

Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o.
Oddział Wsparcia
ul. Krucza 6/14, 00-537 Warszawa
tel. tel. 22 363 71 00, faks 22 363 70 01



Ministerstwo Infrastruktury
RPW/14391/2019 p
Data: 2019-04-12

Sz. P. Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

Warszawa, 5 kwietnia 2019 roku

Nasz znak: PSGCS.OPOR.028.5.19

Dotyczy: zmian legislacyjnych, związanych z prowadzeniem inwestycji liniowych na terenach około drogowych oraz około kolejowych.

Szanowny Panie Ministrze,

Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o. jako kluczowy operator systemu dystrybucyjnego gazu w Polsce realizuje Program Przyspieszenia Inwestycji w sieć gazową Polski w latach 2018 – 2022, który został objęty patronatem Prezesa Rady Ministrów. Program obejmuje gazyfikację 300 gmin na terenie całego kraju, czyli ponad 10 % wszystkich gmin w Polsce, a jego realizacja umożliwi korzystanie z paliw gazowych coraz większej liczbie odbiorców.

Aby Program mógł być realizowany zgodnie z przyjętymi założeniami konieczne są zmiany w powszechnie obowiązujących aktach prawnych, w tym w zakresie:

- umożliwienia bezkonfliktowego lokalizowania sieci w pasie drogowym oraz ustalenia maksymalnej wysokości opłat za umieszczenie infrastruktury technicznej w pasie drogowym;
- likwidacji rozbieżności interpretacyjnych, dotyczących umieszczania infrastruktury gazowej w pasie drogowym;
- wprowadzenia reguły liberalizującej możliwość lokalizowania sieci gazowych w obszarach kolejowych.

Proces związany z lokalizowaniem i usadawianiem gazociągów na nieruchomościach około drogowych i około kolejowych stanowi istotną barierę inwestycyjną, hamującą naturalny rozwój dystrybucyjnej sieci gazowej.

Z uwagi na zdiagnozowaną w zapisach ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2018, poz. 2068) – in concreto w art. 39 ust. 1 - niespójność w zakresie norm zezwalających na lokalizację infrastruktury służącej do transportu

mediów (w tym paliw gazowych) z normami Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. 2016, poz. 124) (§ 140 ust. 7b i ust. 8 ww. Rozporządzenia), dochodzi do prawnego skrępowania możliwości szybkiego i bezkolizyjnego lokowania urządzeń infrastruktury technicznej, służących do transportu gazu (gazociągów) na terenach około drogowych (w jezdni, pasie drogowym) oraz około kolejowych (w linii kolejowej oraz w przyległych do niej pasów gruntu).

W zakresie lokalizowania infrastruktury sieciowej na terenach około kolejowych, wskazać należy, iż aktualne brzmienie regulujących tę kwestię norm Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. (Dz. U. 1998, Nr 151, poz. 987) w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (§ 122) istotnie ogranicza lokalizację i usytuowanie infrastruktury technicznej służącej do transportu gazu w pobliżu linii kolejowej, konstytuując ogólną regułę, iż taka lokalizacja powinna zostać ograniczona do minimum. Redakcja normy sprawia, iż podmioty będące właścicielami terenów kolejowych uniemożliwiają sytuowanie infrastruktury nie stwarzającej zagrożeń dla bezpieczeństwa kolejowego oraz bezpieczeństwa utraty zdrowia lub mienia odwołując się do wykładni literalnej ww. normy, zasadzającej się na przekonaniu, że usytuowanie urządzeń infrastruktury technicznej (w tym gazociągów) możliwe jest tylko w razie niezbędnej, funkcjonalnie umotywowanej konieczności.

Zwracamy się zatem o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do:

1. zmiany art. 40 ust. 8 ustawy o drogach publicznych poprzez dodanie po ust. 8, ust. 8a w brzmieniu:

8a. Stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, w przypadku realizacji inwestycji liniowych przez przedsiębiorstwa energetyczne nie może przekroczyć 50 zł. Zmiana stawki opłaty o której mowa w zdaniu poprzednim nie powinna być dokonywana częściej niż co 24 miesiące od dnia ich uchwalenia lub poprzedniej zmiany.

