



Maria BEDNAREK-SZCZEPAŃSKA\*

## Energetyka wiatrowa jako przedmiot konfliktów lokalizacyjnych w Polsce

**STRESZCZENIE:** Energetyka wiatrowa jest jednym z głównych filarów energetyki odnawialnej. Jej rozwój wspierany i dotowany jest w Polsce ze źródeł unijnych i krajowych w celu systematycznego wzrostu udziału OZE w produkcji energii. Polskie społeczeństwo zasadniczo popiera rozwój energetyki wiatrowej, na co wskazują badania sondażowe. Okazuje się jednak, że na poziomie lokalnym konkretne inwestycje budzą duży sprzeciw społeczny. W artykule pokazano, na podstawie kwerendy prasy regionalnej i lokalnej dla lat 2007–2014 oraz innych źródeł, jak bardzo rozpowszechnione są konflikty społeczne wokół lokalizacji elektrowni wiatrowych w Polsce. Spośród wszystkich konfliktów lokalizacyjnych na obszarach wiejskich i w małych miastach w Polsce, które były przedmiotem doniesień medialnych, aż 20% dotyczyło lokalizacji elektrowni wiatrowych. Zarówno badanie mediów regionalnych i lokalnych, jak i analiza zgłoszeń samych protestujących publikowanych w Internecie wskazują, że protesty mieszkańców przeciwko lokalizacji farm wiatrowych występują, w mniejszym lub większym natężeniu, we wszystkich regionach Polski. Na podstawie analizy orzeczeń sądów administracyjnych w sferze zagospodarowania przestrzennego dla lat 2012–2014, dotyczących elektrowni wiatrowych, zidentyfikowano kontrowersyjne praktyki stosowane przy ich planowaniu i lokalizowaniu. Duże zastrzeżenia budzi lokalizowanie farm wiatrowych bez miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powszechną kontrowersyjną praktyką jest finansowanie zmian dokumentów planistycznych przez inwestora. Powtarzającymi się zarzutami sąsiadów wobec planowanych inwestycji jest lokalizowanie wiatraków zbyt blisko zabudowań i niedostateczne uwzględnianie ich wpływu na zdrowie, a także utrata walorów krajobrazowych. Przedstawiciele społeczności lokalnych skarżą się również na nieuwzględnianie ich opinii w procesie planowania farm wiatrowych. Często dochodzi do prób lokalizowania farm wiatrowych na działkach z gruntami najwyższych klas bonitacyjnych.

**SŁOWA KLUCZOWE:** elektrownie wiatrowe, konflikt lokalizacyjny, zagospodarowanie przestrzenne

\* Dr – Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa; e-mail: [bednarek@twarda.pan.pl](mailto:bednarek@twarda.pan.pl)

## Wprowadzenie

Zwiększanie udziału energetyki odnawialnej w produkcji energii jest najważniejszym zobowiązaniem Polski wobec Unii Europejskiej w dziedzinie polityki energetycznej. Udział ten systematycznie rośnie i w 2020 roku Polska powinna produkować 15% energii ze źródeł odnawialnych. Jednym z głównych źródeł jest energia wiatru. W połowie 2014 r. łączna moc farm wiatrowych w Polsce wyniosła około 3,7 GW, z czego aż około  $\frac{1}{3}$  przypadała na instalacje zlokalizowane w województwie zachodniopomorskim. Znaczący udział w ogólnej mocy miały też farmy województw pomorskiego i kujawsko-pomorskiego, a najmniejszą moc miały elektrownie wiatrowe w świętokrzyskim, małopolskim i lubelskim. Natomiast największą liczbą instalacji charakteryzowały się województwa łódzkie i wielkopolskie (*Energetyka wiatrowa... 2014*).

Jak podają Łucki i Misiak (2010), w krajach takich jak: Dania, Holandia, Wielka Brytania, Włochy, Portugalia, Hiszpania czy Kanada 60–90% społeczeństwa popiera rozwój energetyki wiatrowej. Okazuje się, że poparcie społeczne jest również bardzo wysokie w Polsce – wspomniani autorzy piszą o 82-procentowym udziale zwolenników energetyki wiatrowej w naszym kraju. Badania na reprezentatywnej próbie Polaków przeprowadzone w 2011 r. wskazują, że średni poziom poparcia, w skali 1–5 wynosił 4,18 (*Akceptacja... 2011*). Wydawałoby się więc, że rozwój tej gałęzi energetyki nie powinien napotykać na istotne bariery społeczne.

Okazuje się jednak, że postawy społeczne wobec konkretnych projektów inwestycyjnych nie są tak optymistyczne. Protesty mieszkańców przeciwko farmom wiatrowym są klasycznym przykładem syndromu NIMBY (*not in my backyard*). Jego istotą jest sprzeciw społeczności lokalnej przeciwko konkretnym inwestycjom w sąsiedztwie ich miejsc zamieszkania, przy jednoczesnym uogólnionym poparciu dla danego rodzaju inwestycji. Konsekwencją syndromu NIMBY są konflikty lokalizacyjne typu NIMBY, czyli konflikty pomiędzy mieszkańcami a inwestorem (lub/i władzą lokalną i innymi podmiotami), których przedmiotem jest lokalizacja konkretnej inwestycji.

Celem niniejszego artykułu jest ocena występowania konfliktów lokalizacyjnych typu NIMBY dotyczących elektrowni wiatrowych w Polsce. Cel ten zrealizowano na podstawie kwerendy prasy regionalnej i lokalnej w okresie 01.2007–03.2014 oraz materiałów udostępnianych przez środowiska protestujących. Drugim celem badania jest identyfikacja kontrowersyjnych praktyk stosowanych w postępowaniach w sprawie planowania i lokalizacji elektrowni wiatrowych. Cel ten został zrealizowany na podstawie analizy uzasadnień orzeczeń sądów administracyjnych w sprawach z zakresu zagospodarowania przestrzennego, dotyczących lokalizacji lądowych elektrowni wiatrowych.

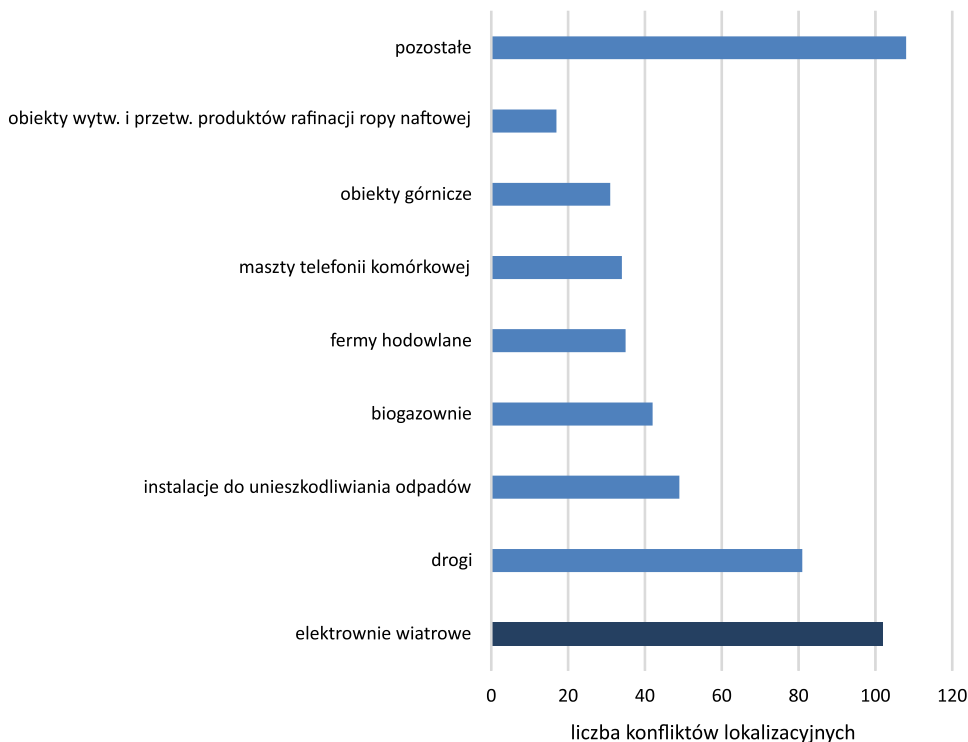
## 1. Konflikty wokół lokalizacji farm wiatrowych

Występowanie konfliktów wokół lokalizacji inwestycji trudno jest badać, gdyż żadne instytucje publiczne nie gromadzą danych na ich temat. Jedną z niewielu dostępnych metod rozpoznania tego zjawiska jest kwerenda prasy. Metoda ta oczywiście nie pozwala na identyfikację wszystkich konfliktów, a jedynie tych, które stały się przedmiotem zainteresowania mediów. Nie można więc na tej podstawie przeprowadzić kompletnej ilościowej analizy konfliktów. Można natomiast założyć, że faktyczny udział konfliktów dotyczących poszczególnych rodzajów inwestycji będzie zbliżony do struktury konfliktów opisywanych w mediach.

