

Pozwolenia emisyjne w systemie przepisów o ochronie środowiska przed zanieczyszczeniem – po zmianach z lipca 2014 r.

11 lipca b.r. Sejm, przyjmując poprawki Senatu, uchwalił rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (druk 2162), związany z transpozycją do prawa wewnętrznego wymagań dyrektywy 2010/75/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)¹; ustawa 15 lipca została skierowana do podpisu Prezydenta RP². Transpozycja jest dokonywana poprzez wprowadzenie zmian i uzupełnień do kilku aktów prawnych, w szczególności wskazanej w tytule ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³. Nowelizacja dotyczy wielu zagadnień związanych z tzw. prawem emisyjnym (ochrona przed zanieczyszczeniem powstającym wskutek emisji do środowiska), w tym w obszernym zakresie ochroną przed zanieczyszczeniem powierzchni ziemi⁴. W największym jednak zakresie nowelizacja dotyczy przepisów nazywanych „prawem emisyjnym”, w tym zagadnień dotyczących pozwoleń emisyjnych. Przepisy te zawarte są w tytule III ustawy P.o.ś., ich celem jest ustalenie ogólnych wymagań dotyczących emisji do środowiska, ale w powiązaniu z podstawowymi założeniami przepisów określających wymaganą jakość środowiska - oba kierunki działań ochronnych wzajemnie się warunkują i uzupełniają, muszą w takim razie być prowadzone równolegle, zaś wykładnia przepisów zawartych w tytule III powinna być prowadzona z uwzględnieniem konieczności osiągnięcia z pomocą tych przepisów celów ochrony jakościowej i naturalnie ogólnych celów ochrony środowiska. W konsekwencji wymagania dotyczące prowadzenia emisji muszą być ustalone w taki sposób, aby emisja prowadzona w zgodzie z nimi nie miała charakteru zanieczyszczenia (zob. definicje „emisji” i „zanieczyszczenia” – art. 3 pkt. 4 i 49 ustawy P.o.ś. – zob. dalej), a w konsekwencji były realizowane wymagania dotyczące jakości środowiska.

Na szczeblu unijnym podstawowe wymagania ogólne w zakresie ochrony środowiska przed zanieczyszczeniami powstającymi wskutek eksploatacji urządzeń i instalacji konstruuje obecnie przepisy wspomnianej już dyrektywy IED. Dyrektywa

¹ Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, str. 17; dalej określana jako „dyrektywa IED”;

² Do chwili przygotowywania tekstu ustawa nie została jeszcze opublikowana;

³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz.U.2013.1232 z późn.zm. (dalej określana jako ustawa P.o.ś.)

⁴ Zob. analizę nowych przepisów tego właśnie zagadnienia dotyczących – M. Górski „Ochrona powierzchni ziemi w przepisach nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska i innych ustaw”, [w:] „Remediacja, rekultywacja i rewitalizacja”, red. G. Malina, Wyd. PZITS O/Wielkopolski, Poznań 2014, s. 61 -79;

zastąpiła tzw. dyrektywę IPPC (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli /wersja skodyfikowana⁵)

1. Ochrona jakości zasobów środowiska.

Ochrona jakości środowiska regulowana jest przede wszystkim przepisami tytułu II ustawy P.o.ś. Przepisy o ochronie jakościowej, zawarte w tym fragmencie ustawy, w części są przepisami regulującymi dane zagadnienie w sposób całościowy, w części są to tylko założenia ogólne, których doprecyzowanie następuje w ustawach szczegółowych. Obejmują one jednak wszystkie elementy środowiska. Ustalenie wymagań jakościowych ma podstawowe znaczenie dla precyzowania celów ochrony środowiska, określonych w sposób ogólny w dziale II tytułu I – głównym celem ochrony zasobów środowiska ma być właśnie dotrzymanie tych wymagań. Koncepcja przyjmowana przez ustawę zakłada bowiem, że określenie takich wymagań jest podstawą do podejmowania wszelkich innych działań związanych z ich dotrzymaniem bądź przywracaniem w przypadku naruszenia - zgodnie z art. 82 ochrona zasobów środowiska jest realizowana w szczególności poprzez określenie standardów jakości środowiska oraz kontrolę ich osiągnięcia, a także podejmowanie działań służących ich nieprzekraczaniu lub przywracaniu. Przepis art. 82 określa więc w sposób ogólny podstawowe założenie ochrony zasobów środowiska, oparte na idei dwutorowego prowadzenia tej ochrony – w pierwszym rzędzie ustalenie wymagań dotyczących jakości tych zasobów, wraz z podejmowaniem działań służących kontroli ich przestrzegania i ewentualnym podejmowaniem działań służących przywróceniu wymagań naruszonych, oraz w zasadzie równorzędne podejmowanie działań służących dotrzymaniu tych wymagań, w szczególności poprzez ograniczanie i kontrolę odprowadzania do tych zasobów substancji i energii (czyli ochrona przed zanieczyszczeniem).

Punktem wyjścia w działaniach związanych z ochroną jakości zasobów powinno być ustalenie wymagań, jakie środowisko powinno spełniać, w postaci standardów jakości środowiska. Według definicji zawartej w art. 3 pkt. 34 standard jakości środowiska to poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze⁶. Obowiązek ustalenia standardów jakości (zwanymi także standardami imisyjnymi) co do zasady obciąża ministra właściwego ds. środowiska, działającego w porozumieniu z innymi organami, ma być realizowany poprzez wydanie odpowiednich rozporządzeń wykonawczych, na podstawie upoważnień zawartych w P.o.ś. bądź ustawach szczególnych (zwłaszcza prawo wodne). Zgodnie z art. 83 minister, określając standardy jakości środowiska, powinien kierować się skalą występowania i rodzajem oddziaływania substancji lub energii na środowisko, same zaś standardy mogą być zróżnicowane w zależności od obszarów, a wyrażane będą jako poziomy substancji lub energii. Nowo konstruowane standardy będą musiały być zgodne z odpowiednimi wymaganiami zawartymi w dyrektywach unijnych.

Ustawa określa podstawową konsekwencję stwierdzenia naruszenia

⁵ Dz. Urz. UE L z 2008 r. Nr 24 s. 8;

⁶ Definicja została zmieniona nowelizacją z kwietnia 2012 r., związaną głównie z wdrożeniem dyrektywy CAFE (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy - Dz.Urz. UEL.2008.152.1);

wymaganego stanu jakości – jest to obowiązek przygotowania i zrealizowania odpowiedniego „programu naprawczego”. Ogólne wymagania dotyczące treści takich programów określa art. 84, który to przepis wprowadził tym samym do systemu polskiego prawa ochrony środowiska nowy instrument prawny, o podstawowym znaczeniu dla skuteczności standardów jakości środowiska i bardzo ważny także dla uzyskania zgodności z wymaganiami prawa wspólnotowego. Podstawowym założeniem dyrektyw ustalających obowiązek ustanowienia wymagań jakościowych jest bowiem równoczesny obowiązek dotrzymywania ustalonych wymagań bądź przygotowania i realizowania działań przywracających standardy naruszone.

Według art. 84 P.o.ś. program naprawczy ma być aktem prawa miejscowego, przyjmowanym przez upoważniony szczegółowymi przepisami organ terenowej administracji publicznej. Obowiązek opracowania, przyjęcia i wykonania programu powstaje z chwilą stwierdzenia naruszenia standardów jakości środowiska, w przypadkach określonych ustawą. Regulacje prawne dotyczące programów składają się z dwóch części – ogólnych przepisów określających ich charakter, wymagania dotyczące podstaw przyjęcia oraz treści (art.84 P.o.ś.) oraz przepisów szczegółowych regulujących podstawy przyjęcia i szczegółowe wymagania dotyczące konkretnego programu, związanego z ochroną określonego elementu środowiska i naruszeniem danego standardu (np. ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem, ochrony przed hałasem, ochrony wód przed azotanami ze źródeł rolniczych).