Zgodnie z art. 40 ust. 5 w zw. z art. 40 ust. 8 ww. stawka opłaty za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej, niezwiązanej z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego wynosi maksymalnie 200 zł za zajęcie 1m² pasa drogowego. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że gdy kwota ta (ustalana przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego) oscyluje w górnych granicach, czynnik ten wpływa niemal zawsze negatywnie na wynik analiz ekonomicznych, wskazujących na zasadność prowadzenia tego rodzaju inwestycji - co nierzadko ma proste przełożenie na podjęcie decyzji o zaniechaniu ich realizacji. Jako, iż czynnik ten jest relewantnie niemiarodajny w zakresie wyniku analizy ekonomicznej, a jednak z ww. względów ją znacząco zaburza, utrudniając tym samym dostęp klientów do paliwa gazowego (poprzez wstrzymanie lub zaniechanie inwestycji), należałoby przyjąć rozwiązanie znacząco obniżające górny próg opłaty dla inwestycji liniowych, a zarazem - wobec również

częstokroć spotykanego, nierównego traktowania tych samych podmiotów umieszczających infrastrukturę liniową w pasach drogowych przez organy JST, polegające na preferencyjnym traktowaniu lokalnych spółek komunalnych - należałoby również doprecyzować, iż opłata ta jest równa dla wszystkich podmiotów realizujących dane kategorię inwestycji, a nadto zagwarantować podmiotom umieszczającym infrastrukturę techniczną w pasie drogowym mechanizm zapewniający względną stałość wysokości stawek opłat przez określony okres czasu.

2. zmiany § 140 ust. 7b i ust. 8 Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. 2016, poz. 124) poprzez nadanie nowego, następującego brzmienia:

7b) Infrastruktura liniowa napowietrzna i podziemna przebiegająca wzdłuż drogi poza pasem drogowym powinna być zlokalizowana w taki sposób, aby:

- 1) nie wpływała negatywnie na system korzeniowy drzew rosnących w pasie drogowym;*
- 2) wykopy pod tą infrastrukturą nie naruszały granicy pasa drogowego w sposób zagrażający bezpieczeństwu ruchu drogowego.*

8. *Usytuowanie infrastruktury w ulicy powinno uwzględniać planowaną docelową realizację ulicy. Nowa infrastruktura podziemna nie powinna być usytuowana pod jezdnią istniejącą i docelową za wyjątkiem infrastruktury liniowej, w sytuacji, gdy ta nie powoduje zagrożenia bezpieczeństwa.*

Proponowana zmiana jest konsekwencją wskazanej powyżej, zdiagnozowanej niespójności w przepisach Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Rozporządzenie) a Ustawą z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Ustawa), rzutująca na bezpośrednią działalność PSG w zakresie prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych, ukierunkowanych na rozwój sieci dystrybucyjnych gazowych, dotycząca procesu lokalizowania i usadawiania w pasie drogowym infrastruktury technicznej niezwiązanej z drogą, ze szczególnym uwzględnieniem gazociągów, w tym gazociągów podziemnych biegnących pod jezdnią i wynika z przedstawionych niżej przesłanek:

- ✓ Art. 39 ust. 1 pkt 1 Ustawy stanowi, że zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. W szczególności zabrania się lokalizacji obiektów budowlanych, umieszczania urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.
- ✓ Art. 39 ust. 1a dopuszcza wyjątek, zgodnie z którym przepisu ust. 1 pkt 1 nie stosuje się do umieszczania, konserwacji, przebudowy i naprawy infrastruktury telekomunikacyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo

telekomunikacyjne oraz urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz urządzeń związanych z ich eksploatacją, a także do innych czynności związanych z eksploatacją tej infrastruktury i urządzeń, jeżeli pozwalają na to warunki techniczne i wymogi bezpieczeństwa.

- ✓ Kolejne odstępstwo od dyspozycji art. 39 ust. 1 pkt 1 przewiduje art. 39 ust. 3 Ustawy, który mówi, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach lokalizowanie w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej. W takiej sytuacji, w przypadku umieszczania w pasie drogowym infrastruktury telekomunikacyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne oraz urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz urządzeń związanych z ich eksploatacją, a także do innych czynności związanych z eksploatacją tej infrastruktury i urządzeń, właściwy zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia wyłącznie jeżeli ich umieszczenie spowodowałoby zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, naruszenie wymagań wynikających z przepisów odrębnych lub miałyby doprowadzić do utraty uprawnień z tytułu gwarancji lub rękojmi w zakresie budowy, przebudowy lub remontu dróg.
- ✓ Odrębne przepisy regulujące zagadnienie lokalizowania obiektów budowlanych w pasie drogowym znajdują się w Rozporządzeniu, wydanym na podstawie na podstawie delegacji zawartej w art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (dalej „Prawo budowlane”). Rozporządzenie reguluje warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane mające charakter dróg publicznych i ich usytuowanie. W związku z powyższym ogólną zasadą, którą przyjmuje Rozporządzenie jest zakaz lokalizowania infrastruktury obcej w pasie drogowym drogi publicznej, z wyłączeniem infrastruktury, o której mowa w tym akcie prawnym, oraz na określonych w nim warunkach. I tak § 140 Rozporządzenia zawiera szereg zasad dotyczących lokalizacji tej infrastruktury, zgodnie z którymi:
 - umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanej z drogą (w tym przewodów gazowych) nie może naruszać elementów technicznych drogi ani przyczyniać się do czasowego lub trwałego zagrożenia bezpieczeństwa ruchu, albo zmniejszenia wartości użytkowej drogi, a także nie może wpływać negatywnie na system korzeniowy drzew rosnących w pasie drogowym,
 - infrastruktura liniowa napowietrzna i podziemna przebiegająca wzdłuż drogi poza terenem zabudowy powinna być usytuowana poza pasem drogowym,
 - usytuowanie infrastruktury w ulicy powinno uwzględniać planowaną docelową realizację ulicy,

