



Nr ewid. 131/2014/P/13/189/LWR

Informacja o wynikach kontroli

LOKALIZACJA I BUDOWA LĄDOWYCH FARM WIATROWYCH

MISJA

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

WIZJA

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

Informacja o wynikach kontroli

„Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych”

Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu:
Barbara Syta

Akceptuję:
Wojciech Kutyla
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów i pojęć specjalistycznych	5
WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
Cel główny kontroli	7
Cele szczegółowe kontroli:	7
Zakres podmiotowy kontroli.....	8
Okres objęty kontrolą.....	8
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1 Ocena kontrolowanej działalności.....	9
2.2 Uwagi końcowe i wnioski.....	13
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	15
3.1 Charakterystyka stanu prawnego.....	15
3.2 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....	16
3.3 Istotne ustalenia kontroli.....	18
3.3.1 Zapewnienie udziału społeczności lokalnej w procedurze lokalizacji elektrowni wiatrowych na obszarze gminy	18
3.3.2 Zapewnienie transparentności na styku interesu publicznego i prywatnego, związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych.....	21
3.3.3 Finansowanie tworzenia i dokonywania zmian w dokumentacji planistycznej gmin związanej z lokalizacją elektrowni wiatrowych.....	22
3.3.4 Oddziaływanie elektrowni wiatrowych na środowisko i zdrowie ludzi.....	24
3.3.5 Nadzór nad bezpieczną eksploatacją elektrowni wiatrowych	27
3.3.6 Dochody gmin z tytułu lokalizacji elektrowni wiatrowych	28
3.3.7 Kategoryzacja obiektów budowlanych – elektrowni wiatrowych.....	30
3.3.8 Zachowanie walorów przyrodniczych, krajobrazowych oraz ochrona gruntów rolnych w procesie lokalizacyjnym elektrowni wiatrowych	31
3.3.9 Prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie wydawania pozwoleń na budowę i użytkowanie elektrowni wiatrowych.....	35
4. INFORMACJE DODATKOWE	35
4.1. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	35
5. ZAŁĄCZNIKI.....	37

5.1. Wykaz podmiotów skontrolowanych przez jednostki organizacyjne NIK.....	37
5.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	39
5.3. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.....	41
5.4. Wykaz organów i osób, którym przekazano informację o wynikach kontroli	44

Wykaz skrótów i pojęć specjalistycznych

Deweloper – przedsiębiorca realizujący w imieniu i na rzecz inwestora inwestycję polegającą na budowie elektrowni wiatrowych

DŚU – decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach

EW – elektrownia wiatrowa - elektrownia wytwarzająca energię elektryczną przy pomocy generatorów (turbin wiatrowych) napędzanych energią wiatru

FW – farma wiatrowa - zespół elektrowni wiatrowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą

Inwestor – przedsiębiorca inwestujący na rynku energetyki wiatrowej i zarządzający farmą elektrowni wiatrowych

GIOŚ – Główny Inspektorat Ochrony Środowiska

JST – jednostka samorządu terytorialnego

MPZP – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy

MW – skrót jednostki mocy – megawat

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

OoŚ – ocena oddziaływania na środowisko

PINB – powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego

PIS – Państwowa Inspekcja Sanitarna

ROŚ – raport o oddziaływaniu na środowisko

SKO – samorządowe kolegium odwoławcze

SP – starostwo powiatowe

Studium – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

UG – urząd gminy

WSA – wojewódzki sąd administracyjny

WIOŚ – wojewódzki inspektorat ochrony środowiska

WZiZT – decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

WPROWADZENIE

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. Uzasadnieniem podjęcia kontroli były wnioski i interwencje parlamentarzystów, skierowane do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, a także doniesienia mediów i organizacji społecznych, wskazujące na potrzebę dokonania przez NIK wiarygodnej analizy i oceny procesów związanych z lokalizacją i budową farm wiatrowych.

W wyniku dużego zainteresowania inwestorów budową lądowych elektrowni wiatrowych, do NIK napłynęły protesty sygnowane przez mieszkańców miejscowości, na terenie których planowano budowę lub już uruchomiono farmy wiatrowe. Skarżący zgłaszali przede wszystkim obawy dotyczące zagwarantowania im bezpiecznego a zarazem przyjaznego środowiska sąsiedztwa takich inwestycji. Z drugiej zaś strony swoje niezadowolenie wyrażali zwolennicy energetyki wiatrowej (m.in. deweloperzy i inwestorzy), wskazując na nieścisłości 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.

Kontrola miała dostarczyć niezbędnych materiałów do przeprowadzenia analizy czy uzasadnione pozostają obawy obywateli związane z tą sferą aktywności gospodarczej oraz ewentualnego sformułowania wniosków w przedmiocie zmian obowiązujących przepisów, bądź utrwalonej praktyki.

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI

Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena przestrzegania przez właściwe organy administracji publicznej ograniczeń związanych z lokalizacją i budową lądowych farm wiatrowych, ze szczególnym uwzględnieniem respektowania zasad zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska przyrodniczego i ograniczenia uciążliwości lądowych farm wiatrowych dla mieszkańców.

Cele szczegółowe kontroli:

- Ocena przestrzegania procedur związanych z uchwalaniem przez rady gmin dokumentów w zakresie zagospodarowania przestrzennego oraz wydawaniem przez wójtów i burmistrzów decyzji dotyczących lokalizacji farm wiatrowych.
- Ocena realizacji wymogu dotyczącego zapewnienia transparentnego, przewidzianego prawem, udziału społeczności lokalnej w uchwalaniu planów zagospodarowania przestrzennego oraz w postępowaniach administracyjnych związanych z lokalizacją i budową farm wiatrowych.
- Ocena zgodności z prawem wydawanych przez starostów decyzji dotyczących budowy farm wiatrowych.
- Ocena zgodności z prawem wydawanych przez inspektorów nadzoru budowlanego decyzji – pozwoleń na użytkowanie farm wiatrowych.

Ponadto celem kontroli była ocena występowania mechanizmów korupcjogennych mogących wystąpić na styku interesu publicznego i prywatnego w procesach związanych z lokalizacją farm wiatrowych.

Podstawa prawna, kryteria i zakres przedmiotowy kontroli

W urzędach gmin oraz starostwach powiatowych kontrola przeprowadzona została na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności, natomiast w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy o NIK* z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. W związku z kontrolą, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, zasięgnięto informacji w 24 jednostkach niekontrolowanych, w tym od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz powiatowych inspektorów sanitarnych.

Najwyższa Izba Kontroli zrealizowała w 2012 r. kontrolę dotyczącą „Rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii elektrycznej”, obejmującą nią m.in. kwestie stosowania energii ze źródeł odnawialnych w aspekcie redukcji emisji gazów cieplarnianych, a także wywiązywania się przez Polskę z międzynarodowych i wspólnotowych zobowiązań

¹ Dalej: ustawa o NIK; Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

w zakresie wytwarzania energii z OZE. Przedmiotowa kontrola nie obejmowała natomiast kwestii przestrzenno-lokalizacyjnych i prawno-budowlanych elektrowni wiatrowych. Tym samym niniejsza kontrola wpisła się w podjętą przez NIK problematykę pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych, stanowiąc kontynuację badań kontrolnych w tym istotnym społecznie obszarze. Kontrolą objęto zagadnienia związane z lokalizacją i budową lądowych farm wiatrowych w Polsce, a w szczególności: przestrzeganie procedur związanych z uchwalaniem przez gminy dokumentów planistycznych, wydawaniem przez wójtów i starostów decyzji administracyjnych dotyczących realizacji inwestycji oraz zapewnienie przewidzianego prawem udziału społeczności lokalnej w postępowaniach administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji wymaganych przy budowie farm wiatrowych, m.in. z zakresu prawa budowlanego i ochrony środowiska.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 29 sierpnia 2013 r. do 14 lutego 2014 r. W kontroli koordynowanej przez Delegaturę NIK we Wrocławiu, przeprowadzonej na terenie dziesięciu województw, uczestniczyły także Delegatury NIK w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze. Kontrolą objęto łącznie 66 jednostek, w tym 28 urzędów gmin, 19 starostw powiatowych oraz 19 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego.

Wykaz uczestników kontroli i skontrolowanych jednostek przedstawia **załącznik 5.1** do Informacji.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata od 2009 do 2013. Ponadto uwzględniono działania i zdarzenia zaistniałe przed i po tym okresie, mające bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

NIK ocenia negatywnie proces powstawania lądowych farm wiatrowych w Polsce. Właściwe organy administracji publicznej nie w pełni przestrzegały ograniczeń związanych z lokalizacją i budową tego rodzaju elektrowni. Władze gmin decydowały o lokalizacji farm wiatrowych ignorując społeczne sprzeciwy. Budową elektrowni wiatrowych zainteresowane były w części osoby pełniące funkcje lub zatrudnione w gminach, na których ziemi farmy powstały, a zgody organów gmin na lokalizację elektrowni wiatrowych zostały w większości przypadków uzależnione od sfinansowania przez inwestorów dokumentacji planistycznej lub przekazania na rzecz gminy darowizn. Z tych właśnie powodów proces powstawania farm przebiegał często w warunkach zagrożenia konfliktem interesów, brakiem przejrzystości i korupcją. Niedookreślone dla tego rodzaju działalności gospodarczej prawodawstwo, a także niejednolita doktryna i orzecznictwo, nie gwarantowały w dostatecznym stopniu lokalizowania i budowy elektrowni wiatrowych w sposób bezpieczny dla środowiska i zarazem ograniczający uciążliwość farm dla osób zamieszkałych w ich sąsiedztwie.

Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała w skontrolowanej dziedzinie następujące problemy i nieprawidłowości:

1. Żadna ze skontrolowanych gmin, nawet w sytuacji licznych protestów dotyczących lokalizacji farm wiatrowych, nie zdecydowała się na zorganizowanie referendum w tej sprawie, mimo że taką formę rozstrzygnięcia dopuszczają przepisy *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*². Decyzje w imieniu społeczności lokalnych w tym zakresie, podejmowane były wyłącznie na sesjach rad gmin przez radnych. Skontrolowane gminy umożliwiły wprawdzie mieszkańcom wyrażenie opinii i stanowisk na każdym etapie procedowania zagadnień związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych, niemniej argumenty i obawy przeciwników ich budowy z reguły nie były podzielane i uwzględniane w trakcie podejmowania decyzji. [str. 18-21 Informacji]
2. W części gmin (ok. 30%) elektrownie wiatrowe lokalizowane były na gruntach należących do osób pełniących funkcję organów gminy bądź zatrudnionych w gminnych jednostkach organizacyjnych m.in. do radnych, burmistrzów, wójtów, czy też pracowników urzędów gmin³, tj. osób, które jednocześnie w imieniu gminy uczestniczyły w podejmowaniu bądź podejmowały decyzje, co do miejsca inwestycji. Sytuacje takie noszące znamiona konfliktu interesów – w ocenie NIK – stwarzały zagrożenie wystąpienia zjawisk o charakterze korupcyjnym, a także noszącym znamiona niedopuszczalnego lobbingu. Natomiast z punktu widzenia obowiązującego prawa działania takie uchybiały przepisom *ustawy o samorządzie gminnym*, a w szczególności obowiązkom radnych. Stały także w sprzeczności z normami *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania*

² Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

³ Lub ich krewnych i bliskich.

*administracyjnego*⁴. W przypadku radnych, którzy nie wyłączyli się z głosowania w trybie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, w sprawie dotyczącej bezpośrednio ich interesu prawnego, ustawodawca nie przewidział jakichkolwiek sankcji o charakterze dyscyplinującym lub karnym z tytułu naruszenia tej normy prawnej, co – zdaniem NIK - wymaga zmiany prawa w tym zakresie. [str. 21-22 Informacji]

3. W zdecydowanej większości skontrolowanych gmin (ok. 80%), zgoda organów gmin na lokalizację elektrowni wiatrowych była uzależniona od sfinansowania przez inwestorów dokumentacji planistycznej lub przekazania na rzecz gminy darowizny w wysokości co najmniej ekwiwalentnej do kosztów zmiany założeń zagospodarowania przestrzennego. Przepisy prawa stanowią, że tego rodzaju wydatek powinien być pokryty z budżetu gminy⁵. Finansowanie w ten sposób zadań własnych gminy mogło być źródłem wystąpienia konfliktu interesów między preferencjami inwestorów a obiektywnymi – z punktu widzenia gminy i lokalnych społeczności – rozwiązaniami planistycznymi. Tak ukształtowane relacje na styku interesu publicznego i prywatnego stanowiły zdaniem NIK mechanizm korupcyjny. [str. 22-24 Informacji]
4. Przepisy prawa w Polsce nie określały w jednostkach długości bezpiecznego usytuowania elektrowni wiatrowych w środowisku naturalnym. Rozwiązania przyjęte w tym zakresie w innych państwach Unii Europejskiej były zróżnicowane. Usytuowanie turbin wiatrowych w stosunku do siedzib ludzkich określano najczęściej odległością wyrażoną w metrach, a niekiedy również poziomem dopuszczalnego hałasu. W Polsce odległość elektrowni wiatrowej od zabudowań, w szczególności tych zamieszkałych przez ludzi, warunkowana jest przede wszystkim dopuszczalnym poziomem hałasu, emitowanym przez elektrownie wiatrowe. Jednak przepisy regulujące metodologię pomiaru emisji hałasu nie gwarantowały miarodajnej oceny uciążliwości tego typu urządzeń. Wykonywanie pomiarów mogło odbywać się bowiem – zgodnie z obowiązującymi wymogami – tylko w warunkach niskiej wietrzności (<5 m/s). Tymczasem elektrownie wiatrowe generują największe natężenie hałasu dopiero przy optymalnej dla nich prędkości wiatru, wynoszącej 10-12 m/s, ale w takich warunkach pomiary nie były już dokonywane.
Przepisy prawa nie definiowały również dopuszczalnych norm dotyczących innych potencjalnych zagrożeń, takich jak chociażby infradźwięków oraz efektów stroboskopowych. Z tego powodu uprawnione instytucje państwa nie wykonywały we wskazanym zakresie badań oddziaływania farm wiatrowych na środowisko. [str. 24-27 Informacji]
5. Służby dozoru technicznego nie interesowały się bezpieczeństwem funkcjonowania urządzeń technicznych elektrowni wiatrowych. Powiatowi

