



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KGP – 4114-001-01/2014
I/14/003

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/14/003 - Prawdliwość nadzoru nad bezpieczeństwem eksploatowanych gazociągów oraz prowadzenia nowych inwestycji przez spółkę OGP GAZ-SYSTEM S.A.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	Zdzisław Kaszuba, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 91063 z dnia 30 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki ¹ 00-507 Warszawa, Plac Trzech Krzyży 3/5
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Janusz Piechociński, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Gospodarki od dnia 6 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² zbadany w toku kontroli proces legislacyjny obejmujący wydanie *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie*³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ocenę, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła w szczególności:

- celowość uruchomienia procedury opracowania rozporządzenia,
- możliwość zapoznania się przez podmioty, których działalność jest objęta przepisami rozporządzenia z jego projektem, przedstawienia swoich uwag i opinii oraz zapewnienie ich obiektywnego rozpatrzenia,
- fakt, że przepisy wprowadzone lub zmienione rozporządzeniem zwiększyły bezpieczeństwo eksploatacji funkcjonujących i budowanych gazociągów,
- opracowanie projektu rozporządzenia zgodnie z procedurami określonymi w Regulaminie pracy Rady Ministrów.

Przedstawiając powyższą ocenę NIK zwraca jednak uwagę na długotrwałość prac nad przygotowaniem rozporządzenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przyczyny zmiany rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe⁴

Opis stanu faktycznego

Celem wydania *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich*

¹ Dalej: Ministerstwo lub MG.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 640, weszło w życie z dniem 5 września 2013 r. Dalej: *rozporządzenie* lub *nowe rozporządzenie*.

⁴ Dz. U. z 2001 r., Nr 97, poz. 1055, dalej *rozporządzenie z 2001 r.* – uchylone z dniem 5 września 2013 r.

usytuowanie było zawarcie w nim regulacji obejmujących obecny stan wiedzy technicznej, a tym samym podniesienie bezpieczeństwa technicznego, ochronę ludzi, mienia i środowiska oraz niezawodności dostaw gazu ziemnego do odbiorców.

Aktualizacja przepisów zawartych w *rozporządzeniu z 2001 r.* związana była z wprowadzeniem do zbioru Polskich Norm, Norm Europejskich regulujących nowe rozwiązania w zakresie budowy i funkcjonowania urządzeń sieci gazowych. Ponadto została uwzględniona potrzeba dostosowania przepisów do postępu technicznego i rozwoju technologii.

W trakcie obowiązywania *rozporządzenia z 2001 r.* pojawiały się wątpliwości interpretacyjne jego przepisów dotyczących minimalnych odległości nowo projektowanych budynków - od sieci gazowych powstałych przed wejściem w życie tej regulacji. Potrzeba zmian w *rozporządzeniu z 2001 r.* była dwukrotnie wskazywana MG przez Izbę Gospodarczą Gazownictwa⁵.

W dniu 29 grudnia 2008 r. w Departamencie Ropy i Gazu⁶ MG, jako komórce wiodącej⁷, został powołany zespół do opracowania projektu nowego rozporządzenia. Opracowana została karta projektu⁸ oraz powołano Komitet Sterujący⁹ i Zespół projektowy¹⁰.

Prace nad przygotowaniem projektu nowego rozporządzenia prowadzone były zgodnie z obowiązującymi w MG regulacjami wewnętrznymi, tj. metodyką podejścia projektowego¹¹, Decyzją Nr 35 z 2006 r.¹² i Zarządzeniami Dyrektora Generalnego MG: Nr 9 z 2006 r.¹³, Nr 21 z 2009 r.¹⁴, Nr 30 z 2011 r.¹⁵ i Nr 32 z 2011 r.¹⁶

W karcie projektu z dnia 29 grudnia 2008 r. ustalono datę zakończenia projektu na dzień 31 grudnia 2009 r. Na podstawie propozycji Dyrektora DRO z dnia 10 kwietnia 2009 r. datę zakończenia projektu ustalono na dzień 31 grudnia 2010 r. Według wyjaśnień¹⁷ Małgorzaty Szymańskiej – Dyrektora DRO, zmiana daty uwarunkowana była tym, iż w ramach konsultacji społecznych wpłynęły 453 uwagi¹⁸, a w ramach

⁵ Pisma z dnia 31 października 2007 r. i z dnia 4 listopada 2008 r.

⁶ Dalej DRO.