2. Ochrona przed zanieczyszczeniami – założenia ogólne

Problematyka ochrony przed zanieczyszczeniem jest regulowana przede wszystkim przepisami tytułu III ustawy P.o.ś. Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom dotyczy wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza, wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, wytwarzania odpadów, powodowania hałasu, wytwarzania pól elektromagnetycznych, ale traktowanych jako „kwalifikowane” emisje do środowiska. Zgodnie bowiem z odpowiednimi definicjami zawartymi w słowniczku ustawy pod pojęciem „**zanieczyszczenia**” (art.3 pkt. 49) należy rozumieć emisje, które mogą być szkodliwe dla zdrowia człowieka lub stanu środowiska, powodować szkodę w dobrach materialnych, pogarszać walory estetyczne środowiska lub kolidować z innymi uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska. Samo natomiast pojęcie „**emisji**” zostało zdefiniowane (art. 3 pkt. 4) jako bezpośrednie lub pośrednie wprowadzenie, w rezultacie działalności człowieka, do powietrza, wody lub ziemi substancji lub energii, w tym ciepła, hałasu, wibracji lub pól elektromagnetycznych. Przepisy zawarte w tym tytule służą także przeniesieniu do naszego ustawodawstwa wymagań zawartych w jednej z najważniejszych obecnie dyrektyw dotyczących ochrony przed zanieczyszczeniami, czyli dyrektywie IED, zastępującej dyrektywę IPPC.

Zgodnie z ogólnymi założeniami przeciwdziałanie zanieczyszczeniom powinno polegać na zapobieganiu, ograniczaniu albo zakazie wprowadzania do środowiska substancji lub energii, głównym zaś celem takich działań jest przestrzeganie standardów jakości środowiska. Z obowiązku przestrzegania tych właśnie standardów nie zwalnia zastosowanie odpowiedniej technologii ani stosowanie się do standardów emisyjnych. Ograniczenie zakazu tylko do naruszania standardów jakości podkreślono i w orzecznictwie - o tym, czy instalacja powoduje przekroczenie standardów jakości środowiska, decyduje porównanie z normami jakości środowiska,

a nie ze stanem środowiska wywołanym eksploatacją innej instalacji⁷.

Obowiązki związane z ochroną przed zanieczyszczeniem obciążają podmioty zarządzające poszczególnymi źródłami emisji. W stosunku do instalacji takim podmiotem jest właściciel instalacji, bądź podmiot dysponujący innym tytułem prawnym do instalacji (art. 138 ust.1 P.o.ś.).

Ogólne przepisy ustawy dotyczące tzw. prawa emisyjnego (ochrona przed zanieczyszczeniem) określają wymagania ochronne adresowane do poszczególnych źródeł emisji. Najbardziej rozbudowane są tego rodzaju postanowienia adresowane do podmiotów prowadzących instalację i dotyczące wymagań, jakie powinna spełniać instalacja. Wymagania te można ująć w trzech grupach –

- 1) wymagania, które należy spełnić przed oddaniem instalacji do użytku (w szczególności art. 76 P.o.ś.),
- 2) wymagania związane z normalnym funkcjonowaniem instalacji (większość przepisów rozdz. 2 w dziale II tytułu III),
- 3) wymagania dotyczące funkcjonowania instalacji w warunkach odbiegających od normalnych (art. 76 ust.3, art. 142).

Wymagania związane z momentem oddawania instalacji do użytku najogólniej sprowadzają się do konieczności takiego przygotowania instalacji, aby jej przyszła eksploatacja nie naruszała zasad ochrony przed zanieczyszczeniem. Przygotowanie dotyczy zarówno strony technicznej, jak i formalnoprawnej. Główne wymagania o charakterze technicznym to konieczność wyposażenia w odpowiednie środki techniczne chroniące środowisko oraz zastosowanie właściwych rozwiązań technologicznych, w obu przypadkach w zakresie wymaganym ustawą bądź określonym w indywidualnej decyzji. Wymagania formalnoprawne natomiast to obowiązek posiadania przez prowadzącego odpowiednich zgód i zezwoleń, określających zakres dopuszczalnego korzystania ze środowiska.

Wymagania, które instalacja powinna spełniać w trakcie jej normalnej eksploatacji, związane są przede wszystkim z koniecznością przestrzegania standardów – zarówno imisyjnych (standardów jakości środowiska), jak i emisyjnych. Podstawowy wymóg to niedopuszczenie do sytuacji, w której emisja z instalacji stanie się zanieczyszczeniem, a taka sytuacja będzie miała miejsce wówczas, gdy zostaną naruszone standardy imisyjne, bądź też oddziaływanie instalacji spowoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi. Zakaz naruszania standardów jakości środowiska, w odniesieniu do instalacji wprowadzającej gazy lub pyły do powietrza, powodującej emisję hałasu oraz wytwarzanie pól elektromagnetycznych, dotyczy obszarów znajdujących się poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny. Jedynym wówczas wyjątkiem dopuszczającym naruszenie takiego zakazu jest utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania. Ustawa wprowadza także pewien zestaw wymagań dotyczących technologii stosowanych w nowo uruchamianych lub modernizowanych instalacjach. Określa te wymagania art.143, będący w momencie wprowadzenia istotną nowością w regulacji. Wymagania te to m.in. stosowanie substancji o małym potencjale zagrożeń, efektywne wytwarzanie oraz wykorzystanie energii, zapewnienie racjonalnego zużycia wody i innych surowców oraz materiałów i paliw, stosowanie technologii bezodpadowych i małodopadowych. Stosowane technologie powinny również zapewniać możliwość odzysku powstających odpadów.

Prowadzącego instalację oraz użytkownika urządzenia, według zmienionego w

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2011 r. nr IV SA/Wa 1067/11 - LEX 503415

lipcu 2014 r. art. 145, obciążają następujące główne obowiązki –

1) dotrzymania standardów emisyjnych, z uwzględnieniem określanych prawem - warunków uznawania ich za dotrzymane oraz stałych lub przejściowych odstępstw od standardów emisyjnych;

2) zapewnienia prawidłowej eksploatacji instalacji lub urządzenia, polegającej w szczególności na:

a) stosowaniu paliw, surowców lub materiałów zapewniających ograniczenie ich negatywnego oddziaływania na środowisko,

b) podejmowaniu odpowiednich działań w przypadku powstania zakłóceń w procesach technologicznych i operacjach technicznych lub w pracy urządzeń ochronnych ograniczających emisję, w celu ograniczenia ich skutków dla środowiska;

3) odpowiedniego, zgodnego z ustalonymi wymaganiami, postępowania w przypadku zakłóceń w pracy urządzeń ochronnych ograniczających emisję;

4) wstrzymania podawania odpadów do spalania lub współspalania lub zatrzymania instalacji i urządzenia spalania lub współspalania odpadów, w przypadkach wskazanych obowiązującymi przepisami;

5) stosowania paliw, surowców lub materiałów, w tym substancji lub mieszanin, zgodnie z wymaganiami lub ograniczeniami określonymi obowiązującymi przepisami;

6) stosowania rozwiązań technicznych zgodnie z wymaganiami, o których mowa w odpowiednich przepisach;

7) przekazywania, w sytuacjach wskazanych przepisami, organowi właściwemu do wydania pozwolenia, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska lub ministrowi właściwemu do spraw środowiska:

a) informacji o niedotrzymaniu standardów emisyjnych oraz o odstępstwach od standardów emisyjnych,

b) informacji lub danych dotyczących warunków lub wielkości emisji, a także działań zmierzających do ograniczenia emisji, w tym realizacji planu obniżenia emisji.

Obowiązki zawarte w art. 145 są o tyle istotne, że mają charakter obowiązków wynikających bezpośrednio z ustawy, a więc obowiązujących bezpośrednio wszystkie podmioty, do których są adresowane, w szczególności tych, którzy dla eksploatacji instalacji nie muszą uzyskiwać zgody na emisję (pozwolenia emisyjne), a więc działają tylko w oparciu o ogólne obowiązki ustawowe, bądź w oparciu o zgłoszenie (art. 152), które jednak też ma być oparte właśnie o obowiązki ustawowe. Realizacja ogólnych obowiązków zawartych w art. 145 została w sposób bezpośredni zagwarantowana przepisami ustalającymi odpowiedzialność wykroczeniową z tytułu ich niewykonywania. Odpowiedzialność jest także związana z niewykonywaniem obowiązków szczegółowych zawartych w poszczególnych punktach w zakresie, w jakim zostały dookreślone rozporządzeniami wykonawczymi. Z tytułu takich naruszeń przewidziano odpowiedzialność w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (w szczególności przepisy art. 339 i art. 339a ustawy P.o.ś.).