⁴ Dalej: kpa; Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

⁵ Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy, natomiast w myśl art. 21 ust. 1 przedmiotowej ustawy koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy, z zastrzeżeniem ust. 2.

inspektorzy nadzoru budowlanego kontrolowali jedynie zagadnienia związane z konstrukcją budowlaną farm (fundament, maszt, infrastruktura towarzysząca). Obowiązujące przepisy o dozorcze technicznym nie definiowały bowiem, jakie elementy mechaniczne (generatory, rotory z gondolą, wirniki, skrzynie biegów, transformatory czy łopaty śmigła) miałyby podlegać kontroli właściwych służb. W konsekwencji kwestia zapewnienia bezpiecznego użytkownika zasadniczej, technicznej części elektrowni wiatrowych pozostawała i pozostaje poza zainteresowaniem jakichkolwiek organów inspekcyjnych państwa. [str. 27-28 Informacji]

6. Organy podatkowe części skontrolowanych gmin – z jednej strony, a inwestorzy – z drugiej, w sposób odmienny interpretowali podstawę 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 (fundamenty, maszty). Orzecznictwo sądowo-administracyjne, jako właściwą podstawę opodatkowania wskazywało wyłącznie wartość księgową części budowlanych. Z taką interpretacją nie zgadzała się natomiast część samorządów gminnych. Uznawały bowiem to stanowisko za krzywdzące, gdyż – ich zdaniem – takie rozwiązanie niesłusznie ograniczało należne im wpływy budżetowe z tytułu lokalizacji na ich terenie elektrowni wiatrowych. Zauważyć przy tym należy, iż w przypadku budowy elektrowni wodnej, biogazowni, czy innych źródeł energii odnawialnej, właściciele płacą podatek od nieruchomości, ustalany zarówno od wartości budowli, jak i od wartości urządzeń wchodzących w skład takiego źródła. [str. 28-30 Informacji]
7. W przepisach z zakresu prawa budowlanego, elektrownie wiatrowe nie zostały przypisane do żadnej kategorii obiektów budowlanych. W wydawanych przez kontrolowanych starostów decyzjach o pozwoleniu na budowę, kategoryzowano je bądź jako „wolno stojące kominy i maszty”, bądź „sieci elektroenergetyczne”, a w ostateczności jako „inne budowle”. Takie niedostosowanie prawa nie pozostawało bez konsekwencji, gdyż w sposób rozbieżny i niejednolity organy nadzoru budowlanego warunkowały inwestorom dopuszczenie tzw. wiatraków do użytkowania. W efekcie, dla takich samych obiektów, raz wymagano uzyskania pozwolenia na użytkowanie, a innym razem dopuszczano do ich eksploatacji wyłącznie po dokonaniu zgłoszenia zakończenia budowy. W ocenie NIK wzniesienie elektrowni wiatrowej powinno zawsze wiązać się z wydaniem pozwolenia na użytkowanie. [str. 30-31 Informacji]
8. Brak jednoznaczności przepisów, jednolitości orzecznictwa oraz doktryny, powodował rozbieżności w interpretacji i stosowaniu przepisów prawnych dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych na obszarach i gruntach podlegających ochronie.

W konsekwencji:

- ❖ lokalizacja elektrowni wiatrowych była warunkowo możliwa na obszarach poszczególnych form ochrony przyrody o istotnych walorach krajobrazowych

i przyrodniczych⁶. Przepisy zezwalały inwestorom na lokalizowanie elektrowni wiatrowych w takich miejscach (np. na obszarze chronionego krajobrazu), pomimo że wzbudzało to wiele kontrowersji i protestów. W efekcie turbiny wiatrowe na wiele lat staną się elementem krajobrazu m.in. pojezierza suwalskiego (w tym Doliny Rospudy) czy też Goplańsko-Kujawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Babiak).

- ❖ z powodu nieprecyzyjnych przepisów istniała możliwość budowy farm wiatrowych na gruntach rolnych o najwyższej klasie bonitacji (I-III) bez uzyskania uprzedniej zgody na zmianę ich przeznaczenia, wydawanej przez ministra, jeżeli zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia nie przekraczał 0,5 ha. Przeznaczenie pod elektrownie wiatrowe gruntów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin (z reguły przekraczające taką powierzchnię) było możliwe w związku z niejednołitą wykładnią pojęcia „zwarłego obszaru projektowanego”, którym posługiwała się *ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych*⁷. Nowelizacja tego przepisu, która weszła w życie w maju 2013 r. nałożyła generalny obowiązek uzyskiwania zgody ministra właściwego ds. rolnictwa, każdorazowo bez względu na powierzchnię przeznaczoną do tzw. odrolnienia (zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze). Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wobec niejednolitej linii orzeczniczej sądów⁸, istnieje ryzyko wzruszenia ważności planów zagospodarowania przestrzennego gmin, uchwalonych przed wejściem w życie tej regulacji;
- ❖ niejednolicie interpretowana była kwestia zgodności obszarowej terenów przeznaczonych pod budowę elektrowni wiatrowych, pomiędzy decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach (wydawanych przez gminy), a pozwoleniami na budowę (wydawanych przez starostę). Wątpliwości budziło, czy zasięg terytorialny inwestycji, przyjmowany w ocenie oddziaływania na środowisko, powinien być tożsamy z przyjmowanym w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę farmy wiatrowej. *[str. 31-35 Informacji]*

9. Na ogół terminowo i prawidłowo prowadzone były postępowania administracyjne w zakresie wydawania decyzji związanych z lokalizacją, budową i dopuszczaniem do użytkowania elektrowni wiatrowych. W przypadku około 15% skontrolowanych jednostek stwierdzono przypadki nierzetelnego ich prowadzenia, w tym opóźnienia i nieprawidłowości, nieskutkujące jednak negatywną oceną ich działań. Taką ocenę sformułowano w przypadku jednej gminy (Gmina Czyżew)⁹, gdzie postępowania o ustalenie warunków środowiskowych i warunków zabudowy prowadzone były w sposób opieszły i przewlekły. *[str. 35 Informacji]*

⁶ Z wyłączeniem ich lokalizacji na obszarach parków narodowych i rezerwatów przyrody.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.

⁸ Por: wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 czerwca 2010 r. (sygn. akt II SA/Kr 494/10) oraz wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 października 2012 r. (sygn. akt II SA/Sz 710/12).

⁹ Na 28 skontrolowanych.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Uwzględniając przedstawione w niniejszej Informacji wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań w zakresie dotyczącym:

- a) rozważenia możliwych sposobów finansowania dokumentacji planistycznej gmin związanych z budową elektrowni wiatrowych, co wymagałoby ewentualnych zmian art. 9 ust. 2, art. 13, art. 15 ust. 1 i art. 21 *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁰ oraz art. 51 ust. 1 *ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*¹¹
- b) opracowania jednolitej metodologii pomiaru emisji hałasu generowanego przez elektrownie wiatrowe,
- c) problemu posadowienia elektrowni wiatrowych na obszarach przyrodniczo chronionych,
- d) zapewnienia spójności postępowań w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i pozwoleń na budowę w zakresie objętych nimi obszarów lokalizacji przyszłych elektrowni wiatrowych,
- e) respektowania odpowiedzialności z tytułu niewyłączenia się radnego z głosowania w sprawie dotyczącej jego interesu prawnego,
- f) ustalenia podstawy prawnej dopuszczającej do użytkowania elektrownię wiatrową (kategoryzacja obiektu budowlanego),
- g) objęcia nadzorem technicznym eksploatacji turbin wiatrowych.

Mając na uwadze powyższe Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje pod adresem:

Prezesa Rady Ministrów o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie:

- nowelizacji art. 55 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*¹², poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie elektrowni wiatrowej przed przystąpieniem do jej użytkowania,
- uzupełnienia załącznika nr 1 do *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*, poprzez dokonanie klasyfikacji elektrowni wiatrowej według kategorii obiektu budowlanego, współczynnika kategorii obiektu (k), współczynnika wielkości obiektu (w),
- nowelizacji art. 25 a *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, w celu wprowadzenia odpowiedzialności radnych za naruszenie tego przepisu,
- określenia dopuszczalnej odległości lokalizacji farm wiatrowych od siedlisk i zabudowań ludzkich,

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

- nowelizacji *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu*¹³ poprzez objęcie tym nadzorem funkcjonujących farm wiatrowych.

Ministra Środowiska o rozważenie podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie:

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

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1468.

¹⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 112.

3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE

3.1 Charakterystyka stanu prawnego

Lokalizacja elektrowni wiatrowych następowała przede wszystkim w oparciu o przepisy *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Podstawowym dokumentem, za pomocą którego gminy kształtują porządek przestrzenny na swoim terenie, był miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku takiego planu, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Gmina, sporządzając plan miejscowy, związana jest ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Uchwalenie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, jak i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, zgodnie z *ustawą 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*. Kwestie związane z wpływem turbin wiatrowych na życie ludzi mieszkających w ich otoczeniu oraz na całość środowiska, są analizowane na etapie procedury oceny oddziaływania na środowisko. Organ administracyjny wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach ma obowiązek ocenić, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, czy planowana do realizacji elektrownia wiatrowa spełniać będzie normy przewidziane w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r.¹⁵ w sprawie *dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku*¹⁶. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku, gdy przeprowadzana była ocena oddziaływania na środowisko, wiąże się z zapewnieniem możliwości udziału społeczeństwa w takim postępowaniu. Organ właściwy do wydania ww. decyzji 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 zagospodarowania przestrzennego. Każdy zainteresowany ma prawo do składania uwag i wniosków, a organ administracji, właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, jest zobowiązany je rozpatrzyć przed wydaniem decyzji. W związku z powyższym, w ramach przeprowadzanych konsultacji społecznych, wszyscy zainteresowani mogą zapoznać się z zebraną w sprawie dokumentacją i przeprowadzonymi badaniami, obliczeniami oraz wyływającymi z nich wnioskami odnośnie oddziaływań generowanych przez projektowane turbiny wiatrowe. Możliwe jest wówczas wniesienie wszelkich uwag w związku z projektowanym przedsięwzięciem. Organ administracji wydający ww. decyzję zobowiązany jest do rozpatrzenia oraz ustosunkowania się do każdej ze złożonych uwag.

Z perspektywy wspólnot lokalnych szczególne znaczenie mają regulacje dotyczące konsultacji społecznych, zawarte w treści samorządowych ustaw ustrojowych. Zgodnie z *ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* oraz *ustawą z dnia 15 września*

¹⁵ Oraz we wcześniejszym rozporządzeniu z dnia 14 czerwca 2007 r.

¹⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 112.

2000 r. o referendum lokalnym¹⁷, w sprawach istotnych i ważnych dla gminy jednostki samorządu terytorialnego mogą przeprowadzać konsultacje społeczne, związane z budową farm wiatrowych, włącznie z przeprowadzeniem referendum w tej sprawie.

Elektrownie wiatrowe budowane są wyłącznie po uzyskaniu pozwolenia na budowę, wydanego przez właściwego starostę, w oparciu o przepisy *Prawa budowlanego*. Pozwolenie to udzielane jest na wniosek inwestora, do którego załączana jest m.in. wspomniana wcześniej decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawana przez organ gminy. Nadzór w zakresie budowy i oddawania takich obiektów do użytkowania, określony został w przepisach *ustawy Prawo budowlane* i powierzony organom nadzoru budowlanego.

W 2013 r. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej skierowała do konsultacji społecznych projekt ustawy o ochronie krajobrazu („o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu”), w którym postuluje się zaostrzenie zasad lokalizacji elektrowni wiatrowych. Autorzy projektu przyznają, że siłownie, zwłaszcza średniej i dużej mocy, będą stanowiły, co do zasady dominantę krajobrazową. Jeśli projekt wejdzie w życie, o lokalizacji wiatraków będą decydowały także samorządy wojewódzkie, na podstawie audytów krajobrazu. W ten sposób wyznaczone zostałyby obszary krajobrazu chronionego, gdzie nie będzie można stawiać obiektów o charakterze dominant (obektów o wiodącym oddziaływaniu wizualnym w krajobrazie)¹⁸. W dniu 1 lipca 2013 r. projekt ustawy trafił do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 1525). W dniu 11 kwietnia 2014 r. Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury i Rozwoju do prezentowania stanowiska Rządu wobec prezydenckiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

3.2 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

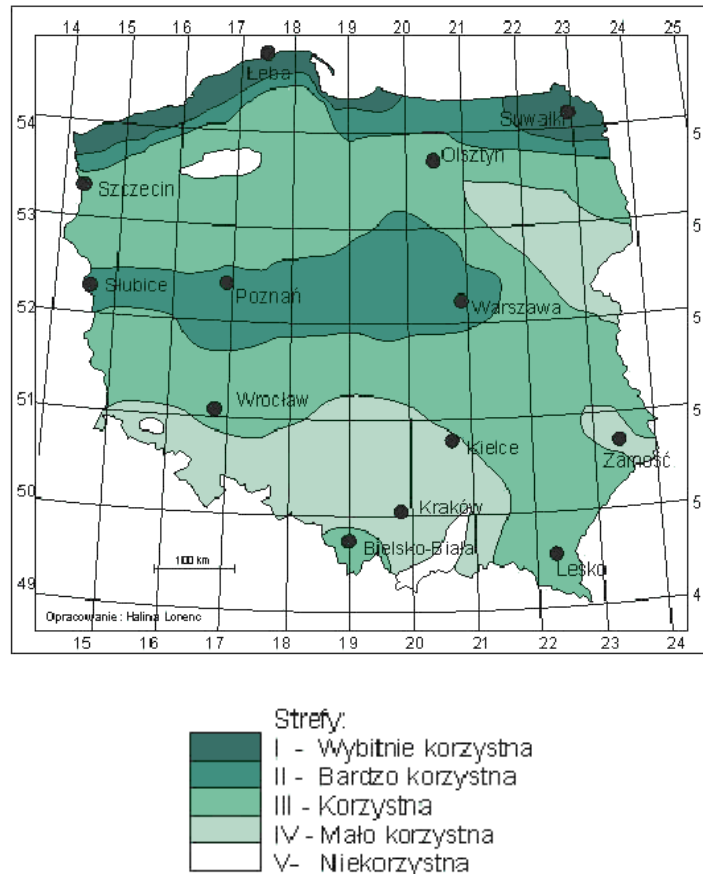
Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych, w tym przy wykorzystaniu siły wiatru, stanowi istotny element realizacji przez Polskę postanowień ustalonych w 1997 r. na konferencji w Kioto, w ramach Ramowej Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Wpływ na określenie kierunków w zakresie przyszłego zużycia energii elektrycznej, wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii, ma także konieczność realizacji zobowiązań zawartych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.

