



Warszawa, dnia 20 sierpnia 2015 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej
i administracji morskiej oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 1046)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy, jak wskazano w uzasadnieniu projektu (druk sejmowy nr 3661), jest wdrożenie do polskiego porządku prawnego, w terminie do dnia 18 września 2016 r., przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich. Ustawa zawiera ponadto przepisy regulujące przebieg linii podstawowej morza terytorialnego i granic polskich obszarów morskich oraz szczegółową procedurę uzgadniania planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich. Do ustawy wprowadzone zostaną również przepisy ustanawiające morską strefę przyległą, usprawniające proces wydawania pozwoleń na wznoszenie oraz wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich oraz uzgodnień dotyczących układania i utrzymywania kabli i rurociągów w polskich obszarach morskich. Ustawa reguluje ponadto kompetencje organów administracji morskiej oraz doprecyzowuje zadania morskiej służby hydrograficznej.

Do najistotniejszych zmian wprowadzanych do ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej należy zaliczyć:

- 1) doprecyzowanie definicji pojęcia „morskich wód wewnętrznych” i „morza terytorialnego”, a także wprowadzenie przepisów regulujących przebieg linii podstawowej morza terytorialnego w celu precyzyjnego określenia morskiej granicy państwa (art. 4 pkt 2 i 5 i art. 5 ust. 2, 2a i 3a);

- 2) wprowadzenie przepisów dotyczących strefy przyległej do morza terytorialnego (której zewnętrzna granica będzie oddalona nie więcej niż 24 mile morskie od linii podstawowej) w celu zapobiegania naruszaniu przepisów celnych, skarbowych, dotyczących nielegalnej imigracji oraz sanitarnych na lądowym i morskim terytorium kraju (art. 13a i art. 13b);
- 3) doprecyzowanie procedury wydawania pozwoleń ustalających lokalizację i określających warunki wznoszenia i wykorzystywania na obszarach morskich sztucznych wysp oraz innych konstrukcji i urządzeń, a także układania i utrzymywania kabli i rurociągów – pozwolenie takie będzie ważne przez okres nie dłuższy niż 35 lat (art. 23 i art. 26);
- 4) doprecyzowanie zasad układania i utrzymywania kabli lub rurociągów w wyłącznej strefie ekonomicznej – warunkiem realizacji takich przedsięwzięć będzie dokonanie odpowiednich uzgodnień (art. 27);
- 5) ustalenie wysokości opłaty za wydanie wymienionych powyżej pozwoleń oraz dokonanie uzgodnienia – opłata ta wynosić będzie 1500 zł (art. 27b ust. 1);
- 6) wydłużenie terminu na uzyskanie pozwolenia na budowę z 6 do 8 lat, z możliwością wydłużenia o 2 lata (art. 23 ust. 6a i 6b);
- 7) ustalenie terminu (6 miesięcy), w którym po przeprowadzeniu badań naukowych, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej będzie otrzymywał wyniki badań i pomiarów przeprowadzonych na polskich obszarach morskich (art. 30 pkt 2 i 3);
- 8) nałożenie na podmioty, które uzyskały pozwolenie na przeszukanie wraku statku lub jego pozostałości, obowiązku niezwłocznego poinformowania właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego o wykrytych materiałach niebezpiecznych, takich jak amunicja, torpedy, miny itp. (art. 35a ust. 3a);
- 9) wprowadzenie obowiązku sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej (art. 37a), doprecyzowanie procedury sporządzania projektów planów, opiniowania, uzgadniania, wnoszenia uwag i wniosków, a także okresowej oceny aktualności planów obowiązujących oraz dokonywania w nich zmian (art. 37b–37k);
- 10) dodanie przepisów określających zadania Państwowej Morskiej Służby Hydrograficznej. Zadania te obejmują w szczególności: prowadzenie, koordynowanie i nadzorowanie pomiarów hydrograficznych i prac geodezyjnych na polskich obszarach morskich, opracowywanie i wydawanie map morskich oraz innych publikacji

nautycznych, utrzymywanie serwisu cyfrowych map nawigacyjnych, koordynowanie krajowego systemu obiegu informacji nautycznej i ostrzeżeń nawigacyjnych, reprezentowanie RP w Międzynarodowej Organizacji Hydrograficznej, przekazywanie nieodpłatnie organom administracji morskiej danych batymetrycznych i oceanograficznych oraz map i publikacji nautycznych, prowadzenie zasobu danych hydrograficznych, wydawanie dokumentów potwierdzających kwalifikacje hydrografa morskiego, weryfikowanie oraz uznawanie instytucji, organizacji i ośrodków szkolenia prowadzących szkolenia hydrografów (art. 41a i art. 41b);

