na pierwszym etapie procedury opracowywania dokumentów planistycznych gminy, jakim jest przekazanie obywatelom informacji o wszczęciu postępowania planistycznego.

Modelowo – patrząc od strony społeczności lokalnej – można określić trzy podejścia do tego problemu. Pierwsze polega na znalezieniu i zastosowaniu w praktyce skutecznych narzędzi, które pozwalają na pełną i jednoznaczną identyfikację interesu lokalnej społeczności, gminy jako całości oraz przedsiębiorcy. Narzędziami takimi może być zarówno referendum gminne, jak i dobrze przygotowane i właściwie rozpropagowane spotkania z mieszkańcami, w których biorą udział niezależni eksperci.

Drugie podejście polega na formalnej realizacji obowiązków konsultacji społecznej, bez dokonania oceny czy wybrana metoda powiadamiania mieszkańców o spotkaniach oraz przeprowadzania tych spotkań pozwala na pełną i jednoznaczną identyfikację interesu społeczności lokalnej. Czasami takie podejście kończy się protestami społecznymi już po zakończeniu procesu administracyjnego i zwykle skutkuje wycofaniem się przedsiębiorcy z inwestycji na danym terenie bądź znacznym opóźnieniem jej realizacji. Powoduje to niepotrzebne koszty, zarówno społeczne jak i ekonomiczne.

Trzecie podejście związane jest z istnieniem sytuacji konfliktu interesów bądź wprost działań korupcyjnych. Narzędzia dobierane są tak, aby uzyskać efekt pożądany przez osobę

---

30 A. Żurawik „Interes publiczny, interes społeczny i interes społecznie uzasadniony", Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu Rok LXXV – zeszyt 2 – 2013.

31 Art. 17 ust. 1 i art. 22, 63, 213 ust. 1 Konstytucji RP odnoszące się do pojęcia interesu społecznego.

pełniącą funkcję organu. Często są one sprzeczne z obowiązującym prawem i kończą się protestami społecznymi.

Generalnie rzecz ujmując, NIK uważa, że trzy kwestie wydają się szczególnie ważne dla zapewnienia zrównoważenia rozłącznych interesów gminy, jej mieszkańców (zarówno tych będących za jak i przeciw planowanej inwestycji) i zainteresowanego inwestora.

Pierwsza kwestia dotyczy wiarygodności osób pełniących funkcję organów gminy. Ustalenia kontrolne NIK pokazują, w gminach zaangażowanych w procesy planistyczne związane z elektrowniami wiatrowymi, częste istnienie sytuacji konfliktu interesów. Osobami fizycznymi, które w pierwszej kolejności skorzystają z planowanej inwestycji, poprzez podpisaną umowę na dzierżawę gruntów pod inwestycję, jest często wójt lub jego najbliższa rodzina, urzędnicy gminni, a także radni. Sytuację taką stwierdzono w 30 % kontrolowanych gmin. W związku z tym każde działania wójta związane z budowaniem akceptacji społecznej dla planowanej inwestycji, staje się wyjątkowo mało wiarygodne. Warto podkreślić, że w toku analizowanych wyników kontroli jednostkowych stwierdzono również przypadki niewyłączenia się członków organu kolegialnego gminy z głosowania nad przyjęciem uchwał w sprawie dokumentów planistycznych, w przypadkach wskazujących na możliwość uzyskania korzyści przez nich samych, jak i najbliższych, spokrewnionych osób. W analizowanych kontrolach stwierdzano również przypadki nie wyłączania się wójta z procesu wydawania decyzji, w sytuacji konfliktu interesów. Kwestie udziału urzędników i funkcjonariuszy publicznych w transparentnym rozstrzyganiu postępowań związanych z budową elektrowni wiatrowych, normowane są zarówno ustawą *o samorządzie gminnym*[32], jak i *Kodeksem postępowania administracyjnego*. Zgodnie z ustawą *o samorządzie gminnym*, pracownik organu administracji publicznej powinien podlegać wyłączeniu od udziału w sprawie, w której jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki. Wyłączenie obowiązywało go także w sytuacji, gdy interes prawny lub faktyczny rozstrzyganej sprawy dotyczył małżonka oraz krewnych i powinowatych do drugiego stopnia.

Jednak w przypadku radnych, którzy nie wyłączyli się z głosowania w trybie art. 25 a ustawy *o samorządzie gminnym,* ustawodawca nie przewidział jakiejkolwiek sankcji o charakterze dyscyplinującym lub karnym. Zdaniem NIK sytuacja ta wymaga zmiany ustawy w kierunku egzekwowania obowiązku wyłączenia się radnego z głosowania w sprawie dotyczącej jego interesu prawnego.

Druga kwestia to kwestia pracy nad wzrostem poziomu świadomości mieszkańców gminy poprzez pełną i rzetelną realizację zasady zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu

32 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.

planistycznym i środowiskowym. Poziom świadomości zależy wprost zarówno od transparentności i dostępności postępowania planistycznego, jak i od przekazania pełnych, wiarygodnych i rzetelnych informacji dotyczących zamierzeń inwestycyjnych.

Ustalenia analizowanych kontroli jednostkowych wykazały, że wójtowie na ogół wywiązywali się – w sensie formalnym – z obowiązku ogłaszania o podjęciu stosownych uchwał, dotyczących postępowania planistycznego. W toku kontroli stwierdzono, że najwięcej kontrowersji społecznych wywoływało ogłaszanie o podjęciu stosownych uchwał w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Powszechnie zwyczajowo przyjętym sposobem informowania społeczności lokalnej było wywieszanie obwieszczeń na tablicy informacyjnej w urzędzie lub przed urzędem gminy, a niekiedy również na tablicach informacyjnych sołectw, na terenie których planowana była lokalizacja elektrowni wiatrowych. Pomimo, iż w ocenie pracowników urzędów przyjęty zwyczajowo sposób informowania społeczności lokalnej o działaniach organów gminy był wystarczający, stosowany od wielu lat, znany społeczności lokalnej, to mieszkańcy tych miejscowości wyrażali sprzeciwy, co do rzeczywistej skuteczności takich działań.

