

Opracowanie eksperckie
dotyczące skutków wdrożenia
tzw. ustawy krajobrazowej

Instytut Jagielloński



Spis treści

1. Wstęp i najważniejsze konkluzje	2
2. Wpływ ustawy krajobrazowej na istniejące regulacje prawne	6
a. Sprzeczność zapisów UK z Konwencją krajobrazową	6
b. Sprzeczność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej	7
c. Sprzeczność z Ustawą OOŚ (Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko)	9
d. Sprzeczność z Prawem Ochrony Środowiska z 27 kwietnia 2001 roku (POŚ)	9
e. Sprzeczność z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) – UPZP	10
f. Sprzeczność z Ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (UOP).....	10
g. Sprzeczność z planowanym Kodeksem Urbanistyczno-Budowlanym (dalej: KU-B).....	10
3. Ocena kosztów wprowadzenia ustawy krajobrazowej	11
a) Analiza kosztów w oparciu o rzeczywiste ceny opracowań	13
b) Utracone korzyści dla budżetu państwa oraz samorządu lokalnego z tytułu nierealizowanych inwestycji.....	20
• Przychody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych pracujących na stanowiskach pracy wygenerowanych przez energetykę wiatrową.....	21
• Przychody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych do budżetu państwa, województw, gmin i powiatów	22
• Podatek od nieruchomości.....	23
• Inwestycje w Polsce - nakłady ponoszone na realizację inwestycji w farmy wiatrowe	26
c) Miejsca pracy.....	27
4. Straty ponoszone przez budżet państwa z tytułu wypłat subwencji wyrównawczych potocznie zwanych „Janosikowym”	29
5. Podsumowanie	33

1. Wstęp i najważniejsze konkluzje

Opracowanie poddaje analizie skutki wdrożenia projektu ustawy zmieniającej niektóre ustawy w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu [druk 1525] - dalej: ustawa krajobrazowa (w skrócie UK) - w brzmieniu, które przewiduje projekt ustawy z dnia 1 lipca 2013 roku, czyli przekazany do procedury legislacyjnej w Sejmie RP. Przedstawione zagadnienia badawcze służą weryfikacji hipotezy, że zaproponowana regulacja może stanowić nadmiarowe, w szczególności zaś bardzo kosztowne rozwiązanie prawne.

W pierwszej części analizie poddano aspekty prawne związane z obecnie obowiązującym systemem ochrony krajobrazu, indywidualnych ocen przedsięwzięć na środowisko, w tym krajobraz, jak również odniesiono się do dostępnych analiz w zakresie zgodności projektu ustawy krajobrazowej z Konstytucją RP¹.

Następnie, dwa rozdziały stanowią przede wszystkim pełne i rzetelne uzupełnienie Oceny Skutków Regulacji (OSR) do projektu ustawy, szczególnie w zakresie kosztów jej wdrożenia wynikających ze sporządzania audytów krajobrazowych na potrzeby województw oraz urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu (UZOK). Mając na względzie, że wraz z projektem ustawy nie zostały przedstawione projekty stosownych rozporządzeń wykonawczych², których celem ma być określenie kryteriów tworzenia audytów krajobrazowych, niezbędne było przyjęcie kilku scenariuszy tworzenia tychże nowych narzędzi ochrony krajobrazu na poziomie województwa i niższym. Należy mieć na uwadze, że to w zależności od założonych kryteriów i zasad sporządzania audytów i UZOK, można oszacować koszty ich wdrożenia. Niniejsza analiza prezentuje 3 podstawowe scenariusze wraz z oceną nakładów finansowych wynikających z ich wdrożenia.

Analiza obejmuje również przypuszczalne koszty wynikające z zaangażowania w implementację zapisów projektu administracji niezespolonej i samorządowej. Dodatkowo badaniu poddano potencjalne straty wynikające z ograniczonych możliwości lokalizacji inwestycji na terenie gmin. Jako przypadek badawczy wykorzystano tzw. inwestycje wiatrowe, które są realizowane w gminach wiejskich. W tym zakresie analizie poddano straty, rozumiane jako utracone korzyści z tytułu podatków, które w sytuacji braku barier wynikających z ustawy, towarzyszyły by realizowanym inwestycjom. Zbadany został również wynikający z tego wpływ na poziom dochodów gmin i konieczność wypłacania subwencji wyrównawczych poszczególnym samorządom.

¹ Dr Robert Zajdler, *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP prezydenckiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (druk 1525)*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 13.11.2013.

² Zob. art. 5a ust. 3 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (druk 1525).

Powyższe analizy stanowią istotne uzupełnienie OSR do projektu ustawy krajobrazowej i przedstawiają koszty jej wdrożenia w nowym świetle.

Najważniejsze konkluzje:

- Ustawa Krajobrazowa (dalej: UK) godzi w nadrzędną dla ochrony krajobrazu w Europie- „**Konwencję krajobrazową**”. Poprzez przesunięcie władztwa planistycznego z samorządów lokalnych na władze regionalne, przeciwstawia się jej nadrzędnej zasadzie **subsydiarności**, która wymaga, aby **działania były podejmowane tak blisko mieszkańców, jak to możliwe. Nie powinno być tak, że 16 Marszałków Województw decyduje o tym jak będzie wyglądał rozwój mniejszych powiatów i gmin.**
- **Ustawa krajobrazowa (UK) narusza Konstytucję RP** - jej zasadę pomocniczości oraz dubluje zapisy szeregu regulacji prawnych jak: Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r.- Prawo Ochrony Środowiska (POŚ), Ustawa OOS (Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko), Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o Ochronie Przyrody- (UOP), Ustawa o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym z 27 marca 2003 r. (UPZP), Kodeks Urbanistyczno- Budowlany (K-UB)- **powodując nadregulacje i legislacyjny chaos.**
- **Proponowane w UK rozwiązania generują bezzasadne koszty** przy czym **ustawa (UK) nie określa źródeł ich finansowania.**
- Do projektu ustawy krajobrazowej nie dołączono rzetelnych kalkulacji szacujących potencjalne koszty sporządzania nowych narzędzi ochrony krajobrazu w oparciu o jednostkowe warunki przyrodnicze poszczególnych województw.
- **Audyt Krajobrazowy czyli nowa kategoria prawna którą wprowadza projekt ustawy** to nic innego jak obecnie funkcjonujące w systemie prawnym opracowanie ekofizjograficzne problemowe, poszerzone o inwentaryzację urbanistyczną obszaru, którego ma dotyczyć opracowanie, czyli całego województwa. Bazując na aktualnych cenach rynkowych w/w opracowań, w skali całego kraju **koszt ich sporządzenia może sięgać od ok. 150 mln do nawet ok 750 mln zł.- świadczy to o drastycznie zaniżonych kalkulacjach twórców UK szacujących koszty sporządzania audytów krajobrazowych na 6,4 mln zł.**
- **Urbanistyczne Zasady Ochrony Krajobrazu (UZOK) czyli nowa kategoria prawna którą wprowadza projekt ustawy** są porównywalne swym zakresem z obecnie funkcjonującymi Miejscowymi Planami Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP).

Na podstawie publicznie dostępnych danych oszacowano koszt sporządzania MPZP w przeliczeniu na 1ha powierzchni:

- Najniższa cena dla 1 ha powierzchni: 249 zł;
- Najwyższa cena dla 1 ha powierzchni: 22 707 zł;
- Średnia cena dla 1 ha powierzchni: 3 981 zł.

Scenariusz I: UZOK obejmują powierzchnię całego kraju, tj. 312 679 km² = 31 267 900 ha

- Dla najniższej ceny: 7 785 707 100 zł;
- Dla najwyższej ceny: 710 000 205 300 zł;
- Dla średniej ceny: 124 477 509 900 zł.

Scenariusz II: UZOK obejmują powierzchnię 50% kraju, tj. 156 339,5 km² = 15 633 950 ha

- Dla najniższej ceny: 3 892 853 550 zł;
- Dla najwyższej ceny: 355 000 102 650 zł;
- Dla średniej ceny: 62 238 754 950 zł.

Scenariusz III: UZOK obejmują powierzchnię 30% kraju (% powierzchni kraju objętej przyrodniczą ochroną- parki krajobrazowe - 2529 tys. ha, obszary chronionego krajobrazu - 6992 tys. ha, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe - 95,5 tys. ha, co sumarycznie odnosi się do ok. 30,7% całkowitej powierzchni kraju) , tj. 93 803,7 km² = 9 380 370 ha

- Dla najniższej ceny: 2 335 712 130 zł
- Dla najwyższej ceny: 213 000 061 590 zł
- Dla średniej ceny: 37 343 252 970 zł

Utracone korzyści dla budżetu państwa oraz samorządu lokalnego z tytułu nierealizowanych inwestycji na przykładzie energetyki wiatrowej:

a) Przychody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych pracujących na stanowiskach pracy wygenerowanych przez energetykę wiatrową.

Założenie:

1. Rozwój energetyki wiatrowej zostaje zahamowany na potencjale z 2014 roku (zainstalowana moc 3,5 GW) - zysk do budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego to 25 mln zł. Rozwój energetyki wiatrowej do 2020 roku następuje w 50 % potencjału- zysk do budżetu państwa wyniesie 40 mln zł.
2. Przy założeniu pełnego potencjału rozwoju energetyki wiatrowej do 2020 roku (13 GW) zysk do budżetu wyniesie 80 mln zł.

Reasumując pomiędzy scenariuszem 1 a 3 strata budżetowa tylko z tytułu braku rozwoju inwestycji energetyki wiatrowej do 2020 roku może wynieść 55 mln zł.

b) Przychody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych do budżetu państwa, województw, gmin i powiatów na przykładzie energetyki wiatrowej. Przyjmując powyższe założenia rozwoju energetyki wiatrowej, dla scenariusza:

1. przychody z tytułu podatku dochodowego do budżetu państwa, województw, gmin i powiatów to ok. 300 mln zł rocznie.
2. 500 mln zł do 2020 roku.
3. 1 mld zł do 2020 roku.

Tutaj strata pomiędzy scenariuszem 1 a 3 to 700 mln zł.

- **Strata budżetów gmin z tytułu podatku od nieruchomości przy ograniczonym rozwoju energetyki wiatrowej do 2020 roku może wynieść 3,6 mld zł.**
- Zahamowanie rozwoju energetyki wiatrowej na obecnym potencjale może spowodować ponad 30% spadek miejsc pracy w sektorze do 2020 roku.
- Zahamowanie rozwoju inwestycji generuje stratę budżetu państwa z tytułu wypłat subwencji wyrównawczych w wysokości **44 422 916, 3 zł rocznie.**

2. Wpływ ustawy krajobrazowej na istniejące regulacje prawne

Zgodnie z przyjętą przez Polskę 1 marca 2004 roku Konwencją krajobrazową, krajobraz jest istotnym elementem wpływającym na jakość życia społeczeństw i z tego względu podlega ochronie oraz kształtowaniu w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju dla zachowania jego walorów dla przyszłych pokoleń. Prezydencki projekt ustawy zmieniającej niektóre ustawy w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu [druk 1525] ze względu na swą ogólność pojęciową, brak klarowności definicyjnej i argumentacyjnej oraz liczne nadregulacje i sprzeczności z istniejącymi w polskim prawodawstwie przepisami w zakresie ochrony środowiska, przyrody czy planowania przestrzennego, tych podstawowych zasad nie spełnia.

