



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 20 kwietnia 2016 r.

Adam Bodnar

IV.7000.533.2015.MCH

**Pani  
Beata Szydło  
Prezes Rady Ministrów  
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
WARSZAWA**

Do mojego Biura napływa coraz więcej skarg obywateli i samorządów lokalnych, których przedmiotem są nieprecyzyjne procedury prawne, oraz praktyka ich stosowania, regulujące procesy przygotowywania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych. Skarżący zarzucają, m.in., że na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowań administracyjnych, w toku których inwestor przesyłowy uzyskuje stosowne zezwolenia, konsultacje społeczne mające na celu wczesne poinformowanie społeczności lokalnej o planowanej inwestycji nie są przeprowadzane w sposób transparentny, przejrzysty i rzetelny.

Skargi dotyczą zarówno inwestycji realizowanych na zasadach ogólnych przy zastosowaniu m.in. przepisów *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* (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.), *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.), *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane* (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) oraz *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz.

1774 ze zm.), jak i na zasadach określonych w *ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1265 ze zm.; dalej: specustawa). Niezależnie od reżimu prawnego, w warunkach którego przebiega proces inwestycyjny, wspólnym mianownikiem tych inwestycji jest ich strategiczny i priorytetowy status nadany przez przepisy prawa Unii Europejskiej, zwłaszcza przez *rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylające decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające 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; dalej: rozporządzenie unijne lub rozporządzenie).

Celem ww. rozporządzenia jest, m.in. odpowiednie wsparcie strategicznych inwestycji w zakresie elektroenergetyki, w tym inwestycji energetycznych określanych mianem projektów wspólnego zainteresowania (ang. „project of common interest – PCI”) i umożliwienie zastosowania przyspieszonej ścieżki pozyskiwania decyzji i zezwoleń niezbędnych do realizacji tych przedsięwzięć. Ustawodawca, kierując się przeświadczeniem, że przepisy prawa polskiego nie sprzyjają prowadzeniu inwestycji infrastrukturalnych w zakresie rozwoju sieci przesyłowych, uznał za pożądane przygotowanie i wdrożenie szczególnych regulacji prawnych w tym zakresie. Ostatecznie zostały one przyjęte w *ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych*, a załącznik do specustawy zawiera wykaz strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych. W uzasadnieniu projektu specustawy (nr druku: 3475 - Sejm RP VII kadencji) argumentowano, że z myślą o realizacji inwestycji strategicznych w elektroenergetyczne sieci przesyłowe, które zagwarantują Polsce wywiązanie się z leżących na niej obowiązkach wobec UE oraz wykorzystania środków przysługujących na ich realizację z budżetu PCI niezbędne jest pilne ustanowienie aktu prawnego o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, w tym z wykorzystaniem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Dzięki temu strategiczne inwestycje w zakresie sieci przesyłowych będą mogły korzystać zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej z priorytetowej, przyspieszonej ścieżki pozyskiwania decyzji i zezwoleń niezbędnych do ich realizacji.

Rozporządzenie unijne nakłada na Rzeczpospolitą Polską i organy Państwa szereg obowiązków, w tym przyznanie inwestycjom kwalifikowanym jako PCI priorytetowego charakteru, włącznie z przyznaniem tym inwestycjom statusu inwestycji spełniających przesłankę nadrzędnego interesu publicznego, umożliwiając w ten sposób realizację tych inwestycji pod pewnymi warunkami również wówczas, gdy inwestycje te znacząco negatywnie oddziaływać będą na obszary Natura 2000 lub obszary z listy proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty (art. 7 rozporządzenia) oraz wyznaczenie dla PCI właściwego organu koordynującego i przyspieszającego postępowania zmierzające do uzyskania wszelkich decyzji, zgód i pozwoleń niezbędnych do rozpoczęcia budowy w ramach realizacji PCI (art. 8 rozporządzenia).

