

Marcin JURGILEWICZ¹
Oktawia JURGILEWICZ²

POZWOLENIE ZINTEGROWANE JAKO PRAWNA FORMA DZIAŁANIA ADMINISTRACJI STOSOWANA W OCHRONIE ŚRODOWISKA

Szczególną instytucją prawną, uważaną za jedną z najważniejszych aktów administracyjnych, wydawanych przez kompetentne organy administracji publicznej jest pozwolenie zintegrowane, wprowadzone do polskiego porządku prawnego „Ustawą z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska”³. Niniejszy artykuł prezentuje wybrane zagadnienia odnoszące się do procedury wydawania pozwolenia zintegrowanego.

Słowa kluczowe: Prawo ochrony środowiska, pozwolenie zintegrowane,

1. KONCEPCJA ZINTEGROWANEGO ZAPOBIEGANIA I KONTROLI ZANIECZYSZCZEŃ

Jedną z najczęściej wykorzystywanych przez administrację publiczną prawną formą działania, służącą przede wszystkim realizacji nałożonych na nią zadań, w tym również w dziedzinie ochrony środowiska, jest akt administracyjny. Stosuje się go szczególnie do ustalenia dozwolonego zakresu korzystania ze środowiska, polegającego na wprowadzaniu do niego substancji oraz energii⁴, którego charakterystycznym przykładem jest pozwolenie zintegrowane.

Wprowadzenie pozwolenia zintegrowanego do polskiego ustawodawstwa wynikało z obowiązkowej harmonizacji prawa krajowego z unijnym w tym zakresie. Pozwolenie zintegrowane opiera się zatem na koncepcji zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń⁵, które regulowane są dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z 15 stycznia 2008 r. dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli⁶.

Do czasu uchwalenia wskazanej dyrektywy IPPC procedury związane z ochroną środowiska polegały głównie na zabezpieczaniu poszczególnych komponentów przed negatywnym oddziaływaniem przedsięwzięć oraz podmiotów gospodarczych. Sektorowa ochrona zmniejszała zanieczyszczenie jednego komponentu środowiska, ale jednocześnie mogła powodować zanieczyszczenie kolejnego. Niemniej jednak prezentowane procedury nie uwzględniały możliwości wystąpienia interakcji zachodzących pomiędzy różnymi

¹ Dr Marcin Jurgilewicz, adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych i Administracji w Wyższej Szkole Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie

² Mgr Oktawia Jurgilewicz, asystent w Katedrze Prawa i Administracji Politechniki Rzeszowskiej

³ Dz.U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 ze zm. (zwana dalej: p.o.ś.).

⁴ M. Górski, *Uznanie administracyjne w przepisach z zakresu ochrony środowiska*, część 1–3, „Organizacja. Metody. Technika” 1988/1, s. 4–5.

⁵ J. Stelmasiak, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 233.

⁶ Dz.Urz.UE. L nr 24 z 29 stycznia 2008 r., s. 8 (dalej: dyrektywa IPPC).

substancjami i pierwiastkami, mogącymi stwarzać poważne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi czy zwierząt.

Uniwersalnym rozwiązaniem przedstawionych niedogodności stała się więc wspomniana dyrektywa IPPC, która objęła różne kategorie odnoszące się do przedmiotowej problematyki. Ujęto je w ramach legalnych definicji poszczególnych pojęć, spośród których najważniejsze oznaczają na przykład:

- substancja – to każdy pierwiastek chemiczny i jego związki, z wyjątkiem substancji radioaktywnych oraz genetycznie zmodyfikowanych organizmów określonych we właściwych dyrektywach;
- zanieczyszczenie – to bezpośrednie lub pośrednie wprowadzenie w wyniku działalności człowieka substancji, wibracji, ciepła lub hałasu do powietrza, środowiska wodnego lub gleby, które może zagrażać zdrowiu ludzi lub jakości środowiska lub przejawiać się w postaci uszkodzenia własności materialnej, osłabienia walorów lub kolizji z innymi uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska;
- emisja – oznacza bezpośrednie lub pośrednie uwolnienie substancji, wibracji, ciepła i hałasu z punktowych lub rozproszonych źródeł w instalacji do powietrza, środowiska wodnego lub gleby;
- instalacja – stanowi stacjonarną jednostkę techniczną, w której prowadzi się jedno działanie lub więcej oraz wszystkie inne bezpośrednio związane działania mające techniczny związek z działaniami prowadzonymi w tym miejscu i które mogłyby wpływać na emisje i zanieczyszczenia;
- pozwolenie – oznacza część lub całość pisemnej decyzji (lub kilku takich decyzji), zezwalającej na eksploatację całej instalacji lub jej części, z zastrzeżeniem niektórych warunków gwarantujących, że instalacja spełnia wymogi dyrektywy IPPC. Pozwolenie może obejmować jedną lub większą liczbę instalacji lub części instalacji znajdujących się w tym samym miejscu, prowadzonych przez tego samego prowadzącego⁷.