Proponowane przez zapisy UK nowe narzędzia ochrony krajobrazu takie jak sporządzane na szczeblu regionalnym: audyt krajobrazowy (dalej: audyt) oraz ustanawiane w randze prawa miejscowego urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu (dalej: UZOK), a także nowe i enigmatyczne pod względem definicji dominanty krajobrazowe, nie tylko nie zapewniają rzetelnej ochrony krajobrazu, lecz dodatkowo stanowią pole do nadmiarowej regulacji i licznych sprzecznych interpretacji w zakresie planowania przestrzennego, czy ocen oddziaływania na środowisko. Ponadto ze sporządzaniem w/w narzędzi „ochrony krajobrazu” wiążą się znaczące dla budżetu państwa koszty, których ponoszenie ze względu na wątpliwość ich skutecznego działania, jest dalece bezzasadne. Do kluczowych zagadnień, niewystarczająco zdefiniowanych lub wzbudzających wątpliwości interpretacyjne, należą:

a. Sprzeczność zapisów UK z Konwencją krajobrazową

Zgodnie z zapisami Konwencji krajobrazowej *„Każde państwo w sprawach związanych z krajobrazem, decyduje o swojej organizacji instytucjonalnej według własnego podziału kompetencji (struktura scentralizowana, zdecentralizowana, federalna) na obecnym poziomie rządu (od poziomów lokalnych do krajowych) i według własnych tradycji kulturowych i administracyjnych, oraz zgodnie z istniejącymi strukturami.”*(....) *„W sprawach związanych z krajobrazem wskazane jest jednak szczególne uznanie autonomii, w tym zarówno w podziale obowiązków administracyjnych, jak i w działaniach opartych na wiedzy i działaniach operacyjnych, niezależnie od tego, czy znajdują się one w większych administracyjnych sektorach. Kompetencje powinny być przypisane na różnych poziomach administracyjnych, zgodnie z **zasadą subsydiarności**, która wymaga, aby **działania były podejmowane tak blisko mieszkańców, jak to możliwe**. Natomiast wyższe poziomy administracyjne mogą podjąć zadania związane z doradztwem i koordynacją w miejscach, gdzie nie*

szą one rozpatrywane na szczeblu lokalnym (np. doradztwo, koordynacja, specjalistyczne bazy danych, krajowa i regionalna polityka oraz instrumenty planowania, itp.) lub, gdzie prowadziłyby do większej wydajności. Doświadczenia różnych państw i regionów mogą być wykorzystane jako punkt odniesienia przy podejmowaniu decyzji w sprawie właściwych kierunków działania.”

W odniesieniu do powyższego, UK delegując władztwo planistyczne z samorządów gminnych na wojewódzkie proponuje rozwiązanie sprzeczne z nadrzędnym w zakresie ochrony krajobrazu dokumentem wykonawczym Konwencji Krajobrazowej.

b. Sprzeczność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

Zaproponowane w Art. 9 UK narzędzia i metody ochrony krajobrazu (audyt, UZOK, dominanta), z uwagi na swój kształt oraz wyposażenie organów samorządu województwa w kompetencje związane z szeroko pojmowanym planowaniem przestrzennym, naruszają wyrażoną w Preambule Konstytucji RP zasadę pomocniczości, która ma na celu umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot. Oznacza ona taki podział zadań pomiędzy obywateli i ich wspólnoty (różne organizacje społeczne, fundacje) a państwo, w którym temu ostatniemu przydziela się zadania bardziej skomplikowane, niemożliwe do realizacji przez mniejsze struktury³. Szczególne miejsce w przypadku realizacji spraw o charakterze publicznym zajmuje samorząd terytorialny najbliższy związany z lokalnymi potrzebami obywateli. Ideę tę wyraża dobitnie Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz. U. z 1994r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.), w art. 4 ust. 3 stanowiąc: *"Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliższe obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności"*. Zatem dopiero potrzeby, których nie potrafi zaspokoić samorząd terytorialny najbliższy obywatelowi, powinny być przekazywane szczeblowi wyższemu samorządu lub nawet centralnemu. W Konstytucji została sformułowana także zasada domniemania kompetencji realizacji zadań publicznych przez gminę. Zadania publiczne to zadania służące zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych, służące realizacji dobra wspólnego. Bezpośrednim adresatem tych zadań jest każdy obywatel – mieszkaniec określonej wspólnoty samorządowej⁴. Przysługujące gminie konstytucyjne domniemanie w zakresie realizacji zadań publicznych wynika z zestawienia art. 163 oraz art. 164 ust. 3 Konstytucji. Artykuł 163 Konstytucji formułuje domniemanie realizacji zadań publicznych na rzecz samorządu terytorialnego. Natomiast

³ Por. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wyd.2, Warszawa 2012, Legalis.

⁴ Wyrok TK z 12 marca 2007 r. sygn. Akt K 54/05.

art. 164 ust. 3, wskazuje, iż gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jego jednostek⁵. To domniemanie kompetencji w realizacji zadań publicznych rozciąga się również na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Ponadto, Konstytucja w art. 165 ust. 2 wprowadza także pojęcie samodzielności, gwarantując, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Zatem przez samodzielność gminy, zgodnie z Konstytucyjną zasadą pomocniczości, należy rozumieć usytuowanie gminy jako podmiotu zdecentralizowanej administracji publicznej, jednocześnie upoważnionego w ustawowo określonych granicach do stanowienia aktów prawa miejscowego. W art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wprost zaliczono do zadań własnych gminy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej, wskazując w szczególności na uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyłączeniem wskazanych w tym przepisie obszarów. Tymczasem, proponowane w ustawie krajobrazowej zmiany polegające na wprowadzeniu takich rozwiązań jak: audyt krajobrazowy, krajobraz priorytetowy, czy urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu, prowadzić będą do bezpośredniego ograniczenia samodzielności gmin w realizacji zadań własnych z zakresu ładu przestrzennego. W świetle tych zmian, gminy związane będą przy realizacji zadań określanych w art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustaleniami audytu krajobrazowego, czy urbanistycznymi zasadami ochrony krajobrazu, sporządzanymi przez organy samorządu wojewódzkiego. Prowadzić to może do sytuacji, kiedy w danym województwie większość, lub całość obszaru wybranych gmin może zostać zakwalifikowana, w wyniku przeprowadzenia audytu krajobrazowego, do tzw. krajobrazów priorytetowych. Wówczas organy samorządu województwa zyskają prawo do ustanowienia na obszarze gminy urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu (UZOK) – aktu prawa miejscowego nadrzędnego względem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalanych przez gminy. W efekcie zadanie własne gminy polegające na sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, sprowadzać się będzie, do przeniesienia w całości ustaleń UZOK do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a władztwo planistyczne gmin na tych obszarach będzie de facto fikcją. W sytuacji zaś braku planu, wskazania samorządu szczebla wojewódzkiego będą determinowały całkowicie wydawanie decyzji o warunkach zabudowy w danej wsi, a to już skutkować będzie naruszeniem Konstytucyjnej zasady pomocniczości, opisanej powyżej. Stąd proponowane w ustawie krajobrazowej zmiany należy uznać – w świetle powyższego – za niezgodne z Konstytucją w zakresie realizacji zasady pomocniczości.

⁵ Por. Z. Nienergetyka wiatrowaadomski, Samorząd terytorialny w Konstytucji RP, Samorząd terytorialny 2002, Nr 3, s. 6---7.

c. [Sprzeczność z Ustawą OOŚ \(Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko\)](#)

Artykuł 9 UK zakłada, że krajobraz waloryzowany jest w ramach audytu i chroniony w UZOK opracowywanych przez władze województwa. Takie rozwiązanie jest zupełnie odrębne w stosunku do systemu przyjętego w ustawie OOŚ, czyli strategicznej oceny oddziaływania w ramach OOŚ, w tym oceny oddziaływania na krajobraz w **Prognozie Oddziaływania na Środowisko** (Art. 51 ust. 2, pkt 2 Ustawy OOŚ) (czyli w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, którą gmina przygotowuje dla studium uwarunkowań i miejscowego planu) oraz w **raporcie o oddziaływaniu na środowisko dla konkretnego przedsięwzięcia realizowanego przez podmiot przygotowujący inwestycje**. (art. 63 ust. 1 pkt 2 Ustawy OOŚ). UK ustanawia UZOK, jako wiążące dla wszystkich w/w etapów, jednak ich nie zastępuje. W konsekwencji następuje zdublowanie oceny oddziaływania na krajobraz na etapie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz oceny oddziaływania dla przedsięwzięć, czego efektem będzie chaos planistyczny i ryzyko kolizji interpretacyjnych (różnych diagnoz, co do oddziaływania na krajobraz w różnych dokumentach), a także dwukrotne ponoszenie kosztów dokumentów o zbliżonym zakresie rzeczowym. Wątpliwość budzi również ograniczona dokładność działań prowadzonych na szczeblu regionalnym szczególnie w zakresie poziomu ustalanych detali warunkujących ocenę indywidualnych przedsięwzięć. W praktyce może prowadzić to do braku możliwości dokonania rzetelnej i szczegółowej oceny dla realizacji konkretnej inwestycji.

d. [Sprzeczność z Prawem Ochrony Środowiska z 27 kwietnia 2001 roku \(POŚ\)](#)

Zapisy UK nie wyjaśniają relacji audytu i UZOK z wynikającymi z przepisów wykonawczych do POŚ zakresami opracowań ekofizjograficznych, przygotowywanych przez gminy na potrzeby dokumentów planistycznych (studium i miejscowych planów). Z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz.U.2002 nr 155 poz. 1298) wynika, że ochrona krajobrazu powinna być w ekofizjografii uwzględniona. Tworzy to kolejną sytuację dublowania i niejasnych zależności między istniejącym systemem a propozycjami zawartymi w UK. Analogiczna sytuacja ma miejsce na szczeblu regionalnym, ekofizjografia dla województwa (na potrzeby planu zagospodarowania przestrzennego województwa) pokrywa się w znacznym stopniu z proponowanym w UK zakresem audytu.

e. [Sprzeczność z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym \(z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym\) – UPZP](#)

Zakres zaproponowanych narzędzi ochrony krajobrazu (w szczególności UZOK) pokrywa się w znacznej części z zakresem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który na mocy UPZP (Art. 15 ust. 12 UPZP) jest podstawowym narzędziem planowania przestrzennego w Polsce.

f. [Sprzeczność z Ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody \(UOP\)](#)

Art. 9 UK odbiera również gminom możliwość uzgadniania, powoływania i zmian granic istniejących w ramach ich obszaru form ochrony krajobrazu. Zapis ten jest niezgodny z UOP (Art. 16 pkt.3) gdzie wskazano, że takie działania powinny być uzgadniane (wiążąco) właśnie z radą gminy. Zaproponowane rozwiązanie wydaje się kontrowersyjne, zwłaszcza że kwestie odszkodowań dla gmin z tytułu utraconych korzyści, z powodu ustanowienia na ich terenach powierzchniowych form ochrony przyrody, nie są dostatecznie rozwiązane i są przedmiotem szerokiej dyskusji. UK nie określa również relacji proponowanych nowych „narzędzi” (Audytów i UZOK) z planami ochrony i planami zadań ochronnych tych form ochrony przyrody, których spójność z prawem miejscowym musi być uzgadniana lub opiniowana przez odpowiednie władze, lub które same są prawem miejscowym tj.: Parki Narodowe, rezerваты, Parki Krajobrazowe i obszary sieci Natura 2000. Większość tych planów pokrywa się zagadnieniowo i terminem sporządzania (raz na 20 lat z wyjątkiem pzo dla Natura 2000 – raz na 10 lat) z audytem krajobrazowym.

g. [Sprzeczność z planowanym Kodeksem Urbanistyczno-Budowlanym \(dalej: KU-B\)](#)

Propozycja Kancelarii Prezydenta budzi ponadto wątpliwość w odniesieniu do projektowanego Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego [dalej: KU-B], który docelowo zastąpić ma szereg obecnych regulacji w zakresie planowania przestrzennego jak m.in. Ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu, w której jak wyżej wspomniano zapisy UK dokonują modyfikacji. Ich kierunek jest jednak przeciwny do przyjętego w konsultowanych społecznie tezach KU-B, które stanowią, że „Podstawowym podmiotem chroniącym i kształtującym przestrzeń jest gmina” oraz, że „Rada gminy określa w planie miejscowym: (...)zasady ochrony środowiska i krajobrazu (...)”.