Jednocześnie rozporządzenie unijne w motywie 30 swojej preambuły stanowi, że pomimo istnienia utrwalonych standardów udziału społeczeństwa w procedurach podejmowania decyzji w dziedzinie środowiska, potrzebne są dodatkowe środki w celu zapewnienia jak najwyższych standardów przejrzystości oraz udziału społeczeństwa we wszystkich istotnych sprawach w ramach procesów wydawania pozwoleń dla projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Jak się wydaje, normatywnym wyrazem tego postulatu są przepisy art. 9 rozporządzenia („Przejrzystość i udział społeczeństwa”). Zobowiązuje on państwa członkowskie w szczególności do opracowania podręcznika dotyczącego procesów wydawania pozwoleń mających zastosowanie do projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (minimalną zawartość informacji w nim zawartych określa pkt 1 załącznika VI do rozporządzenia). Nakłada on również na strony biorące udział w procesie wydawania pozwoleń obowiązek postępowania zgodnie z zasadami dotyczącymi udziału społeczeństwa określonymi w pkt. 3 załącznika VI do rozporządzenia (bez uszczerbku dla jakichkolwiek wymogów Konwencji z Aarhus i Konwencji z Espoo oraz odpowiednich przepisów prawa unijnego).

Na projektodawcę nakłada zaś art. 9 rozporządzenia obowiązek sporządzenia i przedstawienia właściwemu organowi koncepcji udziału społeczeństwa zgodnie z procesem opisanym w podręczniku, w orientacyjnym terminie trzech miesięcy od rozpoczęcia procesu wydawania pozwoleń zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. a) rozporządzenia. Właściwy organ może z kolei zobowiązać projektodawcę do wprowadzenia zmian lub zatwierdzenia koncepcji w terminie trzech miesięcy, przy czym właściwy organ uwzględnia

przy tym wszelkie formy udziału społeczeństwa i konsultacji społecznych, jakie miały miejsce przed rozpoczęciem procesu wydawania pozwoleń, w zakresie, w jakim taki udział społeczeństwa i konsultacje społeczne spełniały wymogi art. 9 rozporządzenia.

Bardzo istotnym wydaje się zapis art. 9 ust. 4 rozporządzenia, zgodnie z którym przed przedłożeniem właściwemu organowi ostatecznej i pełnej dokumentacji wniosku zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. a) rozporządzenia, projektodawca lub, w przypadku gdy wymaga tego prawo krajowe, właściwy organ, przeprowadza przynajmniej jedną konsultację społeczną. Proces ten pozostaje bez uszczerbku dla wszelkich konsultacji społecznych, jakie należy przeprowadzić po przedłożeniu wniosku o zezwolenie na inwestycję zgodnie z art. 6 ust. 2 *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko* (Dz. U. UE z dnia 28 stycznia 2012 r., L 26/1). Konsultacje społeczne mają na celu wczesne poinformowanie o projekcie zainteresowanych stron, o których mowa w załączniku VI pkt 3 lit. a) do rozporządzenia, oraz mają pomóc wskazać najodpowiedniejszą lokalizację lub przebieg oraz istotne kwestie, które należy ująć w dokumentacji wniosku. Minimalne wymogi mające zastosowanie do konsultacji społecznych zostały określone w pkt. 5 załącznika VI do rozporządzenia.

Warto podkreślić, iż przepisy rozporządzenia nakazują projektodawcy sporządzenie sprawozdania zawierającego podsumowanie wyników działań związanych z udziałem społeczeństwa przed przedłożeniem dokumentacji wniosku, w tym również działań podjętych przed rozpoczęciem procesu wydawania pozwoleń. Sprawozdanie to przedkłada się wraz z dokumentacją wniosku właściwemu organowi, a jego wyniki uwzględnia się w decyzji kompleksowej. Stosownie do art. 9 ust. 7 rozporządzenia należy założyć i regularnie aktualizować stronę internetową przeznaczoną do publikowania stosownych informacji na temat projektu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania, do której odsyła link ze strony internetowej Komisji i która spełnia wymogi określone w pkt. 6 załącznik VI do rozporządzenia.

Zapisy rozporządzenia unijnego zostały skonkretyzowane w Załączniku VI do rozporządzenia określającym wytyczne dotyczące przejrzystości i udziału społeczeństwa. W pkt. 1 wskazuje on w sposób szczegółowy minimalną zawartość podręcznika

dotyczącego procesów wydawania pozwoleń mających zastosowanie do projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Pkt 3 Załącznika VI określa zasady dotyczące udziału społeczeństwa, zgodnie z którymi strony biorące udział w procesie wydawania pozwoleń mają obowiązek postępować. Wśród tych zasad podkreśla się obowiązek szczegółowego informowania i proszenia zainteresowanych stron (w tym m.in. zainteresowanych organów krajowych, regionalnych i lokalnych, właścicieli nieruchomości i obywateli mieszkających w pobliżu projektu oraz przedstawicieli opinii publicznej i ich stowarzyszeń) o konsultację na wczesnym etapie projektu, kiedy potencjalne obawy społeczeństwa nadal mogą być wzięte pod uwagę, w sposób otwarty i przejrzysty. Podnosi się także, iż każda konsultacja społeczna powinna obejmować wszystkie tematy istotne na danym etapie procedury, a tematy będące przedmiotem konsultacji społecznej zostają wyraźnie wskazane w treści powiadomienia o konsultacji społecznej.

Koncepcja udziału społeczeństwa, zgodnie z pkt. 4 załącznika VI, musi zawierać informacje na temat: a) zainteresowanych stron, których dotyczy projekt i które biorą udział w konsultacjach; b) przewidzianych środków, w tym również proponowanych ogólnych miejsc i terminów spotkań poświęconych projektowi; c) harmonogramu; d) zasobów ludzkich przydzielonych do poszczególnych zadań.

W pkt. 5 załącznika VI, w związku z konsultacjami społecznymi, nakłada się na odpowiednie strony zobowiązanie do publikacji broszury informacyjnej o objętości nie większej niż 15 stron, która w jasny i zwięzły sposób prezentuje cel i wstępny harmonogram projektu, krajowy plan rozwoju sieci, alternatywne drogi brane pod uwagę, oczekiwane skutki, w tym skutki o charakterze transgranicznym, oraz potencjalne środki łagodzące, które są ogłaszane przed rozpoczęciem konsultacji.

Ponadto, zgodnie z pkt. 6 załącznika VI, na stronie internetowej projektu udostępnia się a) broszurę informacyjną, o której mowa w pkt. 5; b) niespecjalistyczne i aktualizowane na bieżąco, nieprzekraczające 50 stron omówienie aktualnego stanu projektu, z wyraźnym wskazaniem zmian w stosunku do poprzednich wersji w przypadku aktualizacji; c) plany projektu i konsultacji społecznych, z wyraźnym wskazaniem dat i miejsc konsultacji społecznych i wysłuchań oraz planowanej tematyki tych wysłuchań; d) dane teleadresowe

konieczne do uzyskania kompletu dokumentacji wniosku; e) dane teleadresowe konieczne do przedstawiania uwag i zastrzeżeń w ramach konsultacji społecznych.

Rozwiązania przyjęte w omawianym rozporządzeniu wprowadzają więc bardzo konkretne obowiązki w zakresie konsultacji społecznych, przy czym szczególnie godne zauważenia jest podkreślanie transparentności i przejrzystości sformułowanych przystępnym, niespecjalistycznym językiem omówień przygotowywanych projektów. Bardzo istotny jest także wymóg kompleksowości prowadzonych konsultacji poprzez uwzględnianie w nich wszystkich tematów istotnych na danym etapie procedury oraz konieczność stworzenia jawnego i podlegającego publicznej kontroli harmonogramu ich realizacji.

Niestety, analiza przebiegu procedur przygotowywania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych stosowanych w sprawach stanowiących przedmiot skarg kierowanych do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wywołuje istotne wątpliwości, czy organy administracji publicznej oraz inwestorzy właściwie wypełniają postanowienia przepisów art. 9 rozporządzenia unijnego, w tym stosują się do wytycznych, o których mowa w pkt. 3 załącznika VI do rozporządzenia określających zasady udziału społeczeństwa na wczesnym etapie projektu.

Z przepisu art. 9 ust. 4 rozporządzenia wynika, że jeszcze przed przedłożeniem właściwemu organowi ostatecznej i pełnej dokumentacji wniosku zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. a) rozporządzenia, projektodawca lub, w przypadku gdy wymaga tego prawo krajowe, właściwy organ, przeprowadza przynajmniej jedną konsultację społeczną mającą na celu wczesne poinformowanie o projekcie. Zadaniem tych konsultacji jest pomoc we wskazaniu najodpowiedniejszej lokalizacji inwestycji oraz ustalenie kwestii, które należy ująć w dokumentacji wniosku. W tym kontekście, w świetle zarzutów pojawiających się w skargach, moje wątpliwości budzi to, czy konsultacje społeczne spełniają minimalne wymogi określone w pkt. 5 załącznika VI, oraz to, czy projektodawcy sporządzają sprawozdania zawierające podsumowanie wyników działań związanych z udziałem społeczeństwa przed przedłożeniem dokumentacji wniosku, w tym również działań podjętych przed rozpoczęciem procesu wydawania pozwoleń. Powstaje także pytanie, który organ, oraz w ramach jakiej procedury, uwzględnia wyniki działań związanych z udziałem

społeczeństwa, zgodnie z obowiązkiem wynikającym wprost z art. 9 ust. 4 akapit 2 rozporządzenia.

Niestety odpowiedzi na to pytanie nie daje też treść podręcznika przygotowanego w 2014 r. i opublikowanego na stronie internetowej Ministerstwa Energii pn. „Podręcznik dotyczący procesów wydawania pozwoleń mających zastosowanie do projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania”. Jego analiza prowadzi do wniosku, że nie jest on aktualizowany (np. nie uwzględnia przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych specustawy, nie zawiera aktualnych nazw instytucji), lecz także nie zawiera przejrzystego wskazania niezbędnych informacji wymaganych przez załącznik VI do rozporządzenia w pkt. 1 lit. c), d) i f).

Ponadto z podręcznika wynika, że po formalnym rozpoczęciu przez inwestora procesu pozyskiwania pozwoleń w ciągu trzech miesięcy inwestor sporządza i przedstawia Ministerstwu Gospodarki (obecnie zniesionemu) koncepcję udziału społeczeństwa. Obowiązek ten wynika wprost z art. 9 ust. 3 rozporządzenia, który wymaga, by koncepcja udziału społeczeństwa sporządzona była zgodnie z procesem opisanym w podręczniku, oraz zgodnie z wytycznymi określonymi w załączniku VI. Podręcznik z 2014 r., poza ogólnymi wymaganiami co do zawartości koncepcji udziału społeczeństwa, nie zawiera szczegółowego opisu procesu jej przygotowania.

W mojej ocenie nie sposób bagatelizować potrzeby efektywnej realizacji środków, o których mowa w art. 9 rozporządzenia, zwłaszcza że inwestycje realizowane na podstawie specustawy nie muszą - co do zasady - respektować ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 11 ust. 1), co oznacza, że trasa strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej może przebiegać np. przez prywatną (zabudowaną domem mieszkalnym) nieruchomość, która nigdy nie była przeznaczona pod tego rodzaju inwestycje. Tym bardziej zatem zachodzi potrzeba przeprowadzenia szerokich konsultacji społecznych i wysłuchania lokalnej społeczności w warunkach pełnej transparentności, zgodnie z intencją rozporządzenia unijnego.

Należy także wskazać na ryzyko stwierdzenia przez sądy administracyjne naruszenia art. 9 rozporządzenia w przypadkach skarg na decyzje wydawane w ramach procesu

przygotowywania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych. Jak podnosi się w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE, legitymowane podmioty powinny koniecznie mieć możliwość podniesienia przed sądem przepisów prawa krajowego, które wprowadzają w życie ustawodawstwo Unii w dziedzinie ochrony środowiska, jak również przepisów prawa Unii w zakresie ochrony środowiska mających bezpośrednią skuteczność (zob. np. wyrok z dnia 15 października 2015 r. w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, C-137/14, pkt 92), a do takich zalicza się, jak się wydaje, art. 9 rozporządzenia nr 347/2013.

Na zaniechania w zakresie urzeczywistnienia postanowień art. 9 rozporządzenia mogą wskazywać skargi nadesłane do mojego Biura przez jednostki samorządu terytorialnego. Samorządy podnoszą w nich, że w przypadku linii elektroenergetycznej kV 400 Kozienice – Ołtarzew nie były w ogóle informowane o konsultacjach społecznych, ustaleniach (w tym podejmowanych przez Sejmik Województwa Mazowieckiego w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego Województwa Mazowieckiego) oraz proponowanych wariantach przebiegu korytarza, a w konsekwencji nie miały możliwości skutecznego forsowania swoich postulatów. O dostęp do informacji w sprawie planów inwestycyjnych, działań i podjętych decyzji muszą zabiegać kierując systematycznie zapytania do przedsiębiorcy przesyłowego. Podobne skargi dotyczące procesu ustalania lokalizacji linii elektroenergetycznej kV 400 Kozienice – Ołtarzew wpływają od obywateli i zawiązanych przez nich stowarzyszeń. Na iluzoryczność przebiegu konsultacji społecznych poprzedzających proces inwestycyjny skarżą się również mieszkańcy miejscowości przez które biegnie linia 400 kV Ełk – Granica RP.

Z tych wszystkich względów – na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.) – zwracam się do Pani Premier z uprzejmą prośbą o wyjaśnienie, czy, i w jaki sposób, procedury wczesnego informowania społeczności lokalnej o planowanej inwestycji PCI realizują - na gruncie procedur prawnych oraz praktyki - postanowienia art. 9 rozporządzenia unijnego, w tym wytyczne dotyczące przejrzystości i udziału społeczeństwa ujęte w załączniku VI do rozporządzenia. Gdyby przeprowadzona analiza prowadziła do wniosku, że krajowe regulacje prawne oraz inne procedury uchybiają pod jakimś względem



rozporządzeniu unijnemu w sprawach dotyczących przejrzystości i udziału społeczeństwa – na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 *ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich* – zwracam się z prośbą o podjęcie koniecznych prac legislacyjnych lub innych działań koordynujących celem zapewnienia efektywności przepisom art. 9 rzeczonego rozporządzenia. Uprzejmie proszę o poinformowanie mnie o zajętych stanowiskach.

Mając na względzie, że na mocy *zarządzenia nr 9 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2015 r. w sprawie Zespołu do spraw zapewnienia wsparcia procesu wydawania pozwoleń i decyzji dla projektów infrastruktury energetycznej będących przedmiotem wspólnego zainteresowania Unii Europejskiej* (M. P. z 2015 r., poz. 190) utworzony został Zespół do spraw zapewnienia wsparcia procesu wydawania pozwoleń i decyzji dla projektów infrastruktury energetycznej będących przedmiotem wspólnego zainteresowania Unii Europejskiej, będący organem pomocniczym Rady Ministrów o charakterze opiniodawczo-doradczym, do którego zadań należy m.in. koordynowanie i monitorowanie realizacji procesu wydawania pozwoleń i decyzji dla danego projektu infrastruktury energetycznej będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania Unii Europejskiej, uznałem za celowe skierowanie niniejszego wystąpienia na ręce Pani Premier.

Podpis na oryginale