

Kolizje infrastruktury energetycznej z drogową

Autor: Przemysław Kalek - Kancelaria Chadbourne & Parke

("Energia Elektryczna" - nr 10/2014)

Inwestycje drogowe prowadzone są często przez obszary, gdzie istnieje już infrastruktura energetyczna, a której położenie koliduje z tymi przedsięwzięciami. W takich sytuacjach pojawia się potrzeba uzgodnień pomiędzy przedsiębiorstwami sieciowymi, do których dana infrastruktura należy, a podmiotami realizującymi inwestycje drogowe. Celem artykułu jest przedstawienie uwarunkowań prawno-regulacyjnych, w jakich funkcjonują przedsiębiorstwa sieciowe, w kontekście ich współdziałania przy realizacji inwestycji drogowych.

Najprostszym i na pierwszy rzut oka oczywistym sposobem usuwania kolizji infrastruktury energetycznej z trasą planowanych inwestycji drogowych byłoby odwołanie się do swobody umów i zasady, że inwestor drogowy, z którego powodu następuje zmiana w sieci elektroenergetycznej, powinien wziąć na siebie koszty z tym związane. Takie podejście wydawałoby się logiczne i uzasadnione, a wręcz odpowiadające podstawowym regułom państwa prawnego. Ten bowiem, którego działanie wywołuje koszty i szkody powinien koszty ponieść, a szkody naprawić. Zasada ta legła u podstaw pierwotnej treści art. 32 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Udp), który brzmiał: *„W razie gdy budowa lub modernizacja drogi w miejscu przecięcia się z inną drogą komunikacji lądowej – z wyjątkiem skrzyżowania z linią kolejową w poziomie szyn (art. 28 ust. 1) – wodnej, korytarzem powietrznym w strefie lotniska lub urządzeniem typu liniowego (linią energetyczną, telekomunikacyjną, rurociągiem, taśmociągiem itp.) powoduje naruszenie tych obiektów lub konieczność zmian dotychczasowego stanu, dokonanie zmiany lub przywrócenie poprzedniego stanu należy do zarządu drogi (sic! – przypis autora), chyba że zainteresowane strony postanowią inaczej.”*

Niestety, przepis ten na przestrzeni lat podlegał kolejnym nowelizacjom, pogarszającym pozycję przedsiębiorstw sieciowych wobec zarządcy drogi. Obecnie brzmi on następująco:

„1. W przypadku gdy budowa lub przebudowa drogi w miejscu jej przecięcia się z inną drogą transportu lądowego – z wyjątkiem skrzyżowania z linią kolejową w poziomie szyn, o którym mowa w art. 28 ust. 1 – wodnego, korytarzem powietrznym w strefie lotniska lub urządzeniem typu liniowego (w szczególności linią energetyczną lub telekomunikacyjną, rurociągiem, taśmociągiem) powoduje naruszenie tych obiektów lub urządzeń albo konieczność zmian dotychczasowego ich stanu, przywrócenie poprzedniego stanu lub dokonanie zmiany należy do zarządcy drogi, z zastrzeżeniem ust. 2-4.

2. Koszty przyłączy do urządzeń liniowych w granicach pasa drogowego, z zastrzeżeniem ust. 4, pokrywa w całości zarządca drogi, a poza tymi granicami właściciel lub użytkownik urządzeń.

3. Koszty położenia urządzeń liniowych w pasie drogowym, wynikające z naruszenia lub konieczności zmian stanu dotychczasowego urządzenia liniowego, w wysokości odpowiadającej wartości tych urządzeń i przy zachowaniu dotychczasowych właściwości użytkowych i parametrów technicznych, z zastrzeżeniem ust. 4, pokrywa zarządca drogi.

4. Jeżeli w wyniku uzgodnień zarządcy drogi z zainteresowaną stroną zostaną wprowadzone ulepszenia urządzeń, koszty tych ulepszeń pokrywa odpowiednio ich właściciel lub użytkownik.

5. Przekazanie przez zarządcę drogi urządzeń, o których mowa w ust. 2-4, wykonanych w pasie drogowym, osobie uprawnionej następuje nieodpłatnie, na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego.”