W związku z powyższym praca nad UK wydaje się być bezzasadna. Ponadto Projekt KU-B zakłada odejście od decyzji o warunkach zabudowy (dalej: WZ), na rzecz lokalnych przepisów urbanistycznych (o charakterze prawa miejscowego, ale uproszczonego wobec miejscowego planu) dla miejsc bez obowiązującego miejscowego planu, natomiast propozycja Kancelarii Prezydenta dokonuje podziału

na inwestycje będące dominantami lub nie oraz będące Inwestycjami Celu Publicznego (dalej: ICP) lub nie – zachowując możliwość wydania decyzji o WZ tylko dla ICP na obszarach poza krajobrazami priorytetowymi. Jest to dyskusyjne (pomieszczenie kryterium funkcji i kryterium wyglądu), wsteczne podejście (utrzymanie instytucji WZ z pewnymi wyłączeniami), które nie ma likwidować instytucji WZ jako takiej, natomiast ograniczać możliwość realizacji ściśle określonych inwestycji. W KU-B zaproponowano, aby inwestycje potencjalnie znacząco oddziałujące na środowisko, a nie tylko na krajobraz, jak w przypadku kryterium dominaty, lokalizować wyłącznie w oparciu o miejscowy plan, co byłoby rozwiązaniem systemowym i wielostronnym.

3. Ocena kosztów wprowadzenia ustawy krajobrazowej

Autorzy projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu w punkcie *Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne* uzasadnienia do projektu ustawy, dokonali oszacowania kosztów opracowania audytów krajobrazowych dla wszystkich województw w skali kraju, na kwotę w wysokości około 6,4 mln zł. Analizując argumentację autorów dotyczącą wskazanych kosztów, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że jest ona skrajnie nierzetelna. W uzasadnieniu podają oni, że „**koszt został wyliczony w oparciu o dane pochodzące z opracowania „Energetyka wiatrowa w kontekście ochrony krajobrazu przyrodniczego i kulturowego w województwie kujawsko-pomorskim” opublikowanego przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN im. Stanisława Leszczyckiego**. Stwierdzenie to jest jednak nieprawdziwe, gdyż autorzy ustawy nie przedstawiają absolutnie żadnych wyliczeń, z góry zakładając, że koszty wykonania audytu krajobrazowego będą porównywalne do kosztów poniesionych na sporządzenie w/w opracowania. Ponadto, jako uzasadnienie podają, że „*Przywołane opracowanie zawiera obszerny element poświęcony analizie wartości krajobrazowej poszczególnych obszarów województwa. Uwzględniając fakt, że z jednej strony w ramach audytu krajobrazowego nie będzie potrzebne odrębne analizowanie zagadnień związanych z energetyką wiatrową (np. wyznaczanie obszarów z optymalnymi warunkami atmosferycznymi dla działania turbin wiatrowych), a z drugiej – pogłębienie analiz krajobrazowych, można szacunkowo przyjąć porównywalność kosztów. Wobec faktu, że koszty projektu badawczego, którego efektem było przywołane opracowanie wyniosły 399 tys. zł., jako realną cenę sporządzenia jednego audytu krajobrazowego przyjęto 400 tys. zł.*”. Takie podejście autorów w sposób rażąco negatywnie rzutuje na ich wiarygodność, gdyż bez podania merytorycznych przesłanek założyli, że koszty związane z *analizowaniem zagadnień dotyczących energetyki wiatrowej (np. wyznaczania obszarów z optymalnymi warunkami atmosferycznymi dla działania turbin wiatrowych)* pozostaną porównywalne z niewiadomymi do momentu powstania

rozporządzenia wykonawczego (które ma określić między innymi szczegółowy zakres audytu krajobrazowego), o którym mowa art. 5a ust. 4 projektowanej zmiany do ustawy o ochronie przyrody, kosztami *pogłębionych analiz krajobrazowych*⁶. Przy porównywaniu opracowań nie wzięto również pod uwagę bardzo istotnej kwestii, a mianowicie tego, że opracowanie „Energetyka wiatrowa w kontekście ochrony krajobrazu przyrodniczego i kulturowego w województwie kujawsko-pomorskim” jest pracą studialną, na potrzeby której nie prowadzono szczegółowych prac terenowych, takich jak inwentaryzacje, czy waloryzacje, które są przedsięwzięciami znacząco kosztownymi. Warto również zaznaczyć, że tworzenie podobnych opracowań wyłącznie w oparciu o studia kameralne skutkuje niską wartością poznawczą dokumentów, co tym bardziej podważa zasadność ponoszenia kosztów na ich opracowanie.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na wskazania wynikające z definicji i założeń ustawy krajobrazowej. Zgodnie z nimi audyt krajobrazowy powinien, między innymi, określić lokalizację krajobrazów priorytetowych, czyli tych szczególnie cennych dla społeczeństwa ze względu na przyrodnicze, kulturowe, historyczne lub estetyczno-widokowe wartości i jako taki wymaga zachowania. Ponadto, nie sposób wyobrazić sobie procedury oceny krajobrazu pod względem wspomnianych walorów, bez przeprowadzenia stosownych i szczegółowych inwentaryzacji terenowych.

Podobna nieścisłość ma miejsce w odniesieniu do obszarów, dla których zasadne jest uchwalenie urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu (UZOK). Brak szczegółowych prac terenowych uniemożliwi też wypełnienie wymagań odnoszących się do urbanistycznych zasad ochrony krajobrazu stawianych w art. 5c ust. 4 UK, takich jak np. nieprzekraczalne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, dopuszczalne materiały stosowane do budowy budynków, czy rozwiązania dla detali architektonicznych elewacji, w tym okien i drzwi, uwzględniające lokalne tradycje budowlane.

Za nieuzasadnione należy uznać również przyjęcie jednakowych kosztów dla wszystkich województw, mając na uwadze, że różnią się one między sobą chociażby wielkością obszaru oraz walorami krajobrazowymi.

⁶ Uzasadnienie str 30 ustawy krajobrazowej

Wszystkie wskazane wyżej kwestie dowodzą, że określone przez autorów UK koszty wprowadzenia w życie projektu ustawy nie zostały poprzedzone gruntowną analizą, co w sposób znaczący podważa ich wiarygodność.

a) Analiza kosztów w oparciu o rzeczywiste ceny opracowań

Jak wyżej wspomniano, oszacowanie kosztów audytu krajobrazowego do momentu wejścia w życie rozporządzenia wykonawczego zawierającego szczegółowe regulacje odnośnie jego zakresu jest dosyć trudne. Biorąc jednak pod uwagę przytoczone poniżej zapisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. 2002 nr 155 poz. 1298):

§ 1. Opracowania ekofizjograficzne, zwane dalej „opracowaniami”, sporządza się, biorąc pod uwagę:

1) dostosowanie funkcji, struktury i intensywności zagospodarowania przestrzennego do uwarunkowań przyrodniczych;

3) zapewnienie warunków odnawialności zasobów środowiska;

4) eliminowanie lub ograniczanie zagrożeń i negatywnego oddziaływania na środowisko;

§ 2. Rozróżnia się następujące rodzaje opracowań:

2) problemowe — wykonywane w przypadku konieczności bardziej szczegółowego rozpoznania cech wybranych elementów przyrodniczych lub określenia wielkości i zasięgów konkretnych zagrożeń środowiska i zdrowia ludzi.

§ 6. Część kartograficzna i opisowa opracowania podstawowego obejmuje:

1) rozpoznanie i charakterystykę stanu oraz funkcjonowania środowiska, udokumentowane i zinterpretowane przestrzennie w zakresie:

f) walorów krajobrazowych i ich ochrony prawnej,

2) diagnozę stanu i funkcjonowania środowiska, a w szczególności:

c) ocenę stanu zachowania walorów krajobrazowych oraz możliwości ich kształtowania,

i odniesienie ich do wymagań ustawy krajobrazowej, można przyjąć, że audyt krajobrazowy powinien być zbliżony do opracowania ekofizjograficznego problemowego. Analizując dokładniej zapisy UK, zwłaszcza te dotyczące wymagań dla urbanistycznych zasady ochrony krajobrazu (np. sposób usytuowania budynków w stosunku do dróg, dopuszczalne materiały stosowane do budowy budynków, dopuszczalną kolorystykę obiektów budowlanych, rozwiązania detali architektonicznych elewacji, w tym okien i drzwi, uwzględniające lokalne tradycje budowlane) wydaje się, że zakres opracowania ekofizjograficznego problemowego należałoby poszerzyć o inwentaryzację urbanistyczną obszaru, którego ma dotyczyć opracowanie, czyli całego województwa.

W związku z powyższym dla oszacowania kosztów audytu krajobrazowego należy bazować na cenach wspomnianych opracowań.

Poniżej przedstawiono szacunkową analizę kosztów audytu krajobrazowego w oparciu o ceny rynkowe opracowań opublikowane na stronach WWW BIP jednostek samorządowych, wraz z uzasadnieniem przyjętego modelu.

1. Analiza kosztów w oparciu o koszt sporządzenia opracowania ekofizjograficznego.

a) Przedmiot zamówienia: wykonanie aktualizacji opracowania ekofizjograficznego dla obszaru gminy Lubań o pow. ok. 142,15 km².

Zakres opracowania: opracowania ekofizjograficzne podstawowe z elementami opracowania ekofizjograficznego problemowego.

Wybrana oferta z najniższą ceną: 46740,00 zł.