Nowością wprowadzoną do ustawy P.o.ś. nowelizacją z lipca 2014 r. są ogólne przepisy odnoszące się do obiektów energetycznego spalania paliw (art. 146a – 146i), związane są z transpozycją wymagań zawartych w rozdz. III dyrektywy IED. Odpowiednie postanowienia znalazły się w dyrektywie IED jako kontynuacja regulacji zawartych wcześniej w dyrektywie LCP⁸, przejętej przez

⁸ Dyrektywa 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w

dyrektywę IED. Dla instalacji tego typu przyjęto w 2006 r. dokument referencyjny (BREF), przygotowywana jest jego modyfikacja i przyjęcie konkluzji BAT⁹. Przepisy zawarte w rozdz. III dyrektywy IED rozwijają i zaostrzają wymagania odnoszące się do emisji do powietrza pochodzących z tego rodzaju obiektów (głównie związanych z produkcją energii), wprowadzając także pewne okresy przejściowe i instytucje prawne umożliwiające dostosowanie się do nowych wymagań.

Zauważyć warto, że dyrektywa IED dla pewnych typów instalacji przewiduje możliwość zastosowania któregoś z tzw. mechanizmów elastycznych, pozwalających na odłożenie w czasie wspomnianych wymagań i stopniowe dojście do ich przestrzegania. Przepisy art. 146a – 146i tworzą ramy prawne pozwalające na wprowadzenie tych mechanizmów elastycznych, określonych w art. 32, 33 i 35 dyrektywy IED – Przejściowego Planu Krajowego (zwanego dalej „PPK”), ograniczonego odstępowania w całym okresie eksploatacji (opt-out) oraz odstępowania dla źródeł spalania paliw zasilających publiczne sieci ciepłownicze.

Warto również zwrócić uwagę na zmodyfikowane ostatnią nowelizacją przepisy zawarte w art. 147, które konstruują jeden z ważniejszych obowiązków związanych z przeciwdziałaniem zanieczyszczeniu w postaci obowiązku prowadzenia pomiarów emisji, zaś dodatkowo także obowiązek prowadzenia pomiarów ilości pobieranej wody, w ograniczonym już jednak zakresie. Podstawowy obowiązek prowadzenia pomiarów ma dwojaki charakter – może to być obowiązek prowadzenia pomiarów okresowych bądź ciągłych. Kryterium decydującym o zaistnieniu jednego lub drugiego jest ilość wprowadzanych substancji, przy czym dotyczy to tylko pomiarów emisji, pomiary dotyczące pobieranej wody powinny być prowadzone tylko okresowo. Także nieco przebudowane przepisy art. 147a zakładają natomiast, że prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia są obowiązani zapewnić wykonanie pomiarów wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska, w tym pobieranie próbek przez akredytowane laboratorium w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności¹⁰ lub certyfikowane jednostki badawcze, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach¹¹. Prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia, posiadający certyfikat systemu zarządzania jakością, mogą wykonywać pomiary wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska, do których wykonania są obowiązani, w tym pobieranie próbek, we własnym laboratorium, pod warunkiem że laboratorium to jest również objęte systemem zarządzania jakością lub jest zapewniony automatyczny pobór prób przy użyciu próbobierni objętej nadzorem metrologicznym. Jeżeli prowadzący instalację jest obowiązany do prowadzenia ciągłych pomiarów wielkości emisji, powinien zapewnić możliwość automatycznego ciągłego zapisu wyników przez przyrząd pomiarowy.

sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych instalacji spalania (Dz.U. L 309 z 27.11.2001, s. 1;

⁹ Konkluzje BAT są powszechnie i bezpośrednio wiążącym aktem prawa unijnego, wprowadzonym dyrektywą IED; w treści zawierają najważniejsze wymagania najlepszych dostępnych technik dla określonego typu instalacji, mogą także ustanawiać wynikające z BAT standardy emisyjne dla tych instalacji (ustawa P.o.ś. tego typu standardy nazywa „granicznymi wielkościami emisyjnymi”);

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935, z późn. zm.;

¹¹ Dz. U. Nr 63, poz. 322 z późn. zm.;

3. Pozwolenie emisyjne – założenia ogólne.

Eksploatacja instalacji powodującej emisję może odbywać się w następujących formach prawnych:

- 1) na podstawie uzyskanego pozwolenia na emisję,
- 2) na podstawie zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia eksploatacji instalacji,
- 3) na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego.

Główne znaczenie ma obowiązek uzyskania pozwolenia na emisję, nie mający jednak charakteru generalnego, a nakładany na prowadzących wskazane przepisami instalacje. Instytucja administracyjnej zgody na prowadzenie działalności mogącej powodować negatywnie skutki w środowisku znana jest także przez główne dyrektywy emisyjne, w szczególności przez dyrektywę IED, gdzie teza 5 w preambule wyraźnie stwierdza, że „w celu zapewnienia zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, każda z instalacji powinna być eksploatowana wyłącznie wtedy, gdy posiada pozwolenie...”, zaś przydzielanie obowiązków operatorom instalacji leży w gestii państw członkowskich, pod warunkiem zapewnienia zgodności z dyrektywą (teza 6). Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt. 7 dyrektywy „*pozwolenie*” to pisemne zezwolenie na eksploatację całości lub części instalacji, obiektu energetycznego spalania, spalarni odpadów lub współspalarni odpadów. Obowiązek posiadania pozwolenia przez operatora każdej instalacji, w stosunku do której wymagają tego przepisy dyrektywy, ustanawia art. 4, zobowiązując równocześnie państwa członkowskie do zapewnienia możliwości uzyskania takiej zgody oraz nadzorowania jej przestrzegania. Pozwolenie może być udzielone tylko wówczas, gdy spełniane są wymagania wynikające z dyrektywy (art. 5), przy czym państwo musi zapewnić wewnętrzną (co do treści) i zewnętrzną (co do korelacji z innymi decyzjami tego typu) integrację każdego pozwolenia (jest to jeden z podstawowych elementów zintegrowanego podejścia do ochrony środowiska przed zanieczyszczeniem). Państwa muszą nadzorować wykonywanie pozwoleń, mają także obowiązek skonstruować systemy, dzięki zastosowaniu których będzie możliwe jak najszybsze i pełne przywrócenie zgodności działania instalacji z pozwoleniem w przypadkach, w których nastąpiło naruszenie warunków decyzji (art. 8).

Konstrukcja przyjęta przez ustawę P.o.ś. przewiduje, że pozwolenie jest decyzją po pierwsze stwierdzającą spełnienie postawionych w ustawie warunków prowadzenia określonej działalności (gospodarczej lub innej – określonej ze względu na pewne cechy charakterystyczne, czyli powodowanie emisji w związku z oznaczonym rodzajem działalności), po drugie także decyzją ustalającą lub precyzującą te warunki w granicach dopuszczonych ustawą (ale tylko warunki istotne dla osiągnięcia celów związanych z ochroną środowiska, określonych ustawą). Obowiązek jego uzyskania mieści się więc w zakresie dodatkowych obowiązków przedsiębiorcy określonych w art. 18 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej¹². Pozwolenia mają charakter instrumentu prewencyjnego w sensie takim, że muszą być uzyskane przed podjęciem eksploatacji instalacji skutkującej powstaniem emisji. Jeżeli ustawa dla określonego rodzaju instalacji wymaga uzyskania pozwolenia, nie można rozpocząć jej eksploatacji takiej zgody wcześniej nie uzyskując. Podkreślane jest to również w orzecznictwie sądowym – „*Każdy podmiot korzystający ze środowiska, który dopiero po raz pierwszy rozpoczyna eksploatację danej instalacji musi przed rozpoczęciem tej działalności posiadać wymagane pozwolenie na wprowadzenie do środowiska*

¹² Dz.U.2013 poz. 672 z późn.zm.;

*substancji lub energii w świetle art. 180 i 181 p.o.ś., które właściwy organ ochrony środowiska wydaje na wniosek zainteresowanego podmiotu.*¹³

Podstawowe założenia dla powstania obowiązku uzyskania pozwolenia na emisję określa art.180 P.o.ś. Zgodnie z przepisem eksploatacja instalacji powodująca wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza bądź ścieków do wód lub do ziemi, wytwarzanie odpadów, emitowanie hałasu, emitowanie pól elektromagnetycznych, jest dozwolona po uzyskaniu pozwolenia – pod warunkiem jednak, że jest ono wymagane. Można więc stwierdzić, że przyjęte założenia opierają się na trzech punktach –

- obowiązek jest związany z eksploatacją instalacji,
- obowiązek dotyczy eksploatacji powodującej wskazane skutki,
- obowiązek nie ma charakteru generalnego wobec wszystkich instalacji powodujących określone skutki.

