

SEKRETARZ STANU
PEŁNOMOCNIK RZĄDU
DO SPRAW STRATEGICZNEJ INFRASTRUKTURY
ENERGETYCZNEJ



Piotr Naimski

Warszawa, 18.05.2016 r.

BP.6617.1.2016.AP
NK: 105537/16

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2016-05-31
ZAL	NR

Pan
Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

Adam Bodnar,

odpowiadając na wystąpienie z dnia 20.04.2016 r., sygn. IV.7000.533.2015.MCH, niniejszym przedstawiam stanowisko w sprawie uregulowań dotyczących procesów przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych.

Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. (PSE), jako operator elektroenergetycznego systemu przesyłowego w Polsce, należą do grupy strategicznych spółek sektora publicznego. Inwestycje infrastrukturalne prowadzone przez PSE są inwestycjami celu publicznego. Mają one za zadanie przede wszystkim zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego kraju, co zostało zdefiniowane w ustawie – Prawo energetyczne i rozumiane jest jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Aby osiągnąć ten stan sieć przesyłowa musi być przede wszystkim wystarczająca i niezawodna. Warunek wystarczalności oraz niezawodności pracy sieci można osiągnąć, gdy składa się ona z wielokrotnie zamkniętych połączeń pierścieniowych 400 kV. Taki układ sieci przesyłowej jest obecnie budowany w Polsce poprzez realizację szeregu infrastrukturalnych inwestycji elektroenergetycznych.

Elektroenergetyczne inwestycje sieciowe, jako inwestycje strategiczne o znaczeniu międzynarodowym, krajowym i regionalnym, wpływają na wzrost poziomu życia społeczeństwa, rozwój ekonomiczny i gospodarczy kraju oraz gwarantują zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i prawidłowe funkcjonowanie rynku energii elektrycznej.

Realizowane przez PSE inwestycje prowadzone są w oparciu i na podstawie m.in. następujących przepisów krajowych oraz unijnych:

- 1) ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,
- 2) ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- 3) ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane,
- 4) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami,
- 5) ustawy z dnia 24 lipca 2015 roku o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych,
- 6) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 roku w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylającego decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009.

Planowane do realizacji przesyłowe linie najwyższych napięć są ujmowane we wszystkich ważnych dokumentach planistycznych opracowywanych na szczeblu krajowym, wojewódzkim i gminnym:

- 1) Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK),
- 2) Strategiach Rozwoju Województw (SRW),
- 3) Planach Zagospodarowania Przestrzennego Województw (PZPW),
- 4) Studiach Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego (SUIKZP),
- 5) Miejskowych Planach Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP)

i podlegają konsultacjom społecznym już na etapie prac związanych z tworzeniem i przyjmowaniem najważniejszych krajowych i wojewódzkich dokumentów planistycznych, tj. KPZK i PZPW.

Po uzgodnieniu przez Prezesa URE Planu rozwoju sieci przesyłowej PSE S.A. (PRSP), PSE wnioskuje o ujęcie w aktualizowanych ww. dokumentach zamierzeń inwestycyjnych wynikających z PRSP. W przypadku KPZK wniosek PSE o ujęcie zawartych w PRSP inwestycji przekazywany jest za pośrednictwem Ministra nadzorującego działalność Operatora Systemu Przesyłowego. Obydwa dokumenty, KPZK i PZPW, podlegają strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (SOOŚ) zgodnie z zapisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Przez SOOŚ rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności:

- 1) uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko,
- 2) sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko,
- 3) uzyskanie wymaganych ustawą opinii,
- 4) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Także ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje udział osób fizycznych oraz prawnych w procedurze tworzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Polega on na możliwości zgłaszania wniosków dotyczących planu po ogłoszeniu o przystąpieniu do sporządzania planu, a przed sporządzeniem projektu. Wnioski te stanowią postulaty dotyczące zagospodarowania przestrzennego województwa. Po sporządzeniu projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, marszałek województwa występuje o opinię o projekcie planu do właściwych instytucji i organów, a także do wojewody, zarządów powiatów, zarządów związków metropolitalnych, wójtów, burmistrzów gmin i prezydentów miast położonych na terenie województwa oraz rządowych i samorządowych organów administracji publicznej na terenach przyległych do granic województwa oraz uzgadnia projekt z organami określonymi w przepisach odrębnych. Na tym etapie PSE, w zależności od zapytań, opiniuje projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Jak pokazuje praktyka, zarówno w przypadku KPZK, jak i PZPW w celu umożliwienia udziału społeczeństwa w opracowaniu projektów ww. dokumentów przeprowadza się także konferencje konsultacyjne, na których zgłaszane są postulaty i uwagi do dokumentów. Projekty tych dokumentów następnie są poddawane ocenie zaangażowanych w proces planowania przestrzennego partnerów.