Rozwój energetyki wiatrowej determinowany jest przez występujące w danym regionie zasoby energetyczne wiatru, które są podstawowym kryterium wyboru lokalizacji farmy.

Mapa terenów, opracowana w oparciu o możliwości wykorzystania zasobów wiatru na potrzeby produkcji energii elektrycznej, kształtuje się w Polsce następująco:

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 706.

¹⁸ <http://instalreporter.pl/aktualnosci/prezydencki-projekt-o-ochronie-krajobrazu-a-rozwoj-energetyki-wiatrowej/>



Źródło: na podstawie danych Ośrodka Meteorologii IMGW (mapka IMGW); Warszawa

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. odbłaski światła słonecznego od łopat wirnika (efekt stroboskopowy), jak też rzucany przez łopaty cień.

Wbrew pozorom energetyka wiatrowa charakteryzuje się stosunkowo dużą terenochłonnością. Każda turbina (wraz z masztem) wymaga posadowienia na fundamencie znacznych rozmiarów¹⁹. Konieczne jest również stworzenie infrastruktury przesyłowej (linie wysokiego napięcia), stacji transformatorowych, dróg dojazdowych i placów manewrowych.

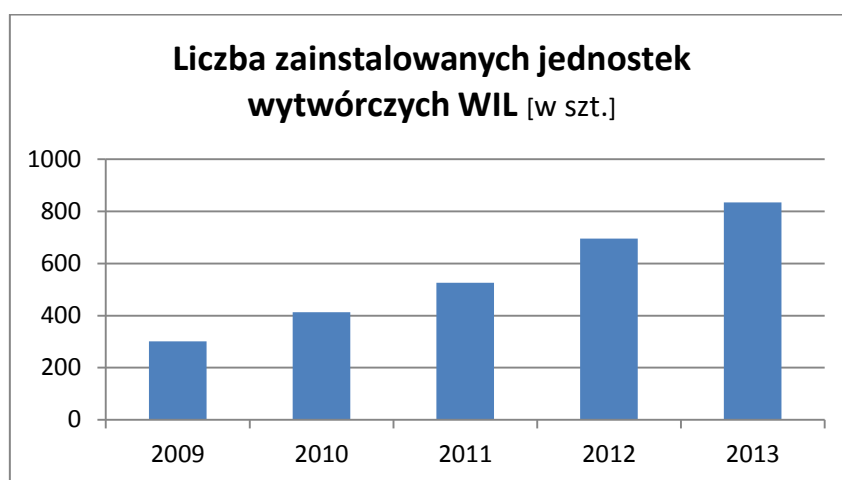
Przyczyną sprzeciwu wobec lokalizacji farm wiatrowych jest także kwestia dewastacji krajobrazu. Najczęściej tego typu argumenty podnoszone są w regionach o dużych walorach krajobrazowych i z rozwiniętym sektorem turystycznym.

Lokalizacja elektrowni wiatrowych podlega zatem licznym restrykcjom i ograniczeniom, chociaż sama w sobie nie została dostatecznie precyzyjnie uregulowana, co może zniechęcać potencjalnych inwestorów, bądź stwarzać niebezpieczeństwo potencjalnych nadużyć prawa. Wzrastająca ilość pozwoleń na przyłączenia nowych mocy z energetyki wiatrowej jest wyraźnym sygnałem rosnącego zapotrzebowania na tereny pod przyszłe

¹⁹ Średnio: fundament pod turbinę o wysokości ok. 100m (moc ok. 2 MW) posiadał rozmiary ok. 20x20m.

inwestycje. Wyzwaniem stojącym przed polskim ustawodawcą jest w tej sytuacji z jednej strony stworzenie warunków do umożliwienia harmonijnego rozwoju tego sektora energetyki, z drugiej zaś strony równoczesne wypracowanie odpowiednich mechanizmów ochrony interesu społecznego oraz zachowania zasad zrównoważonego rozwoju²⁰. W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się bowiem nie tylko ochrona przyrody, ale i troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury²¹.

W latach 2009-2013 nastąpił w Polsce wzrost zainstalowanych elektrowni wiatrowych aż o 277%, tj. z 301 do 835 jednostek wytwórczych (WIL)²². Łączna moc zainstalowana wzrosła w tym czasie z 724,657 MW do 3 389,541 MW, tj. prawie 5-krotnie.



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji dla NIK złożonej przez Prezesa URE; Warszawa 2014 r.

3.3 Istotne ustalenia kontroli

3.3.1 Zapewnienie udziału społeczności lokalnej w procedurze lokalizacji elektrowni wiatrowych na obszarze gminy

Skontrolowane gminy, co do zasady umożliwiały swoim społecznościom wyrażenie stanowisk w procedurze lokalizacji elektrowni wiatrowych. Wyniki kontroli wprawdzie wykazały uchybienia, np. w zakresie prawidłowego publikowania materiałów na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, czy ścisłego przestrzegania 21-dniowego terminu wyłożenia dokumentacji planistycznej do konsultacji, lub też nieterminowego rozpatrywania skarg i wniosków składanych przez strony. Uchybienia te nie miały jednak charakteru rażącego zaniedbania. Ich waga i skala nie mogły, w ocenie NIK, stanowić podstawy do podważenia prawidłowości procesów lokalizacyjnych. Nie stwierdzono bowiem przypadków pozbawienia

²⁰ Przez zrównoważony rozwój - rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

²¹ Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2006 r., II OSK 507/06.

²² Za Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki: *pod pojęciem źródło/instalacja (WIL) należy rozumieć jedną jednostkę wytwórczą (elektrownię wiatrową) lub zespół jednostek wytwórczych (kilka elektrowni wiatrowych)* – informacja dla NIK z dnia 7 kwietnia 2014 r., znak: DSW-076-6(2)/2014/MGu.

społeczności lokalnych prawa do uczestniczenia w procedowaniu takich dokumentów jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, mpzp lub decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Niemniej nie ustrzeżono się nieprawidłowości, które dotyczyły przykładowo:

- w gminie Postomino (woj. zachodniopomorskie), stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w trzech z sześciu zakończonych w okresie objętym kontrolą postępowań w sprawie wydania decyzji środowiskowej nie podano do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- w gminie Dukła (woj. podkarpackie), termin wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia „Budowy Parku Elektrowni Wiatrowych w Równem”, został przekroczony o 26 dni w stosunku do wymogów przepisu art 35 § 3 i § 5 kpa, a termin wydania takiej decyzji w stosunku do przedsięwzięcia „Budowy Parku Elektrowni Wiatrowych Cergowa-Jasionka”, został przekroczony o sześć dni.
- w gminie Kleczew (woj. wielkopolskie), obwieszczenia Burmistrza o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na budowę elektrowni wiatrowych w miejscowościach Jabłonka i Genowefa zawierały informacje o możliwości zapoznania się z dokumentacją i o miejscu jej wyłożenia, a także składania wniosków i uwag w terminie 14 dni od daty ogłoszenia, co było niezgodne z art. 33 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku Zgodnie bowiem z przywołanym przepisem, termin do składania uwag i wniosków wynosi 21 dni.

Pomimo, w zasadzie prawidłowego zapewnienia udziału lokalnym społecznościom w procedurze lokalizacji elektrowni wiatrowych, niemal regułą było, że obawy przeciwników budowy wiatraków nie były podzielane. I tak, np.:

- w gminie Czerwin (woj. mazowieckie), do projektu zmiany studium wpłynęło 11 uwag, z czego dziesięć dotyczyło sprzeciwu wobec lokalizacji elektrowni wiatrowych. Sprzeciwy wpłynęły od właścicieli nieruchomości, których działki znajdują się w pobliżu planowanych inwestycji i dotyczyły zakazu (w związku ze zmianą Studium) lokalizowania na nich zabudowy mieszkaniowej i rekreacji indywidualnej. Żadna z wniesionych uwag nie została uwzględniona przez Wójta Gminy oraz przez Radę Gminy. W uzasadnieniu stanowiska podano, że planowana inwestycja elektrowni wiatrowych nie będzie negatywnie wpływać na walory estetyczne i środowisko przyrodnicze obszarów prawnie chronionych, a wskazana w Studium lokalizacja farm wiatrowych nie znajduje się na terenach chronionych oraz jest jednym z wyznaczonych kierunków mających na celu rozwój gminy;
- w gminie Dukła (woj. podkarpackie), w dyskusji publicznej przedstawiciele Stowarzyszenia „Przyjazna Przestrzeń” podtrzymali negatywne stanowisko wyrażone w dyskusji publicznej związanej z poprzednim wyłożeniem projektu zmian Studium, dotyczące możliwości lokalizacji elektrowni wiatrowych w obszarze położonym na północ od miejscowości Głojsce, Iwła, Teodorówka i Nadole. W przeprowadzonym postępowaniu Burmistrz Dukli rozpatrzył negatywnie wnioski do projektu zmiany Studium;
- w gminie Iłża (woj. mazowieckie), 18 osób fizycznych złożyło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego 39 odwołań od dwóch decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych wydanych przez Burmistrza Iłży. SKO nie podzieliło argumentów skarżących i wydało w tych sprawach łącznie 38 postanowień, w tym: 19 postanowień umarzających postępowanie odwoławcze i 19 postanowień utrzymujących zaskarżone decyzje w mocy;
- w gminie Przerośl (woj. podlaskie), do Urzędu wpłynęły uwagi i skargi dotyczące m.in. [1] niezgodności z polityką przestrzenną gminy, zakładającą ochronę przyrody i krajobrazu (w tym kulturowego), jako głównych zasobów oraz ugruntowanie znaczenia turystycznego jezior i szlaku kajakowego rzeki Bludzi, Suwalskiego Parku Krajobrazowego i obszaru chronionego krajobrazu (gdyż elektrownie wpłyną negatywnie na krajobraz i utrudnią rozwój turystyki), [2] nieuzasadnionego ograniczenia zasięgu negatywnego oddziaływania elektrowni do 400-500 m oraz nieuwzględnienia

kwestii hałasu, efektu migotania cienia i infradźwięków, a także obniżenia wartości nieruchomości, [3] nieuwzględnienia osuwania się mas ziemnych w dolinie rzeki Błędzianki ani infrastruktury linii przesyłowych energii elektrycznej, [4] przystąpienia do zmiany Studium i wyłożenia Studium do publicznego wglądu bez poinformowania sołtysa wsi Nowa Przerośl (oba zdarzenia ogłoszono w siedzibie Urzędu oraz na jego stronie BIP i w prasie lokalnej), oraz [5] nieudzielenie przez sekretarza gminy odpowiedzi na pytania na dyskusji publicznej (wyjaśnił on, że odpowiedzi na pytania udzielał kompetentny w kwestiach merytorycznych mpzp architekt oraz zajmujący się sprawą pracownik merytoryczny Urzędu). Ponadto, wniesiono do projektu zmiany Studium z 2013 r. m.in. postulaty ujęcia w studium zabudowy mieszkaniowej, wypoczynkowej lub zagrodowej na konkretnych działkach (19 wniosków), zachowania odległości 2 km od zabudowań (4 wnioski) oraz ponownie skargi na pogorszenie komfortu życia i zmniejszenie wartości działek. Uwagi do obu zmian Studium zostały w całości odrzucone przez Radę Gminy.

