

Korytarze przesyłowe. Założenia do projektu ustawy

Opracowanie: Małgorzata Władczyk

(„Energia Elektryczna” – maj 2010)

Kierując się potrzebami kraju i postulatami przedsiębiorstw sieciowych, w Ministerstwie Gospodarki (MG) przygotowano założenia do projektu ustawy o korytarzach przesyłowych, które mają ułatwić realizację inwestycji sieciowych.

Wprowadzenie szczególnej regulacji poświęconej urządzeniom przesyłowym ma nastąpić w oparciu o sprawdzone w praktyce rozwiązania zawarte w ustawie z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. nr 193, poz. 1194 i nr 199, poz.1227). Podobnie jak w inwestycjach drogowych, system prawny inwestycji w urządzenia przesyłowe ma zostać uproszczony i udroźniony. Jednocześnie przyobiecano instrumentarium umożliwiające rozwiązanie sytuacji patowych, powstałych w przeszłości.

Bez uchwalenia ustawy, w której wprowadzone zostaną rozwiązania usuwające obecnie istniejące bariery bardzo utrudnione jest rozpoczynanie nowych inwestycji w urządzenia przesyłowe, jak i kontynuacja rozpoczętych. Budowa infrastruktury przesyłowej nie jest specjalnie skomplikowana z punktu widzenia technicznego. Pomimo tego proces inwestycyjny jest niezwykle długotrwały oraz rozczłonkowany na kilkadziesiąt postępowań administracyjnych i uzgodnień. Przy inwestycjach liniowych ujawniają się mankamenty systemu administracji i regulacji prawnych. Biorą się one - z jednej strony - z podziału administracji (tak stosującej, jak i stanowiącej prawo) na wielką liczbę wąsko wyspecjalizowanych działów, a z drugiej - z podziału procedur administracyjnych i sądowych na wiele instancji. Na to dodatkowo jeszcze nakłada się podział na administracje: rządową i samorządową, nastawione często na realizację odmiennych celów i oparte na różnych mechanizmach funkcjonowania. Te zasadnicze uwarunkowania, wpływające na pojedyncze procesy inwestycyjne, charakteryzuje przede wszystkim brak spójności ośrodka decyzyjnego oraz przewlekłość postępowań.

Procedury realizacji inwestycji liniowych, a takimi są budowy elektroenergetycznych sieci przesyłowych i dystrybucyjnych, obnażają liczne mankamenty obecnych uwarunkowań administracyjno-prawnych procesu inwestycyjnego, gdyż dotyczą terenów o zróżnicowanym statusie własnościowym (grunty prywatne, samorządowe, w zarządzie jednostek państwowych) i ochronnym (rolne, leśne, „Natura 2000”, uzdrowiska, parki narodowe i krajobrazowe, zurbanizowane, zagrożone powodziami, stanowiska archeologiczne, zabytkowe, nadgraniczne i nadmorskie etc.). Dodatkowo bardzo często wchodzi się też w kolizję z innymi inwestycjami liniowymi (drogi, telekomunikacja, linie kolejowe, wodociągi, kanalizacja) i przeszkodami naturalnymi (rzeki, zbiorniki wodne).

W projekcie nowej ustawy zakłada się, że uregulowanie tytułu prawnego do gruntów, na których istnieje już infrastruktura przesyłowa, czyli tzw. zaszczości, ma odbywać się na takiej samej zasadzie, jak lokalizowanie korytarzy dla nowych inwestycji. Z pewnymi jednak odstępstwami. Różnica pomiędzy decyzją o ustanowieniu a decyzją o określeniu korytarza będzie polegała na tym, że dla istniejącej infrastruktury nie ma potrzeby wyznaczania go na nowo. Taki korytarz w zasadzie istnieje, a niezbędne będzie jedynie określenie jego granic.

Ponadto dla decyzji o określeniu korytarza przesyłowego nie będzie potrzeby integrowania w jednym postępowaniu maksymalnie dużej liczby postępowań (decyzje środowiskowe, pozwolenie na budowę). Ustawa ma przewidywać również uproszczony tryb wydawania takiej decyzji.

Operatorom sieci elektroenergetycznych w Polsce ustawowo powierzono obowiązki prowadzenia eksploatacji, remontów i rozbudowy sieci dystrybucyjnych, gwarantujących niezawodność funkcjonowania systemu dystrybucyjnego. Nałożone na operatorów sieci zadania i obowiązki jednoznacznie kwalifikują ich do podmiotów realizujących tzw. inwestycje celu publicznego (art. 2 pkt. 5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), tj. takich, które realizują zadania służące zapewnieniu bezpieczeństwa państwa oraz zaspokojeniu podstawowych i powszechnych potrzeb ludności, polegających na doprowadzaniu energii elektrycznej do odbiorców.