⁷ Przez komórkę wiodącą należy rozumieć merytorycznie właściwą komórkę organizacyjną Ministerstwa, do której zakresu działania należy całość lub przeważająca część zagadnienia będącego przedmiotem dokumentu.

⁸ Numer w rejestrze 17/2009.

⁹ W składzie Joanna Strzelec-Łobodzińska - Podsekretarz Stanu MG i Maciej Kaliski – Dyrektor DRO.

¹⁰ Działający pod kierownictwem specjalisty w Wydziale Gazu Ziemnego DRO.

¹¹ Dokument Dyrektora Generalnego MG z dnia 1 kwietnia 2008 r. wersja I, z dnia 17 września 2009 r. wersja II, z dnia 4 maja 2010 r. wersja III, z dnia 9 lipca 2012 r. wersja IV.

¹² Decyzja Nr 35 Dyrektora Generalnego z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie trybu prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Gospodarki (ze zm.).

¹³ Zarządzenie Nr 9 Dyrektora Generalnego z dnia 23 maja 2006 r. w sprawie publikowania projektów aktów prawnych na stronach Biuletynu Informacji Publicznej MG oraz zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów prawnych.

¹⁴ Zarządzenie Nr 21 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie trybu prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Gospodarki.

¹⁵ Zarządzenie Nr 30 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 24 sierpnia 2011 r. w sprawie trybu prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Gospodarki.

¹⁶ Zarządzenie Nr 32 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 7 września 2011 r. w sprawie publikowania wykazów prac legislacyjnych obejmujących projekty rozporządzeń MG w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, a także zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami dokumentów rządowych (ze zm.).

¹⁷ Pismo DRO/1172/14 z 1 lipca 2014 r.

¹⁸ Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. (dalej GAZ-SYSTEM S.A.) – 147 uwag, Izba Gospodarcza Gazownictwa (dalej IGG) – 102, Stowarzyszenie Naukowo-Techniczne Inżynierów i Techników Przemysłu Naftowego i Gazowniczego (dalej SITPNIIG) – 77, Karpacka Spółka Gazownictwa Sp. z o.o. – 39, Mazowiecka Spółka Gazownictwa Sp. z o.o. – 30, Wielkopolska Spółka Gazownictwa Sp. z o.o. – 25, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwa S.A. – 24, CP Energia S.A. – 6, EWE Polska Sp. z o.o. – 3 (<http://bip.mg.gov.pl/node/18545>).

konsultacji międzyresortowych 191 uwag¹⁹. Wszystkie zgłoszone uwagi ze względu na skomplikowany charakter techniczny wymagały szczegółowej analizy, co wpłynęło na wydłużenie czasu przeznaczanego na opracowanie ostatecznej wersji projektu rozporządzenia.

W opracowaniu projektu nowego rozporządzenia brały udział: DRO w zakresie opracowania założeń rozporządzenia, jego tekstu, uzasadnienia i oceny skutków regulacji oraz Departament Prawny²⁰ w zakresie opiniowania rozporządzenia pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym. W dniu 26 sierpnia 2009 r. DRO przesłało projekt rozporządzenia do DP. W dniu 4 września 2009 r. Biuro Prawne zgłosiło do DRO uwagi naniesione w trybie roboczym na przedmiotowym projekcie. W dniu 23 września 2009 r. Dyrektor DRO, zgodnie z § 16 Zarządzenia Nr 21 Dyrektora Generalnego MG przesłał projekt nowego rozporządzenia do uzgodnienia do 22 departamentów MG. Uwagi do projektu zgłosiły cztery Departamenty: DP (siedem uwag), Departament Regulacji Gospodarczych (cztery), Departament Rozwoju Gospodarki (jedną) oraz Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych (także jedną). W uwagach podniesiono kwestie niezrozumiałości tekstu, konieczności jego uszczegółowienia, zamieszczenia regulacji określających jakie wymagania powinny spełniać rury stalowe stosowane do budowy gazociągów oraz jaka powinna być szerokość stref kontrolowanych dla gazociągów wybudowanych. Wszystkie uwagi zostały uwzględnione.

W dniu 29 października 2009 r. DRO przekazał projekt rozporządzenia po uzgodnieniach wewnętrznych do DP, który to departament parafował projekt w dniu 19 listopada 2009 r. W dniu 25 listopada projekt został zaakceptowany przez Podsekretarza Stanu nadzorującego pracę DRO²¹. Kierownictwo Ministerstwa Gospodarki przyjęło projekt rozporządzenia w dniu 9 grudnia 2009 r., zalecając skierowanie go do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 8-121)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena częściowa

Pozytywna.