Kwerenda prasy objęła 48 tytułów o zasięgu regionalnym i lokalnym. Przyjęto zasadę, aby każda część kraju był „pokryta” zasięgiem dwóch niezależnych mediów. Tzn. dla każdej części Polski (badanie obejmowało obszar Polski z wyłączeniem dużych i średnich miast) pozyskiwano dane z dwóch odrębnych źródeł prasowych. Jak już wcześniej wspomniano, wykorzystywano archiwa prasowe dostępne on-line, darmowe lub płatne, dla okresu 01.2007–03.2014. Informacje o konfliktach pozyskiwano przy wykorzystaniu określonych słów kluczowych. Wyszukiwano te doniesienia prasowe, które opisywały sprzeciw grupy mieszkańców wobec lokalizacji jakiegokolwiek inwestycji, bez względu na to, czy ta inwestycja ostatecznie powstała czy też nie.

W wyniku badania zidentyfikowano 499 konfliktów lokalizacyjnych na obszarach wiejskich i w małych miastach w Polsce. Różnorodność oprotestowywanych inwestycji była duża – zidentyfikowano aż 41 typów konfliktowych obiektów odpowiadających działom w klasyfikacji PKD (Bednarek-Szczepańska i Dmochowska-Dudek 2015). Ale znamienne jest to, że aż 20% wszystkich oprotestowywanych inwestycji stanowiły elektrownie wiatrowe (rys. 1). Był to wynik bardzo zaskakujący, mając na uwadze fakt, jak wiele jest różnych rodzajów inwestycji uciążliwych; wzmożony ruch inwestycyjny na obszarach wiejskich miał miejsce w wielu dziedzinach. Farmy wiatrowe były zdecydowanie najczęstszym przedmiotem protestów społeczności lokalnych wsi i małych miast; częstszym niż drogi, obiekty związane z gospodarką odpadami, biogazownie, farmy hodowlane i inne inwestycje generujące uciążliwość dla mieszkańców.

Na podstawie prasy regionalnej i lokalnej zidentyfikowano zatem 102 gminy w Polsce, w których miały miejsce konflikty wokół lokalizacji elektrowni wiatrowych w okresie 01.2007–03.2014 (rys. 2). Należy tu jeszcze raz podkreślić, że są to tylko konflikty najgłośniejsze, o których informacja „przebiła się” do mediów. Trudno jest rozpoznać faktyczną skalę tego zjawiska. W dalszych dociekaniach pomocne okazało się sięgnięcie do informacji publikowanych przez samych protestujących. W Polsce od kilku lat kształtuje się „antywiatrakowy” ruch społeczny na wzór ruchów funkcjonujących w krajach Europy Zachodniej. Jest to nowe zjawisko w Polsce. Przeciwnicy wiatraków z różnych miejscowości kraju, zwłaszcza dzięki możliwościom komunikacji, jakie daje internet, zaczęli porozumiewać i organizować się, podejmować wspólnie różne działania mające na celu zablokowanie lokalizowania farm wiatrowych w pobliżu terenów osadniczych. M.in. lobbują oni uchwalenie ustawy, która regulowałaby dopuszczalne odległości wiatraków od zabudowań. W serwisie internetowym stopwiatrakom.eu informacje



Rys. 1. Najczęściej oprotestowywane rodzaje inwestycji na obszarach wiejskich i w małych miastach w Polsce na podstawie doniesień medialnych w okresie 01.2007–03.2014.

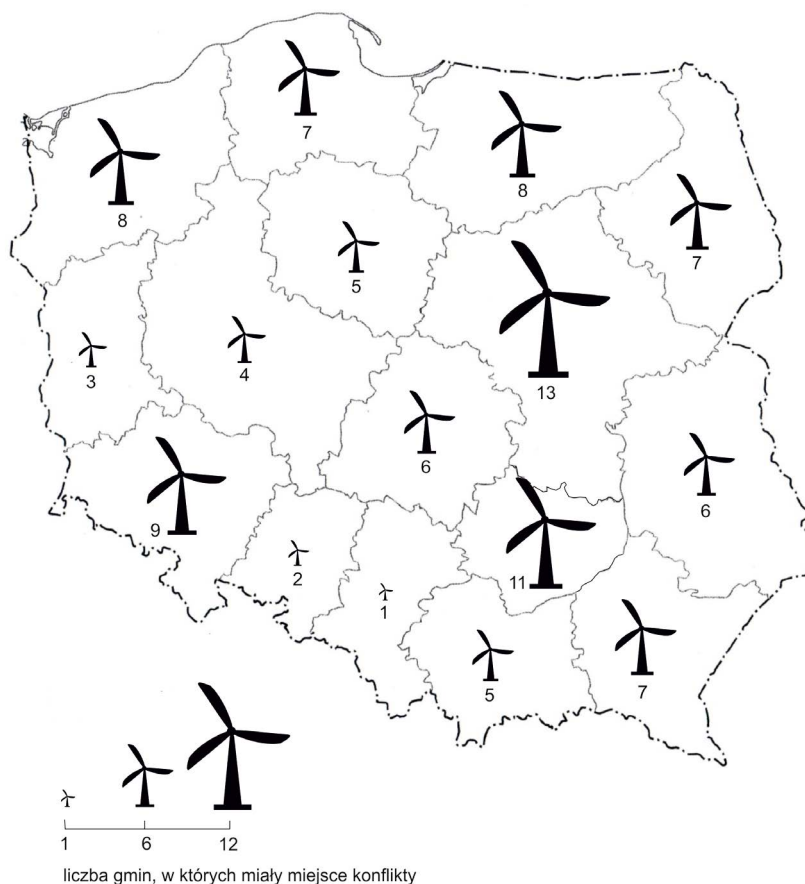
Źródło: opracowanie własne

Fig. 1. The most often opposed types of planned facilities in rural areas and small towns in Poland on the basis of press (01.2007–03.2014).

Source: own elaboration

o swoim sprzeciwie wobec konkretnych projektów inwestycyjnych zamieścili mieszkańcy około 500–550 miejscowości w Polsce (trudno podać dokładną liczbę ze względu na braki danych w części opublikowanych zgłoszeń protestujących). Mimo iż często mogły być to protesty kilku osób – nie wiadomo ilu przeciwników reprezentuje każde zgłoszenie w serwisie, okazuje się, że skala tego zjawiska jest naprawdę duża (rys. 3). Na podstawie publikowanych w portalu danych obliczono liczbę zgłoszeń w każdym województwie (jedno zgłoszenie obejmowało często kilka sąsiadujących wsi) oraz odniesiono tę liczbę zgłoszeń do powierzchni województwa (rys. 4).

Zarówno badanie mediów regionalnych i lokalnych, jak i analiza zgłoszeń protestujących w serwisie „Stop wiatrakom” wskazują, że protesty mieszkańców przeciwko lokalizacji farm wiatrowych występują, w mniejszym lub większym natężeniu, we wszystkich regionach Polski. Warto zauważyć, że województwo zachodniopomorskie, które w rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce zdecydowanie przoduje, wcale nie wyróżnia się na tle innych większym nasileniem protestów. Wynika to m.in. z niewielkiej gęstości zaludnienia i struktury użytkowania ziemi (wielkoobszarowe rolnictwo), gdzie stosunkowo łatwiej znaleźć jest dla wiatraków lokalizację

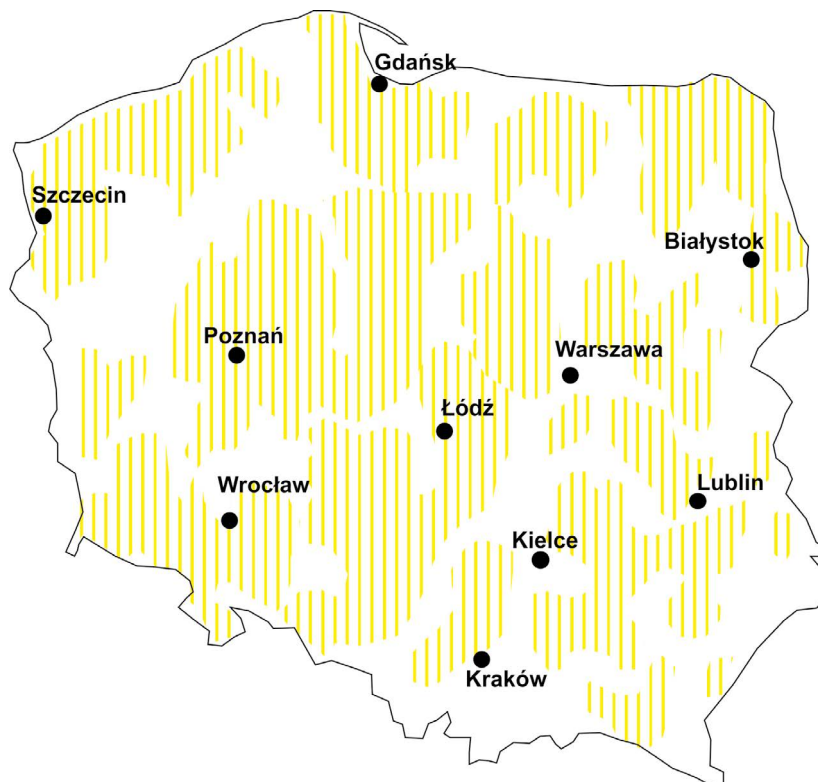


Rys. 2. Konflikty wokół lokalizacji elektrowni wiatrowych w Polsce na podstawie doniesień medialnych.  
Źródło: opracowanie własne

Fig. 2. Conflicts regarding wind farms location in Polish regions on the basis of press.  
Source: own elaboration

oddaloną od osiedli ludzkich i nie budzącą sprzeciwu. Można przypuszczać, że pewną rolę odgrywa też wyjątkowo trudna sytuacja materialna i społeczna popegeerowskich miejscowości – tu farmy wiatrowe stanowią ważne źródło dochodu mieszkańców.