Omawiana dyrektywa IPPC wymienia środki zapobiegające emisjom substancji zanieczyszczających do komponentów środowiska, przy czym pozwolenie zintegrowane stanowi główny instrument wykorzystywany w zakresie korzystania ze środowiska, który jest wydawany przez odpowiedni organ państwa członkowskiego UE. Natomiast normy emisji wyznaczane są na podstawie pojęcia „najlepsze dostępne techniki” (BAT, *Best Available Techniques*). Zastosowany termin „najlepsza dostępna technika” wprowadzono do porządku prawnego w krajach UE mocą dyrektywy Rady 96/61/WE z 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli⁸.

W myśl postanowień tego aktu legalna definicja „najlepszych dostępnych technik” oznacza najbardziej efektywny i zaawansowany etap rozwoju i metod prowadzenia danej działalności, który wskazuje możliwe wykorzystanie poszczególnych technik jako podstawy dla dopuszczalnych wartości emisji mający na celu zapobieganie powstawaniu, a jeżeli nie jest to możliwe, ogólne ograniczenie emisji i oddziaływania na środowisko naturalne jako całość:

- „techniki” obejmują zarówno stosowane technologie, jak i sposób, w jaki dana instalacja jest projektowana, wykonywana, konserwowana, eksploatowana i wycofywana z eksploatacji;

⁷ Zob. art. 2 dyrektywy IPPC.

⁸ Dz.Urz.WE. L nr 257 z 10 października 1996 r., s. 26 (dalej: dyrektywa 96/61/WE) (akt archiwalny).

- „dostępne” techniki (BATNEEC, *Best Available Technologies Not Entailing Excessive Costs*) to techniki o takim stopniu rozwoju, który pozwala na wdrożenie w danym sektorze przemysłu, zgodnie z istniejącymi warunkami ekonomicznymi i technicznymi, z uwzględnieniem kosztów i korzyści, nawet jeżeli techniki te nie są wykorzystywane lub opracowane w danym państwie członkowskim, o ile są one dostępne dla prowadzącego daną działalność;

- „najlepsze” oznacza najefektywniejszą technikę w osiąganiu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska naturalnego jako całości⁹.

Należy zauważyć, że dyrektywa IPPC nakłada na standard BAT określenie granicznych wielkości emisji na technologie za pomocą limitów emisyjnych w zakładach stanowiących istotne zagrożenie dla jakości środowiska. Czynniki, które należy brać pod uwagę w procesie podejmowania decyzji o pozwoleniu zintegrowanym, to przede wszystkim: parametry techniczne, na przykład porównanie stosowanej technologii do wzorcowej według BAT, lokalizacja inwestycji w terenie, między innymi tereny chronione, chronione gatunki itp., jak również stan środowiska, to znaczy lokalne tło, szczególnie wrażliwe organizmy itd. Warto również dodać, że dyrektywa IPPC zaczęła obowiązywać od 30 października 1996 r., jej ostateczny termin wdrożenia w życie na terenie państw członkowskich UE zaś upłynął 30 października 1999 r.¹⁰.

2. CHARAKTERYSTYKA POZWOLEŃ ZINTEGROWANYCH

Pozwolenie stanowi przykład decyzji administracyjnej o formie swoistej licencji na prowadzenie działalności gospodarczej, zwłaszcza przemysłowej, w obszarach spodziewanego oddziaływania na środowisko polegającego na wprowadzaniu substancji lub energii powodujących zanieczyszczenie we wszystkich komponentach środowiska. Zintegrowane pozwolenie wymaga kompleksowego podejścia do problemu emisji zanieczyszczeń do środowiska, co stanowi istotną zmianę w odniesieniu do wcześniejszych procedur postępowania związanych z wydawaniem pozwoleń środowiskowych¹¹.