2. Sposób procedowania nad przygotowaniem nowej treści rozporządzenia

Opis stanu
faktycznego

W dniu 15 stycznia 2010 r. Minister Gospodarki w ramach konsultacji społecznych zamieścił w BIP MG²² projekt nowego rozporządzenia i poinformował o tym 14 podmiotów gospodarczych z branży gazownictwa i energetyki oraz Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”. Podmioty te miały możliwość zapoznania się z projektem oraz przedstawienia swoich uwag i opinii. Uwagi do projektu złożyło 11 podmiotów, w tym SITPNIG, GAZ-SYSTEM S.A. oraz IGG.

W ramach uzgodnień międzyresortowych 15 stycznia 2010 r. Minister Gospodarki przekazał projekt nowego rozporządzenia do 17 ministrów oraz Urzędu Regulacji Energetyki, RCL, Komitetu Integracji Europejskiej, Głównego Urzędu Miar i Szefa Kancelarii Prezesa RM.

¹⁹ Ministerstwo Skarbu Państwa (dalej MSP) – 138 uwag, Ministerstwo Infrastruktury (dalej MI) – 33, Ministerstwo Środowiska (dalej MŚ) – 5, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej MSWiA) – 12, Rządowe Centrum Legislacji (dalej RCL) – 3 (<http://bip.mg.gov.pl/node/18545>).

²⁰ Dalej DP.

²¹ Podsekretarz Stanu Joanna Strzelec-Lobodzińska.

²² Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki.

I konferencja uzgodnieniowa

W dniach 2 i 5 lipca 2010 r. odbyły się pierwsza konferencja uzgodnieniowa oraz wysłuchanie publiczne, podczas których omówiono uwagi zgłoszone w toku uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych w sprawie projektu nowego rozporządzenia. W trakcie konferencji ustalono, że zostanie zorganizowane spotkanie przedstawicieli DRO z przedstawicielami Ministerstwa Infrastruktury²³, w celu ostatecznego uzgodnienia tekstu projektu rozporządzenia. W dniu 29 lipca 2010 r. w MG odbyło się spotkanie z przedstawicielami MI, na którym ustalono, że projekt rozporządzenia zostanie przekazany do ówczesnego MI celem skonsultowania i opracowania ostatecznego projektu rozporządzenia. Minister Infrastruktury w dniu 12 sierpnia 2010 r. wniósł 11 uwag, w dniu 17 listopada 2010 r. 13 uwag, w dniu 15 grudnia 2010 r. 10 uwag i w dniu 3 lutego 2011 r. kolejne pięć uwag do projektu, dotyczących m. in. stref kontrolowanych dla gazociągów, skrzyżowań gazociągów z drogami, przyłączy gazowych oraz korekt redakcyjnych tekstu rozporządzenia. Były to uwagi nowe lub uściślające treść przepisów rozporządzenia. W dniu 10 marca 2011 r. Minister Infrastruktury uznał projekt rozporządzenia za uzgodniony²⁴.

W dniu 17 maja 2011 r. w Rządowym Centrum Legislacji odbyło się pierwsze posiedzenie Komisji Prawniczej, podczas którego przedstawiciele departamentów prawnych MSP i MI stwierdzili, że przedmiotowy projekt rozporządzenia nie jest uzgodniony pod względem merytorycznym. W związku z tym prace Komisji Prawniczej zostały przerwane, bowiem przedmiotem jej prac mogą być jedynie projekty uzgodnione merytorycznie. Minister Gospodarki w dniu 19 maja 2011 r. zwrócił się pismami do Ministra Infrastruktury, Ministra Skarbu Państwa oraz pozostałych członków RM, z prośbą o ewentualne uwagi i uzgodnienie projektu rozporządzenia. Minister Infrastruktury w piśmie z 2 czerwca 2011 r. podtrzymał stanowisko o uzgodnieniu projektu rozporządzenia. Minister Skarbu Państwa potwierdził akceptację ustaleń podjętych w trakcie konferencji uzgodnieniowej w dniach 2 i 5 lipca 2010 r. Wskazał jedynie, że po konferencji uzgodnieniowej wprowadzono do projektu rozporządzenia nieuzgodniony przepis dotyczący prowadzenia w rurach osłonowych gazociągów lokalizowanych pod jezdnią drogi i wnioskował o jego zmianę.