Tym samym, pomimo iż, wójtowie dopełniali wymaganych prawem formalnych obowiązków mających zapewnić udział społeczeństwa na każdym etapie procedowania zagadnień związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych, to w wielu przypadkach nie osiągnięto wymaganych efektów informacyjnych, prowadząc działania bez należytej staranności w uzyskiwaniu właściwych efektów, czyli nierzetelnie. Świadczy o tym przede wszystkim fakt, że brak możliwości wyrażenia przez obywateli opinii i stanowisk w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych był podstawowym zarzutem mieszkańców poszczególnych gmin składanych w protestach, zażaleniach, odwołaniach i skargach wnoszonych do sądów administracyjnych oraz w skargach kierowanych do innych instytucji, w tym do NIK. Władze gmin niesłusznie uznawały, iż nieobecność mieszkańców na spotkaniach zorganizowanych w celu przeprowadzenia dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami, co stwierdzono w toku kontroli D/15/502 „Stosowanie przez administrację publiczną instrumentów prawnych zabezpieczających interesy społeczne w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych", oznacza akceptację budowy elektrowni wiatrowych na terenie gminy. Zdaniem NIK nieobecność mieszkańców świadczy raczej o iluzoryczności stosowanej procedury i wskazuje na potrzebę dokładniejszego informowania społeczności lokalnej o projektowanych zmianach, celem skutecznego włączenia mieszkańców do dyskusji nad rozwiązaniami przyjętymi w tych dokumentach, aby w ten sposób zidentyfikować, a następnie wyeliminować potencjalne źródła konfliktów społecznych.

Wzrost poziomu świadomości mieszkańców uzyskać można tworząc i realizując szeroką, przemyślaną kampanię informacyjną, taką która ma szanse zainteresować większość mieszkańców np. poprzez wielowariantowe przekazanie informacji o planowanym

spotkaniu, zaproszenie niezależnych ekspertów w zakresie zarówno oddziaływania inwestycji na zdrowie, jak i akustyki i infradźwięków oraz precyzyjne pokazanie wpływu planowanej inwestycji na środowisko oraz na mieszkańców. Warto też oprócz wskazania i omówienia wszelakich kosztów związanych z inwestycją, pokazać korzyści z niej płynące. Wyniki kontroli pokazują, że w żadnej z gmin, nawet w sytuacji licznych protestów dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych, nie zdecydowano się na przeprowadzenie referendum w tej sprawie[33].

Biorąc pod uwagę orzeczenia NSA[34] w zakresie niedopuszczalności przeprowadzenia referendum w zakresie formułowania założeń planistycznych, jak również niedopuszczalności zastępowania przez referendum aktu prawa miejscowego jakim jest Plan miejscowy, należy zwrócić uwagę, że postulowany przez NIK wniosek, dotyczący organizowania referendum, ma na celu jedynie umożliwienie wyrażenia przez wspólnotę samorządową opinii co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy – lokalizacji elektrowni wiatrowej na terenie gminy.

Stanowisko takie potwierdza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2002 r. (sygn. K 30/02), w którym TK orzekł, że przedmiotem referendum lokalnego może być każda sprawa dotycząca wspólnoty mieszkańców, niezastrzeżona do wyłącznej kompetencji organów władz publicznych innych niż samorządowe, niezależnie od tego, czy prowadzi do końcowego, ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy, czy jest tylko wiążąca dla organu rozstrzygającego sprawę.

Trzecia kwestia dotyczy możliwości przełożenia inwestycji na poprawę standardu życia społeczności[35]. W trakcie spotkań i dyskusji z mieszkańcami warto pokazywać na korzyści uzyskiwane, w związku z inwestycją, przez budżety gmin z tytułu opłat i podatków. Warto zwrócić uwagę na fakt, że organy podatkowe w części skontrolowanych gmin – z jednej strony, a inwestorzy z drugiej, w sposób odmienny interpretują kwestię podstawy opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości. Kwestią sporną pozostawało, czy do zakresu przedmiotowego podstawy opodatkowania należy wliczać całą wartość elektrowni, czy wyłącznie wartość jej części budowlanych. Problem ten wymaga jednoznacznego uregulowania prawnego.

---

33 W 2015 r., Departament Infrastruktury zwrócił się o przekazanie informacji co do ewentualnego przeprowadzenia referendum w sprawie lokalizacji elektrowni wiatrowych do 53 gmin, w których nie przeprowadzono badań kontrolnych.

34 Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r. sygn. IIOSK 2467/12; Wyrok NSA z dnia 20 marca 2014 r. sygn. IIOSK 344/14.

35 Kwestia ta jest szeroko omawiana w opracowaniu R. Zajdlera „Pozyskiwanie akceptacji społeczności lokalnej dla inwestycji w OZE. Mechanizmy i przykłady [w:] „Generacja rozproszona w nowoczesnej polityce energetycznej – wybrane problemy i wyzwania" Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2012 r., str. 38–42.

Istotna jest również kwestia modernizacji infrastruktury lokalnej czy też utworzenia nowych miejsc pracy. Warto szczegółowo rozważyć w aspekcie analizy typu koszt – korzyść, zarówno wszelkie negatywne wpływy projektowanej inwestycji, jak i korzyści zarówno w wymiarze gminy, jak i indywidualnym.

Polskie prawo nie przewidywało dotychczas opłat z tytułu gospodarczego korzystania ze środowiska, którym podlegały by tego rodzaju inwestycje. Opłaty takie, w zryczałtowanej formie, mogłyby kompensować negatywny wpływ elektrowni wiatrowej na środowisko lokalne. Zdaniem NIK należy rozważyć pojawiające się głosy o wprowadzeniu opłaty za „korzystanie z krajobrazu", traktowanej jako danina publiczna o charakterze lokalnym z płatnością przez cały okres trwania inwestycji. Zapewniłoby to widoczne korzyści dla społeczności lokalnej przez cały okres trwania inwestycji.

Zdjęcie: © Krzysztof Szczepaniak

5 PODSUMOWANIE

W wyniku przeprowadzonej analizy rezultatów 70 kontroli jednostkowych (51 urzędów gmin i 19 starostw powiatowych), Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zarówno obowiązujące normy prawne, jak i ich stosowanie nie zabezpieczają skutecznie interesów społeczności lokalnych w procesie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych. Ocena taka wynika z następujących faktów:

1. zidentyfikowano sześć obszarów, w których występują istotne dla procesu niejednoznaczności i niespójności przepisów prawa, skutkujące występowaniem problemów we właściwym stosowaniu norm prawnych,
2. zidentyfikowano trzy obszary wpływające na brak zabezpieczenia interesów społeczności lokalnych w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych.