W regionach o bardzo niskim poziomie rozwoju energetyki wiatrowej, jak świętokrzyskie czy lubelskie, konfliktów wokół lokalizacji farm wiatrowych było relatywnie dużo. Zatem ekspansja inwestorów na te tereny w ostatnich latach również miała miejsce. Jak twierdzą G. Wiśniewski i in. (2009), barierą dla potencjalnych inwestorów w regionie zachodniopomorskim są ograniczone możliwości przyłączenia do sieci elektroenergetycznej, co sprawia, że szukają oni korzystnych lokalizacji również w innych częściach Polski. W małopolskim i świętokrzyskim konfliktom sprzyja wysoka gęstość zaludnienia. Dość zaskakująca jest dysproporcja pomiędzy natężeniem protestów zgłaszanych w województwie śląskim, a nikłym ich nagłaśnianiem przez media – można więc przypuszczać, że nie były to konflikty na znaczącą skalę. Obszarem inten-



Rys. 3. Obszary protestów przeciwko elektrowniom wiatrowym w Polsce na podstawie zgłoszeń mieszkańców publikowanych w serwisie stopwiatrakom.eu.

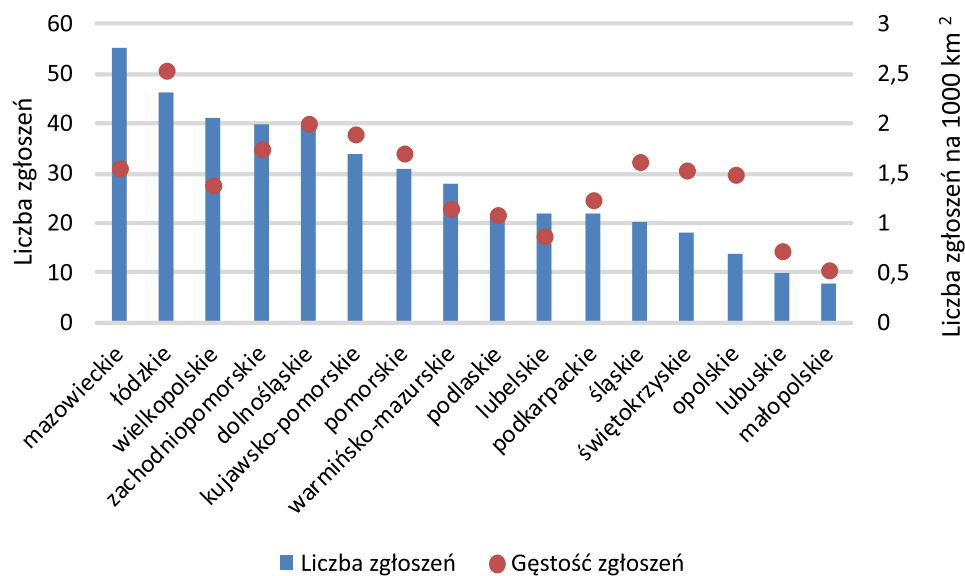
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony stopwiatrakom.eu

Fig. 3. The areas of protests against location of wind farms on the basis of protesters' registration on the website stopwiatrakom.eu.

Source: own elaboration on the basis of stopwiatrakom.eu

sywnej penetracji inwestorów jest Suwalszczyzna – tu korzystne warunki wietrzne sprzyjają lokalizacji wiatraków. Media regionalne opisywały konflikty w wielu miejscowościach kilku sąsiadujących ze sobą gmin.

Największą gęstością zgłaszanych protestów przeciwko elektrowniom wiatrowym wyróżniały się województwa: łódzkie, dolnośląskie i kujawsko-pomorskie. Nieliczne są w Polsce tereny „wolne” od protestów. Są to obszary, gdzie instalacje te na ogół nie mogą być lokalizowane: duże kompleksy leśne, parki narodowe oraz krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu. Choć należy tu zaznaczyć, że na terenach parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu lokalizacja elektrowni wiatrowych jest możliwa, ale tylko w przypadku braku stwierdzenia niekorzystnych oddziaływań na środowisko w procedurze oceny oddziaływania na środowisko (oos). W łańcuchu Karpat, gdzie nie powstają takie obiekty, wyróżnia się tylko Beskid Niski, którego obszar, poza Magurskim Parkiem Narodowym, jest słabo chroniony. Stał się on również obszarem zainteresowania inwestorów, co spowodowało konflikty lokalne. Między



Rys. 4. Liczba oraz gęstość zgłoszeń protestu przeciwko lokalizacji elektrowni wiatrowych publikowanych w portalu stopwiatrakom.eu w województwach (stan na luty 2016).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony stopwiatrakom.eu

Fig. 4. Number and density of protesters' registrations on the website stopwiatrakom.eu.

Source: own elaboration on the basis of stopwiatrakom.eu

innymi z uwagi na wysoką lesistość mało jest inwestycji w energetykę wiatrową w lubuskim, jak również nie odnotowuje się tam zbyt wielu protestów (rys. 4).

Czym charakteryzują się konflikty wokół lokalizacji wiatraków? Przede wszystkim są to często konflikty, które dzielą społeczność lokalną i wywołują napięcia w stosunkach sąsiedzkich. Dzieje się tak dlatego, że lokalizacja wiatraków wiąże się z wysokimi dochodami dla części mieszkańców (dzierżawców działek pod wieże) i stratami materialnymi innych (utrata wartości gruntów, ograniczenia w wykorzystaniu gruntów). Ci drudzy obawiają się również pogorszenia szeroko rozumianej jakości życia. Konflikt o lokalizację wiatraków staje się więc konfliktem wewnątrz społeczności lokalnej i przybiera ostre formy.

Charakterystyczna jest postawa inwestorów, którzy dużą wagę przywiązują do budowania swojego pozytywnego wizerunku. Próbką przekonania do siebie społeczności lokalne sponsorując wiejskie imprezy, wyposażenie świetlic, nagrody w konkursach dla dzieci itp. Tego typu postawy inwestorów rzadko miały miejsce w przypadku innych typów oprotestowywanych inwestycji.

Ponieważ planowane, kontrowersyjne lokalnie farmy wiatrowe zajmują na ogół duże przestrzenie, lub też inwestorzy rozważają różne sąsiadujące lokalizacje, konflikty obejmują po kilka, a nawet kilkanaście miejscowości. W niektórych gminach są one jednorazowym wydarzeniem, w innych negocjacje z inwestorami, konsultacje społeczne, zmiany dokumentów planistycznych, sprawy sądowe z nimi związane trwają nawet ponad dekadę.

Najczęstszą formą wywierania przez mieszkańców wpływu na proces decyzyjny w sprawie inwestycji jest zbieranie podpisów pod petycjami do władz lokalnych. Protestujący odwołują się do wartości demokratycznych, licząc na przychyłność władz z uwagi na skalę poparcia dla protestu. Organizują zebrania, rozprowadzają ulotki, szukają sojuszników wśród różnych organizacji i instytucji zewnętrznych. Uczestniczą w sesjach rady gminy, składają uwagi i wnioski do dokumentów planistycznych, a w przypadku niepomyślnych decyzji odwołują się od nich lub zaskarżają je do sądów (posłużono się tu wynikami badań ankietowych przeprowadzonych z urzędnikami odpowiedzialnymi za planowanie przestrzenne i lokalizację inwestycji w gminach, w których miały miejsce konflikty lokalizacyjne przeciwko różnym inwestycjom, w tym pojawiło się 39 przypadków konfliktów wokół lokalizacji farm wiatrowych).

Według Łuckiego i Misiaka (2005) w Wielkiej Brytanii większość projektów budowy elektrowni wiatrowych zostaje zablokowana; również we Francji radykalny sprzeciw społeczności wiejskich poważnie zahamował rozwój energetyki wiatrowej. Także w Polsce protesty społeczności lokalnych niejednokrotnie doprowadzają do rezygnacji wójta/burmistrza z inwestycji. Mimo oczekiwanych wpływów do budżetu, lokalni włodarze nie chcą „narażać się” swoim wyborcom podejmując społecznie kontrowersyjne decyzje. Często dzieje się tak nawet na zaawansowanym etapie projektowym, kiedy wkład finansowy inwestora jest już znaczący. Z badania ankietowego z urzędnikami w gminach wynika, że w grupie analizowanych konfliktów o lokalizację elektrowni wiatrowych dwa razy więcej było przypadków, w których inwestycja ostatecznie nie powstała niż przypadków, w których inwestycja powstała (lub jeszcze się nie pojawiła, ale inwestor uzyskał wszystkie pozwolenia). A więc władze gmin, które początkowo prawie zawsze są przychylnie nastawione do inwestorów, potem często ulegają protestującym, wycofując się ze współpracy z inwestorem.