Realizacja każdej inwestycji w zakresie sieci przesyłowych poprzedzona jest przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ), w ramach której sporządzany jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (raport). Każdy z dokumentów planistycznych oraz towarzyszące im dokumenty sporządzane w ramach SOOŚ, zgodnie z obowiązującymi przepisami podlegają konsultacjom i uzgodnieniom z właściwymi organami administracyjnymi, władzami samorządowymi, zarządcami pozostałej infrastruktury oraz szeroko rozumianym społeczeństwem. Konsultacje społeczne, jako instytucja prawna, przewidziane są wyłącznie w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. Obowiązujące regulacje prawne gwarantują aktywny udział społeczeństwa. Osoby fizyczne i prawne, jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej (np. komitety społeczne, wspólnoty mieszkaniowe) oraz organy władz publicznych mogą uczestniczyć w procesie planistycznym. Przepisy przewidują kilka prawnych form udziału różnych podmiotów prawa

usytuowanych poza systemem administracji publicznej zarówno w procesie sporządzania i uchwalania SUIKZP, jak i MPZP, wśród których wymienić można komisje urbanistyczno-architektoniczne, wnioski i uwagi oraz dyskusje publiczne. Procedura planistyczna jest otwarta dla społeczeństwa, w tym również dla podmiotów, których dotyczą ustalenia planistyczne, jawna, dająca możliwość zgłaszania własnych postulatów, wątpliwości, wariantów bądź rozwiązań. Wszyscy interesariusze mają możliwość wpływania na kształt i ustalenia dokumentów planistycznych.

Wstępne trasy nowych linii są proponowane w taki sposób, aby w maksymalnym stopniu ominąć obszary chronione i obszary przeznaczone, w aktualnych materiałach planistycznych, pod zabudowę mieszkalną. W ramach prac nad ustaleniem rekomendowanej trasy przebiegu konkretnej linii, prowadzone są rozmowy z przedstawicielami władz samorządowych wszystkich gmin, przez teren, których ta trasa została wytyczona.

Linie przesyłowe najwyższych napięć zgłaszane są do SUIKZP gmin oraz MPZP przez Operatora Systemu Przesyłowego bądź Wykonawcę wyłanianego w trybie przetargu publicznego. Wykonawcą jest firma lub konsorcjum firm specjalizujących się w budownictwie elektroenergetycznym. W ramach swoich obowiązków, Wykonawca realizujący umowę inwestycyjną w formule „zaprojektuj i wybuduj” musi opracować dokumentację koncepcyjną, dokumenty planistyczne, dokumentację projektową wykonawczą, pozyskać stosowne decyzje administracyjne i pozwolenia formalno-prawne. Wykonawca prowadzi także wszelkie sprawy formalne i prawne, niezbędne do realizacji inwestycji, w tym dokonuje wprowadzenia inwestycji do SUIKZP i MPZP lub uzyskuje ostateczną decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Do obowiązku Wykonawcy należy także prowadzenie kampanii informacyjnej i komunikacji społecznej, w których uczestniczą również eksperci w zakresie oddziaływania inwestycji na środowisko oraz w zakresie elektroenergetyki. Uczestnicy spotkań mają możliwość zapoznania się z prezentacjami i materiałami wskazującymi na zasadność realizacji inwestycji na danym terenie oraz jej wpływem na środowisko.

Operator Systemu Przesyłowego jako Inwestor przykładą wielką wagę do dialogu i wszelkich propozycji lokalizacji trasy sugerowanych przez mieszkańców. Nawiązanie współpracy z samorządami jest priorytetowym zadaniem, warunkującym sprawne zrealizowanie każdej inwestycji. Mając na uwadze zarówno dobro mieszkańców, jak również występującą na terenach planowanej inwestycji faunę i florę, inwestor jest otwarty na konstruktywne propozycje i uwagi. Należy podkreślić, że sporządzany raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko podlega weryfikacji przez kompetentne organy administracji zarówno pod kątem przyrodniczym, jaki i pod kątem oddziaływania na ludzi. Sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia poprzedzone jest szeregiem prac studialnych i wizji w terenie pozwalających na zinventaryzowanie i uwzględnienie występowania najwrażliwszych siedlisk oraz gatunków. Trasa linii wytyczona jest przy jak najszerszej akceptacji społeczeństwa z poszanowaniem otaczającego środowiska naturalnego. Organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia określa w niej warunki realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia. Szczególnego podkreślenia wymaga fakt, że procedura oceny oddziaływania na środowisko obliguje organ do zapewnienia udziału społeczeństwa, co umożliwia, jeszcze przed wydaniem decyzji, przekazanie informacji społeczeństwu oraz udzielenie odpowiedzi i wyjaśnień na pytania kierowane do organu w toku postępowania.