Stwierdzono natomiast, że na ogół (poza nielicznymi wyjątkami) prawidłowo i terminowo prowadzone były postępowania na każdym etapie procesu lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych.

W związku z przeprowadzoną analizą, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, niezbędne jest rozważenie podjęcia działań legislacyjnych w zakresie dotyczącym:

1) wprowadzenia rozwiązań zapewniających otwarty, oficjalny sposób finansowania Planu miejscowego i takie konstruowanie sposobów jego finansowania, które nie będzie prowadzić do omijania przepisów prawa.
2) wzmocnienia procesu oceny prawidłowości przygotowanych dokumentów (Prognoza i Raport). Należy rozważyć ustawową zmianę instytucji opiniowania tych dokumentów przez organy specjalistyczne na instytucję uzgadniania. Pozwoli to na wzmocnienie merytoryczności przygotowanych dokumentów.
3) wprowadzenia do porządku prawnego pojęcia „dominanty krajobrazowej", którą w sposób ewidentny są wysokie elektrownie wiatrowe, co przyczyni się do wzmocnienia ochrony zarówno parków krajobrazowych i ich otulin, jak i terenów najbardziej atrakcyjnych krajobrazowo;
4) właściwego zabezpieczenia dopuszczalnego poziomu emitowanego hałasu. Należy rozważyć wprowadzenie do systemu prawnego kryterium odległościowego definiującego dopuszczalną odległość lokalizacji elektrowni wiatrowych od siedlisk i zabudowań ludzkich, jednakże przy zachowaniu kryterium poziomu emitowanego hałasu.
5) zapewnienia spójności decyzji środowiskowych i pozwoleń na budowę w zakresie objętych nimi obszarów lokalizacji przyszłych elektrowni wiatrowych;

oraz

6) respektowania zasady „dobrego sąsiedztwa" w przypadkach wymagających wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Natomiast w zakresie skuteczności zabezpieczenia interesów społeczności lokalnych, w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych, należy rozważyć następujące działania:

1) w sposób zdecydowany unikać konfliktu interesów osób pełniących funkcję w organach gminy, z koniecznością reprezentowania przede wszystkim dobra wspólnoty samorządowej. Zdaniem NIK, osoba pełniąca funkcje organu władzy wykonawczej w gminie, powinna – przy rozpoczęciu procesów planistycznych – składać oświadczenie o występowaniu sytuacji konfliktu interesów, a osoby które nie wyłączyły się z procedowania w sprawach dotyczących bezpośrednio ich interesu prawnego, powinny być poddane sankcjom o charakterze dyscyplinującym;
2) w celu nadania jeszcze większej wagi procesowi konsultacji społecznych rozważyć, aby zasady i tryb konsultacji w sprawie inwestycji budowy elektrowni wiatrowych były ustalane uchwałą rady gminy;
3) w celu przełożenia inwestycji na poprawę standardów życia społeczności lokalnych rozważyć możliwość wprowadzenia opłaty za „korzystanie z krajobrazu", traktowanej jako danina publiczna o charakterze lokalnym, z płatnością przez cały okres trwania inwestycji.

W aspekcie zidentyfikowanych i przedstawionych w analizie przypadków nieprawidłowości o charakterze operacyjnym, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność oceny skuteczności i adekwatności ustalonych w jednostkach systemów kontroli zarządczej oraz działań na rzecz ich stałej poprawy.