## 2. Kontrowersyjne praktyki lokalizowania elektrowni wiatrowych w świetle orzeczeń sądów

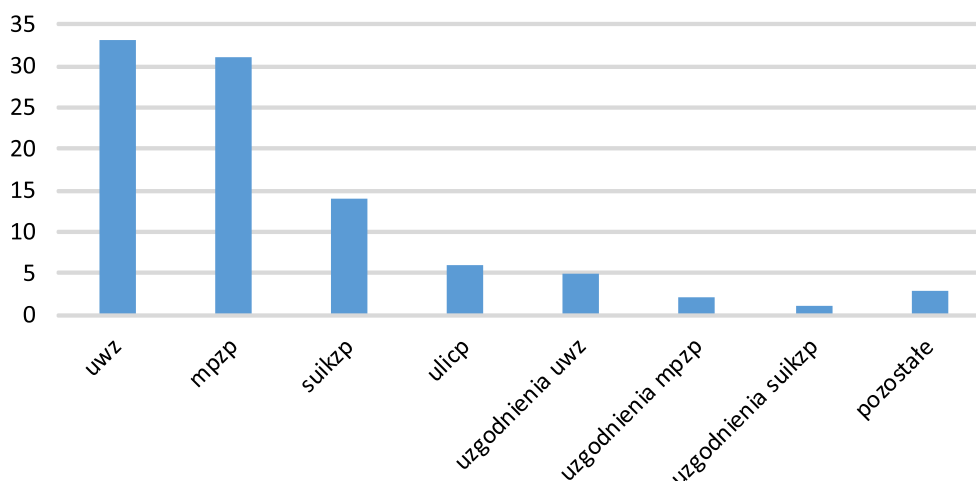
Konflikty o lokalizację elektrowni wiatrowych, które nie są rozwiązane w wyniku negocjacji inwestora ze społecznością lokalną i władzami lokalnymi, rozstrzygane są przez samorządowe kolegia odwoławcze (SKO) – odwołania od decyzji wójtów/burmistrzów oraz wojewódzkie sądy administracyjne – skargi na decyzje SKO oraz na uchwały rad gmin. Decyzje SKO wraz z ich uzasadnieniami nie są publikowane w publicznie dostępnym rejestrze. Na podstawie publikowanych orzeczeń sądów i ich uzasadnień zidentyfikować można różne sposoby postępowania w procesie planowania elektrowni wiatrowych, które z uwagi na swoją kontrowersyjność są kwestionowane przez strony konfliktu.

Analizie poddano 95 orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Były to wszystkie orzeczenia w dziedzinie zagospodarowania przestrzen-



nego, wydane w latach 2012–2014 w następstwie sporów sądowych wokół lokalizowania lądowych elektrowni wiatrowych i udostępnione w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych ([orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Przedmiotem sporów przed sądami były głównie decyzje o warunkach zabudowy (uwz) oraz uchwały intencyjne oraz uchwały w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Spory dotyczące decyzji o warunkach zabudowy, uzgodnień tych decyzji oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (ulicp) dla wiatraków stanowiły łącznie niespełną połowę wszystkich analizowanych sporów. Były to najczęściej skargi na decyzje samorządowych kolegiów odwoławczych (SKO), niekorzystne dla inwestora lub dla mieszkańców – sąsiadów planowanej inwestycji. Jest to odsetek bardzo duży. Zwłaszcza mając na uwadze fakt, jak wąskie jest grono podmiotów mogących odwoływać się od decyzji lokalizacyjnej do samorządowych kolegiów oraz to, jak wiele spraw nie wychodzi poza SKO (inaczej jest w przypadku uchwał rad gminy, które są zaskarżane do sądów bez etapu odwołania do SKO).



Rys. 5. Przedmiot skargi orzeczeń sądów administracyjnych w sprawie planowania i lokalizowania elektrowni wiatrowych (2012–2014)

gdzie: uwz – decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, mpzp – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, suikzp – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ulicp – decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)

Fig. 5. The subject of administrative courts' cases regarding planning and location of wind farms (2012–2014); where: uwz – zoning permit, mpzp – local spatial development plan, suikzp – study of land use conditions and directions, ulicp – decision concerning the location of a public purpose investment.

Source: own elaboration on the basis of [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)

Zmiany studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (suikzp), zmiany planów miejscowych lub nowe plany miejscowe, tworzone pod kątem wiatraków, są najczęściej zaskarżane przez mieszkańców. Około połowa wszystkich badanych orzeczeń dotyczyła spraw, w których stroną skarżącą byli przeciwnicy wiatraków – przedstawiciele

społeczności lokalnej. Niespełna 1/3 spraw były to skargi inwestorów lub (sporadycznie) dzierżawców gruntów pod wiatraki. W większości spraw dotyczących decyzji lokalizacyjnych stroną skarżącą byli inwestorzy. Kwestionowali oni rozstrzygnięcia samorządowych kolegiów odwoławczych w następstwie odwołań, które od decyzji lokalizacyjnych składali mieszkańcy, będący przeciwnikami inwestycji. Niecałe 10% skarg było składanych przez wojewodów, którzy zgłaszali nieprawidłowości zasad lub trybu sporządzania miejscowych planów lub studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przewidujących lokalizację wiatraków.

Już sama analiza struktury przedmiotu sporu – a konkretnie duży odsetek spraw dotyczących decyzji lokalizacyjnych (uwz oraz ulicp) może wskazywać na to, jak duża część elektrowni wiatrowych lokalizowana jest bez planu miejscowego. Jest to zjawisko zdecydowanie niekorzystne i przeczące idei ustawodawcy. Idea kryjąca się za ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest powszechnie znana. Władze gminy powinny tworzyć przy udziale społeczności lokalnej plany miejscowe, poprzedzone ustaleniem zasad polityki przestrzennej. W wyjątkowych sytuacjach, w przypadku braku planu, inwestycje mogą być lokalizowane w drodze decyzji pod określonymi warunkami. Źle się dzieje, jeśli tak duże inwestycje, mogące znacząco oddziaływać na środowisko, jak elektrownie wiatrowe, powstają w drodze tej uproszczonej procedury, jaką jest procedura prowadząca do wydania decyzji lokalizacyjnej. Stosowanie decyzji lokalizacyjnych bardzo zawęża możliwość wpływu społeczności lokalnej na proces inwestycyjny. Udział społeczności ogranicza się tylko do możliwości odwołania się od decyzji przez bezpośrednich sąsiadów inwestycji.

Często władze gmin stosują różnego rodzaju manipulacje procedurą uchwalania dokumentów planistycznych aby albo ułatwić, albo zablokować (pod wpływem sprzeciwu mieszkańców) lokalizację inwestycji.

W pierwszej kolejności przytoczone zostaną praktyki sprzyjające inwestorom. Aby przyspieszyć sporządzanie dokumentów planistycznych pod kątem elektrowni wiatrowych władze gminy równocześnie prowadzą prace nad zmianą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (suikzp) i planem miejscowym. W konsekwencji dochodzi do uchwalania tych dokumentów na tej samej sesji. To przeczy istocie polityki i planowania przestrzennego w gminach, która polega na tym, że dopiero na podstawie przyjętej w suikzp polityki przestrzennej powstają plany miejscowe. Nie powinno być tak, że zmiana studium jest traktowana jako zabieg czysto formalny, wykonywany tylko po to, aby możliwa była zmiana planu. Stosowanie takich praktyk jest więc w świetle orzecznictwa niezgodne z prawem i plany miejscowe uchwalane w takich okolicznościach są przez sądy unieważniane (np. II SA/Op 119/13).

Sądy uchylały również plany miejscowe lub ich części, w których określono „proponowane” lokalizacje turbin wiatrowych zamiast lokalizacji konkretnych (II SA/Wr 29/12), nie zamieszczano zasad użytkowania terenów w strefach ochronnych czy podstawowych parametrów turbin (II SA/GI 614/11), czy takie plany, których zakres przestrzenny był większy niż zakres przestrzenny zmiany planu w uchwale intencyjnej (II SA/OI 786/13). W jednej z gmin władze sporządzając zmianę planu miejscowego dla kilku działek, związaną z lokalizacją wiatraków, zamieściły zapis, że dopuszcza się lokalizację elektrowni wiatrowych na terenach rolnych całej

gminy. Taki zapis został zakwestionowany przez sąd, gdyż zmiana planu nie dotyczyła całej gminy (IV SA/Wa 2799/12).

