



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-716190-IV/12/FP

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 11.03.2013 r.

Pan

Sławomir Nowak

**Minister Transportu, Budownictwa
i Gospodarki Morskiej**

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się coraz liczniej organizacje społeczne, które zgłaszają różnego rodzaju problemy i wskazują szereg nieprawidłowości związanych z budową tzw. farm wiatrowych. Jednym z sygnalizowanych problemów jest brak odrębnego uregulowania kwestii odległości wież elektrowni wiatrowych od innych budowli, w szczególności tych przeznaczonych na pobyt ludzi. Brak ścisłych norm technicznych w tym zakresie powoduje, że możliwe jest lokalizowanie tzw. farm wiatrowych, w tym o dużej mocy, w bezpośrednim sąsiedztwie domów mieszkalnych.

Zgodnie z treścią art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t. jedn. Dz. U. Nr 2012, poz. 1059 z późn. zm.) tzw. farmy wiatrowe zaliczane są do odnawialnych źródeł energii, bowiem w procesie przetwarzania energii wykorzystują energię wiatru. Natomiast ściśle do pojęcia farm wiatrowych odwołuje się rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (t. jedn. Dz. U. Nr 93, poz. 623 z późn. zm.), w którym wskazuje się, że za farmę wiatrową uważa się Jednostkę wytwórczą lub zespół tych jednostek wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru, przyłączonych do sieci w jednym miejscu przyłączenia" (§ 2 pkt 1 rozporządzenia).

Potrzeba dywersyfikacji pozyskiwania energii poprzez zwiększenie jej pozyskiwania ze źródeł odnawialnych wynika nie tylko z szeregu rządowych dokumentów strategicznych, jak m.in. „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 r.", „Krajowego Planu Działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych", „Polityki Energetycznej Polski do 2030 r.", ale również z wiążących Polskę regulacji międzynarodowych. Należy przypomnieć, że Polskę, jako kraj członkowski UE, wiąże postanowienia Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23

kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (która uchyliła dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE). W przedmiotowej dyrektywie wyraźnie wskazuje się, że „głównym celem w tym zakresie jest zagwarantowanie pewności dla inwestorów i zachęcanie do ciągłego rozwijania technologii, które wytwarzają energię ze wszystkich rodzajów źródeł odnawialnych” (pkt 14 dyrektywy).

Mimo że rozwój energetyki wiatrowej, choćby z powyższych powodów, zdaje się być nieuchronny, trudno dostrzec, by towarzyszyły mu próby stworzenia precyzyjnych norm prawnych, zapewniających należyłą ochronę zdrowia i życia ludzkiego - jak choćby poprzez wprowadzenie minimalnych odległości, w jakich mogą być usytuowane farmy wiatrowe, od zabudowań mieszkalnych ludzi. Jak wynika z wielu publikacji naukowych, turbiny wiatrowe mają niewątpliwie wpływ na ludzkie zdrowie poprzez emitowanie hałasu niskiej częstotliwości, infradźwięki, efekty akustyczne i optyczne czy pulsacje. Mogą przyczynić się również do wibrowania elementów konstrukcyjnych w domach.

W obecnym stanie prawnym to regulacje ochrony środowiska wyznaczają pośrednio odległość farm wiatrowych od zabudowy mieszkaniowej. I tak np. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (t. jedn. Dz. U. Nr 120, poz. 826 z późn. zm.) wyznacza poziomy hałasu, jakie mogą być emitowane na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Z kolei rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (t. jedn. Dz. U. Nr 192, poz. 1883 z późn. zm.) określa dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku. Ograniczenia te brane są pod uwagę w tzw. postępowaniu środowiskowym, w procesie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia (art. 71 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 t. jedn. Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.), gdy farma wiatrowa: 1) zaliczana jest do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397) lub 2) jest przedsięwzięciem mogącym potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, względnie 3) jest przedsięwzięciem mogącym znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter *sui generis* "rozstrzygnięcia wstępnego"

względem przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego i pełni wobec niego w istocie funkcję prejudycjalną (por. wyrok NSA z dnia 16 września 2008 r. sygn. II OSK 821/08). Na tym etapie może również dojść do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, jeżeli z przeprowadzonej oceny wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu (art. 135 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska t. jedn. Dz. U. z 2008 Nr 25 poz. 150 z późn. zm.). Jego utworzenie wpływa z kolei na wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.-Prawo budowlane (t. jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).

Także regulacje ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz. U. Nr 2012, poz. 647 z późn. zm.) w tym zakresie mają charakter bardzo ogólny. Stanowią one jedynie, że jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, lokalizacja tych obszarów i wytyczenie tych stref musi być ustalone zarówno w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pt 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Z uwagi jednak na to, że jedynie niewielki obszar terytorium kraju pokryty jest planami miejscowymi, w znacznej liczbie wypadków lokalizacja farmy wiatrowej dokonuje się jedynie w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Jak zaś wynika z utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie mogą być podstawą dla decyzji o warunkach zabudowy. Nawet jeżeli studium ustala tereny wyłączone spod zabudowy, a dla tego terenu nie sporządzono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ orzekający w sprawie ustalenia warunków zabudowy w trybie decyzji administracyjnej nie może rozstrzygać na podstawie zapisów studium. Stosownie do art. 9 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym studium nie jest aktem prawa miejscowego tzn. nie jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa i nie może stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 maja

2011 r. sygn. IV SA/Wa 1887/09 LEX nr 995510; wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2008 r., II OSK 1888/07, LEX nr 470928; wyrok NSA z dnia 31 marca 2008 r., II OSK 317/07, LEX nr 490164; wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 września 2010 r. sygn. II SA/Lu 282/10).

