

Rozdział I. Kontrowersje wokół lokalizacji farm wiatrowych – uwagi na tle raportu Najwyższej Izby Kontroli

*Wiesław Pływaczewski*¹

§ 1. Uwagi wstępne

W wyniku kontroli przeprowadzonej w latach 2009–2013 przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK), dotyczącej oceny zasadności lokalizacji farm wiatrowych, stwierdzono wiele istotnych nieprawidłowości². Niektóre z nich wyczerpywały również znamiona przestępstw, co skutkowało skierowaniem odpowiednich zawiadomień do prokuratury³. Zastanawiające jest, że żadna ze skontrolowanych gmin, nawet w sytuacji pojawienia się licznych protestów dotyczących lokalizacji farm wiatrowych, nie zdecydowała się na zorganizowanie referendum w sprawie spornych inwestycji. Przypomnieć należy, że taką formę rozstrzygnięcia sporów dopuszczają przepisy SamGminU. Okazuje się, że w większości przypadków decyzje w imieniu społeczności lokalnych w tym zakresie podejmowane były wyłącznie na sesjach rad gmin przez radnych. Jak podkreśla się w raporcie: „Skontrolowane gminy umożliwiły wprawdzie mieszkań-

¹ Prof. zw. dr hab. *Wiesław Pływaczewski* – kierownik Katedry Kryminologii i Polityki Kryminalnej, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

² Informacja NIK o wynikach kontroli „Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych”, Warszawa 2014, s. 10, 27, https://www.nik.gov.pl/plik/id,7128,v,artykul_10186.pdf (dostęp: 20.2.2016 r.). Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. Uzasadnieniem podjęcia kontroli były wnioski i interwencje parlamentarzystów skierowane do Prezesa NIK, a także doniesienia mediów i organizacji społecznych wskazujące potrzebę dokonania przez NIK wiarygodnej analizy i oceny procesów związanych z lokalizacją i budową farm wiatrowych.

³ W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK złożyła zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa do dwóch prokuratur rejonowych, w jednym przypadku materiał pokontrolny został przesłany do Delegatury CBA we Wrocławiu.

com 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 decyzji⁴. Szczególnie niepokojące jest również to, że w niektórych skontrolowanych gminach elektrownie wiatrowe lokalizowane były na gruntach należących do osób pełniących funkcję organów gminy bądź zatrudnionych w gminnych jednostkach organizacyjnych. Chodzi tu o radnych, burmistrzów, wójtów czy też pracowników urzędów gmin, tj. osoby, które jednocześnie w imieniu gminy uczestniczyły w podejmowaniu bądź podejmowały decyzje co do lokalizacji inwestycji. Sytuacje takie, zdaniem kontrolujących, stwarzały realne zagrożenie wystąpienia zjawisk o charakterze korupcyjnym⁵. Na marginesie należy zauważyć, że na portalach internetowych coraz częściej pojawiają się informacje na temat podejrzanych powiązań przedstawicieli lokalnych władz z osobami kojarzonymi z tzw. lobby wiatracznym. Dodatkowo, z punktu widzenia obowiązującego prawa, działania takie uchybiały przepisom SamGminU, a w szczególności – obowiązkom radnych. Stały one także w sprzeczności z normami KPA. Należy jednak zauważyć, że w przypadku radnych, którzy nie wyłączyli się z głosowania w trybie art. 25a SamGminU, w sprawie dotyczącej bezpośrednio ich interesu prawnego ustawodawca nie przewidział jakichkolwiek sankcji o charakterze dyscyplinującym lub karnym z tytułu naruszenia tej normy prawnej. Zdaniem kontrolujących problem ten wymaga pilnego rozwiązania przez zmiany prawa w tym zakresie. Okazuje się również, że w większości skontrolowanych gmin, zgoda organów gmin na lokalizację elektrowni wiatrowych była uzależniona od sfinansowania przez inwestorów dokumentacji planistycznej lub przekazania na rzecz gminy darowizny. Zgodnie z obowiązującymi przepisami tego rodzaju wydatek powinien być pokryty z budżetu gminy. Przyjmuje się bowiem, że finansowanie w ten sposób zadań własnych gminy może być źródłem wystąpienia konfliktu interesów między oczekiwaniami inwestorów a obiektywnymi – z punktu widzenia gminy i lokalnych społeczności – rozwiązaniami planistycznymi. Tak ukształ-

⁴ Informacja NIK o wynikach kontroli, s. 16–17. Jak podaje *K.A. Worobiec*, w 2014 r. zarejestrowano 525 miejsc, gdzie trwają protesty przeciwko planom lokalizowania turbin wiatrowych zbyt blisko siedzib ludzkich lub na obszarach wyróżniających się wyjątkowymi walorami krajo-
brazowymi (*K.A. Worobiec*, „Mazury – Cud Natury” z wiatrakami w tle, *Dziki Życie* 2014, Nr 7–8, s. 22).

