

UZASADNIENIE

I. Cel projektowanej ustawy

Projektowane zmiany do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie poważnych awarii, wynikają z odpowiedzi Rządu Rzeczypospolitej Polskiej udzielonej Komisji Europejskiej w dniu 14 listopada 2008 r. na uzasadnioną opinię Komisji Wspólnot Europejskich, dotyczącą nieprawidłowej transpozycji art. 3 ust. 8, art. 8 ust. 1, art. 10, art. 11 ust. 4 lit. a, art. 12 ust. 2, art. 13 ust. 1, 3 i 5, art. 20 ust. 1, art. 24 oraz załącznika V dyrektywy Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi (Dz. Urz. UE L 10 z 10.01.1997, str. 13, z późn. zm.) (naruszenie nr 2007/2174), w szczególności z odpowiedzi potwierdzającej konieczność pełnego dostosowania prawa krajowego do prawa wspólnotowego – „W świetle wątpliwości Komisji Europejskiej dotyczących prawidłowej transpozycji art. 3 ust. 8, art. 8 ust. 1, art. 10, art. 12 ust. 2, art. 13 ust. 1, 3 i 5, a także załącznika V dyrektywy Rady 96/82/WE – Rzeczpospolita Polska dokona nowelizacji odpowiednich przepisów.”.

II. Omówienie poszczególnych zmian

Po szczegółowej analizie możliwości nowelizacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zaproponowano następujące zmiany, jako najlepiej spełniające oczekiwania Komisji Europejskiej:

- 1) w art. 1 pkt 1 projektu ustawy, w odniesieniu do zarzutu dotyczącego nieprawidłowej transpozycji definicji terminu „składowanie”, zawartej w art. 3 ust. 8 dyrektywy Rady 96/82/WE, wprowadzono definicję „składowanie substancji niebezpiecznych” w art. 243a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, o treści zgodnej z art. 3 ust. 8 dyrektywy Rady 96/82/WE.

W celu sprostania ewentualnym kontrowersjom wynikającym z użycia zwrotu „składowanie”, w kontekście innych obowiązków prawnych niż wynikające z przeciwdziałania poważnym awariom, treść definicji została zamieszczona w tytule IV Poważne awarie, dział I Przepisy ogólne;

- 2) w art. 1 pkt 2, 3 i 10 projektu ustawy w odniesieniu do zarzutu dotyczącego nieprawidłowej transpozycji definicji terminu „składowanie”, zawartej w art. 3 ust. 8 dyrektywy Rady 96/82/WE, wprowadzono odpowiednie zmiany. Został wprowadzony przepis w każdym z ww. punktów podkreślający to stwierdzenie, tzn. w każdym przypadku zastosowania pojęcia „instalacja” wprowadzono przepis wyjaśniający, że obejmuje to również magazyny i składowanie substancji niebezpiecznych. Takie wyjaśnienie zapewnia szczegółową transpozycję przepisów dyrektywy Rady 96/82/WE do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, dotyczących problemu magazynowania;
- 3) w art. 1 pkt 4 oraz pkt 5 lit. a i b projektu ustawy w odniesieniu do zarzutu dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 10 dyrektywy Rady 96/82/WE zaproponowano przepisy szczegółowo precyzujące zmiany, a mianowicie zmiany w zakładzie, instalacji lub procesie przemysłowym, jak również zmiany rodzaju, właściwości lub ilości składowanych substancji niebezpiecznych, w przypadku których jest wymagana zmiana programu zapobiegania awariom. Jednocześnie jako konsekwencja tych zmian, zawartych w art. 257 i 258, zostały wprowadzone odpowiednie zmiany weryfikujące treści art. 356 i 357. Art. 356 i 357 określają skutki nieprzestrzegania przepisów art. 257 i 258. Powyższe zmiany zostały zawarte w art. 1 pkt 9 projektu ustawy;
- 4) w art. 1 pkt 6 projektu ustawy w odniesieniu do zarzutu dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 8 ust. 1 dyrektywy Rady 96/82/WE zaproponowano przepisy precyzujące obowiązki wynikające z ustalenia, w drodze decyzji, grupy zakładów, które mogą spowodować występowanie „efektu domino”, jako obowiązek obligatoryjny dla właściwego komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej;
- 5) w art. 1 pkt 7 projektu ustawy w odniesieniu do zarzutu dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 13 ust. 1 dyrektywy Rady 96/82/WE zaproponowano przepis zobowiązujący prowadzącego zakład o dużym ryzyku do dostarczenia i weryfikacji informacji na temat środków bezpieczeństwa i wymaganego zachowania w przypadku wystąpienia poważnych awarii oraz do podania tych informacji do publicznej wiadomości. W związku z uwagami wniesionymi do zaproponowanego zapisu zmian w trakcie uzgodnień wewnętrznych, na temat realizacji tego obowiązku przez