Ustawa rozróżnia dwa typy pozwoleń emisyjnych – pozwolenia zintegrowane (art.181 pkt.1) oraz pozwolenia na emisję określonych rodzajów substancji lub energii do wskazanych elementów środowiska, które można byłoby określić jako „pozwolenia sektorowe” (art. 181 pkt.2-6). Pozwolenia sektorowe są polskiemu ustawodawstwu znane już od dość dawna, zupełną nowością w chwili wejścia w życie ustawy P.o.ś. były natomiast pozwolenia zintegrowane, którym poświęcono odrębny rozdział ustawy.

Pozwolenia sektorowe to –

- pozwolenie na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza,
- pozwolenie na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
- pozwolenia na wytwarzanie odpadów,

Pozwolenia te upoważniają do dokonywania tylko wskazanej emisji, prowadzący określoną instalację może być zobowiązany do uzyskania nawet kilku pozwoleń sektorowych, w zależności od typu i zakresu dokonywanej emisji. Pozwolenia sektorowe mają być wydawane w oparciu o przepisy ogólne zawarte w ustawie P.o.ś. oraz przepisy szczegółowe, dotyczące konkretnego rodzaju pozwolenia, które mogą być zawarte także w ustawach szczególnych.

Art.181 określa także wzajemny stosunek pozwoleń zintegrowanych i sektorowych – uzyskanie pozwolenia zintegrowanego, obejmującego całość oddziaływań na środowisko, wyłącza obowiązek uzyskiwania odrębnych pozwoleń sektorowych. Prowadzący instalację nie ma jednak prawa wyboru – pozwolenie zintegrowane czy pozwolenia sektorowe, znalezienie się w grupie instalacji wymagającej pozwolenia zintegrowanego jest wiążące, wyłączenie obowiązku uzyskania pozwoleń sektorowych jest automatyczne. Pozwolenie jest wydawane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat, z wyjątkiem pozwolenia zintegrowanego, które jest wydawane na czas nieoznaczony. Na wniosek prowadzącego instalację pozwolenie zintegrowane może być wydane na czas oznaczony. Rezygnacja z ograniczonego czasu obowiązywania pozwolenia zintegrowanego jest nowością wprowadzoną w lipcu 2014 r.

Przypomnieć warto, że po wejściu w życie ustawy o odpadach z 14 grudnia 2012 r.¹⁴, w ustawie P.o.ś. znalazły się przepisy regulujące wydawanie tego typu

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2012 r. nr II OSK 353/2012 – Lex Polonica 3933019;

¹⁴ Dz. U. 2013 poz. 21 z późn. zm.;

pozwoleń sektorowych. Przepis art. 180a został wprowadzony do ustawy P.o.ś. w związku ze zmianami w regulacjach dotyczących postępowania z odpadami, wynikającymi z nowej ustawy o odpadach. Ustawa ta generalnie zrezygnowała z obowiązku uzyskiwania zgód na wytwarzanie odpadów, które pozostawiono tylko w odniesieniu do wytwarzania odpadów w związku z eksploatacją instalacji i przepisy te, wcześniej zawarte w art. 18 ustawy o odpadach z 2001 r., przeniesiono do ustawy P.o.ś. (art. 180a i kilka przepisów z nim powiązanych – zmiany polegają na wskazaniu dodatkowych wymagań, jakim powinien odpowiadać wniosek o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów, czego dotyczy art. 184 ust. 2b, oraz dodatkowych wymagań odnoszących się do treści pozwolenia na wytwarzanie odpadów, co zawarto w art. 188 ust. 2a). Od strony merytorycznej sytuacja się o tyle nie zmieniła, że i poprzednio pozwolenia na wytwarzanie odpadów w związku z funkcjonowaniem instalacji były uznawane za pozwolenia emisyjne i tym samym ujęte w wyliczeniu zawartym w art. 180.

Nowelizacja z lipca 2014 r. włączyła do ustawy art. 183b zakładający, że na wniosek prowadzących oznaczone części instalacji można te części objąć jednym pozwoleniem. Prowadzący takie oznaczone części instalacji powinni wystąpić ze wspólnym wnioskiem o udzielenie pozwolenia, wskazując jeden z tych podmiotów jako głównego prowadzącego lub określając szczegółowo zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów za eksploatację instalacji zgodnie z przepisami ochrony środowiska.

Pozwolenie emisyjne jest wydawane wyłącznie na wniosek zainteresowanego, wystąpienie z wnioskiem jest jednak obowiązkowe, jeżeli ustawa wymaga uzyskania takiej decyzji. Wniosek powinien zawierać przede wszystkim informacje o charakterze formalnym, określające położenie instalacji, wskazujące prowadzącego instalację oraz dokumentujące jego tytuł prawny do instalacji. Kolejna grupa informacji powinna charakteryzować typ instalacji oraz wykorzystywaną w jej funkcjonowaniu technologię. Informacje te są istotne ze względu na przepisy ustawy określające wymagania, jakie powinna spełniać sama instalacja, w szczególności instalacja nowa lub w istotny sposób zmodernizowana (art. 76 ust.2) oraz technologia w niej stosowana (art. 143). Trzecia grupa wymaganych informacji związana jest z podstawowymi dla pozwolenia emisyjnego danymi, czyli danymi charakteryzującymi przewidywaną emisję. Dane te mają dotyczyć zarówno poziomu emisji jak i jej oddziaływania na środowisko, we wszelkich warunkach funkcjonowania instalacji. Po włączeniu do ustawy P.o.ś. pozwoleń na wytwarzanie odpadów przepisy odnoszące się do wniosku o wydanie pozwolenia szczegółowo regulują również treść wniosku o wydanie takiego pozwolenia. Ogólną nowością jest natomiast wymóg dołączenia do wniosku o wydanie pozwolenia kopii wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o ile była ona wymagana.

Art.186 ustala podstawowe warunki, jakie muszą być spełnione dla uzyskania pozwolenia emisyjnego. Pomimo formalnego zaadresowania do organu wydającego decyzję treść przepisu oczywiście ma istotne znaczenie i dla prowadzącego instalację, bowiem sposób sformułowania obowiązków organu wskazuje ściśle wiążący charakter postanowień zawartych w wyliczeniu. Przepis nie pozostawia bowiem możliwości działania uznaniowego, ma charakter związany, zaście którejkolwiek z okoliczności w nim wskazanych zobowiązuje organ do odmowy wydania pozwolenia. Wydanie decyzji z naruszeniem przepisu spowoduje jej nieważność, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art.156 §1 pkt.2 kpa).

Warunki określone we wspomnianym przepisie to –

- 1) spełnienie wymagań dotyczących instalacji, określonych w ustawie P.o.ś. lub

- innych przepisach,
- 2) niepowodowanie wskutek eksploatacji instalacji przekroczenia dopuszczalnych standardów emisyjnych,
 - 3) niepowodowanie wskutek eksploatacji instalacji przekroczenia standardów jakości środowiska,
 - 4) naruszenie wskutek wydania pozwolenia programu naprawczego,
 - 5) upływ 2 lat od dnia, gdy decyzja w przedmiocie cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia stała się ostateczna a wniosek dotyczy uprawnień wnioskodawcy objętych taką decyzją w przypadkach, w których miała ona charakter sankcyjny,
 - 6) eksploatacja instalacji położonej w granicach strefy przemysłowej powodowałaby naruszenie ustaleń zawartych w rozporządzeniu o jej utworzeniu.

W sytuacji, gdy żadna ze wskazanych okoliczności nie zachodzi, organ nie może wydania zezwolenia odmówić. Nie oznacza to oczywiście braku możliwości odpowiedniego, z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska, ukształtowania treści decyzji – jest to obowiązkiem organu i wskazówką dla takiego ukształtowania znajdującą się praktycznie w całej ustawie.

Jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes społeczny związany z ochroną środowiska, a w szczególności z zagrożeniem pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach, w pozwoleniu emisyjnym może być ustanowione zabezpieczenie roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku. Zabezpieczenie takie może mieć formę depozytu, gwarancji bankowej lub polisy ubezpieczeniowej. Nowelizacja z lipca 2014 r. wprowadziła obowiązek uzgodnienia wysokości zabezpieczenia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

Zgodnie z art.194 P.o.ś., nieco przebudowanym nowelizacją z lipca 2014 r., pozwolenie podlega obecnie cofnięciu lub ograniczeniu przez organ, który je wydał - bez odszkodowania, jeżeli instalacja nie jest należycie eksploatowana, przez co stwarza zagrożenie pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenie życia lub zdrowia ludzi. Pozwolenie natomiast może fakultatywnie zostać cofnięte lub ograniczone bez odszkodowania, w następujących sytuacjach:

- 1) eksploatacja instalacji jest prowadzona z naruszeniem warunków pozwolenia, innych przepisów ustawy lub ustawy o odpadach,
- 2) przepisy dotyczące ochrony środowiska zmieniły się w stopniu uniemożliwiającym emisję lub korzystanie ze środowiska na warunkach określonych w pozwoleniu,
- 3) instalacja jest objęta tzw. postępowaniem kompensacyjnym (przewidują takie postępowanie przepisy ustawy dotyczące ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem - punktem wyjścia jest założenie, że na obszarze, gdzie przekroczone zostały standardy jakości powietrza, wydanie pozwolenia dla nowo budowanej lub zmienianej w istotny sposób instalacji będzie możliwe tylko wtedy, jeżeli zapewniona zostanie odpowiednia redukcja gazów lub pyłów, powodujących naruszenia tych standardów, wprowadzanych z innych instalacji usytuowanych na tym terenie; łączna redukcja ilości wprowadzanych do powietrza gazów lub pyłów z innych instalacji powinna być co najmniej o 30% większa niż ilość gazów lub pyłów dopuszczonych do wprowadzania do powietrza z nowo zbudowanej instalacji lub zmienionej w sposób istotny; tego rodzaju kompensacja nie może także spowodować zwiększenia zagrożenia dla zdrowia ludzi),

- 4) nastąpiło przekroczenie krajowych pułapów emisji, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji¹⁵;
- 5) prowadzący instalację nie wystąpił z wnioskiem, o którym mowa w art. 215 ust. 4 pkt 2 lub art. 216 ust. 3¹⁶.

Zwrócić warto uwagę na dość istotną zmianę, dokonaną nowelizacją lipca 2014 r., a dotyczącą zmiany formuły przejmowania praw i obowiązków wynikających z pozwolenia emisyjnego przez nabywcę instalacji czy jej części. Poprzednio obowiązujące przepisy przewidywały tu formułę swoistej cesji administracyjnej (stara treść art. 189 - 190), czyli przejście pozwolenia za zgodą organu, wyrażaną decyzją administracyjną. Przepisy zawarte w art. 189 uzyskały w ramach tej nowelizacji zupełnie nową treść, z czym wiązało się również uchylenie przepisów art. 190 i 191. Art. 189 zakłada obecnie, że podmiot, który staje się prowadzącym instalację lub jej oznaczoną część, przejmuje prawa i obowiązki wynikające z pozwoleń dotyczących tej instalacji lub jej oznaczonej części, i powinien niezwłocznie wystąpić z wnioskiem o zmianę pozwoleń w zakresie oznaczenia prowadzącego instalację. Oznacza to, że przepisy art. 189 przyjmują rozwiązanie oparte o konstrukcje ogólne, znane prawu gospodarczemu. Przepisy kodeksu spółek handlowych odnoszące się do łączenia (art. 494 § 2) i podziału spółek (art. 531 § 2) zakładają, że w takich sytuacjach przejmowane są dotychczasowe zezwolenia, koncesje czy ulgi, chyba że przepisy dotyczące przyznawania zezwoleń, koncesji czy ulg stanowią inaczej. Podobne rozwiązanie dotyczy sytuacji normowanych art. 55[2] w związku z art. 55[1] kodeksu cywilnego, które to przepisy odnoszą się do zbycia przedsiębiorstwa jako całości i zakładają, że przedmiotem zbycia są wówczas wszystkie składniki przedsiębiorstwa, a do składników takich zaliczane są m.in. koncesje, licencje i zezwolenia (art. 55[1] pkt 5 k.c.).

4. Pozwolenia zintegrowane.

Koncepcja pozwoleń zintegrowanych jest jednym z głównych elementów ustawy realizujących ideę zintegrowanego zarządzania emisjami do środowiska, zawartą we wskazywanej dyrektywie 2008/1 (dyrektywa IPPC) i przejętej przez dyrektywę IED. W konsekwencji przepisy ustawy P.o.ś. dotyczące tej instytucji nowelizacją z lipca 2014 r. zostały dość istotnie zmienione.

Pozwolenie zintegrowane jest rodzajem pozwolenia emisyjnego, ale rodzajem o tyle szczególnym, że są do niego stosowane z jednej strony przepisy ogólne, dotyczące wszystkich pozwoleń, zawarte we wcześniejszych rozdziałach działu IV w tytule III ustawy P.o.ś., z drugiej jednak strony część tych wymagań jest w określony sposób modyfikowana czy uzupełniana, a poza tym pozwolenie zintegrowane niejako „konsumuje” pozostałe pozwolenia - pozwolenie zintegrowane ma bowiem obejmować całość oddziaływań na środowisko i zastępować wszelkie pozwolenia sektorowe. Idea zintegrowanego podejścia do problemów zanieczyszczenia środowiska zakłada przede wszystkim konieczność patrzenia na oddziaływania na środowisko jako pewną całość, wywołującą określone skutki także w pewnej całości, jaką tworzy właśnie środowisko, składające się z różnych elementów, ściśle ze sobą

¹⁵ Dz.U.2009.130.1070 z późn. zm.;

¹⁶ Są to wnioski przewidziane przepisami dotyczącymi pozwoleń zintegrowanych, dotyczące wystąpienia o zmianę pozwolenia zintegrowanego, jeżeli wymaga tego organ po przeprowadzeniu analizy wykonywania pozwolenia; cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia w tych sytuacjach ma faktycznie charakter sankcyjny;

powiązanych, wzajemnie się warunkujących i dopełniających.

Zgodnie z art.201 uzyskania pozwolenia zintegrowanego wymaga prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Szczegółowego ustalenia listy instalacji objętych takim obowiązkiem dokonał minister w drodze rozporządzenia (rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości - Dz.U. nr 122 poz.1055). Rozporządzenie to oparte jest na liście instalacji przewidywanej dyrektywą IPPC, po nowelizacji transponującej dyrektywę IED będzie musiało być zmienione także i dlatego, że w dyrektywie IED pojawiły się w tym zakresie pewne zmiany. W konsekwencji przepisy przejściowe ustawy nowelizującej z lipca 2014 r. (art. 28) zakładają, że instalacje nie mające dotychczas obowiązku posiadania pozwolenia zintegrowanego a objęte nowym wykazem muszą takie pozwolenie uzyskać do dnia 1 lipca 2015 r. Wynikałoby z tego, że nowe rozporządzenie wykonawcze powinno być wydane przed tą datą, a nie najpóźniej w ciągu 24 miesięcy od dnia wejścia nowelizacji w życie (co z kolei wynika z art. 36 ustawy nowelizującej). W innym przypadku oznaczałoby to konieczność bezpośredniego stosowania dyrektywy IED.

Nowelizacja z lipca 2014 r. nieco ograniczyła także zakres obowiązku posiadania pozwolenia zintegrowanego, wyłączając z niego instalacje lub ich części stosowane wyłącznie do badania, rozwoju lub testowania nowych produktów lub procesów technologicznych, oczywiście co do rodzaju mieszczących się w wyliczeniu instalacji takim obowiązkiem objętych. Oznacza to, że prowadzący tego rodzaju instalację nie ma obowiązku wystąpienia o pozwolenie zintegrowane, ale to on rozstrzyga i przyjmuje z tego tytułu odpowiedzialność, czy prawidłowo zakwalifikował daną instalację do wskazanej kategorii. W określeniu zakresu instalacji zwolnionych z obowiązku użyte zostało słowo „wyłącznie” co oznacza, że chodzi o instalacje bądź ich części wykorzystywane do wskazanych celów tylko właśnie wyłącznie, a nie instalacje, które prowadzą także działalność podstawowa, zaś dla celów badawczych są wykorzystywane okazjonalnie.