Źródło danych:

http://www.przetargi.egospodarka.pl/19511_Wykonanie-aktualizacji-opracowania-ekofizjograficznego-dla-obszaru-gminy-Luban_2013_2.html

W oparciu o cenę opracowania (46740,00 zł) i odniesienie jej do powierzchni dla której zostało ono wykonane (142,15 km²), przyjęto szacunkowo, że wykonanie opracowania dla 1 km² wynosi 328,81 zł. Kwotę zaokrąglono w dół do 300 zł.

Tabela 1.

województwo	powierzchnia [m²]	koszt opracowania audytu dla województwa [zł]
dolnośląskie	19946,74	5 984 022
kujawsko-pomorskie	17971,34	5 391 402
lubelskie	25122,46	7 536 738
lubuskie	13987,89	4 196 367
łódzkie	18218,95	5 465 685
małopolskie	15182,79	4 554 837
mazowieckie	35558,47	10 667 541
opolskie	9411,87	2 823 561
podkarpackie	17845,76	5 353 728
podlaskie	20187,02	6 056 106
pomorskie	18310,34	5 493 102

śląskie	12333,09	3 699 927
świętokrzyskie	11710,50	3 513 150
warmińsko-mazurskie	24173,47	7 252 041
wielkopolskie	29826,50	8 947 950
zachodniopomorskie	22892,48	6 867 744
razem	-	93 803 901

b) Przedmiot zamówienia: opracowanie ekofizjografii na potrzeby miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie miasta Nowa Dęba.

Wybrana najkorzystniejsza oferta: 34440,00 zł.

Źródło danych: <http://archiwum.nowadeba.pl/przetargi/przetargi/go:wyniki:693:731/>

Źródło danych: <http://archiwum.nowadeba.pl/przetargi/przetargi/go:wyniki:693:731/>

W oparciu o cenę opracowania (34440,00 zł) i odniesienie jej do powierzchni dla której zostało ono wykonane (16,7 km²), przyjęto szacunkowo, że wykonanie opracowania dla 1 km² kosztuje 2062,28 zł. Kwotę zaokrąglono w dół do 2000 zł.

Tabela 2.

województwo	powierzchnia [m²]	koszt opracowania audytu dla województwa [zł]
dolnośląskie	19946,74	39 893 480
kujawsko-pomorskie	17971,34	35 942 680
lubelskie	25122,46	50 244 920
lubuskie	13987,89	27 975 780
łódzkie	18218,95	36 437 900
małopolskie	15182,79	30 365 580
mazowieckie	35558,47	71 116 940
opolskie	9411,87	18 823 740
podkarpackie	17845,76	35 691 520
podlaskie	20187,02	40 374 040
pomorskie	18310,34	36 620 680
śląskie	12333,09	24 666 180
świętokrzyskie	11710,50	23 421 000
warmińsko-mazurskie	24173,47	48 346 940

wielkopolskie	29826,50	59 653 000
zachodniopomorskie	22892,48	45 784 960
razem	-	625 359 340

Jak uzasadniono powyżej, audyt krajobrazowy pod względem merytorycznym zbliżony jest do opracowania ekofizjograficznego problemowego z elementami inwentaryzacji urbanistycznej obszaru. Uzyskane koszty bazują na rzeczywistych cenach opracowań ekofizjograficznych bez uwzględnienia kosztów inwentaryzacji urbanistycznej.

Na stronie internetowej Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi (<http://www.mpu.lodz.pl/>) (<http://www.mpu.lodz.pl/>) znajduje się informacja o opracowaniu „Inwentaryzacja i waloryzacja historycznie ukształtowanych elementów przestrzeni miejskiej na potrzeby sporządzenia czterech projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.". Cena wspomnianego opracowania obejmującego swym zakresem część miasta Łodzi wyniosła 47 000 zł. Zakładając, że koszt opracowania, którego celem będzie inwentaryzacja walorów urbanistycznych każdej gminy w Polsce będzie porównywalny (z założenia nie powinien być niższy, ponieważ cena wskazanej inwentaryzacji dotyczy tylko kilku ulic w mieście Łodzi) i będzie wynosił 45 000 zł, w związku z czym szacunkowy koszt wykonania inwentaryzacji dla wszystkich 2479 gmin w Polsce, nie wyniesie mniej niż 110 mln zł! Przy założeniu, że inwentaryzacja urbanistyczna gminy kosztowałaby tylko 20000 zł (co w wielu przypadkach mogłoby być uznane za cenę rażąco niską), to w skali całego kraju sporządzenie takich opracowań generuje koszty ok. 50 mln zł.

Podsumowując powyższe, na podstawie przeprowadzonych analiz rynkowych cen opracowań oszacowano, że cena audytów krajobrazowych w skali kraju może wynosić od ok. 150 mln do nawet ok 750 mln zł.

Założenie: koszt UZOK porównywalny z kosztem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP).

Analizie poddano koszty sporządzenia MPZP dla kilku losowo wybranych gmin w Polsce. Dla każdego wskazanego przypadku obliczono szacunkową wartość kosztu dokumentu w przeliczeniu na 1ha powierzchni.

- a) Miejscowy plany zagospodarowania przestrzennego miasta Konstanczyna Łódzkiego określony w uchwale nr XXXI/347/08 z dnia 04 grudnia 2008 roku w obszarze terenów

po południowej stronie ulicy Nadrzecznej dla działek o numerach ewidencyjnych: 460; 461; 462/1, w obrębie K-21, o powierzchni około 60 ha.

Wybrana oferta - cena brutto: 41 480 zł

Koszt sporządzenia dokumentu dla 1 ha powierzchni: 691 zł

Źródło: <http://bip.konstantynow.pl/bip/index.php?t=200&id=4712>

- b) Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określony w uchwale nr XXIX/324/08 w obszarze ograniczonym: granicą administracyjną miasta Konstantynów Łódzki, dalej poprzez działkę nr ewid. 232/1 i po zachodniej granicy tej działki w kierunku południowym, a następnie w kierunku zachodnim do ulicy Aleksandrowskiej poprzez działki położone wzdłuż ulicy Niesięcin w odległości ok.150 m od linii regulacyjnej ulicy Niesięcin, w obrębie K- 21, o powierzchni 37 ha.

Wybrana oferta - cena brutto: 35 380 zł

Koszt sporządzenia dokumentu dla 1 ha powierzchni: 956 zł

Źródło: <http://bip.konstantynow.pl/bip/index.php?t=200&id=4712>

- c) Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Konstantynowa Łódzkiego określony w uchwale nr XXIX/323/08 w obszarze położonym na wschodnim skraju miasta w rejonie ul. Armii Krajowej pomiędzy ulicą Cegielnianą, ulicą Łódzką, wschodnią granicą miasta i rzeką Łódką wraz z pasmami przyległych ulic, w obrębie K-19, o powierzchni 17 ha.

Wybrana oferta - cena brutto: 26 840 zł

Koszt sporządzenia dokumentu dla 1 ha powierzchni: 1578 zł

Źródło: <http://bip.konstantynow.pl/bip/index.php?t=200&id=4712>

- d) Sporządzenie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Kobylarnia VI, w granicach określonych w uchwale Rady Gminy Nowa Wieś Wielka Nr XXII/189/12. Plan Kobylarnia VI obejmuje teren o powierzchni ok. 1 ha

Wybrana oferta - cena brutto: 4 400 zł

Koszt sporządzenia dokumentu dla 1 ha powierzchni: 4400 zł

Źródło: <http://www.bip.nowawieswielka.pl/?app=przetargi&nid=5656&y=2013&status=1>

- e) Sporządzenie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z uchwałą Rady Gminy Gierałtówice nr XLVIII/383/2010r dla terenu położonego w Przyszowicach przy ul. Granicznej o pow. ok. 35 ha

Wybrana oferta - cena brutto: 20 910 zł

Koszt sporządzenia dokumentu dla 1 ha powierzchni: 597 zł

Źródło: <http://www.bip.gieraltowice.pl/1383/ogloszenie-o-zawarciu-umowy-dla-zadania-sporzadzenie-projektu-miejscowego-planu-zagospodarowania-przestrzennego-dla-obszaru-zlokalizowanego-w-przyszowicach-w-rejonie-ul-granicznej-o-pow-35-ha.html>

- f) Opracowanie projektu zmiany części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu, zwanego Elk - Piękna – Koszykowa. Teren objęty projektowaną zmianą planu stanowi obszar o powierzchni wynoszącej ok. 0,52 ha.

Wybrana oferta - cena brutto: 11 808 zł

Koszt sporządzenia dokumentu dla 1 ha powierzchni: 22707 zł

Źródło: http://bip.warmia.mazury.pl/elk_gmina_miejaska/zamowienia_publiczne/304/426/Opracowanie_projektu_zmiany_czesci_miejscowego_planu_zagospodarowania_przestrzennego_terenu_zwanego_Elk_-_Piekna_-_Koszykowa/

- g) Wykonanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice obszaru „Wieś Michałowice” zgodnie z uchwałą nr XIII/138/2012 Rady Gminy Michałowice z 29 lutego 2012r. Teren objęty projektowaną zmianą planu stanowi obszar o powierzchni wynoszącej ok. 70 ha.

Wybrana oferta - cena brutto: 47 109 zł

Koszt sporządzenia dokumentu dla 1 ha powierzchni: 673 zł

Źródło: <http://bip.michalowice.pl/public/?id=112997>

- h) Wykonanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice obszaru Opacz Mała zgodnie z uchwałą nr XIII/139/2012 Rady Gminy Michałowice z 29 lutego 2012r. Teren objęty projektowaną zmianą planu stanowi obszar o powierzchni wynoszącej ok. 145ha.

Wybrana oferta - cena brutto: 36 162 zł

Koszt sporządzenia dokumentu dla 1 ha powierzchni: 249 zł

Źródło: <http://bip.michalowice.pl/public/?id=112997>

Najniższa cena dla 1 ha powierzchni: **249 zł**

Najwyższa cena dla 1 ha powierzchni: **22 707 zł**

Średnia cena dla 1 ha powierzchni: **3 981 zł**

Scenariusz I: UZOK obejmują powierzchnię całego kraju, tj. 312 679 km² = 31 267 900 ha

Dla najniższej ceny: 7 785 707 100 zł

Dla najwyższej ceny: 710 000 205 300 zł

Dla średniej ceny: 124 477 509 900 zł

Scenariusz II: UZOK obejmują powierzchnię 50% kraju, tj. 156 339,5 km² = 15 633 950 ha

Dla najniższej ceny: 3 892 853 550 zł

Dla najwyższej ceny: 355 000 102 650 zł

Dla średniej ceny: 62 238 754 950 zł

Scenariusz III: UZOK obejmują powierzchnię 30% kraju, tj. 93 803,7 km² = 9 380 370 ha

Dla najniższej ceny: 2 335 712 130 zł

Dla najwyższej ceny: 213 000 061 590 zł

Dla średniej ceny: 37 343 252 970 zł

Dla obliczonych powyżej scenariuszy, wartość 30% należy przyjąć jako wiarygodną minimalną powierzchnię kraju wyznaczoną do objęciem UZOK, zgodnie z wymaganiami ustawy krajobrazowej. Zgodnie z danymi GUS⁷ w Polsce formy ochrony przyrody chronione z uwagi na wartości krajobrazowe zajmują powierzchnię:

- parki krajobrazowe - 2529 tys. ha,
- obszary chronionego krajobrazu - 6992 tys. ha,
- zespoły przyrodniczo-krajobrazowe - 95,5 tys. ha,

co sumarycznie odnosi się do ok. 30,7% całkowitej powierzchni kraju. Mając na uwadze fakt, że urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu będą aktem prawa miejscowego, które co do zasady trzeba będzie uwzględnić w istniejących studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin, należałoby również uwzględnić koszty związane z dostosowaniem wymienionych wyżej dokumentów planistycznych do nowych wymagań. Oczywiście na dzień dzisiejszy praktycznie niemożliwe jest wskazanie jakiej liczby istniejących dokumentów planistycznych mogą dotknąć proponowane zmiany, mając jednak na uwadze, że koszty opracowania dokumentów planistycznych, a zwłaszcza miejscowych planów

⁷ Źródło: Opracowanie GUS „Ochrona Środowiska 2013”, <http://www.stat.gov.pl/>

zagospodarowania przestrzennego (co wykazano powyżej) są znaczące, należy się liczyć z dodatkowym obciążeniem budżetów części gmin na terenie kraju.