prowadzącego zakład, w ust. 6 został szczegółowo opisany sposób realizacji wymienionych w ust. 5 w pkt 1 – 3 obowiązków;

- 6) w art. 1 pkt 8 projektu ustawy w odniesieniu do zarzutu dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 13 ust. 3 dyrektywy Rady 96/82/WE zaproponowano przepis nakładający obowiązek informowania, że zakład zlokalizowany w pobliżu granicy innego państwa członkowskiego nie stanowi zagrożenia transgranicznego;
 - 7) w art. 1 pkt 9 projektu ustawy dokonano niezbędnych zmian w przepisach karnych, dostosowując je do zmienionego brzmienia art. 257 i 258;
 - 8) w art. 2 projektu ustawy w odniesieniu do zarzutu dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 12 ust. 2 dyrektywy Rady 96/82/WE zaproponowano przepis pozwalający na opiniowanie projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego między właściwymi organami, zawarty w proponowanym rozszerzeniu art. 11 w pkt 8 lit. k oraz art. 17 w pkt 6 lit. d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- III. Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych i nie podlega notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).
- IV. Proponuje się wejście w życie ustawy po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia. W przypadku spraw wszczętych przed wejściem w życie proponowanych zmian stosuje się przepisy dotychczasowe. Przepisy te mogą dotyczyć obowiązku wynikającego z przepisów art. 2 projektu ustawy.
- V. Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337), projekt ustawy został zamieszczony na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Środowiska. Nie otrzymano zgłoszeń od podmiotów zainteresowanych pracami nad przedmiotowym projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny

Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczy prowadzących zakłady o dużym i zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, jednostek samorządu terytorialnego, organów administracji publicznej, a w szczególności Państwowej Straży Pożarnej, a także ministra właściwego do spraw środowiska i ministra właściwego do spraw infrastruktury.

2. Konsultacje społeczne

Projekt ustawy został zamieszczony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Środowiska.

Projekt ustawy został skierowany do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego zgodnie z § 12 ust. 3 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Projekt ustawy został przesłany do konsultacji do Państwowej Straży Pożarnej, wojewodów, marszałków województw oraz nw. związków pracodawców i przedsiębiorstw:

- 1) Polskiej Izby Przemysłu Chemicznego, 00-654 Warszawa, ul. Śniadeckich 17,
- 2) Krajowej Izby Gospodarczej, 00-074 Warszawa, ul. Trębacka 4,
- 3) Polskiej Izby Gospodarczej EKOROZWÓJ, 00-810 Warszawa, ul. Srebrna 16,
- 4) Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego, 02-516 Warszawa, ul. Rejtana 17, lok. 36,
- 5) PCC „ROKITA” S.A., 56-120 Brzeg Dolny, ul. Sienkiewicza 4,
- 6) Zakładów Chemicznych „Zachem” S.A., 85-825 Bydgoszcz, Wojska Polskiego 65,
- 7) Zakładów Chemicznych NITRO-CHEM S.A., 85-825 Bydgoszcz, Wojska Polskiego 65A,