Zasady ustalania treści pozwoleń zintegrowanych ustala zmodyfikowany art. 202 wskazując, że co do zasady w pozwoleniu zintegrowanym ustala się warunki emisji na zasadach określonych dla pozwoleń sektorowych, wprowadzając tu jednak określone wyjątki. Najbardziej jednak chyba charakterystyczny dla pozwolenia zintegrowanego wymóg, odróżniający go od pozwoleń sektorowych, wprowadza art. 204, według którego instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego powinny spełniać wymagania wynikające z najlepszej dostępnej techniki, w szczególności zaś powodowane przez takie instalacje emisje muszą się mieścić w granicach specjalnie określonego dla nich standardu emisyjnego, nazwanego „granicznymi wielkościami emisyjnymi”. W ten sposób do polskiego ustawodawstwa wprowadzona została jedna z ważniejszych zasad prawa ochrony środowiska, nazywana zasadą BAT (best available techniques).

Pojęcie najlepszych dostępnych technik zostało zdefiniowane w art.3 pkt.10. Pod względem konstrukcyjnym definicja ta składa się z dwóch zasadniczych części, które oczywiście należy interpretować łącznie. W części pierwszej wskazano główną ideę koncepcji – zrealizowanie, co do ochrony przed zanieczyszczeniem, zasady prewencji, rozumianej jako wyeliminowanie emisji, będącej potencjalną przyczyną zanieczyszczenia, bądź, jeżeli to w danym stadium rozwoju techniki i organizacji działań jest niemożliwe, to maksymalnie osiągalne ograniczenie takiej emisji. Cele te

mają być osiągnięte przede wszystkim przez ustalenie i dotrzymanie odpowiednich standardów emisyjnych (czyli według P.o.ś. granicznych wielkości emisyjnych), przy czym działania te muszą brać pod uwagę wpływ emisji na środowisko jako całość. W części drugiej definicji zawarte zostały natomiast dodatkowe wyjaśnienia służące doprecyzowaniu poszczególnych pojęć zawartych w haśle – technika, dostępna technika i najlepsza technika. W konsekwencji definicja wymaga wzięcia pod uwagę szeregu okoliczności i łącznego ich analizowania (we wzajemnym powiązaniu), biorąc pod uwagę także ich wpływ na poszczególne elementy środowiska jak i na środowisko jako całość.

Institucja granicznych wielkości emisyjnych w ustawie P.o.ś. pojawiła się od samego początku, jednak początkowo była praktycznie martwa ze względu na nieustanowienie tego typu standardów (delegacja do ich ustanowienia, zawarta w art. 206 ust. 2 nie została wykorzystana); także na szczeblu prawa unijnego instytucja ta, mimo że przewidziana dyrektywą IPPC, nie funkcjonowała. Sytuacja się zmieniła wraz z przyjęciem dyrektywy IED, chociaż dyrektywa takiego pojęcia w sposób bezpośredni nie używa. Tym niemniej idea tego instrumentu, czyli zamysł wiązania poziomu dopuszczalnej emisji z wymaganiami BAT dyrektywą IED została skonkretyzowana o tyle, że dyrektywa uczyniła konieczność ustalenia takiego standardu jednym z najważniejszych elementów konkluzji BAT. W przypadku jednak, w którym takich konkluzji nie przyjęto, a tym samym nie ma jeszcze granicznych wielkości emisyjnych, pozwolenie zintegrowane oczywiście kwestii poziomów dopuszczalnej emisji pominąć nie może, zgodnie z 204 ust. 4 powinny być one ustalane z uwzględnieniem ogólnych standardów emisyjnych i standardów imisyjnych (standardów jakości środowiska). Równocześnie jednak założono, że w szczególnych przypadkach organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego może w tej decyzji zezwolić na odstępstwo od granicznych wielkości emisyjnych, jeżeli w jego ocenie ich osiągnięcie prowadziłoby do nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do korzyści dla środowiska oraz pod warunkiem że nie zostaną przekroczone standardy emisyjne, o ile mają one zastosowanie. Zwolnienie takie, jak wskazano, musi być poprzedzone dokonaniem odpowiedniej oceny, wymóg ma charakter formalny, ustawa zakłada, że przy dokonywaniu takiej oceny organ musi wziąć pod uwagę położenie geograficzne, lokalne warunki środowiskowe, charakterystykę techniczną instalacji lub inne czynniki mające wpływ na funkcjonowanie instalacji i środowisko jako całość. Ocena staje się elementem uzasadnienia decyzji.

Obowiązek posiadania pozwolenia zintegrowanego nie funkcjonował po wejściu w życie ustawy od razu w pełnym zakresie, jego obowiązywanie zostało rozłożone w czasie, z rozróżnieniem instalacji oddawanych do użytku po wejściu w życie ustawy (instalacji nowych) oraz instalacji już istniejących (instalacji starych). Szczegółowe zasady i terminy wchodzenia obowiązku w życie określała ustawa wprowadzająca, uwzględniając w tej mierze także odpowiednie postanowienia dyrektywy IPPC (art.19 ustawy wprowadzającej z 2001 r.). Ostatecznym terminem wdrożenia obowiązku dla tzw. instalacji starych był dzień ustalony dyrektywą – koniec października 2007 r. (zob. także rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 września 2003 r. w sprawie późniejszych terminów do uzyskania pozwolenia zintegrowanego - Dz.U. nr 177 poz.1736). Jediną możliwością przedłużenia terminu (a i to praktycznie maksymalnie do końca 2010 r.) było uzyskanie tzw. programu dostosowawczego przyjętego w trybie określonym w przepisach tytułu VIII ustawy¹⁷.

¹⁷ Uplyw tych terminów spowodował bezprzedmiotowość przepisów w tej części ustawy

Brak wymaganego pozwolenia zintegrowanego skutkować powinien wydaniem przez organ nadzorczy (wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska) decyzji o wstrzymaniu funkcjonowania instalacji (art.365 ust.1 pkt.1 ustawy P.o.ś.).

Określanie dla instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego wymagań najlepszej dostępnej techniki odbywa się z uwzględnieniem tzw. dokumentów referencyjnych przygotowywanych na szczeblu unijnym obecnie w wykonaniu art. 13 dyrektywy IED. W przepisie tym ustanowiony został obowiązek zorganizowania przez Komisję wymiany informacji między państwami członkowskimi a zainteresowanymi działami przemysłu na temat najlepszych dostępnych technik, związanego z nimi monitorowania rozwoju technik oraz zmian w tym zakresie, a także przyjmowania konkluzji BAT. Komisja powołała w tym celu Europejskie Biuro IPPC z siedzibą w Sewilli w Hiszpanii, które to Biuro publikuje takie dokumenty w postaci tzw. BREF (BAT Reference Documents). Praktyka pokazuje, iż dokumenty te, mimo że nie mają charakteru aktów normatywnych, stopniowo stały się główną podstawą ustalania wymagań BAT w pozwoleniach zintegrowanych, po wejściu w życie dyrektywy IED zastępują je kolejno przyjmowane konkluzje BAT, mające status aktów normatywnych powszechnie i bezpośrednio obowiązujących, publikowanych w Dzienniku Urzędowym UE.

Pozwolenia zintegrowane wydawane są na wniosek, który powinien odpowiadać wymaganiom ustalonym w art. 208. Przepisy art. 208 wprowadzone zostały dla dopasowania treści wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego do charakterystycznych cech tej decyzji, czyli uzupełnienia wymagań wynikających z przepisów ogólnych, tu dotyczących wniosku o wydanie pozwolenia; nowelizacja z lipca 2014 r. w większości ich postanowienia zastąpiła nową bądź zmodyfikowaną treścią. Pozwolenie zintegrowane jest jednym z typów pozwolenia emisyjnego, dotyczą go podstawowe wymagania adresowane do wszystkich pozwoleń, zarówno o charakterze materialnym, jak i proceduralnym. Dodatkowe wymagania materialne dotyczące wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego, określone w art. 208 ust.2, związane są ze szczególnym charakterem tego typu pozwolenia i koniecznością ukształtowania jego treści w sposób znaczenie bardziej rozbudowany, zostały rozwinięte w kolejnych przepisach. Poza tym w art. 208 wprowadzono również kilka dodatkowych wymagań formalnych proceduralnych (ust. 5, 6, 8), odnoszących się do samego wniosku i trybu jego składania. Wszystkie te wymagania mają charakter obligatoryjny.