Również w przypadku realizacji inwestycji w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (zwanej dalej specustawą), każdy interesariusz jest uprawniony do składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Proces konsultacji społecznych jest obecny zarówno na etapie decyzji środowiskowej, jak i decyzji o lokalizacji inwestycji, którą wydaje wojewoda. W przypadku lokalizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, wymagane jest uzyskanie stosownych opinii i uzgodnień licznych organów administracji i innych podmiotów w zakresie przebiegu inwestycji przez dany obszar, w tym m.in.: zarządców dróg publicznych, dyrektora właściwej regionalnej dyrekcji Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, właściwego miejscowo zarządu województwa, zarządu

powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta), Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, dyrektora parku narodowego.

Należy również podkreślić, że pomimo prawnych usprawnień przygotowania i realizacji elektroenergetycznych inwestycji przesyłowych (specustawa), PSE w dalszym ciągu będzie dostarczać władzom i mieszkańcom terenów, przez które będzie przebiegać inwestycja, rzetelnej informacji na temat procesu inwestycyjnego oraz będzie prowadzić dialog z lokalną społecznością w taki sposób, aby odpowiedzialnie realizować inwestycje celu publicznego, które wpływają na bezpieczeństwo energetyczne Państwa, jak również na zrównoważony rozwój regionu.

Warto podkreślić, że wszystkie inwestycje realizowane przez PSE na rzecz rozwoju i modernizacji sieci przesyłowej (czyli nie tylko te ujęte w PCI i specustawie) w zakresie komunikacji społecznej są prowadzone w oparciu o obowiązującą w Grupie Kapitałowej GK PSE (GK PSE) procedurę komunikacji społecznej na rzecz rozwoju i utrzymania sieci przesyłowej. Jest to dokument wewnętrzny określający zasady prowadzenia komunikacji społecznej wspierającej realizację zamierzeń oraz zadań inwestycyjnych PSE w taki sposób, aby interesariusze zewnętrzni (m.in. zainteresowane organy regionalne i lokalne, właściciele nieruchomości i obywatele mieszkający w pobliżu inwestycji, przedstawiciele opinii publicznej i ich stowarzyszenia, organizacje i grupy pozarządowe) danego zadania inwestycyjnego akceptowali i zajmowali trwałe pozytywne stanowisko wobec realizacji inwestycji elektroenergetycznych. Głównymi kierunkami działań GK PSE w zakresie komunikacji społecznej podczas realizacji elektroenergetycznych inwestycji celu publicznego są:

- 1) przekazywanie interesariuszom informacji nt. celów, założeń, uwarunkowań oraz sposobów i przyjętych rozwiązań przygotowania oraz realizacji inwestycji, remontów lub prac eksploatacyjnych,
- 2) dialog ze społeczeństwem i udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym poprzez zaangażowanie możliwie szerokiej grupy interesariuszy otoczenia inwestycji elektroenergetycznej.

Wykonawca inwestycji realizowanej dla PSE ma obowiązek prowadzić działania informacyjne i promocyjne skierowane do opinii publicznej w trakcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, do czasu jego zakończenia. Wykonawca otrzymuje od PSE rekomendowaną zawartość Programu Komunikacji Społecznej (PKS) oraz przykładowy zestaw narzędzi i form działań w obszarze komunikacji społecznej. Wykonawca jest zobowiązany dostosować PKS wraz z zaproponowanym zestawem narzędzi do charakteru realizowanej inwestycji (stacyjna lub sieciowa, nowa lub modernizacja) oraz do przeprowadzonej analizy dotyczącej otoczenia przedmiotowej inwestycji. PKS jest planem działań w zakresie komunikacji społecznej, który jest każdorazowo opracowywany w zakresie adekwatnym do rodzaju zadania inwestycyjnego oraz dostosowany do zakresu inwestycji, jej specyfiki, regionu, na którym będzie realizowana oraz wszystkich innych uwarunkowań, jakie powinny być brane pod uwagę. PKS zawiera aktualną analizę otoczenia inwestycji, identyfikację szans i zagrożeń jej realizacji, analizę grup interesariuszy oraz mapę konfliktów.