- nowa infrastruktura podziemna nie powinna być usytuowana pod jezdnią istniejącą i docelową,
- podziemna budowla liniowa przebiegająca poprzecznie przez drogę nie może zmniejszać stateczności i nośności podłoża oraz nawierzchni drogi, naruszyć urządzeń odwadniających i innych podziemnych urządzeń drogi.

Co istotne przepisy Rozporządzenia nie przewidują żadnych odstępstw od wytycznych w zakresie posadowienia infrastruktury technicznej w pasie drogowym.

Analiza ww. przepisów wskazuje na rozbieżność w postanowieniach Ustawy i Rozporządzenia, na gruncie których mamy do czynienia z sytuacją krzyżowania się zakresów norm prawnych. Ustawa przewiduje bowiem możliwość posadawiania infrastruktury technicznej w pasie drogowym (w tym również pod jezdnią, która jest częścią pasa drogowego), po uzyskaniu zezwolenia właściwego zarządcy drogi, podczas gdy Rozporządzenie nie dopuszcza takiej możliwości w odniesieniu do infrastruktury liniowej napowietrznej i podziemnej przebiegającej wzdłuż drogi poza terenem zabudowy (a takie inwestycje prowadzone są najczęściej).

Dlatego też zasadnym – uwzględnivszy gwarantowany przez przepisy Prawa budowlanego oraz przepisy techniczno – budowlane nadzór nad procesem inwestycyjno – budowlanym inwestycji liniowych (nowoczesne techniki budowy, zapewniające maksymalny stopień bezpieczeństwa), a zarazem pożądanym przez przedsiębiorstwa realizujące inwestycje liniowe - jest wprowadzenie rozwiązania które umożliwi lokowanie infrastruktury liniowej w drodze na podstawie decyzji, o której mowa w art. 39 ust. 3 Ustawy, o tyle, o ile infrastruktura ta nie będzie powodować zagrożenia bezpieczeństwa w ogóle, a w szczególności również bezpieczeństwa ruchu drogowego.

3. zmiany § 122 Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie poprzez nadanie nowego, następującego brzmienia:

1. *Układanie sieci gazowych na obszarze kolejowym powinno być prowadzone w sposób nie powodujący zagrożenia bezpieczeństwa.*
2. *Sieć gazowa przebiegająca przez obszar kolejowy powinna posiadać na granicy z tym obszarem zawór odcinający, umożliwiający zamknięcie dopływu gazu w przypadku awarii sieci lub urządzeń gazowych podłączonych do sieci.*

Aktualne brzmienie normy § 122 rozporządzenia wprowadza limitację lokalizacji sieci gazowych w obszarze kolejowym, ograniczając możliwość ich usytuowania jedynie do przypadków ograniczonych „do minimum”. Praktyka pokazuje, iż tak kategoryczne brzmienie przepisu stanowi zasadniczo z pozbawionych racjonalności względów powód do działań obstrukcyjnych, uniemożliwiających, tudzież kontestujących

w ogóle możliwość usadawiania elementów infrastruktury gazowej w obszarze kolejowym. Za rozwiązaniem takim nie przemawiają jakiegokolwiek argumenty nakierowane na ekstrapolację przyczyn bezpieczeństwa, związanego z technologicznymi aspektami budowy sieci gazowych.

