



LRZ-4101-05-00/2012
Nr ewid.169/2012/P/12/168/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

**WYDAWANIE
ZINTEGROWANYCH POZWOLEŃ
NA KORZYSTANIE ZE ŚRODOWISKA
W WOJEWÓDZTWIE PODKARPACKIM**

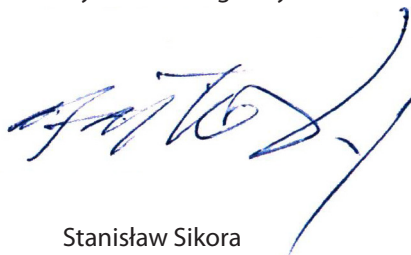
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

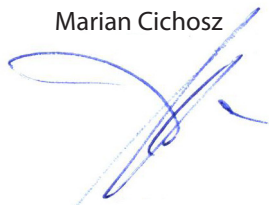
Dyrektor Delegatury w Rzeszowie:



Stanisław Sikora

Zatwierdzam:

Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 12.02 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	8
2.2. Uwagi i wnioski	9
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	11
3.1. Uwarunkowania	11
3.2. Wyniki kontroli	16
3.3. Informacje pozyskane w związku z kontrolą	28
4. INFORMACJE DODATKOWE	29
4.1. Organizacja i metodyka kontroli	29
4.2. Przebieg kontroli.....	29
4.3. Finansowe rezultaty kontroli.....	30
5. ZAŁĄCZNIKI.....	31

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

BAT	Best Available Techniques ⇒ Najlepsze Dostępne Techniki
BREF	Best Available Techniques Reference Dokument – wytyczne do określania ⇒ Najlepszych Dostępnych Technik
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control – zintegrowane zapobieganie i kontrola zanieczyszczeń
Dyrektywa IPPC 2008/1/WE	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. <i>dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli</i> (Dz. U. L 24 z 29.01.2008 s. 8, ze zm.)
Dyrektywa IPPC 96/61/WE	Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. <i>dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli</i> (Dz. U. L 257 z 10.10.1996 s.26, ze zm.)
Dyrektywa IED	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. <i>w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)</i> (Dz. U. L 334 z 17.12.2010 s. 17)
ustawa POŚ	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. <i>Prawo ochrony środowiska</i> (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.)
Pozwolenie zintegrowane	pozwolenie na prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości
Rozporządzenie z 26.07.2002	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. <i>w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości</i> (Dz. U. Nr 122, poz. 1055).
Pozwolenia sektorowe	Pozwolenia emisyjne, o których mowa w art. 180 ustawy POŚ , tj: - na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza; - wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub ziemi; - na wytwarzanie odpadów, których obowiązek uzyskania (co dotyczy również pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód) jest wyłączany w przypadku powstania obowiązku uzyskania pozwolenia zintegrowanego
Środowisko	Według definicji z ustawy POŚ (art. 3 pkt 39) jest to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami

Emisja	wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: a) substancje, b) energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne (art. 3 pkt 4 ustawy POŚ)
Zanieczyszczenie	emisja , która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska (art. 3 pkt 49 ustawy POŚ)
Instalacja	a) stacjonarne urządzenie techniczne, b) zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, c) budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję (art. 3 pkt 6 ustawy POŚ)
Istotna zmiana instalacji	zmiana sposobu funkcjonowania instalacji lub jej rozbudowa, która może powodować znaczące zwiększenie negatywnego oddziaływania na środowisko (art. 3 pkt 7 ustawy POŚ)
Istniejąca instalacja	instalacja, dla której pozwolenie na budowę zostało wydane przed 1 października 2001 r., a której użytkowanie rozpoczęło się nie później niż dnia 30 czerwca 2003 r.
Prowadzący instalację	podmiot uprawniony na podstawie określonego tytułu prawnego do władania instalacją w celu jej eksploatacji zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, na zasadach wskazanych w ustawie (art. 3 pkt 31 ustawy POŚ)
Najlepsze dostępne techniki	najbardziej efektywny oraz zaawansowany poziom rozwoju technologii i metod prowadzenia danej działalności, wykorzystywany jako podstawa ustalania granicznych wielkości emisyjnych, mających na celu eliminowanie emisji lub, jeżeli nie jest to praktycznie możliwe, ograniczanie emisji i wpływu na środowisko jako całość (art. 3 pkt 10 ustawy POŚ ¹)
Zakład	jedna lub kilka instalacji wraz z terenem, do którego prowadzący instalacje posiada tytuł prawny, oraz znajdujące się na nim urządzenia (art. 3 pkt 48 ustawy POŚ)
PWIOŚ	Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie

¹ W przepisie tym wskazano także, co oznaczają pojęcia „technika”, „dostępne techniki” oraz „najlepsza technika”.

Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli w ramach Priorytetu *Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego* działalności kontrolnej NIK. Była ona uwzględniona w Planie kontroli Najwyższej Izby Kontroli na rok 2012. Z uwagi na zakres terytorialny, obejmujący wyłącznie teren województwa podkarpackiego, kontrolę (niekoordynowaną) przeprowadziła Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie.

Podjęcie kontroli uzasadniały wyniki wcześniejszych kontroli Najwyższej Izby Kontroli, w szczególności przeprowadzonej w roku 2007 kontroli pt. *Wydawanie zintegrowanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz przestrzeganie warunków w nich zawartych* (P/07/117)². Najwyższa Izba Kontroli oceniła wówczas negatywnie realizację zadań wynikających z zobowiązań akcesyjnych Polski wobec Unii Europejskiej w obszarze „Środowisko” w zakresie zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń. W kontroli tej stwierdzono m.in. długotrwałość postępowań administracyjnych, prowadzonych w sprawach o udzielenie pozwoleń zintegrowanych oraz brak weryfikacji wysokości opłat rejestracyjnych. W ramach tej kontroli Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie wykazała m.in. opóźnienia w przekazywaniu przez organy wniosków i udzielonych pozwoleń zintegrowanych Ministrowi Środowiska oraz wydanie takiej decyzji bez wymaganego uzgodnienia z Podkarpackim Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska w Rzeszowie.

W ramach przeprowadzonej w 2009 roku kontroli *Zapewnienie społeczeństwu udziału w postępowaniach dotyczących środowiska* (P/09/112) badano m.in. procedury dotyczące pozwoleń zintegrowanych. W kontroli tej wykazano w szczególności, że działania organów administracji publicznej w zakresie uspołecznienia procesu podejmowania decyzji były niewystarczające, a kontrolowane jednostki, chociaż na ogół nie unikały upublicznienia postępowań, to w większości nie stosowały w pełni określonej przepisami procedury udziału społeczeństwa w tych postępowaniach³. Odnosiło się to również do procedur dotyczących pozwoleń zintegrowanych w jednostkach skontrolowanych przez Delegaturę NIK w Rzeszowie, w szczególności w Urzędzie Marszałkowskim⁴.

Zgodnie z przyjętą przez Najwyższą Izbę Kontroli *Polityką środowiskową* z dnia 27 stycznia 2010 r., Izba zobowiązała się upowszechniać wśród społeczeństwa wiedzę dotyczącą problemów środowiska opartą na wynikach przeprowadzonych przez siebie kontroli.

² Informacja o wynikach kontroli wydawania zintegrowanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz przestrzegania warunków w nich zawartych, Warszawa listopad 2008 r. – nr ewidencyjny 145/2008/P07117/KSR.

³ Informacja o wynikach kontroli zapewnienia społeczeństwu udziału w postępowaniach dotyczących środowiska, Warszawa czerwiec 2010 r. – nr ewidencyjny 28/2010/P09112/KSR.

⁴ Ponadto, przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Rzeszowie w roku 2011 kontrola pt. *Działalność związana z unieszkodliwianiem odpadów medycznych na terenie województwa podkarpackiego* (P/11/162), wykazała istotne nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji administracyjnych Marszałka Województwa związanych z ochroną środowiska. W ramach tej kontroli nie były badane zagadnienia dotyczące wydawania pozwoleń zintegrowanych.

Temat i numer kontroli

Wydawanie zintegrowanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska w województwie podkarpackim (P/12/168).

Cel główny kontroli

Ocena wydawania, analizowania i kontroli pozwoleń zintegrowanych w województwie podkarpackim.

Cele częściowe

Dokonanie oceny:

- 1) legalności i rzetelności opracowywania i wydawania pozwoleń zintegrowanych,
- 2) legalności i rzetelności przeprowadzania analiz i kontroli przestrzegania warunków określonych w pozwoleniach zintegrowanych.

Podstawa prawna i kryteria kontroli

Kontrolę zaplanowano i przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵, zwanej dalej ustawą o NIK. Ponieważ czynności kontrolne we wszystkich jednostkach kontrolowanych rozpoczęto w maju 2012 r., postępowanie kontrolne było prowadzone na podstawie przepisów ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym przed dniem 2 czerwca 2012 r.⁶. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności.

Zakres przedmiotowy kontroli

Zakres przedmiotowy kontroli obejmował w szczególności: przygotowanie organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań ustawowych z zakresu pozwoleń zintegrowanych – z uwzględnieniem kontroli wewnętrznej i elementów kontroli zarządczej, zakończenie procesu wydawania pozwoleń zintegrowanych dla istniejących instalacji, weryfikację wniosków o wydanie lub zmianę pozwolenia zintegrowanego (ze szczególnym uwzględnieniem sprawdzenia wniesienia wymaganych opłat – rejestracyjnej i skarbowej), opracowywanie i wydawanie pozwoleń zintegrowanych oraz decyzji w sprawie zmian takich pozwoleń, przeprowadzanie analiz wydanych pozwoleń, planowanie i przeprowadzanie kontroli wynikających z właściwości organu związanej z wydanymi decyzjami.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono (w okresie od 9 maja do 27 września 2012 r.) w 10 jednostkach, stanowiących urzędy organów administracji publicznej, właściwych w sprawach pozwoleń zintegrowanych: Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie, ośmiu starostwach powiatowych oraz w Urzędzie Miasta Rzeszowa, którego prezydent wykonuje także ustawowe zadania starosty.

Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik nr 1 do niniejszej Informacji.

Okres objęty kontrolą

Okres objęty kontrolą obejmował lata 2008–2012 (I kwartał).

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

⁶ Stosownie do art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm.).

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień, skontrolowaną działalność organów ochrony środowiska w zakresie opracowywania, wydawania, kontrolowania i analizowania pozwoleń zintegrowanych na terenie województwa podkarpackiego pod względem legalności i rzetelności⁷. Ocena powyższa wynika z faktu, że stwierdzone w kontroli nieprawidłowości miały w większości charakter formalny, niemający znaczenia dla funkcjonowania instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego i ważności takich decyzji.

Oceny poszczególnych skontrolowanych jednostek przedstawiono w załączniku nr 1 do niniejszej Informacji.

Poddane kontroli organy ochrony środowiska, właściwe w sprawach pozwoleń zintegrowanych – Marszałek Województwa Podkarpackiego, Prezydent Miasta Rzeszowa i Starostowie – co do zasady prawidłowo realizowały przypisane im zadania z zakresu pozwoleń zintegrowanych.

Podległe im urzędy były, pod względem organizacyjnym i kadrowym, właściwie przygotowane do realizacji zadań związanych z przygotowaniem i wydawaniem pozwoleń zintegrowanych oraz ich analizowaniem. Problemem było natomiast – z uwagi na brak specjalistycznych kwalifikacji pracowników oraz odpowiedniego sprzętu – wykonywanie kontroli instalacji objętych pozwoleniami zintegrowanymi.

Ustalono, że wydawanie pozwoleń zintegrowanych dla „istniejących instalacji” zakończono w lutym 2009 r., czyli po upływie terminów, lecz zaistniałe opóźnienia były spowodowane w znacznej mierze okolicznościami niezależnymi od organów. W przypadku Marszałka Województwa, było to spowodowane skomplikowaniem zaległych spraw, przejętych od Wojewody Podkarpackiego. Odnośnie Starostów, była to przede wszystkim zwłoka prowadzących instalacje w składaniu wniosków o udzielenie pozwolenia zintegrowanego.

Decyzje w sprawach pozwoleń zintegrowanych, wydawane były z zachowaniem właściwości organów. Decyzje, w większości przypadków, zawierały elementy wymagane dla pozwoleń zintegrowanych i decyzji administracyjnych oraz były podpisywane przez odpowiednio upoważnione osoby. Przy ich wydawaniu weryfikowano prawidłowość wniesienia wymaganych opłat – rejestracyjnej i skarbowej. Pozwolenia zintegrowane były wydawane z zachowaniem ustawowego terminu, za wyjątkiem decyzji wydawanych przez Marszałka Województwa. 8 z 17 decyzji tego organu zostało bowiem wydanych z przekroczeniem półrocznego terminu.

Zachowywano wymogi dotyczące zapewnienia udziału społeczeństwa w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. Przeprowadzono większość wymaganych analiz pozwoleń zintegrowanych, obowiązkowych ze względu na upływ 5 lat od wydania takich decyzji.

Pomimo prawidłowego wywiązywania się z nałożonych zadań, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia polegające głównie na:

- ♦ nieokreśleniu, w wydanym pozwoleniu zintegrowanym, warunków poboru wód na potrzeby instalacji [opis - strona 20 Informacji];
- ♦ wydawaniu pozwoleń zintegrowanych z przekroczeniem terminu [str. 19];

⁷ Ocena dokonana według przyjętej przez Najwyższą Izbę Kontroli czterostopniowej skali ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych uchybień, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- ♦ przekazywaniu ze zwłoką Ministrowi Środowiska zapisów wniosków o wydanie pozwoleń zintegrowanych i kopii decyzji lub nieprzekazywaniu niektórych materiałów [str.22–23];
- ♦ nierzetelnej weryfikacji opłaty rejestracyjnej lub skarbowej, a w związku z tym niepoinformowaniu o zaistniałej nadpłacie [str. 21–22];
- ♦ zaniechaniu działań zmierzających do uregulowania przez prowadzącego instalację objętą pozwoleniem zintegrowanym stanu prawnego w zakresie odprowadzania ścieków przemysłowych do kanalizacji [str. 21];
- ♦ niepełnym wskazywaniu podstawy prawnej w wydawanych decyzjach oraz niewłaściwym pouczeniu o organie odwoławczym [str. 21];
- ♦ nieprowadzeniu publicznie dostępnego wykazu danych o środowisku [str. 23–24];
- ♦ braku analizy pozwolenia zintegrowanego, pomimo upływu 5 lat od jego wydania [str. 24];
- ♦ naruszeniach procedury załatwiania skarg [str. 25];
- ♦ nieprowadzeniu, mimo ustawowego obowiązku, audytu wewnętrznego [str.16–17].

Ponadto, organy właściwe w sprawach pozwoleń zintegrowanych (poza jednym wyjątkiem, spowodowanym skargami), pomimo ustawowego obowiązku, nie prowadziły kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie wynikającym z udzielonych pozwoleń zintegrowanych. W trzech przypadkach kontroli nie podjęto, mimo iż – w związku z otrzymywaniem informacji o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu instalacji – istniała taka potrzeba. [str. 26]

Kontrola wykazała, że istotny wpływ na powstawanie uchybień i nieprawidłowości miały nieprecyzyjne przepisy dotyczące pozwoleń zintegrowanych. Tytułem przykładu, należy wskazać przepisy określające obowiązki w sprawie przedkładania Ministrowi Środowiska zapisów wniosków oraz kopii wydanych decyzji, tj. art. 209 ust. 1 oraz 211 ust. 4 ustawy POŚ. Były one bowiem różnie interpretowane i wykonywane przez kontrolowane organy. [str. 22–23]

W tych warunkach na uznanie zasługują dobre praktyki, mające na celu zapewnienie prawidłowości, tak wydawanych pozwoleń zintegrowanych, jak i przestrzegania warunków w nich określonych. W szczególności było to powoływanie zespołów do opracowania projektów pozwoleń zintegrowanych oraz różne formy współpracy z Inspekcją Ochrony Środowiska.