- 8) Zakładów Azotowych „Puławy” Spółka Akcyjna, 24-110 Puławy, Tysiąclecia Państwa Polskiego,
- 9) FIRMY CHEMICZNEJ „DWORY” S.A., 32-600 Oświęcim, ul. Chemików 1,
- 10) Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN S.A. Zakład Produkcyjny w Płocku, 09-411 Płock, ul. Chemików 7,
- 11) Zakładów Azotowych „Kędzierzyn” S.A. w Kędzierzynie-Koźlu, 47-23 Kędzierzyn-Koźle, ul. Mostowa 30,
- 12) NITROERG Spółki Akcyjnej Zakład w Bieruniu, 43-150 Bieruń, ul. Chemików 133.

Uwagi do projektu zostały zgłoszone przez następujące organy administracji samorządowej, podmioty gospodarcze i osoby prywatne, w ramach konsultacji społecznych:

- 1) Prezydenta Miasta Częstochowy,
- 2) Pana Bogdana Zaleskiego,
- 3) Zarząd Stowarzyszenia Pożarników Polskich,
- 4) Handel i Usługi „JOWI” Joanna Wilczyńska,
- 5) Pana Wojciecha Woszcza,
- 6) Polską Izbę Przemysłu Chemicznego,
- 7) Polski Koncern Naftowy Orlen S.A.,
- 8) Polską Izbę Gospodarczą „Ekorozwój”,
- 9) PCC Rokita S.A.,
- 10) Zarząd Województwa Małopolskiego
- 11) Marszałka Województwa Podkarpackiego,
- 12) Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego,
- 13) Wojewodę Mazowieckiego,
- 14) Wojewodę Świętokrzyskiego,
- 15) Wojewodę Łódzkiego,

- 16) Wojewodę Podkarpackiego,
- 17) Wojewodę Lubelskiego,
- 18) Marszałka Województwa Śląskiego.

W ramach konsultacji społecznych były zgłaszane uwagi dotyczące kwestii udziału społeczeństwa w wyrażaniu opinii na temat lokalizacji zakładów o dużym ryzyku oraz w zakresie zmian w tych zakładach. Uwagi te zostały uwzględnione, gdyż przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakładają na właściwe organy obowiązek zapewnienia społeczeństwu możliwości wyrażania opinii w przypadku planowanej zmiany zagospodarowania terenu, w tym w przypadku lokalizacji nowych zakładów.

Wątpliwościom były poddawane sprawy uzgadniania planów zagospodarowania przestrzennego z właściwymi organami Państwowej Straży Pożarnej oraz wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska, w zakresie lokalizacji tych zakładów oraz nowych inwestycji w pobliżu istniejących zakładów, w tym szczególnie nowych inwestycji drogowych. Uwagi te nie zostały uwzględnione. Proponowany zapis w projekcie ustawy wynika z zarzutów Komisji Wspólnot Europejskich, dotyczących nieprawidłowej transpozycji przedmiotowych przepisów dyrektywy do prawa krajowego.

Ponadto zwracano uwagę na fakt, że projektowana regulacja może spowodować pewien dualizm wymagań, które w zbliżonym zakresie są określone, w ostatnio nowelizowanym, rozporządzeniu Ministra Gospodarki zmieniającym rozporządzenie w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać plany operacyjno-ratownicze, a także rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego zakresu informacji wymaganych do podania do publicznej wiadomości przez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej. Uwaga ta nie została przyjęta, gdyż przepisy znowelizowanego rozporządzenia Ministra Gospodarki nie realizują wszystkich przedmiotowych zarzutów Komisji Wspólnot Europejskich zawartych w wystosowanej uzasadnionej opinii dotyczącej nieprawidłowej transpozycji dyrektywy.

Jednocześnie była kwestionowana potrzeba wprowadzenia oraz treść definicji „składowanie substancji niebezpiecznych”, a także miejsce jej umieszczenia w proponowanej nowelizacji.