⁵ *Ibidem*, s. 19–20.

towane relacje na styku interesu publicznego i prywatnego stanowiły, zdaniem NIK, mechanizm korupcyjny⁶.

§ 2. Wpływ turbin wiatrowych na zdrowie ludzi

W powołanym raporcie zauważono jednocześnie, że polskie prawo nie określa w jednostkach długości bezpiecznego usytuowania elektrowni wiatrowych. Rozwiązania przyjęte w tym zakresie w innych państwach UE nie są jednolite. Usytuowanie turbin wiatrowych w stosunku do siedzib ludzkich określa się najczęściej odległością wyrażoną w metrach, a niekiedy również poziomem dopuszczalnego hałasu. Należy zauważyć, że w Polsce odległość elektrowni wiatrowej od zabudowań, w szczególności tych zamieszkałych przez ludzi, warunkowana jest przede wszystkim dopuszczalnym poziomem hałasu. Jednakże obowiązujące przepisy regulujące metodologię pomiaru emisji hałasu nie gwarantują miarodajnej oceny uciążliwości tego typu urządzeń. Jak podkreślają eksperci, wynika to z przyjętej praktyki polegającej na wykonywaniu niezbędnych pomiarów 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. Praktyka potwierdza jednakże, że w takich warunkach pomiary nie są dokonywane.

Pośród innych odnotowanych przez kontrolerów NIK zastrzeżeń oraz propozycji dotyczących procedur instalowania i funkcjonowania farm wiatrowych na szczególną uwagę zasługuje problem braku przepisów, które określałyby dopuszczalne normy dotyczące innych potencjalnych zagrożeń, m.in. infradźwięków oraz efektów stroboskopowych. Te pierwsze to z fizycznego punktu widzenia wszystkie dźwięki poniżej progu słyszalności, tj. 20 Hz. Jak zauważają eksperci, jest to trochę nieścisłe twierdzenie, ponieważ przy dostatecznie wysokich poziomach ciśnienia akustycznego infradźwięki odbierane są przez ucho i układ przedsionkowy. W niektórych opracowaniach za górną granicę infradźwięków przyjęto 16 Hz. Ostatecznie ta rozbieżność została uporządkowana przez wprowadzenie odpowiednich norm. Według nieaktualnej już polskiej normy PN-86/N-01338:1986 infradźwiękami nazywano dźwięki lub hałas, którego widmo częstotliwościowe zawarte jest w zakresie od 2 Hz do 16 Hz. W znowelizowanej normie PN-Z-01338:2010 określono zakres hałasu

⁶ B. Hołyst, *Korupcja jako plaga społeczna*, s. 24–41; zob. też J.W. Wójcik, *Kryminologia*, s. 261–275.

infradźwiękowego dla dźwięków z przedziału od 1 Hz do 20 Hz. Natomiast według ISO 7196 infradźwiękami nazywamy dźwięki lub hałas, którego widmo częstotliwościowe zawarte jest w zakresie od 1 Hz do 20 Hz⁷. Z kolei wspomniany wcześniej efekt stroboskopowy występuje, gdy poruszające się ciało oświetlane jest migającym światłem. W przypadku ruchu obrotowego ciała lub ciała o powtarzającym się wzorze następuje nieprawidłowe wrażenie zwolnienia, pozornego zatrzymania, a nawet odwrócenia kierunku ruchu. Obracające się łopaty wirnika turbiny wiatrowej rzucają na otaczający je teren cień, powodując tzw. efekt migotania cieni, nazywany również niesłusznie efektem stroboskopowym. Z efektem migotania cieni mamy do czynienia głównie w krótkich okresach dnia, w godzinach porannych i popołudniowych, gdy nisko położone na niebie słońce świeci zza turbiny, a cienie rzucane przez łopaty wirnika są mocno wydłużone. Jest on szczególnie zauważalny w okresie zimowym, kiedy to kąt padania promieni słonecznych jest stosunkowo mały. Naukowcy są zgodni, że migotanie o częstotliwości powyżej 2,5 Hz, zwane efektem stroboskopowym, może być dla człowieka uciążliwe. Ale tylko u 5% osób chorych na epilepsję, które poddano badaniu wpływu migotania światła na samopoczucie, częstotliwości w zakresie 2,5–3 Hz wywołały negatywne efekty. U większości osób reakcja ze strony organizmu pojawia się przy wielokrotnie wyższych częstotliwościach, rzędu 16–25 Hz. Zdaniem *British Epilepsy Association* (Brytyjskiego Stowarzyszenia Epilepsji) nie ma żadnych dowodów na to, że zjawisko migotania cieni, którego źródłem jest farma wiatrowa, może wywoływać ataki epilepsji. Maksymalne częstotliwości migotania wywołanego przez współczesne turbiny wiatrowe nie przekraczają bowiem 1 Hz, czyli znajdują się dużo poniżej progowej wartości 2,5 Hz, i nie powinny być odbierane jako szkodliwe. Z tego powodu uprawnione instytucje państwa nie wykonywały we wskazanym zakresie badań oddziaływania farm wiatrowych na środowisko⁸.