2.2 Uwagi i wnioski

Ustalenia kontroli potwierdziły, że na terenie województwa podkarpackiego organy ochrony środowiska rzetelnie podchodziły do zadań dotyczących pozwoleń zintegrowanych. Były one najczęściej wykonywane zgodnie z prawem, choć nie ustrzeżono się błędów. **W przypadku organów stopnia powiatowego, na ich powstanie, oprócz pomyłek pracowników i niejasności przepisów prawa, wpływ mogło mieć sporadyczne zajmowanie się pozwoleniami zintegrowanymi z powodu niewielkiej liczby spraw.**

Ustalenia kontroli wskazują także, że zbadana działalność wymaga większego zainteresowania kontroli wewnętrznej. W skontrolowanych jednostkach zadania z zakresu pozwoleń zintegrowanych w praktyce były poza zainteresowaniem tej kontroli.

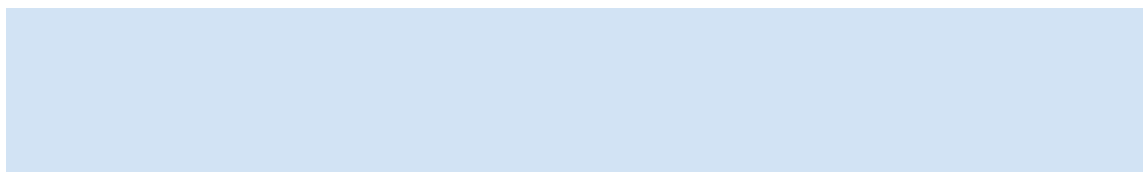
Zarówno ranga pozwoleń zintegrowanych, jak i różnica w liczbie wydawanych decyzji przez starostów oraz Marszałka Województwa potwierdzają założenia opracowanego w Ministerstwie Środowiska projektu nowelizacji przepisów, który zakłada przekazanie zadań starostów do właściwości marszałka województwa.

W związku z wynikami kontroli, w niniejszej informacji Najwyższa Izba Kontroli sformułowała do Ministra Środowiska wnioski o podjęcie działań mających na celu zmianę przepisów prawa w zakresie:

1) wyszczególnienia w ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.), stawki opłaty skarbowej za wydanie pozwolenia zintegrowanego i jego zmianę;

2) doprecyzowania ustawowych terminów na przekazanie zapisu wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz kopii takich pozwoleń zawartych odpowiednio w art. 209 ust. 1 oraz 211 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.), najlepiej poprzez określenie maksymalnej liczby dni na dokonanie tych czynności oraz jednoznaczne wskazanie, w jakim momencie należy przekazywać powyższe materiały.

Uzasadnienie powyższych wniosków przedstawiono w punkcie 4.2 Informacji.



3.1 Uwarunkowania

Województwo podkarpackie należy do najczystszych ekologicznie regionów Polski. Blisko 45% jego powierzchni województwa stanowią obszary prawnie chronione. Kwestia zachowania tych walorów tym bardziej nabiera znaczenia. Odnosi się to także do określania warunków korzystania ze środowiska w decyzjach administracyjnych przez organy administracji. W szczególności, dotyczy to specyficznych decyzji, jakimi są pozwolenia zintegrowane.

Kluczowym problemem przy wydawaniu pozwoleń zintegrowanych jest zatem prawidłowe określenie warunków prowadzenia instalacji. Jak to bowiem określa art. 201 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁸ (dalej: ustawa POŚ) pozwolenia zintegrowanego wymaga prowadzenie instalacji, która może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Prowadzić do tego powinny – w ramach określonych przez obowiązujące przepisy – działania administracji publicznej. Z kolei analiza i kontrola realizacji warunków określonych w pozwoleniach zintegrowanych powinny m.in. weryfikować działalność prowadzących instalacje, a także potrzebę dokonywania zmian w takich decyzjach.

Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Idea zintegrowanego podejścia do ochrony środowiska została wprowadzona do prawodawstwa unijnego w Dyrektywie 96/61/WE z 24 września 1996 r. w sprawie zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń (*Integrated Pollution Prevention and Control*)⁹, zwanej dalej **Dyrektywą IPPC 96/61/WE**. Założeniem takiego podejścia jest traktowanie **środowiska jako całości**, a w związku z tym **zapewnienie zapobiegania i ograniczania wszelkich zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska, tak aby zapewnić możliwie najwyższy stopień jego ochrony**. Instrumentami wprowadzonymi przez Dyrektywę IPPC 96/61/WE są:

- **Najlepsze Dostępne Techniki** (ang. BAT – *Best Available Techniques*), rozumiane jako najlepsze rozwiązania dla danej gałęzi przemysłu (rodzajów instalacji), możliwe i wskazane do zastosowania przy uwzględnieniu oddziaływania na środowisko oraz kryterium ekonomicznego¹⁰,
- **Pozwolenia zintegrowane**, czyli narzędzia administracyjne (decyzje), wydawane przez odpowiedni organ, stanowiące swego rodzaju „licencje” na prowadzenie instalacji i określające wszystkie aspekty jej oddziaływania na środowisko.

W Polsce transpozycja Dyrektywy IPPC 96/61/WE nastąpiła przede wszystkim poprzez przepisy ustawy POŚ.

W związku ze zmianami w Dyrektywie IPPC 96/61/WE, dla zapewnienia jej jasności i zrozumiałości, wydana została Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE *dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli*¹¹.

W związku z doświadczeniami z okresu stosowania Dyrektyw IPPC 96/61/WE i IPCC 2008/1/WE, opracowano nowy akt prawny, który ma za zadanie usprawnienie dotychczas istniejącego systemu, uproszczenie procedur administracyjnych oraz ujednolicenie wymogów wydawania pozwoleń we

⁸ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

⁹ Dz. U. L 257 z 10.10.1996, s. 26 ze zm.

¹⁰ Wytycznymi do określania najlepszych dostępnych technik są dokumenty referencyjne (BREF – *Best Available Techniques Reference Dokument*) przygotowywane przez Biuro IPPC w Sewilli.

¹¹ Dz. U. L 24 z 29.01.2008 str. 8 ze zm.

wszystkich krajach Unii Europejskiej¹². Jest nim Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)¹³, zwana dalej **Dyrektywą IED**, która weszła w życie w dniu 6 stycznia 2011 r.

Dyrektywa IED wprowadza obowiązek posiadania pozwoleń zintegrowanych dla instalacji prowadzonych w ramach wymienionych w niej rodzajów działalności przemysłowej, w tym takich, które dotychczas nie były objęte tym obowiązkiem. Jednocześnie, zmieniony został opis niektórych branż, co może skutkować objęciem kolejnych instalacji obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Na podstawie art. 80 ust. 1 Dyrektywy IED, kraje członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych do dnia 7 stycznia 2013 r.¹⁴. Dotychczas działające instalacje mają zostać dostosowane do wymogów Dyrektywy IED do dnia 7 stycznia 2014 r., natomiast dla instalacji (branż), które wcześniej nie były objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego, termin ten został określony na dzień 7 lipca 2015 r.¹⁵.

Okres, w którym prawo krajowe i system pozwoleń zintegrowanych mają zostać dostosowane do wymogów dyrektywy IED, stanowi właściwy czas do przeprowadzenia przez Najwyższą Izbę Kontroli badań, podsumowujących dotychczasową działalność organów administracji publicznej w zakresie wydawania, analizowania i kontrolowania pozwoleń zintegrowanych. Kontrolę taką przeprowadzono na przykładzie województwa podkarpackiego.

Według danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, na dzień 31 marca 2009 r., w skali kraju na 3097 instalacji wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego, wymóg ten spełniało 2965 instalacji, tj. 95,7%, natomiast pozostałe 132 instalacje (4,3%) nie spełniły tego wymogu. **W województwie podkarpackim - jako jedynym w kraju - wszystkie instalacje podlegające obowiązkowi uzyskania pozwolenia zintegrowanego (165) posiadały wymagane decyzje**¹⁶.

Według danych opublikowanych przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie (WIOŚ) – stan na dzień 31 lipca 2012 r.¹⁷ – obowiązkiem posiadania pozwolenia zintegrowanego na terenie województwa podkarpackiego objętych było **169 instalacji**. Każda z tych instalacji uzyskała wymaganą decyzję. W powyższej liczbie 47 (27,8%) były to instalacje działające w przemyśle mineralnym *do produkcji wyrobów ceramicznych za pomocą wypalania, o zdolności produkcyjnej ponad 75 ton na dobę lub o pojemności pieca przekraczającej 4 m³ i gęstości ponad 300 kg wyrobu na m³ pieca* (popularnie: cegielnie), o których mowa w pkt 3.5 załącznika do [rozporządzenia z 26.07.2002](#).

Liczbę instalacji działających, na podstawie pozwoleń zintegrowanych, na terenie województwa podkarpackiego, według stanu na dzień 31 lipca 2012 r., z podziałem na rodzaje działalności według kategorii określonych w załączniku do [rozporządzenia z 26.07.2002](#), tj.

1. w przemyśle energetycznym do spalania paliw o mocy nominalnej ponad 50 MWt;
2. w hutnictwie i przemyśle metalurgicznym;
3. w przemyśle mineralnym;

¹² Źródło: Materiał (porada) z serwisu <http://srodowisko.wip.pl> pt. Dyrektywa IED a pozwolenia zintegrowane, 8 lutego 2012 r.

¹³ Dz. U. L 334 z 17.12.2010 str. 17.

¹⁴ W związku z powyższym, Ministerstwo Środowiska opracowało projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska i niektórych innych ustaw – dostępny poprzez stronę <http://ippc.mos.gov.pl/ippc/?id=154>

¹⁵ Powyższe terminy określono w art. 81 ust. 1 i 2 dyrektywy IED. Ostateczne zakończenie wdrażania tej dyrektywy ma nastąpić do dnia 1 stycznia 2016 r., przy czym w sektorze energetycznym (stosownie do jej art. 33) proces ten ma zakończyć się do dnia 31 grudnia 2023 r.

¹⁶ Informacja o realizacji obowiązku posiadania pozwoleń zintegrowanych przez prowadzących instalacje IPPC według stanu na dzień 31 marca 2009 r. Warszawa maj 2009.

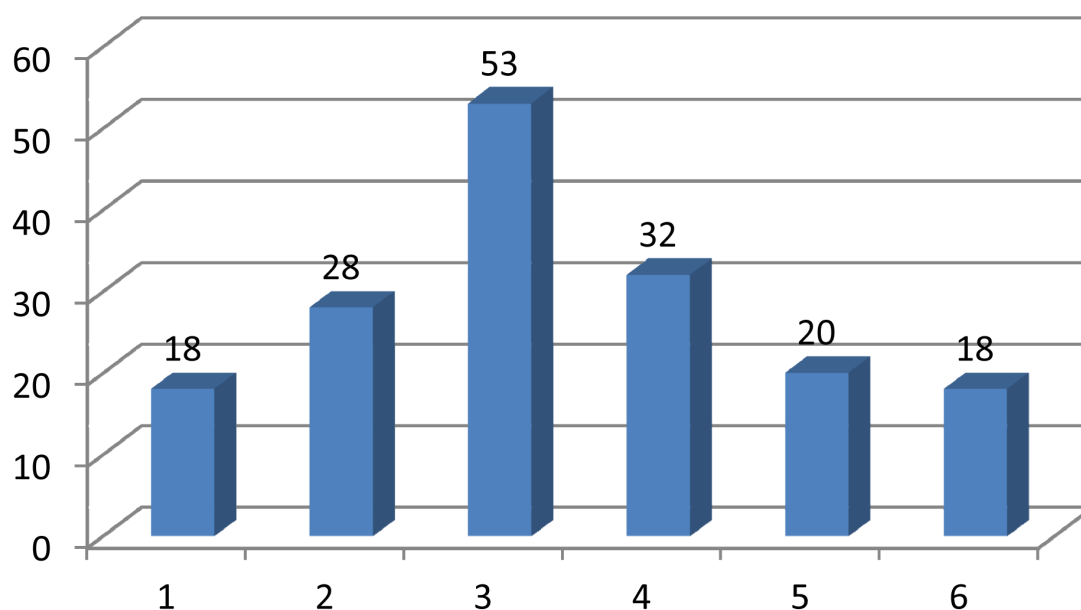
¹⁷ Źródło: http://www.wios.rzeszow.pl/cms/upload/file_out/wykaz_IPPC.pdf

- 4. w przemyśle chemicznym;
- 5. w gospodarce odpadami;
- 6. inne.

przedstawia Wykres nr 1.

Wykres nr 1

Liczba instalacji na terenie województwa podkarpackiego według rodzaju



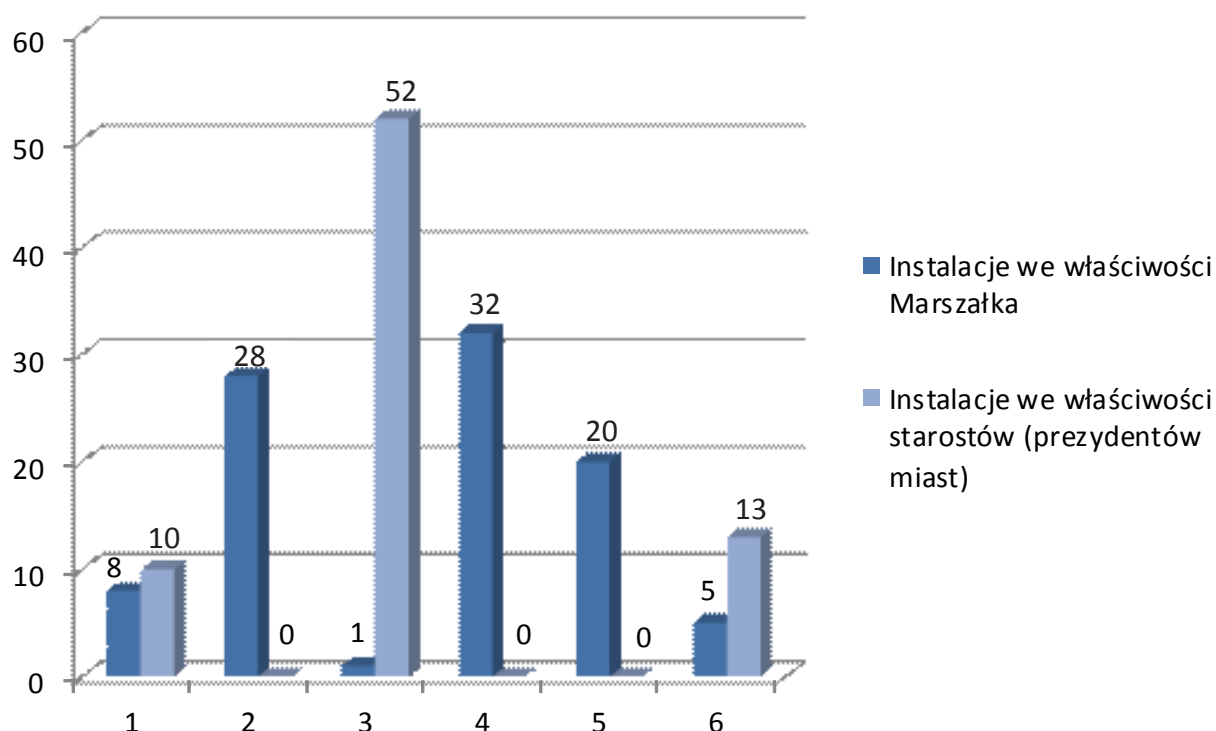
Źródło: dane WIOŚ – stan na 31 lipca 2012 r.

Ze względu na ustawowy podział właściwości w sprawach pozwoleń zintegrowanych, sprawy powyższych instalacji należały do właściwości Marszałka Województwa Podkarpackiego albo starostów (prezydentów miast na prawach powiatu)¹⁸. Dane liczbowe w tym zakresie, według przedstawionych kategorii z załącznika do [rozporządzenia z 26.07.2002](#), przedstawia Wykres nr 2.

¹⁸ Podział kompetencji pomiędzy organami ochrony środowiska określa art. 378 ustawy POŚ. W ust. 2 tego artykułu wymieniony jest również regionalny dyrektor ochrony środowiska – właściwy w sprawach przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych – lecz na terenie województwa podkarpackiego nie było takich instalacji wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego.