Nie można jednakże uznać, iż społeczne protesty i skargi nie były w ogóle uwzględniane. Aktywność przeciwników budowy wiatraków skutkowało np. ponowieniem rozważań nad celowością takiej inwestycji, a w przypadku rażącego naruszenia prawa, nawet sądowym uchylaniem planów zagospodarowania przestrzennego:

- *w gminie Lelów (woj. śląskie), w wyniku uwag zgłoszonych do projektu Studium oraz protestów przeciwników budowy elektrowni wiatrowych, Rada Gminy przyjęła stanowisko „w sprawie celowości ponownego rozpoczęcia procesu zmian Studium...”, gdyż proces ten winien uwzględniać instalacje różnych źródeł energii odnawialnej (w tym m.in. ogniw fotowoltaicznych) oraz „brak zgody mieszkańców danych sołectw”. Wójt oświadczył, że prace nad zmianą Studium zostały wstrzymane i będą ponownie przeanalizowane, m.in. pod kątem innych źródeł energii odnawialnej;*
- *w gminie Darłowo (woj. zachodniopomorskie), małżeństwo z Borzyszkowa złożyło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie na uchwałę Rady Gminy w sprawie ustalenia mpzp, przewidującą możliwość budowy farmy elektrowni wiatrowych, w tym na działce stanowiącej własność skarżących, mimo braku ich zgody. WSA stwierdził nieważność uchwały Rady, w zakresie działek należących do skarżących. W uzasadnieniu wyroku WSA podał, że naruszone zostały zasady i tryb sporządzania mpzp, poprzez nieuwzględnienie przez Radę uwag skarżących bez podania przyczyn zajęcia takiego stanowiska oraz rozważenia ich racji w kontekście interesu publicznego. Także w gminie Darłowo, uchwała Rady Gminy w sprawie lokalizacji FW Stary Jarosław była przedmiotem wezwań do usunięcia naruszenia prawa, skierowanych do Rady przez mieszkańców gminy. Po podjęciu przez Radę uchwał nieuwzględniających tych wezwań, osoby te wniosły cztery skargi do WSA, z których jedna została uznana za zasadną i wyrokiem uchwała Rady Gminy została unieważniona w całości. W uzasadnieniu WSA podał, że powyższa uchwała została podjęta z pominięciem obowiązującego stanu prawnego bez sporządzenia wymaganej przepisami strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla przedmiotowej zmiany planu.*

W żadnej ze skontrolowanych gmin nie skorzystano z możliwości przeprowadzenia referendum w sprawie akceptacji dla lokalizacji wiatraków. I tak, np.:

- *w gminie Duszniki (woj. wielkopolskie), w prowadzonych postępowaniach nie skorzystano z możliwości przeprowadzenia referendum, na podstawie art. 11 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Wójt podał, że rozważano możliwość przeprowadzenia referendum, jednak zdecydowano się tą sprawę powierzyć przedstawicielom mieszkańców, czyli radnym poprzez uchwalenie mpzp. O rezygnacji z referendum przesądziły także koszty jego organizacji oraz możliwość wypowiedzenia się społeczeństwa poprzez udział w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji środowiskowych i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;*
- *w gminie Czerwin (woj. mazowieckie), wśród społeczności gminnej zawiązał się komitet protestacyjny przeciwko budowie farm wiatrowych, który kierował do Wójta i Rady Gminy skargi w przedmiotowej sprawie. Głównym argumentem sprzeciwu (wg protestujących) było negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko oraz niekorzystny wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo mieszkańców. W 2013 r. do UG Czerwin wpłynął wniosek dotyczący przeprowadzenia referendum*

w sprawie budowy siłowni wiatrowych. Rada Gminy odrzuciła projekt uchwały w tej sprawie. Głosowało 14 radnych, w tym trzech, u których planowana była inwestycja elektrowni wiatrowych.

3.3.2 Zapewnienie transparentności na styku interesu publicznego i prywatnego, związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych

W przypadku większości gmin, elektrownie wiatrowe planowane były lub ich lokalizacja następowała na gruntach należących do osób fizycznych. Jedynie w dwóch gminach (Świebodzin i Rzepin w woj. lubuskim) elektrownie wiatrowe posadowiono na obszarach będących we władaniu Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Państwowego Gospodarstwa Leśnego *Lasy Państwowe*. Lokalizacja wiatraków nie budziła tam istotnych kontrowersji.

Kwestie udziału urzędników i funkcjonariuszy publicznych w transparentnym rozstrzygnięciu postępowań związanych z budową elektrowni wiatrowych normowane były m.in. przepisami kpa. Zgodnie z nim i ustawą z dnia 8 marca 1990 r. 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. Z kolei w przypadku radnych, będących reprezentantami społeczności lokalnych, gwarantem obiektywizmu w podejmowanych przez nich uchwałach były zapisy *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, w myśl, których nie mogli oni brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczyło ono ich interesu prawnego.

Tymczasem, aż w 11 z 28 skontrolowanych gmin (39%) dochodziło do przypadków lokalizowania wiatraków na działkach należących m.in. do radnych, burmistrzów, wójtów, czy też pracowników urzędów gmin²³, tj. osób, które jednocześnie w imieniu tamtejszych społeczności podejmowały decyzje, co do miejsca takich inwestycji:

- *w gminie Kleczew (woj. wielkopolskie), dwie elektrownie wiatrowe zlokalizowane w miejscowości Jabłonka zostały wybudowane na gruntach będących własnością Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Kleczew oraz osoby blisko spokrewnionej z Burmistrzem, z naruszeniem przepisów dotyczących wyłączenia pracownika Urzędu oraz organu z postępowania administracyjnego. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koninie, w związku z wnioskiem Centralnego Biura Antykorupcyjnego Delegatury w Poznaniu, wznowiło z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie i wyznaczyło do prowadzenia postępowania Wójta Gminy Kazimierz Biskupi. Uchylił on decyzję Burmistrza Gminy i Miasta Kleczew i umorzył postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia. W uzasadnieniu podał m.in., że przedmiotowa inwestycja została już zrealizowana, czyli jest przedsięwzięciem istniejącym, które uzyskało pozwolenie na użytkowanie, a to skutkuje tym, iż rozstrzygnięcie, co do istoty oraz uzgodnienie bądź nie, warunków środowiskowych dla istniejącej, a nie potencjalnej inwestycji, należy uznać za bezprzedmiotowe;*
- *w gminie Laszki (woj. podkarpackie), Wójt wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w stosunku do działek, których był właścicielem, a na których miała być zrealizowana turbina wiatrowa;*
- *w gminie Ciepłowody (woj. dolnośląskie), w obowiązujących w badanym okresie mpzp wyznaczono potencjalne lokalizacje sześciu elektrowni wiatrowych na terenach stanowiących*

²³ Bądź ich krewnych lub osób bliskich.

własność lub współwłasność osób związanych z funkcjonowaniem organów Gminy Ciepłowody i ich rodzin, w tym lokalizacje: [1] trzech elektrowni wiatrowych na gruntach należących do dwóch radnych Rady Gminy Ciepłowody, [2] dwóch elektrowni wiatrowych na gruntach należących do członków rodziny Wójta Gminy, oraz [3] jednej elektrowni wiatrowej na gruncie należącym do pracownika Urzędu;

- w gminie Czerwin (woj. mazowieckie), w głosowaniu nad przyjęciem uchwały w sprawie zmiany studium brali udział radni mający interes prawny w związku z planowaną lokalizacją siłowni wiatrowych na działkach, których byli właścicielami. Przesłuchany w charakterze świadka Przewodniczący Rady Gminy zeznał, że nie dokonał wykluczenia tych osób z głosowania z powodu zapomnienia o możliwości skorzystania z tego przepisu.

Działania takie nie tylko uchybiały obowiązującym przepisom prawa, ale mogły także dodatkowo prowadzić do występowania niepożądanych zjawisk o charakterze korupcyjnym. W przypadku radnych, ustawodawca nie wprowadził natomiast żadnych sankcji z tytułu niewyłączenia się z głosowania w sprawie dotyczącej bezpośrednio ich interesu prawnego.

3.3.3 Finansowanie tworzenia i dokonywania zmian w dokumentacji planistycznej gmin związanej z lokalizacją elektrowni wiatrowych

W myśl przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należało do zadań własnych gminy. Jedną z naczelných zasad wynikających z tego aktu było, iż koszty sporządzenia tych dokumentów powinny obciążać budżet gminy.

Tymczasem, jak wynika z przeprowadzonej kontroli, jedynie w sześciu z 28 gmin (21%), koszty zmian dokumentacji planistycznej sfinansowane zostały bezpośrednio z budżetu tych jednostek samorządu terytorialnego. W pozostałych 22 przypadkach (79%), zawierane były natomiast trójstronne porozumienia²⁴ o współfinansowaniu kosztów tych planów (dwanaście gmin, tj. 55%), lub inwestorzy przekazali ekwiwalentne do tych kosztów darowizny na rzecz społeczności lokalnej (dziesięć gmin, tj. 45%). W konsekwencji, przyjmowane od inwestorów dokumenty, np. projekt studium, plan zagospodarowania przestrzennego, prognoza oddziaływania na środowisko lub skutków finansowych planowanych zmian, wiązały się z koniecznością uwzględniania przez gminy rozwiązań postulowanych przez inwestorów.

Przypadki bezpośredniego finansowania przez inwestorów założeń zagospodarowania przestrzennego w gminach stwierdzono na przykład w następujących samorządach:

- w gminie Duszniki (woj. wielkopolskie), w 2007 r. zawarta została umowa, dotycząca opracowania projektu zmiany Studium. W umowie strony uzgodniły, że koszty opracowania poniesie inwestor. W latach 2009-2010 gmina Duszniki otrzymała od inwestora projekty mpzp pod lokalizację farm wiatrowych wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz prognozą skutków finansowych. Dokumenty te wykonała firma zewnętrzna na zlecenie inwestora;
- w gminie Czerwin (woj. mazowieckie), w 2011 r. koszty zmiany Studium i opracowania projektu mpzp (wraz z prognozą oddziaływania na środowisko) zostały sfinansowane przez zainteresowanego inwestora. Na mocy porozumienia przyszły inwestor zobowiązał się do sfinansowania całości kosztów projektów tych dokumentów oraz do dostarczenia do biura architektonicznego na własny koszt

²⁴ Strony: 1 - gmina, 2 - inwestor, 3 - pracownia projektowa.

materiałów geodezyjno-kartograficznych, niezbędnych do ich wykonania. Ponadto w ww. porozumieniu ustalono, że materiały planistyczne zostaną nieodpłatnie przekazane gminie Czerwin, a projektant nie będzie rościł praw autorskich do tych materiałów. Koszty sporządzenia przedmiotowej dokumentacji oscylowały w granicach ok. 730 tys. zł;

- w gminie Ciepłowody (woj. dolnośląskie), pracowni wyłonionej przez inwestora powierzono opracowanie mpzp z 2013 r.²⁵, dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych. Zlecono także wykonanie ośmiu innych mpzp, których zakres nie był związany z tym zamierzeniem inwestycyjnym. gmina Ciepłowody uchyliła się od obowiązku poniesienia kosztów opracowania mpzp. Odnosząc się do powyższego Wójt Gminy wyjaśnił, że mogli korzystać z opracowań dobrowolnie wykonywanych przez podmioty zewnętrzne w sytuacji, gdy „nie domagali się ponoszenia kosztów przez te podmioty”, a w omawianym przypadku przystali jedynie na taką propozycję inwestora;
- w gminie Suwałki (woj. podlaskie), prognozy oddziaływania na środowisko (sporządzone do opracowywanych przez gminę (we własnym zakresie) mpzp zostały zlecone i opłacone przez inwestorów zainteresowanych budową elektrowni wiatrowych. Naruszono w ten sposób postanowienia art. 41 ust. 1 w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2007 r. - Prawo ochrony środowiska²⁶, obligujące do sporządzenia takich prognoz przez organ opracowujący mpzp (obecnie art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie...²⁷). W konsekwencji część elektrowni wiatrowych została zlokalizowana na terenach dogodnych dla inwestora, lecz mieszczących się w Obszarze Chronionego Krajobrazu „Pojezierza Północnej Suwalszczyzny”.

Przekazywanie darowizn przez inwestorów, uzależnione od dokonania przez gminy zmian w dokumentacji planistycznej, wystąpiło m.in.:

- w gminie Przerośl (woj. podlaskie), w której pozyskano 691,5 tys. zł na podstawie porozumień zawartych z inwestorem. W porozumieniach tych przekazanie środków uzależniono m.in. od spełnienia zobowiązań dotyczących przyjmowania mpzp oraz – w razie konieczności – także zmian studium. Gmina Przerośl zawarła także inną umowę darowizny, na kwotę 1.700 tys. zł z kolejnym przedsiębiorcą, z przeznaczeniem na prace planistyczne związane z rozwojem na terenie gminy energii odnawialnej, a także na rozwój infrastruktury drogowej, upowszechnianie kultury i tradycji, bezpieczeństwo przeciwpożarowe i inne cele;
- W gminie Udanin (woj. dolnośląskie), przyjmowano na podstawie zawartych porozumień darowizny pieniężne od podmiotów ubiegających się o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji polegających na budowie farm wiatrowych. W latach 2009-2013 inwestor przekazał na rzecz gminy Udanin kwotę 41,1 tys. zł, m.in. na organizację dożynek gminnych, darowiznę dla trojaczków ze wsi Piekary, dla zespołu ludowego „Cicha Woda”, remont świetlicy wiejskiej w Damianowie, organizację Dnia Dziecka. Natomiast Spółka [...] Sp. z o.o. przekazała na rzecz gminy Udanin kwotę 445,0 tys. zł (na budowę placu zabaw, na organizację dożynek gminnych oraz na zadania statutowe gminy, w tym 420,0 tys. zł w 2013 r. na modernizację drogi gminnej pomiędzy miejscowościami Różana i Drogomiłowice – darowizna została przekazana w trakcie prowadzonego postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia).

Kontrola ujawniła także przypadek sfinansowania dokumentacji planistycznej pod lokalizację elektrowni wiatrowej przez właścicieli gruntów, na których planowano ich posadowienie:

- w gminie Kobylnica (woj. pomorskie), koszty wprowadzenia zmian do trzech mpzp²⁸ zostały sfinansowane przez właścicieli gruntów przeznaczonych pod farmy wiatrowe (inwestorzy opracowali projekty planów, prognozy oddziaływania na środowisko oraz opracowania ekofizjograficzne). Koszt

²⁵ Mpzp przyjęte w 2013 r.: Uchwałą nr 176, Uchwałą nr 178 i Uchwałą nr 204.

²⁶ W brzmieniu obowiązującym do dnia 15 listopada 2008 r. - obecnie przepis uchylony (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

²⁸ Wprowadzone uchwałami Rady Gminy Kobylnica: Nr IV/53/2003 z 4 lutego 2003 r., Nr IX/114/2003 z 12 września 2003 r. i Nr XVIII/228/2008 z 19 lutego 2008 r.

tych prac nie był znany UG Kobylnica. Wójt wyjaśnił, że w okresie opracowywania mpzp brak było jednoznacznych interpretacji prawnych i orzeczeń dotyczących zasad finansowania przez inwestorów mpzp. Ponadto decyzja o takim właśnie finansowaniu podjęta była z uwagi na ograniczone środki finansowe gminy.

W świetle przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, powodują nieważność takiego aktu. Jednak zdaniem sądów administracyjnych ocena zgodności z prawem tworzenia tych dokumentów 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 farmę wiatrową. Przeważa pogląd, że skoro koszty sporządzenia studium/planu obciążają budżet gminy, to oznacza to, że gmina nie może domagać się ich sfinansowania przez prywatnego inwestora czy mieszkańców. Natomiast w sytuacji, gdy inwestor jest zainteresowany przekazaniem darowizny na ten cel, to jest to zgodne z prawem²⁹. Możliwości pozyskiwania przez gminę dochodów w postaci darowizny, przewidywały przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. 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 przekazywane darowizny na sfinansowanie zmian w dokumentacji planistycznej. Interesy zainteresowanego inwestora nie zawsze były bowiem zbieżne z obiektywnymi, z punktu widzenia społeczności lokalnej, rozwiązaniami planistycznymi.

3.3.4 Oddziaływanie elektrowni wiatrowych na środowisko i zdrowie ludzi

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

Rozwiązania przyjęte w tym zakresie w państwach Unii Europejskiej były zróżnicowane i nie wskazywały uniwersalnej odległości lokalizacji farm wiatrowych od siedlisk ludzkich. Dopuszczalnym poziomem hałasu odległość ta określana jest m.in. w Niemczech, Holandii, Portugalii. Kryterium odległości stosuje się np. w Danii (lokalizacja elektrowni od zabudowań nie mogła być mniejsza niż czterokrotność całkowitej wysokości turbiny) i we Włoszech (np. Kalabria) - odległość ta była ustalana jako 20-krotność wysokości turbiny, co w praktyce skutkuje oddaleniem farmy wiatrowej od terenów zurbanizowanych o ok. 2 km. We Francji odległość farm wiatrowych od zabudowań została ograniczona poziomem dźwięku, tj. różnicą natężenia hałasu w stosunku do poziomu tła, tak by zróżnicowanie poziomu dźwięku od farm wiatrowych nie przekraczało w ciągu dnia 5 dB, a w nocy wynosiło nie

²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 29 października 2008 r., II SA/Gd 799/07; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 lipca 2011 r. II SA/Po 482/11.

więcej niż 3 dB. Odmienne odległość farm wiatrowych wyznacza się w Szwecji, gdzie o lokalizacji farm wiatrowych decydują lokalne komitety budownictwa, biorąc pod uwagę ich wpływ na środowisko oraz lokalne plany zabudowy. Również w Wielkiej Brytanii nie ma przepisów ogólnokrajowych dotyczących minimalnych odległości od terenów zurbanizowanych. Obowiązujące przepisy w tym zakresie zależą od władz regionalnych i tak w Szkocji zaleca się by odległość ta wynosiła 2 km od miast i wsi, w Walii 500 m od domów, natomiast w Anglii zaleca się aby odległość ta wynosiła co najmniej jedną wysokość turbiny plus 10% jej wartości na wypadek jej upadku³⁰.

W dziesięciu skontrolowanych gminach (36%) stwierdzono, że lokalizacja elektrowni wiatrowych miała miejsce w odległości mniejszej niż 500 m od zabudowań mieszkalnych. Najbliżej zlokalizowano elektrownie wiatrowe na terenie gmin: Kleczew (205 m) i Babiak (230 m). W przedziale od 251 m do 500 m elektrownie wiatrowe posadowiono w ośmiu gminach (29%), w przedziale od 501 m do 800 m – w czterech gminach (14%). Powyżej 801 m od zabudowań elektrownie wiatrowe lokalizowane były w 14 gminach (50%).

Zaledwie w odległości 55 m od zabudowań stwierdzono posadowienie elektrowni wiatrowej w gminie Żurawica:

- *w gminie Żurawica (woj. podkarpackie), elektrownia EW-3 jest oddalona od schroniska dla bezdomnych zwierząt w odległości 55 m. Kierownik schroniska poinformował m.in., że: (...) na terenie całego obiektu słyszalny jest głośny, monotony i nieustający hałas o niskim natężeniu dźwięku oraz szum powodowany przez działający wiatrak zarówno w dzień jak i w nocy. Wpływa to negatywnie na zachowanie i zdrowie zarówno zwierząt – pensjonariuszy schroniska, jak i obsługi. Jednostajny hałas działa niepokojąco i rozdrażniająco na zwierzęta, które z tego powodu są nadaktywne, nie odpoczywają, nie mogą spać, gdyż ich organizmy są stale w stanie gotowości, w stanie pobudzenia i utrzymującego się napięcia nerwowego. Kierownik dodał także, iż w porze zimowej, w godzinach porannych zarówno parking znajdujący się przed wejściem do schroniska, jak i dziedzińiec obiektu oraz przestrzeń wśród kopców dla zwierząt pokrywają gęsto usiane białe kuleczki lodu. Określił to zjawisko, jako tzw. rozsiewanie gradu przez obracające się łopaty wiatraka, co w niesprzyjających warunkach atmosferycznych może stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia, zarówno ludzi jak i zwierząt.*

Organem uprawnionym do pomiaru poziomu hałasu w środowisku byli wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska. Pomiar hałasu emitowanego do środowiska, dokonywane były na podstawie *metodyki referencyjnej wykonywania okresowych pomiarów hałasu w środowisku, pochodzącego od instalacji lub urządzeń*, zawartej w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody³¹. Metodyka wskazywała, iż pomiary te należy wykonywać przy zachowaniu określonych warunków meteorologicznych, tj. przede wszystkim przy średniej prędkości 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.

Dane dotyczące przeprowadzonych przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska (WIOŚ) pomiarów oddziaływania elektrowni wiatrowych na środowisko przedstawiały się następująco:

³⁰ Pismo Ministerstwa Środowiska z dnia 11 kwietnia 2013 r. (znak: DOPpek-074-3/14157/13/WM, oraz pismo Ministerstwa Gospodarki z dnia 5 czerwca 2013 r. (znak: DEO-I-0702-4/11/13)

³¹ Dz. U. Nr 206, poz. 1291.

Wyszczególnienie		Liczba skontrolowanych użytkowników lądowych farm wiatrowych				
		2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Pomiary poziomu hałasu w środowisku	Ogółem	0	3	3	8	10
	w tym w związku ze skargami	0	1	2	8	7
Pomiary poziomu hałasu infradźwięków w środowisku		0	0	0	0	0
Pomiary poziomu pól elektromagnetycznych w środowisku na terenach dostępnych dla ludzi		0	0	0	0	1
Badanie występowania efektu stroboskopowego (migotania cienia), powstającego w wyniku pracy łopat wirnika		0	0	0	0	0

Źródło: informacja dla NIK złożona przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Warszawa 2014 r.

NIK zwróciła natomiast uwagę, że przyjęte w polskim prawodawstwie dopuszczalne poziomy hałasu nie obejmowały wprost emisji hałasu powodowanego przez turbiny wiatrowe. Źródła hałasu dla których można w przepisach znaleźć wartości dopuszczalne to np.: drogi, linie kolejowe, lotniska, linie elektroenergetyczne. Nie ujęto w nich natomiast turbin wiatrowych, które podobnie jak wyżej wymienione rodzaje infrastruktury są specyficznymi emitentami hałasu w środowisku.

W kontrolowanym czasokresie, w obowiązującym prawodawstwie brak było uregulowań w odniesieniu do elektrowni wiatrowych, określających dopuszczalne poziomy hałasu infradźwiękowego, jak również regulacji dotyczących kwestii występowania efektu migotania cienia. I tak, np.:

- w powiecie suwalskim WIOŚ nie badał poziomu infradźwięków, pola magnetycznego, migotania cienia (efektu stroboskopowego) ani oddziaływania na roślinność i świat zwierzęcy w związku z funkcjonowaniem elektrowni wiatrowych. Badania infradźwięków i efektu cienia nie były prowadzone ze względu na brak metodyki badań i nieokreślenie przez prawo dopuszczalnych norm;
- w toku kontroli w gminie Zagrodno WIOŚ wyjaśnił, że jego kompetencje w ramach ochrony przed polami elektromagnetycznymi zostały zawężone do okresowych badań poziomów pól magnetycznych w środowisku wykonywanych w ramach państwowego monitoringu środowiska³² a z punktu widzenia ochrony środowiska znaczenie mają linie i stacje elektroenergetyczne o napięciach znamionowych równych bądź wyższych niż 110 kV³³, tj. inne niż linie i stacje związane z farmami wiatrowymi. W ustawodawstwie polskim nie ma przepisów prawnych regulujących kwestie efektu migotania cieni wywołanego przez farmy wiatrowe.

W ramach niniejszej kontroli NIK, zlecano wojewódzkim inspektoratom ochrony środowiska przeprowadzenie pomiarów dopuszczalnego poziomu hałasu. Uzyskane wyniki nie były jednak miarodajne. W warunkach meteorologicznych zgodnych z metodyką referencyjną, uzyskiwano wprawdzie wyniki pomiaru prawidłowe, jednak obarczone ich wykonaniem w warunkach znikomego obciążenia turbiny. Z drugiej strony, nie wykonywano pomiarów przy silnym wietrze (>5 m/s). Ustalono więc, że:

- w gminie Wróblew (woj. łódzkie), Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi Delegatura w Sieradzu przyjął telefonicznie jeden wniosek, w dniu 6 września 2013 r., o podjęcie interwencji – sprawdzenie emisji hałasu od elektrowni wiatrowej w miejscowości Tworkowizna.

³² Zakres prowadzenia badań poziomów pól elektromagnetycznych obejmuje pomiary natężenia składowej elektrycznej pola elektromagnetycznego w przedziale częstotliwości od 3 MHz do 3.000 MHz.

³³ W przypadku farm wiatrowych – są one źródłami promieniowania w postaci pola elektromagnetycznego o częstotliwości 50Hz wytwarzanego przez urządzenia: transformatory i generatory poszczególnych siłowni wiatrowych i linie elektroenergetyczne: kable elektroenergetyczne wewnątrz wież turbin oraz podziemne sieci energetyczne (średniego napięcia, mniejszego niż 110 kV) spinające siłownie wiatrowe.

W udzielonej odpowiedzi WIOŚ poinformował m.in., że: „Pomiary emisji hałasu powinny być wykonane przy dużej wydajności generatora, która występuje przy wietrze powyżej 5 m/s, tj. takim, podczas którego w myśl obowiązującej metodyki referencyjnej (...) nie wykonuje się pomiarów hałasu w środowisku (...) WIOŚ nie ma możliwości zgodnie z obowiązującą metodyką referencyjną i dysponując standardową aparaturą pomiarową przeprowadzenia tego typu pomiarów. (...) W sytuacji, gdy w danych warunkach nie można uzyskać wyniku za pomocą pomiarów bezpośrednich badanie prowadzi się metodą obliczeniową. (...) Na potrzeby wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przeprowadzona była ocena oddziaływania akustycznego metodą obliczeniową. Wynika z niej, że projektowane przedsięwzięcie nie spowoduje przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu na granicy wymagającej ochrony przed hałasem;

- w gminie Kleczew (woj. wielkopolskie), przeprowadzona przez WIOŚ kontrola polegała na zbadaniu poziomu hałasu emitowanego do środowiska przez dwie elektrownie wiatrowe o łącznej mocy 1,2 MW. Badania zostały wykonane zarówno w dzień jak i w nocy w pięciu punktach pomiarowych usytuowanych na terenie podlegającym ochronie akustycznej. Warunki meteorologiczne podczas pomiarów przedstawiały się następująco: w porze dziennej siła wiatru 3 m/s z kierunku SW, temperatura 6,5 °C, ciśnienie 1004 hPa i wilgotność 85% i odpowiednio w porze nocnej siła wiatru 2,2 m/s z kierunku SW, temperatura 5,3 °C, ciśnienie 1005 hPa i wilgotność 90%. Nie stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu w porze dziennej i nocnej, a uzyskane wyniki były niższe od wartości dopuszczalnych;
- w gminie Babiak (woj. wielkopolskie), przeprowadzona przez WIOŚ kontrola polegała na zbadaniu poziomu hałasu emitowanego do środowiska przez elektrownie wiatrowe w Zakrzewie o mocy 1,6 MW. Badania zostały wykonane w dzień i w nocy, w trzech punktach pomiarowych, usytuowanych na terenach podlegających ochronie akustycznej, w pobliżu budynków mieszkalnych oddalonych od elektrowni o: 410 m, 320 m i 280 m, w kierunkach odpowiednio: NE, E i S. Wykonano również pomiary tła akustycznego w odległości 1.100 m, w kierunku SE od elektrowni. Warunki meteorologiczne podczas pomiarów przedstawiały się następująco: siła wiatru 2,7-2,8 m/s z kierunków SW-NW, temperatura od -1,5 do 2,4°C, ciśnienie 1012-1015 hPa i wilgotność 77-84%. Wyniki badań wykazały, że w punkcie pomiarowym położonym 280 m w kierunku S (południowym) od elektrowni, poziom hałasu w porze nocnej kształtował się na granicy wartości dopuszczalnej, określonej w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu i wynosił 45,0 dB. Według WIOŚ na wynik tego pomiaru wpłynęło oddziaływanie wiatru wiejącego w kierunku mikrofonu;
- na terenie powiatu suwalskiego (woj. podlaskie), stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu w dwóch punktach pomiarowych zlokalizowanych w miejscowości Żywa Woda, gmina Jeleniewo, położonych w odległości 400 m od najbliższej turbiny wiatrowej. Poziom hałasu w porze nocnej w dniach 7 i 19 marca 2013 r. wyniósł odpowiednio 47,1 dB i 46,0 dB, wobec dopuszczalnych 45,0 dB.

Uwzględniając wyżej zebrane dane – w ocenie NIK – przepisy regulujące kwestie badania uciążliwości hałasu związanego z posadowieniem elektrowni wiatrowych względem zabudowań mieszkalnych, nie były wystarczające dla zagwarantowania bezpiecznego i społecznie akceptowalnego lokalizowania elektrowni wokół siedzib ludzkich.

3.3.5 Nadzór nad bezpieczną eksploatacją elektrowni wiatrowych

Urząd Dozoru Technicznego nie wykonywał w badanym okresie dozoru nad wytwarzaniem i montażem elementów technicznych elektrowni wiatrowych³⁴. Do UDT nie wpłynęły w tym okresie zgłoszenia o wystąpieniu niebezpiecznych uszkodzeń i nieszczęśliwych wypadków związanych z eksploatacją urządzeń technicznych w elektrowniach wiatrowych.