Na tle przedstawionych faktów poważnym wyzwaniem, wymagającym zainicjowania debaty społecznej, jest zdrowie osób narażonych na oddziaływanie elektrowni wiatrowych⁹. Obecnie na całym świecie prowadzone są badania na ten temat. Na przykład, amerykańska badaczka *N. Pierpont* wyodrębniła

⁷ Zob. http://www.eko-pomiar.com.pl/Halas_turbin_wiatrowych/baza_wiedzy/pdf/13.pdf (dostęp: 20.2.2016 r.).

⁸ Zob. <http://www.oddzialywaniawiatrakow.pl/oddzia%C5%82ywaniawiatrak%C3%B3w,menu,49,74.html> (dostęp: 9.2.2016 r.).

⁹ Zob. *R. Socha*, Polsko-polskie wojny z wiatrakami, *Polityka* 2011, Nr 39, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1519698,2,energetyka-wiatrowa-w-polsce.read> (dostęp: 9.2.2016 r.).

na podstawie zespołu powtarzających się objawów nową jednostką chorobową – syndrom turbiny wiatrowej. Choroba ta charakteryzuje się zaburzeniami snu, bólami i zawrotami głowy, szumem lub uciskiem w uszach, różnego rodzaju zawrotami głowy, nudnościami, pogorszeniem ostrości widzenia, tachykardią, rozdrażnieniem oraz problemami z koncentracją i pamięcią. Dodatkowo też mogą towarzyszyć jej inne objawy, m.in. polegające na popadaniu w stany lękowe, które są związane z doznaniem wewnętrznego pulsowania lub drżenia, zarówno w ciągu dnia, jak i w czasie snu¹⁰. Ważne jest, że wspomniane stany ustępowały po opuszczeniu miejsca zamieszkania, natomiast pojawiały się ponownie po powrocie do miejsc sąsiadujących z turbinami. Wydaje się, że problem turbin wiatrowych w Polsce, podobnie jak ma to miejsce w Holandii czy też w Stanach Zjednoczonych, w niedalekiej przyszłości, stanie się przedmiotem coraz bardziej zdecydowanych roszczeń osób poszkodowanych skutkami działalności spornych inwestycji. Wspomniane zastrzeżenia powodują, że lokalne społeczności zagrożone konsekwencjami lokalizowania farm wiatrowych podejmują, mimo usilnej agitacji prowadzonej przez inwestorów i wynajmowane przez nich agencje PR, zdecydowane akcje sabotujące próby instalowania turbin wiatrowych.

§ 3. Farmy wiatrowe a prawo budowlane

Do ubocznych skutków kontrowersyjnych lokalizacji farm wiatrowych należy także zaliczyć spadek cen nieruchomości znajdujących się w sąsiedztwie turbin, a w konsekwencji – upadek lokalnej ekoturystyki oraz zmniejszenie się zatrudnienia. Ten ostatni aspekt jest na tyle istotny, że większość kwestionowanych lokalizacji dotyczy obszarów ubogich, dla których załamanie się sektora turystycznego na skutek nieprzemyślanych decyzji lokalizacyjnych związanych z turbinami wiatrowymi oznacza dodatkowy wzrost bezrobocia. Nie mniej poważnym wyzwaniem cywilizacyjnym dla obecnych i przyszłych pokoleń może być również problem recyklingu wyeksploatowanych turbin, a także dodatkowych kosztów związanych z utrzymaniem dróg dojazdowych do farm

¹⁰ N. Pierpont, Syndrom turbin wiatrowych. Hałas, migotanie cienia a zdrowie, 2006, www.stowiatrakom.eu (dostęp: 9.2.2016 r.). Należy jednakże zauważyć, że uzyskane wyniki nie zyskały pełnej akceptacji. Krytycy eksponowali wątpliwości co do zastosowanej metody badawczej, uznając, że zbyt mała liczba zbadanych pacjentów nie daje podstaw do formułowania szerszych wniosków. W celu zweryfikowania uzyskanych wyników postulowano też przeprowadzenie wszechstronnych i powszechnych badań, w tym także badań epidemiologicznych.

oraz zapewnieniem ich bezpieczeństwa (pożary, urywanie się fragmentów turbin itd.). Na przykład w Wielkiej Brytanii problemy ponoszenia dodatkowych kosztów funkcjonowania turbin wiatrowych stają się poważnym wyzwaniem dla lokalnych samorządów, na co zwrócił uwagę w jednym ze swoich wystąpień ksiądz *Jerzy*, podkreślając potrzebę racjonalizowania podejmowanych zobowiązań związanych z funkcjonowaniem spornych instalacji. Jak na razie problem ten w ofertach koncernów wiatracznych jest skrzętnie pomijany bądź wręcz bagatelizowany¹¹.