Odwołując się w tym zakresie do branżowej literatury zauważyć należy, że „stosowane obecnie w budowie gazociągów nowe rozwiązania, w tym m.in. nowe materiały o wysokiej wytrzymałości, nowe technologie, monitoring stanu technicznego, monitoring otoczenia gazociągów zapewniają coraz większe bezpieczeństwo ich eksploatacji (...) Transport rurociągami substancji palnych i wybuchowych należy niewątpliwie do najbezpieczniejszych” (por. Rusin A., Stolecka K. – Poważne uszkodzenia gazociągów i ich skutki, [w:] rynek energii nr 6/2009). Z tezą tą zgadzają się także inni autorzy. Przykładowo wg Dietricha (2016) „statystyki mówią, że przesył rurociągami jest jednym z najbezpieczniejszych rodzajów transportu paliw” (por. Dietrich A. - Migracja gazu związana z nieszczelnością dystrybucyjnej sieci gazowej [w:] NAFTA-GAZ, ROK LXXII, Nr 1 / 2016). Jednocześnie badając skutki możliwych awarii eksperci zauważyli, że „szczególnie niebezpieczne są uszkodzenia gazociągów wysokiego ciśnienia” (Rusin i Stolecka 2009). Wynika to z tego, że „szacunkowy promień obszaru zagrożonego strumieniem promieniowania cieplnego równego 15,8 kW/m² wokół gazociągu wynosi 10 m (dla małych średnic) i do 300 m (dla bardzo dużych średnic)” (Dietrich, 2016). Nie bez znaczenia są przyczyny takich awarii, do których najczęściej należą „starzejące się gazociągi” czy korozja (Dietrich 2016, Rusin i Stolecka 2009), a więc przesłanki, które nie dotyczą nowych/planowanych instalacji. Co więcej, ponieważ ryzyko groźnych dla ludzi awarii dotyczy przede wszystkim sieci eksploatowanych od kilkudziesięciu lat, bardzo ważna jest ich jak najszybsza wymiana. „Starsze oraz mające za sobą bogatą historię związaną z występującymi na nich nieszczelnościami powinny być bezwzględnie wymienione. Dodatkowo przebudowywać powinno się te gazociągi stalowe, na których zostały stwierdzone poważne ubytki korozyjne i które są posadowione w takim gruncie, w którym korozja postępuje w szybkim tempie. Z uwagi na możliwość migracji gazu z miejsca nieszczelności do budynków przebudową powinny być objęte również gazociągi, których stan techniczny budzi wątpliwości przebiegające przez obszary zurbanizowane i tam gdzie trudnością może być szybkie wykrycie nieszczelności” (Dietrich 2016).

Jak zatem pokazuje powyższe, w obecnej rzeczywistości technologicznej brzmienie przepisu jest pewnego rodzaju anachronizmem, nie pozwalającym zasadnie odwołać się do argumentów natury technicznej, czy też szerzej – argumentów motywowanych względami bezpieczeństwa.

Proponowane postulaty złagodzenia lokalizacji sieci gazowych na obszarze kolejowym – a de facto- zasadzające się na dopuszczeniu możliwości projektowania, lokalizowania i usadawiania sieci gazowych na obszarze kolejowym, o tyle o ile nie zagraża to bezpieczeństwu (w szerokim rozumieniu) oraz przy uwzględnieniu

warunków techniczno – prawnych usytuowania danego rodzaju sieci, wydaje się stanowić krok naprzód w zakresie realizowania inwestycji liniowych w całym cyklu inwestycyjnym (etap formalno – prawny pozyskiwania niezbędnych decyzji administracyjnych, tytułów prawnych oraz następczy etap wykonawczy i eksploatacyjny sieci).

Jako korzyści natury ogólnej proponowanych postulatów należy wskazać, że sprawą o charakterze pryncypialnym na której opiera się Strategia Polskiej Spółki Gazownictwa na lata 2016 – 2022 jest rozwój infrastruktury gazowej, polegający m.in. na tworzeniu pasów technologicznych dla paliw gazowych, w tym również na gruntach będących w zarządzie Lasów Państwowych, co ma istotny wpływ na realizację Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Rządu RP, bazującej na zrównoważonym rozwoju regionalnym, obejmującym równomiernie cały kraj i uwzględniającym różnorodność oraz specyfikę poszczególnych obszarów, co wpisuje się również w realizację Programu przyspieszenia inwestycji w sieć gazową Polski na lata 2018-2022.

Realizacja wskazywanych postulatów natury legislacyjnej pozwoli na osiągnięcie wielu korzyści, z których najistotniejsze to:

- pobudzenie koniunktury gospodarczej;
- wyrównywanie poziomu życia obywateli oraz rozwój regionów;
- umocnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju;
- poprawa jakości powietrza, a tym samym realizacja przez państwo celów niskoemisyjnych oraz Planów Gospodarki Niskoemisyjnej.

W związku z powyższym, mając na względzie wypracowanie oczekiwanych rozwiązań, PSG deklaruje pełną współpracę oraz wsparcie i gotowość uczestnictwa w pracach legislacyjnych oraz ewentualnych spotkaniach roboczych.