W poruszonym aspekcie konieczności zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pojawia się kolejne ryzyko ponoszenia przez gminy kosztów, wynikających z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), który mówi, że „Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy:

- 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
- 2) wykupienia nieruchomości lub jej części.”.

b) Utracone korzyści dla budżetu państwa oraz samorządu lokalnego z tytułu nierealizowanych inwestycji⁸

Potencjał dla rozwoju sektora wiatrowego wskazuje z dostępnych opracowań eksperckich, że w 2020 r. mogłoby powstać ok 13 GW nowych mocy wytwórczych.⁹ Należy podkreślić, iż zmiany zakładane w otoczeniu regulacyjnym wynikające z ustawy krajobrazowej (m.in. wprowadzenie ...) mogą znacząco pogorszyć atrakcyjność inwestycji na polskim rynku energetyki wiatrowej i tym samym zaprzepaścić wymierne korzyści związane z rozwojem tej branży w Polsce.

Poniżej zaprezentowano skutki wprowadzenia UK w kontekście możliwości zaistnienia 3 scenariuszy wobec wpływu sektora energetyki wiatrowej na gospodarkę kraju oraz gospodarkę regionalną (gminę):

- a) Sytuacja, w której na skutek wprowadzenia UK energetyka wiatrowa nie rozwija się w ogóle i pozostaje na poziomie 3,5 GW zainstalowanej mocy w horyzoncie 2020 roku – scenariusz 1;
- b) Sytuacja, w której na skutek wprowadzenia UK energetyka wiatrowa rozwija się w 50% swojego potencjału czyli 6,5 GW mocy zainstalowanej w horyzoncie 2020 roku – scenariusz 2;
- c) Sytuacja, w której ustawa krajobrazowa nie będzie wprowadzona do polskiego prawodawstwa i energetyka wiatrowa będzie się rozwijać zgodnie z pełnym potencjałem, osiągając poziom 13 GW mocy zainstalowanej w 2020 roku – scenariusz 3.

⁸ Wyliczenia w tej części tekstu bazują na Raporcie „Wpływ energetyki wiatrowej na wzrost gospodarczy w Polsce, Ernst&Young, marzec 2012

⁹ Wizja rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce do 2020 roku, IEO, 2009

- Przychody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych pracujących na stanowiskach pracy wygenerowanych przez energetykę wiatrową

Obecność przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze energetyki wiatrowej przekłada się na bezpośrednie korzyści dla sektora publicznego, w postaci podatków dochodowych trafiających zarówno do budżetu państwa, jak i samorządu lokalnego.

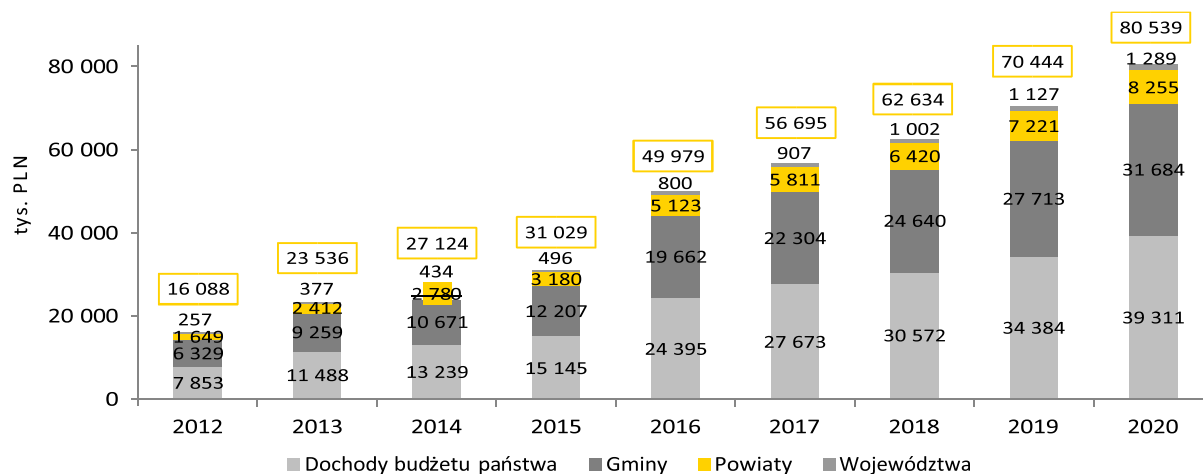
Zakładając, że przeciętna płaca w miejscach pracy stworzonych poprzez obecność energetyki wiatrowej nie odbiega w sposób znaczący od przeciętnej płacy w sektorze energetycznym (dla przykładu wg GUS w 2011 r. wynosiła 5 635 PLN miesięcznie)¹⁰, a liczba pełnoetatowych stanowisk wygenerowanych przez sektor energetyki wiatrowej w 2011 r. wynosiła 1 wartość podatku dochodowego zapłaconego przez osoby pracujące w takich przedsiębiorstwach, to łączna kwota przychodu z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych do budżetu państwa w 2011 roku osiągnęła wartość ok. 10 mln PLN. Oprócz budżetu państwa organem administracyjnym, który w największym stopniu korzysta z miejsc pracy wykreowanych przez sektor energetyki wiatrowej są gminy (odpowiednio dochody w wysokości 4,8 i 3,9 mln PLN w 2011 r.).¹¹

- 1) W scenariuszu 1 zainstalowane do tej pory **3,5 GW** przekłada się na zysk budżetu państwa, województw, gmin i powiatów, z tytułu podatku dochodowego, na poziomie ok. **25 mln zł** rocznie.
- 2) W scenariuszu 2 w 2020 r., przychody z tytułu podatku dochodowego do budżetu państwa, województw, gmin i powiatów mogą osiągnąć poziom ok. **40 mln zł**.
- 3) W scenariuszu 3 w 2020 r., przychody z tytułu podatku dochodowego do budżetu państwa, województw, gmin i powiatów mogą być już na poziomie ok. **80 mln zł** (wykres poniżej).

¹⁰ Biuletyn Statystyczny Nr 1/2012, GUS, 2012.

¹¹ Raport „Wpływ energetyki wiatrowej na wzrost gospodarczy w Polsce, Ernst&Young, marzec 2012

Wykres 1. Szacunkowa wartość podatku dochodowego zapłaconego przez pracowników sektora energii wiatrowej w latach 2012-2020 r. w podziale na miejsce, do którego trafiają pozyskane w ten sposób środki (w tys. PLN) w scenariuszu 3.



Źródło: Raport „Wpływ energetyki wiatrowej na wzrost gospodarczy w Polsce, Ernst&Young, marzec 2012

- Przychody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych do budżetu państwa, województw, gmin i powiatów

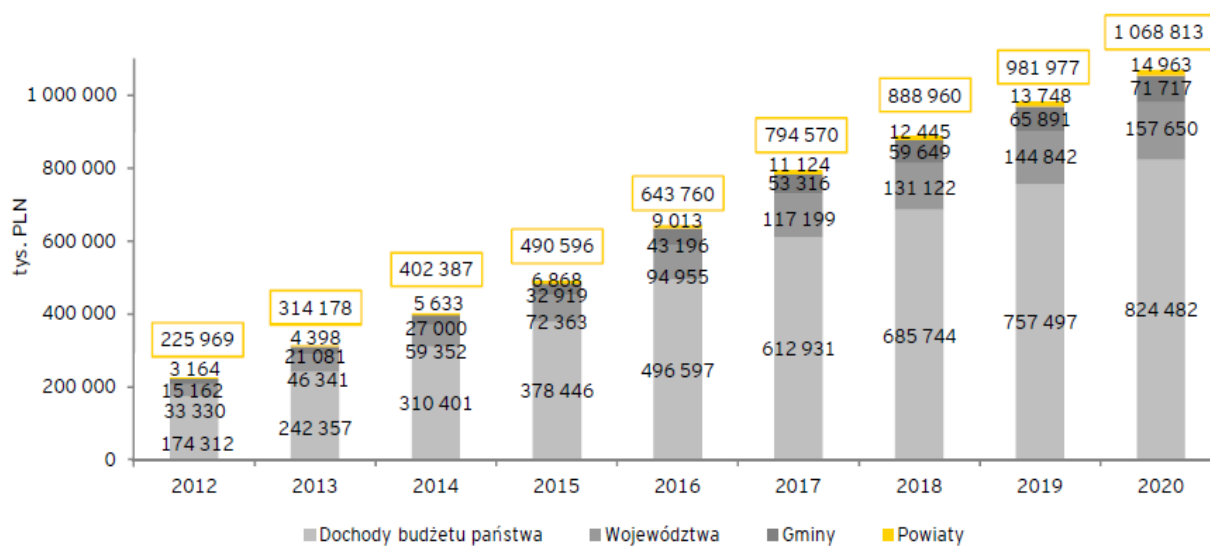
Kolejną korzyścią z obecności farm wiatrowych jest podatek uzyskiwany z dochodów producentów energii elektrycznej z wiatru. Bazując na modelu kalkulacji jednostkowego kosztu energii elektrycznej opracowanego przez Ernst & Young, oszacowano średnią wartość podatku CIT przypadającą na 1 MW mocy zainstalowanej w farmach wiatrowych na poziomie ok. 98,2 tys. PLN w 2011 r.¹² Przy tak sformułowanym założeniu, w 2011 r. sektor publiczny uzyskał ok. 158,6 mln PLN z podatku dochodowego obciążającego zysk ze sprzedaży energii elektrycznej wyprodukowanej przez farmy wiatrowe. Najwięcej korzyści z tego tytułu uzyskał budżet państwa oraz województwa (odpowiednio 122,3 i 23,4 mln PLN), natomiast gminy i powiaty uzyskały łącznie ok. 12,9 mln PLN.

- 1) W scenariuszu 1 zainstalowane do dnia dzisiejszego **3,5 GW** energetyki wiatrowej oznaczają przychody z tytułu podatku dochodowego do budżetu państwa, województw, gmin i powiatów na poziomie ok. **300 mln zł** rocznie.