Należy więc zauważyć, że obecnie nie ma przepisów prawnych, które ściśle precyzowałyby odległości lokalizowania farm wiatrowych od zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi. Przyjęto dość ogólnikowe założenie, że powinno to wynikać z konkretnego stanu faktycznego, w szczególności zależeć od charakteru przedsięwzięcia i charakteru zabudowy. Tymczasem, jak wskazują organizacje społeczne zgłaszające się do Rzecznika, praktyka przyjęta w innych krajach, w szczególności w Niemczech, ma być zupełnie inna, a normy techniczne - znacznie bardziej precyzyjne i rygorystyczne. Precyzyjne wskazanie, np. w przepisach planistycznych, odległości usytuowania farm wiatrowych umożliwiłoby zniwelowanie negatywnego wpływu działania elektrowni wiatrowych na zdrowie i życie człowieka. Zarówno ochrona zdrowia (art. 68 Konstytucji RP), jak i prawna ochrona życia człowieka (art. 38 Konstytucji RP) są wartościami chronionymi konstytucyjnie. Wartości te są chronione również na gruncie obowiązujących Polskę konwencji międzynarodowych (jak choćby art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zgodnie z którym każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji). Należy zauważyć, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 28 listopada 2012 r. sygn. 17423/05 Kolyadenko i inni v. Rosja, podkreślił, że „pozytywny obowiązek podejmowania wszelkich odpowiednich kroków dla ochrony życia dla celów art. 2 Konwencji, pociąga za sobą przede wszystkim podstawowy obowiązek spoczywający na Państwie w postaci wprowadzenia ram prawnych i administracyjnych, dążących do skutecznego zniechęcania [do praktykowania zachowań stanowiących] zagrożenie dla prawa do życia. Należy wskazać, iż obowiązek ten musi być interpretowany jako znajdujący zastosowanie w kontekście każdej czynności, czy to publicznej, czy prywatnej, która może zagrażać życiu, a zatem *a fortiori* w kontekście każdego przypadku działalności przemysłowej, która ze swej istoty jest niebezpieczna. W specyficznym kontekście działań niebezpiecznych, duży nacisk musi zostać położony na regulacje dostosowane do swoistych cech danej działalności, zwłaszcza w odniesieniu do stopnia potencjalnego ryzyka dla życia ludzkiego". Z regulacji powyższych wynika obiektywny nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które umożliwiają należyłą ochronę i realizację praw do ochrony zdrowia, życia, życia rodzinnego, prywatnego, mieszkania. Zdaniem Rzecznika, obecne regulacje prawne nie zabezpieczają

w należyty sposób tych praw, w odniesieniu do całej grupy mieszkańców terenów położonych w bezpośredniej lokalizacji wież wiatrowych.

Z publicznie dostępnych informacji wynika, że Ministerstwo Gospodarki opracowuje tzw. pakiet ustaw energetycznych, tj. projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii, projekt ustawy Prawo gazowe, projekt ustawy Prawo energetyczne. Nie zawierają one jednak wystarczających regulacji zakazujących lokalizowania farm wiatrowych blisko zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi. Próbę uregulowania tych kwestii podjęli jednak posłowie, zgłaszając poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (z dnia 30 lipca 2012 r. druk Nr 758). Przedmiotowy projekt o zmianie ustawy - Prawo budowlane i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa m.in. zasady lokalizacji farm wiatrowych, precyzując minimalne odległości, w tym zakreślając trzykilometrową strefę ochronną, jak również wskazuje sposób dokonywania pomiarów oraz nakazuje przeprowadzanie społecznych konsultacji w tym zakresie. Jednakże, w ocenie Rzecznika inicjatywa poselska jest w tej materii niewystarczająca, nie tylko z uwagi na interdyscyplinarność tej tematyki i stopień jej skomplikowania, ale przede wszystkim z braku pewności co do tego, czy Rada Ministrów tego rodzaju propozycje zamierza poprzeć:

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za celowe zasygnalizowanie Panu Ministrowi wagi problemu i potrzeby wprowadzenia stosownych norm ochronnych, gwarantujących poszanowanie zdrowia ludzi mieszkających w sąsiedztwie farm wiatrowych. Pomimo bowiem tego, że problematyka ta częściowo wchodzi w zakres kompetencji Ministra Środowiska, w ocenie Rzecznika powinna być uregulowana czy to w przepisach planistycznych, czy to za pomocą norm technicznych dotyczących obiektów budowlanych - a zatem pozostaje w obszarze właściwości resortu infrastruktury. Działając zatem na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.) zwracam się z uprzejmą prośbą o przedstawienie Rzecznikowi stanowiska Ministra w tej sprawie, w szczególności zaś o udzielenie informacji, czy w podległym Panu resorcie prowadzone są prace legislacyjne, których celem byłoby opracowanie i uporządkowanie norm technicznych zapewniających należyty poziom ochrony zdrowia ludzi - mieszkańców terenów przyległych do farm.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk

Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich