



Waldemar DOŁĘGA*

Planowanie rozwoju sieciowej infrastruktury elektroenergetycznej w aspekcie społecznym

STRESZCZENIE. W artykule przeanalizowano proces planowania rozwoju sieciowej infrastruktury elektroenergetycznej w aspekcie społecznym. Przedstawiono charakterystykę tego procesu. Przedstawiono proces realizacji inwestycji sieciowych w obszarze formalno-prawnym. Omówiono krajowe uregulowania prawne, które wprowadzają aspekty społeczne przygotowania i realizacji inwestycji sieciowych. Przeprowadzono ich analizę i ocenę oraz zidentyfikowano utrudnienia i bariery społeczne związane z procesem rozbudowy i modernizacji sieciowej infrastruktury elektroenergetycznej. Zwrócono szczególną uwagę na ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Przedstawiono analizę możliwych konfliktów społecznych związanych z realizacją inwestycji sieciowych, które wynikają w znacznym stopniu z potencjalnie negatywnego oddziaływania środowiskowego tych inwestycji. Omówiono problematykę malejącego poziomu społecznej akceptacji dla rozwoju infrastruktury sieciowej i konsekwencji wynikających z tego faktu. Omówiono procedurę oceny oddziaływania na środowisko i raport oceny oddziaływania na środowisko w aspekcie wymaganych konsultacji społecznych. Przedstawiono działania i rozwiązania umożliwiające ograniczanie możliwych konfliktów społecznych związanych z realizacją inwestycji sieciowych. Omówiono problem właściwej lokalizacji infrastruktury sieciowej, która umożliwi minimalizację konfliktów społecznych. Przedstawiono zakres i elementy programu komunikacji społecznej realizowanego przez inwestora (operatora systemu) w celu wypracowania pozytywnego wizerunku inwestycji sieciowej zarówno wśród lokalnych władz samorządowych jak i lokalnych społeczności. Zaproponowano zmiany uregulowań prawnych pozwalających na uproszczenie i przyspieszenie procesu przygotowania i realizacji inwestycji sieciowych w obszarze wymaganej dla nich akceptacji społecznej.

* Dr inż. – Instytut Energoelektryki, Politechnika Wrocławska, Wrocław,
e-mail: waldemar.dolega@pwr.wroc.pl

W artykule przedstawiono analizę wybranych elementów związanych z procesem planowania rozwoju sieciowej infrastruktury elektroenergetycznej w aspekcie społecznym, wynikających z krajowych uwarunkowań prawnych.

SŁOWA KLUCZOWE: planowanie, rozwój, infrastruktura elektroenergetyczna, uwarunkowania społeczne

Wprowadzenie

Sieciowa infrastruktura elektroenergetyczna obejmuje: sieć przesyłową 400 i 220 kV, sieć dystrybucyjną 110 kV oraz sieć dystrybucyjną SN i nn. Jej rozwój jest szczególnie ważny w kontekście starzejącej się i niedoinwestowanej infrastruktury elektroenergetycznej, prognozowanego wzrostu zapotrzebowania na energię elektryczną, konieczności poprawy jakości, niezawodności i pewności dostaw energii do odbiorców końcowych oraz inwestycji koniecznych do przyłączenia i wyprowadzenia mocy z nowych jednostek wytwórczych zarówno systemowych jak i generacji rozproszonej (Maciejewski 2011).

Planowanie rozwoju sieciowej infrastruktury elektroenergetycznej polega na nakreśleniu harmonogramu działań inwestycyjnych i modernizacyjnych w pewnym horyzoncie czasowym, zmierzających do optymalnego jej rozwoju w stopniu gwarantującym realizację przyszłych zadań (Dołęga 2013b). Stanowi złożony proces realizowany przez operatora systemu przesyłowego i operatorów systemów dystrybucyjnych zależny od bardzo wielu różnorodnych zdeterminowanych i niezdeterminowanych czynników natury: technicznej, ekonomicznej, prawnej, politycznej i społecznej (Kamiński 2010).

Proces planowania rozwoju sieciowej infrastruktury elektroenergetycznej musi uwzględniać krajowe uwarunkowania związane z realizacją procesu inwestycyjnego, które znacznie wydłużają cykl inwestycyjny dla tych obiektów lub mogą zablokować całkowicie ich realizację (Dołęga 2012). Wśród nich ważną rolę odgrywają uwarunkowania społeczne. Są one szczególnie istotne w procesie planowania tras nowych linii elektroenergetycznych i lokalizacji nowych stacji elektroenergetycznych.

Realizacja inwestycji sieciowych wymaga przygotowania złożonej dokumentacji na potrzeby procesu decyzyjnego obejmującej zagadnienia techniczno-ekonomiczne oraz formalno-prawne. W obszarze formalno-prawnym są to różnorodne uzgodnienia, pozwolenia, opinie i decyzje, co powoduje, że etap ten jest obecnie najważniejszym i najdłuższym etapem przygotowania realizacji inwestycji.

Podstawowe etapy realizacji procedur formalno-prawnych dla inwestycji sieciowych obejmują:

- ✧ ujęcie inwestycji w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- ✧ wprowadzenie inwestycji do miejscowego planu zagospodarowania terenu lub ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego w drodze decyzji,
- ✧ uzyskanie pozwolenia na budowę,

✧ uzyskanie pozwolenia na użytkowanie inwestycji (po zakończeniu budowy) (Dołęga 2011).

Ujęcie inwestycji w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i wprowadzenie inwestycji do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy odbywa się na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UPiZP 2003).

Uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę jest realizowane na mocy ustawy – Prawo budowlane (UPB 1994) i wymaga:

- ✧ opracowania projektu przez projektantów posiadających stosowne uprawnienia,
- ✧ uzyskania wymaganych uzgodnień, opinii i pozwoleń dla rozwiązań projektowych, wynikających m.in. z: przepisów ochrony środowiska, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przepisów przeciwpożarowych, o ewidencji uzbrojenia podziemnego i innych,
- ✧ uzyskania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane,
- ✧ opracowania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- ✧ przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia i uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (Dołęga 2011).

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na wzrastającą rolę uwarunkowań społecznych wynikających z obowiązujących uregulowań prawnych w procesie planowania rozwoju sieciowej infrastruktury elektroenergetycznej, w tym szczególnie w obszarze dotyczącym jej lokalizacji. Dlatego w artykule przedstawiono wybrane elementy tego procesu w aspekcie społecznym.

1. Podstawowe uregulowania prawne

Realizacja sieciowych inwestycji elektroenergetycznych wymaga stosowania się przez inwestorów (operatorów systemów) do bardzo wielu ustaw, rozporządzeń, przepisów szczegółowych i norm. Wśród nich znajduje się grupa ustaw, które wprowadzają aspekty społeczne przygotowania i realizacji inwestycji sieciowych. Obejmują one m.in. ustawy:

- ✧ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. – O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UPiZP 2003),
- ✧ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – O gospodarce nieruchomościami (UGN1993),
- ✧ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (UPB 1994),
- ✧ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (UPOŚ 2001),
- ✧ 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 (UUIŚ 2008).

Postanowienia zawarte w tych ustawach wprowadzają rozwiązania i procedury dotyczące ochrony środowiska, wymagające konsultacji społecznych i akceptacji społeczności lokalnej dla realizacji inwestycji sieciowych. Przy czym szczególnie ważna w tym

obszarze jest ustawa (UUIŚ 2008), która zapewnia tzw. „społeczny udział w projekcie”. Podkreśla wagę konsultacji społecznych oraz jednoznacznie określa rolę i miejsce społeczeństwa w sprawach dotyczących ochrony środowiska.

Akceptacja społeczna w obszarze ochrony środowiska jest szczególnie istotna w sprawach dotyczących: ujęcia inwestycji w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy i pozyskania decyzji środowiskowej.

Ustawowe rozwiązania umożliwiające uspołecznienie procesu podejmowania decyzji szczególnie w zakresie ochrony środowiska są właściwe. Stosowane bowiem w przeszłości wygodne dla przedsiębiorstw sieciowych rozwiązania, które odznaczały się brakiem lub ograniczonym wymogiem konsultacji społecznych, powodowały wielokrotnie poważne długotrwałe konflikty społeczne. Przedsiębiorstwa te bowiem często jednostronnie narzucały ustalone przez siebie rozwiązania lokalizacyjne i techniczne i nie uwzględniały uwag i wniosków społeczności lokalnych.

Ustawowe rozwiązania dotyczące uwzględnienia strony społecznej w procesie lokalizacji infrastruktury sieciowej są powszechnie stosowane w krajach Unii Europejskiej, a szczególnie w krajach UE-15 (tzw. Starej Unii Europejskiej). W krajach tych na bazie wieloletnich doświadczeń wypracowano odpowiednie efektywne mechanizmy i procedury konsultacji społecznej w procesie inwestycyjnym (np. w fazie prognozowania inwestycji) (ILiSE 2008).

Postanowienia zawarte we wspomnianych krajowych ustawach posiadają sporo ograniczeń, luk i braków przedstawionych m.in. w publikacji (Dołęga 2011). Ukierunkowane są bowiem na obiekty kubaturowe i nie uwzględniają specyfiki obiektów liniowych. Są często niejasne, nieprecyzyjne i zmienne na skutek częstych nowelizacji. Dotyczy to szczególnie ustaw: (UPiZP 2003; UPB 1994; UPOŚ 2001). Przykładowo, Prawo ochrony środowiska tylko od roku 2008 do chwili obecnej nowelizowano 42 razy (UPOŚ 2001). Wprowadzają znaczną grupę utrudnień i barier społecznych dla rozwoju infrastruktury elektroenergetycznej (Dołęga 2013b). Sprawiają, że przeprowadzenie postępowania związanego z oceną oddziaływania na środowisko przyrodnicze planowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego z udziałem społeczeństwa i uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji jest bardzo trudne i czasochłonne (Dołęga 2013a). Może to znacznie opóźnić lub całkowicie zablokować realizację sieciowej inwestycji elektroenergetycznej. Odpowiedzialny za to jest m.in. złożony, długotrwały, wieloetapowy proces postępowania w sprawie: ujęcia inwestycji w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach sieciowej inwestycji elektroenergetycznej realizowany przez właściwy dla miejsca jej lokalizacji organ administracji samorządowej (wójta, burmistrza, prezydenta), który wymaga przeprowadzenia konsultacji społecznych. Przy czym szczególnie niekorzystny jest wieloetapowy i długotrwały proces odwoławczy w tym postępowaniu.

2. Przegląd wybranych utrudnień i barier

Kluczowe utrudnienia i bariery społeczne w realizacji inwestycji sieciowej są związane z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UPiZP 2003), ustawą o gospodarce nieruchomościami (UGN 1997) i grupą ustaw dotyczących ochrony środowiska. Przedstawiono je m. in. w publikacjach: (Dołęga 2011, 2013a). Dlatego ograniczono się jedynie do przedstawienia utrudnień i barier wynikających z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (UUIŚ 2008). Ustawa ta zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Dotyczy to zarówno postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planów (m.in. postępowania przy uchwalaniu planów wojewódzkich oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy) i programów (strategiczna ocena oddziaływania na środowisko), jak i postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko umożliwiającego uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanych do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych (UUIŚ 2008).

Ustawa (UUIŚ 2008) określa zasady udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących ochrony środowiska. Wskazuje, że każdy obywatel ma prawo do składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Organa administracji samorządowej właściwe do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów – w określonych ustawą przypadkach – zapewniają możliwość udziału społeczeństwa odpowiednio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą oraz przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą (UUIŚ 2008). Ponadto przed wydaniem i zmianą decyzji wymagających udziału społeczeństwa organ właściwy do ich wydania podaje do publicznej wiadomości informacje o przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, wszczęciu postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie, organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień, możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy, o miejscu, w którym jest ona wyłożona do publicznego wglądu, możliwościach, sposobie, terminie i miejscu składania uwag i wniosków, organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków, terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa (UUIŚ 2008).

Przepisy zawarte w ustawie (UUIŚ 2008) wprowadzają długotrwałe procedury środowiskowe z udziałem społeczeństwa i dają możliwość wielokrotnego ich blokowania przez strony uczestniczące w postępowaniach. Brak ściśle określonego ostatecznego terminu możliwych odwołań, protestów i skarg powoduje znaczne przedłużanie procedur. W skrajnym przypadku może to nawet zablokować realizację inwestycji sieciowej.

3. Analiza możliwych konfliktów społecznych

Sieciowa infrastruktura elektroenergetyczna, a szczególnie stacje elektroenergetyczne i napowietrzne linie elektroenergetyczne 400 kV, 220 kV i 110 kV należą do przedsięwzięć mogących znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko przyrodnicze (RRM 2004). Oddziaływania te mogą dotyczyć m.in. ludzi, zwierząt, roślin, różnorodności biologicznej i krajobrazu. Przedstawiono je w publikacji (Dołęga 2013a). Przy czym najwięcej emocji, wątpliwości i kontrowersji wśród społeczności lokalnych budzą: obawy przed wpływem pola elektromagnetycznego na zdrowie człowieka, hałas, wymogi przestrzenne i względy estetyczne (Frohlich 2010).

Potencjalnie negatywne oddziaływanie środowiskowe obiektów elektroenergetycznych z jednej strony oraz kontrowersje i wątpliwości społeczności lokalnych w tym obszarze z drugiej sprawiają, że infrastruktura sieciowa bardzo często generuje konflikty społeczne już na etapie jej lokalizacji. Przeważnie jest to konflikt pomiędzy inwestorem (operatorem systemu) a częścią lokalnej społeczności pozostającej w zasięgu oddziaływania inwestycji sieciowej, której przedstawiciele dążą do zachowania „czystego” i „spokojnego” środowiska przyrodniczego w miejscu zamieszkania i wypoczynku. Często jednak stroną konfliktu stają się również lokalne władze samorządowe. Szczególnie duże emocje i podziały społeczne budzi lokalizacja przebiegu trasy linii napowietrznej 400 kV, 220 kV lub 110 kV.

Przyczyny konfliktów są zróżnicowane i związane z odmiennymi punktami widzenia inwestorów (operatorów systemów) i społeczności lokalnych. Wśród społeczności lokalnych dominują silne obawy związane z negatywnym wpływem inwestycji sieciowych na ich zdrowie i warunki życia.

Przyczyny konfliktów w znacznym stopniu wynikają jednak z błędów w procesie planowania przestrzennego i lokalizowania inwestycji sieciowych na szczeblu lokalnym oraz błędów w przeprowadzaniu procedury oceny oddziaływania na środowisko. Do najczęstszych przyczyn konfliktów należy: brak właściwych informacji, zbyt późne przekazanie informacji mieszkańcom, niewłaściwie prowadzone konsultacje na etapie wprowadzania inwestycji do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz procedury oceny oddziaływania na środowisko (Dołęga 2013b).

4. Akceptacja społeczna

Obecnie, jednym z najważniejszych problemów związanych z procesem planowania i realizacji inwestycji sieciowych jest malejący poziom społecznej akceptacji dla rozwoju infrastruktury sieciowej. Sytuacja ta dotyczy szczególnie nowo budowanych linii napowietrznych: 400, 220 i 110 kV. Wzrost świadomości społeczności lokalnych na temat kwestii środowiskowych oraz ekonomicznych dotyczących sektora elektroenergetycznego sprawia, że zwiększa się pole potencjalnych konfliktów pomiędzy inwestorami (operatorami

systemów) oraz społecznościami lokalnymi i organizacjami ekologicznymi (Frohlich 2010). Stawia to przed inwestorami (operatorami systemów) całkowicie nowe wyzwania w obszarze rozwiązań technicznych i wymusza bezwzględne stosowanie takich rozwiązań i technologii, które ograniczają oddziaływanie na środowisko przyrodnicze.

Akceptacja społeczna dla nowej infrastruktury sieciowej stale maleje. Jest to obecnie powszechny trend na świecie. Przykładem może być częsty brak zgody na bardziej efektywne wykorzystanie istniejących korytarzy przesyłowych lub tworzenie nowych, szczególnie w przypadku linii napowietrznych w krajach wysokorozwiniętych (Frohlich 2010). W wielu sytuacjach konfliktowych istnieją rozwiązania techniczne, które mogą rozwiązać określony problem i zaspokoić wymagania społeczności lokalnych. Rozwiązania te są jednak często bardzo kosztowne.

5. Procedura oceny oddziaływania na środowisko

Procedura oceny oddziaływania na środowisko (w skrócie POOŚ) stanowi część postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji. W swym ustawowym założeniu ma na celu prowadzenie prewencji i kompleksowej polityki ochrony środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (UUIŚ 2008). Procedura ta jest rozumiana jako system wspomagania decyzji administracyjnych. W jej ramach następuje przekazanie niezbędnych informacji organom administracji samorządowej przygotowującym rozstrzygnięcia administracyjne. POOŚ pozwala m.in. na: określenie rodzajów i skali ewentualnych zagrożeń związanych z planowaną inwestycją sieciową, porównanie alternatywnych rozwiązań i zidentyfikowanie możliwych do zastosowania działań minimalizujących negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko (Dołęga 2013a).

Procedura oceny oddziaływania na środowisko powinna się odbywać przy aktywnym zaangażowaniu społeczeństwa w proces podejmowania decyzji (UUIŚ 2008). Jest to bardzo ważne bowiem ograniczona forma konsultacji społecznych na etapie prowadzenia POOŚ jest główną przyczyną generowania ostrych w formie konfliktów społecznych (Dołęga 2013b). Ujawniają się one zarówno w fazie postępowania administracyjnego, jak i w fazie realizacji inwestycji sieciowych. Wówczas rozstrzygnięcie wielu kluczowych kwestii, ze względów technicznych i ekonomicznych, nie jest już możliwe.

Procedura oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko może dostarczyć informacji o rzeczywistym rozmiarze konfliktów i przyczynić się do uczynienia procesu podejmowania decyzji racjonalnym i przejrzystym zarówno dla inwestora (operatora systemu), jak i dla społeczności lokalnej. W przypadku zaistnienia konfliktu, u podstaw którego leży subiektywizm w ocenie skutków środowiskowych przedsięwzięcia, konieczny jest udział zainteresowanych stron w procesie podejmowania decyzji. Ma on na celu zebranie wszystkich informacji niezbędnych dla podejmujących decyzję organów administracyjnych, jak również umożliwienie wszystkim zainteresowanym stronom demokratycznej kontroli nad procesem decyzyjnym. Aktywne uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji po-

zwala na określenie realnych alternatyw, rzeczywistych wzajemnych interesów i parametrów ocen stosowanych przez wszystkich uczestników procesu decyzyjnego. Umożliwia to pełną analizę problemu i znalezienie rozwiązania możliwego do zaakceptowania przez wszystkich zainteresowanych.

W ramach POOŚ konieczne jest sporządzenie raportu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz jego akceptacja przez organa administracji samorządowej (UUIŚ 2008). Raport powinien jednoznacznie wskazać pozytywne, obojętne lub negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na elementy środowiska przyrodniczego. Konieczne jest przedstawienie rozwiązań mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację negatywnych oddziaływań na środowisko przyrodnicze, mogących być rezultatem realizacji inwestycji elektroenergetycznych (Dołęga 2013a). Przy czym rozwiązania te powinny umożliwiać uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska (UPOŚ 2001).

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko – w tym konsultacje społeczne – prowadzi właściwy organ administracji samorządowej (wójt, burmistrz, prezydent) (UUIŚ 2008).

Analiza krajowych uregulowań prawnych i wynikające z nich potencjalne konsekwencje wieloetapowego procesu odwoławczego wskazuje, że inwestorzy (operatorzy systemów) i organa administracji samorządowej powinni prowadzić konsultacje społeczne już na etapie sporządzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko planowanych inwestycji sieciowych. Prowadzenie konsultacji społecznych na etapie wprowadzania przedsięwzięcia inwestycyjnego do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest bezwzględnie konieczne (Dołęga 2013b).

W krajach Unii Europejskiej posiadających wieloletnią tradycję stosowania procedury oceny oddziaływania na środowisko regulacje prawne w tym zakresie umożliwiają udział społeczeństwa w tej procedurze już w fazie prognozowania inwestycji (ILiSE 2008).

6. Ograniczanie możliwych konfliktów społecznych

Właściwe procedury planistyczne związane z realizacją inwestycji sieciowej, poprzedzone konsultacjami z lokalnymi społecznościami – w tym właścicielami terenów, pozwalają na ograniczenie możliwych konfliktów społecznych.

Szybkość i efektywność procesu inwestycyjnego wymaga przyjęcia przez inwestora (operatora systemu) rozwiązań technologii i konstrukcji dla inwestycji sieciowych pozwalających na minimalizację konfliktów społecznych (Dołęga 2013b). Już na etapie opracowania studium wykonalności dla przedsięwzięcia inwestycyjnego można dokonać identyfikacji przewidywanych problemów związanych z budową napowietrznej linii lub stacji elektroenergetycznej. Szczegółowa analiza przewidywanych zagrożeń wraz z propozycjami ich rozwiązania pozwala na ocenę możliwości realizacji inwestycji sieciowej.

Dla inwestorów (operatorów systemów) szczególnie ważne w aspekcie możliwych utrudnień społecznych jest:

- ✧ określenie przeznaczenia terenów i nieruchomości niezbędnych pod budowę linii lub stacji z zapisami w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin,
- ✧ rozpoznanie i szczegółowa analiza zagrożeń, kolizji planowanej inwestycji sieciowej z otoczeniem,
- ✧ określenie zagrożeń lub ograniczeń dla planowanej inwestycji sieciowej wynikających z wymagań dotyczących ochrony środowiska przyrodniczego.

Potencjalnym źródłem konfliktu może być realizacja inwestycji sieciowych w sąsiedztwie terenów zabudowanych. Przy czym dotyczy to nowych, a nie istniejących obiektów elektroenergetycznych (linie, stacje). Takie obiekty należy lokalizować w miarę możliwości w znacznej odległości od zabudowań mieszkalnych. Ma to na celu zminimalizowanie lub całkowite ograniczenie negatywnego oddziaływania tych obiektów na zdrowie i życie okolicznej ludności. Standardy jakości środowiska przyrodniczego – istotne z punktu widzenia oddziaływania na zdrowie ludzi (pole elektromagnetyczne, hałas itd.) – nie powinny być przekroczone. Należy dążyć do tego, aby realizacja i przyszła eksploatacja inwestycji sieciowej nie prowadziła do degradacji środowiska przyrodniczego, a jedynie wprowadzała nieznaczne w nim zmiany. Ingerencja inwestycji sieciowej w środowisko życia mieszkańców terenów sąsiadujących z inwestycją powinna być ograniczona do minimum. Przyjęte rozwiązania powinny minimalizować silne obawy społeczności lokalnych związane z wpływem inwestycji sieciowych na ich zdrowie, warunki życia i środowisko przyrodnicze. W związku z tym obecnie preferuje się rozwiązania, które maksymalnie ograniczają ingerencję infrastruktury sieciowej w środowisko przyrodnicze i są dobrze wkomponowane w otaczający krajobraz (Dołęga 2013b). Trasy linii napowietrznych prowadzi się w taki sposób, aby zminimalizować niekorzystne oddziaływanie na środowisko przyrodnicze. Stosuje się powszechnie rozwiązania które ograniczają negatywny wpływ pola elektromagnetycznego na organizmy żywe do możliwie najniższego poziomu.

W przypadku istniejących już obiektów elektroenergetycznych, zlokalizowanych w przeszłości z dala od zabudowań mieszkalnych, na skutek rozbudowy osiedli mieszkaniowych w aglomeracjach miejskich wiele z nich znajduje się obecnie w bezpośrednim sąsiedztwie terenów gęsto zaludnionych. Bliskość linii czy stacji elektroenergetycznej pogarszała wprawdzie atrakcyjność miejsca zabudowy ale nie stanowiła źródła konfliktów społecznych.

7. Lokalizacja inwestycji sieciowej

Dotychczasowa praktyka dotycząca lokalizacji inwestycji sieciowej w kontekście omawianych utrudnień i barier społecznych wskazuje, że w przypadku napowietrznych linii elektroenergetycznych istotnym krokiem zmierzającym do realizacji inwestycji sieciowej jest uzyskanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub wprowadzenie lokalizacji linii do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wszystkich gmin

znajdujących się na jej trasie. Dla sprawnego przebiegu procesu inwestycyjnego bardzo ważne jest, aby inwestor (operator systemu) uwzględnił istniejący status dokumentów planistycznych w gminach. W sytuacji konieczności zmian istniejącego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy inwestor (operator systemu) powinien dążyć do tego, aby plan taki wykonywany był tylko dla zakresu (obszaru) związanego z realizacją inwestycji sieciowej – wyłącznie w celu wprowadzenia planowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy (Dołęga 2013b).

Z punktu widzenia inwestora (operatora systemu) szczególnie ważne są zasady uzgadniania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy z przedstawicielami społeczności lokalnych. W ustawie (UPiZP 2003) określono, że osoby lub podmioty niezadowolone z zapisów projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy mogą wnieść uwagi, które mogą być uwzględnione przez właściwy organ administracji samorządowej (wójta, burmistrza, prezydenta) lub przekazane radzie gminy do rozstrzygnięcia podczas sesji, na której plan będzie uchwalany. Nieuwzględnienie uwag do projektu planu nie może być podstawą do zaskarżenia uchwały rady gminy do Sądu Administracyjnego, co istotnie skraca czas konieczny do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy.

8. Program komunikacji społecznej

Uwarunkowania społeczne sprawiają, że konieczne staje się prowadzenie przez inwestora (operatora systemu) już na etapie planowania bardzo szerokiego programu komunikacji społecznej w celu wypracowania pozytywnego wizerunku inwestycji sieciowej zarówno wśród lokalnych władz samorządowych jak i lokalnych społeczności. Szczególnie ważne jest przekazanie społeczności lokalnej pełnej i wyczerpującej wiedzy o planowanej inwestycji, wyjaśnienie problemów i przedstawienie odpowiedzi na pytania zadawane przez władze samorządowe i przedstawicieli tych społeczności. Powinno to być poparte wiarygodnymi informacjami naukowymi i technicznymi. Program tych działań musi obejmować pakiet działań informacyjno-edukacyjno-promocyjnych. Katalog narzędzi i form działań powinien obejmować: foldery i informatory, stronę internetową inwestycji sieciowej, publiczne pokazy/wystawy związane z planowaną do realizacji inwestycją, punkty informacyjne na terenie gminy dotyczące inwestycji, spotkania i debaty publiczne, kontakty ze stowarzyszeniami i organizacjami społecznymi i ekologicznymi, współpracę z mediami i ich monitoring, film informacyjno-edukacyjny, programy, akcje społeczne gminne/regionalne, konsultacje społeczne i działania kryzysowe. Przy czym katalog ten należy modyfikować w zależności od uwarunkowań prowadzenia komunikacji społecznej oraz w zależności od etapu przygotowania bądź realizacji inwestycji sieciowych. Konieczne jest w związku z tym prowadzenie przez inwestora (operatora systemu) ciągłego monitoringu informacji o inwestycji sieciowej i otoczenia społecznego inwestycji oraz okresowej oceny skuteczności programu komunikacji społecznej.

Bardzo istotnym elementem programu komunikacji społecznej jest cykl spotkań i debat publicznych o charakterze informacyjnym dla społeczności lokalnych z udziałem władz samorządowych, przedstawicieli inwestora oraz różnych ekspertów (np. w sprawach dotyczących oddziaływania pól elektromagnetycznych na środowisko przyrodnicze) oraz opracowywania odpowiednich materiałów i prezentacji dla potrzeb tych spotkań.

9. Propozycje zmian rozwiązań prawnych

Uregulowania prawne dotyczące aspektów społecznych przygotowania i realizacji inwestycji sieciowych są rozproszone w kilku ustawach i aktach wykonawczych do nich. Są nieprecyzyjne, niespójne i często się zmieniają na skutek wielokrotnych nowelizacji. Utrudnienia z nich wynikające powodują powstanie barier prawnych i administracyjnych skutecznie ograniczających szybkość i efektywność procesu inwestycyjnego. Przedstawiono je m.in. w publikacji (Dołęga 2011). Poprawa tego stanu wymaga modyfikacji rozwiązań prawnych, które pozwolą na uproszczenie i przyśpieszenie procesu planowania, przygotowania i realizacji inwestycji sieciowych, co zasadniczo poprawi szybkość i efektywność procesu inwestycyjnego (Dołęga 2013b).

Najlepszą drogą jest rozwiązanie tego problemu za pomocą proponowanej ustawy o korytarzach przesyłowych zawierającej rozwiązania zbliżone do tych, które zawiera specustawa o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (UPFT 2007). Ustawa ta pozwoli w jednym akcie prawnym opisać cały proces w zakresie realizacji inwestycji infrastrukturalnych celu publicznego.

Proponowana ustawa o korytarzach przesyłowych określa zasady: ustanawiania korytarza przesyłowego dla nowych urządzeń przesyłowych; udzielania pozwolenia na budowę urządzeń przesyłowych i określania korytarza przesyłowego dla istniejących urządzeń przesyłowych; lokalizowania kolejnych urządzeń przesyłowych oraz innych urządzeń w korytarzu przesyłowym; ustanowienia służebności przesyłu oraz gospodarowania gruntami w obszarze korytarza przesyłowego oraz ustalania i przyznawania odszkodowania z tytułu obciążenia nieruchomości służebnością przesyłu (PUKP 2012). Ponadto wprowadza wiele udogodnień oraz znacznie usprawnia procedury administracyjne i sądowe. Do najważniejszych udogodnień należą: możliwość wydawania zintegrowanej decyzji o ustanawianiu korytarza przesyłowego wraz z decyzją o pozwoleniu na budowę oraz domniemanie doręczeń na adresy wskazane w rejestrze gruntów i budynków.

W aspekcie społecznym rozwiązania te skrócą czasochłonne procedury dla lokalizacji inwestycji sieciowych. Właściwa lokalizacja korytarzy przesyłowych pozwoli na ograniczenie potencjalnych konfliktów społecznych. Jednocześnie nie zwolni inwestora (operatora systemu) ze spełnienia wymagań dotyczących ochrony zdrowia ludzi i ochrony środowiska przyrodniczego oraz uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji i konsultacji społecznych w tym obszarze.

Niestety, na skutek wielu problemów prawnych i braku zdecydowanej woli politycznej ustawa o korytarzach przesyłowych znajduje się w fazie projektu w Ministerstwie Gospodarki (PUKP 2012). Problemy te dotyczą głównie: służebności przesyłu, lokalizacji inwestycji sieciowej i ograniczenia kompetencji organów samorządu terytorialnego w odniesieniu do procesu inwestycyjnego. Ze służebnością przesyłu wiąże się konieczność rozwiązania bardzo trudnej materii, jaką jest uregulowanie tytułów prawnych do nieruchomości pod istniejącymi urządzeniami przesyłowymi (prawo własności) oraz określenie algorytmu wyliczania odszkodowań dla właścicieli nieruchomości, przez które przebiega infrastruktura energetyczna. Problem służebności według szacunków Ministerstwa Gospodarki dotyczy właścicieli około 19 milionów działek na terenie Polski, którym przysługuje prawo do odszkodowań, co może doprowadzić nawet do dwucyfrowych wzrostów cen energii elektrycznej i innych mediów (Dołęga 2013b). Z lokalizacją inwestycji sieciowej – obok wspomnianego algorytmu wyliczania odszkodowań dla właścicieli nieruchomości – wiąże się złożone kwestie planowania tras infrastruktury sieciowej. Ograniczenie kompetencji organów samorządu terytorialnego w odniesieniu do procesu inwestycyjnego dotyczy inwestycji sieciowych, które mają być realizowane na obszarze co najmniej dwóch powiatów lub, które wiążą się z posadowieniem urządzeń przesyłowych o znaczeniu krajowym. Ustanawianie korytarzy przesyłowych może prowadzić do rozwiązań niezgodnych z planami zagospodarowania przestrzennego ustalonymi przez samorządy. Ponadto samorządy bardzo negatywnie oceniają wprowadzanie sztywnych terminów i środków dyscyplinujących (kar) dla samorządów na wydanie decyzji o ustanowieniu korytarza przesyłowego (termin 90 dni i 500 zł kary za każdy dzień zwłoki) (PUKP 2012).

Wnioski

Uwarunkowania społeczne mają istotne znaczenie przy realizacji inwestycji sieciowych, bowiem infrastruktura sieciowa bardzo często generuje konflikty społeczne. Dlatego szybkość i efektywność procesu inwestycyjnego wymaga przyjęcia przez inwestora (operatora systemu) już na etapie planowania właściwej lokalizacji infrastruktury sieciowej i stosowania rozwiązań technologii i konstrukcji pozwalających na minimalizację konfliktów społecznych.

Konsultacje społeczne dotyczące inwestycji sieciowej powinny być prowadzone: na etapie sporządzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko planowanych inwestycji sieciowych, na etapie wprowadzania przedsięwzięcia inwestycyjnego do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Procedura oceny oddziaływania na środowisko powinna się odbywać przy aktywnym zaangażowaniu społeczeństwa w proces podejmowania decyzji, bowiem ograniczona forma takich konsultacji społecznych jest główną przyczyną generowania ostrych w formie konfliktów społecznych zarówno w fazie postępowania administracyjnego, jak i w fazie realizacji inwestycji sieciowych.

W obecnych uwarunkowaniach prawnych najlepszym rozwiązaniem ograniczającym bariery w obszarze rozwoju infrastruktury sieciowej w aspekcie społecznym jest przyjęcie ustawy o korytarzach przesyłowych.

Literatura

- UGN, 1997 – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. – O gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 1997 r., Nr 115, poz. 741 z późn.zm.).
- UPB, 1994 – Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 1994 r., Nr 89, poz. 414 z późn. zm.).
- UPiZP, 2003 – Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. – O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).
- UPFT, 2007 – Ustawa z dnia 7 września 2007 r. – O przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2007 r., Nr 173, poz. 1219 z późn. zm.).
- UPOŚ, 2001 – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r., Nr 62, poz.627 z późn. zm.).
- UIIŚ, 2008 – 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 (Dz.U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227).
- RRM, 2004 – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2004 r. Nr 257, poz.2573 z późn. zm.).
- PUKP, 2012 – Projekt ustawy o korytarzach przesyłowych z dnia 19.01.2012, wersja 4, Ministerstwo Gospodarki.
- DOŁĘGA, W. 2011. Utrudnienia i bariery formalno-prawne rozbudowy i modernizacji sieciowej infrastruktury elektroenergetycznej. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 14, z. 2, str. 51–64.
- DOŁĘGA, W. 2012. Planowanie rozwoju infrastruktury elektroenergetycznej w obecnych uwarunkowaniach administracyjno-prawnych. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 15, z. 3, str. 51–64.
- DOŁĘGA, W. 2013a. Planowanie rozwoju infrastruktury elektroenergetycznej w aspekcie ochrony środowiska. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 16, z. 3, str. 59–71.
- DOŁĘGA, W. 2013b. Planowanie rozwoju sieciowej infrastruktury elektroenergetycznej w aspekcie bezpieczeństwa dostaw energii i bezpieczeństwa ekologicznego. Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- FROHLICH, K. 2010. Strategiczne kierunki działań technicznych CIGRE w latach 2010–2020. *Elektroenergetyka Współczesność i Rozwój* nr 2–3, str. 54–61.
- KAMIŃSKI, J. 2010. Modelowanie systemów energetycznych: ogólna metodyka budowy modeli. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 13, z. 2, str. 219–226.
- MACIEJEWSKI, Z. 2011. Stan krajowego systemu elektroenergetycznego. *Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal* t. 14, z. 2, str. 244–259.
- ILiSE, 2008 – Linie i stacje elektroenergetyczne w środowisku człowieka. Informator, Wyd.4, PSE –Operator S.A., Warszawa, 2008.

Waldemar DOŁĘGA

Power network infrastructure expansion planning, social aspect

Abstract

This paper profiles the process of power network infrastructure expansion planning and associated social considerations. It examines the formal and legal areas involved in the process of making network investments, and assesses the national legal regulations concerning the social aspects of such investments. The analysis also identifies the potential social hindrances connected with construction and modernization of network infrastructure. Special attention is paid to the acts on Providing Information on the Environment and Environmental Protection, Public Participation in Environmental Protection, and Environmental Impact Assessment. The paper describes the consequences of a decreasing level of social approval for network infrastructure expansion. It also reviews the procedure for public consultations on the environmental impact assessment. This is followed by a summary of the actions and solutions which can limit possible social conflicts connected with network construction investments. This includes a range of social communication programmes executed by the investor (system operator) with the aim of creating a positive image among local authorities and local communities. Based on this analysis, changes are proposed in the legal regulations connected with social approval for network investments, in order to simplify and accelerate the investment's preparation and execution.

KEY WORDS: planning, expansion, power infrastructure, social determinants