Już pobieżna lektura tego przepisu, w jego obecnym brzmieniu, pokazuje na oczywistą tendencję przerzucania na przedsiębiorstwa sieciowe części kosztów związanych z realizacją inwestycji drogowych. Warto przyjrzeć się temu przepisowi i ocenić jego pełne konsekwencje dla działalności przedsiębiorstwa energetycznego.

Przedsiębiorstwo sieciowe a art. 32 Udp

Artykuł 32 Udp został sformułowany w ten sposób, że nadal zasadą – określoną w jego ust. 1 – jest, że to na zarządcy drogi ciąży obowiązek przywrócenia poprzedniego stanu lub dokonanie zmiany infrastruktury sieciowej spowodowanej inwestycją drogową. Jednak podlega ona modyfikacjom określonym w ust. 2-4, na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „z zastrzeżeniem”. Co ważne, odstępstwa te mają charakter wyjątków, a te – zgodnie z powszechnie akceptowaną zasadą – nie podlegają wykładni rozszerzającej (*exceptiones non sunt extendendae*). Wychodząc od takiego założenia można przejść do analizy owych odstępstw.

Koszty przyłączy w pasie drogowym

Zgodnie z ust. 2 art. 32 Udp zarządca drogi ponosi koszty odtworzenia przyłączy w granicach pasa drogowego, a poza nim ponosi je przedsiębiorstwo sieciowe (właściciel infrastruktury), przy czym ewentualne uzgodnione z przedsiębiorstwem sieciowym ulepszenie przyłączy dokonane przez zarządcę drogi w pasie drogowym pokrywane jest przez przedsiębiorstwo sieciowe. Odstępstwo od zasady ogólnej wyrażonej w ust. 1 dotyczy zatem wyłącznie przyłączy.

Koszty przełożenia w pasie drogowym

Jak wskazuje ust. 3 art. 32 Udp, zarządca drogi ponosi koszty przełożenia urządzeń liniowych w pasie drogowym w wysokości odpowiadającej ich wartości i przy zachowaniu dotychczasowych właściwości użytkowych oraz parametrów technicznych, a przedsiębiorstwo sieciowe pokrywa uzgodnione z zarządcą drogi ulepszenia (ust. 4). Istotne, a wręcz kluczowe dla przedsiębiorstwa sieciowego są dwa aspekty tego przepisu.

Pierwszy z nich to odniesienie się do pasa drogowego. W konsekwencji uprawniony jest pogląd, że nie dochodzi do modyfikacji zasady ogólnej w zakresie dotyczącym działań poza pasem drogowym.

Drugi aspekt to odwołanie się do kosztów „przełożenia” instalacji elektroenergetycznej. Wobec braku w Udp definicji legalnej „przełożenia”, miarodajne jest potoczne, słownikowe rozumienie, które wiąże „przełożenie” z przeniesieniem infrastruktury z jednego miejsca w drugie. Co ważne, przełożenie to następuje – co do zasady – bez zmiany właściwości użytkowych czy parametrów technicznych urządzenia. Wartość ulepszenia takiego urządzenia, powstałego w związku z przełożeniem, zwracana jest przez przedsiębiorstwo sieciowe zarządcy drogi – o ile ulepszenie to zostało uzgodnione.

Założyć należy, że ustawodawca nie ograniczył przypadkowo odstępstwa od zasady ogólnej z ust. 1 jedynie do „przełożenia”, jako czynności o najmniejszym stopniu ingerencji w prawa przedsiębiorstwa sieciowego, implikującej brak istotnych zmian. Wyjątek ten nie obejmuje w związku z tym innego, powszechnie stosowanego trybu usuwania kolizji infrastrukturalnej, który polega nie tyle na przełożeniu urządzenia (np. odcinka sieci elektroenergetycznej) z jednego miejsca w drugie, nie kolidujące z przedsięwzięciem drogowym, lecz na faktycznej likwidacji odcinka kolidującego i zastąpienie go zupełnie nową infrastrukturą, zlokalizowaną w innym miejscu.