Nowością w postanowieniach art. 208 są przepisy zawarte w ust. 4, związane z także nowym wymaganiem dotyczącym treści wniosku a zawartym w ust. 2 pkt. 4 i powiązanych z nimi przepisie ust.4. Wynikają one z nowych konstrukcji prawnych dotyczących ochrony powierzchni ziemi, związanych z wymaganiami dyrektywy IED, wprowadzonych do działu IV w tytule II ustawy. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów w przypadku, gdy eksploatacja instalacji obejmuje wykorzystywanie, produkcję lub uwalnianie substancji powodującej ryzyko oraz występuje możliwość zanieczyszczenia gleby, ziemi lub wód gruntowych na terenie zakładu, do wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego muszą być dołączone:

- a) raport początkowy o stanie zanieczyszczenia gleby, ziemi i wód gruntowych tymi substancjami,
- b) opis stosowanych sposobów zapobiegania emisjom do gleby, ziemi i wód gruntowych,
- c) propozycje dotyczące sposobu prowadzenia systematycznej oceny ryzyka

zanieczyszczenia gleby, ziemi i wód gruntowych substancjami powodującymi ryzyko, które mogą znajdować się na terenie zakładu, w związku z eksploatacją instalacji albo sposobu i częstotliwości wykonywania badań zanieczyszczenia gleby i ziemi tymi substancjami oraz pomiarów zawartości tych substancji w wodach gruntowych, w tym pobierania próbek.

Wymagania, jakie powinien spełniać raport początkowy, opisano w ust. 4, obejmują one m.in. podanie nazw substancji powodujących ryzyko, wykorzystywanych, produkowanych lub uwalnianych przez wymagające pozwolenia zintegrowanego instalacje, położone na terenie zakładu, także informacje na temat stanu zanieczyszczenia gleby, ziemi i wód gruntowych na terenie zakładu substancjami powodującymi ryzyko stosowanymi, produkowanymi lub uwalnianymi przez te instalacje, w tym wyniki badań zanieczyszczenia gleby i ziemi tymi substancjami oraz pomiarów zawartości tych substancji w wodach gruntowych, w tym pobierania próbek, wykonanych przez akredytowane laboratorium.

Warunkiem rozpatrzenia wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego jest nadal wniesienie opłaty rejestracyjnej. Wysokość opłaty rejestracyjnej co do jej maksymalnej stawki określona została w przepisie ust. 3, przy czym nowelizacja z lipca 2014 r. zmieniła walutę, w jakiej wyrażona była maksymalna wysokość opłaty (zamiast pierwotnie euro mają to być złote, a maksymalna wysokość opłaty to 12 tys. zł). Obowiązująca wysokość stawki powinna natomiast zostać ustalona rozporządzeniem ministra.

Treść pozwolenia zintegrowanego powinna być ustalana w oparciu o zasady ogólne i przepisy szczególne dotyczące tych decyzji, w szczególności zawarte w art. 211. Przepisy zawarte w art. 211 zostały w istotny sposób przebudowane w ramach nowelizacji dokonanej w lipcu 2014 r. Elementy pozwolenia, wymienione w przepisach zawartych w art. 211 ust. 1 oraz ust. 3 - 9, trzeba traktować jako obowiązkowe, nieuwzględnienie któregośkolwiek należałoby uznać za rażące naruszenie prawa. Przepisy art. 211 nie zostały jednak skonstruowane w sposób do końca logiczny, znalazła się w nich bowiem konstrukcja nie do końca powiązana z innymi elementami tego artykułu. Chodzi o przepis ust. 2 wprowadzający obowiązek swoistej samokontroli prowadzącego instalację wymagającą pozwolenia zintegrowanego. Jest to obowiązek niezwłocznego informowania o naruszeniu warunków tej decyzji, oznaczający równocześnie konieczność bieżącego monitoringu funkcjonowania instalacji. Obowiązek ma charakter ustawowy, właściwy organ nie musi wzywać prowadzącego do składania takich informacji. Poinformowanie ma nastąpić niezwłocznie po stwierdzeniu naruszenia warunków pozwolenia co oznacza, że prowadzący po pierwsze powinien taką informację przedłożyć, podjąć działania określone w przepisach wymagane działania, zaś w sytuacji zagrażającej szkodą w środowisku podejmować tylko działania przewidziane przepisami ustawy o szkodach z kwietnia 2007 r.

Jednym z podstawowych elementów pozwolenia zintegrowanego jest określanie wielkości dopuszczalnej emisji. Generalna zasada jest taka sama, jak dla pozwoleń sektorowych, wielkości te uwzględniają standardy emisyjne, jednakże przy pozwoleniu zintegrowanym należy wziąć pod uwagę w pierwszym rzędzie graniczne wielkości emisji ustalone w konkluzjach BAT, o ile takie konkluzje zostały przyjęte. Wówczas wielkości dopuszczalnej emisji określa się dla takich samych lub krótszych okresów i tych samych warunków odniesienia, co graniczne wielkości emisyjne. W przypadku, gdy konkluzje BAT nie ustalają granicznych wielkości emisyjnych, warunki emisji określone w pozwoleniu zintegrowanym mają odpowiadać poziomowi ochrony środowiska określonemu w konkluzjach BAT (ust. 4). Przepisy art. 211 nie

odnoszą się wyraźnie do sytuacji, w której brak jest w ogóle konkluzji BAT, uznać jednak należy, że wówczas warunki emisji powinny być ustalane na zasadach ogólnych (przewidzianych dla pozwoleń sektorowych). Pozwoleniem zintegrowanym mają być także objęte kwestie dotyczące zakresu i sposobu monitorowania wielkości emisji, co ma być ustalane odrębnie od zasad ogólnych wynikających z postanowień zawartych w art. 147 i przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 148.

Nowym elementem, przynajmniej co do wymaganego stopnia rozbudowania w pozwoleniu, są obowiązki dotyczące ochrony powierzchni ziemi. Nowe wymagania zakładają konieczność wprowadzenia do treści pozwolenia obowiązków, których wykonanie zapewni ochronę gleby, ziemi i wód gruntowych, w szczególności w kontekście ograniczenia i monitorowania emisji do tych elementów środowiska. Z punktu widzenia nowych regulacji zawartych w dziale IV tytułu II ustawy w grę będzie wchodzić przede wszystkim ograniczanie emisji substancji powodujących ryzyko w glebie lub w ziemi, w kontekście dotrzymania ustalonych rozporządzeniem wykonawczym (art. 101a ust. 5 pkt. 1) norm określających dopuszczalną zawartość tych substancji w glebie i ziemi. Obowiązki te są ograniczone podmiotowo, dotyczą tylko instalacji, dla których wymagane jest sporządzenie raportu początkowego.

Nowowprowadzone do ustawy przepisy (art. 211a) zakładają, że w celu prowadzenia badań nad nową techniką, organ właściwy do wydania pozwolenia może, na wniosek prowadzącego instalację, zmienić pozwolenie zintegrowane. Zamiana taka polegać by miała na określeniu wariantu funkcjonowania instalacji zawierającego dopuszczalne wielkości emisji, przekraczające graniczne wielkości emisyjne, oraz na zezwoleniu na odstępianie od wymagań ochrony środowiska wynikających z najlepszych dostępnych technik, na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy. Prowadzący instalację uzyskujący taką ulgę będzie zobowiązany do przedłożenia organowi właściwemu do wydania pozwolenia sprawozdania zawierające informacje dotyczące efektów prowadzonych badań nad nową techniką, w terminie 30 dni po upływie czasu, na jaki zostało udzielone zwolnienie.