- 11) określenie warunków ubiegania się o uzyskanie dyplomu hydrografa morskiego (art. 41e ust. 4);
- 12) wprowadzenie definicji „morskiego portu wojennego”, zgodnie z którą morski port wojenny obejmować będzie obszar portu morskiego lub te jego części, które są przeznaczone do wykorzystywania przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej oraz przez nie zarządzane i utrzymywane; granice morskich portów wojennych określi Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej, w drodze rozporządzenia (art. 45 ust. 2a i 2b);
- 13) upoważnienie dyrektorów urzędów morskich do wydania przepisów z zakresu ochrony przeciwpożarowej, w tym dotyczących: zapobiegania powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, bezpieczeństwa ruchu i postoju statków przewożących substancje niebezpieczne oraz przeładunku określonych rodzajów substancji (art. 50a ust. 1);
- 14) uregulowanie zasad przeprowadzania przez dyrektorów urzędów morskich inspekcji i kontroli obejmujących tereny i obiekty portowe, statki, przeładunki towarów niebezpiecznych oraz podmioty wykonujące zadania związane z ochroną przeciwpożarową w portach (art. 50a ust. 2–8);
- 15) przyznaniu pracownikom terenowego organu administracji morskiej wykonującym czynności służbowe uprawnienia do legitymowania osób lub ustalania ich tożsamości w inny sposób (art. 53a);
- 16) wprowadzeniu przepisów karnych penalizujących określone zachowania na obszarze morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego (art. 60a), na obszarze portu morskiego lub przystani morskiej, a także kotwiczowisk położonych poza obszarem portów oraz torów wodnych łączących te kotwiczowiska z wodami portowymi (art. 60b), na obszarze pasa technicznego (art. 60c) – sankcją za naruszenie wymienionych przepisów będzie kara grzywny, zaś pracownicy terenowych organów administracji

morskiej uzyskają prawo do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (art. 60d ust. 2).

Ustawa nowelizuje ponadto ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, ustawę z dnia 17 listopada 1994 r. o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, ustawę z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, ustawę 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, ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, ustawę z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych oraz ustawę z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim.

Zmiany wprowadzane w wymienionych powyżej ustawach polegają w szczególności na doprecyzowaniu zasad prowadzenia przez jednostki pływające Straży Granicznej pościgu za statkiem, który dopuścił się naruszenia przepisów obowiązujących na terytorium RP (art. 16 ust. 1a i 2 oraz art. 17 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej), a także zatrzymania statku w celu zapobieżenia naruszeniu przepisów celnych na terytorium RP (art. 47 ust. 1a i 2 ustawy o Służbie Celnej) oraz ustaleniu właściwości miejscowej organów – regionalnych dyrektorów ochrony środowiska – na obszarach morskich (art. 57 ust. 2a i 3 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko). Pozostałe zmiany wynikają z konieczności dostosowania przepisów do nowelizowanych przepisów ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

W przepisach przejściowych wskazano między innymi, że rozpoczęte przez dyrektora urzędu morskiego, przed dniem wejścia w życie ustawy, prace nad projektami planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, będą mogły być kontynuowane i nie będą wymagać powtórzenia (art. 11). Przewidziano ponadto, że sprawy dotyczące wydania pozwoleń i dokonania uzgodnień dotyczących ustalenia lokalizacji i warunków wznoszenia i wykorzystywania na obszarach morskich sztucznych wysp oraz innych konstrukcji i urządzeń, a także układania i utrzymywania kabli i rurociągów niezakończone ostateczną decyzją będą toczyły się na podstawie przepisów dotychczasowych, zaś pozwolenia wydane

dla morskich farm wiatrowych od dnia 30 lipca 2011 r. do dnia wejścia w życie ustawy zostaną przedłużone na okres 35 lat liczony od dnia wydania pozwolenia (art. 12 ust. 1 i 2).

Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 98. posiedzeniu w dniu 5 sierpnia 2015 r. Projekt ustawy (druk sejmowy nr 3661) pochodził z przedłożenia rządowego i był przedmiotem prac sejmowej Komisji Infrastruktury. Komisja nie wprowadziła do projektu zmian, które w sposób istotny wpłynęłyby na meritum rozwiązań w nim przewidzianych. Ustawa została uchwalona w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu Komisji (druk sejmowy nr 3780).

III. Uwagi szczegółowe

1. Przepis art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (art. 1 pkt 3 lit. b noweli) upoważnia Ministra Obrony Narodowej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej, do ustanawiania stref zamkniętych dla żeglugi i rybołówstwa, określając granicę każdej ze stref, zgodnie z państwowym systemem odniesień przestrzennych. Biorąc pod uwagę fakt, że pojęcie „państwowego systemu odniesień przestrzennych” nie zostało zdefiniowane w ustawie o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej i nie jest ono powszechnie znane, należałoby rozważyć doprecyzowanie przepisu art. 3 ust. 2 pkt 1 poprzez odesłanie do ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, która w art. 3 ust. 5 upoważnia Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, państwowego systemu odniesień przestrzennych obowiązującego na terenie całego kraju, z uwzględnieniem jego parametrów technicznych oraz warunków stosowania.

Podobna uwaga dotyczy art. 5 ust. 2a i 3a oraz art. 13a ust. 2 (art. 1 pkt 5 lit. b i c oraz pkt 6 noweli).

Propozycje poprawek:

w art. 1 w pkt 3 w lit. b, w ust. 2 w pkt 1 po wyrazach „odniesień przestrzennych” dodaje się wyrazy „, określonym na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo

geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 i 831)”;

w art. 1 w pkt 5:

a) w lit. b, w ust. 2a,

b) w lit. c, w ust. 3a

– po wyrazach „odniesień przestrzennych” dodaje się wyrazy „, określonym na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne”;

w art. 1 w pkt 6, w art. 13a w ust. 2 po wyrazach „odniesień przestrzennych” dodaje się wyrazy „, określonym na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne”;

2. W przepisie art. 23 ust. 4 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (art. 1 pkt 8 lit. e noweli) przewiduje się, że właściwi ministrowie, opiniując wniosek o wydanie pozwolenia ustalającego lokalizację określonej inwestycji, wskażą na podstawie odrębnych przepisów wystąpienie określonych zagrożeń w tym w szczególności dla środowiska, zasobów morskich, interesu gospodarki narodowej, obronności i bezpieczeństwa i innych. Odesłanie w analizowanym przepisie do „odrębnych przepisów” jest niezgodne z § 156 Zasad techniki prawodawczej, który stanowi, że w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła. Wyjątkowo można odesłać do przepisów określonych przedmiotowo jeżeli wyczerpujące wymienienie przepisów prawnych, do których się odsyła nie jest możliwe. Wydaje się jednak, że w analizowanym przepisie można zrezygnować z formułowania odesłania. Oczywiście jest, że ministrowie w zakresie ich właściwości, wskazując zagrożenia w procesie opiniowania wniosku o wydanie pozwolenia ustalającego lokalizację określonej inwestycji, będą opierać się na obowiązujących ich przepisach prawnych (zasada legalizmu).

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 8 w lit. e, w ust. 4 skreśla się wyrazy „na podstawie przepisów odrębnych”;

3. W nowelizowanym art. 27a ust. 1 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (art. 1 pkt 12 lit. a noweli) wskazano, że wniosek o wydanie pozwolenia powinien zawierać określone elementy. W analizowanym przepisie zastosowano czasownik modalny „powinien”, jednak wydaje się, że intencją ustawodawcy jest, aby przepis określający elementy wniosku o wydanie pozwolenia ustalającego lokalizację określonej inwestycji miał charakter obligatoryjny. Jeśli tak, to należałoby zastosować formułę „wniosek o wydanie pozwolenia (...) zawiera (...)” (uzgodnione w 2011 r. rekomendacje dla legislatorów rządowych, sejmowych i senackich).