Operatorzy sieci - realizujący interes publiczny oraz działający na zasadach regulowanych - powinni w przepisach mieć zapewnione takie normy, które umożliwią im wywiązanie się z nałożonych prawem obowiązków.

Niestety, podczas zmian ustrojowych, jakie nastąpiły w Polsce na początku lat 90., nie uregulowano jednoznacznie problemów dotyczących infrastruktury liniowej, tj. statusu korzystania przez przedsiębiorstwa sieciowe z nieruchomości należących do osób trzecich (zarówno prywatnych, jak i państwowych), na których w przeszłości wybudowano elementy infrastruktury sieciowej. Urządzenia te pobudowano w większości jeszcze w poprzednim ustroju, zgodnie z ówczesnie obowiązującymi przepisami. Po 1989 r., pomimo licznych zmian w innych dziedzinach życia publicznego i gospodarczego, niestety, pominięto kwestię uregulowania owego zagadnienia. Rezultatem tego oraz ustanowienia fundamentalnej zasady ochrony własności, zapisanej w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej), liczni właściciele nieruchomości, na których posadowione zostały elementy infrastruktury sieciowej, zaczęli wysuwać roszczenia wobec właścicieli tych urządzeń.

Mogło to powodować - lub powodowało - roszczenia odszkodowawcze za bezumowne korzystanie za 10 lat wstecz oraz zawieranie stosownych umów (od 2008 r. istnieje możliwość ustanowienia służebności przesyłu) dotyczących dalszego korzystania z tych nieruchomości na cele posadowienia elementów infrastruktury sieciowej oraz wykonywania koniecznych zabiegów eksploatacyjnych. Jest to szczególnie istotne i znaczące w relacjach z Lasami Państwowymi. Służebność przesyłu umożliwia wprowadzenie w księdze wieczystej nieruchomości, na której znajdowały się urządzenia liniowe, zapisów regulujących ich status oraz umożliwiających eksploatację i dostęp do nich. Jednak niepełność przepisów o służebności przesyłu (brak regulacji dotyczących sposobu wyznaczenia wynagrodzenia za ustanowienie służebności oraz określających jej jednorazowość) i odesłanie do rozstrzygnięć sądowych spowodowały, że sprawy te - ze względu na długość procesów sądowych - nie zostaną rozstrzygnięte nawet przez kilkanaście lat.

W innych państwach, które przeszły podobne do polskich zmiany ustrojowe, uregulowano ten problem jednoznacznie. Np. Niemcy, poprzez wydaną w 1993 r. ustawę nakazującą sądom prowadzącym księgi wieczyste wpisanie na rzecz całej istniejącej infrastruktury sieciowej służebność regulującą ich status na tych gruntach, a także umożliwiającą dostęp do urządzeń w celu ich eksploatacji, modernizacji i napraw. W innych państwach europejskich regulacje tego typu istnieją nawet od ponad 100 lat (np. Francja - 1907 r.) lub były wprowadzane w latach 50. XX w. (Hiszpania).



Zdjęcie: Grzegorz Szymanski

Od kilku lat PTPiREE podejmuje starania, zmierzające do możliwie szybkiego i jednoznacznego uregulowania stanu prawnego istniejącej infrastruktury sieciowej w Polsce oraz umożliwiające budowę nowych urządzeń sieciowych. W tym zakresie prowadzono szereg rozmów i wymieniano informacje m.in. z MG, resortami: środowiska, infrastruktury, skarbu oraz sprawiedliwości. W większości przypadków trudno było znaleźć zrozumienie dla załatwienia tej sprawy, m.in. ze względu na jej trudność i złożoność, a także niepopularność, wynikającą z możliwego (przynajmniej w początkowej fazie) złego odbioru społecznego tych trudnych decyzji, podjętych wszakże właśnie dla bezpieczeństwa i komfortu dostaw mediów energetycznych dla społeczeństwa. Jedynie w czasie występujących raz po raz w Polsce awarii, będących skutkiem trudnych warunków atmosferycznych, pojawia się chwilowe zainteresowanie zagadnieniem, w tym również ze strony mediów, niestety nie zakończone - jak na razie - pozytywnym finałem. Przykładem może być awaria szczecińska w kwietniu 2008 r. czy ogólnopolskie w październiku 2009 r., jak również ta ze stycznia 2010 r. na południu kraju, spowodowana obfitymi opadami śniegu i mrozem.