Władze gmin dążące do lokalizacji elektrowni wiatrowych starają się w jak największym stopniu skrócić postępowanie w tej sprawie, w tym m.in. poprzez pominięcie etapu zmiany studium przed zmianą planu miejscowego dopuszczającego lokalizację wiatraków. Okazuje się, że sądy dość liberalnie traktowały kategorię zgodności planu miejscowego ze studium. Energetyka wiatrowa jest traktowana jako funkcja uzupełniająca względem funkcji rolnej i przeznaczenie terenu mającego w studium funkcję rolną, może w planie zostać „doprecyzowane” poprzez dodanie na nim możliwości lokalizacji elektrowni wiatrowych, bez konieczności zmiany studium. Bowiem, jak zapisano w orzeczeniu (II SA/Op 531/12) „kategoria ustawowa „zgodności” studium i planu powinna być traktowana elastycznie”, a co więcej dopuszczenie w planie na terenach, które w studium miały przeznaczenie rolnicze, „budowy elektrowni wiatrowych, stanowiących urządzenia infrastruktury technicznej, nie zmienia sposobu zagospodarowania takich gruntów, jak również ich przeznaczenia jako gruntów rolnych. Zatem nie można w tym zakresie mówić o sprzeczności planu ze studium” (II SA/Op 531/12).

Inne przykłady dyskusyjnego pomijania etapu zmiany suikzp, np. ustalenie w planie wyższych elektrowni wiatrowych niż przewidywało studium czy zignorowanie zaleceń studium odnośnie przeprowadzenia monitoringu przyrodniczego przed uchwaleniem planu (II SA/Op 418/12). Sąd w tych przypadkach elastycznie potraktował zgodność planu ze studium: „tekst planu musi się zgadzać ze studium tylko w zakresie głównego przeznaczenia, a nie rozwiązań precyzujących” (II SA/Op 418/12). Zaś w innej sprawie sąd w Łodzi tak określił swoje stanowisko na temat relacji pomiędzy tymi dokumentami: „zgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań oraz kierunków zagospodarowania przestrzennego nie może być rozumiana ogólnie. Treść planu miejscowego powinna wynikać z niepozostawiających wątpliwości ustaleń studium” (II SA/Łd 342/14). Relacje planu miejscowego ze studium w sprawach lokalizacji elektrowni wiatrowych są więc różnie interpretowane.

Powszechnie praktykowanym przez władze lokalne procederem jest przyjmowanie od inwestora darowizn w celu sporządzenia dokumentów planistycznych umożliwiających lokalizację wiatraków. Wiąże się z tym zarzut, że w takich okolicznościach polityka i planowanie przestrzenne, będące domeną władz gminy, odbywa się pod dyktando inwestora. Sądy administracyjne nie kwestionują takich praktyk uznając, że finansowanie dokumentów planistycznych jest wewnętrzną sprawą gminy – taki pogląd zdecydowanie przeważa w orzecznictwie. Inna jest natomiast opinia Najwyższej Izby Kontroli, według której takie praktyki to potencjalne źródło wystąpienia konfliktu interesów pomiędzy preferencjami inwestorów a obiektywnymi – z punktu widzenia lokalnych społeczności – rozwiązaniami planistycznymi. Kształtuje się w ten sposób mechanizm korupcyjny ([Lokalizacja i budowa... 2014](#)).

W dalszej kolejności omówiono praktyki władz lokalnych prowadzące do blokowania lokalizacji turbin. Polegają one na tym, że pod wpływem protestu społecznego władze gminy szybko przeprowadzają zmianę dokumentu planistycznego, aby uniemożliwić realizację inwestycji, o którą rozpoczął już starania inwestor. W jednej z gmin rada wprowadziła zmianę do projektu studium, w dniu jego uchwalenia, polegającą na pięciokrotnym zwiększeniu dopuszczalnej od-

ległości wiatraków od zabudowań. Konsekwencją takiej zmiany byłoby w praktyce wykluczenie możliwości lokalizacji elektrowni wiatrowych w drodze planu miejscowego. Zmiana studium została unieważniona, gdyż władze gminy nie przedstawiły żadnego argumentu uzasadniającego jej wprowadzenie (II SA/GI 1199/13). W opinii sądu wprowadzona zmiana miała charakter arbitralny, przez co nie może być przyjęta.

W jednej z gmin województwa wielkopolskiego władze pod wpływem sprzeciwu mieszkańców uchwaliły zmianę studium gminy, w której zapisano, że elektrownie wiatrowe mogą być lokalizowane wyłącznie w drodze uchwalenie planu miejscowego. Zostało to uznane za niezgodne z ustawą, która w przypadku braku planu gwarantuje przecież możliwość ustalenia warunków zabudowy lub lokalizacji inwestycji celu publicznego. Władze gminy kierując się głosem mieszkańców ustaliły również minimalną odległość wiatraków od zabudowań na 800 m. To również zostało przez sądy zakwestionowane, gdyż nie było do takiego ustalenia podstaw w opinii Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (II OSK 230/12). W omawianym przypadku władze gminy uchwaliły studium po złożeniu przez inwestora wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego (ulicp) dla elektrowni wiatrowej.

Inwestor, który złożył wniosek o ustalenie warunków zabudowy, zaskarżył uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Władze gminy zaproponowały projekt planu zakazujący lokalizacji elektrowni wiatrowych. Z uwagi na intencyjny charakter uchwały, która nie narusza interesu prawnego inwestora, skarga została oddalona (II SA/Kr 637/14). W podobnej sprawie inwestor starał się o decyzję środowiskową i zaskarżył, bezskutecznie, uchwałę intencyjną dotyczącą projektu planu zakazującego lokalizacji elektrowni wiatrowych (IV SA/Wa 1748/13). W kolejnej gminie władze uchwaliły zmianę planu miejscowego dla terenu, na którym inwestor starał się o decyzję środowiskową dla elektrowni wiatrowej (jej lokalizację dopuszczał plan przed zmianą). Taka zmiana była według sądu zgodna z prawem. Sporządzenie planu miejscowego staje się więc doraźnym narzędziem reagowania władz lokalnych na społecznie nieakceptowane inwestycje, sposobem na „obronę” przestrzeni w sytuacji „ataku” inwestora (gdy ten już np. złożył wniosek o decyzję środowiskową czy lokalizacyjną).

Kolejną kontrowersyjną praktyką lokalizowania elektrowni wiatrowych było omijanie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ochrona gruntów rolnych o najlepszych klasach bonitacyjnych jest w Polsce gwarantowana ustawowo: zmiana przeznaczenia takiego gruntu wymaga zgody ministra do spraw rolnictwa i może dokonać się tylko w drodze uchwalenia planu miejscowego. Do 8 marca 2013 r. taka zgoda była wymagana dla gruntów klas I–III przeznaczonych na cele nierolnicze, jeżeli tzw. zwarty obszar projektowany do tego przeznaczenia wynosił powyżej 0,5 ha, zaś po tej dacie, kiedy weszła w życie nowelizacja ustawy, zgoda taka jest wymagana dla gruntu klas I–III bez względu na jego powierzchnię. Prace nad różnymi wariantami nowelizacji ustawy trwają nadal. W 2014 r. były próby powrotu do zasad sprzed nowelizacji, jeden z projektów nowelizacji proponował zachowanie kryterium obszarowego, które jednak nie dotyczyłoby enklaw gruntów rolnych wśród zwartej zabudowy wiejskiej.

Spśród 33 sporów dotyczących decyzji lokalizacyjnych w sprawie wiatraków, w przypadku 13 z nich planowana inwestycja miała być lokalizowana na działkach, na których gleby należały do klas I–III. Plany posadowienia turbin wiatrowych na gruntach rolnych wysokich

klas bonitacyjnych były najczęstszym przedmiotem sporu (w ogóle sporów dotyczących decyzji lokalizacyjnych). Na ogół stroną skarżącą w sprawach nieustalenia warunków zabudowy dla elektrowni wiatrowej z powodu ochrony gruntów rolnych lub leśnych był inwestor, który nie zgadzał się z niekorzystnym dla siebie rozstrzygnięciem SKO. Inwestorzy planujący posadowienie wiatraków na działkach podlegających ustawie o ochronie gruntów rolnych argumentowali, że faktyczna powierzchnia działki, która zostanie zabudowana, tj. zajęta konstrukcją wiatraka, nie będzie przekraczała 0,5 ha (II SA/Ld 598/12), że obszaru zajętego przez inwestycję nie można utożsamiać z terenem całej działki, a powierzchnia zajmowana przez place montażowe oraz drogi serwisowe zostanie wyłączona z produkcji rolnej tylko na czas realizacji inwestycji, a potem grunty nadal będą mogły być użytkowane rolniczo (II SA/Ke 916/13).