Pozwolenie zintegrowane jest pozwoleniem emisyjnym, do którego z jednej strony są stosowane przepisy ogólne, dotyczące wszystkich pozwoleń, z drugiej jednak strony część tych wymagań powinna być w odpowiedni sposób modyfikowana lub uzupełniana¹².

Jednocześnie należy podkreślić, że uzyskanie pozwolenia zintegrowanego wymagane jest zarówno w wypadku rozpoczęcia eksploatacji instalacji, dla której istnieje obowiązek jego uzyskania, jak i w wypadku istotnej zmiany takiej instalacji. Ustawa „Prawo ochrony środowiska” definiuje termin eksploatacji instalacji oraz istotnej zmiany instalacji¹³.

Jak wskazał ustawodawca, pozwolenie zintegrowane wymaga prowadzenia takiej instalacji, której funkcjonowanie ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej działalności może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych komponentów przyrodniczych albo środowiska w całości¹⁴. Listę takich instalacji zawiera rozporządzenie ministra środowiska z 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji

⁹ Zob. art. 2 pkt 11 dyrektywy 96/61/WE.

¹⁰ Więcej por. W. Niemiec i in., *Wybrane instrumenty ochrony środowiska*, Rzeszów 2012, s. 60.

¹¹ *Ibidem*, s. 61.

¹² M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 231.

¹³ J. Stelmasiak, *op. cit.*, s. 234.

¹⁴ Por. art. 201 i 211 p.o.ś.

mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości¹⁵.

Natomiast stosownie do treści art. 365 p.o.ś. brak przestrzegania zasad proceduralnego postępowania lub warunków prowadzenia instalacji powoduje nałożenie sankcji prawnych.

Pozwolenie zintegrowane istotnie porządkuje procedury w zakresie administracyjnego postępowania w związku z wydawaniem decyzji o eksploatacji instalacji, jak też za pomocą BAT wnosi obowiązek wprowadzania do praktyki najnowszych technologii związanych z procesami produkcyjnymi oraz ochrony środowiska. Najważniejsze elementy procedury to:

- obowiązek posiadania pozwolenia zintegrowanego na prowadzenie wybranych rodzajów instalacji;
- wydawanie jednej decyzji regulującej zasady wprowadzania do środowiska substancji lub energii do wszystkich komponentów środowiska¹⁶.

Ponadto warto dodać, że instalacja wymagająca pozwolenia zintegrowanego musi spełniać wymogi BAT, organ kompetentny w przedmiocie wydania pozwolenia zintegrowanego zaś ma obowiązek postępowania zgodnie z zapisami ustawy „Prawo ochrony środowiska”, zwłaszcza poddawać analizie, uwzględniając możliwość zmiany raz na 5 lat każdorazowo w związku ze zmianą BAT lub koniecznością dostosowania pracy, instalacji do zmienionych uwarunkowań prawnych. Dodatkowo istnieje również możliwość wygaśnięcia, cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia, które wszczyna się z urzędu albo na wniosek prowadzącego instalację lub zainteresowanego jej nabyciem. Jednocześnie też umożliwia się udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego lub jego zmiany, co jest obowiązkiem organu właściwego do wydania pozwolenia, gdyż na podstawie „Ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego”¹⁷ oraz ustawy „Prawo ochrony środowiska” organy ochrony środowiska mają możliwość wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie zmiany lub cofnięcia pozwolenia zintegrowanego, w sytuacji braku pozwolenia zintegrowanego lub naruszaniu jego postanowień dłużej niż 6 miesięcy zaś następuje obligatoryjne wstrzymanie pracy instalacji¹⁸.

Procedura wydawania pozwoleń zintegrowanych ma charakter normocentryczny, postępowanie w tym zakresie zaś jest złożone i wieloetapowe. Wymagane jest zgromadzenie merytorycznych informacji oraz uzyskania innych wiążących dokumentów w przedmiotowej sprawie. Należy również podkreślić, że organem ochrony środowiska właściwym do wydania pozwolenia zintegrowanego jest starosta lub marszałek województwa w wypadku przedsięwzięć klasyfikowanych jako mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁹.