¹² Wskazana wartość została oszacowana dla farmy wiatrowej o mocy 40 MW, która produkuje 92 GWh rocznie. Założono, że faktyczna wartość podatku CIT przypadająca na zyski osiągnięte z 1 MW zainstalowanej mocy jest porównywalna wśród wszystkich farm wiatrowych w Polsce.

- 2) W scenariuszu 2 w 2020 r., przychody z tytułu podatku dochodowego do budżetu państwa, województw, gmin i powiatów mogą osiągnąć poziom ok. **500 mln zł**.
- 3) W scenariusz 3 w 2020 r., przychody z tytułu podatku dochodowego do budżetu państwa, województw, gmin i powiatów mogą być już na poziomie ok. **1 mld zł** (wykres poniżej).

Wykres 2. Szacunkowa wartość zapłaconego podatku dochodowego przez przedsiębiorstwa z tytułu produkcji energii elektrycznej w farmach wiatrowych w latach 2001-2011 r. wraz z podziałem na beneficjentów, do których trafiają pozyskane w ten sposób środki w 2020 r. (w tys. PLN) dla scenariusza 3.



Źródło: Raport „Wpływ energetyki wiatrowej na wzrost gospodarczy w Polsce, Ernst&Young, marzec 2012

- **Podatek od nieruchomości**

Oprócz przedstawionych wyżej dochodów uzyskiwanych przez gminy poprzez podatki dochodowe (zob. pod. Podatek dochodowy od osób fizycznych oraz Podatek dochodowy od osób prawnych działających w sektorze produkcji energii elektrycznej z wiatru), kolejnym źródłem generującym dodatkowe środki jest podatek od nieruchomości, którym są obciążane farmy wiatrowe. Z ankiety przeprowadzonej wśród gmin, na terenie, których zlokalizowano farmy wiatrowe¹³ wynika, że średnia wartość podatku od nieruchomości w 2011 r. wyniosła ok. 65,8 tys. PLN na każdą zainstalowaną turbinę wiatrową. Przyjmując, że wskazana w ankietach kwota podatku na jedną turbinę jest identyczna w każdej z gmin, w 2011 r. łączny dochód z tego tytułu dla wszystkich gmin, na terenie których zlokalizowano farmy wiatrowe, wyniósł ok. 66 mln PLN. Oznacza to, że statystyczna gmina

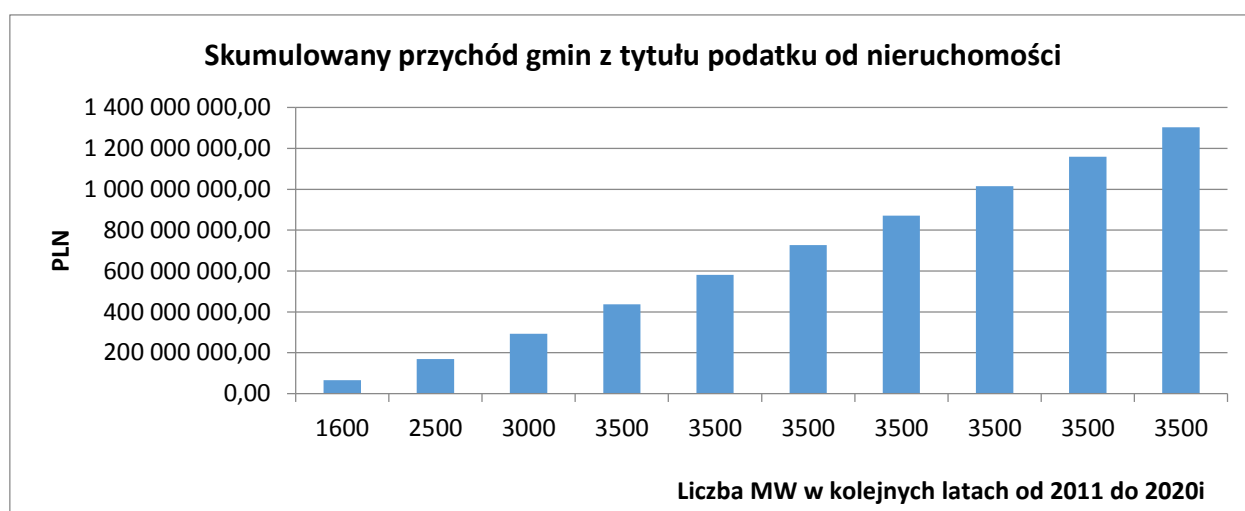
¹³ Próba obejmowała gminy, na terenie których zlokalizowano ok. 43% zainstalowanej mocy w energetyce wiatrowej w Polsce.

posiadająca farmy wiatrowe na swoim terytorium uzyskała w przybliżeniu dochód z tego tytułu w wysokości 653 tys. PLN. Stanowi on zarazem ok. 7,2% średniego dochodu gminy z tytułu podatku od nieruchomości oraz ok. 2,2% średnich dochodów gminy ogółem w Polsce w 2010 r. Poniżej zaprezentowano możliwe scenariusze korzyści gmin z tytułu podatku od nieruchomości od turbin wiatrowych.

- a) Sytuacja, w której na skutek wprowadzenia UK energetyka wiatrowa nie rozwija się w ogóle – scenariusz 1

Przy założeniu, że energetyka wiatrowa zatrzyma się na poziomie 3500 MW z 2014 r. wpływy do budżetu gmin z tytułu podatku od nieruchomości wyniosą ok. 2,8 mld zł w ciągu najbliższych 20 lat.

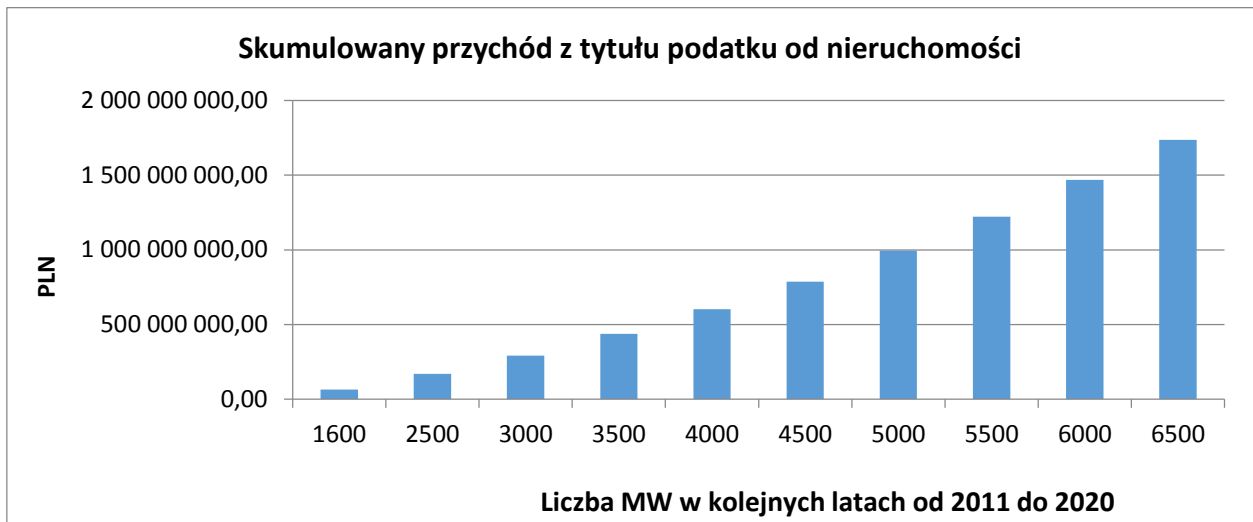
Wykres 3.



- b) Sytuacja, w której na skutek wprowadzenia UK energetyka wiatrowa nie rozwija się na poziomie 50% swojego potencjału – scenariusz 2

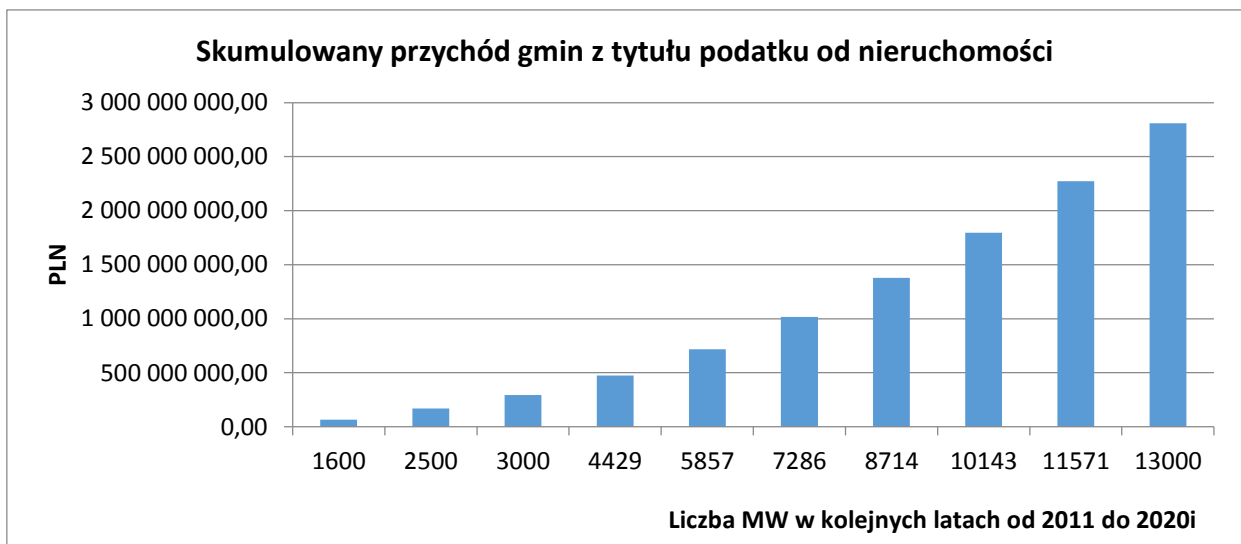
Przy realizacji 50% potencjału rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce, jakim jest instalacja 6,5 GW mocy, wpływy do budżetu gmin z tytułu podatku od nieruchomości wyniosą ok. 5 mld zł w ciągu 20 lat.

Wykres 4.



- c) Sytuacja, zakładająca że UK nie zostanie wprowadzona i energetyka wiatrowa rozwija się zgodnie z potencjałem – scenariusz 1

Wykres 5.



Przy realizacji 100% potencjału rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce, jakim jest instalacja 13 GW mocy do 2020 r., wpływy do budżetu gmin z tytułu podatku od nieruchomości wyniosą ok. 10 mld zł w ciągu 20 lat.