Kontrolerzy NIK odnotowali również, że 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 definiują bowiem, jakie elementy mechaniczne (generatory, rotory z gondolą, wirniki, skrzynie biegów, transformatory czy łopaty śmigła) powinny podlegać kontroli właściwych służb. Oznacza to, że kwestia zapewnienia bezpiecznego użytkowania zasadniczej, technicznej części elektrowni wiatrowych pozostaje poza zainteresowaniem jakichkolwiek organów inspekcyjnych państwa.

Kolejny poważny problem dotyczy kategoryzowania farm wiatrowych. Należy bowiem zauważyć, że 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 ujmowano je bądź jako „wolno stojące kominy i maszty” bądź „sieci elektroenergetyczne”, a niejednokrotnie też jako „inne budowle”. Takie niedostosowanie prawa powodowało, że organy nadzoru budowlanego w sposób rozbieżny i niejednolity warunkowały inwestorom dopuszczenie do użytkowania. Ostatecznie 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 kontrolerów NIK wzniesienie elektrowni wiatrowej powinno zawsze wiązać się z wydaniem pozwolenia na użytkowanie.

¹¹ Zob. W. Pływaczewski, *Turystyka i jej wpływ na zanieczyszczenie*, s. 95 i n.

§ 4. Farmy wiatrowe a ochrona środowiska naturalnego

Niewątpliwie jednym z poważniejszych wyzwań, z którymi stykają się zarówno inwestorzy, jak i organy wydające zezwolenia na lokalizację farm wiatrowych, jest pogodzenie interesu gospodarczego z ograniczeniami wynikającymi z pryncypiów ochrony dziedzictwa przyrodniczego. Podkreśla się bowiem, że brak jednoznaczności przepisów i jednolitości orzecznictwa oraz doktryny powoduje rozbieżności w interpretacji i stosowaniu przepisów prawnych dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych na obszarach i gruntach podlegających ochronie. W konsekwencji sytuacja taka sprzyja różnego rodzaju patologiom, w tym lokalizowaniu elektrowni wiatrowych na obszarach o istotnych walorach krajobrazowych i przyrodniczych. Dotychczasowe nieprecyzyjne przepisy umożliwiały inwestorom lokalizowanie elektrowni wiatrowych w takich miejscach (np. na obszarze chronionego krajobrazu), pomimo że tego rodzaju inwestycje wzbudzały wiele kontrowersji i protestów społeczności lokalnych. Ponadto w odniesieniu do trzech kontrolowanych gmin kontrolerzy stwierdzili także naruszenie przepisów prawa. Tego rodzaju przypadki odnotowano m.in.:

- 1) w gminie Przerośl (woj. podlaskie) – w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z 2008 r. 1 z 6 elektrowni wiatrowych farmy „Taciewo” (o wysokości 150 m) została zlokalizowana i w rezultacie wybudowana w Obszarze Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny”, ustanowionego rozporządzeniem Nr 6/91 Wojewody Suwalskiego z 2.5.1991 r. w sprawie zasad gospodarki przestrzennej na obszarach chronionego krajobrazu i wokół jezior województwa suwalskiego;
- 2) w gminie Suwałki (woj. podlaskie) – część elektrowni wiatrowych Zespołu Elektrowni Wiatrowych „Suwałki” (co najmniej 9 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;

- 3) w gminie Babiak (woj. wielkopolskie) – w latach 2010–2013 realizowano 3 postępowania o wydanie decyzji środowiskowych na budowę w rejonie Zakrzewa kolejnych 10 elektrowni wiatrowych, w granicach Goplańsko-Kujawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, predysponowanego do uprawiania wszelkich form turystyki i wypoczynku¹².