II konferencja uzgodnieniowa

W dniu 1 lipca 2011 r. odbyła się druga konferencja uzgodnieniowa, z udziałem przedstawicieli MI, MSP, MSWiA, MŚ oraz Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (dalej GUNB), na której omówiono 24 uwagi do projektu rozporządzenia, zgłoszone podczas drugiej tury konsultacji międzyresortowych. Po konferencji uzgodnieniowej opracowana została kolejna wersja projektu rozporządzenia, która po akceptacji przez Biuro Prawne MG, została w dniu 10 sierpnia 2011 r. przesłana do MI, MSP, MSWiA, MŚ oraz GUNB celem uzgodnienia projektu. Kolejne 10 uwag do projektu (nowe lub modyfikujące redakcję istniejących przepisów) przesłał Minister Infrastruktury. Ponadto cztery uwagi zgłosiło RCL. Dotyczyły one tytułu rozporządzenia, usunięcia niektórych przepisów wykraczających zdaniem RCL poza upoważnienie ustawowe, uzasadnienia do projektu oraz Oceny Skutków Regulacji. Biuro Prawne MG w piśmie z dnia 15 września 2011 r. poinformowało RCL o nieuwzględnieniu zgłoszonych uwag, gdyż proponowane regulacje, zdaniem DP, były dopuszczalne, a inne uwagi dotyczyły korekt redakcyjnych

²³ Dalej MI.

²⁴ Pismo podpisane przez Macieja Jankowskiego Podsekretarza Stanu MI, Stanowisko to potwierdził w piśmie z 2 czerwca 2011 r.

W dniach 29 – 30 września 2011 r. w RCL odbyło się kolejne posiedzenie Komisji Prawniczej, na którym, opracowano kolejną wersję projektu rozporządzenia, po wprowadzeniu do pierwotnego tekstu 104 zmian. W DRO po ich analizie stwierdzono, że nie mają one charakteru merytorycznego, lecz redakcyjny bądź uzupełniający. W dniu 15 marca 2012 r. opinię na temat zgodności projektu rozporządzenia z prawem Unii Europejskiej, z zastrzeżeniem dwóch uwag, wydał Minister Spraw Zagranicznych. Uwagi odnosiły się do przepisów technicznych oraz uzupełnienia uzasadnienia przedmiotowego projektu o wyjaśnienie konieczności dodania wykazu Polskich Norm do rozporządzenia. W dniu 22 czerwca 2012 r. projekt rozporządzenia został zaakceptowany przez RCL.

W stosunku do rozporządzenia z 2001 r. wprowadzono m.in. następujące zmiany:

- jednoznacznie określono z jakich materiałów można budować sieci gazowe (§§ 23, 24, 25);
- szczegółowo określono klasy lokalizacji, w jakich możliwe jest budowanie gazociągów oraz wymagania wytrzymałościowe, jakie powinny spełniać sieci gazowe w zależności od klasy lokalizacji (§§ 7, 9, 21 34);
- ustalono wymagania, jakie muszą być spełnione przy wykonywaniu skrzyżowań gazociągu z innymi obiektami budowlanymi takimi jak: droga, tory kolejowe, linia energetyczna napowietrzna, linia telekomunikacyjna napowietrzna, kanalizacja kablowa podziemna oraz z przeszkodami terenowymi takimi jak: żeglowne szlaki wodne, ciekły wodne, rzeki, itp. (§§ 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22);
- doprecyzowano odległości pomiędzy gazociągami a innymi elementami infrastruktury podziemnej (§§ 10, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22);
- doprecyzowano wymagania dotyczące elementów gazociągu takich jak: kolana, odgałęzienia, armatura zaporowo upustowa (§§ 29, 30, 45, 49, 52, 64, 65, 81);
- doprecyzowano przepisy dotyczące zabezpieczenia gazociągu przed korozją (§§ 31, 32, 101);
- doprecyzowano przepisy dotyczące poddania gazociągu próbom wytrzymałościowym (§§ 12, 13, 29, 33, 34, 35, 36, 65, 75, 104);
- wprowadzono klasyfikację stacji gazowych ze względu na ciśnienie robocze (§ 39);
- doprecyzowano wymagania dotyczące urządzeń do nawaniania gazu (§ 57);
- dodano przepisy określające wymagania stawiane instalacjom gazowym na przyłączach (§§ 71, 72, 73, 74, 75).

Do dnia 12 września 2014 r. rozporządzenie to nie było nowelizowane.