Istotą takich sporów było ustalenie, czym jest – w przypadku lokalizowania wiatraka – zwarty obszar projektowany do przeznaczenia na cel nierolniczy, gdyż tego ustawa nie definiowała. Orzecznictwo sądowe było spójne co do tego, aby jako zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia traktować całą działkę, która jest objęta wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, bez względu na to, jaka część tej działki będzie faktycznie zabudowana, czyli zajęta pod wiatrak i urządzenia towarzyszące. Jak wskazano w orzeczeniu sygn. II SA/Ke 916/13 „w decyzji o warunkach zabudowy przesądza się jedynie o możliwości realizacji danego przedsięwzięcia na konkretnej działce. Nie określa się natomiast dokładnego usytuowania inwestycji na działce. W konsekwencji nie jest możliwe na tym etapie ustalenie, która część działki będzie przeznaczona na cele nierolnicze”. Jednocześnie wójt/burmistrz „nie ma możliwości wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, jeśli chociażby część działki, na której planowana jest inwestycja, wymagałaby zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne” (II SA/Ld 598/12). Oznacza to, że na działce, której nawet niewielki fragment zajmują grunty klasy I–III, a która ma powierzchnię np. 5 ha, uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy dla jednego wiatraka, którego konstrukcja zajmie około 0,2 ha, jest niemożliwe.

Ogólnie rzecz biorąc orzecznictwo sądowe było bardzo restrykcyjne w kwestii lokalizacji elektrowni wiatrowych na żyznych gruntach rolnych oraz gruntach leśnych. Było to przez niektórych prawników krytykowane, określane jako nieuzasadnione, gdyż w przypadku posadowienia wiatraka, faktyczne przeznaczenie gruntu wokół niego nie ulega zmianie (Zwolińska i in. 2011).

Przegląd orzeczeń wskazuje, że niejednokrotnie wójt, posiadając pozytywne uzgodnienie starosty, wydawał decyzję o warunkach zabudowy dla farmy wiatrowej na działce obejmującej grunt klasy I–III, od której odwoływali się miejscowi przeciwnicy inwestycji. Motywem ich sprzeciwu nie była, jak można się domyślać, troska o ochronę gruntów rolnych. Lecz poszukiwali argumentów na rzecz zablokowania realizacji inwestycji. Jednak gdyby nie te interwencje mieszkańców, pewnie powstałyby inwestycje na działkach z gruntami rolnymi wysokich klas. Można się tu zastanowić, ile decyzji lokalizacyjnych dla elektrowni wiatrowych na działkach z gruntami klas I–III – decyzji, których nikt nie zakwestionował, zostało wydanych i zrealizowanych. W raporcie pokontrolnym NIK (*Lokalizacja i budowa... 2014*) podano przykład gminy Iłża, gdzie 17 z 28 decyzji o warunkach zabudowy dla elektrowni wiatrowych wydano dla działek obejmujących gleby klas I–III o powierzchni powyżej 0,5 m<sup>2</sup>.

W niektórych przypadkach dochodziło do obchodzenia przez inwestorów przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, polegającego na podziale gruntów na mniejsze działki. W takich sytuacjach sądy nie znajdowały podstaw prawnych do tego, aby unieważnić decyzję o warunkach zabudowy dla działki powstałej w wyniku podziału. W sprawie toczącej się przez sądem w Poznaniu, inwestor zaskarżył decyzję SKO, utrzymującą w mocy postanowienie starosty, odmawiające uzgodnienia warunków zabudowy dla inwestycji. Starosta nie uzgodnił projektu decyzji, gdyż działka, na której planowano posadowienie wiatraka, została wydzielona uprzednio z większej działki, której powierzchnia gruntów klas I–III przekraczała 0,5 ha. Na wydzielonej pod inwestycję działce obszar gruntów rolnych chronionych wynosił poniżej 0,5 ha. Sąd administracyjny uznał, że „nie sposób potwierdzić, ani też kategorycznie wykluczyć”, że podzielenie działki zostało dokonane w celu obejścia przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W związku z tym uchylił decyzję SKO i postanowienie starosty.

W orzecznictwie dotyczącym przeznaczania obszarów rolniczych pod energetykę w planach miejscowych istnieje niespójność. Jak wskazano w orzeczeniu sygn. II OSK 2478/12, dopuszczalne jest tworzenie w planach wydzieleń o funkcjach mieszanych (energetyka i rolnictwo), jeśli określone jest dokładnie, jaka część takiego obszaru będzie przeznaczona na cele nierolnicze. Sąd nie stwierdził sprzeczności czy wykluczającego się charakteru tych funkcji. Natomiast w świetle orzeczenia sygn. II OSK 197/13 obszary przeznaczone pod energetykę i obszary rolne muszą być rozgraniczone, gdyż te „przeznaczenia wzajemnie się wykluczają” (II OSK 197/13).

Następnym powszechnie występującym przy planowaniu i lokalizowaniu elektrowni wiatrowych problemem jest ich oddziaływanie na krajobraz. Niekwestionowany jest fakt, że posadowienie wież wiatrowych ma duży wpływ na jego wartości przyrodnicze i estetyczne. Ze względu na swe rozmiary wiatraki stają się dominantami w wiejskim krajobrazie. Jak pisze Bożętka (2011), zakłócają one harmonię, burzą malowniczą wizję krajobrazu, wprowadzają silne bodźce wizualne i słuchowe, nadają krajobrazowi charakter industrialny. Przy niektórych lokalizacjach ich widzialność może osiągać nawet 20 km (Stryjecki i Mielniczuk 2011). Jak wskazują Damborg i Krohn (1999), analizujący badania prowadzone w Walii, Holandii i Danii, wizualne efekty lokalizacji turbin wiatrowych były jednym z najczęściej podnoszonych przez lokalnych mieszkańców argumentów przeciwko nim. We Francji zagrożenie jakości krajobrazu jest jednym z głównych kwestii do których odwołują się władze lokalne odrzucając projekty lokalizacji farm wiatrowych (Nadaï i Labussiere 2009).

Przegląd orzeczeń wskazuje, że również w Polsce mieszkańcy – sąsiedzi planowanej inwestycji podnoszą w swoich skargach kwestię negatywnego wpływu wiatraków na estetykę krajobrazu. Te argumenty w opinii sądów nie zasługują na uwzględnienie – „poczucie estetyki w ogóle nie podlega ochronie” (II SA/Sz 938/12). Wartości estetyczne i symboliczne krajobrazu nie zasługują w świetle orzecznictwa na uwagę, poza obszarami chronionymi. Wprawdzie nie jest kwestionowane skumulowane oddziaływanie wież wiatrowych na krajobraz w promieniu kilku kilometrów, ale, jak zapisano w uzasadnieniu orzeczenia sygn. II SA/Wr 115/12, dotyczy ono ewentualnego odbioru zewnętrznych obserwatorów rozległego terenu i nie stanowi naruszenia niczyjego interesu prawnego. Podnoszona przez skarżących kwestia zagrożenia wartości krajobrazowych i turystycznych jest czasem traktowana przez sąd w kategorii interesu ogólnego, zaś

mieszkańcy nie mają legitymacji do wniesienia skargi na jego potencjalne naruszenie (II SA/Sz 938/12). W wielu przypadkach sądy w ogóle ignorują przywoływane przez skarżących argumenty utraty wartości estetycznych krajobrazu, nie odnosząc się do nich w uzasadnieniach wyroków.

Nawet na terenach parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu lokalizacja elektrowni wiatrowych nie jest zabroniona (Stryjecki i Mielniczuk 2011) – jest ona możliwa, jak już wcześniej wspomniano, w przypadku braku stwierdzenia niekorzystnych oddziaływań na środowisko. Zdarzają się zatem przypadki lokalizacji na tych najcenniejszych krajobrazowo terenach turbin wiatrowych. Okazuje się, że obowiązujące procedury nie zapobiegły posadowieniu wież wiatrowych wysokości do 150 m na Obszarze Chronionego Krajobrazu Pojezierze Północnej Suwalszczyzny czy na Goplańsko-Kujawskim Obszarze Chronionego Krajobrazu (Lokalizacja i budowa... 2014). W przypadku spraw, które trafiały przed sądy, rozstrzygnięcia sprzyjały zachowaniu krajobrazu na tego typu obszarach. W sprawie toczącej się przed sądem w Warszawie inwestor zaskarżył postanowienie GDOŚ niezgodniające projektu decyzji lokalizacyjnej (IV SA/Wa 1781/14). Sąd tę skargę oddalił, gdyż dla tej planowanej inwestycji nie przeprowadzono oceny oddziaływania na środowisko, nie stwierdzono zatem braku niekorzystnych oddziaływań. Rada Gminy, która przygotowała plan miejscowy pod kątem posadowienia turbin wiatrowych na obszarze chronionego krajobrazu, nie akceptowała braku uzgodnienia tego planu przez GDOŚ. Jej skarga również została oddalona (V SA/Wa 2132/12).

Z przeglądu orzeczeń wynika, że zdarzają się próby lokalizowania przez inwestorów wież wiatrowych na terenie uzdrowisk. Sąd w Warszawie rozstrzygał skargę inwestora na postanowienie Ministra Zdrowia, który nie uzgodnił decyzji lokalizacyjnej dla siłowni wiatrowej w strefie C uzdrowiska. W ustawie uzdrowiskowej nie funkcjonuje wprawdzie zakaz lokalizacji elektrowni wiatrowej w tej strefie, ale zabronione jest „prowadzenie działań mających wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego założenia przestrzenne” (Ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym... 2005). Słuszne było tu stanowisko sądu (IV SA/Wa 2291/12), potwierdzające treść postanowienia Ministra Zdrowia i skutkujące nieustaleniem warunków zabudowy dla tego obiektu. Sąd stwierdził, że inwestycja ta wpłynęłaby negatywnie „na fizjografię całego uzdrowiska, zakłóciłaby walory krajobrazowe i właściwe funkcjonowanie uzdrowiska” (IV SA/Wa 2291/12). Oddziaływanie siłowni wiatrowej na krajobraz w strefie C uzdrowiska sąd uznał jako immisję niematerialną, wpływającą na sferę psychiki, estetyki.