Wykres nr 2

Instalacje objęte pozwoleniami zintegrowanymi w podziale według właściwości organu



Źródło: dane WIOŚ – stan na 31 lipca 2012 r.

Zdecydowana większość decyzji udzielających pozwoleń zintegrowanych (obowiązujących na terenie województwa na dzień 31 lipca 2012 r.) została wydana przed 31 grudnia 2007 r. Miało to związek z terminami uzyskania pozwoleń zintegrowanych dla „istniejących instalacji”, określonymi rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 26 września 2003 r. w sprawie późniejszych terminów do uzyskania pozwolenia zintegrowanego¹⁹.

Jak to wykazała kontrola Najwyższej Izby Kontroli z roku 2007²⁰, proces uzyskiwania pozwoleń przez prowadzących takie instalacje, nie został jednak terminowo zakończony. Wobec powyższego – tak Marszałek Województwa, który przejął kompetencje od Wojewody Podkarpackiego z dniem 1 stycznia 2008 r., jak i starostowie – wydawali w okresie objętym kontrolą zarówno pozwolenia zintegrowane dla „istniejących instalacji”, jak i innych (nowych) instalacji, niemających takiego charakteru.

Niemniej jednak, z upływem czasu, ciężar zadań powyższych organów przesunął się z wydawania pozwoleń zintegrowanych na inne obszary, m.in. dotyczące wydawania decyzji zmieniających czy też dokonywania, co najmniej raz na 5 lat, analiz wydanych decyzji.

Szczegółowe dane dotyczące liczby instalacji objętych pozwoleniami zintegrowanymi zawiera tabela, stanowiąca załącznik nr 2 do niniejszej Informacji.

¹⁹ Dz. U. Nr 177, poz. 1736. Ostatni z terminów określony tym rozporządzeniem upłynął z dniem 30 kwietnia 2007 r.

²⁰ Wydawanie zintegrowanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska oraz przestrzeganie warunków w nich zawartych (P/07/117).

Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowym aktem prawnym, dotyczącym pozwoleń zintegrowanych jest – wielokrotnie nowelizowana – ustawa POŚ. Zasadnicze zagadnienia dotyczące pozwoleń zintegrowanych zostały zawarte w art. 201–219 tej ustawy oraz aktach wykonawczych. Do pozwoleń zintegrowanych, z uwzględnieniem ich specyfiki, znajdują także zastosowanie przepisy ustawy POŚ dotyczące pozwoleń: przepisy ogólne (180–183a) wydawanie pozwoleń (184–191) zmiana (192), wygaśnięcie, cofnięcie i ograniczenie (art. 193–199).

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 (art. 201 ust. 1 ustawy POŚ).

Uzyskanie pozwolenia zintegrowanego wyłącza obowiązek uzyskiwania odrębnych pozwoleń (często określanych jako pozwolenia sektorowe):

- na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza;
- wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi;
- na wytwarzanie odpadów,

jak również pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód. Powyższe wynika z treści art. 182 w związku z art. 181 ust. 1 pkt 2–4 ustawy POŚ. Przepisy art. 202 ust. 2–6 oraz 211 ustawy POŚ ustalają treść pozwolenia zintegrowanego, która powinna obejmować całość oddziaływania instalacji na środowisko.

Pozwolenie zintegrowane wydawane jest w formie decyzji administracyjnej (art. 183 ust. 1 POŚ). Oznacza to, że przy jego wydawaniu znajdują zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (k.p.a.)²¹. Stosownie do art. 218 ustawy POŚ, w postępowaniu którego przedmiotem jest wydanie pozwolenia zintegrowanego lub decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego dotyczącej istotnej zmiany instalacji, zapewnia się udział społeczeństwa na zasadach określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*²².

Organami właściwymi do wydania pozwolenia zintegrowanego są, stosownie do art. ustawy 378 POŚ, w zależności od rodzaju instalacji, marszałek województwa lub starosta (prezydent miasta na prawach powiatu)²³. Organy te, oprócz wydawania decyzji w sprawach wydania lub zmiany pozwoleń zintegrowanych, zobowiązane zostały do przeprowadzania analiz wydawanych pozwoleń zintegrowanych (art. 216 ustawy POŚ). Według treści art. 379 ust. 1 ustawy POŚ, marszałek województwa oraz starosta lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.

Szczegółowa charakterystyka stanu prawnego, z uwzględnieniem problemów wynikających ze stosowania prawa, zidentyfikowanych podczas kontroli, a także dotyczących wniosków sformułowanych w tym zakresie, została zawarta w załączniku nr 3 do Informacji.

²¹ Dz. U z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

²² Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

²³ W szczególnych przypadkach również regionalny dyrektor ochrony środowiska – por. przypis 18.

3.2 Wyniki kontroli

3.2.1. Opracowywanie i wydawanie decyzji w sprawach pozwoleń zintegrowanych

3.2.1.1. Wszystkie jednostki objęte kontrolą zapewniły odpowiednią do skali zadań organizację i kadre. W większości z nich w regulacjach wewnętrznych (regulaminy, zakresy czynności pracowników) wyszczególniono wprost zadania dotyczące pozwoleń zintegrowanych. W dwóch jednostkach²⁴ zadania z zakresu pozwoleń zintegrowanych nie zostały wyszczególnione w regulaminach organizacyjnych. Nie miało to jednak negatywnego wpływu na realizację powyższych zadań. Pracownicy odpowiedzialni za realizację zadań z zakresu pozwoleń zintegrowanych, w większości uczestniczyli w szkoleniach związanych z tymi zadaniami²⁵.

W jednostkach stopnia powiatowego zadania z zakresu pozwoleń zintegrowanych zwykle przypisywano jednemu pracownikowi. W praktyce, przy opracowywaniu projektu decyzji korzystał on z pomocy innych pracowników – specjalistów z poszczególnych dziedzin (odpady, ochrona powietrza, hałas).

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego od dnia 1 stycznia 2008 r. zadania prowadziło 2 doświadczonych pracowników, wcześniej prowadzących sprawy pozwoleń zintegrowanych w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie. W związku z trudnościami w realizacji przejętych od Wojewody zadań, w Urzędzie Marszałkowskim w okresie luty-maj 2008 r. zatrudniono kolejne osoby. Wskutek tego, już od czerwca 2008 r. wydawaniem decyzji w sprawach pozwoleń zintegrowanych zajmowało się 5 pracowników. Pracowali oni w kilkuosobowych zespołach, pod kierunkiem koordynatora. W 2009 r. praktyka powoływania zespołów została sformalizowana.

W skontrolowanych jednostkach przy opracowywaniu projektów pozwoleń zintegrowanych nie korzystano z pomocy biegłych. Po zmianach ustawowych, związanych z uchynieniem z dniem 15 listopada 2008 r. obowiązku zaopiniowania pozwolenia zintegrowanego przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, niektóre projekty decyzji były nadal konsultowane, w trybie roboczym dla zapewnienia prawidłowości pozwoleń zintegrowanych²⁶.

3.2.1.2. Przyjęte w skontrolowanych jednostkach rozwiązania kontroli wewnętrznej, a od roku 2010 kontroli zarządczej na ogół nie odnosiły się bezpośrednio do zadań związanych z pozwoleniami zintegrowanymi²⁷. W szczególności, w tym zakresie nie planowano i nie przeprowadzono kontroli oraz audytów wewnętrznych. Wyjątek stanowiło **Starostwo Powiatowe w Mielcu**, gdzie Komisja Rewizyjna zbadała terminowość wydawania 3 z 11 pozwoleń zintegrowanych.

W kontroli **Starostwa Powiatowego w Dębicy** wykazano, że pomimo ustawowego obowiązku, wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego, w jednostce tej w ogóle nie prowadzono audytu wewnętrznego. Do czasu kontroli ostatnia, nieskuteczna próba zatrudnienia audytora miała miejsce

²⁴ Starostwa Powiatowe w Dębicy i Jarosławiu.

²⁵ Kontrola w Starostwie Powiatowym w Przeworsku wykazała, że kierownik Referatu Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami (zatrudniona na tym stanowisku od 2010 r.) nie uczestniczyła w żadnym szkoleniu dotyczącym ochrony środowiska. W związku z uwagą zawartą w wystąpieniu pokontrolnym, Starosta Przeworski poinformował, że kierownik będzie uczestniczyć w takich szkoleniach, w tym dotyczących pozwoleń zintegrowanych.

²⁶ Współpracę ze specjalistami z Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Rzeszowie wykazano w kontrolach w Urzędzie Miasta Rzeszowa oraz Starostwa Powiatowego w Jarosławiu.

²⁷ W Urzędzie Miasta Rzeszowa, w ramach Systemu Zarządzania Jakością (SZJ) wdrożonego w roku 2008, opracowano procedurę wydawania decyzji administracyjnych, w tym pozwoleń zintegrowanych. W innych jednostkach elementem kontroli zarządczej, stosowanym w odniesieniu do zadań z zakresu pozwoleń zintegrowanych była przede wszystkim samokontrola wykonywana przez pracowników.

jeszcze w roku 2008, po czym zaniechano działań w tym zakresie. Sytuacja taka miała miejsce, pomimo tego, że w latach 2008–2012 kwoty dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów ujęte w uchwałach budżetowych Powiatu przekraczały próg 40 mln, z czym wiązał się ustawowy obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego.

Od 1 stycznia 2010 r. obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego określa przepis art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*²⁸. Jego niewykonanie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone przepisem art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*²⁹.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w jednostkach szczebla powiatowego, nieprzeprowadzanie kontroli wewnętrznych mogła uzasadniać niewielka liczba wydawanych decyzji, jak i brak skarg. Jednakże w **Urzędzie Marszałkowskim**, z uwagi na skalę realizowanych zadań, jak i ustalenia kontroli NIK, problematyka pozwoleń zintegrowanych wymaga odpowiedniego uwzględnienia w systemie kontroli zarządczej, także poprzez prowadzenie kontroli lub audytu wewnętrznego.

3.2.1.3. Z uwagi na ustawowy podział kompetencji pomiędzy marszałkiem województwa a starostami, w jednostkach objętych kontrolą występowała znaczna dysproporcja w skali realizowanych zadań, co przedstawia [Tablica nr 1](#).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli prowadzona w starostwach powiatowych na tak niewielką skalę działalność w zakresie pozwoleń zintegrowanych potwierdza zasadność założeń projektu nowelizacji ustawy POŚ, zmierzającego do przekazania marszałkom województw kompetencji starostów w zakresie wydawania pozwoleń zintegrowanych. Utrzymywanie właściwości starostów w sprawach pozwoleń zintegrowanych, niepotrzebnie obciąża te organy samorządu terytorialnego.

Większość wydanych przez Starostów decyzji w sprawach pozwoleń zintegrowanych (7 z 13) dotyczyła „istniejących instalacji”, w rozumieniu art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. *o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw*³⁰. W przypadku tych instalacji (cegielni) termin na uzyskanie pozwoleń zintegrowanych, określony przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 września 2003 r. *w sprawie późniejszych terminów do uzyskania pozwolenia zintegrowanego*³¹ upłynął 31 grudnia 2006 r.

²⁸ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

³⁰ Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

³¹ Dz. U. Nr 177 poz. 1736.

Tablica nr 1

Działania w sprawach pozwoleń zintegrowanych w okresie 1.01.2008–31.03.2012

Jednostka	Wydane pozwolenia	z tego dot. cegielni	Zmiany pozwolenia	w tym istotne	Odmowy zmiany	Stwierdzenie wygaśnięcia	Wezwania (art.214)
Urząd Marszałkowski	17	0	134	30	0	7	6
Urząd Miasta Rzeszowa	1	0	1	0	0	0	0
SP Dębica	1	0	1	0	0	2	0
SP Jarosław	2	0	7	2	0	0	0
SP Mielec	0	0	5	2	0	0	0
SP Nisko	1	1	1	1	0	1	0
SP Przeworsk	1	1	1	0	1	0	0
SP Rzeszów	3	3	4	1	0	0	0
SP Stalowa Wola	1	1	3	0	0	0	0
SP Tarnobrzeg	3	3	4	2	0	0	0
Ogółem	30	9	161	38	1	10	6
z tego stopień powiatowy	13	9	27	8	1	3	0
	43,3%	100,0%	16,8%	21,1%	100,0%	30,0%	0,0%

Uwaga: W przypadku SP w Przeworsku odmowa zmiany dotyczyła części wnioskowanych rozwiązań

W kontroli ustalono, że dla 6 istniejących instalacji, Starostowie wydali pozwolenia zintegrowane w roku 2008 (do 1 lipca³²). Terminy wydania pozwoleń zintegrowanych dla tych instalacji wynikały głównie z opieszałego składania wniosków o wydanie takich decyzji przez prowadzących instalacje. Ostatnią decyzję udzielającą pozwolenia zintegrowanego dla istniejącej instalacji wydał Starosta Stalowowolski w dniu 27 lutego 2009 r. Było to związane zakupem tej instalacji przez nowego nabywcę, po okresie w którym nie była ona użytkowana.

W świetle przepisów ustawy POŚ, organy nie miały możliwości zobowiązania prowadzących instalacje do złożenia takiego wniosku lub wydania pozwolenia zintegrowanego z urzędu. Skutecznym mechanizmem mobilizującym prowadzących instalacje do składania wniosków o wydanie pozwoleń zintegrowanych było wydawanie przez PWIOŚ decyzji wstrzymujących – w trybie art. 365 ustawy POŚ – użytkowanie instalacji. Odnośnie istniejących instalacji będących we właściwości skontrolowanych starostów, PWIOŚ wydał pięć takich decyzji. Działania PWIOŚ skutkowały składaniem wniosków przez prowadzących instalacje, a w rezultacie uzyskiwaniem pozwoleń zintegrowanych.

3.2.1.4. Marszałek Województwa, na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej³³, przejął z dniem 1 stycznia 2008 r. od Wojewody Podkarpackiego zadania dotyczące pozwoleń zintegrowanych, w szczególności 4 sprawy o wydanie takich decyzji dla istniejących instalacji. Zatem już w chwili przejęcia zadań przez Marszałka, upłynęły terminy określone przepisami przywołanego wyżej rozporządzenia z dnia 26 września 2003 r. Ostatnie z pozwoleń zintegrowanych dla takich instalacji zostało wydane w dniu 24 grudnia 2008 r. W przypadku istniejących instalacji we właściwości Marszałka, PWIOŚ wydał 3 decyzje wstrzymujące ich użytkowanie, z tego 2 w okresie objętym kontrolą.

Nie było przypadków występowania z roszczeniami względem skontrolowanych organów ochrony środowiska z tytułu niewydania pozwolenia zintegrowanego w terminie.

³² Data ostatniej decyzji Starosty Rzeszowskiego.

³³ Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.

Ponadto, w Wydziale Ochrony Środowiska i Rolnictwa **Urzędu Miasta Rzeszowa** - do czasu poinformowania przez PWIOŚ o wynikach kontroli przeprowadzonej przez ten organ we wrześniu 2009 r. w działającej na terenie Rzeszowa instalacji do uboju drobiu oraz złożenia przez prowadzącego instalację wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego - nie dysponowano wiedzą o parametrach tej instalacji. Kwestii obowiązku uzyskania pozwolenia zintegrowanego nie zweryfikowano (co wskazuje na brak rzetelności) podczas wcześniejszych oględzin (kontroli) instalacji, związanych ze skargami na jej działalność. Jak wyjaśnił dyrektor tego Wydziału: *interwencje dotyczyły konkretnych problemów uciążliwości zapachowych i hałasowych, więc podejmowano działania w celu ich wyeliminowania, a nie analizy całokształtu działalności*.

Wyniki kontroli NIK nie potwierdziły, że przedmiotowa instalacja była „istniejącą instalacją”. W kontroli ustalono jednak, że instalacja ta mogła wymagać pozwolenia zintegrowanego jeszcze wcześniej, niż to wykazał PWIOŚ. Wyniki kontroli PWIOŚ (opierające się na średniej ilości dokonanego uboju) potwierdziły przekroczenie limitu zdolności przerobowej w I półroczu 2009 r. Z kolei, według informacji uzyskanych w trakcie kontroli od Powiatowego Lekarza Weterynarii w Rzeszowie, instalacja osiągnęła zdolność przetwarzania powyżej 50 ton masy ubojowej na dobę – z czym wiązał się obowiązek uzyskania pozwolenia zintegrowanego – już w listopadzie 2008 r.