(akta kontroli, str. 122-348)

W załączniku nr 1 do rozporządzenia przedstawiono wykaz Polskich Norm (norm zharmonizowanych) powołanych w rozporządzeniu. Normy techniczne, w tym normy zharmonizowane, nie należą do źródeł prawa, zarówno krajowego, jak i prawa Unii Europejskiej. W uzasadnieniu do rozporządzenia wskazano, że Polskie Normy, określające wymagania dla materiałów, elementów i usług stosowanych przy budowie sieci gazowych, powołane zostały mając na uwadze niezawodność, funkcjonalność oraz bezpieczeństwo ludzi i mienia podczas budowy i użytkowania sieci gazowych. Powołane w rozporządzeniu normy są oznaczone i datowane²⁵, co powoduje, że ich ewentualna aktualizacja (zmiana) nie będzie miała wpływu na wymagania zawarte w przepisach rozporządzenia.

(akta kontroli, str. 351, 390-391)

²⁵ Niedatowane powołanie się na normę w dokumencie normatywnym oznacza powołanie się na normy w taki sposób, że jest ona identyfikowana jej numerem, bez wskazania roku lub daty publikacji. W przypadku takiego powołania się na normę ma zastosowanie ostatnie wydanie (łącznie ze zmianami) powołanej normy.

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. MG nie przedstawiło podczas kontroli uzasadnienia stanowiska odnośnie przyjęcia lub odrzucenia uwag zgłaszanych do projektu rozporządzenia. Wyjaśniono²⁶ to faktem ustania zatrudnienia w MG pracowników prowadzących prace nad projektem. Stanowisko DRO odnośnie poszczególnych uwag przedstawiono jedynie w postaci jednego z trzech zapisów: „uwaga uwzględniona”, „do dyskusji” lub „nie uwzględniamy” w sporządzonych i opublikowanych (na stronie internetowej BIP MG) zestawieniach uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych oraz konsultacji międzyresortowych do projektu rozporządzenia. W żadnej pozycji tych zestawień nie przedstawiono uzasadnienia przyczyn nieuwzględnienia zgłoszonej uwagi i/lub proponowanej zmiany w treści rozporządzenia.
2. NIK przyjął do wiadomości wyjaśnienia²⁷ Dyrektora DRO dotyczące przyczyn wydłużenia czasu przeznaczonego na opracowanie ostatecznego kształtu projektu rozporządzenia, jednak zdaniem NIK okres 3,5 roku jaki upłynął od powołania w dniu 29 grudnia 2008 r. w DRO zespołu do opracowania projektu nowego rozporządzenia, do dnia 22 czerwca 2012 r., kiedy projekt rozporządzenia został zaakceptowany przez RCL, był zbyt długi.
3. Datowane przywołanie norm może sprawiać trudności interpretacyjne dla odbiorców przepisów. Niektóre ze wskazanych w rozporządzeniu Polskich Norm już w momencie wydania rozporządzenia były normami nieaktualnymi, a niektóre dalsze z powołanych norm zdezaktualizowały się w okresie od wydania rozporządzenia do chwili obecnej. Co więcej, w związku z ciągłą aktualizacją Polskich Norm, wykaz ten – w przypadku braku nowelizowania przepisów przez Ministra Gospodarki – podlegać będzie dalszej dezaktualizacji. Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji²⁸ stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne. Polskie Normy nie pełnią roli przepisów prawa. Nadanie im takiego waloru wymaga regulacji szczególnej, zawartej w przepisie rangi ustawowej, natomiast przywołanie Polskich Norm w rozporządzeniu nie skutkuje nałożeniem obowiązku ich stosowania. Wątpliwości budzi samo wydanie rozporządzenia zawierającego częściowo nieaktualne powołania i podlegające dalszej dezaktualizacji, jak również poprawność określania w rozporządzeniu oznaczonych wymogów (w sposób co najmniej sugerujący ich wiążący charakter) poprzez odwołanie do Polskich Norm w sytuacji całkowitej dobrowolności ich stosowania.

Ustalone nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena cząstkowa

Pozytywna.

3. Notyfikacja²⁹ rozporządzenia do Komisji Europejskiej³⁰

Opis stanu faktycznego

Projekt rozporządzenia został notyfikowany przez KE w dniu 28 czerwca 2012 r.³¹ w wersji nr 1.043 z dnia 21 czerwca 2012 r. Początkowy termin stand still³² KE wy-

²⁶ Pismo Dyrektora DRO nr DRO/1437/14 z dnia 7 sierpnia 2014 r.

²⁷ Pismo DRO/1172/14 z 1 lipca 2014 r.

²⁸ Dz. U. Nr 169, poz. 1386, ze zm.