Zdjęcie: © pedrosala – Fotolia.com

6 ZAŁĄCZNIKI

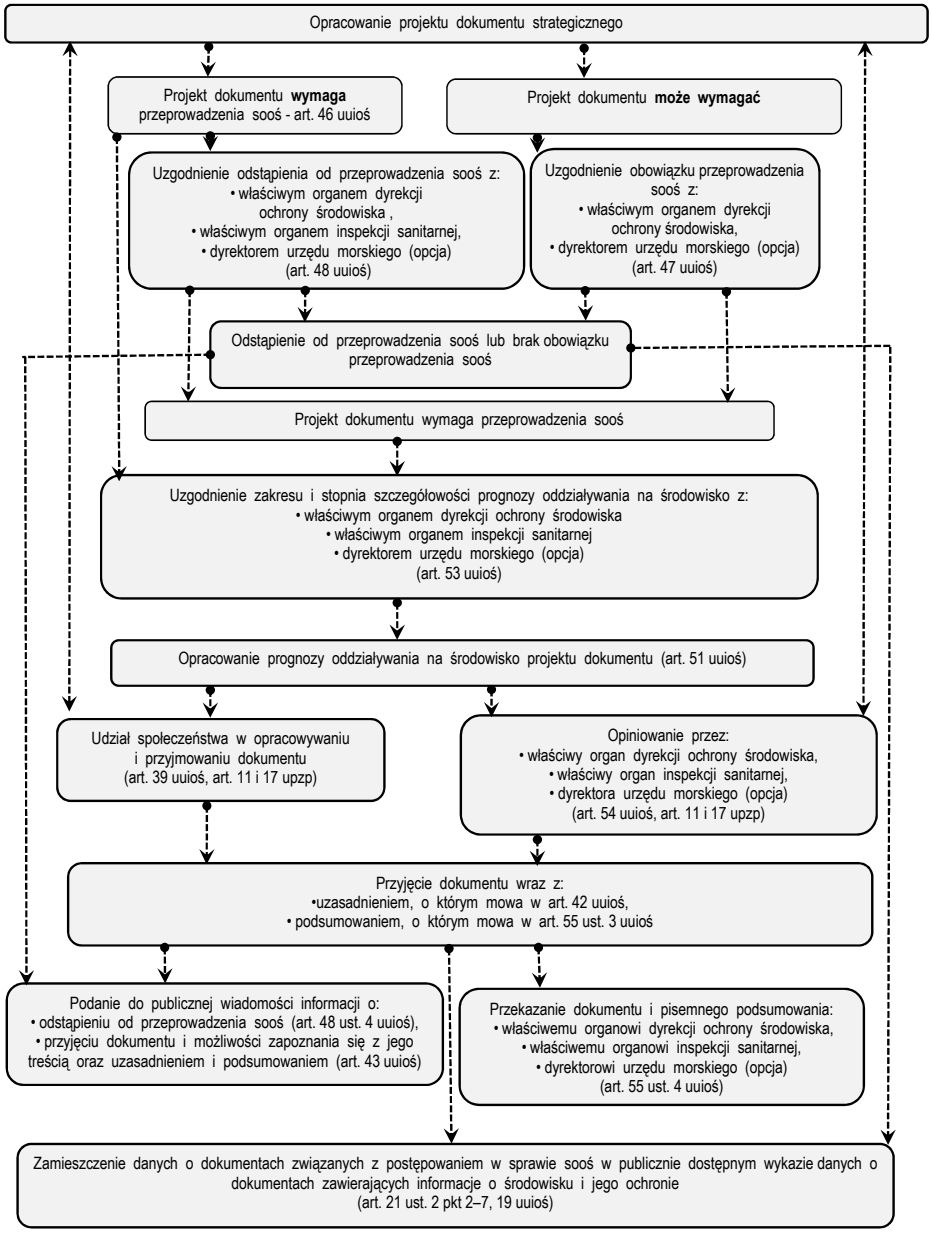
6.1 Wykaz kontroli objętych analizą

Lp.	Uczestnicy kontroli	Kontrolowane jednostki
Kontrola S/10/009 „Przestrzeganie wymogów formalno-prawnych przy prowadzeniu postępowań dotyczących budowy farm wiatrowych”		
1.	Delegatura NIK we Wrocławiu	1. Urząd Gminy Oława 2. Urząd Gminy Legnickie Pole 3. Urząd Gminy Platerówka
Kontrola S/11/006 „Przestrzeganie wymogów formalnych i prawnych dotyczących lokalizacji farm wiatrowych”		
1.	Delegatura NIK w Szczecinie	4. Urząd Gminy i Miasta w Sianowie
Kontrola S/11/007 „Przestrzeganie wymogów formalnych i prawnych dotyczących lokalizacji farm wiatrowych”		
1.	Delegatura NIK w Szczecinie	5. Urząd Gminy Czaplinek
Kontrola S/12/006 „Przestrzeganie wymogów formalno-prawnych dotyczących lokalizacji urządzeń elektrowni wiatrowych”		
1.	Delegatura NIK w Łodzi	6. Urząd Gminy i Miasta Szadek
Kontrola S/12/008 „ Działalność gminy Jarczów w zakresie lokalizacji i wdrażania planowej budowy zespołu elektrowni wiatrowych”		
1.	Delegatura NIK w Lublinie	7. Urząd Gminy Jarczów
Kontrola S/12/021 „ Działalność organów administracji publicznej związana z realizacją inwestycji budowy elektrowni wiatrowych na terenie miejscowości Wola Rafałowska i Malawa”		
1.	Delegatura NIK w Rzeszowie	8. Urząd Gminy Chmielnik 9. Starostwo powiatowe w Rzeszowie
Kontrola S/13/026 „Prawidłowość postępowania organów gminy Radomyśl Wielki w sprawie budowy farmy wiatrowej PIEŃ”		
1.	Delegatura NIK w Rzeszowie	10. Urząd Gminy Radomyśl Wielki
Kontrola S/14/002 „ Działalność organów gminy w zakresie planowania i wdrażania planu budowy zespołu elektrowni wiatrowych”		
1.	Delegatura NIK w Lublinie	11. Urząd Gminy Fajsławice
		12. Urząd Gminy Wysokie

Lp.	Uczestnicy kontroli	Kontrolowane jednostki
Kontrola P/13/189/LWR „Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych”		
1.	Delegatura NIK we Wrocławiu	13. Starostwo powiatowe w Środzie Śląskiej 14. Urząd Gminy Udanin 15. Starostwo powiatowe w Ząbkowicach Śląskich 16. Urząd Gminy Ciepłowody 17. Starostwo powiatowe w Złotoryi 18. Urząd Gminy Zagrodno 19. Urząd Gminy Duszniki
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	1. Starostwo powiatowe w Suwałkach 2. Urząd Gminy Suwałki 3. Urząd Gminy Przerośl 4. Urząd Miasta Czyżew
3.	Delegatura NIK w Gdańsku	1. Starostwo powiatowe w Słupsku 2. Urząd Gminy Kobylnica 3. Starostwo powiatowe w Lęborku 4. Urząd Gminy Wicko
4.	Delegatura NIK w Katowicach	1. Starostwo powiatowe w Częstochowie 2. Urząd Gminy Lelów
5	Delegatura NIK w Łodzi	1. Starostwo Powiatowe w Sieradzu 2. Urząd Gminy Wróblew
6.	Delegatura NIK w Poznaniu	1. Starostwo powiatowe w Koninie 2. Urząd Gminy Kleczew 3. Starostwo powiatowe w Kole 4. Urząd Gminy Babiak
7.	Delegatura NIK w Rzeszowie	1. Starostwo powiatowe w Krośnie 2. Urząd Gminy Rymanów 3. Urząd Gminy Dukla 4. Starostwo powiatowe w Przemyślu 5. Urząd Gminy Laszki 6. Urząd Gminy Orły 7. Urząd Gminy Żurawica
8.	Delegatura NIK w Szczecinie	1. Starostwo powiatowe w Sławnie 2. Urząd Gminy Darłowo 3. Urząd Gminy Postomino 4. Starostwo powiatowe w Białogardzie 5. Urząd Gminy Białogard 6. Starostwo powiatowe w Kołobrzegu 7. Urząd Gminy Dygowo
9.	Delegatura NIK w Warszawie	1. Starostwo powiatowe w Radomiu 2. Urząd Gminy Iłża 3. Urząd Gminy Czerwin

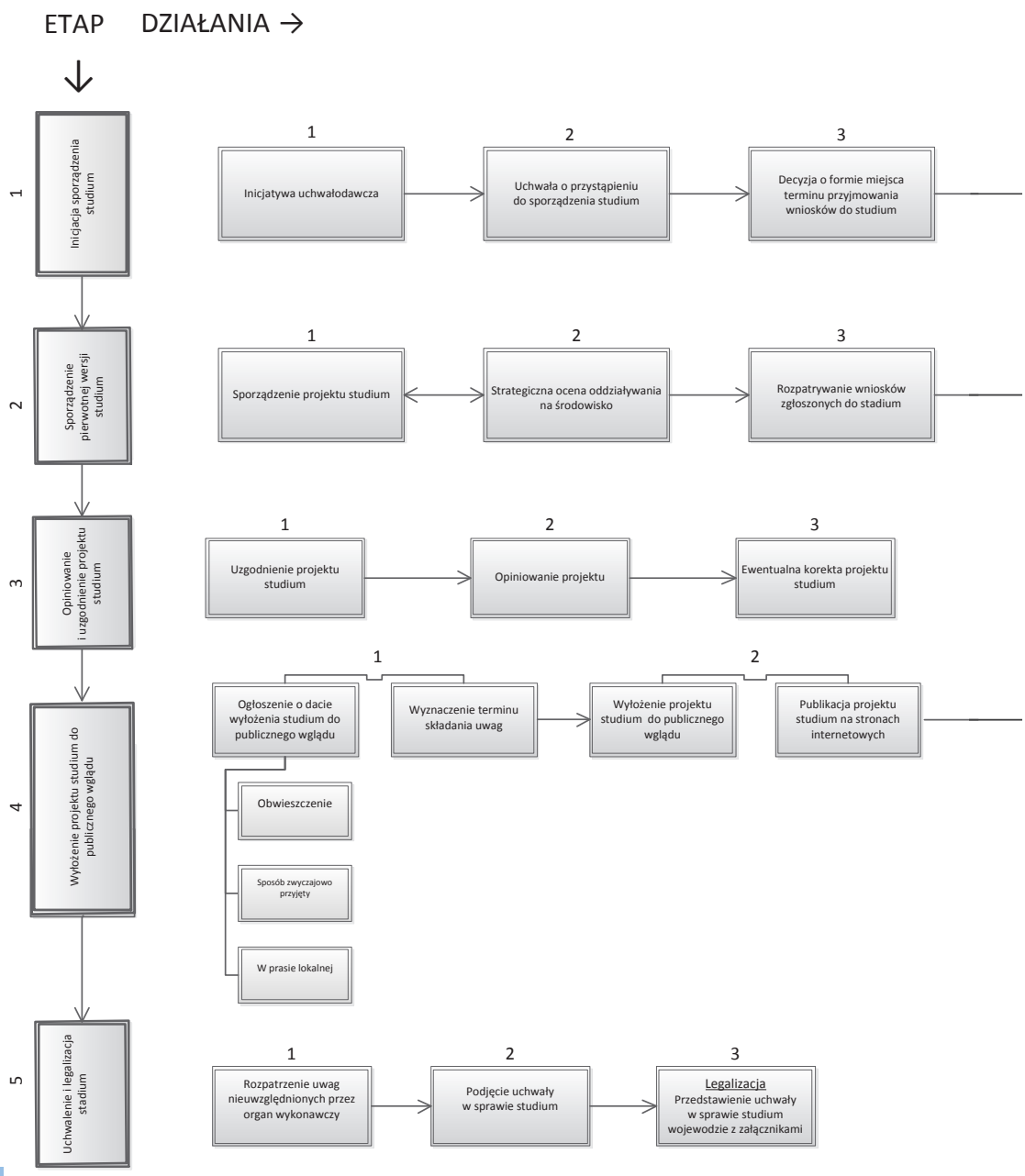
Lp.	Uczestnicy kontroli	Kontrolowane jednostki
10.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	1. Starostwo powiatowe w Słubicach 2. Urząd Miejski w Rzepinie 3. Urząd Miejski w Słubicach 4. Starostwo powiatowe w Świebodzinie 5. Urząd Miejski w Świebodzinie 6. Starostwo powiatowe w Nowej Soli 7. Urząd Miejski w Kożuchowie
Kontrola Nr D/15/502/KIN „Stosowanie przez administrację publiczną instrumentów prawnych zabezpieczających interesy społeczne w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych”		
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	1. Urząd Miejski w Rajgrodzie 2. Urząd Gminy Orla
2.	Delegatura NIK w Gdańsku	1. Urząd Miejski w Miastku 2. Urząd Gminy Dębnica Kaszubska
3.	Delegatura NIK w Opolu	1. Urząd Miejski w Białej 2. Urząd Gminy Olszanka 3. Urząd Gminy w Reńskiej Wsi
4.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	1. Urząd Gminy Skąpe 2. Urząd Gminy w Niegosławicach
5.	Departament Infrastruktury	1. Urząd Gminy Laszki 2. Urząd Gminy Sobolew

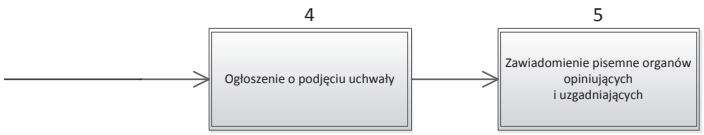
6.2 Schemat procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko*

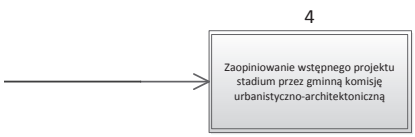


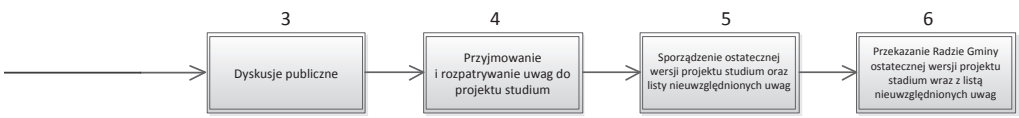
* Źródło – Informacja o wynikach kontroli P/15/052 „Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego".