W związku z brakiem pozwolenia zintegrowanego dla powyższej instalacji, PWIOŚ na podstawie art. 365 ust. 1 ustawy POŚ wstrzymał użytkowanie instalacji. Decyzję w tej sprawie PWIOŚ wydał w dniu 23 grudnia 2009 r. Uwzględniając potrzebę bezpiecznego dla środowiska zakończenia użytkowania instalacji termin wstrzymania użytkowania określono w tej decyzji na dzień 30 maja 2010 r. W związku z powyższym, prowadzący instalację w dniu 15 marca 2010 r., złożył wniosek o udzielenie pozwolenia zintegrowanego. Decyzja Prezydenta Miasta, udzielająca pozwolenia zintegrowanego została wydana w dniu 31 maja 2010 r.

3.2.1.5. Wszyscy Starostowie wydali pozwolenia zintegrowane z zachowaniem przewidzianego w tych przypadkach terminu **6 miesięcy** (art. 209 ust. 2 ustawy POŚ). W niektórych postępowaniach decyzje były wydawane w terminie znacznie krótszym niż 6 miesięcy.

- **Prezydent Miasta Rzeszowa** przeprowadził postępowanie w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego dla instalacji do uboju drobiu w ciągu 2,5 miesiąca. Przeprowadzenie postępowania w czasie o ponad połowę krótszym niż termin ustawowy pozwoliło na wydanie decyzji w terminie zbliżonym z określoną przez PWIOŚ datą wstrzymania użytkowania instalacji.
- Podobnie **Starosta Jarosławski** wydał pozwolenie zintegrowane dla instalacji do wytwarzania paszy 13 sierpnia 2010 r., w sytuacji gdy wniosek został złożony 21 maja 2010 r.

Marszałek Województwa z 17 wydanych pozwoleń zintegrowanych, z opóźnieniem w stosunku do półrocznego terminu określonego art. 209 ust. 2 ustawy POŚ, wydał 2 z 4 decyzji w sprawach istniejących instalacji (z uwagi m.in. na wcześniejszy przebieg postępowań w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim) oraz 6 decyzji dotyczących działalności innych instalacji. Było to spowodowane m.in. brakiem wystarczającej liczby pracowników w początkowym okresie po przejęciu zadań od Wojewody Podkarpackiego oraz skomplikowanym charakterem niektórych postępowań.

3.2.1.6. Decyzje skontrolowanych organów w sprawie zmian pozwoleń zintegrowanych były wydawane terminowo³⁴. W przypadkach decyzji związanych z istotną zmianą instalacji (w rozumieniu art. 3 pkt 7 ustawy POŚ) odbywało się to w terminie określonym w art. 209 ust. 2 ustawy POŚ. Z kolei

³⁴ Kontrolą w tym zakresie objęto wszystkie decyzje wydane przez starostów i Marszałka Województwa oraz próbę 6 decyzji wydanych przez Marszałka Województwa, dotyczących istotnych zmian instalacji.

decyzje dotyczące innych zmian, co do zasady wydawane były z zachowaniem terminów określonych przepisem art. 35 *Kodeksu postępowania administracyjnego* (k.p.a.)³⁵.

- Wyjątek: w **Starostwie Powiatowym w Tarnobrzegu**, w trakcie postępowania w sprawie zmiany decyzji dla jednej z cegielni, Starosta poinformował jedynie, że decyzja nie może być wydana w terminie z uwagi na potrzebę dokonania uzgodnień. Wobec powyższego, niezgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. nie został w związku z tym wyznaczony nowy termin załatwienia sprawy. Powyższego wymogu nie spełniało poinformowanie strony, że decyzja zostanie wydana: „po wyczerpaniu procedury dot. pozwoleń zintegrowanych”.

3.2.1.7. Decyzje udzielające pozwoleń zintegrowanych lub zmieniające takie pozwolenia³⁶ co do zasady były wydawane prawidłowo pod względem formalnym.

Podstawą ich udzielenia były wnioski prowadzących instalacje, które zostały rzetelnie zweryfikowane przez organy³⁷. W 8 z 10 jednostek, strony były zawiadamiane o wszczęciu postępowania. Uchybienia w tym zakresie stwierdzono w 2 jednostkach.

- W **Urzędzie Miasta Rzeszowa** nieprawidłowe – z uwagi na treść art. 28 k.p.a. w związku z art. 185 ust. 1 i 2a ustawy POŚ – było uznanie za stronę postępowania wyłącznie prowadzącego instalację, z pominięciem jej właściciela. Prowadzący instalację dysponował tytułem prawnym do niej na podstawie umowy najmu. We wniosku i wydanej decyzji przewidziano, że pobór wód i odprowadzanie ścieków odbywać się będzie poprzez urządzenia należące do właściciela terenu i instalacji. Wobec powyższego, jako mający interes prawny, właściciel również powinien zostać uznany za stronę postępowania.
- W **Starostwie Powiatowym w Tarnobrzegu** wnioskodawca (prowadzący instalację) nie był zawiadamiany o jego wszczęciu. Obowiązek zawiadomienia stron przez organ o wszczęciu postępowania, określony został w art. 61 § 4 k.p.a. i dotyczy on także sytuacji, gdy w postępowaniu jedną stroną jest wnioskodawca.

Decyzje udzielające pozwoleń zintegrowanych zostały wydane z zachowaniem właściwości organów. Dotyczyły one instalacji wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Stosownie do art. 188 ust. 1 ustawy POŚ, wydawano je na okres nie dłuższy niż 10 lat. Decyzje, co do zasady, zawierały elementy wymagane dla pozwoleń zintegrowanych przepisami art. 188 ust. 2 oraz 211 ustawy POŚ, z uwzględnieniem specyfiki instalacji i ustalały warunki, o których mowa w art. 202 ustawy POŚ. Udzielone pozwolenia zintegrowane uwzględniały wymagania najlepszej dostępnej techniki (BAT), o których mowa w art. 204 i 207 ustawy POŚ. Decyzje, w imieniu organu, były podpisywane przez prawidłowo do tego upoważnionych pracowników starostwa (urzędu). Zawierały one także elementy decyzji administracyjnej, wymagane przepisem art. 107 § 1 k.p.a.

Istotne odstępstwo od wymogów formalnych pozwoleń zintegrowanych wykazała kontrola w Starostwie Powiatowym w Tarnobrzegu.

- W roku 2011 wydano tam pozwolenie zintegrowane z naruszeniem art. 202 ust. 1 i 6 ustawy POŚ, dotyczących określenia warunków poboru wód powierzchniowych lub podziemnych na potrzeby instalacji wymagającej pozwolenia zintegrowanego, na zasadach określonych w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne³⁸, ponieważ kwestie te zostały w udzielonym pozwoleniu zintegrowanym pominięte. W trakcie kontroli było to wyjaśniane tym, że wnioskodawca posiadał w tym zakresie obowiązujące pozwolenie wodnoprawne, o czym poinformował we wniosku. Starosta nie wydał również decyzji stwierdzającej wygaśnięcie pozwolenia wodnoprawnego, które z mocy art. 193 ust. 2 ustawy POŚ traciło ważność. Dopiero w związku z kontrolą dokonano zmiany pozwolenia zintegrowanego, wprowadzając do niego postanowienia dotyczące warunków poboru wód na potrzeby instalacji.

³⁵ W Starostwie Powiatowym w Przeworsku, przy wydawaniu decyzji w sprawie zmiany pozwolenia zintegrowanego dla instalacji do przerobu odpadowej tkanki zwierzęcej i padłych zwierząt, wobec braku możliwości załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., Starosta wyznaczał nowe terminy załatwienia sprawy na podstawie art. 36 § 1 k.p.a.

³⁶ Kontrolą w tym zakresie objęto wszystkie decyzje wydane przez starostów, a w przypadku Marszałka Województwa próbę obejmującą 6 pozwoleń zintegrowanych oraz 6 decyzji dotyczących istotnych zmian instalacji.

³⁷ W razie braków, organy wzywały do uzupełnienia wniosków.

³⁸ Dz. U. z 2012, poz. 145.

W kontrolach 3 jednostek³⁹ wykazano, że w podstawie prawnej pozwoleń zintegrowanych podano jedynie tytuły i dane promulgacyjne aktów prawnych (rozporządzeń), bez wskazywania poszczególnych przepisów, na których opierało się rozstrzygnięcie⁴⁰.

Było to tłumaczone w jednostkach kontrolowanych m.in. charakterem tych aktów prawnych (podnoszono, że są to akty wykonawcze do przywołanych wcześniej ustaw) oraz tym: *aby uniknąć zbytniego formalizmu*.

Najwyższa Izba Kontroli uznaje powyższą praktykę za niewłaściwą. Była ona niezgodna z art. 107 § 1 k.p.a. Podstawą prawną wydania decyzji stanowią bowiem określone przepisy aktów prawnych (także wykonawczych), a nie całe te akty⁴¹.

Stwierdzono również przypadek, w którym w decyzji zmieniającej pozwolenie zintegrowane nie wskazano w podstawie prawnej wszystkich przepisów ustawowych, na których opierało się rozstrzygnięcie⁴². Ponadto, w tej samej decyzji, w pouczeniu o prawie do wniesienia odwołania, błędnie wskazano jako organ odwoławczy Ministra Środowiska, zamiast Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

- Ponadto, w kontroli w **Urzędzie Miasta Rzeszowa** ustalono, że o ile prowadzący instalację do uboju drobiu otrzymał w 2010 r. pozwolenie zintegrowane, to do czasu kontroli nie uzyskał wymaganego w związku z określoną tą decyzją działalnością pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych innych podmiotów⁴³. Organem właściwym do wydania tego pozwolenia, w świetle art. 140 Prawa wodnego, jest Prezydent. Informacje o obowiązku uzyskania pozwolenia zintegrowanego Urząd wymieniał z PWIOŚ jeszcze w roku 2009, informując o tym także prowadzącego instalację. Pomimo tego, do czasu kontroli, do Urzędu nie wpłynął od niego wniosek w tej sprawie. W związku z tym decyzja, w świetle art. 131 ust. 1 Prawa wodnego nie mogła być wydana. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w powyższej sytuacji, w Urzędzie niezasadnie zaniechano działań (w szczególności powiadomienia PWIOŚ), mających na celu doprowadzenie do uregulowania stanu formalnoprawnego w zakresie odprowadzania ścieków przemysłowych do kanalizacji innego podmiotu. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne (zawierające wniosek dotyczący podjęcia działań leżących w kompetencji organu w celu potwierdzenia i realizacji powyższego obowiązku) Prezydent Miasta Rzeszowa poinformował, że do prowadzącego instalację skierowano pismo wzywające do złożenia wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego.

3.2.1.8. W kontrolowanych jednostkach zasadniczo rzetelnie zweryfikowano wniesienie przez prowadzących instalacje, wymaganych opłat – rejestracyjnej oraz skarbowej⁴⁴. Stwierdzono jednak dwa przypadki braku odpowiednich działań w związku z wystąpieniem nadpłaty.

³⁹ Urząd Miasta Rzeszowa, Starostwa Powiatowe w Jarosławiu i Tarnobrzegu.

⁴⁰ Nie oznacza to, że wspomniane decyzje zostały wydane bez podstawy prawnej. Podstawa prawna istniała, lecz nie została prawidłowo wskazana.

⁴¹ Argumentację prawną w tym zakresie przedstawiono na str. 38 Informacji.

⁴² W Urzędzie Miasta Rzeszowa.

⁴³ Tego rodzaju decyzji pozwolenie zintegrowane nie zastępuje. Uzyskania takiego pozwolenia wodnoprawnego wymaga art. 122 ust. 1 pkt 10 Prawa wodnego. Według treści wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego i postanowień wydanej decyzji, prowadzący instalację miał wprowadzać do urządzeń kanalizacyjnych jej właściciela substancje wymienione w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, których wprowadzanie w ściekach przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego (Dz. U. Nr 233, poz. 1988 ze zm.).

⁴⁴ Opłata rejestracyjna dotyczy wyłącznie pozwoleń zintegrowanych lub ich zmiany w związku z istotną zmianą instalacji (art. 210 POŚ). Opłata skarbową jest wymagana za wydanie (zmianę) pozwolenia, stosownie do przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.). Dalszą analizę przepisów dotyczących tych opłat przedstawiono w załączniku nr 3 do Informacji.

- W **Starostwie Powiatowym w Rzeszowie**, do jednego z wniosków o dokonanie zmiany w pozwoleniu zintegrowanym, dołączono dowód wniesienia opłaty skarbowej w kwocie 2.427,50 zł, zamiast – co wynikało z przepisu ust. 46 w związku z ust. 40 części III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej – 1.005,50 zł⁴⁵. Pomimo treści przywołanych przepisów oraz doświadczeń organu (w pozostałych sprawach o wydanie lub zmianę pozwolenia zintegrowanego z okresu objętego kontrolą opłatę skarbową wniesiono we właściwej wysokości), również w tym przypadku została ona w Starostwie uznana za prawidłową. W związku z powyższym, do czasu kontroli nie poinformowano prowadzącego instalację i właściwego organu o powstałej nadpłacie w kwocie 1.422 zł. Nastąpiło to dopiero wskutek wniosku pokontrolnego NIK.
- W kontroli w **Urzędzie Miasta Rzeszowa** ustalono, że organ nie poinformował prowadzącego instalację do spalania paliw, że jego wniosek z 2009 r. o zmianę pozwolenia zintegrowanego nie wymagał, stosownie do art. 210 ust. 3a ustawy POŚ, wniesienia opłaty rejestracyjnej⁴⁶. Dowód wniesienia takiej opłaty w kwocie 2.329,43 zł został załączony do pierwszej wersji wniosku. Skutkiem tego, do czasu kontroli, prowadzący instalację nie wystąpił do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie o zwrot nienależnie wniesionej opłaty rejestracyjnej. Dopiero w trakcie kontroli NIK, Urząd potwierdził pisemnie prowadzącemu instalację, że wydana decyzja nie wymagała opłaty rejestracyjnej.

3.2.1.9. Na podstawie przepisów art. 209 ust. 1 i 211 ust. 4 ustawy POŚ, organy wydające pozwolenia zintegrowane zobowiązane są do przedstawiania ministrowi właściwemu do spraw środowiska odpowiednio: zapisu wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego w wersji elektronicznej na informatycznych nośnikach danych oraz kopii wydanego pozwolenia zintegrowanego i zapisu pozwolenia w wersji elektronicznej. Według brzmienia ww. przepisów, ma to nastąpić „niezwłocznie”. Jest to związane z prowadzeniem, przez tego ministra, rejestru wniosków i wydanych decyzji, na podstawie art. 212 ust. 1 ustawy POŚ.

W obowiązującym stanie prawnym, obowiązki określone przepisami art. 209 ust. 1 i 211 ust. 4 ustawy POŚ w skontrolowanych jednostkach były realizowane w sposób bardzo zróżnicowany, co do czasu i zakresu, gdyż przepisy te budziły wątpliwości interpretacyjne. W szczególności, przepisy nie precyzują czy przekazywany ma być wniosek bezpośrednio po złożeniu czy dopiero wniosek po uzupełnieniach, a pozwolenie – po jego wydaniu, czy dopiero ostateczne. Ponadto, mimo treści art. 192 ustawy POŚ, który stanowi, że: *przepisy o wydawaniu pozwolenia stosuje się odpowiednio w przypadku zmiany jego warunków*, w praktyce nie było jednoznaczne, w jakim zakresie należało przekazywać zapisy wniosków i decyzji w sprawie zmian⁴⁷.