²⁹ Notyfikacja polega na przekazaniu Komisji Europejskiej projektów aktów prawnych oraz dokumentów zawierających przepisy techniczne.

³⁰ Dalej KE.

znaczyła na dzień 1 października 2012 r. W związku ze zgłoszeniem w dniu 1 października 2012 r. uwag przez KE termin ten został przedłużony do 3 stycznia 2013 r. Zastrzeżenia KE wzbudził fakt, że przepisy rozporządzenia w odniesieniu do szeregu materiałów, elementów i usług stosowanych przy budowie sieci gazowych (np. gazociągi stalowe, gazociągi z polietylenu, armatura zaporowa i upustowa, łuki stosowane do budowy gazociągów) ustanawiały obowiązek zgodności z wymogami Polskich Norm.

KE wskazała, że Normy Europejskie (EN) są ze względu na swój charakter dobrowolne³³. Jednocześnie KE zwróciła uwagę, że notyfikowany projekt nie zawierał szczegółowego przepisu, takiego jak np. zasada wzajemnego uznawania³⁴, który pozwoliłby na swobodny obrót ww. wyrobami. Odpowiedź na uwagi została przekazana KE w dniu 31 października 2012 r. W dniu 6 grudnia 2012 r. DRO przekazał do DP projekt rozporządzenia w wersji z dnia 29 listopada 2012 r. (wersja nr 1.044) uwzględniający uwagi KE. DP dokonał dalszych zmian w projekcie polegających na wprowadzeniu klauzuli wzajemnego uznawania (dodany § 5 ust. 2). Po konsultacjach z MSZ i RCL i wprowadzeniu drobnych uwag formalno-prawnych projekt w wersji nr 1.046 z dnia 13 lutego 2013 r. został w dniu 26 kwietnia 2013 r. podpisany przez Ministra Gospodarki w porozumieniu z Ministrem Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Według wyjaśnień³⁵ Małgorzaty Szymańskiej – Dyrektora DRO, termin podpisania rozporządzenia przez Ministra Gospodarki był kilkakrotnie przesuwany z uwagi m.in. na konieczność wprowadzenia do tekstu projektu zmiany pozwalającej na uwzględnienie uwag KE. W dniu 12 czerwca 2013 r. KE poinformowała na swojej stronie internetowej (wiadomość nr 49) o dostarczeniu przez Polskę tekstu opublikowanego w dniu 4 czerwca 2013 r. rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, co zakończyło proces notyfikacji.

(akta kontroli, str. 349-420)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena częściowa

Pozytywna.

³¹ Niniejsze rozporządzenie zostało notyfikowane Komisji Europejskiej w dniu 28 czerwca 2012 r. pod numerem 2012/0403/PL zgodnie z § 4 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, ze zm.), które wdraża dyrektywę 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. U. UE. L. Nr 204, str. 37 z 21.07.1998 r., ze zm.; Dz. U. UE. Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 20, str. 337).

³² Okres zawieszenia procedowania projektu, który umożliwia zgłoszenie uwag przez KE lub państwa członkowskie Unii Europejskiej.

³³ Na podstawie Art. 34 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej - Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ustanowił obowiązek przyjęcia przez państwa członkowskie zasady, że wprowadzenie do obrotu w innym państwie członkowskim wyrobu wyprodukowanego i/lub wprowadzonego do obrotu zgodnie z prawem w państwie członkowskim UE lub Turcji, lub wyprodukowanego zgodnie z prawem w państwie EFTA będącym sygnatariuszem Porozumienia EOG powinno być zasadniczo możliwe bez konieczności spełnienia takich samych ściśle określonych wymogów norm, jakie mają zastosowanie do wyrobów krajowych.

³⁴ Zasada wzajemnego uznawania opiera się na założeniu, że wyroby wyprodukowane i wprowadzone do obrotu zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim UE spełniają wymogi norm porównywalne z wymogami obowiązującymi w docelowym państwie członkowskim.

³⁵ Pismo DRO/1128/14 z 24 czerwca 2014 r.