W celu wyeliminowania odnotowanych w trakcie kontroli nieprawidłowości NIK zaleciła pilne podjęcie działań m.in. w zakresie sposobów finansowania dokumentacji planistycznej gmin związanych z budową elektrowni wiatrowych, co wymagałoby ewentualnych zmian art. 9 ust. 2, art. 13, 15 ust. 1 i art. 21 PlanZagospU oraz art. 51 ust. 1 DostŚrodInfU. Podobne zalecenia dotyczą: 1) opracowania jednolitej metodologii pomiaru emisji hałasu generowanego przez elektrownie wiatrowe; 2) skutecznego ograniczenia możliwości lokalizowania elektrowni wiatrowych na obszarach przyrodniczo chronionych; 3) respektowania odpowiedzialności z powodu niewyłączenia się radnego z głosowania w sprawie dotyczącej jego interesu prawnego; 4) ustalenia podstawy prawnej dopuszczającej do użytkowania elektrowni wiatrowej; 5) objęcia nadzorem technicznym eksploatacji turbin wiatrowych.

Jednocześnie NIK uznała za konieczne wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie:

- 1) nowelizacji art. 55 PrBud przez wprowadzenie wymogu uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie elektrowni wiatrowej przed przystąpieniem do jej użytkowania;
- 2) uzupełnienia załącznika Nr 1 do PrBud przez dokonanie klasyfikacji elektrowni wiatrowej według kategorii obiektu budowlanego, współczynnika kategorii obiektu (k), współczynnika wielkości obiektu (w);
- 3) nowelizacji art. 25a SamGminU w celu wprowadzenia odpowiedzialności radnych za naruszenie tego przepisu;
- 4) określenia dopuszczalnej odległości lokalizacji farm wiatrowych od siedlisk i zabudowań ludzkich;
- 5) nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z 7.12.2012 r. w sprawie rozdzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu

¹² Informacja NIK o wynikach kontroli, s. 10 i 27. Przeprowadzone kontrole to pokosie wniosku posła *Jarosława Zielińskiego* (PiS), który w połowie lutego 2013 r. skierował m.in. do CBA i NIK wnioski dotyczące „praktyki nielegalnego przyjmowania przez niektóre gminy środków finansowych od inwestorów planujących budowę elektrowni wiatrowych”. We wniosku poseł wymienił 7 gmin Suwalszczyzny (Przerośl, Krasnopol, Suwałki, Bakalarzewo, Filipów, Puńsk i Jełniewo), gdzie mogło, jego zdaniem, dojść do tzw. sponsoringu – zob. <http://naszdzienik.pl/polska-kraj/89785,cba-w-wiatrakach.html> (dostęp: 12.2.2016 r.).

(Dz.U. z 2012 r. poz. 1468) przez objęcie tym nadzorem funkcjonujących farm wiatrowych¹³.

Adresatem dwóch wniosków jest również Minister Środowiska. Przede wszystkim chodzi o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w zakresie zmiany rozporządzenia Ministra Środowiska z 14.6.2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 112), przez określenie dopuszczalnych poziomów hałasu infradźwiękowego w środowisku. Ponadto kontrolujący uznali za zasadne określenie metodologii oceny poziomu hałasu emitowanego przez elektrownie wiatrowe w czasie ich optymalnej eksploatacji¹⁴.

Przykładem pozytywnej reakcji na próby niekontrolowanego zawłaszczania historycznej i przyrodniczej przestrzeni wizualnej może być apel Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego adresowany do podległych mu samorządowców, w którym przestrzega on przed negatywnym wpływem elektrowni wiatrowych na środowisko naturalne. W dokumencie tym podkreśla się m.in., że: „[...] Szybki rozwój energetyki wiatrowej na Warmii i Mazurach stanowi zagrożenie dla unikalnego w skali europejskiej bogactwa ziemi, jezior i lasów. Jesteśmy blisko roztrwonienia dóbr natury naszego regionu z powodu niekontrolowanej i bezplanowej ekspansji tych inwestycji. Prowadzimy obecnie 230 postępowań o wydanie decyzji środowiskowych na budowę elektrowni wiatrowych na Warmii i Mazurach. Jeśli dojdzie do ich realizacji, krajobraz regionu zmieni się po ustawieniu 1100 wiatraków. Ich gęsta sieć na wiele lat zaburzy ład przestrzenny i krajobraz najpiękniejszego zakątka Polski i bezcennej enklawy ekologicznej Europy. Rozwijając energetykę opartą na źródłach odnawialnych, nie możemy ignorować zagrożeń i ograniczeń, wiążących się z takimi inwestycjami. Pamiętajmy, że siłownie wiatrowe mają wpływ na środowisko życia i rodzimej awifauny. Hałas szkodzi zdrowiu ludzi, pod śmigłami wiatraków masowo giną ptaki, a to zaledwie część skutków oddziaływania na otoczenie [...]”¹⁵.

¹³ Informacja NIK o wynikach kontroli, s. 12.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Zob. P. Skrzat, *Apel do gmin*, s. 2.