Kontrolowane jednostki przekazywały do Ministra Środowiska zapisy wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz kopie i zapisy wydanych decyzji. W 2 jednostkach (Starostwa Powiatowe w Jarosławiu i w Tarnobrzegu) kopie i zapisy decyzji w sprawie zmian pozwoleń zintegrowanych przekazywano do Ministra Środowiska, wyłącznie gdy były one związane z istotną

⁴⁵ Powyższa różnica wynikała z faktu, że prowadzący instalację obliczył opłatę skarbową jako sumę opłat za zmianę poszczególnych pozwoleń na korzystanie ze środowiska, których treści dotyczyło pozwolenie zintegrowane, zamiast przyjąć kwotę wynikającą z ust. 46 w związku z ust. 40 części III ustawy o opłacie skarbowej. W wyjaśnieniach w tej sprawie, Starosta Rzeszowski kwestionował interpretację, że wysokość opłaty skarbowej za wydanie lub zmianę pozwolenia zintegrowanego określają odpowiednio ust. 40 i 46 części III załącznika do opłaty skarbowej (choć sam uznał ją za prawidłową w innych sprawach), wskazując na treść ust. 45 części III tego załącznika oraz podając m.in., że: dokonano rewizji dotychczasowego poglądu (...) uznano, że skoro jest ona przedstawiona przez stronę, która w ten sposób akceptuje jej wysokość, a z drugiej strony znajduje uzasadnienie w przepisach ustawy o opłacie skarbowej to taką wysokość należy przyjąć (...) organ posiada wątpliwości co do prawidłowości naliczania opłaty zarówno w pierwszy jak i drugi sposób i widzi konieczność wyjaśnienia tej kwestii czy to w ramach doprecyzowania treści ustawy o opłacie skarbowej czy wydania wiążącej wykładni prawnej.

⁴⁶ Ponieważ zmiana przewidywana we wniosku nie dotyczyła istotnej zmiany instalacji.

⁴⁷ Wszystkich wątpliwości nie wyjaśniło również pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska z dnia 20 maja 2010 r. znak DTŚbat-076-32/24174/10/MW w sprawie aktualizacji prowadzonego na podstawie art. 212 ustawy POŚ rejestru wniosków oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych. W piśmie tym m.in. wskazano podstawy prawne przekazania kopii decyzji zmieniającej pozwolenie zintegrowane wraz z zapisem elektronicznym (art. 211 ust. 4 w związku z art. 192 POŚ), nie wskazano jednak, czy należy przekazywać także zapisy wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego.

zmianą instalacji. Decyzji w sprawie zmiany pozwolenia zintegrowanego, niezwiązanej ze zmianą istotną w instalacji, nie przekazał również Starosta Powiatu Dębickiego. W otrzymanych w kontroli wyjaśnieniach wskazywano na nieprecyzyjność przepisów i ich interpretację.

Niezależnie od uchybień i niekonsekwencji w działalności skontrolowanych organów (przykłady poniżej), nieprecyzyjność przepisów, a w związku z tym niejednolita praktyka ich stosowania, może skutkować utrudnieniem w prawidłowym prowadzeniu rejestru przez Ministra.

- *W Urzędzie Miasta Rzeszowa decyzję zmieniającą pozwolenie zintegrowane przekazano przed stwierdzeniem jej ostateczności, a wydane pozwolenie zintegrowane – dopiero po tym fakcie. Równocześnie z przekazaniem pozwolenia zintegrowanego, przekazano zapis uzupełnienia wniosku (z kwietnia), w sytuacji gdy zapis samego wniosku (z marca) przekazano bezpośrednio po jego złożeniu. W przypadku wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego, nie został on przekazany niezwłocznie (mimo, iż powołano się wówczas na art. 209 ustawy POŚ), lecz dopiero po wydaniu decyzji, we wrześniu 2009 r., wraz z kolejnymi uzupełnieniami. W wyjaśnieniach w tej sprawie, wskazano w szczególności na brak precyzyjnego określenia terminu w przepisach art. 209 ust. 1 oraz 211 ust. 4 ustawy POŚ.*
- *W Starostwie Powiatowym w Przeworsku zapis wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego został przekazany po 49 dniach, z uwagi na konieczność uzupełnienia wniosku przez prowadzącego instalację. Zapis i kopię wydanego pozwolenia przekazano niezwłocznie. Z kolei w przypadku decyzji w sprawie zmiany pozwolenia zintegrowanego, do czasu kontroli⁴⁸, z powodu przeoczenia, nie przekazano zapisu wersji elektronicznej decyzji.*
- *W Starostwie Powiatowym w Rzeszowie zapisy wniosków przekazano po 25, 29 i 47 dniach od wpływu wniosku, gdyż przyjęto zasadę przekazywania wniosków kompletnych i uzupełnionych. Z kolei kopie decyzji przekazano w terminach 16, 42 i 70 dni od ich wydania. Tylko w pierwszym przypadku można stwierdzić, że przekazanie kopii decyzji nastąpiło niezwłocznie po stwierdzeniu jej ostateczności – według wyjaśnień, taka miała być zasada przyjęta w Starostwie. Z kolei kopię i zapis decyzji w sprawie zmiany pozwolenia zintegrowanego w związku z istotną zmianą, przekazano ponad dwa miesiące od wydania tej decyzji, a kopie 3 decyzji w sprawie pozostałych zmian – w dacie ich wydania.*

3.2.1.10. Przepisy ustawy POŚ nie przewidują przekazywania kopii wydanego pozwolenia zintegrowanego innym organom, w szczególności wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. W praktyce kontrolowanych organów, wydane pozwolenia zintegrowane były przekazywane także PWIOŚ. W niektórych przypadkach przekazywano je również Marszałkowi Województwa oraz wójtom (burmistrzom) gmin, właściwym ze względu na miejsce położenia instalacji. Praktyka skontrolowanych starostów nie była jednak w tym zakresie jednolita. Organy, które nie przekazywały kopii decyzji organom innym niż Minister Środowiska i PWIOŚ, wskazywały na brak takiego obowiązku w przepisach ustawy POŚ. Skutkiem powyższego, Marszałek Województwa dysponował kopiami pozwoleń zintegrowanych jedynie z części obszaru województwa. Ze względu na ustawowe kompetencje, Marszałek Województwa powinien być zainteresowany otrzymywaniem wszystkich takich decyzji. W szczególności, prowadził on wojewódzką bazę danych o odpadach, o której mowa w art. 37 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁴⁹.

Przekazywanie kopii wydanego pozwolenia zintegrowanego innym organom, zainteresowanym ich otrzymaniem z uwagi na ustawowe kompetencje, w sytuacji braku takiego obowiązku, Najwyższa Izba Kontroli uznaje za dobrą praktykę.

3.2.1.11. Organy zapewniły udział społeczeństwa w postępowaniach, w których było to wymagane, tj. o wydanie pozwolenia zintegrowanego lub o zmianę takiego pozwolenia w związku z istotną zmianą instalacji. W szczególności, podawano do publicznej wiadomości informacje o możliwości składania w postępowaniu uwag i wniosków. Dotyczyło to także tych jednostek kontrolowanych,

⁴⁸ W trakcie kontroli, zapis wersji elektronicznej został przekazany Ministrowi Środowiska.

⁴⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

w których stwierdzono brak publicznie dostępnego wykazu danych o środowisku⁵⁰ czy też niepodanie do publicznej wiadomości informacji o wydanych decyzjach⁵¹.

Zawarty w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/09/112 do Marszałka Województwa wniosek dotyczący zapewnienia publikowania informacji o projektach dokumentów dotyczących środowiska w sposób umożliwiający powszechny udział społeczeństwa w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska oraz podawania informacji w terminach zapewniających 21 dniowy termin na złożenie uwag i wniosków – w zakresie pozwoleń zintegrowanych – został zrealizowany⁵².

3.2.2. Przeprowadzanie analiz i kontroli

3.2.2.1. W trakcie okresu objętego kontrolą, w związku z upływem czasu od wydania pierwszych pozwoleń zintegrowanych, zakończeniem udzielania takich pozwoleń dla istniejących instalacji oraz stosunkowo niewielką liczbą nowych wniosków, stopniowo znaczenia nabierała realizacja zadań organów związanych z funkcjonowaniem na ich obszarze instalacji objętych takimi decyzjami. W szczególności dotyczy to przeprowadzania analiz wydanych pozwoleń i kontroli związanych z funkcjonowaniem nimi objętych instalacji. W porównaniu do przepisów w sprawie wydawania pozwoleń zintegrowanych, regulacje ustawowe w tym zakresie są znacznie bardziej ogólnikowe.

3.2.2.2. W kontroli ustalono, że nie wszystkie organy dokonywały obowiązkowych analiz pozwoleń zintegrowanych, o których mowa w art. 216 ust. 1 ustawy POŚ, w związku z upływem 5 lat od wydania danej decyzji. Analizy takie przeprowadzili terminowo Marszałek Województwa⁵³, Prezydent Miasta Rzeszowa oraz czterech starostów. W trzech starostwach, mimo upływu powyższego terminu, analiz do czasu kontroli nie przeprowadzono⁵⁴. W jednym starostwie, do czasu kontroli, nie upłynął termin do wykonania analizy dla żadnej z instalacji objętej pozwoleniem zintegrowanym.

W jednostkach, w których nie przeprowadzono wymaganych analiz, było to wyjaśniane m.in. prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawie zmiany pozwolenia zintegrowanego, w ramach których dokonywano przeglądu dokumentacji.

Takie stanowisko nie jest zasadne. Z procedurą analizy pozwolenia zintegrowanego nie można utożsamiać postępowań w sprawie zmiany takiej decyzji. Z treści art. 216 ustawy POŚ wynika, że jest to odrębna od postępowania administracyjnego czynność organu ochrony środowiska, której inne działania nie mogą zastąpić. Analiza ta powinna dotyczyć wszechstronnego zbadania całokształtu udzielonego pozwolenia, jak i sposobu jego wykonywania, a nie tylko w zakresie związanym z planowaną zmianą.

Dobłą praktyką, stwierdzoną w kontroli Urzędu Miasta Rzeszowa, w związku z przeprowadzaniem analizy, było nie tylko wystąpienie do PWIOŚ o wyniki kontroli, ale także ścisła współpraca z prowadzącym instalację. Udostępnił on w tym celu nawet własne opracowanie dotyczące funkcjonowania instalacji.

⁵⁰ Starostwa Powiatowe w Stalowej Woli i Tarnobrzegu.

⁵¹ Starostwo Powiatowe w Rzeszowie.

⁵² Był to jedyny wniosek pokontrolny z kontroli P/09/112 dotyczący jednostek objętych niniejszą kontrolą. Z kolei w ramach kontroli P/07/117 skontrolowano Starostwo Powiatowe w Mielcu - wniosków pokontrolnych nie sformułowano.

⁵³ Szczegółowej kontroli poddano próbę 12 z 43 przeprowadzonych w Urzędzie Marszałkowskim analiz pozwoleń zintegrowanych.

⁵⁴ Starostwa Powiatowe w Nisku, Przeworsku oraz – dla instalacji dotyczącej gospodarki odpadami – w Rzeszowie.

Wyniki przeprowadzonych analiz zostały udokumentowane. W wyniku przeprowadzonych analiz w szczególności:

- w Urzędzie Marszałkowskim – w zbadanych w kontroli analizach 12 decyzji (z 43 przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą) w pięciu przypadkach wykazano konieczność zmiany pozwolenia zintegrowanego, a w jednym wszczęto postępowanie w sprawie cofnięcia pozwolenia;
- w Starostwie Powiatowym w Jarosławiu – stwierdzono konieczność zmian dwóch decyzji, o czym poinformowano prowadzących instalacje, którzy w związku z tym złożyli wnioski, na podstawie których dokonano zmian w tych decyzjach.

Odnosnie jednej z tych instalacji, Starosta Jarosławski już wcześniej uzyskał informację o zmianie źródeł emisji. Pomimo tego i wbrew dyspozycji art. 214 ust 2 ustawy POŚ, Starosta nie zobowiązał wówczas prowadzącego instalację do złożenia wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego⁵⁵. Było to związane z otrzymaniem od prowadzącego instalację informacji o opracowaniu takiego wniosku.

Z kolei Marszałek Województwa, na podstawie powyższego przepisu, w okresie objętym kontrolą zobowiązał do złożenia wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego sześć razy, każdorazowo z zachowaniem 30 dniowego terminu⁵⁶.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w Urzędzie Marszałkowskim niezasadnie odstąpiono, po roku 2011, od formy decyzji administracyjnej takiego zobowiązania. Wprawdzie w przepisie art. 214 ust. 2 ustawy POŚ nie wskazano wyraźnie takiej formy, ale skoro rozstrzygnięcie sprawy spełnia kryteria definicji decyzji administracyjnej, to sprawa powinna być załatwiana w takiej formie⁵⁷.

W związku z uwagą sformułowaną w tej sprawie w wystąpieniu pokontrolnym, w odpowiedzi na nie zawarto informację, że od dnia zakończenia kontroli zobowiązanie do złożenia wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego jest wydawane w formie decyzji administracyjnej.

3.2.2.3. W żadnej z kontrolowanych jednostek nie planowano przeprowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, w zakresie objętym właściwością tych organów, dotyczących prowadzących instalacje na podstawie pozwoleń zintegrowanych. Organy nie prowadziły takich kontroli, z wyjątkiem Prezydenta Miasta Rzeszowa, który kontrolował działalność instalacji do uboju drobiu, w związku z otrzymywanymi skargami.

Kompetencję do przeprowadzania takich kontroli określa art. 379 ust. 1 ustawy POŚ. Przepis ten skonstruowany został w kategorii obowiązku. Jednakże, w ustawie ani aktach wykonawczych nie wskazano przesłanek do podjęcia kontroli oraz – w odróżnieniu od analiz pozwoleń zintegrowanych – terminów ich wykonywania.

W otrzymanych w kontroli wyjaśnieniach, jako przyczyny nieprzeprowadzania powyższych kontroli, wskazywano:

- brak potrzeby przeprowadzania takich kontroli – z uwagi na niewielką liczbę instalacji we właściwości organu, niewystępowanie sygnałów o nieprawidłowościach w ich funkcjonowaniu oraz otrzymywanie wystarczających informacji od PWIOŚ;

⁵⁵ W przypadku jednostek stopnia powiatowego, był to jedyny wykazany w kontroli przypadek, w którym zaistniała potrzeba zobowiązania prowadzącego instalację do złożenia wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego.

⁵⁶ Łącznie zobowiązano pięciu prowadzących instalacje – jednego dwukrotnie, w roku 2008 i 2010.

⁵⁷ W piśmiennictwie prawniczym (K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX, 2011, wyd. III [stan prawny na dzień 1 czerwca 2011 r.] *Komentarz do art. 214*, M. Górski w: M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Warszawa 2011, str. 841) podnosi się, że tego rodzaju zobowiązanie musi przybrać formę decyzji administracyjnej z uwagi na to, że jest to przejaw władczego działania organów administracji.

- brak możliwości – wobec niedysponowania odpowiednim sprzętem (aparaturą pomiarową, laboratorium) lub odpowiednio przygotowanymi pracownikami.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega istotność powyższych argumentów. W kontroli stwierdzono jednak sytuacje, w których zaniechanie przez organy kontroli instalacji skutkowało brakiem odpowiedniej wiedzy odnośnie przestrzegania warunków wydanych pozwoleń. W przypadku **Starostw w Przeworsku i Jarosławiu** zakres naruszeń warunków prowadzenia instalacji, określonych pozwoleniami zintegrowanymi (stwierdzonych przez PWIOŚ) których dopuścili się prowadzący instalację, wskazywał, w ocenie NIK, na konieczność skorzystania przez Starostów z uprawnień kontrolnych. Z kolei w **Starostwie w Tarnobrzegu**, w związku z wynikami kontroli PWIOŚ, niezasadnie ograniczono się do przyjęcia zapewnień przedsiębiorców o podejmowaniu działań naprawczych, zamiast je zweryfikować poprzez własną kontrolę.

Z kolei w przypadku Marszałka Województwa, na potrzebę podejmowania kontroli przez ten organ, wskazuje liczba i znaczenie instalacji objętych pozwoleniami zintegrowanymi w jego właściwości.

3.2.2.4. W okresie objętym kontrolą organy współpracowały z PWIOŚ w zakresie funkcjonowania instalacji objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Przykładowo, pracownicy kontrolowanych jednostek, mieli stały kontrakt z pracownikami inspekcji ochrony środowiska, uczestniczyli też w oględzinach instalacji, rozprawach administracyjnych czy spotkaniach z przedstawicielami prowadzących instalację.

3.2.2.5. Działalność związana z funkcjonowaniem instalacji wymagających pozwoleń zintegrowanych nie była (poza jednym wyjątkiem) w okresie objętym kontrolą przedmiotem skarg obywateli lub interwencji parlamentarzystów.

Wyjątek ten dotyczył instalacji do uboju drobiu, prowadzonej w Rzeszowie, na działalność której skarżyli się mieszkańcy z jej sąsiedztwa. Skargi na uciążliwość hałasową i zapachową tej instalacji wpływały zarówno przed uzyskaniem pozwolenia zintegrowanego, jak i po jego wydaniu. Pracownicy Urzędu Miasta reagowali na powyższe sygnały, podejmując działania w celu ich zweryfikowania i wyeliminowania⁵⁸. Doprowadziły one, we współpracy z PWIOŚ, zarówno do uregulowania kwestii uzyskania pozwolenia zintegrowanego (w wyniku kontroli inspekcji ochrony środowiska), jak i wprowadzania przez prowadzącego instalację rozwiązań ograniczających uciążliwości.

Nie ustrzeżono się jednak przy tym naruszeń procedury załatwienia skarg, przewidzianej przepisami k.p.a. Polegały one na:

- niezawiadomieniu, w trybie art. 237 i 238 k.p.a. osoby, która wniosła skargę (ustnie do protokołu) o sposobie jej załatwienia,
- zawiadomieniu skarżącego dopiero w odpowiedzi na jego drugie pismo i to po upływie terminu określonego przepisem art. 237 § 1 k.p.a.

3.2.2.6. W przypadku wydawania decyzji w sprawie wygaśnięcia pozwoleń zintegrowanych, organy wykazały zaistnienie przesłanek ustawowych do takiego rozstrzygnięcia.

Oprócz jednego przypadku, kontrola nie wykazała przypadków zaniechania wydania decyzji w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia pozwolenia zintegrowanego.

- **Starosta Jarosławski**, wbrew dyspozycji art. 193 ust. 1 pkt 5 ustawy POŚ, nie stwierdził w drodze decyzji wygaśnięcia pozwolenia zintegrowanego dotyczącego cegielni, w sytuacji gdy prowadzący instalację nie prowadził działalności przez 2 lata i 2 miesiące. Powyższy przepis określa, że pozwolenie zintegrowane wygasa, jeżeli prowadzący instalację

⁵⁸ Jak to przedstawiono na str. 19 Informacji, podczas tych kontroli nie weryfikowano parametrów instalacji pod względem wymogu uzyskania pozwolenia zintegrowanego.

nie prowadził działalności przez dwa lata. Ponadto, Starosta nie reagował na bieżąco wobec prowadzącego powyższą instalację (cegielnię) w przypadku nieprzekazywania lub nieterminowego przekazywania wyników pomiarów wielkości emisji zanieczyszczeń do powietrza, jak i innych naruszeń nałożonych na niego obowiązków.

3.2.2.7. W skontrolowanych jednostkach nie stwierdzono przypadku, w którym organ – w sytuacji wymagającej wydania pozwolenia zintegrowanego – wydał inną decyzję, dotyczącą korzystania ze środowiska.

Dobre praktyki

W toku kontroli zidentyfikowano działania i rozwiązania, sprzyjające skutecznej i efektywnej realizacji zadań z zakresu pozwoleń zintegrowanych, polegające na:

1. powoływaniu zespołów do opracowania projektów pozwoleń zintegrowanych, pracujących pod kierownictwem koordynatora;
2. konsultowaniu treści pozwoleń zintegrowanych ze specjalistami z Inspekcji Ochrony Środowiska;
3. przekazywaniu wydanych decyzji – pomimo braku takiego ustawowego obowiązku – do wiadomości innych zainteresowanych organów, w szczególności PWIOŚ;
4. występowaniu do PWIOŚ o materiały potrzebne do przeprowadzenia analizy wydanego pozwolenia zintegrowanego;
5. ścisłej współpracy z prowadzącym instalację przy przeprowadzeniu takiej analizy, w tym wykorzystywaniu udostępnionych przez niego materiałów;
6. wydawaniu pozwoleń zintegrowanych w terminie znacznie krótszym niż 6 miesięcy,

które Najwyższa Izba Kontroli uznaje za dobre praktyki, zasługujące na rozpowszechnienie.

Wnioski i ich realizacja

W wystąpieniach pokontrolnych do 9 kierowników skontrolowanych jednostek⁵⁹ zawarto od 1 do 3 wniosków. Do Marszałka Województwa Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

- 1) zapewnienie zachowania terminów ustawowych przy wydawaniu pozwoleń zintegrowanych;
- 2) planowanie i przeprowadzanie, z uwzględnieniem możliwości organizacyjnych i kadrowych Urzędu, kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością Marszałka, wynikającym z udzielonych pozwoleń zintegrowanych;
- 3) rozważenie wprowadzenia do planu kontroli wewnętrznej lub audytu wewnętrznego na rok 2013, sprawdzenia prawidłowości realizacji zadań z zakresu pozwoleń zintegrowanych.

W odpowiedzi Marszałka Województwa podano m.in. że:

- ad 1) dołożone zostaną starania celem zachowania terminów ustawowych, przy czym zwrócono uwagę na skomplikowanie, a tym samym pracochłonność postępowań, co jak podano: *sporadycznie może niekorzystnie wpłynąć na ich terminowość.*
- ad 2) planowane będą 1-2 kontrole w roku, co uzasadniono: *skromnymi możliwościami kadrowymi i organizacyjnymi oraz systematycznie przeprowadzanymi przeglądami pozwoleń zintegrowanych.*
- ad 3) Biuro Audytu Wewnętrznego wprowadzi do planu audytu na rok 2013 zadanie dotyczące prawidłowości zadań z zakresu pozwoleń zintegrowanych w formie czynności sprawdzających.

Po kontroli w Urzędzie Miasta Rzeszowa sformułowano wnioski dotyczące:

⁵⁹ Żadnego wniosku nie sformułowano w wystąpieniu pokontrolnym do Starosty Mieleckiego.

1. podjęcia działań leżących w kompetencji Prezydenta w celu potwierdzenia i realizacji obowiązku uregulowania uzyskania pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków przemysłowych z instalacji do uboju drobiu, objętej udzielonym pozwoleniem zintegrowanym;
2. wprowadzenia rozwiązań zmierzających do zapewnienia pełnej formalnej poprawności wydawanych decyzji w sprawach pozwoleń zintegrowanych oraz udziału w postępowaniu wszystkich stron;
3. zapewnienia prawidłowego rozpatrywania skarg z zakresu pozwoleń zintegrowanych.

W odpowiedzi Prezydent Miasta Rzeszowa poinformował o przyjęciu wniosków do realizacji, a w szczególności, o tym, że skierował pismo wzywające do złożenia wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, a także (pomimo wątpliwości co do podstaw prawnych) będzie podejmował działania mające na celu wyegzekwowania obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

W przypadku Starosty Dębickiego wnioskowano o niezwłoczne podjęcie działań mających na celu prowadzenie audytu wewnętrznego. W odpowiedzi Starosta podał, że w komórce audytu wewnętrznego został zatrudniony pracownik na ½ etatu, na stanowisku podinspektora.

Do pozostałych starostów zawarto wnioski dotyczące m.in.

- podjęcia odpowiednich działań (rozwiązań), zmierzających do prawidłowej realizacji zadań z zakresu pozwoleń zintegrowanych;
- podejmowania odpowiednich działań w sytuacji niewykonania przez prowadzącego instalację nałożonych na niego obowiązków lub zaistnienia okoliczności skutkujących koniecznością dokonania zmiany lub stwierdzenia wygaśnięcia pozwolenia;
- prowadzenia publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku;
- powiadomienia prowadzącego instalację i właściwego organu o zaistniałej nadpłacie w opłacie skarbowej;
- przeprowadzenia analizy pozwolenia zintegrowanego;
- przeprowadzenia kontroli działalności objętej pozwoleniami zintegrowanymi⁶⁰.

3.3 Informacje pozyskane w związku z kontrolą

W czterech kontrolach, na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, występowano łącznie 8 razy o udzielenie informacji do jednostek niekontrolowanych lub wyjaśnień do pracowników takich jednostek. W szczególności, występowano o udzielenie informacji do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Rzeszowie oraz do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie.

⁶⁰ Wnioski takie były formułowane tylko w sytuacjach gdy z całokształtu ustaleń wynikało, że podjęcie kontroli przez Starostę jest uzasadnione. W pozostałych wystąpieniach pokontrolnych zawarto jedynie oceny lub uwagi, dotyczącego powyższego obowiązku.

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2008 r., co było związane z przejęciem z tym dniem dotychczasowych zadań Wojewody Podkarpackiego przez Marszałka Województwa. Jednocześnie tak rozpoczynający się okres zapewniał kontynuację, na terenie województwa, badań kontrolnych przeprowadzonych w ogólnokrajowej kontroli P/07/117. Okres objęty kontrolą kończył się 31 marca 2012 r., tak aby kontrolą objąć dane możliwie najbardziej aktualne, lecz dotyczące spraw zakończonych i rozstrzygniętych przed jej rozpoczęciem.

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie, 8 Starostwach Powiatowych i jednym Urzędzie Miasta na prawach powiatu. Jednostki stopnia powiatowego wybrano spośród starostw (urzędów miast) z terenu województwa, w których wydawane były decyzje w sprawach pozwoleń zintegrowanych. Wybierając podmioty do kontroli uwzględniono rodzaje instalacji, liczbę wydanych decyzji – w tym także, z uwagi na zadania dotyczące analiz i kontroli – przed rozpoczęciem okresu objętego kontrolą, uzyskane od PWIOŚ informacje o działalności starostów w związku z wydaną decyzją, jak również wcześniejsze przeprowadzanie kontroli przez Delegaturę NIK w Rzeszowie w takich jednostkach.

W kontroli nie współpracowano z innymi organami kontroli, rewizji i inspekcji w trybie art. 12 ustawy o NIK. Nie korzystano również z pomocy biegłych i specjalistów.

4.2 Przebieg kontroli

Przygotowanie kontroli

Kontrolę przygotowano w szczególności na podstawie wyników wcześniejszych kontroli⁶¹, a także informacji pozyskanych od Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie.

Postępowanie kontrolne

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 9 maja do 27 września 2012 r. Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników jednostek kontrolowanych bez zastrzeżeń.

Wystąpienia pokontrolne skierowano do wszystkich kierowników jednostek kontrolowanych, którzy nie wnosili zastrzeżeń w sprawie zawartych w tych wystąpieniach ocen, uwag lub wniosków.

Wnioski o zmianę przepisów prawa

W związku z ustaleniami kontroli, w niniejszej informacji Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Ministra Środowiska o podjęcie działań mających na celu zmianę przepisów prawa w zakresie:

1) wyszczególnienia w ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.), stawki opłaty skarbowej za wydanie pozwolenia zintegrowanego i jego zmianę.

Uzasadnieniem powyższego wniosku jest zaistniała w kontroli wątpliwość co do interpretacji przepisów ustawy o opłacie skarbowej w przypadku wydawania (zmiany) pozwoleń zintegrowanych. Wprawdzie w większości skontrolowanych jednostek postępowano zgodnie ze stanowiskiem zawartym w piśmie Ministerstwa Środowiska oraz Ministerstwa Finansów z dnia 12 lipca 2007 r. znak PL 606/07, ale tak istotna kwestia powinna zostać jednoznacznie uregulowana w przepisach.

⁶¹ Wymienionych na str. 6 Informacji.

Wobec powyższego, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę wymienienia w załączniku do ustawy o opłacie skarbowej stawek za wydanie (zmianę) pozwolenia zintegrowanego. Byłoby to tym bardziej zasadne, że wobec wzrastającej, w wyniku wdrażania Dyrektywy IED rangi pozwoleń zintegrowanych, wskazane jest wyeliminowanie jakiegokolwiek niejasności w sprawie opłat z tytułu wydania takich decyzji.

2) doprecyzowania ustawowych terminów na przekazanie zapisu wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz kopii takich pozwoleń zawartych odpowiednio w art. 209 ust. 1 oraz 211 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.), najlepiej poprzez określenie maksymalnej liczby dni na dokonanie tych czynności oraz jednoznaczne wskazanie, w jakim momencie należy przekazywać powyższe materiały.

Wniosek wynika z ustaleń dotyczących realizacji przez organy powyższych obowiązków i ich problemów z interpretacją wskazanych przepisów. Przepisy nie precyzują w którym momencie istnieje obowiązek przekazania zapisu wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz kopii wydanego pozwolenia. W obowiązującym stanie prawnym, występowała bardzo zróżnicowana praktyka co do czasu i zakresu przekazywania przez organy przedmiotowych materiałów. Taka sytuacja nie ułatwia zapewne realizacji zadań Ministra Środowiska, związanych z prowadzeniem rejestru wniosku oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych.

Działania podjęte po zakończeniu kontroli

W związku z kontrolą skierowano zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie, dotyczące zaniechania przez Starostę Dębickiego prowadzenia audytu wewnętrznego wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego. W związku z tym zawiadomieniem, Rzecznik poinformował, że skierował wniosek o ukaranie.

Realizacja wniosków

Według stanu na dzień 30 listopada 2012 r. spośród **18** wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, 4 zostały zrealizowane, a 14 było w trakcie realizacji.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły:

3.751,43 zł - Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – *Kwoty nienależnie uzyskane*

3.751,43 zł – Korzyści finansowe – *Oszczędności i pożytki finansowe innych podmiotów.*

Szczegółowy opis ustaleń zawarto na stronach 21–22 Informacji.

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów i ocen skontrolowanej działalności

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika	Stanowisko	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Urząd Marszałkowski	Mirosław Karapyta poprzednio Zygmunt Cholewiński	Marszałek Województwa Podkarpackiego	Pozytywna mimo stwierdzonych uchybień
2.	Urząd Miasta Rzeszowa	Tadeusz Ferenc	Prezydent Miasta Rzeszowa	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.	Starostwo Powiatowe w Dębicy	Władysław Bielawa	Starosta Powiatu Dębickiego	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
4.	Starostwo Powiatowe w Jarosławiu	Jerzy Batycki poprzednio Tadeusz Chrzan	Starosta Jarosławski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
5.	Starostwo Powiatowe w Mielcu	Andrzej Chrabąszcz	Starosta Powiatu Mieleckiego	Pozytywna mimo stwierdzonych uchybień
6.	Starostwo Powiatowe w Nisku	Gabriel Walińko poprzednio Władysław Pracoń	Starosta Nizański	Pozytywna mimo stwierdzonych uchybień
7.	Starostwo Powiatowe w Przeworsku	Zbigniew Kiszka	Starosta Przeworski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
8.	Starostwo Powiatowe w Rzeszowie	Józef Jodłowski	Starosta Rzeszowski	Pozytywna mimo stwierdzonych uchybień
9.	Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli	Robert Fila poprzednio Wiesław Siembida	Starosta Stalowowski	Pozytywna mimo stwierdzonych uchybień
10.	Starostwo Powiatowe w Tarnobrzegu	Krzysztof Pitra poprzednio Mirosław Pluta Wacław Wróbel	Starosta Powiatu Tarnobrzckiego	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Z powyższych jednostek Urząd Marszałkowski był wcześniej kontrolowany w trakcie kontroli P/09/112, a Starostwo Powiatowe w Mielcu – w kontroli P/07/117.

5.2. Zestawienie instalacji

Zestawienie instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego na terenie województwa podkarpackiego – stan na 31.07.2012 r.										
Pkt	Opis	Rodzaj instalacji – wg terminologii z załącznika do rozporządzenia z 26.07.2002	Liczba instalacji objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego	Liczba instalacji, które posiadają pozwolenie zintegrowane z tego we właściwości			Liczba instalacji z pozwoleniem zintegrowanym wydanym po 01.01.2008 r. z tego we właściwości			
				Ogółem	Marszałka	Starostów	Ogółem	Marszałka	Starostów	
			169	169	94	75	27	14	13	
1.		W przemyśle energetycznym do spalania paliw o mocy nominalnej ponad 50 MWt	18	18	8	10	1	0	1	
2.		W hutnictwie i przemyśle metalurgicznym:	28	28	28	0	6	6	0	
2.1.		do prażenia lub spiekania rud metali, w tym rudy siarczkowej	0	0	0	0	0	0	0	
2.2.		do pierwotnego lub wtórnego wytopu surowców żelaza lub stali surowej, w tym do ciągłego odlewania stali, o zdolności produkcyjnej ponad 2,5 tony wytopu na godzinę	1	1	1	0	0	0	0	
2.3.		do obróbki metali żelaznych	4	4	4	0	0	0	0	
2.4.		poprzez walcowanie na gorąco, o zdolności produkcyjnej ponad 20 ton stali surowej na godzinę	2	2	2	0	1	1	0	
2.5.		kuźnie z młotami o energii przekraczającej 50 KJ na młot, gdzie stosowana łączna moc cieplna przekracza 20 MW	1	1	1	0	0	0	0	
2.6.		do nakładania powłok metalicznych z wsadem ponad 2 tony stali surowej na godzinę	9	9	9	0	4	4	0	
2.7.		do odlewania metali żelaznych, o zdolności produkcyjnej ponad 20 ton wytopu na dobę	11	11	11	0	1	1	0	
3.		W przemyśle mineralnym	53	53	1	52	10	0	10	
3.1.		do produkcji klinkieru cementowego w piecach obrotowych o zdolności produkcyjnej ponad 500 ton na dobę lub wapna w piecach o zdolności produkcyjnej ponad 50 ton na dobę	1	1	0	1	0	0	0	

Zestawienie instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego na terenie województwa podkarpackiego – stan na 31.07.2012 r.									
Rodzaj instalacji – wg terminologii z załącznika do rozporządzenia z 26.07.2002		Liczba instalacji objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego		Liczba instalacji, które posiadają pozwolenie zintegrowane			Liczba instalacji z pozwoleniem zintegrowanym wydanym po 01.01.2008 r.		
Pkt	Opis			Ogółem	z tego we właściwości		Ogółem	z tego we właściwości	
					Marszałka	Starostów		Marszałka	Starostów
3.2.	do przetwarzania azbestu lub do wytwarzania lub przetwarzania produktów zawierających azbest	0	0	0	0	0	0	0	0
3.3.	do produkcji szkła, w tym włókna szklanego, o zdolności produkcyjnej ponad 20 ton wytopu na dobę	5	5	5	0	5	0	0	0
3.4.	do wytopienia substancji mineralnych, w tym produkcji włókien mineralnych, o zdolności produkcyjnej ponad 20 ton wytopu na dobę	0	0	0	0	0	0	0	0
3.5.	do produkcji wyrobów ceramicznych za pomocą wypalania, o zdolności produkcyjnej ponad 75 ton na dobę lub o pojemności pieca przekraczającej 4 m3 i gęstości ponad 300 kg wyrobu na m3 pieca	47	47	47	1	46	10	0	10
3.6.	piece koksownicze	0	0	0	0	0	0	0	0
4.	W przemyśle chemicznym:	32	32	32	32	0	4	4	0
4.1.	do wytwarzania, przy zastosowaniu procesów chemicznych, podstawowych produktów lub półproduktów chemii organicznej	20	20	20	20	0	3	3	0
4.2.	do wytwarzania, przy zastosowaniu procesów chemicznych, podstawowych produktów lub półproduktów chemii nieorganicznej	5	5	5	5	0	0	0	0
4.3.	do wytwarzania, przy zastosowaniu procesów chemicznych, nawozów sztucznych na bazie fosforu, azotu lub potasu	1	1	1	1	0	0	0	0
4.4.	do wytwarzania, przy zastosowaniu procesów chemicznych, środków ochrony roślin lub produktów biobójczych	2	2	2	2	0	0	0	0

Zestawienie instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego na terenie województwa podkarpackiego – stan na 31.07.2012 r.									
Rodzaj instalacji – wg terminologii z załącznika do rozporządzenia z 26.07.2002		Liczba instalacji objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego		Liczba instalacji, które posiadają pozwolenie zintegrowane			Liczba instalacji z pozwoleniem zintegrowanym wydanym po 01.01.2008 r.		
Pkt	Opis			Ogółem	z tego we właściwości		Ogółem	z tego we właściwości	
					Marszałka	Starostów		Marszałka	Starostów
4.5.	do wytwarzania, przy zastosowaniu procesów chemicznych lub biologicznych, podstawowych produktów farmaceutycznych	1		1	1	0	0	0	0
4.6.	do wytwarzania, przy zastosowaniu procesów chemicznych, materiałów wybuchowych	0		0	0	0	0	0	0
4.7.	do rafinacji ropy naftowej lub gazu	3		3	3	0	1	1	0
4.8.	do zgazowania lub upłynniania węgla lub łupka bitumicznego	0		0	0	0	0	0	0
5.	W gospodarce odpadami:	20		20	20	0	4	4	0
5.1.	do odzysku lub unieszkodliwiania, z wyjątkiem składowania, odpadów niebezpiecznych, o zdolności przetwarzania ponad 10 ton na dobę	6		6	6	0	1	1	0
5.2.	do termicznego przekształcania odpadów komunalnych, o zdolności przetwarzania ponad 3 tony na godzinę	0		0	0	0	0	0	0
5.3.	do unieszkodliwiania, z wyjątkiem składowania, odpadów innych niż niebezpieczne, o zdolności przetwarzania ponad 50 ton na dobę	0		0	0	0	0	0	0
5.4.	do składowania odpadów, z wyłączeniem odpadów obojętnych, o zdolności przyjmowania ponad 10 ton odpadów na dobę lub o całkowitej pojemności ponad 25.000 ton	14		14	14	0	3	3	0

Zestawienie instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego na terenie województwa podkarpackiego – stan na 31.07.2012 r.									
Rodzaj instalacji – wg terminologii z załącznika do rozporządzenia z 26.07.2002		Liczba instalacji objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego		Liczba instalacji, które posiadają pozwolenie zintegrowane			Liczba instalacji z pozwoleniem zintegrowanym wydanym po 01.01.2008 r.		
Pkt	Opis			Ogółem	z tego we właściwości		Ogółem	z tego we właściwości	
					Marszałka	Starostów		Marszałka	Starostów
6.	Inne:	18	18	18	5	13	2	0	2
6.1.	do produkcji: a) masy włóknistej z drewna lub innych materiałów włóknistych, b) papieru lub tektury, o zdolności produkcyjnej ponad 20 ton na dobę	0	0	0	0	0	0	0	0
6.2.	do czyszczenia, odtłuszczania lub farbowania włókien lub materiałów włókienniczych, o zdolności produkcyjnej ponad 10 ton wyrobów gotowych na dobę	0	0	0	0	0	0	0	0
6.3.	garbowania lub uszlachetniania skór, o zdolności produkcyjnej ponad 12 ton wyrobów gotowych na dobę	0	0	0	0	0	0	0	0
6.4.	do uboju zwierząt, o zdolności przetwarzania ponad 50 ton masy ubojowej na dobę	2	2	2	0	2	1	0	1
6.5.	do produkcji lub przetwórstwa produktów spożywczych: - z surowych produktów pochodzenia zwierzęcego (oprócz mleka), o zdolności produkcyjnej ponad 75 ton wyrobów gotowych na dobę, - z surowych produktów roślinnych o zdolności produkcyjnej ponad 300 ton wyrobów gotowych na dobę	6	6	6	0	6	1	0	1
6.6.	do produkcji mleka lub wyrobów mleczarskich, o zdolności przetwarzania ponad 200 ton mleka na dobę	0	0	0	0	0	0	0	0
6.7.	do unieszkodliwiania lub odzysku padłych lub ubitych zwierząt lub odpadowej tkanki zwierzęcej, o zdolności przetwarzania ponad 10 ton na dobę	2	2	2	0	2	0	0	0

Zestawienie instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego na terenie województwa podkarpackiego – stan na 31.07.2012 r.									
Rodzaj instalacji – wg terminologii z załącznika do rozporządzenia z 26.07.2002		Liczba instalacji objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego		Liczba instalacji, które posiadają pozwolenie zintegrowane			Liczba instalacji z pozwoleniem zintegrowanym wydanym po 01.01.2008 r.		
Pkt	Opis			Ogółem	z tego we właściwości		Ogółem	z tego we właściwości	
					Marszałka	Starostów		Marszałka	Starostów
6.8.a	do chowu lub hodowli drobiu o więcej niż 40.000 stanowisk	4		4	1	3	0	0	0
6.8. b c	do chowu lub hodowli świń o więcej niż: - 2.000 stanowisk dla świń o wadze ponad 30 kg, - 750 stanowisk dla macior,	2		2	2	0	0	0	0
6.9.	do powierzchniowej obróbki substancji, przedmiotów lub produktów z wykorzystaniem rozpuszczalników organicznych o zużyciu rozpuszczalnika ponad 150 kg na godzinę lub ponad 200 ton rocznie	2		2	2	0	0	0	0
6.10.	do produkcji węgla pierwiastkowego lub elektrografitu poprzez spalanie lub grafityzację	0		0	0	0	0	0	0

Uwaga: Tabela nie uwzględnia w szczególności instalacji, dla których pozwolenie zintegrowane przestało obowiązywać

Źródło: Dane Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Rzeszowie stan na dzień 31 lipca 2012 r. ⁶²

⁶² http://www.wios.rzeszow.pl/cms/upload/file_out/wykaz_IPPC.pdf

5.3. Szczegółowa charakterystyka stanu prawnego dotyczącego obszaru objętego kontrolą

Stosownie do art. 201 ust.1 ustawy POŚ 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. Minister Środowiska na podstawie delegacji zawartej w art. 201 ust. 2 ustawy POŚ wydał rozporządzenie z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości⁶³.

W przypadku „istniejących instalacji”⁶⁴ (w rozumieniu art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁶⁵, objętych wymogiem pozwolenia zintegrowanego, określony w art. 19 ust. 1 ww. ustawy upływał 1 stycznia 2004 r. Równocześnie, w przepisie art. 19 ust. 2 tejże ustawy przewidziano możliwość późniejszego uzyskiwania pozwoleń zintegrowanych. Szczegółowy harmonogram określony został przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 września 2003 r. w sprawie późniejszych terminów do uzyskania pozwolenia zintegrowanego⁶⁶. Ostatni z terminów określony tym rozporządzeniem upłynął z dniem 30 kwietnia 2007 r.⁶⁷.

W przypadku innych (nowych) instalacji, pozwolenie zintegrowane musi być uzyskane przed rozpoczęciem eksploatacji instalacji. Sankcją administracyjną za użytkowanie instalacji bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego, jest wstrzymanie jej użytkowania w drodze decyzji wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, wydanej na podstawie art. 365 ust. 1 ustawy POŚ⁶⁸.

Pozwolenie zintegrowane, tak jak inne pozwolenia na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii, wydawane jest na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat (art. 188 ust. 1 ustawy POŚ).

⁶³ Dz. U. Nr. 122, poz. 1055. Wykaz instalacji zamieszczonych w załączniku jest w pełni zgodny z aneksem nr I do Dyrektywy IPPC 96/61/WE. Według tego rozporządzenia, pozwolenia zintegrowanego wymaga 36 rodzajów instalacji przemysłowych. Zostały one pogrupowane w ramach kategorii:

1. przemysł energetyczny (instalacje do spalania paliw o mocy nominalnej ponad 50 MWt);
2. hutnictwo i przemysł metalurgiczny;
3. przemysł mineralny;
4. przemysł chemiczny;
5. gospodarka odpadami;
6. inne.

Większość typów instalacji została scharakteryzowana w przedmiotowym poprzez podanie skali prowadzonej działalności. W niektórych przypadkach (np. instalacje przemysłu chemicznego) nie wskazano tej skali. Oznacza to, że kryterium zaliczenia do grupy instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego jest wyłącznie rodzaj prowadzonej działalności (np. instalacje do rafinacji ropy naftowej lub gazu).

⁶⁴ Tj. instalacji, dla których pozwolenie na budowę zostało wydane przed 1 października 2001 r., a której użytkowanie rozpoczęło się nie później niż dnia 30 czerwca 2003 r.

⁶⁵ Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

⁶⁶ Dz. U. Nr 177 poz. 1736.

⁶⁷ Z kolei w Akcie dotyczącym warunków przystąpienia do Unii Europejskiej m.in. Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. UE L z 2003 r. z 23.09.2003 Nr 236, str. 33) w załączniku XII rozdziale 13 sekcja D, zawarto tzw. „listę 212”. Dotyczyła ona 212 instalacji, wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego, co miało nastąpić do 30 października 2007 r.

W kontroli P/07/117 z roku 2007 r. ustalono, że dla trzech instalacji z terenu województwa podkarpackiego z tzw. „listy 212”, dwie przestały wymagać uzyskania pozwolenia zintegrowanego, a jedna uzyskała terminowo wymagane pozwolenie zintegrowane.

⁶⁸ Równocześnie, eksploatacja instalacji bez wymaganego pozwolenia lub z naruszeniem jego warunków stanowi wykroczenie opisane w art. 351 ustawy POŚ.

Pozwolenie zintegrowane, z uwagi na fakt, że obejmować powinno całość oddziaływań na środowisko, na podstawie art. 182 ustawy POŚ **wyłącza obowiązek** uzyskania wymienionych w tym przepisie pozwoleń tzw. pozwoleń sektorowych oraz pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód. Jednocześnie, stosownie do treści art. 193 ust. 2 ustawy POŚ, powyższe pozwolenia wygasają z chwilą upływu terminu, w którym prowadzący instalację powinien uzyskać pozwolenie zintegrowane, chyba że prowadzący instalację uzyskał taką decyzję przed tym terminem.

Posiadanie pozwolenia zintegrowanego nie zwalnia natomiast z obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych, będących własnością innych podmiotów, ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego, o którym mowa w art. 122 ust. 1 pkt 10 z dnia 18 lipca 2001r. *Prawo wodne*⁶⁹.

Pod względem formy prawnej, pozwolenie zintegrowane jest **decyzją administracyjną**, wydawaną na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁷⁰ (k.p.a.), z modyfikacjami przewidzianymi w ustawie POŚ. Są to przede wszystkim:

- wydłużony – na podstawie art. 209 ust. 2 ustawy POŚ – do 6 miesięcy termin załatwienia sprawy (wydania decyzji), w sytuacjach gdy: „pozwolenie ma objąć instalację po raz pierwszy lub po istotnej zmianie”⁷¹, przy czym przepis art. 35 § 5 k.p.a. stosuje się odpowiednio⁷²;
- brak możliwości odstąpienia od uzasadnienia decyzji, poprzez wyraźne wyłączenie, na mocy art. 202 ust. 7 ustawy POŚ, stosowania art. 107 § 4 k.p.a.

Wymogi formalne decyzji administracyjnej określa art. 107 § 1 k.p.a. Spośród tych elementów zwraca uwagę: „powołanie podstawy prawnej”. Jak podkreśla się w literaturze, w ramach powołania podstawy prawnej organ nie może ograniczyć się do wskazania jedynie nazw aktów prawnych, ale jest zobowiązany powołać konkretny przepis (artykuł, paragraf, ustęp)⁷³. Istotne jest również, aby decyzja posiadała odpowiednie uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 107 § 3 k.p.a.)⁷⁴.

Instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego powinny spełniać wymagania ochrony środowiska wynikające z **najlepszych dostępnych technik** (BAT)⁷⁵. W szczególności (z zastrzeżeniem

⁶⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 145.

⁷⁰ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁷¹ Mimo wątpliwości dotyczącej obecnej redakcji art. 209 ust. 2 ustawy POŚ, w związku z jej art. 192 (według którego: „przepisy o wydawaniu pozwolenia stosuje się odpowiednio w przypadku zmiany jego warunków”), należy przyjąć, że również w przypadku zmiany pozwolenia zintegrowanego w związku z istotną zmianą instalacji, zastosowanie ma termin półroczny.