Natomiast poza obszarami ustawowo chronionymi oddziaływanie wiatraków na krajobraz nie jest traktowane jako immisja niematerialna i jej wpływ na sferę psychiki i estetyki jest pomijany. „Niedopuszczalne jest przyjęcie, że organ ma prawo do oceny projektowanej inwestycji z normami ogólnymi, np. chroniącymi ład przestrzenny czy walory architektoniczne i krajobrazowe i ocena ta mogłaby stanowić podstawę do odmowy ustalenia warunków zabudowy” napisano w uzasadnieniu orzeczenia wydanego przez sąd w Poznaniu (IV SA/Po 302/14). Czyli w przypadku procedury lokalizowania wiatraka w drodze decyzji społeczność i władze lokalne nie mogą wziąć pod uwagę walorów estetycznych i krajobrazowych. Byłoby to sprzeczne z prawem.

Duże zastrzeżenia budzi to, że nawet zapisy planów ochrony parków krajobrazowych dotyczące lokalizowania elektrowni wiatrowych nie mogą być wiążące dla decyzji lokalizacyjnych.

W innej sprawie toczącej się przed sądem w Poznaniu wójt nie wydał decyzji lokalizacyjnej dla elektrowni wiatrowej na podstawie negatywnej opinii dyrektora parku krajobrazowego. W projekcie planu ochrony parku zapisano zakaz lokalizowania wież wiatrowych w promieniu 1 km od jego granic. Sąd, w wyniku interwencji inwestora, orzekł, że zawarte w planie ochrony parku krajobrazowego ustalenia do studiów (suikzp) oraz planów miejscowych „adresowane są do organów uchwalających studia i plany, nie mogą natomiast być uznane za samoistne zakazy, wywierające bezpośrednie skutki prawne” (IV SA/Po 86/12). Oznacza to, że tam, gdzie nie ma planu miejscowego (czyli na większości terenów), zasady ustalone w planie ochrony parku będą miały charakter „listy pobożnych życzeń”, opinia dyrektora parku krajobrazowego będzie ignorowana, a jej uwzględnienie traktowane wręcz jako sprzeczne z prawem. W świetle obowiązujących przepisów tylko akt utworzenia parku krajobrazowego i zawarte w nim zasady zagospodarowania i użytkowania terenu mają moc wiążącą w postępowaniu lokalizacyjnym. Oczywiście jest, że zasady ustalone np. kilkadziesiąt lat temu, mogą nie być adekwatne do stanu obecnego i coraz to nowych zagrożeń dla środowiska i krajobrazu. Reagowanie na te zagrożenia jest właśnie zadaniem planu ochrony. A w sytuacji, gdy nie może on być w decyzjach lokalizacyjnych uwzględniany, staje się fikcją.

W oczach mieszkańców – sąsiadów inwestycji jednym z najbardziej kontrowersyjnych aspektów lokalizowania farm wiatrowych jest niedostateczne uwzględnienie ich wpływu na zdrowie człowieka. Skarżący podnosili zagrożenia związane z migotaniem cienia, infradźwiękami itd. W tej sprawie orzecznictwo jest spójne – te obawy społeczności lokalnych nie zasługują na uwzględnienie. W ocenie wpływu elektrowni wiatrowych na człowieka bierze się pod uwagę tylko poziom hałasu w zakresie słyszalnym. Poziom hałasu słyszalnego jest jedynym parametrem mającym wpływ na ustalenie odległości wiatraków od zabudowań. „Kwestie zaś syndromu turbiny wiatrowej, migotania cienia etc. pozostają wyłącznie przedmiotem zainteresowania nauki” (II SA/Łd 709/12), „nie zostały prawnie uregulowane” (II SA/Łd 201/14), mogą być więc pomijane w raportach oddziaływania na środowisko inwestycji i nie są w ogóle brane pod uwagę przez sądy.

Dotychczasowe badania naukowe nie przyniosły jeszcze jednoznacznych wniosków dotyczących wpływu elektrowni wiatrowych na zdrowie człowieka. Pawlas i in. (2012), na podstawie obszernego przeglądu literatury na ten temat, stwierdzają, że „aktualna wiedza o ryzyku dla zdrowia związanym z życiem w sąsiedztwie turbin wiatrowych oparta jest nadal na fragmentarycznych nielicznych badaniach epidemiologicznych. W wielu wypadkach poziom tych badań nie spełnia wymogów dobrej praktyki epidemiologicznej, a stosowane metody pomiaru i oceny hałasu generowanego przez turbiny wiatrowe są nieadekwatne do zjawiska akustycznego”. Wydaje się, że wykorzystanie przy wyborze lokalizacji tylko jednego parametru opisującego oddziaływanie elektrowni wiatrowych na człowieka jest niewystarczające. Jak stwierdzono w raporcie NIK, funkcjonujące w polskim prawie dopuszczalne poziomy hałasu nie dotyczą emisji hałasu powodowanego przez turbiny wiatrowe, które są przecież bardzo specyficznymi emitentami (wartości dopuszczalne określono m. in. dla lotnisk, dróg, linii energetycznych, kolejowych) (Lokalizacja i budowa... 2014).

Posługiwanie się tylko kryterium poziomu hałasu umożliwia najczęściej posadowienie turbin około 500 m od terenów zabudowy. Mimo to, kontrola NIK, która objęła 28 gmin wykazała, że



w przypadku 10 z nich ich odległość elektrowni wiatrowych od zabudowy wynosiła mniej niż 500 m (Lokalizacja i budowa... 2014).

Kwestia odległości wiatraków od zabudowań jest przedmiotem opinii czy zaleceń różnych instytucji i podmiotów. Ministerstwo Zdrowia w swojej opinii (2011) zaleciło prewencyjnie zachowanie odległości minimum 2 km. Opinia ta nie niesie jednak żadnych skutków prawnych, choć często powołują się na nią skarżący. Kwestia ta bywa regulowana w planach zagospodarowania przestrzennego województw. Na przykład w PZP województwa zachodniopomorskiego zalecono minimalną odległość, jaka powinna być zachowana między turbiną a zabudowaniami mieszkalnymi. W skardze na zmianę studium (suikzp) jednej z gmin przeciwnicy elektrowni wiatrowej wskazali na brak zgodności tego dokumentu z PZP województwa (dopuszczenie mniejszej odległości turbin od zabudowań). Ustalenie przez gminy w jej dokumentach planistycznych dowolnej odległości, sprzecznej z zaleceniem planu wojewódzkiego, jest według orzecznictwa zgodne z prawem, jeśli uzgodnienia z zarządem województwa zostały dopełnione.

Rady gmin, pod wpływem sprzeciwiających się elektrowniom wiatrowym mieszkańców, często podejmują uchwały zawierające wytyczne dla organu wykonawczego w zakresie tworzenia projektów dokumentów planistycznych, określające minimalne odległości wiatraków od zabudowań. Wyrażony w ten sposób głos społeczności lokalnej również nie ma żadnego znaczenia w procedurze planistycznej, a tym bardziej dla podejmowania decyzji administracyjnych. W jednej z zachodniopomorskich gmin rada podjęła uchwałę zawierającą wytyczne dla burmistrza odnośnie do zasad lokalizacji elektrowni wiatrowych w studium (suikzp), w tym min. odległości od zabudowań. Na tej podstawie burmistrz odmówił wydania decyzji środowiskowej inwestorowi. Sąd uznał tę uchwałę jako sprzeczną z prawem. Mimo iż rada gminy posiada uprawnienia do stanowienia o kierunkach i zasadach działalności wójta, ale te wytyczne nie mogą dotyczyć planowania przestrzennego (II SA/Sz 479/14).

Podobnie w świetle obowiązującego prawa i orzecznictwa, nie zasługują na uwzględnienie w procedurze lokalizacji inwestycji prawomocne uchwały zebrania wiejskich, np. wyrażające sprzeciw wobec konkretnej lokalizacji wiatraka (II SA/Łd 598/12). To budzi zrozumiały sprzeciw mieszkańców. Społeczność sołecka nie jest traktowana jak podmiot, który może współdecydować o zagospodarowaniu swojego terenu. A nawet jeśli władze gmin uwzględnią w swoich decyzjach wolę mieszkańców, zostanie to potraktowane jako sprzeczne z prawem. „Oparcie przez organ I instancji decyzji negatywnej na braku aprobaty społecznej czyniłoby z decyzji o ustaleniu warunków zabudowy orzeczenie o charakterze zbliżonym do uznaniowego” (IV SA/Po 302/14).