- Inwestycje w Polsce - nakłady ponoszone na realizację inwestycji w farmy wiatrowe

Podstawowym kanałem oddziaływania energetyki wiatrowej na gospodarkę kraju są nakłady ponoszone na realizację inwestycji w farmy wiatrowe. Z ankiet przeprowadzonych wśród przedsiębiorstw działających w sektorze energetyki wiatrowej w Polsce¹⁴ wynika, że uśredniony CAPEX na 1 MW mocy wyniósł w latach 2007-2011 ok. 6,9 mln PLN¹⁵. Jednak ze względu na brak znaczącego przemysłu związanego z produkcją zarówno turbin, jak i masztów wiatrowych w Polsce, kwota ta nie w pełni oddaje faktyczną wartość środków zainwestowanych w kraju (w Europie, średnio 76% wartości nakładów na każdy MW mocy w energetyce wiatrowej jest związanych z kosztem zakupu turbin oraz masztów).¹⁶ W Polsce, zdaniem ankietowanych przedsiębiorstw, 27% nakładów na MW mocy w energetyce wiatrowej pozostaje w kraju (są to koszty związane z przyłączeniem do sieci energetycznej, usługi eksperckie i finansowe, budowa dróg dojazdowych oraz instalacja turbiny). Z kolei z kwoty pozostającej w kraju, do regionu inwestycji (zakres obejmujący w przybliżeniu obszar powiatu, w którym zlokalizowano inwestycję) trafia ok. 53% (głównie prace budowlane związane z fizyczną instalacją farmy wiatrowej).

a) **scenariusz 1** przy założeniu, że energetyka wiatrowa zatrzyma się na poziomie z roku 2014 będzie oznaczało pozbawienie budżetu Państwa inwestycji w sektorze na poziomie ok 7,5 mld PLN tylko w horyzoncie roku 2020 oraz sumy inwestycji która pozostały by w kraju na poziomie ok 2 000 mln PLN.

b) **scenariusz 2** w skutek wprowadzenia UK energetyka wiatrowa nie rozwija się na poziomie 50% swojego potencjału – 6,5 GW mocy, ogólna kwota inwestycji w sektorze będzie się wahać do ok. 7 mld PLN w roku 2020, kwota inwestycji pozostająca w kraju wyniesie ok. 1 865 mln PLN w roku 2020.

c) UK nie zostanie wprowadzona i energetyka wiatrowa rozwija się zgodnie z potencjałem – **Scenariusz 3** - przy prognozowanym wzroście mocy zainstalowanej w farmach wiatrowych, ogólna kwota inwestycji w sektorze będzie się wahać do ok. 13,8 mld PLN w roku 2020 (Wykres poniżej). Przy tak sformułowanych warunkach, kwota inwestycji pozostająca w kraju wyniesie ok. 3 725 mln PLN w roku 2020.¹⁷ Co jest szczególnie istotne, w ramach przedstawionej analizy nie uwzględniono potencjalnego rozwoju przemysłu związanego z energetyką wiatrową -

¹⁴ Próba obejmowała firmy, do których należy ok. 45% zainstalowanej mocy w energetyce wiatrowej w Polsce.

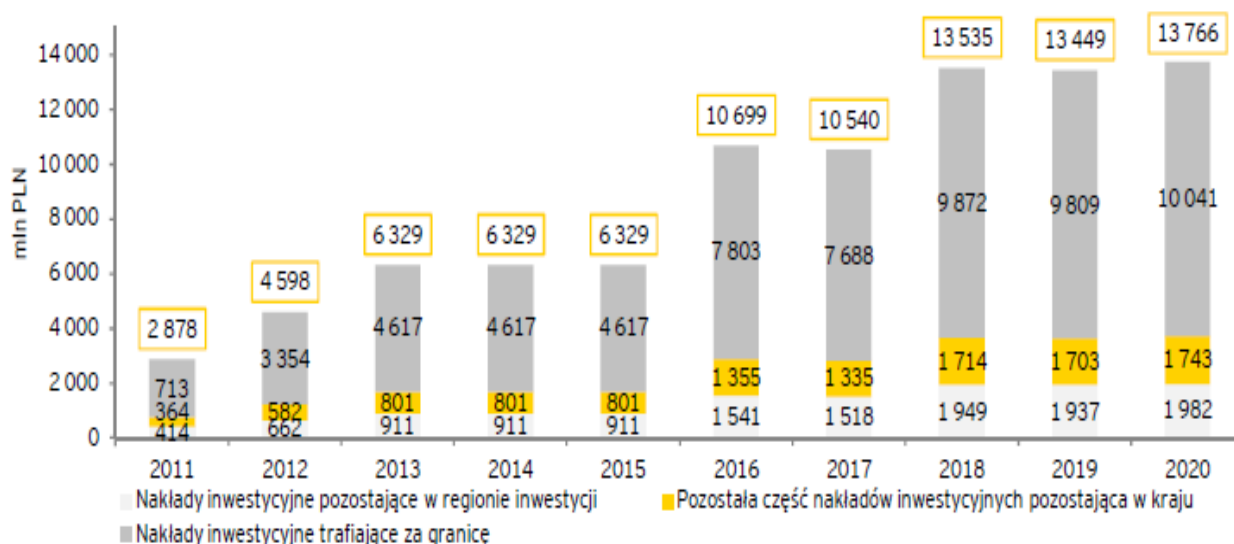
¹⁵ Ze względu na brak szczegółowych danych dotyczących kosztów inwestycji w energetyce wiatrowej w poszczególnych latach w obliczeniach nie uwzględniono zmiany wartości pieniądza w czasie.

¹⁶ The Economics of Wind Energy, EWEA, 2009a.

¹⁷ Podane wartości zostały przedstawione w cenach bieżących.

w takim przypadku, kwota inwestycji pozostająca w kraju byłaby odpowiednio wyższa, gdyż większa część nakładów na każdy MW mocy pozostawałaby w Polsce.

Wykres 6. Prognozowana wartość inwestycji w sektorze energetyki wiatrowej w latach 2011-2020 dla scenariusza 3 w podziale na miejsca, do których trafiają poszczególne składowe ogólnej sumy wydatków na 1 MW (w mln PLN).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników ankiety, Ernst & Young, 2012a oraz szacunków IEO, 2009

c) Miejsca pracy

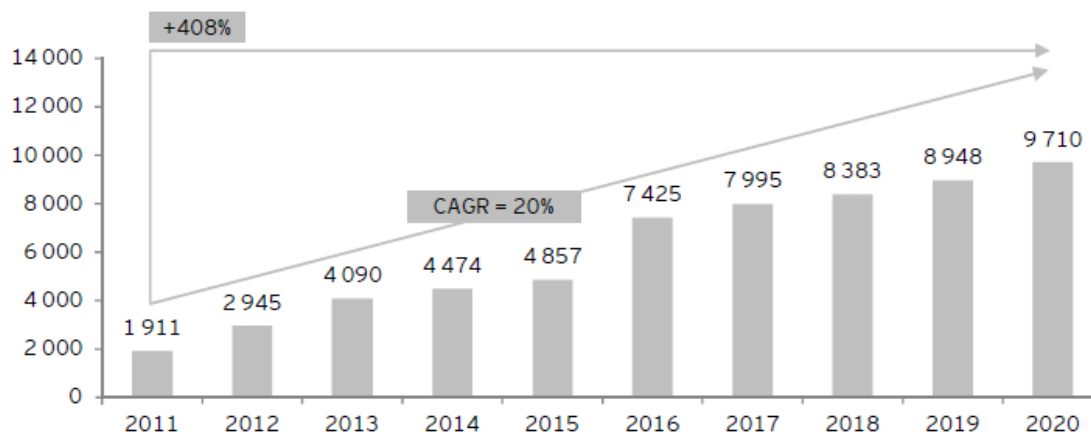
Obecnie sektor energetyki wiatrowej w Polsce już należy do gałęzi gospodarki mających znaczący wpływ na rynek pracy. Biorąc pod uwagę perspektywy rozwoju farm wiatrowych w kraju, można w przybliżeniu wyznaczyć prawdopodobną liczbę miejsc pracy wygenerowanych przez sektor na podstawie szacunków kreacji miejsc pracy na 1 MW mocy, które zostały opracowane przez EWEA.¹⁸ Przy założeniu rozwoju energetyki wiatrowej zgodnie z prognozami, liczbę miejsc pracy wykreowanych przez sektor energetyki wiatrowej w scenariuszu 3 szacuje się w 2020 na poziomie ok. 9 710 pełnych etatów do 4000 miejsc pracy na koniec 2013 r. na (wzrost o 408%).

Przy założeniu wejścia w życie scenariusza 1, iż energetyka wiatrowa przestanie się rozwijać, liczba zatrudnionych osób zacznie spadać z 4000 obecnie zatrudnionych do liczby, która będzie jedynie potrzebna do obsługi i konserwacji turbin ok 33% tej liczby w perspektywie roku 2020. W sytuacji

¹⁸ Wind at work. Wind energy and Job creation In the EU, EWEA, 2009.

opisanej w scenariuszu 2 (rozwój 50% potencjału mocy) zatrudnienie będzie kształtować się na poziomie ok 5000 etatów.

Wykres 7. Szacunkowa liczba miejsc pracy w sektorze energetyki wiatrowej w latach 2011-2020 według scenariusza 3



Źródło: Opracowanie własne na podstawie metodyki EWEA

Podsumowując utracone korzyści

Scenariusz 1 oznacza utrzymanie obecnych przychodów na poziomie 3,45 mld zł z rozwiniętego już sektora wiatrowego i utratę ponad 10 mld PLN przychodu budżetu państwa, województw, gmin i powiatów oraz stratę możliwości pozyskania nowych inwestycji w sektorze na poziomie ok 7,5 mld. Dodatkowo strata możliwości utworzenia ok. 10 tys miejsc pracy.

Scenariusz 2 oznacza około 5,54 mld zł przychodów dla gospodarki kraju i regionów oraz ogólną kwotę inwestycji w sektorze na poziomie ok. 7 mld PLN. Jest to strata do scenariusza nr 3, w którym nie wchodzi w życie ustawa krajobrazowa, o ponad 7 mld PLN co będzie skutkowało o połowę mniejszą możliwością generowania miejsc pracy.

Scenariusz 3 oznacza ok 13 mld przychodów dla gospodarki kraju i regionów oraz ogólną kwotę inwestycji w sektorze na poziomie ok. 13,8 mld PLN oraz stworzenie 10 tys pełnych etatów w sektorze energetyki wiatrowej.

4. Straty ponoszone przez budżet państwa z tytułu wypłat subwencji wyrównawczych potocznie zwanych „Janosikowym”

Według wyżej przytoczonych danych z analizy Ernst& Young, dochód gminy z tytułu podatku od nieruchomości za 1 MW zainstalowanej mocy to **41 250, 00 zł**.

Według szacunków PSEW zainstalowana moc energetyki wiatrowej w 2014 wyniesie **4 429 MW**.

- **Kalkulacja 1. Skumulowany dochód podatkowy gmin pochodzący z inwestycji energetyki wiatrowej w 2014 roku.**

$4429 \text{ MW} \times 41\,250,00 \text{ zł} = \mathbf{182\,696\,250 \text{ zł}}$

Z danych E&Y¹⁹ wynika, że w 2011 inwestycje wiatrowe znajdowały się w 119 gminach, a w 2013 roku ich liczba wzrosła do 162. Przy średnim rocznym wzroście liczby gmin inwestujących w energetykę wiatrową o 22 gminy założono, że w 2014 roku będzie ich 184.