³⁴ Informacja Urzędu Dozoru Technicznego, przekazana Delegaturze NIK we Wrocławiu pismem z dnia 26 marca 2014 r. (znak: DT-071-01/14/270924).

Obowiązujące dla dozoru technicznego przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2012 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu³⁵, nie obejmowały klasyfikacji elementów, z których składały się elektrownie wiatrowe. UDT nie posiadał również wewnętrznych wytycznych, definiujących jakie elementy konstrukcyjne i techniczne wiatraków miałyby podlegać dozorowi tego organu.

Kontrole realizowane przez PINB ograniczały się wyłącznie do badania zagadnień stricte budowlanych:

- np. w PINB w Świebodzinie (lubuskie), działaniami kontrolnymi nie objęto turbin wiatrowych zainstalowanych na masztach z uwagi na brak możliwości technicznych kontroli urządzeń zainstalowanych na wysokości ok. 107 m, gdyż – jak ocenił Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego - takiego sprawdzenia mogłyby dokonać jedynie osoby posiadające stosowną wiedzę techniczną, wyposażone w urządzenia i uprawnienia do pracy na wysokościach. Inspektorat oparł się jedynie na ocenie wizualnej, oświadczeniach kierownika budowy oraz przedłożonych pomiarach powykonawczych.



Zdjęcie: opracowanie własne - przykładowa elektrownia wiatrowa (podstawowe elementy konstrukcji).

Nawet w przypadku uszkodzeń mechanicznych i tak interweniował PINB pomimo, że nie posiadał kompetencji do badania zdarzeń będących następstwem uszkodzenia mechanicznych elementów elektrowni wiatrowych (np. wirniki ze śmigłami, gondole):

- np. PINB w Krośnie (woj. podkarpackie) został zawiadomiony pismem Burmistrza Gminy Rymanów z dnia 19 września 2013 r. o uszkodzeniu turbiny. Ustalenia dokonane w trakcie kontroli wykazały, że od obudowy głowicy turbiny oderwała się jej osłona, niebędąca elementem konstrukcyjnym;
- w miejscowości Sieniawa (woj. podkarpackie), w 2013 r. odpadła wewnętrzna część jednego ze skrzydeł turbiny. Burmistrz wystosował pismo o podjęcie działań do właściciela elektrowni i PINB. Wyjaśnił przy tym, iż elektrownie oddalone są od zabudowań mieszkalnych, dlatego uszkodzenia nie stwarzały bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia mieszkańców. Oświadczył natomiast, iż w związku z zaistniałymi zdarzeniami planuje wystąpić do PINB o przeprowadzenie kompleksowej kontroli stanu technicznego czynnych na terenie gminy elektrowni wiatrowych.

3.3.6 Dochody gmin z tytułu lokalizacji elektrowni wiatrowych

Według stanu na koniec 2013 r., na terenie skontrolowanych gmin posadowiono i uruchomiono łącznie 277 elektrowni wiatrowych o łącznej mocy 565,6 MW (średnio 2,04 MW/turbinę).

³⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1468.

Do budżetów gmin przedsiębiorcy eksploatujący elektrownie wiatrowe odprowadzali z tytułu podatku od nieruchomości średnio 63,4 tys. zł od turbiny w skali roku (lata 2009-2013). W kontrolowanym okresie pojawiły się jednak kontrowersje dotyczące zakresu przedmiotowego podstawy opodatkowania elektrowni wiatrowych tym podatkiem.

W rozstrzygnięciach sądowo-administracyjnych uznawano, że urządzenia i przedmioty, będące wyposażeniem elektrowni wiatrowej, takie jak: wirnik ze skrzydłami, skrzynia biegów, komputer sterujący, transformator, rozdzielnia elektryczna, instalacja alarmowa oraz instalacja zdalnego sterowania, nie stanowią urządzeń budowlanych. Tym samym, opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, na podstawie *ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*³⁶, podlegają jedynie części budowlane elektrowni wiatrowych, tj. fundamenty i maszty³⁷.

Skontrolowane gminy z reguły nie weryfikowały wysokości podstawy opodatkowania deklarowanej przez inwestorów elektrowni wiatrowych. Jedynie w dwóch spośród 28 gmin (7%) ich organy podatkowe zweryfikowały prawidłowość składanych przez przedsiębiorców deklaracji podatkowych. Skutkiem przeprowadzonych postępowań podatkowych konieczna okazała się korekta *in minus* wpływów należnych tym gminom z tytułu lokalizacji na ich terenach elektrowni wiatrowych. I tak, np.:

- *w gminie Suwałki (woj. podlaskie), Wójt Gminy wydał w 2009 r. indywidualną interpretację podatkową dotyczącą podstawy opodatkowania elektrowni wiatrowej podatkiem od nieruchomości. Wskazał, że do ustalenia zobowiązania podatkowego należy przyjąć wartość budowli łącznie z częścią techniczną (turbina). Z interpretacją taką nie zgodził się zarządca Zespołu Elektrowni Wiatrowych „Suwałki”, który złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku. Jednocześnie opłacił on zobowiązanie podatkowe w wartości ustalonej zgodnie z interpretacją Wójta Gminy. WSA w Białymstoku uchylił zaskarżoną interpretację indywidualną organu podatkowego. Wójt Gminy Suwałki skorzystał z przysługującego mu prawa do złożenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który jednak oddalił jego skargę. Jednocześnie w 2011 r. zarządca farmy wiatrowej opłacił zobowiązanie podatkowe w wysokości ustalonej tak jak w 2010 r. Stosownie do rozstrzygnięcia WSA w Białymstoku w grudniu 2011 r. budżet Gminy Suwałki zobligowany był zwrócić zarządcy farmy wiatrowej kwotę 6.584,3 tys. zł tytułem nadpłaconego podatku od nieruchomości w latach 2010-2011. Do końca grudnia 2011 r. przekazano na rachunek zarządcy środki w kwocie 6.444,3 tys. zł, a kwotę 140 tys. zł pozostawiono na jego koncie (zgodnie z jego dyspozycją) na poczet podatku należnego w 2012 r.;*
- *w gminie Wróblew (woj. łódzkie), Wójt Gminy wszczął pod koniec 2013 r. postępowanie podatkowe w sprawie zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości za 2013 r. Użytkownik czterech elektrowni złożył deklarację podatku od nieruchomości, wykazując podstawę opodatkowania w kwocie 15.045,2 tys. zł, a następnie złożył korektę zmniejszającą podstawę opodatkowania do kwoty 8.939,1 tys. zł. Pomimo wezwań o złożenie wyjaśnień oraz dokumentów dotyczących danych wykazanych w deklaracji, podatnik nie udzielił żadnej odpowiedzi. Do dnia zakończenia kontroli postępowanie nie zostało ostatecznie rozstrzygnięte.*

W 2010 r. Stowarzyszenie Gmin Przyjaznych Energii Odnawialnej zwróciło się do Premiera RP w sprawie przepisów dotyczących opodatkowania podatkiem od nieruchomości siłowni wiatrowych. Wskazano w nim, że *wyłączenie tylko siłowni wiatrowych z opodatkowania*

³⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

³⁷ Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2009 r., II FSK 1184/08; Wyrok NSA z 20 stycznia 2012 r., sygn. akt II FSK 1397/10; Wyrok NSA z dnia 15 maja 2012 r., sygn. akt II FSK 2320/10; Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2010 r., II FSK 1101/08; Wyroki NSA z dnia 2 grudnia 2011 r. sygn. akt II FSK 1658/10, z dnia 30 lipca 2009 r. II FSK 202/08, z dnia 7 października 2009 r. II FSK 635/08, z dnia 16 grudnia 2009 r. II FSK 1184/08, z dnia 5 stycznia 2010 r. II FSK 1101/08.

w całości jest krzywdzące, gdyż przyczynia się do zmniejszenia obciążeń podatkowych spółek wiatrowych a tym samym do obniżenia dochodów samorządów. Zdaniem samorządowców, gminy tracą na tym ok. 70% możliwych do uzyskania dochodów. Jest to – ich zdaniem – tym bardziej niesprawiedliwe, że w przypadku budowy elektrowni wodnej, biogazowni, czy innych źródeł energii odnawialnej, inwestorzy płacą podatek zarówno od budynku, jak i od znajdujących się wewnątrz niego maszyn³⁸.

3.3.7 Kategoryzacja obiektów budowlanych – elektrowni wiatrowych

Z punktu widzenia inwestorów elektrowni wiatrowych, istotnym problemem była niejednolitość działania organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, w zakresie dopuszczania wiatraków do użytkowania. O ile nie ulegało wątpliwości, że takie elementy jak maszty (wieże) i fundamenty mieszczą się w definicji budowli – obiektu budowlanego, o tyle klasyfikacja budowlana pozostałych części (jak np. wirnik ze śmigłami i gondola) rodziła wątpliwości.

Większość skontrolowanych starostw powiatowych informowała przedsiębiorców, w pozwoleniach na budowę, o obowiązku uzyskiwania pozwolenia na przystąpienie do użytkowania elektrowni wiatrowej po jej wzniesieniu. Z kolei organy nadzoru budowlanego bardziej przychyłały się tezie, iż do użytkowania elektrowni wiatrowych wystarczy wyłącznie zgłoszenie zakończenia ich budowy. W konsekwencji PINB-y nie musiały wówczas przeprowadzać obowiązkowej kontroli poprzedzającej dopuszczenie do użytkowania, a odpowiedzialność za prawidłową realizację inwestycji spoczywała w takich przypadkach wyłącznie na kierowniku budowy.

Wątpliwości w tym zakresie musiały być rozstrzygane w toku postępowań sądowych:

- *za wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2010 r. (sygn. akt II FSK 202/08): części budowlane elektrowni wiatrowych, będące budowlami, należy zakwalifikować do kategorii VIII - inne budowle, a w związku z tym, że kategoria VIII nie została wymieniona w art. 55 Prawa budowlanego, użytkowanie takich budowli podlega obowiązkowi dokonania zawiadomienia o zakończeniu budowy;*
- *za wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 19 grudnia 2012 r. (II SA/Bk 725/12): przypisanie budynkowi kategorii obiektu w pozwoleniu na budowę nie ma charakteru konstytutywnego a wyłącznie charakter informacyjny, co oznacza, że organ nadzoru budowlanego nie może być związany tak przypisaną kategorią, zwłaszcza wtedy, gdy rodzaj obiektu i jego parametry w sposób oczywisty nie przystają do przypisanej mu kategorii w decyzji o pozwoleniu na budowę. Skoro wskazana w pozwoleniu na budowę kategoria obiektu budowlanego nie ma charakteru konstytutywnego, jej podważenie przez organ nadzoru budowlanego na etapie przystępowania do użytkowania obiektu, nie wymaga zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę.*

Niejednolitość działań w tym zakresie stwierdzono na przykład w następujących jednostkach:

- *w SP w Sieradzu (woj. łódzkie), w decyzjach o pozwoleniu na budowę 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 o pozwoleniu na użytkowanie”.*

³⁸ K. Drogowska; Czy gminy rzeczywiście dużo zyskują na wiatrakach?, Gazeta.pl – 21.02.2010 r.

Gdy tymczasem:

- w PINB w Sieradzu (woj. łódzkie) w 2011 r. inwestor złożył trzy wnioski o wydanie pozwolenia na użytkowanie czterech elektrowni wiatrowych na terenie gminy Błaszki. PINB umorzył jednak postępowania ws. wydania ww. pozwoleń na użytkowanie, jako bezprzedmiotowe. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono m.in., że: „(...) Za budowlę nie uznaje się całej elektrowni wiatrowej, lecz jedynie części budowlane (...) Są to obiekty kategorii VIII – inne budowle i wymagają jedynie zawiadomienia o zakończeniu budowy”. PINB uznał zgłoszone wnioski o pozwolenie na użytkowanie za zawiadomienia o zakończeniu budowy i na wniosek inwestora poświadczył, że nie zgłasza sprzeciwu do ww. zawiadomień. W sprawie przyczyn uznania, że elektrownie wiatrowe nie należą do kategorii budowli, dla których inwestor powinien, przed przystąpieniem do użytkowania, uzyskać ostateczną decyzję pozwolenia na użytkowanie, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił, że: „elektrownie wiatrowe to pojęcie kompleksowe i złożone, i nie sposób zakwalifikować go jednoznacznie w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. (...). Są to obiekty kategorii VIII – inne budowle i nie wymagają – zgodnie z art. 55 ustawy – pozwolenia na użytkowanie. Budowę takich obiektów należy zakończyć spełniając wymogi określone art. 54 Prawa budowlanego, czyli zawiadomić właściwy organ o zakończeniu budowy. Taka interpretacja art. 3 pkt 3 została przekazana w materiałach szkoleniowych „Wybrane interpretacje GUNB” podczas szkolenia w Uniejowie w dniach 18-19 października 2010 r. przez Łódzki Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego.

Z kolei:

- w SP w Kołobrzegu (woj. zachodniopomorskie), w decyzji o pozwoleniu na budowę ośmiu elektrowni wiatrowych typu VESTA V90/2.0MW o łącznej mocy 16 MW wraz z infrastrukturą towarzyszącą (zjazdy, drogi dojazdowe, place montażowe, sieć kablowa energetyczna, teletechniczna) określono kategorię budowanych obiektów na IV, VIII i XXVI oraz wykreślono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie przed przystąpieniem do użytkowania;
- w PINB w Kołobrzegu (woj. zachodniopomorskie), nie wydawano decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wybudowanych farm wiatrowych, mimo że od inwestorów farm wiatrowych wpłynęły dwa wnioski o pozwolenie na użytkowanie, w stosunku do których wydano decyzje o umorzeniu postępowania. Jak wyjaśniła Powiatowa Inspektor Nadzoru Budowlanego: „Procedurę dopuszczenia elektrowni wiatrowej (farmy) do użytkowania poprzez zawiadomienie o zakończeniu budowy, a nie poprzez wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, nakazał GUNB podczas XX Ogólnopolskiej narady organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej, która odbyła się 28-30 września 2010 r. (na str. 4 materiałów szkoleniowych w punkcie 2 wyjaśniając, że elektrownia wiatrowa należy do kategorii VIII obiektów budowlanych, a w związku z tym, że kategoria VIII nie została wymieniona w art. 55 Prawa budowlanego, użytkowanie takich budowli nie wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu, ale podlega obowiązkowi dokonania zawiadomienia o zakończeniu budowy, zgodnie z art. 54 Prawa budowlanego). W związku z powyższym dwa wnioski, które w omawianym okresie wpłynęły do PINB w Kołobrzegu zostały załatwione poprzez wydanie decyzji o umorzeniu postępowania.