Ewentualne ustawowe określenie minimalnej odległości wież wiatrowych od zabudowy nie położy kresu konfliktom lokalizacyjnym. Nie zapobiegnie to niezadowoleniu np. właścicieli działek rolnych wokół wiatraków, którzy tracą możliwość posadowienia np. zabudowy zagrodowej czy też nie mogą liczyć na ewentualne odrolnienie tych terenów w przyszłości.

Właściciele działek w strefie ochronnej wokół wiatraków zaskarżyli zmianę planu miejscowego, który znosił istniejącą na tym terenie możliwość lokalizacji zabudowy zagrodowej. Sąd nie uznał tej zmiany planu jako ograniczenie prawa własności ponad miarę, gdyż główne przeznaczenie działki (rolnicze) nie uległo zmianie. Jak czytamy: „Prawo do zabudowy jest tylko

jednym z elementów korzystania z nieruchomości” (II SA/Sz 896/12). Nie wdając się tu w ocenę kontrowersyjnego i nadużywanego prawa lokalizowania zabudowy zagrodowej generalnie w Polsce, stwierdzić należy, że likwidacja istniejącego wcześniej prawa do zabudowy może być dla właścicieli nieruchomości istotną szkodą.

Mieszkańcy czują się również poszkodowani nieuwzględnianiem w decyzjach władz zezwalających na posadowienie wiatraków, kwestii utraty wartości gruntów w ich sąsiedztwie. Ten argument również nie jest w świetle orzecznictwa godny uwzględnienia. „Kwestia spadku wartości nieruchomości sąsiednich w wyniku realizacji inwestycji nie może być brana pod uwagę przy ustalaniu warunków zabudowy” (II SA/Łd 201/14). Nie są też zasadne w świetle sądów argumenty podmiotów świadczących usługi turystyczne, w tym agroturystyczne, obawiających się spadku atrakcyjności turystycznej terenu, gdyż dotyczą one interesu faktycznego (a nie prawnego) oraz odnoszą się do ewentualnej sytuacji przyszłej.

## Podsumowanie

Konflikty wokół lokalizacji elektrowni wiatrowych miały największy udział wśród wszystkich konfliktów lokalizacyjnych na obszarach wiejskich i w małych miastach, o których donosiła prasa lokalna i regionalna w Polsce w okresie 01.2007–03.2014. Protesty przeciwko farmom wiatrowym były rozpowszechnione w całym kraju, w tym w dużej mierze występowały na obszarach o niewielkim poziomie rozwoju energetyki wiatrowej.

Jak pokazał przegląd orzeczeń sądowych, planowanie i lokalizacja elektrowni wiatrowych budzą wiele kontrowersji. Powtarzające się w orzeczeniach dyskusyjne praktyki planowania i lokalizowania farm wiatrowych dotyczą głównie: zajmowania przez wiatraki gruntów najlepszych klas bonitacyjnych, sytuowania ich zbyt blisko zabudowań i w związku z tym niedostatecznego uwzględniania wpływu wiatraków na zdrowie mieszkańców, ich negatywnego wpływu na krajobraz, skracania procedur uchwalania dokumentów planistycznych oraz ich finansowania przez inwestorów.

Wydaje się, że obowiązujące przepisy w niewystarczającym stopniu chronią interes społeczności lokalnej. Np. nie jest korzystne to, że elektrownie wiatrowe mogą być lokalizowane w drodze decyzji, co ogranicza możliwości partycypacji społeczności lokalnych. Decyzje te nie mogą być uzasadniane opinią mieszkańców. Gmina nie może, kierując się opinią mieszkańców, zapisać w dokumentach planistycznych bardziej restrykcyjnych zasad lokalizacji elektrowni wiatrowej niż wynikałoby to z opinii Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

W orzecznictwie sądów istnieje sprzeczność rozumienia relacji pomiędzy funkcją energetyki wiatrowej a funkcją rolną. Z jednej strony sądy traktują je jako wzajemnie wykluczające się, o czym świadczy choćby fakt, że zagospodarowanie gruntu rolnego pod energetykę wiatrową wymaga zmiany przeznaczenia dla całej działki, bez względu na to, jaka jej część jest zajęta pod inwestycję. Z drugiej strony twierdzi się, że dopuszczenie na terenach rolniczych energetyki wiatrowej nie zmienia sposobu zagospodarowania takich gruntów (II SA/Op 531/12).

Można mieć wątpliwości, czy uregulowanie lokalizacji elektrowni wiatrowych odrębną ustawą czy innymi dodatkowymi przepisami wpłynęłoby istotnie na zmniejszenie skali konfliktów wokół ich lokalizacji. Wydaje się, że najważniejszą przyczyną konfliktów jest brak uczciwego i otwartego dialogu pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami, który prowadziłby do osiągnięcia porozumienia i zadośćuczynienia stratom ponoszonym przez sąsiadów elektrowni.

Artykuł prezentuje badania realizowane w ramach projektu „Zastosowanie koncepcji sensu miejsca i kapitału społecznego do analizy konfliktów przestrzennych typu NIMBY na obszarach wiejskich w Polsce”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/B/HS4/02938.

## Literatura

- Akceptacja dorosłych Polaków dla energetyki wiatrowej i innych odnawialnych źródeł energii, 2011. Raport na zlecenie Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej. Szczecin.
- BANAK, M. 2010. Lokalizacja elektrowni wiatrowych – uwarunkowania środowiskowe i prawne. *Człowiek i Środowisko* 134 (3–4), s. 117–128.
- BEDNAREK-SZCZEPAŃSKA, M. i DMOCHOWSKA-DUDEK, K. 2015. Przestrzenny wymiar syndromu NIMBY na wsi i w małych miastach w Polsce. *Przegląd Geograficzny* 87, 4 (w druku).
- BOŻĘTKA, B. 2011. Pozyskiwanie energii wietrznej a zmiany krajobrazu. Konsekwencje dla funkcji rekreacyjnej. [W:] A. Richling (red.) *Krajobrazy rekreacyjny – kształtowanie, wykorzystanie, transformacja*. PAEK, Państwowa Szkoła Wyższa w Białej Podlaskiej, 27, s. 49–58.
- DAMBORG, S. i KROHN, S. 1999. On public attitudes towards wind power. *Renewable Energy* 16 (1), s. 954–960.
- Energetyka wiatrowa w Polsce, 2014. TPA Horwath, BSJP, PAiIZ.
- Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych. Informacja o wynikach kontroli, 2014. Najwyższa Izba Kontroli. Warszawa.
- ŁUCKI, Z. i MISIAK, W. 2010. *Energetyka a społeczeństwo. Aspekty socjologiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- NADAÍ, A. i LABUSSIÈRE, O. 2009. Wind power planning in France (Aveyron), from state regulation to local planning. *Land Use Policy* 26, s. 744–754.
- PAWLAS i in. 2012 – PAWLAS, K., PAWLAS, N. i BOROŃ, M. 2012. Życie w pobliżu turbin wiatrowych, ich wpływ na zdrowie – przegląd piśmiennictwa. *Medycyna Środowiskowa* 15 (4), s. 150–158.
- STRYJECKI, M. i MIELNICZUK, K. 2011. *Wtyczne w zakresie prognozowania oddziaływań na środowisko farm wiatrowych*. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa.
- ZWOLIŃSKA i in. 2011 – ZWOLIŃSKA, A., TARKA, M. i INEROWICZ, W. 2011. Przeznaczenie gruntów na cele nierolne pod elektrownie wiatrowe. *Czysta Energia* 4.

Maria BEDNAREK-SZCZEPAŃSKA

## Wind energy as a subject of locational conflicts in Poland

### Abstract

Wind energy is one of the main pillars of renewable energy. Its development is supported in Poland by state and European funds in order to increase the share of renewable sources in energy production. Polish society approves of development of wind energy in general (according to the national surveys). But it turns out that on local level the specific wind farm projects meet with opposition of residents in the vicinity. The study presents, on the basis of local and regional press query in the period 2007–2014, that social conflicts regarding wind farms locations are widespread. Around 20% of all locational conflicts in rural areas and small towns were conflicts regarding wind farms. They occurred with different intensity in all Polish regions. Interesting is that even in the regions characterized by low level of wind energy development (lubelskie, świętokrzyskie, małopolskie) the intensity of protests against them was significant. It indicates expansion of investors on these areas.

The survey among local authorities of communities in which wind farm conflicts occurred show that there were two times more communities in which the wind farm was rejected than the ones in which it was established. The influence of protesters on the result of the location process was considerable.

On the basis of administrative courts judgements regarding wind farms location, in the years 2012–2014, controversial practices used in the processes of planning and location of wind farms were identified. Wind farm location without area development plans raises objections. The widespread and controversial practice is financing of planning documents by investors. The repeating objections of local society are: location of wind farms too close to residential areas and insufficient consideration of health risk, as well as loss of landscape aesthetic. Residents also complain about ignoring their opinion in the process of wind farms location. A questionable practice is also attempts to locate wind farms on the areas of best quality soils.

KEYWORDS: wind farms, locational conflict, spatial management