- **Kalkulacja 2. Średni roczny dochód gminy z tytułu podatku od nieruchomości pochodzący od turbin wiatrowych.**

$182\,696\,250 \text{ zł} /: 184 = \mathbf{992\,914,402 \approx 1\,000\,000 \text{ zł}}$

Jak podaje Ministerstwo Finansów w 2014 roku kwota przeznaczona na wypłaty podstawowej subwencji wyrównawczej dla gmin wynosi 4 593 669 000 zł i otrzymuje ją 1 889 gmin.

- **Kalkulacja 3. Średnia roczna wartość subwencji podstawowej dla 1 gminy w 2014 roku.**

$4\,593\,669\,000 \text{ zł} /: 1\,889 \text{ gmin} = \mathbf{2\,431\,799,36 \text{ zł}}$.

Potencjalny zysk budżetu Państwa z tytułu ograniczenia wypłat subwencji podstawowej w kontekście zysków inwestycyjnych gmin w wysokości 1mln zł rocznie.

Dla wskazania istotności problemu poniżej dokonano analizy strat poniesionych przez budżet Państwa z tytułu wypłat subwencji podstawowej, na przykładzie kalkulacji przeprowadzonych dla gminy Banie Mazurskie wg. danych za 2012 rok. Ponieważ kalkulacji subwencji wyrównawczych

¹⁹ Raport „Wpływ energetyki wiatrowej na wzrost gospodarczy w Polsce, Ernst& Young, marzec 2012

dokonywane na podstawie wskaźników pochodzących sprzed 2 lat, wartości przyjęte w wyliczeniach pochodzą z 2010 roku.

Do obliczenia subwencji wyrównawczej niezbędna jest znajomość następujących wskaźników:

G - dochodowość podatkowa na jednego mieszkańca gminy

Gg - dochodowość podatkowa na jednego mieszkańca kraju

L - ilość mieszkańców gminy – stan na 31 grudnia

Sw - subwencja wyrównawcza

Sp - kwota podstawowa subwencji wyrównawczej (subwencja podstawowa)

Su - kwota uzupełniająca subwencji wyrównawczej (subwencja uzupełniająca)

- **Kalkulacja strat budżetowych na przykładzie gminy Banie Mazurskie, woj. Warmińsko-Mazurskie.**

1. Kalkulacja wartości subwencji podstawowej w 2012 roku:

Dane:

G- 528 zł

Gg- 1 195,67 zł (Archiwum BIP Ministerstwa Finansów)

Sw- 2 386 345 zł

L- 3770

Aby obliczyć wartość subwencji podstawowej za pomocą jednego z 3 wzorów A, B lub C należy oszacować procentowy stosunek G (dochód podatkowy w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy) do Gg (dochód podatkowy w przeliczeniu na 1 mieszkańca kraju). $528/1195,67 \times 100\% = 44\%$ - do kalkulacji zastosowano wzór B czyli:

$$Sp = L \times [83\%(75\%Gg-G) + 12,92\%Gg]$$

Podstawiając dane do wzoru otrzymano:

Sp= 3770 x [83%(75%1195,67-528)+ 12,92%1195,67]= 1 736 255 zł jest to wartość podstawowa subwencji, resztę sumy subwencji wyrównawczej stanowi kwota uzupełniająca, która wynosi : $Su = 2 386 345 - 1 736 255 = 650 090\text{zł}$.

(Źródłem aktualnych i archiwalnych wskaźników G, Gg oraz Sw jest Ministerstwo Finansów- WWW.mf.gov.pl- zakładka Serwisy MF >Archiwum BIP>Samorząd Terytorialny>Kwoty i wskaźniki)

Kalkulacja zmiany wartości subwencji podstawowej wraz ze wzrostem dochodu gminy Banie Mazurskie o 1 mln zł, pochodzącym od inwestycji wiatrowych..

Wskaźnik G w takiej sytuacji zwiększa się o liczbę obliczoną z podzielenia dochodu (1mln zł) przez liczbę mieszkańców czyli $1\ 000\ 000 / 3770 = 265$ zł. Zatem skorygowany wskaźnik G wyniesie $528 + 265 = 793$ zł. Sprawdzono jak on się ma do Gg : $793/1195.67 \times 100\%=66\%$

- czyli również wzór B.

Podstawiono liczby /w tym skorygowane G/ do wzoru:

$$Sp = 3770 \times [83\%(75\%1195,67-793) + 12,92\%1195,67] = 907\ 044 \text{ zł}$$

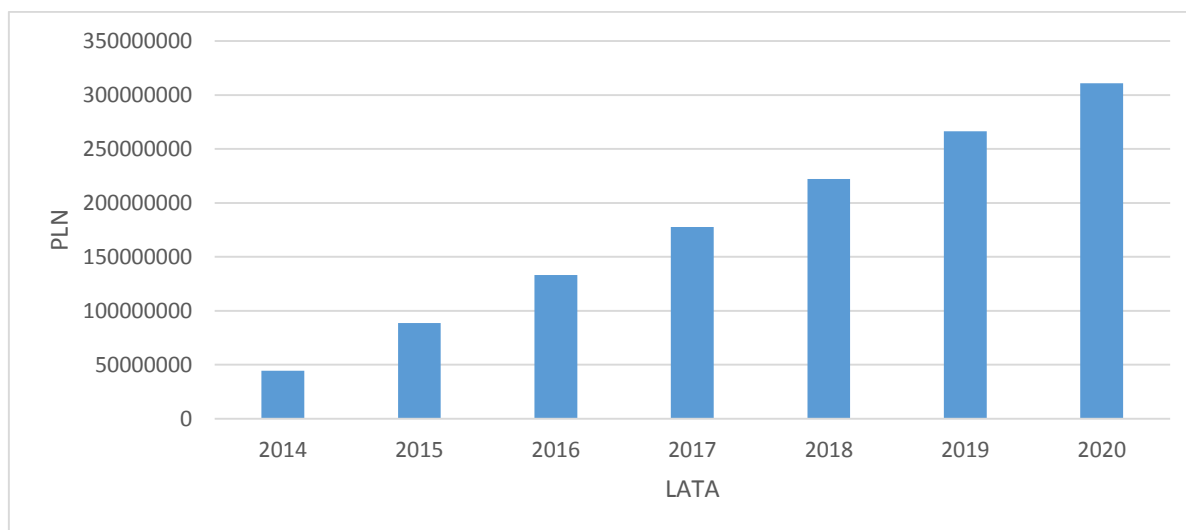
Wniosek : Gdyby gmina Banie Mazurskie w roku 2010 odnotowała dodatkowy przychód podatkowy z tytułu inwestycji wiatrowych w wysokości 1mln zł, w roku 2012 wartość otrzymanej subwencji wyrównawczej – w jej części podstawowej – pomniejszono by o: $1\ 736\ 255 - 907\ 044 = 829\ 211$ zł – co stanowi jej **83 %** . **Co istotne- kwota ta stanowiłaby dochód dla budżetu Państwa i mogła by zostać przeznaczona na inne cele!**

Zakładając, że wartość wypłat subwencji podstawowych zmniejszy się o 83%, zysk budżetowy przy systematycznym rozwoju energetyki wiatrowej do 2020 roku przedstawia się następująco:

- **Kalkulacja 4.**

83% z $2\ 431\ 799,36$ mln. zł. (średnia roczna wartość subwencji podstawowej dla 1 gminy)=
 $= 2\ 019\ 223,47$ zł x 22 (średnia ilość nowych gmin inwestujących rocznie w energetykę wiatrową)x 6 lat
(do 2020 roku)= **266 537 498,04 zł** czyli **44 422 916, 3 zł rocznie.**

Wykres 8. Zysk budżetu państwa z tytułu ograniczenia wypłat „Janosikowego”.



Źródło: Analiza własna

Istotnym aspektem w kontekście subwencji wyrównawczych jest również fakt zakwestionowania przez Trybunał Konstytucyjny sposobu naliczania wysokości podatku od zamożniejszych samorządów, które niejednokrotnie nie są w stanie sprostać narzuconym z tytułu wpłat do „Janosikowego” wymaganiom finansowym i zmuszone są korzystać z kredytów zewnętrznych. Dodatkowo przeznaczając większość swoich aktywów budżetowych na wsparcie biedniejszych samorządów, ich własny rozwój ulega zahamowaniu, co niesie za sobą również negatywne skutki w skali kraju. Aby rozwiązać zaistniały problem Trybunał Konstytucyjny pozostawił ustawodawcy 1,5 roku czasu na zmianę obecnych w tym zakresie przepisów w taki sposób, aby obowiązek wspierania biedniejszych samorządów przez bogatsze nie rujnował tych drugich. Wyżej przytoczone kalkulacje pozwalają nie tylko zobrazować skalę strat budżetowych z tytułu wypłat subwencji wyrównawczych, lecz zwracają również uwagę na to jak rozwój potencjału inwestycyjnego regionu, na przykład poprzez rozwój inwestycji wiatrowych, może korzystnie wpłynąć na jego sytuację finansową i tym samym zdjąć z budżetu Państwa oraz zamożniejszych samorządów obowiązek świadczenia dodatkowego wsparcia.

5. Podsumowanie

W powyższym opracowaniu poddano szczegółowej analizie ocenę skutków wprowadzenia zapisów Prezydenckiego projektu ustawy zmieniającej niektóre ustawy w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, szczególnie w kontekście jej potencjalnego zagrożenia prawnymi nadregulacjami oraz generacją niewspółmiernych do zapotrzebowania kosztów.

Za najistotniejsze argumenty przemawiające za kontynuacją prac nad projektem i nie wprowadzaniem go w życie w zaistniałej formie uznano:

- Niezgodność z Konwencją krajobrazową poprzez pominięcie nadrzędnej dla niej zasady subsydiarności.
- Naruszenie Konstytucji RP oraz dublowanie zapisów szeregu regulacji prawnych powodując nadregulacje i chaos legislacyjny.
- Generowanie bezzasadnych kosztów oraz brak określenia źródeł ich finansowania.
- Brak rzetelnych kalkulacji szacujących potencjalne koszty sporządzania nowych narzędzi ochrony krajobrazu w oparciu o jednostkowe warunki przyrodnicze poszczególnych województw.
- Wartość sporządzania audytu krajobrazowego oszacowaną na ok. **150 mln do nawet ok 750 mln zł**, wobec niewspółmiernej wartości zawartej w UK rządu 6,4 mln zł!
- Wartość sporządzania UZOK na średnim poziomie rządu **37 343 252 970 zł**.
- **Utracone korzyści dla budżetu państwa oraz samorządu lokalnego z tytułu nierealizowanych inwestycji.**
 - Potencjalna starta budżetowa z tytułu braku rozwoju inwestycji wiatrowych do 2020 roku rządu **55 mln zł**.
 - Strata z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych do budżetu państwa, województw, gmin i powiatów rządu **700 mln zł**.

- **Stratę budżetów gmin z tytułu podatku od nieruchomości przy ograniczonym rozwoju energetyki wiatrowej do 2020 roku w wysokości oszacowanej na 3,6 mld zł.**
- **Ponad 30% spadek miejsc pracy w sektorze do 2020 roku.**
- **Stratę budżetu państwa z tytułu wypłat subwencji wyrównawczych w wysokości 44 422 916,3 zł rocznie.**