4. Wpływ zmian wprowadzonych nowym rozporządzeniem na zapewnienie bezpieczeństwa eksploatowanych i budowanych gazociągów

Opis stanu faktycznego

W nowym rozporządzeniu dostosowano wymagania stawiane nowo budowanym sieciom gazowym do obowiązków i standardów wyznaczonych przez UE³⁶. Ponadto nowe rozporządzenie miało m.in. na celu zwiększenie bezpieczeństwa sieci gazowych poprzez zwiększenie wymagań technicznych dla budowanych sieci gazowych, jak też doprecyzowanie przepisów poprzedniego rozporządzenia, które było przedmiotem licznych wątpliwości interpretacyjnych. Określono m.in. wymagania jakie powinien spełniać system redukcji ciśnienia, doprecyzowano wymagania, jakie powinna spełniać wentylacja w pomieszczeniach technologicznych stacji gazowych. Wprowadzono jednolitą dla istniejących i nowo budowanych gazociągów definicję tzw. strefy kontrolowanej, zdefiniowanej jako obszar wyznaczony po obu stronach osi gazociągu, którego linia środkowa pokrywa się z osią gazociągu. W strefie tej, przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją gazu ziemnego, podejmuje czynności w celu zapobieżenia działalności mogącej mieć negatywny wpływ na trwałość i prawidłową eksploatację gazociągu. Jednoznacznie określono większe strefy kontrolowane dla gazociągów wybudowanych przed 2001 r.

Nowe rozporządzenie nie wyklucza zastosowania zasuw sterowanych zdalnie. Mogą one być, jako jeden z rodzajów zasuw, stosowane przy projektowaniu i budowie gazociągów. Ponieważ przepisy prawa nie mogą działać wstecz, w nowym rozporządzeniu nie ma nowych norm technicznych dla gazociągów już użytkowanych. Ze względów bezpieczeństwa użytkowania gazociągów wyjątek stanowi obowiązek ustanowienia stref kontrolowanych dla wszystkich gazociągów. W § 23 ust. 4 nowego rozporządzenia wprowadzono wymagania techniczne dla stali stosowanej w gazociągach zgodnie normami europejskimi. Wynikało to z obowiązku dopuszczenia materiałów wyprodukowanych lub wprowadzonych do obrotu w innych państwach członkowskich UE, Turcji lub w państwach członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) zgodnie z przepisami obowiązującymi w tych państwach.

Według wyjaśnień³⁷ Tomasza Schweitzera Prezesa Polskiego Komitetu Normalizacyjnego (dalej PKN), od momentu wejścia w struktury europejskiej normalizacji i harmonizacji polskiego prawa technicznego z europejskim, PKN jest zobowiązany do wprowadzenia każdej Normy Europejskiej w ściśle określonym terminie – identycznym dla wszystkich krajów uczestniczących w Jednolitym Rynku Europejskim, co zapewnia swobodny przepływ towarów bez barier technicznych. Jednocześnie z wprowadzeniem nowej normy PKN jest zobowiązany do wycofania normy nieaktualnej. Ponieważ europejska organizacja normalizacyjna opublikowała nową normę PN-EN ISO 3183:2013-05 i zastąpiła nią dwie poprzednie Normy Europejskie, PKN postąpił identycznie z Polskimi Normami będącymi wprowadzeniem tych norm, czyli wycofał PN-EN 10208-2:2011 i PN-EN 10208-1:2011³⁸. Przywołane w rozporządzeniu normy są oznaczone i datowane co powoduje, że ich ewentualna zmiana nie będzie miała wpływu na obowiązujące przepisy.

³⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE (Dz. U. UE L z dnia 14 sierpnia 2009 r.).

³⁷ Wyjaśnienie uzyskane w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. Pismo PR 080.223/2014 z 6 czerwca 2014 r.

³⁸ Dwa razy w roku Prezes PKN ogłasza w Monitorze Polskim wykaz norm zharmonizowanych wg stanu na 31 grudnia i 30 czerwca. W tych wykazach podaje się także oficjalne terminy okresów przejściowych wg danych z Dziennika Ustaw UE.

W § 26 ust. 3 nowego rozporządzenia dokonano zmian dotyczących odległości maksymalnych w jakich aparatura zaporowa i upustowa ma odcinać w razie sytuacji awaryjnych, odcinki gazociągu. W starym rozporządzeniu odległości te wynosiły 10 km dla gazociągu w pierwszej klasie lokalizacji i 20 km dla gazociągu w drugiej klasie lokalizacji. W nowym rozporządzeniu odległości maksymalne ustalono na 18 km na obszarach pierwszej klasy lokalizacji i 36 km na obszarach drugiej i trzeciej klasy lokalizacji.