§ 5. Rola organizacji pozarządowych

Ważną rolę w zakresie ujawniania nieprawidłowości związanych z lokalizacją farm wiatrowych odgrywają organizacje pozarządowe¹⁶. Do nich niewątpliwie należy zliczyć Europejską Platformę Przeciwników Farm Wiatrowych (ang. *European Platform Against Windfarms* – EPAW)¹⁷. Głównym celem stowarzyszenia jest obrona interesów jego członków w sytuacji, gdy wchodzi w spór z budującym elektrownię wiatrową, obrona flory i fauny oraz krajobrazu przed szkodliwym działaniem farm wiatrowych. Ponadto organizacja ta walczy ze skutkami szkodliwego oddziaływania farm na turystykę, gospodarkę, jakość życia mieszkańców, a także wartość przejmowanych przez inwestorów nieruchomości oraz zdrowie. Stowarzyszenie neguje rozwój farm wiatrowych jako skutecznego narzędzia do rozwiązywania problemów klimatycznych lub gospodarczych człowieka i planety. Organizacja ta skierowała m.in. wniosek do Komisji Europejskiej o przyjęcie moratorium w sprawie instalacji farm wiatrowych¹⁸. Niemiecki oddział EPAW przygotował specjalny raport w sprawie oddziaływania turbin wiatrowych na środowisko, jego autorzy stwierdzają w nim m.in.: „[...] Na całym świecie, ofiary farm wiatrowych i ekolodzy podnoszą te same problemy jak w Niemczech, są to przede wszystkim:

- 1) niszczenie dzikiej przyrody (zwłaszcza ptaków i nietoperzy) i ich środowiska;
- 2) utrata naturalnego środowiska i dziedzictwa kulturowego;
- 3) konflikty w społecznościach z groźbami skierowanymi do przedstawicieli kampanii antywiatrakowych;
- 4) utrata praw obywatelskich, takich jak wolność wypowiedzi i przeprowadzania konsultacji;
- 5) korupcja i wszechobecny wpływ lobby farm wiatrowych;
- 6) utrata wartości nieruchomości;
- 7) presja na ludność wywierana przez lobby farm wiatrowych, polityków i media;
- 8) straty finansowe w działalności turystycznej i hodowli bydła;
- 9) «wyciszenie» – (przekupywanie) organizacji ochrony przyrody przez lobby farm wiatrowych poprzez darowizny i sponsoring;

¹⁶ Zob. W. Pływaczewski, *Organizacje pozarządowe*, s. 265–288.

¹⁷ R. Socha, *Polsko-polskie*, s. 35.

¹⁸ Zob. <http://www.epaw.org> (dostęp: 14.2.2016 r.).

- 10) subwencje dla przemysłu farm wiatrowych, które przyczyniają się do wzrostu cen energii;
- 11) propagatorzy energii wiatrowej okłamujący władze samorządowe i przyszłych sąsiadów farm wiatrowych;
- 12) obniżenie jakości życia z powodu hałasu, migotania cieni i zaburzenia krajobrazu;
- 13) zniesławianie i dyskryminacja przeciwników farm wiatrowych;
- 14) zachłanność bez ograniczeń ze strony niektórych właścicieli, operatorów farm wiatrowych oraz skorumpowanych radnych;
- 15) ustawy o energii odnawialnej, które faworyzują kilku spekulantów zamiast chronić interes społeczny;
- 16) nawołuje się fałszywie społeczeństwo w imię ochrony klimatu do życia w sąsiedztwie turbin wiatrowych;
- 17) problemy zdrowotne spowodowane hałasem i infradźwiękami¹⁹.

Należy zauważyć, że również w Polsce przeciwnicy niekontrolowanych lokalizacji farm wiatrowych prowadzą coraz szerszą działalność edukacyjną, promując, za pośrednictwem ogólnopolskiego serwisu informacyjnego STOPwiatrakom.eu, inicjatywy podejmowane na rzecz ochrony dziedzictwa krajobrazowego²⁰. Jako przykład tego rodzaju działań można przywołać propozycje zgłaszane przez Stowarzyszenie na Rzecz Ochrony Krajobrazu Kulturowego Mazur „Sadyba”²¹. Organizacja ta od wielu lat sprzeciwia się dewastacji mazursko-warمیńskiego krajobrazu. Warto przypomnieć, że dzięki szybkiej interwencji Stowarzyszenia m.in. powstrzymany został proceder niszczenia starych mazurskich drzewostanów. Wspomniana organizacja optuje też za szerszym niż dotychczas promowaniem pozytywnych przykładów ochrony dziedzictwa przyrodniczego i zabytkowego oraz wspiera wszelkie działania na rzecz kształtowania poczucia tożsamości regionalnej, uznaje bowiem za ważny element postawy obywatelskiej. Jeśli chodzi o problem instalowania farm wiatrowych, należy podkreślić, że większość organizacji ekologicznych, co do zasady, akceptuje program rozwoju energii odnawialnych. Jednak nie godzą się one na niekontrolowane instalowanie farm wiatrowych na terenach wyróż-

¹⁹ P. Marczał, *Energetyka*, s. 23.

