

Ocena kontrolowanej działalności budowy farmy wiatrowej

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 nieściśności 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 aktyw-

ności gospodarczej oraz ewentualnego sformułowania wniosków w przedmiocie zmian obowiązujących przepisów, bądź utrwalonej praktyki.

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 korupcyjnych 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 [ustawa o NIK], 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 w zakresie wytwarzania energii z OZE. Przedmiotowa kontrola nie obejmowała natomiast kwestii przestrzenno-lokalizacyjnych i prawno-budowlanych elektrowni wiatrowych. Tym samym niniej-

sza 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.

PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

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 sprzeciw. 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, na-

wet w sytuacji licznych protestów dotyczących lokalizacji farm wiatrowych, nie zdecydowała się na zorganizowanie referendum w tej sprawie, mimo że taką formę rozstrzygnięcia dopuszczały przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Decyzje w imieniu społeczności lokalnych w tym zakresie, podejmowane były wyłącznie na sesjach rad gmin przez radnych. Skontrolowane gminy umożliwiły wprowadzić 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.

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 gmin, 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 obowiązkowi radnych. Stały także w sprzeczności z normami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego. 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.

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 gminy. 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 korupcjogenny.

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.

5. Służby dozoru technicznego nie interesowały się bezpieczeństwem funkcjonowania urządzeń technicznych elektrowni wiatrowych. Powiatowi 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 użytkowania zasadniczej, technicznej części elektrowni wiatrowych pozostawała i pozostaje poza zainteresowaniem jakichkolwiek

organów inspekcyjnych państwa.

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.

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 in-

westorom 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.

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 niejednorodną wykładnią pojęcia „zwartego obszaru projektowanego”, którym posługiwała się ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. 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 niejednorodnej linii orzeczniczej sądów, istnieje ryzyko wzruszenia ważności planów zagospodarowania przestrzennego gmin, uchwalonych przed wejściem w życie tej regulacji [Por: wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 czerwca 2010 r.]

- niejednorodnie 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.

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 prowadze-

nia, w tym opóźnienia i nieprawidłowości, nieskutkujące jednak negatywną oceną ich działań. Taką ocenę sformułowano w przypadku jednej gminy (Gmina Czyżew - na 29 skontrolowanych), gdzie postępowania o ustalenie warunków środowiskowych i warunków zabudowy prowadzone były w sposób opieszale i przewlekły.

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 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,
- 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, 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,

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

Ministra Środowiska o rozważenie pod-

jęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie:

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

Bibliografia:

Ustawa o NIK; Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.

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).

Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

Dz. U. z 2012 r., poz. 1468.

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

Informacja źródłowa:

Najwyższa Izba Kontroli - Warszawa
www.nik.gov.pl