¹⁵ Dz.U. z 2002 r. nr 122, poz. 1055.

¹⁶ W. Niemiec i in., *op. cit.*, s. 62.

¹⁷ Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.

¹⁸ W. Niemiec i in., *op. cit.*, s. 63.

¹⁹ Por. art. 378 p.o.ś.

3. ISTOTNE ETAPY PROCEDURY WYDAWANIA POZWOLENIA ZINTEGROWANEGO

Procedurę wydania pozwolenia zintegrowanego realizuje kompetentny organ administracji publicznej. Odbywa się ono w kilku fazach, które przedstawiono poniżej.

1. Faza wstępna

Organami kompetentnymi do prowadzenia postępowania, jak już wskazano, są starostowie, z zastrzeżeniem właściwości marszałka w odniesieniu do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (zostały one wymienione w §2 rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²⁰).

2. Przyjęcie wniosku

Wymagane jest na tym etapie podjęcie działań organizacyjnych związanych z postępowaniem administracyjnym w sprawie wniosku (procedura przebiegu rozpatrywania wniosku w zakresie merytorycznym i współpraca urzędników w przygotowywaniu pism, obiegu informacji itp.).

3. Rejestracja wniosku

Zgodnie z treścią art. 209 p.o.ś. organ właściwy do wydania pozwolenia przedstawia niezwłocznie ministrowi właściwemu do spraw środowiska albo osobie fizycznej bądź prawnej zleconej przez ministra, która ze względu na swoje kompetencje, doświadczenie i wyposażenie będzie gwarantowała należyte ich wykonywanie, w myśl art. 213 ust. 1 p.o.ś. otrzyma kopię wniosku o udzielenie pozwolenia zintegrowanego.

4. Sprawdzenie kompletności wniosku

Następnie organ sprawdza zawartość wniosku pod względem wymaganych dokumentów i ocenia:

- czy nie istnieje możliwość transgranicznego oddziaływania na środowisko,
- informacji o ujmowaniu wody oraz wpływu instalacji na poszczególne komponenty środowiska oraz na środowisko jako całość,
- kompletności załączników stanowiących dokumenty źródłowe,
- czy została uiszczona opłata rejestracyjna.

W razie stwierdzenia przez organ braków dokonywane jest ich określenie oraz wzywa się wnioskodawcę do ich uzupełnienia w terminie do 7 dni od daty otrzymania wezwania²¹.

5. Zapewnienie udziału społeczeństwa i stron w postępowaniu

Zgodnie z przepisami „Ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”²² organ administracji udostępnia informację o środowisku i jego ochronie bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania wniosku. Termin może zostać przedłużony do 2 miesięcy ze względu na stopień skomplikowania sprawy.

6. Faza decyzyjna postępowania

W postępowaniu w związku z wydawaniem pozwoleń zintegrowanych obowiązuje zasada wariantowych rozwiązań, przy czym kryteria wariantowości wykonania instalacji

²⁰ Dz.U. z 2010 r. nr 213, poz. 1397.

²¹ W. Niemiec i in., *op. cit.*, s. 68.

²² Dz.U. z 2008 r. nr 199, poz. 1227 ze zm.

mogą być zróżnicowane. Najczęściej próbuje się pogodzić uwarunkowania techniczne z ekonomicznymi w aspekcie uwarunkowań ochrony środowiska. Niemniej jednak powstające główne problemy merytoryczne to między innymi:

- parametry techniczne i procesowe stosowanej technologii;
- wymogi BAT;
- wizja lokalna w terenie;
- baza surowcowa, bilans masowy, gospodarka odpadami oraz cykl życia produktów;
- gospodarka energetyczna (zaopatrzenie w energię oraz zagospodarowanie powstającej energii);
- oddziaływanie na środowisko funkcjonującej instalacji (emisje i imisje);
- gospodarka niebezpiecznymi surowcami, produktami i odpadami;
- wystąpienie ryzyka poważnej awarii²³.