²⁰ Zob. stopwiatrakom.eu (dostęp: 16.2.2016 r.).

²¹ Stowarzyszenie na Rzecz Ochrony Krajobrazu Kulturowego Mazur „Sadyba” – <http://sadybamazury.wordpress.com> (dostęp: 11.2.2016 r.).

niających się cenną fauną i florą oraz unikatowym ukształtowaniem²². Z oczywistych powodów sprzeciwiają się także lokalizowaniu tego rodzaju instalacji na terenach objętych ochroną przyrodniczą i konserwatorską bądź służących masowej turystyce i rekreacji. Kierując się troską o zachowanie najcenniejszych obszarów krajobrazowych, nie tylko na obszarze Warmii i Mazur, liderzy organizacji proekologicznych powołali Koalicję Bezpieczna Energia²³. Celem tej inicjatywy jest uwrażliwienie społeczeństwa na zagrożenia związane z niekontrolowaną lokalizacją elektrowni wiatrowych, jak również monitorowanie działań sprzecznych z prawem. Członkowie Koalicji Bezpieczna Energia organizują liczne konferencje na temat energii wiatrowej, wskazują przy tym pozytywne strony budowy wiatraków, jak również na zagrożenia, które pojawiają się przypadku nieprzestrzegania przez inwestorów i urzędników prawa oraz zasad współżycia społecznego. Pozytywną rolę w działaniach na rzecz ochrony krajobrazu i eliminowania źródeł jego degradacji odgrywa również środowisko specjalistów do spraw oceny oddziaływania inwestycji turystycznych na środowisko naturalne skupione wokół Stowarzyszenia Konsultantów Ocen Środowiskowych i Krajowej Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko²⁴. Niewątpliwie partnerem działań obywatelskich na rzecz zrównoważonego rozwoju sektora energii wiatrowej i ochrony dziedzictwa krajobrazowego mogą i powinny być, przy założeniu, że nie zostaną one zdominowane przez wielkie koncerny przemysłowe, organizacje promujące nowe technologie pozyskiwania odnawialnej energii. Należy tu w pierwszej kolejności wymienić Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej oraz Stowarzyszenie Energii Odnawialnej²⁵.

§ 6. Podsumowanie

Zamykając niniejsze rozważania dotyczące lokalizacji farm wiatrowych, należy przypomnieć, że celem przeprowadzonej przez NIK kontroli była ocena przestrzegania prawa w zakresie:

- 1) procedur związanych z uchwalaniem przez rady gmin dokumentów;

²² Zob. Stanowisko Greenpeace Polska w sprawie protestów związanych z budową farm wiatrowych w Polsce, Warszawa, 23.11.2012 r., <http://www.greenpeace.org/poland/PageFiles/469297/stanowisko-gp-pl-farmy-wiatrowe.pdf> (dostęp: 12.2.2016 r.).

²³ K.A. Worobiec, „Mazury – Cud Natury” z wiatrakami, s. 24.

²⁴ W. Pływaczewski, Niszczenie dziedzictwa kulturowego, s. 181–196.

²⁵ Zob. <http://www.pwea.pl/>; <http://www.seo.org.pl/> (dostęp: 6.2.2016 r.).

- 2) zagospodarowania przestrzennego oraz wydawania przez wójtów i burmistrzów decyzji dotyczących lokalizacji farm wiatrowych;
- 3) realizacji wymogu dotyczącego zapewnienia transparentnego udziału społeczności lokalnej w uchwalaniu planów zagospodarowania przestrzennego oraz w postępowaniach administracyjnych związanych z lokalizacją i budową farm wiatrowych;
- 4) wydawania przez starostów decyzji dotyczących budowy farm wiatrowych;
- 5) wydawania decyzji przez inspektorów nadzoru budowlanego;
- 6) udzielania pozwoleń na użytkowanie farm wiatrowych²⁶.

Ponadto celem kontroli była ocena występowania mechanizmów korupcyjnych, mogących wystąpić na styku interesu publicznego i prywatnego w procesach związanych z lokalizacją farm wiatrowych²⁷.

Należy stwierdzić, że we wszystkich kontrolowanych obszarach stwierdzone zostały poważne uchybienia w zakresie przestrzegania prawa²⁸. Ostatecznie w przygotowanym raporcie, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła proces powstawania lądowych farm wiatrowych w Polsce. Zdaniem kontrolujących właściwe organy administracji publicznej nie w pełni przestrzegały ograniczeń związanych z lokalizacją i budową tego rodzaju elektrowni. Natomiast władze gmin decydowały o lokalizacji farm wiatrowych, ignorując społeczne sprzeczności. 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. W podsumowaniu raportu stwierdzono m.in. że „[...] 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”²⁹.