Decyzje o tych zmianach oparte zostały na rozwiązaniach stosowanych w innych państwach oraz wypracowane w wyniku dyskusji z branżą gazową. Uwzględniono postęp technologiczny, właściwości techniczne i specyfikę armatury zaworowo-upustowej oraz stosowanie równie skutecznych, alternatywnych metod, jak np. balonowanie. Celem tych zmian było zapewnienie bezpieczeństwa pracy całej sieci gazowej, bowiem każdy dodatkowy element sieci wpływa niekorzystnie na wytrzymałość konstrukcji, a tym samym gazociągu jako całości. Wymagania ustanowione nowym rozporządzeniem dotyczą wyłącznie nowo budowanej infrastruktury.

(akta kontroli, str. 421-434)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena częściowa

Pozytywna.

5. Zgodność opracowania projektu rozporządzenia z Regulaminem pracy Rady Ministrów

Opis stanu
faktycznego

Projekt rozporządzenia został opracowany zgodnie z procedurami opisanymi w *uchwale Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów*³⁹, w szczególności z przepisami zawartymi w rozdziale 2 – opracowywanie, uzgadnianie i wnoszenie projektów dokumentów rządowych, rozdziale 3 – wyjaśnianie i usuwanie rozbieżności i stanowisk oraz rozstrzyganie sporów, rozdziale 4 – ocena projektów aktów prawnych pod względem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej. Projekt spełnia wymogi wynikające z przepisów *ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*⁴⁰, *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wystąpienia publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń*⁴¹, *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2011 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw*⁴² i *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych*⁴³.

Projekt rozporządzenia został opracowany zgodnie z zasadami techniki prawodawczej⁴⁴, opatrzonego uzasadnieniem spełniającym wymogi przepisu § 10 ust. 2 obowiązującego ówczesnie Regulaminu prac Rady Ministrów oraz Ocena Skutków Regulacji. Projekt został umieszczony na stronach Biuletynu Informacji Publicznej MG

³⁹ M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm. – obowiązujący do dnia 31 grudnia 2013 r. Od dnia 1 stycznia 2014 r. obowiązuje *uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. z 2013 r. Nr 979).

⁴⁰ Dz. U. Nr 169, poz. 1414, ze zm.

⁴¹ Dz. U. Nr 30, poz. 207.

⁴² Dz. U. Nr 181, poz. 1080.

⁴³ Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.

⁴⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100. Poz. 908).

w celu umożliwienia zapoznania się wszystkim zainteresowanym podmiotom z jego treścią. Jego treść była konsultowana z partnerami społecznymi oraz uzgodniona z pozostałymi członkami RM. Etapy przewidziane przepisami Regulaminu Pracy RM były powtarzane, m.in. dwukrotnie przeprowadzano międzyresortową konferencję uzgodnieniową.

DRO nie przeprowadzał dodatkowych analiz dotyczących bezpieczeństwa budowlanych gazociągów, gdyż w trakcie opracowywania rozporządzenia skorzystano z wiedzy technicznej oraz badań eksperymentalnych prowadzonych nad materiałami i technologiami uregulowanymi w normach, które w całości lub w części zostały przywołane w przedmiotowym rozporządzeniu. Według wyjaśnień⁴⁵ Dyrektora DRO, MG nie prowadziło analizy finansowej wpływu nowej regulacji technicznej na koszt budowy gazociągów, opierając się w tym względzie na analizach i opiniach przekazanych przez sektor w ramach konsultacji społecznych.

Zgodnie z *Oceną skutków regulacji* opracowaną przez DRO nowe rozporządzenie nie będzie generowało kosztów dla budżetu państwa, wobec czego nie zachodziła konieczność określenia źródeł ich finansowania. Zdaniem DRO rozporządzenie wpłynie stabilizująco na sytuację przedsiębiorstw budowlanych działających w sektorze gazowym ze względu na fakt, iż w pełni dostosowuje krajowe przepisy do standardów europejskich.

(akta kontroli, str. 435-444)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono.

Ocena częściowa

Pozytywna.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁶, wnosi o:

- 1) Wprowadzenie zasady dokumentowania uzasadnienia przyczyn nieuwzględnienia przez MG zgłoszonych uwag i/lub proponowanych zmian w projektach aktów prawnych, w tym w ramach konsultacji społecznych lub konsultacji międzyresortowych.
- 2) Rozważenie dodania do *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie*, przepisów wskazujących, iż w przypadku dezaktualizacji Polskich Norm, określonych w wykazie stanowiącym załącznik do rozporządzenia, stosuje się odpowiednio przedmiotowo normy wydane w ich miejsce, bądź przywołania w tym załączniku norm w sposób niedatowany.

⁴⁵ Pismo DRO/1172/14 z 1 lipca 2014 r.

⁴⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm. Dalej – ustawa o NIK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 23 października 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

/ - /