7. Wydanie decyzji

Po uzyskaniu pozytywnej decyzji w przedmiocie wydania pozwolenia zintegrowanego organ właściwy do wydania pozwolenia, co najmniej raz na 5 lat dokonuje analizy wydanego pozwolenia zintegrowanego. Wydane pozwolenie zintegrowane poddawane jest również analizie, jeśli 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 środowiska²⁴.

8. Oddziaływanie transgraniczne

W razie możliwości wystąpienia znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w wypadku nowej lub istotnie zmienianej instalacji wymagającej uzyskania pozwolenia zintegrowanego stosuje się odpowiednio przepisy wspomnianej już ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, należy pamiętać, że przez dokumentację tej ustawy rozumie się część wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego umożliwiającego państwu, na którego terytorium może oddziaływać instalacja wymagająca uzyskania takiego pozwolenia, ocenę możliwego znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko²⁵.

Należy również dodać, że zgodnie z art. 211 ust. 4 p.o.ś. obowiązkiem organu rozpatrującego wniosek jest niezwłoczne przedstawienie ministrowi właściwemu do spraw środowiska albo zleconemu przez niego innemu podmiotowi kopię wydanego pozwolenia zintegrowanego oraz zapis pozwolenia w wersji elektronicznej na informatycznych nośnikach danych.

W myśl zaś postanowień art. 212 ust. 3 p.o.ś. w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie wydawania przez starostę pozwoleń zintegrowanych minister właściwy do spraw środowiska kieruje wystąpienie, którego treścią może być w szczególności wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji w przedmiocie wydania pozwolenia zintegrowanego.

²³ W. Niemiec i in., *op. cit.*, s. 69–70.

²⁴ Por. art. 216 p.o.ś.

²⁵ Por. art. 219 p.o.ś.

4. PODSUMOWANIE

Reasumując, znaczenie pozwolenia zintegrowanego jest istotne nie tylko z punktu widzenia realizacji zasady prewencji, ale również w ramach zasady kompleksowości. Celem pozwolenia zintegrowanego jest ochrona środowiska jako całości złożonej z elementów powiązanych i współzależnych. Pozwolenie zintegrowane wymaga spojrzenia na problematykę oddziaływania danej instalacji z punktu widzenia środowiska jako całości, a nie odrębnych elementów. Pozwolenie zintegrowane jest więc pozwoleniem emisyjnym, do którego mają zastosowanie przepisy ogólne dotyczące pozwoleń emisyjnych, a także normy o charakterze szczególnym regulujące problematykę tylko pozwolenia zintegrowanego²⁶.

W związku z tym proces postępowania w zakresie wydania pozwolenia zintegrowanego jest złożony i długotrwały. W specjalistycznych periodykach można napotkać szacunkowe dane dotyczące przybliżonego czasu, w jakim realizowana jest procedura wydania pozwolenia zintegrowanego. Jak się wskazuje, jest to okres trwający 4–6 miesięcy.

LITERATURA

- [1] Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.
- [2] Dz.U. z 2002 r. nr 122, poz. 1055.
- [3] Dz.U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 ze zm.
- [4] Dz.U. z 2008 r. nr 199, poz. 1227 ze zm.
- [5] Dz.U. z 2010 r. nr 213, poz. 1397.
- [6] Dz.Urz.UE. L nr 24 z 29 stycznia 2008 r.
- [7] Dz.Urz.WE. L nr 257 z 10 października 1996 r.
- [8] Górski M., *Uznanie administracyjne w przepisach z zakresu ochrony środowiska*, część 1–3, „Organizacja. Metody. Technika” 1988/1.
- [9] Górski M., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- [10] Niemiec W., i in., *Wybrane instrumenty ochrony środowiska*, Rzeszów 2012.
- [11] Stelmasiak J., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.

INTEGRATED PERMIT AS A LEGAL FORM OF GOVERNMENT USED IN ENVIRONMENTAL PROTECTION

Special legal institution considered one of the most important administrative acts issued by the competent authorities of the public administration institution is an integrated permit, which was introduced into the Polish environmental law by the Act of April 27, 2001 Environmental Protection Law. This paper presents selected issues relating to the procedures for the integrated permit.

Keywords: Environmental Protection Law, integrated permit.

DOI:10.7862/rz.2012.einh.10

²⁶ J. Stelmasiak, *op. cit.*, s. 234.