6.3 Schemat procesu opracowania i przyjęcia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

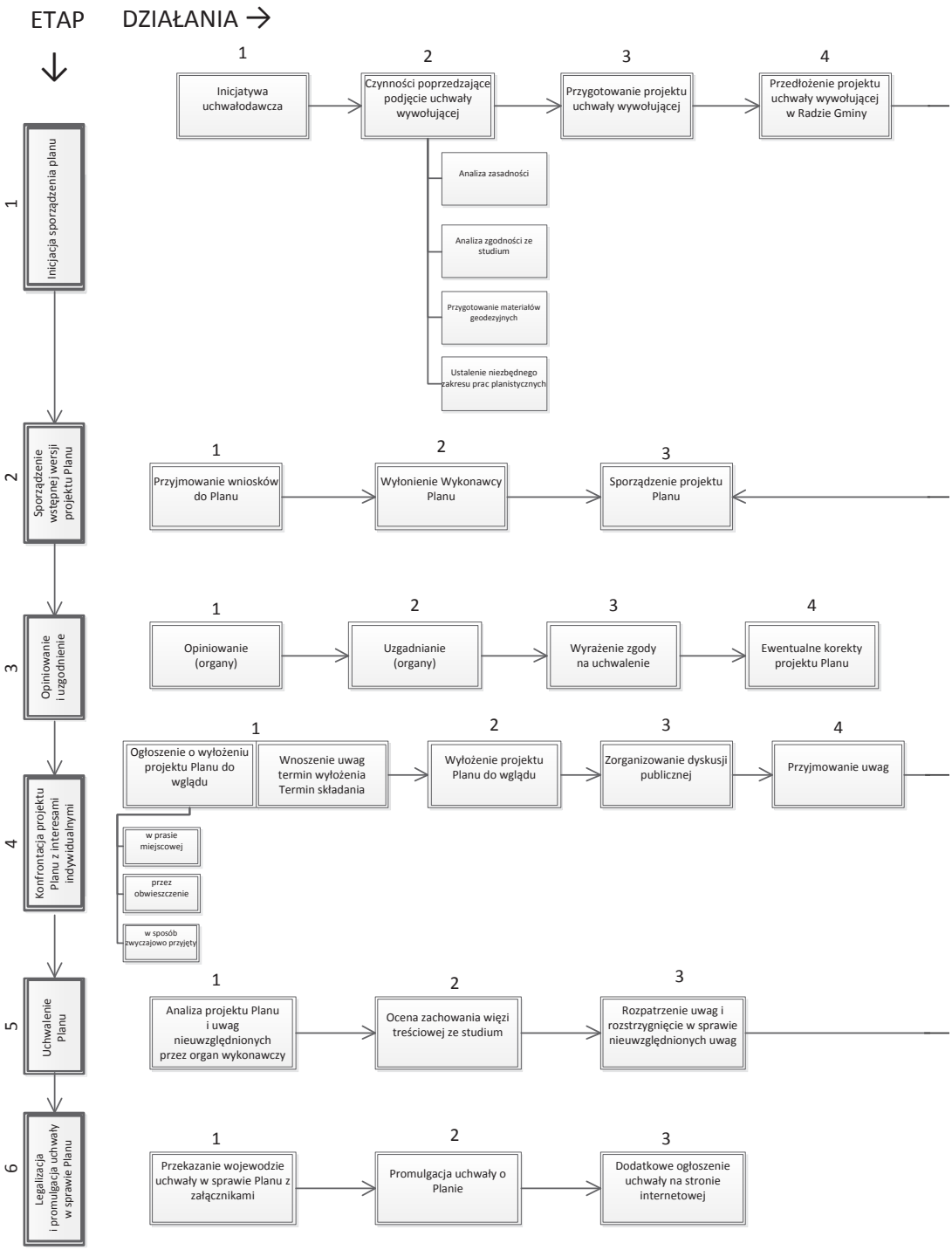


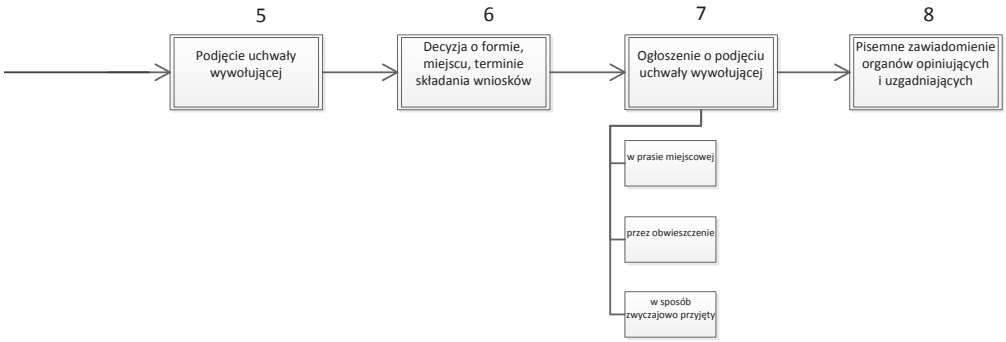

4
Ogłoszenie o podjęciu uchwały
5
Zawiadomienie pisemne organów opiniujących i uzgadniających

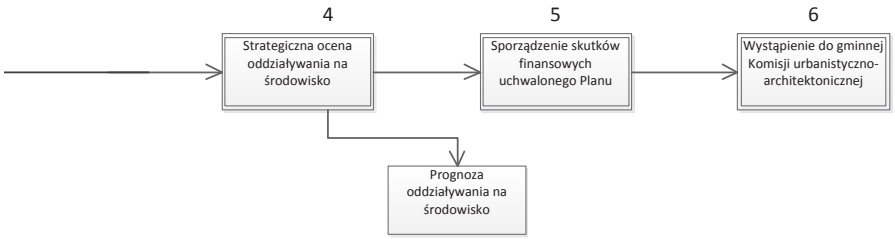

4
Zaopiniowanie wstępnego projektu stadium przez gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną

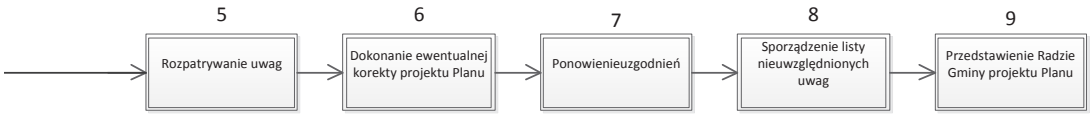

3
Dyskusje publiczne
4
Przyjmowanie i rozpatrywanie uwag do projektu studium
5
Sporządzenie ostatecznej wersji projektu studium oraz listy nieuwzględnionych uwag
6
Przekazanie Radzie Gminy ostatecznej wersji projektu stadium wraz z listą nieuwzględnionych uwag