Przebudowane zostały przepisy odnoszące się do obowiązku prowadzącego instalację w przypadku dokonywania zmian w instalacji bądź sposobie jej funkcjonowania. Prowadzący, przed dokonaniem w instalacji objętej pozwoleniem zintegrowanym zmiany polegającej na zmianie sposobu funkcjonowania instalacji lub jej rozbudowie, która może mieć wpływ na środowisko, został zobowiązany do poinformowania o planowanych zamierzeniach organu właściwego do wydania pozwolenia lub złożenia wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego. Organ, do którego trafia taka informacja, powinien ocenić, czy planowana zmiana w instalacji wymaga zmiany niektórych warunków wydanego pozwolenia zintegrowanego. Uznając taką konieczność organ powinien poinformować, w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji, prowadzącego instalację o konieczności złożenia wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego. Organ powinien również w takiej sytuacji stwierdzić, czy planowana zmiana ma charakter istotnej zmiany; ma to znaczenie dla przeprowadzenia postępowania w sprawie zmiany pozwolenia, które dla zmiany istotnej musi się toczyć z udziałem społeczeństwa.

Kolejne istotne zmiany dotyczą przepisów odnoszących się do nadzoru nad wykonywaniem pozwolenia zintegrowanego, sprawowanego przez organ te decyzje wydające. Obowiązek dokonania analizy treści pozwoleń zintegrowanych pojawia się po stronie właściwego organu z mocy art. 215 ust. 1 z chwilą opublikowania konkluzji BAT dotyczących głównego typu działalności określonych instalacji. Organ wymaganą analizę powinien przeprowadzić nie później niż w ciągu 6 miesięcy od opublikowania konkluzji, ma też obowiązek powiadomienia zainteresowanych

prowadzących instalacje o przystąpieniu do tych działań. Analiza musi być przeprowadzona w sposób kompleksowy i objąć wszelkie regulacje unijne odnoszące się do danego rodzaju instalacji, które pojawiły się po wydaniu pozwolenia albo po ostatniej analizie tej decyzji dotyczącej, nie może się ograniczać tylko do aktu, którego opublikowanie skutkowało jej podjęciem.

Wyniki przeprowadzonej analizy organ powinien przekazać zainteresowanemu prowadzącemu instalację oraz ministrowi, dla samego zaś organu te wyniki powinny stać się podstawą do oceny potrzeby ewentualnej zmiany pozwolenia. W ramach oceny organ powinien zbadać, czy pozwolenie w aktualnej wersji jest zgodne z wymaganiami prawa unijnego oraz ewentualnie wskazać, które konkretnie jego elementy wymagają zmiany. Uznanie konieczności zmiany skutkuje po stronie organu powstaniem dwóch obowiązków – zawiadomienia zainteresowanego prowadzącego instalację, że taka zmiana będzie niezbędna, oraz wezwania go do wystąpienia z wnioskiem o zmianę pozwolenia, na co podmiot ten ma czas jednego roku od wezwania. Wystąpienie z wnioskiem o zmianę pozwolenia, na podstawie wezwania dokonanego przez organ w trybie art. 215 ust. 4 pkt. 2, jest zwolnione z obowiązku poniesienia opłaty rejestracyjnej. W przypadku niepodjęcia przez zainteresowanego odpowiednich działań organ może wydać decyzję cofającą bądź ograniczającą pozwolenie w oparciu o art. 195 ust. 1 pkt. 5.

Organ właściwy do wydania pozwolenia ma obowiązek dokonania analizy pozwolenia zintegrowanego także:

- 1) co najmniej raz na 5 lat lub
- 2) jeżeli oddziaływanie instalacji na środowisko zmieniło się w stopniu wskazującym na konieczność zmiany pozwolenia w części dotyczącej określonych w nim warunków lub wielkości emisji z danej instalacji, lub
- 3) jeżeli nastąpiła zmiana w najlepszych dostępnych technikach, pozwalająca na znaczne zmniejszenie wielkości emisji bez powodowania nadmiernych kosztów, lub wynika to z potrzeby dostosowania eksploatacji instalacji do zmian przepisów o ochronie środowiska.

Efekty przeprowadzonej analizy powinny być ustalane tak samo, jak w przypadku omówionym wcześniej.

Następną nową konstrukcją, tym razem o charakterze bardziej formalnym, jest możliwość dokonania ujednoczenia treści pozwolenia zintegrowanego (art. 217). Uzasadnieniem wprowadzenia formuły ujednoczenia treści pozwolenia zintegrowanego jest przede wszystkim zmieniona koncepcja czasu trwałości tej decyzji, która od nowelizacji co do zasady ma być wydawana na czas nieoznaczony (nowa treść art. 188 ust. 1). Ujednoczenie może zostać dokonane na wniosek zainteresowanego prowadzącego instalację, ale także z urzędu, jednak za zgodą prowadzącego. Polega na wydaniu nowego pozwolenia o treści uwzględniającej wszystkie wcześniej dokonane zmiany i równoczesnym stwierdzeniu wygaśnięcia poprzedniej decyzji. Wniosek w tej sprawie składany nie podlega opłacie rejestracyjnej.

Nowelizacja z lipca 2014 r. wprowadziła również przepisy konstruujące po stronie prowadzącego instalację obowiązki odnoszące się do etapu zakończenia eksploatacji instalacji, związane przede wszystkim z ochroną powierzchni ziemi. Przed przystąpieniem do zakończenia eksploatacji instalacji, dla której wymagany był raport początkowy, prowadzący instalację ma bowiem obowiązek sporządzenia i przedłożenia organowi właściwemu do wydania pozwolenia raportu o stanie końcowym zanieczyszczenia gleby, ziemi i wód gruntowych na terenie zakładu substancjami powodującymi ryzyko, tzw. raportu końcowego. Raport ten ma

zawierać informacje co do treści podobne, jak raport początkowy, jednak odniesione do momentu kończenia eksploatacji instalacji. Założenie to ma pozwolić na ocenę, na ile eksploatacja instalacji wpłynęła na stan jakości gleby i ziemi, w konsekwencji także na ustalenie zakresu odpowiedzialności za ten stan prowadzącego instalację. Ma to znaczenie z punktu widzenia określenia treści obowiązku remediacji, o którym jest mowa w przepisach działu IV w tytule II. Wymagania odnoszące się do prowadzonego monitoringu stanu jakości gleby i ziemi oraz sporządzania raportu końcowego zostały rozwinięte w art. 217c.

Jeżeli organ właściwy do wydania pozwolenia stwierdził, na podstawie przekazanej dokumentacji, powstanie bądź poszerzenie zakresu zanieczyszczenia substancjami powodującymi ryzyko gleby, ziemi lub wód gruntowych na terenie zakładu, pojawia się po jego stronie obowiązek przesłanie odpowiednich elementów tej dokumentacji regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska. Regionalny dyrektor powinien te informacje wykorzystać dla oceny bądź ustalenia planu remediacji, a następnie do oceny sposobu i zakresu wykonania tejże remediacji. Wykonanie remediacji na terenie zakładu, na którym eksploatowana jest lub była instalacja wymagająca uzyskania pozwolenia zintegrowanego, odbywać się powinno na takich samych zasadach jak na innych terenach zanieczyszczonych, a więc w oparciu o odpowiednie przepisy ustawy P.o.ś. bądź ustawy o szkodach w środowisku¹⁸).

5. Podsumowanie.

Przeprowadzona wyżej analiza przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska obejmujących tzw. prawo emisyjne (ochronę przed zanieczyszczeniem), w szczególności odnoszących się pozwoleń emisyjnych, odnosząca się do zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą z 11 lipca 2014 r., chociaż odnosząca się tylko do najważniejszych kwestii wykazała niewątpliwie, że zakres dokonanych zmian jest i obszerny, i istotny. Wynikają one głównie z konieczności transpozycji do prawa polskiego wymagań dyrektywy IED, transpozycji już bardzo opóźnionej, co będzie powodowało problemy także we wdrażania tych przepisów; znacznie się bowiem skróciły niektóre terminy wdrożenia określonych obowiązków wymagane przez prawo unijne. Ustawa musi być jeszcze wyposażona w szereg nowych aktów wykonawczych, również mających istotne znaczenie dla prawidłowego stosowania jej przepisów. Pozostaje mieć nadzieję, że wdrożenie to przeprowadzone zostanie w miarę sprawnie.

Łódź-Szczecin, 12 sierpnia 2014 r.

¹⁸ ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie - Dz.U.2014.210;