3.3.8 Zachowanie walorów przyrodniczych, krajobrazowych oraz ochrona gruntów rolnych w procesie lokalizacyjnym elektrowni wiatrowych

Instalacje planowane na lądzie, wykorzystujące siłę wiatru do produkcji energii, o mocy nominalnej nie mniejszej niż 100 MW, wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W szczególności, dotyczy to przypadków zlokalizowania wiatraków na obszarach objętych niektórymi formami ochrony przyrody (np. parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000)³⁹. Przed realizacją takich przedsięwzięć konieczne jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

³⁹ Z wyłączeniem lokalizacji na obszarach parków narodowych i rezerwatów przyrody.

Kluczowym materiałem dowodowym w przedmiotowym postępowaniu był finansowany przez inwestora *Raport* o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko. W dokumencie tym powinny znaleźć się informacje dotyczące zagrożeń dla środowiska oraz ludzi, jakie wiązać się będą z realizacją, eksploatacją lub użytkowaniem i likwidacją inwestycji. Kolejnym elementem oceny oddziaływania na środowisko, który polega na kontroli merytorycznej zawartości dokumentacji i służy weryfikacji zaproponowanych przez inwestora warunków realizacji przedsięwzięcia, było ich uzgodnienie z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz zasięgnięcie opinii organu inspekcji sanitarnej.

Wobec przyjętych rozwiązań prawnych, zezwalających warunkowo na lokalizowanie farm wiatrowych w poszczególnych formach ochrony przyrody, tj. np. na obszarach chronionego krajobrazu czy w obszarach Natura 2000, możliwa była faktycznie budowa elektrowni wiatrowych⁴⁰. I tak, miało to miejsce na terenie gmin z wyznaczonymi obszarami chronionego krajobrazu:

- w gminie Przerośl (woj. podlaskie), w mpzp z 2008 r. jedna z sześciu elektrowni wiatrowych farmy „Taciewo” (o wysokości 150 m) została zlokalizowana i w rezultacie wybudowana w Obszarze Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny”, ustanowionym rozporządzeniem nr 6/91 Wojewody Suwalskiego z dnia 2 maja 1991 r. w sprawie zasad gospodarki przestrzennej na obszarach chronionego krajobrazu i wokół jezior województwa suwalskiego;
- w gminie Suwałki (woj. podlaskie) oględziny potwierdziły, że część elektrowni wiatrowych Zespołu Elektrowni Wiatrowych „Suwałki” (co najmniej dziewięć z 14 zlokalizowanych na obszarze gminy Suwałki) położonych jest na Obszarze Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny”. Na osi widokowej z nabrzeża doliny Czarnej Hańczy, z miejscowości Osowa w kierunku wschodnim na dolinę Czarnej Hańczy, z miejscowości Stary Bród oraz w kierunku jeziora Okminek elektrownie wiatrowe stanowią element dominujący w chronionym krajobrazie. Niezależnie od ukształtowania terenu przesłaniają perspektywę na różnych poziomach oraz stanowią obcy element techniczny w krajobrazie typowo rolniczym;
- w gminie Babiak (woj. wielkopolskie), w latach 2010-2013 realizowano trzy postępowania o wydanie decyzji środowiskowych na budowę w rejonie Zakrzewa kolejnych dziesięć elektrowni wiatrowych, w granicach Goplańsko-Kujawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, predysponowanego do uprawiania wszelkich form turystyki i wypoczynku.

Biorąc pod uwagę przytoczone wyżej obowiązujące rozwiązania i regulacje prawne, organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę nie mógł odmówić inwestorowi (który spełniał nałożone na niego wymagania) prawa do realizacji takiego przedsięwzięcia, o ile przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko dopuszcza taką możliwość:

- jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Suwałkach, nie było podstaw prawnych, aby kwestionować wysokość planowanych do budowy turbin wiatrowych, ich koloru czy też wpływu na krajobraz. Dodała, że przed wydaniem pozwolenia na budowę sprawdzono kompletność dokumentacji złożonej przez inwestora, zgodność planowanych zamierzeń z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Przeanalizowano też informacje o przeprowadzeniu ocen oddziaływania na środowisko, sporządzeniu raportów oddziaływania tych inwestycji na środowisko (zakończonych wydaniem decyzji środowiskowych) oraz czy uzyskano pozytywne opinie i uzgodnienia Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Znamienną formą ingerencji inwestycji farm wiatrowych w sferę związaną z produkcją rolną i ochroną gruntów była także możliwość wznoszenia turbin na gruntach rolnych o najwyższej

⁴⁰ Patrz poprzedni przypis.

klasie bonitacji (I-III) bez zgody na tzw. odrolnienie takich terenów (zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze), ustawowo zastrzeżonej dla ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (do dnia 26 maja 2013 r. - Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej), o ile zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia nie przekraczał 0,5 ha. Stosownie do istniejącego od 2012 r. orzecznictwa⁴¹, przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z przeznaczeniem gruntów rolnych na zespół elektrowni wiatrowych (farmę wiatrową), pod pojęciem „zwartego obszaru” przyjmuje się, że jest to obszar złożony z elementów znajdujących się blisko jeden drugiego, skupiony i nierozczłonkowany, a nie suma wszystkich obszarów przeznaczonych na daną inwestycję, bez względu na ich wzajemne położenie. Zagadnienie wiążące się z powyższą kwestią wystąpiło m.in.:

- w gminie Udanin (woj. dolnośląskie), w mpzp Rada Gminy wyraziła zgodę na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze. W przyjętym mpzp powierzchnia zabudowy dla jednej wieży elektrowni wiatrowej (lokalizacja na gruntach klasy I-III) nie przekraczała 0,5 ha, natomiast suma łączna powierzchni przeznaczonej pod budowę masztów elektrowni wiatrowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą wynosiła ok. 17 ha. Stosownie do art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (w brzmieniu ówczesnie obowiązującym), przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha, wymagał uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Wojewoda Dolnośląski, w stosunku do uchwały Rady Gminy Udanin w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2006 r., wznosił postępowanie nadzorcze ze względu na zmianę dotychczasowego stanowiska Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jaka miała miejsce w 2009 r. w zakresie interpretacji prawnej zwrotu „zwarty obszar projektowy”, użytego w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, mającego zasadnicze znaczenie dla określenia obowiązków gminy w zakresie procedury odrolnienia. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego powyższa zmiana wzbudza wiele kontrowersji natury prawnej zwłaszcza, że brzmienie przepisu w tym czasie nie uległo zmianie, a interpretacja dotyczy sfery sprzecznych interesów. Ze względu na fakt, że podobne zapisy, jak w przedmiotowej uchwale Rady Gminy Udanin, dotyczyły również uchwał innych jednostek samorządu terytorialnego, Wojewoda Dolnośląski podjął decyzje o skierowaniu do sądu administracyjnego jednej z takich uchwał (dot. gminy Pielgrzymka). Natomiast postępowanie w stosunku do pozostałych uchwał zostało zawieszono, aż do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sądu administracyjnego w tej sprawie;

- w gminie Iłża (woj. mazowieckie), spośród 28 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydanych w latach 2012-2013, aż 17 (60,7%) z nich wydano z naruszeniem art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Na podstawie tych decyzji, terenem przeznaczonym pod budowę elektrowni wiatrowych były bowiem działki rolne, w których udział gruntów kl. I-III przekraczał 0,5 ha i podlegał ochronie, przewidzianej ww. ustawą, tzn. wymagającej zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie tych gruntów na cele nierolnicze.

Ponadto:

- w gminie Iłża (woj. mazowieckie) na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z 2012 r., Burmistrz określił warunki dla inwestycji polegającej na budowie dwóch elektrowni wiatrowych o mocy 2 MW każda wraz z niezbędną infrastrukturą. Od ww. decyzji odwołanie złożył mieszkaniec gminy. Skarżący wskazał, że w przypadku lokalizacji wiatraków na działce o klasie gruntów II i III, których wielkość przekracza 0,5 ha – przeznaczenie gruntów na cele

⁴¹ Por.: wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2012 r. (II OSK 94/12), wyrok NSA z dnia 6 lipca 2012 r. (II OSK 996/12) oraz wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 października 2012 r. (II SA/Sz 710/12). Przed tym okresem orzecznictwo sądów kształtowało się odmiennie, por: wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 czerwca 2010 r. (sygn. akt II SA/Kr 494/10).

rolnicze wymaga zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. SKO w Radomiu uwzględniło odwołanie i uchyliło zaskarżoną decyzję. Od decyzji SKO, odwołanie do WSA w Warszawie złożył inwestor. Sąd wyrokiem z dnia 7 marca 2013 r. oddalił skargę i utrzymał w mocy decyzję SKO w Radomiu. W uzasadnieniu ww. wyroku, WSA w Warszawie stwierdził, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że ustalenie warunków zabudowy odnosi się do działki objętej wnioskiem, jako całości, nie zaś jedynie do tej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana⁴². WSA wyjaśnił także, że decyzja o warunkach zabudowy nie określa dokładnego usytuowania obiektu na działce, co ma miejsce dopiero na etapie postępowania o uzyskanie pozwolenia na budowę. Burmistrz nie podziela takiego stanowiska i w wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli NIK podtrzymał, że teren przeznaczony pod realizację budowy farmy wiatrowej nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, ponieważ części działek przeznaczone pod lokalizację elektrowni wiatrowych – położone na gruntach klasy RIII, tj. na gruntach „chronionych”, nie przekraczają 0,5 ha.

Zaznaczyć należy, że od dnia 26 maja 2013 r. weszła w życie nowelizacja⁴³ ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która nałożyła obowiązek uzyskania zgody właściwego ministra na przeznaczenie gruntów rolnych klas I-III na cele nierolnicze, niezależnie od tego, jaki obszar projektowany jest do tego przeznaczony. Przyjęcie takiego rozwiązania może jednak rodzić obawy, że w związku z takim stanowiskiem ustawodawcy, dotychczasowe plany zagospodarowania przestrzennego, mogą zostać sądownie uznane za nieważne. Sytuacja taka będzie mogła dotyczyć nawet i tych obszarów, na których elektrownie wiatrowe już funkcjonują.

Obowiązujące prawodawstwo nie rozstrzygało także w sposób jednoznaczny kwestii, czy powierzchnia farmy wiatrowej określona w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (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 SP w Złotorzy (woj. dolnośląskie), kwestia rozszerzenia zamierzenia budowlanego w stosunku do obszaru określonego w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, była przedmiotem postanowienia wydanego w analogicznej sprawie (gmina Udanin) przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 24 czerwca 2013 r.⁴⁴, oraz przedmiotem rozpoznania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 października 2013 r.⁴⁵. W myśl ww. rozstrzygnięć brak jest konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w stosunku do zamierzeń inwestycyjnych nieobjętych decyzją środowiskową, w stosunku do działek przeznaczonych m.in. na drogi dojazdowe, place manewrowe, kable światłowodowe czy też podziemną linię elektroenergetyczną.*

Z kolei jednak:

- *w SP w Radomiu (woj. mazowieckie), Starosta odmówił inwestorowi wydania decyzji o pozwoleniu na budowę elektrowni wiatrowej na działkach nr 63 i 64 w miejscowości Kolonia Seredzice w gminie Iłża. Odmowa udzielenia pozwolenia na budowę spowodowana była brakiem spójności pomiędzy treścią wniosku inwestora a decyzją Burmistrza Iłży o środowiskowych uwarunkowaniach, w której nie ujęto działki nr 63 w Kolonii Seredzice. Od przedmiotowej decyzji inwestor odwołał się do Wojewody Mazowieckiego, który uchylił w całości zaskarżoną decyzję Starosty Radomskiego i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. W kolejnej instancji jednak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w 2013 r. uchylił zaskarżoną decyzję Wojewody*

⁴² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 stycznia 2008 r. (sygn. akt II OSK 1826/06) i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 31 sierpnia 2010 r. (sygn. II SA/ld482/10) – ogłoszone w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁴³ Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 503)

⁴⁴ Postanowienie nr O405/13 znak spraw: IF-O.7840.493.2012.DL1.

⁴⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu, sygn.. akt II SA/Wr 602/13.

Mazowieckiego, a tym samym decyzja Starosty Radomskiego dotycząca odmowy wydania pozwolenia na budowę elektrowni wiatrowej – została utrzymana w mocy.

3.3.9 Prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie wydawania pozwoleń na budowę i użytkowanie elektrowni wiatrowych

W latach 2009-2013 skontrolowane starostwa powiatowe (19) wydały łącznie 470 decyzji o pozwoleniu na budowę elektrowni wiatrowych. W tym samym czasie powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego (19) wydały 110 pozwoleń na użytkowanie takich urządzeń oraz przyjęły 23 zgłoszenia o zakończeniu ich budowy.