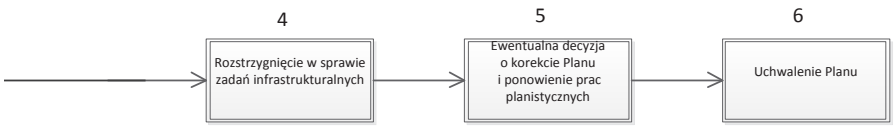
6.4 Schemat procesu opracowania i przyjęcia Planu zagospodarowania przestrzennego gminy



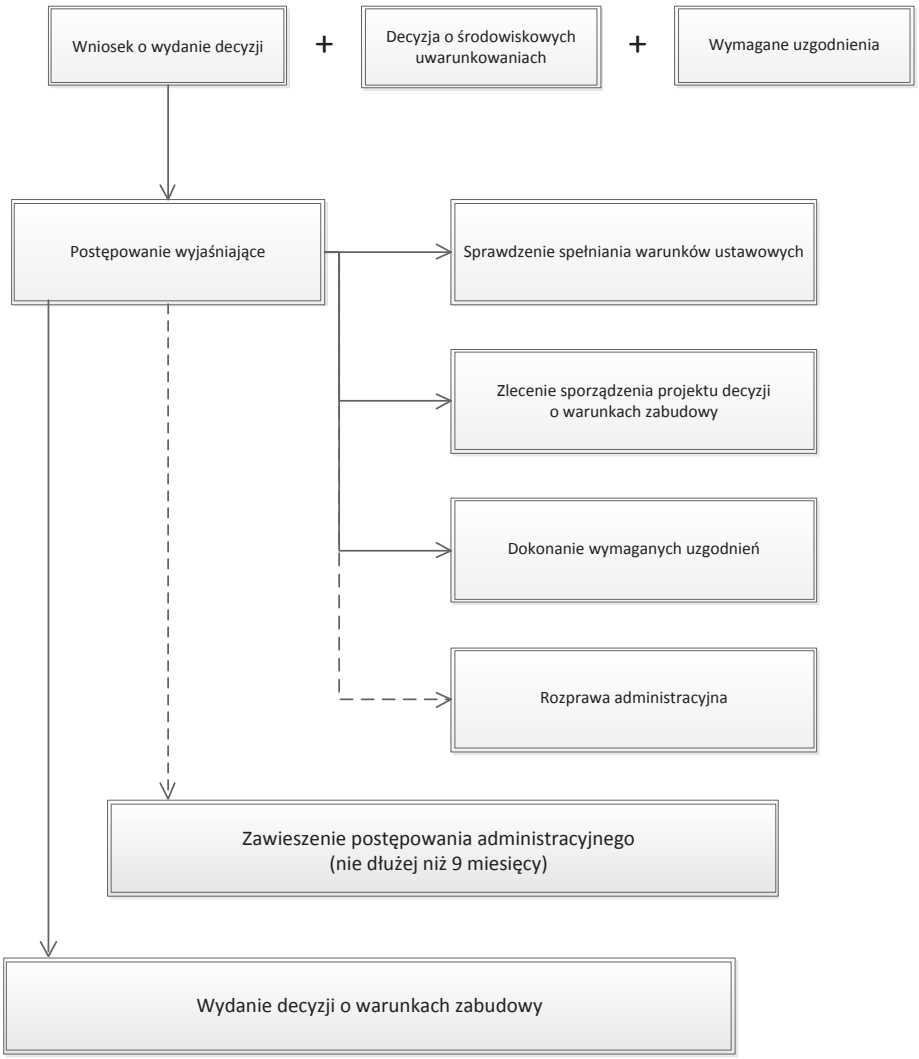

5
Podjęcie uchwały wywołującej
6
Decyzja o formie, miejscu, terminie składania wniosków
7
Ogłoszenie o podjęciu uchwały wywołującej
8
Pisemne zawiadomienie organów opiniujących i uzgadniających
w prasie miejscowej
przez obwieszczenie
w sposób zwyczajowo przyjęty


4
Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko
5
Sporządzenie skutków finansowych uchwalonego Planu
6
Wystąpienie do gminnej Komisji urbanistyczno-architektonicznej
Prognoza oddziaływania na środowisko