²⁶ Informacja NIK o wynikach kontroli, s. 6.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Szeroko na ten temat: *W. Pływaczewski*, Degradacja krajobrazu, s. 13–39.

²⁹ Informacja NIK o wynikach kontroli, s. 8.

Potwierdzenia przytoczonej konkluzji można doszukiwać się również w orzecznictwie sądów administracyjnych. Dotychczasowe rozstrzygnięcia w sprawach dotyczących problemu lokalizacji farm wiatrowych potwierdzają, że poszczególne sądy zajmują w tym zakresie często odmienne stanowiska, co nie sprzyja rozstrzygnięciu sporów na styku inwestor–samorząd–obywatel. Szczególnie złożony problem w kontekście oczekiwań sektora energii wiatrowej stanowi zakres uprawnień samorządów w relacjach z potencjalnymi inwestorami³⁰. Niewątpliwie pośród dotychczasowych orzeczeń dotyczących kontrowersyjnej problematyki lokalizacji farm wiatrowych należy odnotować wyrok WSA w Olsztynie z 17.2.2016 r., w którym sąd, po rozpatrzeniu skargi inwestorów z branży energetyki wiatrowej, uchylił wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej dużej energetyki wiatrowej³¹. Inwestorzy zaskarżyli ten dokument, stwierdzając, że ogranicza on inwestowanie w regionie. Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał, że Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego może uchwalić plan zagospodarowania przestrzennego tylko w formie ogólnej koncepcji planowania przestrzennego, nie zaś wprowadzać szczegółowe ograniczenia czy zakazy dotyczące energetyki. W ocenie sądu wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego może mieć formułę ogólnej i opisowej koncepcji planu przestrzennego regionu, nie może zaś zawierać szczegółowych ograniczeń, takich np. jak strefy zakazu czy ograniczenia dla inwestorów z branży energetyki wiatrowej. Te kompetencje, zdaniem sądu, należą do samorządów gminnych: wójtów i rad gmin. Wyłącznie te organy uchwalają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, a zatem tylko one mają prawo określać możliwości lokalizacji farm wiatrowych oraz strefy ochronne dla tego typu inwestycji czy strefy oddziaływania inwestycji. Sąd przyznał też rację spółkom energetyki wiatrowej, które zarzucały, że plan wojewódzki ogranicza im swobodne prowadzenie działalności gospodarczej. W ocenie sądu ograniczyć tę swobodę można tylko w drodze ustawy albo z uwagi na ważny interes publiczny. Jak podkreślono w wyroku, w planie wojewódzkim nie zdefiniowano, czym jest duża energetyka wiatrowa, nie określono również liczby wiatraków w farmie ani mocy siłowni, jakiej miałyby dotyczyć to pojęcie. Wprawdzie przytoczone orzeczenie WSA odnosi się do ważnej kwestii związanej z problemem lokalizacji farm wiatrowych, jednakże nie rozstrzyga wszystkich wątpliwości, z którymi stykają się inwestorzy, samo-

³⁰ W. Pływaczewski, *Degradacja krajobrazu*, s. 15 i n.

³¹ Wyr. WSA w Olsztynie z 17.2.2016 r., II SA/OI 1351/15, Legalis.

rządy, a także społeczności lokalne. Należy zauważyć, że te ostatnie coraz silniej sprzeciwiają się kontrowersyjnym inwestycjom³².

W ramach podsumowania można z całą pewnością stwierdzić, że w najbliższym czasie spory dotyczące lokalizacji turbin wiatrowych nie tylko nie wygasną, lecz przybiorą bardziej konfrontacyjny charakter. Sytuacja ta wręcz obliguje ustawodawcę do podjęcia pilnych działań legislacyjnych na rzecz wyeliminowania z polskiego systemu prawnego tych mankamentów, które niewątpliwie sprzyjają patologiom w sektorze energii wiatrowej, a z którymi również nie do końca radzi sobie także orzecznictwo administracyjne³³. Przytoczony raport Najwyższej Izby Kontroli dokonał precyzyjnej specyfikacji problemów wymagających rozwiązań prawnych. Czas pokaże, czy wskazane przez kontrolerów NIK problemy zostaną podjęte przez odpowiednie organy.

³² Zob. *P. Marczak*, *Energetyka*, s. 23 i n.; zob. również *GreenpeacePolska*, *Stanowisko Greenpeace Polska w sprawie protestów*.

³³ Zob. *W. Pływaczewski*, *Zawłaszczanie przestrzeni przyrodniczej*, s. 11–34.