Wykonawca jest zobowiązany do przedstawiania PSE raz w miesiącu raportu z działań komunikacji społecznej prowadzonych w ramach PKS, a po zakończeniu realizacji do przedstawienia do akceptacji PSE Raportu Końcowego z realizacji PKS, w którym m.in. określa stopień realizacji celów komunikacji, co zrealizowano, a czego nie udało się osiągnąć, jakie podjęto kroki, aby uniknąć lub rozwiązać konflikty społeczne oraz rekomendacje w zakresie komunikacji dla kolejnych inwestycji. PKS dla danej inwestycji zawiera określenie celu komunikacji społecznej oraz działań informacyjno-edukacyjno-promocyjnych.

W ramach PKS dla danej inwestycji elektroenergetycznej realizowane są następujące działania komunikacyjne:

- 1) foldery i informatory,
- 2) strona internetowa inwestycji,
- 3) publiczne pokazy/wystawy związane z planowaną do realizacji inwestycją,
- 4) punkty informacyjne na terenie gminy,
- 5) spotkania i debaty publiczne organizowane na każdym etapie realizacji inwestycji,

- 6) kontakty ze stowarzyszeniami i organizacjami społecznymi (w tym ekologicznymi),
- 7) współpraca z mediami,
- 8) konsultacje społeczne, które prowadzone są adekwatnie do zakresu inwestycji zgodnie z wymogami prawa; wykonawca zobowiązany jest do przedstawienia w PKS szczegółowego planu działań konsultacji społecznych.

Natomiast konieczność stosowania wymogów zawartych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylającym decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009 (Dz. U. UE z dnia 25 kwietnia 2013 r., L 115/39) określa fakt, czy dany projekt został ujęty na liście PCI. Zadania inwestycyjne PSE realizowane oraz planowane do realizacji w perspektywie najbliższych lat ujęte na liście PCI to przede wszystkim następujące zadania z zakresu krajowej elektroenergetyki:

- 1) linia wewnętrzna między Krajnikiem a Baczyną (PL),
- 2) linia wewnętrzna między Mikułową a Świebodzicami (PL),
- 3) połączenie międzysystemowe między Vierraden (DE) a Krajnikiem (PL),
- 4) montaż transformatorów do realizacji przesunięcia fazowego na połączeniach międzysystemowych Krajnik (PL)–Vierraden (DE) i skoordynowane funkcjonowanie z transformatorami do realizacji przesunięcia fazowego na połączeniu międzysystemowym Mikułowa (PL)–Hagenwerder (DE),
- 5) linia wewnętrzna między Stanisławowem a Ostrołęką (PL).

Dla wymienionych powyżej projektów inwestycyjnych realizacja prac związanych z procesem komunikacji społecznej oraz udziałem społeczeństwa w procesie konsultacji wyznaczenia tras nowo projektowanych linii elektroenergetycznych najwyższych napięć przebiega oraz będzie przebiegała zgodnie z obowiązującym prawem oraz z uwzględnieniem wymogów zawartych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE), jak również zgodnie z regulacjami wewnętrznymi PSE dotyczącymi sposobów prowadzenia komunikacji społecznej z mieszkańcami obszarów objętych danym zadaniem inwestycyjnym.

Wybór lokalizacji oraz technologii wykonania planowanych linii elektroenergetycznych zawsze budzi duże zainteresowanie społeczności lokalnych, samorządów oraz pozarządowych organizacji ekologicznych. Inwestor, którym są Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A., często staje w obliczu sprzeciwu Interesariuszy, którzy kontestują zaproponowany przez niego wariant planowanej trasy linii opracowany na potrzeby przygotowania dokumentacji przedinwestycyjnej. Doświadczenie inwestora wskazuje, że zainteresowani przedstawiciele reprezentujący stronę społeczną nie kwestionują konieczności budowy linii elektroenergetycznej, dowodzą jednak, że lepsza byłaby inna lokalizacja, zwykle oddalona od miejsc, gdzie zamieszkują. W prowadzonych dyskusjach padają argumenty natury społecznej, środowiskowej, jak również techniczne i ekonomiczne. Celem prowadzonego procesu pozyskiwania akceptacji społecznej dla inwestycji w linie najwyższych napięć jest również budowanie świadomości skutków braku realizacji tych inwestycji, które w sposób bezpośredni mogłyby wpłynąć na poziom bezpieczeństwa energetycznego mieszkańców w danym rejonie oraz możliwości jego rozwoju ekonomicznego.

Należy raz jeszcze podkreślić, iż pomimo prawnych usprawnień przygotowania i realizacji elektroenergetycznych inwestycji przesyłowych (specustawa), konsultacje społeczne są i będą prowadzone dla wszystkich inwestycji w elektroenergetyczne sieci przesyłowe.

2 głosami,
Piotr...

do wiadomości:
Sekretariat Prezesa Rady Ministrów