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 12 w lit. a wyrazy „powinien zawierać” zastępuje się wyrazem „zawiera”;

4. W dodawanym do ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej art. 37e ust. 1 pkt 14 (art. 1 pkt 23 noweli) wskazano, że właściwy terytorialnie dyrektor urzędu morskiego, przystępując do sporządzenia projektu planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, będzie obowiązany poinformować Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w przypadku stwierdzenia możliwości znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko na skutek realizacji zamierzeń związanych z ustaleniami planu, o możliwości transgranicznego oddziaływania na środowisko skutków realizacji planu i przekazać mu projekt planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Wydaje się, że przepis ten jest nadmiernie rozbudowany. W części powtarza on dwukrotnie tę samą treść.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 23, w art. 37e w ust. 1 w pkt 14:

- a) skreśla się wyrazy „, w przypadku stwierdzenia możliwości znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko na skutek realizacji zamierzeń związanych z ustaleniami planu,”,
- b) wyrazy „możliwości transgranicznego” zastępuje się wyrazami „możliwości znaczącego transgranicznego”;

5. Przepis art. 3 nowelizacji wprowadza zmiany do ustawy – Prawo budowlane stanowiące konsekwencję uchylecia art. 23a ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Należy jednak zwrócić uwagę, że nowelizacją nie został objęty art. 38 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, mimo że w jego treści znajduje się odesłanie do uchylanego art. 23a.

Propozycja poprawki:

w art. 3 po pkt 3 dodaje się pkt ... w brzmieniu:

„...”) w art. 38 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Decyzję o pozwoleniu na budowę lub kopię zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, lub kopię zgłoszenia przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1b, wraz z adnotacją o niewniesieniu sprzeciwu, właściwy organ przesyła niezwłocznie wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta albo organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy 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, lub pozwolenia, o których mowa w art. 23 ust. 1 i art. 26 ust. 1, oraz decyzję, o której mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.”;”;

6. W przepisie przejściowym art. 12 ust. 1 przesądzono, że do wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną postępowań w sprawach o wydanie pozwolenia, o którym mowa w art. 26 ust. 1, ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, znajdują zastosowanie przepisy dotychczasowe. Należy jednak zauważyć, że odesłanie do art. 26 ust. 1 jest nieprawidłowe, ponieważ art. 26 w dotychczasowym brzmieniu nie dzielił się na jednostki systematyzacyjne niższego stopnia tj. ustępy. W związku z tym proponuje się przyjęcie niżej zaproponowanej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 12 w ust. 1 wyrazy „art. 26 ust. 1” zastępuje się wyrazami „art. 26”;

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku przepisu art. 12 ust. 4, w którym sformułowano odesłanie do art. 23 ust. 1b pkt 2 lit. b ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, w brzmieniu dotychczasowym. Przepis ust. 1b zostanie dodany do art. 23 dopiero opiniowaną ustawą. W związku z tym może pojawić się problem z interpretacją analizowanego przepisu przejściowego. Być może przepis ten powinien być przeredagowany w sposób wskazany w sformułowanej poniżej propozycji poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 12 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Do wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną postępowań w sprawie o wydanie pozwolenia, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, dotyczących przedsięwzięć planowanych, realizowanych lub eksploatowanych na obszarach morskich wód wewnętrznych lub morza terytorialnego, niewymagających pozwolenia na budowę, stosuje się przepisy dotychczasowe.”;

7. Propozycje poprawek redakcyjnych:

w art. 3 w pkt 4, w ust. 6 wyraz „decyzji” zastępuje się wyrazem „decyzję”;

w art. 8 w pkt 1, w pkt 1 skreśla się występujące po raz drugi wyrazy „art. 30”.

Iwona Kozera-Rytel

Główny legislator