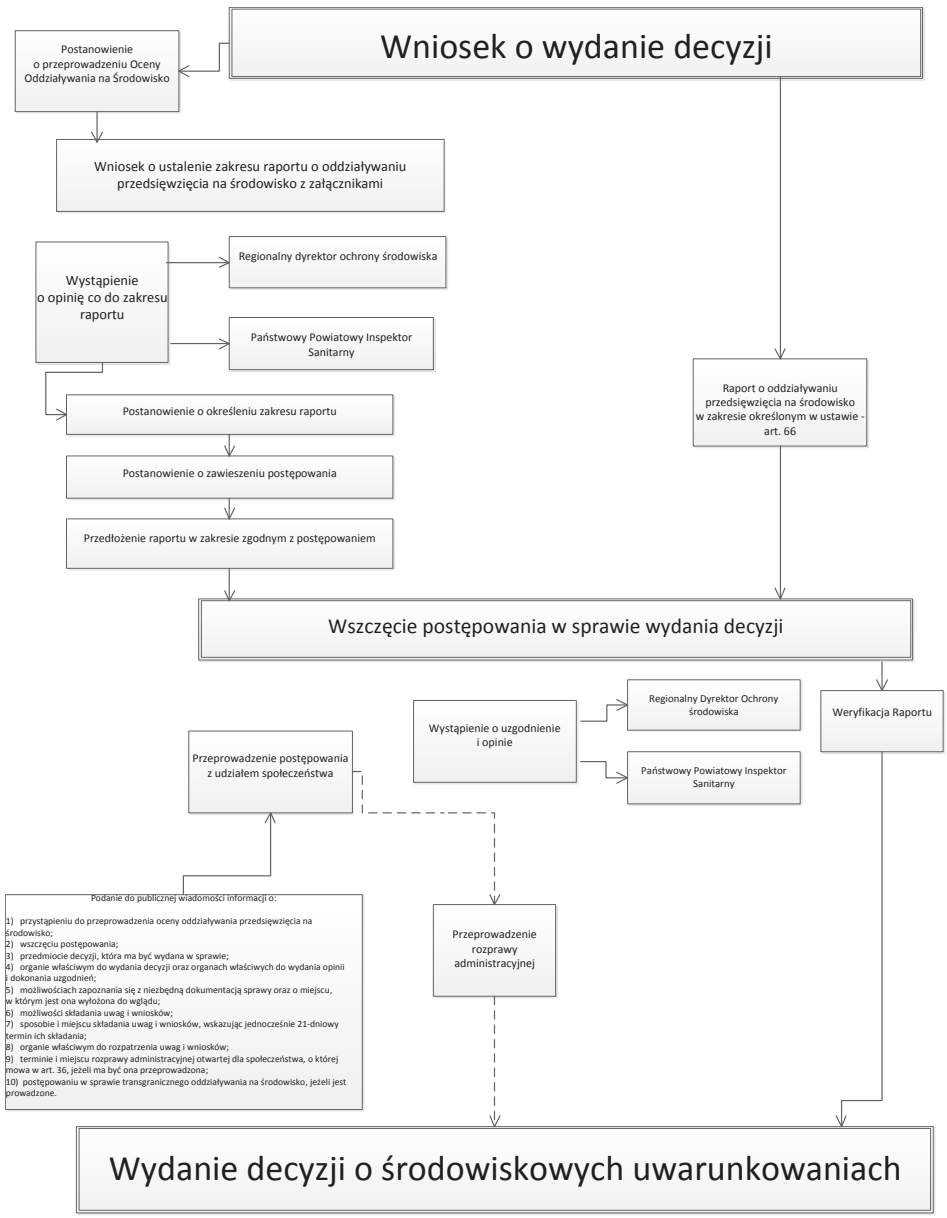
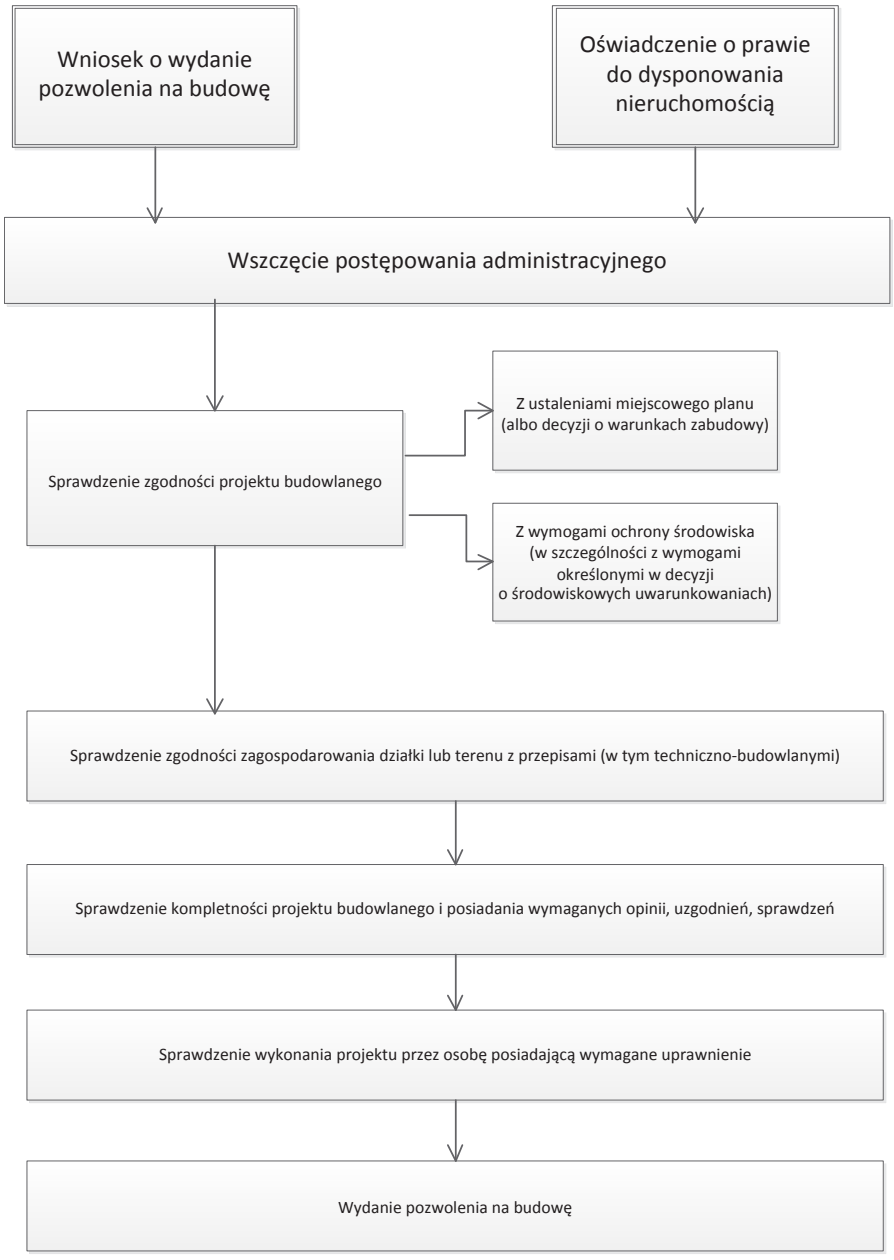

5
Rozpatrywanie uwag
6
Dokonanie ewentualnej korekty projektu Planu
7
Ponowienieuzgodnień
8
Sporządzenie listy nieuwzględnionych uwag
9
Przedstawienie Radzie Gminy projektu Planu


4
Rozstrzygnięcie w sprawie zadań infrastrukturalnych
5
Ewentualna decyzja o korekcie Planu i ponowienie prac planistycznych
6
Uchwalenie Planu

6.5 Schemat procesu wydania decyzji o warunkach zabudowy



6.6 Schemat procesu wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach



6.7 Schemat procesu wydania decyzji o pozwolenie na budowę