W przypadku sześciu z 19 starostów oraz w przypadku trzech z 19 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, wystąpiły w badanym okresie nieprawidłowości przy wydawaniu odpowiednio decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, polegające w szczególności na:

- *nieterminowym wydawaniu decyzji (SP Suwałki, SP Środa Śl.), przy czym starostowie błędnie przyjmowali 65-dniowy termin na wydanie decyzji, o którym jako jedynie o sankcji kary wobec opieszałego organu stanowi art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego, zamiast prawidłowego respektowania terminów wynikających z art. 35 kpa;*
- *niepowiadamianiu stron o niedotrzymaniu terminu załatwienia sprawy, o którym mowa w art. 36 kpa (SP Suwałki, SP Złotoryja, PINB Złotoryja).*

W przypadku skontrolowanych gmin, na ogół terminowo prowadzone były postępowania administracyjne związane z procesami lokalizacji elektrowni wiatrowych. Tylko w jednym przypadku kontrola ujawniła rażącą przewlekłość prowadzonego postępowania administracyjnego, gdyż:

- *w gminie Czyżew (woj. podlaskie), w związku z postępowaniem administracyjnym w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku stwierdził prowadzenie postępowania w sposób przewlekły, z rażącym naruszeniem prawa⁴⁶. Wskazano m.in. na nieuzasadnione przerwy w działaniach organu i dwukrotne zawieszenie postępowania, wystosowanie wezwania do usunięcia braków formalnych wniosku o warunki zabudowy po nadaniu temu wnioskowi biegu, a także na zignorowanie uwzględnienia przez SKO zażalenia wnioskodawcy na niezakończony tryb sprawy.*

4. INFORMACJE DODATKOWE

4.1. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Badaniami kontrolnymi w ramach niniejszej kontroli zostało objęte: 28 gmin, po 19 starostw powiatowych i powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego – łącznie 66 jednostek. Wystąpienia pokontrolne skierowano do kierowników wszystkich skontrolowanych podmiotów. W wystąpieniach tych zawarto oceny i uwagi odnoszące się do skontrolowanej działalności oraz sformułowano łącznie 67 wniosków pokontrolnych, w szczególności w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Spośród tych wniosków do czasu sporządzenia niniejszej informacji wykonanych zostało 35, a w trakcie realizacji znajdowały się 32. W postępowaniach kontrolnych NIK uczestniczyli przedstawiciele wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska oraz inspekcji sanitarnej.

⁴⁶ Sygn. akt: II SAB/Bk 34/13.

Kierownicy sześciu kontrolowanych jednostek (SP Środa Śląska, PINB Ząbkowice Śląskie, UG Duszniki, PINB Złotoryja, UG Iłża, UG Laszki) złożyli zastrzeżenia do ocen, uwag, bądź wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, które dotyczyły głównie: (a) ocen w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu bez uzyskania zgody właściwego ministra na przeznaczenie gruntów pod budowę elektrowni wiatrowych na cele nierolnicze; (b) wydania przez wójta gminy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w stosunku do działek, których był właścicielem; (c) finansowania dokumentacji planistycznej oraz nieterminowości prowadzonych postępowań administracyjnych. W trzech przypadkach Zespoły Orzekające Komisji Rozstrzygających w Najwyższej Izbie Kontroli oddaliły zgłoszone zastrzeżenia (UG Iłża, SP Środa Śląska, UG Laszki), w dwóch przypadkach (UG Duszniki, PINB Ząbkowice Śląskie) składających zastrzeżenia kierownicy jednostek kontrolowanych otrzymali teksty jednolite wystąpień pokontrolnych, uwzględniające zapadłe orzeczenia. Natomiast w przypadku PINB w Złotoryi, Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej podjął, na wniosek składającego zastrzeżenia, uchwałę o umorzeniu postępowania odwoławczego.

O istotnych wynikach kontroli NIK poinformowała Prokuratora Rejonowego w Lipsku (woj. mazowieckie), Prokuratora Rejonowego w Jarosławiu (woj. podkarpackie) i Delegaturę Centralnego Biura Antykorupcyjnego we Wrocławiu, przekazując tym organom stosowną dokumentację w celu jej wykorzystania w prowadzonych postępowaniach, dotyczących ujawnienia ewentualnych niezgodności z prawem rozstrzygnięć administracyjnych z zakresu lokalizacji i budowy lądowych farm wiatrowych.

Ponadto, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, NIK przygotowała:

- 3 powiadomienia – w trybie art. 62a *ustawy o NIK* – do: Wojewody Wielkopolskiego (w sprawie gminy Babiak), Wojewody Zachodniopomorskiego (w sprawie gminy Darłowo) oraz do Starosty Konińskiego (w sprawie gminy Kleczew) odnośnie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych na terenie wzmiankowanych wyżej gmin;
- 1 zawiadomienie, skierowane do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w sprawie ewentualnego popełnienia wykroczenia w związku z naruszeniem przepisów art. 28 ust. 1 i art. 41 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*, w związku z kontrolą gminy Laszki.

5. ZAŁĄCZNIKI

5.1. Wykaz podmiotów skontrolowanych przez jednostki organizacyjne NIK

Lp.	Uczestnicy kontroli	Kontrolowane jednostki
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	<ol style="list-style-type: none"> 1. Urząd Gminy Suwałki 2. Urząd Gminy Przerośl 3. Urząd Gminy Czyżew 4. Starostwo Powiatowe w Suwałkach 5. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Suwałkach
2.	Delegatura NIK w Gdańsku	<ol style="list-style-type: none"> 1. Urząd Gminy Kobylnica 2. Starostwo Powiatowe w Słupsku 3. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Słupsku 4. Urząd Gminy Wicko 5. Starostwo Powiatowe w Lęborku 6. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Lęborku
3.	Delegatura NIK w Katowicach	<ol style="list-style-type: none"> 1. Urząd Gminy Lelów 2. Starostwo Powiatowe w Częstochowie 3. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Częstochowie
4.	Delegatura NIK w Łodzi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Urząd Gminy Wróblew 2. Starostwo Powiatowe w Sieradzu 3. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Sieradzu
5.	Delegatura NIK w Poznaniu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Urząd Gminy Kleczew 2. Starostwo Powiatowe w Koninie 3. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Koninie 4. Urząd Gminy Babiak 5. Starostwo Powiatowe w Kole 6. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kole
6.	Delegatura NIK w Rzeszowie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Urząd Gminy Rymanów 2. Urząd Gminy Dukla 3. Starostwo Powiatowe w Krośnie 4. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krośnie 5. Urząd Gminy Laszki 6. Urząd Gminy Orły 7. Urząd Gminy Żurawica 8. Starostwo Powiatowe w Przemyślu 9. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Przemyślu
7.	Delegatura NIK w Szczecinie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Urząd Gminy Darłowo 2. Urząd Gminy Postomino 3. Starostwo Powiatowe w Sławnie 4. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Sławnie 5. Urząd Gminy Białogard 6. Starostwo Powiatowe w Białogardzie 7. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Białogardzie 8. Urząd Gminy Dygowo 9. Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu 10. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kołobrzegu
8.	Delegatura NIK w Warszawie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Urząd Gminy Iłża 2. Urząd Gminy Czerwin 3. Starostwo Powiatowe w Radomiu 4. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Radomiu
9.	Delegatura NIK we Wrocławiu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Urząd Gminy Udanin 2. Starostwo Powiatowe w Środzie Śląskiej 3. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Środzie Śląskiej 4. Urząd Gminy Ciepłowydy

Lp.	Uczestnicy kontroli	Kontrolowane jednostki
		5. Starostwo Powiatowe w Ząbkowicach Śląskich 6. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Ząbkowicach Śląskich 7. Urząd Gminy Zagrodno 8. Starostwo Powiatowe w Złotoryi 9. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Złotoryi 10. Urząd Gminy Duszniki (woj. wielkopolskie)
10.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	1. Urząd Miejski w Rzepinie 2. Urząd Miejski w Słubicach 3. Starostwo Powiatowe w Słubicach 4. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Słubicach 5. Urząd Miejski w Świebodzinie 6. Starostwo Powiatowe w Świebodzinie 7. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Świebodzinie 8. Urząd Miejski w Koźuchowie 9. Starostwo Powiatowe w Nowej Soli 10. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Nowej Soli

5.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.),
3. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.),
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.),
5. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.),
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.),
7. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 Nr 80, poz. 526 ze zm.),
8. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267),
9. 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 2013 r., poz. 1235 ze zm.),
10. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.),
11. Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 503),
12. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.),
13. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.),
14. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.),
15. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.),
16. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 706),
17. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 651 ze zm.),
18. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. UE L 09.140.16.),
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisk (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.),
20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r., poz. 112),
21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000 (Dz. U. Nr 77, poz. 510 ze zm.),
22. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (Dz. U. Nr 217, poz. 1833 ze zm.),
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody (Dz. U. Nr 206, poz. 1291),
24. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz. U. Nr 192, poz. 1883),
25. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1298),

26. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 10 października 2013 r. w sprawie rodzajów i ilości substancji niebezpiecznych, których znajdowanie się w zakładzie decyduje o zaliczeniu go do zakładu o zwiększonym ryzyku albo zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 1479),
27. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).

5.3. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

URZĘDY GMIN

L.p.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko/funkcja
woj. podlaskie		
1	UG Przerośl	Sławomir Renkiewicz (wójt)
2	UG Suwałki	Tadeusz Chołko (wójt)
3	UM Czyżew	Anna Bogucka (burmistrz)
woj. pomorskie		
4	UG Wicko	Dariusz Waleśkiewicz (wójt)
5	UG Kobylnica	Leszek Kuliński (wójt)
woj. śląskie		
6	UG Lelów	Jacek Lupa (wójt)
woj. łódzkie		
7	UG Wróblew	Tomasz Woźniak (wójt)
woj. wielkopolskie		
8	UG Kleczew	Marek Wesołowski (burmistrz)
9	UG Babiak	Wojciech Chojnowski (wójt)
10	UG Duszniki	Adam Woropaj (wójt)
woj. podkarpackie		
11	UG Rymanów	Wojciech Farbaniec (burmistrz)
12	UG Dukła	Marek Bórak (burmistrz)
13	UG Laszki	Adam Grenda (wójt)
14	UG Orły	Bogusław Sławicki (wójt)
15	UG Żurawica	Janusz Szabaga (wójt)
woj. zachodniopomorskie		
16	UG Darłowo	Franciszek Kurpacz (wójt)
17	UG Postomino	Janusz Bojkowski (wójt)
18	UG Dygowo	Marek Zawadzki (wójt)
19	UG Białogard	Maciej Niechciał (wójt)
woj. mazowieckie		
20	UG Czerwin	Ryszard Gocłowski (wójt)
21	UG Iłża	Andrzej Moskwa (burmistrz)
woj. dolnośląskie		
22	UG Udanin	Teresa Olkiewicz (wójt)
23	UG Ciepłowody	Jan Bajtek (wójt)
24	UG Zagrodno	Mieczysław Słonina (wójt)
woj. lubuskie		
25	UM Świebodzin	Dariusz Bekisz (burmistrz)
26	UM Kożuchów	Andrzej Ogrodnik (burmistrz)
27	UM Słubice	Tomasz Ciszewicz (burmistrz)
28	UM Rzepin	Andrzej Skałuba (burmistrz)

STAROSTWA POWIATOWE

L.p.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko starosty
woj. podlaskie		
1	SP Suwałki	Szczepan Ołdakowski
woj. pomorskie		
2	SP Słupsk	Sławomir Ziemianowicz
3	SP Lębork	Wiktor Tyburski
woj. śląskie		
4	SP Częstochowa	Andrzej Kwapisz
woj. łódzkie		
5	SP Sieradz	Dariusz Olejnik
woj. wielkopolskie		
6	SP Konin	Małgorzata Waszak
7	SP Koło	Wieńczysław Oblizajek
woj. podkarpackie		
8	SP Krosno	Jan Juszcak
9	SP Przemyśl	Jan Pączek
woj. zachodniopomorskie		
10	SP Sławno	Wojciech Wiśniowski
11	SP Kołobrzeg	Tomasz Tamborski
12	SP Białogard	Tomasz Hynda
woj. mazowieckie		
13	SP Radom	Mirosław Ślifirczyk
woj. lubuskie		
14	SP Słubice	Andrzej Bycka
15	SP Świebodzin	Zbigniew Szumski
16	SP Nowa Sól	Józef Suszyński
woj. dolnośląskie		
17	SP Środa Śląska	Sebastian Robert Burdzy
18	SP Ząbkowice Śl.	Roman Fester
19	SP Złotoryja	Ryszard Raszkievicz

POWIATOWE INSPEKTORATY NADZORU BUDOWLANEGO

L.p.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko powiatowego inspektora nadzoru budowlanego
woj. podlaskie		
1	PINB w Suwałkach	Ryszard Szczęsny
woj. pomorskie		
2	PINB w Słupsku	Małgorzata Klemińska
3	PINB w Lęborku	Małgorzata Biela
woj. śląskie		
4	PINB w Częstochowie	Bogdan Anioł
woj. łódzkie		
5	PINB w Sieradzu	Janusz Antczak
woj. wielkopolskie		
6	PINB w Koninie	Elżbieta Olszowska
7	PINB w Kole	Izabela Augustyniak
woj. podkarpackie		
8	PINB w Krośnie	Alicja Buczek
9	PINB w Przemyślu	Kazimierz Bartczak
woj. zachodniopomorskie		
10	PINB w Sławnie	Jolanta Jabłońska
11	PINB w Kołobrzegu	Danuta Jabłońska
12	PINB w Białogardzie	Tadeusz Wycech
woj. mazowieckie		
13	PINB w Radomiu	Andrzej Skórnicki
woj. lubuskie		
14	PINB w Słubicach	Jan Gielement
15	PINB w Nowej Soli	Maciej Piosik
16	PINB w Świebodzinie	Władysław Rudowicz
woj. dolnośląskie		
17	PINB w Środa Śląskiej	Mieczysław Knappek
18	PINB w Ząbkowicach Śl.	Wiesława Sarkowska-Michalik
19	PINB w Złotoryi	Ryszard Poryczyński

5.4. Wykaz organów i osób, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent RP
2. Marszałek Sejmu
3. Marszałek Senatu
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Minister Finansów
9. Minister Środowiska
10. Minister Gospodarki
11. Minister Infrastruktury i Rozwoju
12. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
13. Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
14. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
15. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
16. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
17. Sejmowa Komisja Infrastruktury
18. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
19. Senacka Komisja Środowiska
20. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
21. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
22. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
23. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych
24. Prezes Urzędu Dozoru Technicznego
25. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
26. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
27. Członkowie Kolegium NIK