Zwrot kosztów uzgodnionych ulepszeń

W ust. 4 art. 32 Udp ustawodawca rozstrzygnął, że przedsiębiorstwo sieciowe zwraca koszty uzgodnionych z zarządcą drogi ulepszeń. Uzasadnione jest stanowisko, że przepis ten dotyczy rozliczenia tych prac, których dokonano na podstawie ust. 2 i ust. 3 art. 32, a więc ulepszeń, jakie powstały przy okazji odtworzenia przyłączy w pasie drogowym (ust. 2) lub w związku z przełożeniem urządzenia z jednego miejsca w inne, nie kolidujące (ust. 3). Pogląd ten wywieść należy z przywołanej na początku zasady ścisłego stosowania wyjątków. Nie ma jakichkolwiek powodów, aby przedsiębiorstwo sieciowe zwracało koszty ulepszeń poza pasem drogowym, czy ulepszeń sieci powstałych nie w wyniku przełożenia, lecz budowy nowej infrastruktury w innym miejscu.

Uzgodnienia z zarządcą drogi

Innym punktem, na który warto zwrócić uwagę, jest sposób dokonania uzgodnienia dotyczącego warunków usuwania kolizji infrastrukturalnej pomiędzy zarządcą drogi a przedsiębiorstwem sieciowym. Tu możliwe są następujące warianty działania: W przypadku przełożenia, a więc przeniesienia danego elementu infrastruktury elektroenergetycznej z jednego miejsca w drugie, niekolidujące z zamierzeniem inwestycyjnym, takie czynności może wykonać przedsiębiorstwo sieciowe działając na zlecenie zarządcy drogi. Ten prosty mechanizm nie daje się zastosować przy wariancie, w którym nie dochodzi do przełożenia, lecz do wybudowania nowej infrastruktury sieciowej w innym miejscu. W takim przypadku rozważyć można wykonanie tych prac przez przedsiębiorstwo sieciowe na zlecenie zarządcy drogi, który ponosi pełne koszty z tym związane, zgodnie z zasadą ogólną zawartą w ust. 1 art. 32 Udp, albo prace te mogą zostać wykonane przez zarządcę drogi (lub wykonawcę działającego na jego rzecz), analogicznie jak ma to miejsce przy realizacji prac związanych z budową i rozbudową odcinków sieci służących do przyłączenia – art. 7 ust. 6 ustawy Prawo energetyczne. Warto zwrócić uwagę na fakt, że konsekwencją wyboru wariantu realizacji infrastruktury sieciowej w nowej lokalizacji przez zarządcę drogi jest konieczność przeniesienia własności tych urządzeń na przedsiębiorstwo sieciowe. Wynika to z art. 49 par. 2 Kodeksu cywilnego. Także i tu, niezależnie od wyboru wariantu usunięcia kolizji infrastrukturalnej, zastosowanie powinna mieć przede wszystkim zasada wynikająca z ust. 1 art. 32 Udp, modyfikowana przez odstępstwa wskazane w ust 2-4.

Podsumowanie

W artykule zasygnalizowano jedynie część problematyki związanej z relacjami przedsiębiorstw sieciowych z zarządcami dróg w ramach realizacji inwestycji drogowych. Przykładowo, nie odniesiono się w ogóle do relacji art. 32 do art. 39 ust. 5, regulujących zmiany położenia infrastruktury sieciowej w pasie drogowym, która również może sprawiać problemy w praktyce przedsiębiorstw sieciowych. Już jednak tylko analiza art. 32 Udp wyraźnie obrazuje, że materia ta nie jest tak prosta jakby się wydawało, a sam przepis pozbawiony niejasności – mogących nieść negatywne konsekwencje dla przedsiębiorstwa sieciowego. Tym bardziej ważne jest odpowiednie zabezpieczenie interesów przedsiębiorstw sieciowych, jako podmiotów podlegających regulacji cenowej i kosztowej ze strony Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, przed taką jego interpretacją, która obciążałaby przedsiębiorstwa sieciowe nadmiernymi i nie znajdującymi umocowania w Udp kosztami, niejako przerzucając na nie tę ich część, które ponieść powinien zarządca drogi.



Zdjęcie: Stocklib

W obecnych przepisach widać oczywistą tendencję do przerzucania na przedsiębiorstwa sieciowe części kosztów związanych z realizacją inwestycji drogowych