Uwagi te nie zostały przyjęte, gdyż brak tej definicji był jednym z głównych zarzutów Komisji Wspólnot Europejskich.

Kontrowersje budziły także zapisy dotyczące „zmian w zakładzie”, wprowadzone w projekcie zmian nowelizacji zgodnie z treścią dyrektywy. Uwagi te zostały częściowo przyjęte.

Poza tym były poruszane kwestie wpływu projektowanej regulacji na sektor finansów publicznych oraz obciążeń finansowych dla zakładów, przy realizacji nowych przepisów prawnych. Uwagi te zostały częściowo przyjęte. Jednocześnie przedmiotowe przepisy w tym zakresie były poddawane szczegółowej weryfikacji w ramach dalszych uzgodnień projektu nowelizacji, prowadzonych z Ministerstwem Finansów.

Została również przyjęta uwaga dotycząca sprecyzowania w projekcie ustawy zapisu „regularnego dostarczania informacji”, który nakłada na prowadzącego zakład nowy obowiązek dostarczania informacji na temat środków bezpieczeństwa i wymaganego zachowania w przypadku wystąpienia poważnych awarii.

Część uwag zgłaszanych w ramach konsultacji społecznych wykraczała poza przedmiotowy zakres nowelizacji, wynikający z zarzutów Komisji Europejskiej. Uwagi te nie zostały uwzględnione w projekcie nowelizacji.

Ponadto projekt ustawy był dyskutowany w ramach prac Zespołu do spraw Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Przedmiotem uwag była kwestia udziału społeczeństwa w uzgadnianiu decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego i planów miejscowych. Poza tym została zakwestionowana celowość uzgadniania planu miejscowego w zakresie dotyczącym nowych inwestycji drogowych.

Po przedstawieniu wyjaśnień do zgłoszonych uwag, projekt w dniu 29 kwietnia 2009 r. został przyjęty przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

3. Wpływ aktu normatywnego na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Projektowana regulacja nie ma wpływu na budżet państwa. Ewentualne koszty związane z wejściem w życie ustawy będą finansowane w ramach środków planowanych w ustawach budżetowych w budżetach poszczególnych dysponentów bez konieczności ich zwiększenia na ten cel.

Projektowana regulacja może mieć wpływ na budżety jednostek samorządu terytorialnego, z uwagi na nałożenie nowych obowiązków na organy administracji samorządowej, w tym obowiązku nałożonego na wójta, burmistrza albo prezydenta miasta występowania o opinię na temat projektu studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego oraz planu miejscowego do właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, w zakresie dotyczącym lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii i zmian w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku, w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, nowych inwestycji, takich jak: drogi, linie kolejowe, linie tramwajowe, lotniska, porty, oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów zwiększonego lub dużego ryzyka wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy lokalizacja lub inwestycje zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii.

4. Wpływ aktu normatywnego na rynek pracy

Projektowane zmiany nie będą miały wpływu na rynek pracy.

5. Wpływ aktu normatywnego na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowane zmiany nie będą miały wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw, gdyż obowiązki nałożone na prowadzących zakład dotyczą tej samej grupy zakładów dużego i zwiększonego ryzyka powstania poważnej awarii.

6. Wpływ aktu normatywnego na sytuację i rozwój regionalny

Projektowane zmiany nie będą miały wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

7. Wpływ aktu normatywnego na środowisko

Wejście w życie przedmiotowej regulacji, przez dostosowanie ustawodawstwa polskiego do wymogów dyrektywy Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi, będzie miało pozytywny wpływ na ochronę środowiska przed wystąpieniem poważnej awarii.

8. Źródła finansowania

Wejście w życie przedmiotowej regulacji nie wymaga dodatkowych źródeł finansowania. W przypadku wystąpienia dodatkowych kosztów będą one pokrywane w ramach środków finansowych podmiotów.

9. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektu regulacji jest zgodny z dyrektywą Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi.