⁷² Oznacza to, że do sześciomiesięcznego terminu nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień, spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

⁷³ Por. np. Cz. Martysz, *Komentarz do art. art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego* w: G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wydanie III rok 2010.

⁷⁴ Samo wymienienie w uzasadnieniu decyzji tylko numeracji artykułów przepisów prawnych przyjętych za podstawę prawną nie spełnia wymogu przytoczenia przepisów prawa (wyr. NSA z dnia 10 lipca 1985 r., SA/Kr 579/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 14). Zatem uzasadnienie prawne powinno zawierać także umotywowaną ocenę stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa oraz wskazywać, jaki zachodzi związek między tą oceną a treścią rozstrzygnięcia (źródło - jak w poprzednim przypisie).

⁷⁵ Przez **najlepsze dostępne techniki** (art. 3 pkt 10 ustawy POŚ) rozumie się przez najbardziej efektywny oraz zaawansowany poziom rozwoju technologii i metod prowadzenia danej działalności, wykorzystywany jako podstawa ustalania granicznych wielkości emisyjnych, mających na celu eliminowanie emisji lub, jeżeli nie jest to praktycznie możliwe, ograniczanie emisji i wpływu na środowisko jako całość, z tym że pojęcie:

- a) „technika” oznacza zarówno stosowaną technologię, jak i sposób, w jaki dana instalacja jest projektowana, wykonywana, eksploatowana oraz likwidowana,
- b) „dostępne techniki” oznacza techniki o takim stopniu rozwoju, który umożliwia ich praktyczne zastosowanie w danej dziedzinie przemysłu, z uwzględnieniem warunków ekonomicznych i technicznych oraz rachunku kosztów inwestycyjnych i korzyści dla środowiska, a które to techniki prowadzący daną działalność może uzyskać,
- c) „najlepsza technika” oznacza najbardziej efektywną technikę w osiąganiu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska jako całości.

art. 207 ust. 2 ustawy POŚ⁷⁶) nie mogą powodować przekroczenia granicznych wielkości emisyjnych, tj. dodatkowych standardów emisyjnych, które nie mogą być przekraczane przez instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego (art. 204 ust. 1 i 2 ustawy POŚ). Nieprzekraczanie wielkości emisji wynikającej z zastosowania najlepszych dostępnych technik nie zwalnia z obowiązku dotrzymania standardów jakości środowiska (art. 205 ustawy POŚ).

Minister właściwy do spraw środowiska gromadzi informacje o najlepszych dostępnych technikach oraz rozpowszechnia je na potrzeby organów właściwych do wydawania pozwoleń oraz zainteresowanych podmiotów korzystających ze środowiska (art. 206 ust. 1 ustawy POŚ).

Definicję najlepszych dostępnych technik, na potrzeby pozwoleń zintegrowanych rozwija przepis art. 207 ust. 1 ustawy POŚ, który ma charakter wytycznych dla Ministra Środowiska oraz organów wydających pozwolenia zintegrowane.

Wymagania dotyczące **wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego** zostały zawarte w przepisie art. 208 ustawy POŚ. Wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego powinien spełniać wymagania określone dla wniosków o wydanie pozwoleń:

- na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza;
- wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi;
- na wytwarzanie odpadów

oraz – jeżeli wody powierzchniowe lub podziemne są pobierane wyłącznie na potrzeby instalacji – wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód w rozumieniu *Prawa wodnego* (art. 208 ust.1 ustawy POŚ). Dodatkowe wymagania dla wniosku (obligatoryjne) określają przepisy art. 208 ust.2, 2 a, 2b ustawy POŚ. Wniosek przedkłada się w 2 egzemplarzach (art. 208 ust. 3 ustawy POŚ).

Stosownie do treści art. 64 k.p.a., jeżeli wniosek o wydanie pozwolenia zintegrowanego nie czyni zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa (innym niż brak adresu wnoszącego) należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

Załącznikami do wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego są (według art. 208 ust. 4 ustawy POŚ):

- zapis wniosku w wersji elektronicznej na informatycznych nośnikach danych (pkt 2);
- kopia wniosku o wydanie decyzji albo decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*⁷⁷ (pkt 3 – dodany z dniem 15 listopada 2008 r.)
- dowód wniesienia opłaty rejestracyjnej (pkt 1).

Warunkiem rozpatrzenia wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego jest wniesienie **opłaty rejestracyjnej**, która nie może być wyższa niż **3.000 euro** (art. 210 ust. 1 i 3 ustawy POŚ). Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 210 ust. 4 ustawy POŚ, Minister Środowiska wydał rozporządzenie z dnia 4 listopada 2002 r. *w sprawie wysokości opłat rejestracyjnych*⁷⁸. W przypadku zmiany pozwolenia zintegrowanego w związku z istotną zmianą instalacji, wnosi się opłatę rejestracyjną w wysokości 50%

⁷⁶ Według art. 207 ust. 2 ustawy POŚ, odstępstwo od granicznych wielkości emisji jest dopuszczalne w zakresie progów tolerancji ustalonych przez ministra właściwego do spraw środowiska na podstawie art. 206 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, pod warunkiem że będzie to z korzyścią dla środowiska jako całości i nie zostaną naruszone standardy emisyjne.

⁷⁷ Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

⁷⁸ Dz. U. Nr 190, poz.1591.

opłaty, która byłaby wymagana w przypadku wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego dla tej instalacji (art. 210 ust. 3a ustawy POŚ).

Ponadto, niezależnie od obowiązku wniesienia opłaty rejestracyjnej, wydanie pozwolenia zintegrowanego podlega **opłacie skarbowej**, na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o *opłacie skarbowej*⁷⁹. Kwoty opłaty skarbowej za wydanie pozwolenia zintegrowanego wynoszą:

- 1) w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą – 2.011 zł;
- 2) w związku z działalnością gospodarczą prowadzoną przez podmioty prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie, mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców – 506 zł;
- 3) pozostałe – 506 zł.

Wynika to z ust. 40 części III załącznika do ustawy o *opłacie skarbowej*, w którym wymienione jest: *pozwolenie na wprowadzanie substancji i energii do środowiska wydawane na podstawie przepisów o ochronie środowiska i przepisów o odpadach*⁸⁰. W przypadku zmiany pozwolenia zintegrowanego, stosuje się ust. 46 ww. załącznika.

Z uwagi na rangę pozwoleń zintegrowanych i możliwe kontrowersje wokół aktualnych sformułowań, zawartych w załączniku do ustawy o *opłacie skarbowej*⁸¹, wskazane byłoby, aby te decyzje zostały wymienione wprost w przepisach ustawy o opłacie skarbowej.

W przypadku niewniesienia opłaty skarbowej lub rejestracyjnej, zastosowanie znajdą rozwiązania zawarte w art. 261 k.p.a.

Opłaty te nie podlegają wpłacie do organów wydających decyzje w sprawach pozwoleń zintegrowanych⁸², lecz do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (opłata rejestracyjna⁸³) oraz burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na siedzibę organu, wydającego pozwolenie zintegrowane (opłata skarbowa)⁸⁴. Organy wydające decyzje, powinny jednak dokonać weryfikacji tych opłat⁸⁵.

Organ właściwy do wydania pozwolenia przedkłada niezwłocznie Ministrowi Środowiska:

- zapis wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego w wersji elektronicznej na informatycznych nośnikach danych (art. 209 ust. 1 ustawy POŚ);
- kopię wydanego pozwolenia zintegrowanego oraz jego zapis w wersji elektronicznej na informatycznych nośnikach danych (art. 211 ust. 4 ustawy POŚ).

⁷⁹ Dz. U 225, poz. 1635 ze zm.

⁸⁰ Potwierdza to również treść stanowiska wspólnego Ministerstwa Środowiska i Ministerstwa Finansów z dnia 12 lipca 2007 r. (znak PL 606/07) w sprawie stosowania przepisów ustawy o opłacie skarbowej przy załatwianiu indywidualnych spraw na podstawie przepisów z zakresu ochrony środowiska. Do decyzji w sprawie zmiany pozwolenia zintegrowanego odnoszą się stawki opłaty skarbowej wymienione w ust. 46 części III załącznika do ustawy o opłacie skarbowej.

⁸¹ Źródłem wątpliwości może być w szczególności treść ust. 45 części III do załącznika do ustawy o opłacie skarbowej, w którym mowa jest, że w przypadku wydania w jednej decyzji zezwolenia (pozwolenia, koncesji) na kilka rodzajów działalności stawka opłaty skarbowej wynosi 100% za każdy rodzaj działalności.

⁸² Wyjątek stanowi sytuacja, gdy pozwolenie zintegrowane wydaje prezydent miasta na prawach powiatu, który jest jednocześnie organem właściwym w sprawach opłaty skarbowej.

⁸³ Stosownie do art. 401 ust. 7 pkt 1 ustawy POŚ wpływy z opłat rejestracyjnych stanowią przychody tego Funduszu. Poprzednio, do dnia 31 grudnia 2009 r., kwestię tę regulował art. 401 ust. 2 ustawy POŚ.

⁸⁴ Por. art. 8 ust. 1 i art. 12 ustawy o opłacie skarbowej.

⁸⁵ Obowiązek taki można wywieźć ze sformułowań przepisu art. 261 § 1 k.p.a., a także:

- w przypadku opłaty rejestracyjnej – treści art. 210 ust. 1 ustawy POŚ oraz rozporządzenia w sprawie wysokości opłat rejestracyjnych;
- odnośnie opłaty skarbowej – z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. 187, poz. 1330) – w przepisie tym mowa jest o adnotacji, dotyczącej wniesienia tej opłaty.

Jest to związane z obowiązkami Ministra Środowiska, który stosownie do art. 212 ust.1 ustawy POŚ prowadzi rejestr wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych. Przepisy art. 209 ust. 1 i 211 ust. 4 ustawy POŚ, w obecnym ich brzmieniu, nie są precyzyjne, co w praktyce powoduje trudności w ich właściwym i jednolitym zastosowaniu. W szczególności, wątpliwe jest, kiedy należy przekazywać wniosek (czy bezpośrednio po jego złożeniu, czy też dopiero po uznaniu go za kompletny) oraz decyzję – po jej wydaniu, czy dopiero po stwierdzeniu jej ostateczności. W literaturze prawniczej przyjmuje się, że wprawdzie z przepisu nie wynika, w jakim momencie kopia decyzji ma być przekazana, ale skoro skutki prawne wywołują orzeczenia ostateczne, uzasadnione jest stanowisko, że obowiązek dotyczy przekazania decyzji ostatecznej⁸⁶.

Przepisy ustawy POŚ nie przewidują przekazania kopii wydanego pozwolenia zintegrowanego innym organom, w szczególności wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Z kolei przepis art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach*⁸⁷ stanowił, że kopię wydanego pozwolenia na wytwarzanie odpadów, regionalny dyrektor ochrony środowiska lub starosta przekazuje właściwemu ze względu na miejsce wytwarzania odpadów marszałkowi województwa, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska oraz wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta⁸⁸.

Na podstawie art. 212 ust. 2 ustawy POŚ Minister Środowiska może zwrócić się do starosty o udzielenie informacji lub udostępnienie innych dokumentów związanych z wydawaniem pozwoleń zintegrowanych⁸⁹.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie wydawania przez starostę pozwoleń zintegrowanych minister właściwy do spraw środowiska kieruje do niego wystąpienie, którego treścią może być w szczególności wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji w przedmiocie wydania pozwolenia zintegrowanego (art.212 ust.3 ustawy POŚ). W przypadku skierowania ww. wystąpienia, Ministrowi Środowiska przysługują prawa strony w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu przed sądem administracyjnym (art.212 ust.4 ustawy POŚ).

Przed dokonaniem **zmian** w instalacji objętej pozwoleniem zintegrowanym, polegających na zmianie sposobu funkcjonowania instalacji, prowadzący instalację jest obowiązany poinformować o planowanych zmianach organ właściwy do wydania pozwolenia. Organ może uznać, że planowane zmiany w instalacji **wymagają zmiany niektórych warunków wydanego pozwolenia zintegrowanego** i (w terminie 30 dni od otrzymania informacji) zobowiązać⁹⁰ prowadzącego instalację, do złożenia wniosku o zmianę pozwolenia (art. 214 ust. 1 i 2 ustawy POŚ).

⁸⁶ Por. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX, 2011, wyd. III (stan prawny na dzień 1 czerwca 2011 r.) *Komentarz do art. 211*.

⁸⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

⁸⁸ Z dniem 23 stycznia 2013 r. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach* została zastąpiona ustawą z 14 grudnia 2012 r. *o odpadach* (Dz. U. z 2013 r., poz. 21).

⁸⁹ W art. 212 ust. 2 ustawy POŚ mowa jest również o podmiocie, któremu na podstawie art. 213 mogą zostać zlecone zadania określone przepisami art. 206 ust. 1 oraz 212 ust. 1 i 2 ustawy POŚ, lecz dotychczas upoważnienie do takiego zlecenia zadań nie zostało zrealizowane.

⁹⁰ Przywołany przepis nie określa jednak, w jakiej formie powinno nastąpić to zobowiązanie. Z uwagi na to, że dotyczy to nałożenia obowiązku w indywidualnej sprawie, a więc spełnia kryterium definicji decyzji administracyjnej z art. 104 § 2 k.p.a., powinna to być właśnie taka forma – por. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX, 2011, wyd. III (stan prawny na dzień 1 czerwca 2011 r.) *Komentarz do art. 214*, M. Górski w: M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Warszawa 2011, str. 841.

Przed dokonaniem **istotnych zmian** w instalacji objętej pozwoleniem zintegrowanym prowadzący instalację jest obowiązany poinformować organ właściwy do wydania pozwolenia o planowanych zmianach i złożyć wniosek o zmianę wydanego pozwolenia zintegrowanego (art. 215 ust. 1 ustawy POŚ).

Wniosek o zmianę pozwolenia zintegrowanego powinien zawierać dane, o których mowa w art. 184 i 208 ustawy POŚ, a **decyzja o zmianie pozwolenia zintegrowanego** powinna określać wymagania, o których mowa w art. 188 i 211, mające związek z planowanymi zmianami (art. 215 ust. 2 ustawy POŚ).

Organ właściwy do wydania pozwolenia dokonuje **analizy wydanego pozwolenia zintegrowanego** (art. 216 ustawy POŚ):

- co najmniej raz na 5 lat (ust. 1),
- 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 (ust. 2)⁹¹.

Organ administracji zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w ustawie *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko* w postępowaniu, którego przedmiotem jest wydanie pozwolenia zintegrowanego lub decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego dotyczącej istotnej zmiany instalacji (art. 218 ustawy POŚ). Do dnia 14 listopada 2008 r. przepis ten obowiązywał w brzmieniu: *organ administracji zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest wydanie pozwolenia zintegrowanego lub decyzji o zmianie pozwolenia zintegrowanego dotyczącej istotnej zmiany instalacji*. Postępowanie w sprawie wydania (zmiany) pozwolenia zintegrowanego odbywało się z uwzględnieniem przepisów *działu V w tytule I* ustawy POŚ.

Szczególny przypadek wymagający uzyskania pozwolenia zintegrowanego przewiduje ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. **o bateriach i akumulatorach**⁹². Według jej art. 62 ust. 1 i 2, prowadzący **zakład przetwarzania** zużytych baterii samochodowych kwasowo-ołowiowych, zużytych akumulatorów samochodowych kwasowo-ołowiowych, zużytych baterii przemysłowych kwasowo-ołowiowych lub zużytych akumulatorów przemysłowych kwasowo-ołowiowych jest obowiązany do uzyskania pozwolenia zintegrowanego.

⁹¹ W przypadku, gdy analizy dokonane w oparciu o art. 216 ustawy POŚ wykazały konieczność zmiany treści pozwolenia zintegrowanego, którego termin ważności upłynie później niż rok po zakończeniu analiz, stosuje się odpowiednio przepisy art. 195 tej ustawy (art. 217 ustawy POŚ).

⁹² Dz. U z 2009 r. Nr 79, poz. 666 ze zm.

5.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących skontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o *odpadach* (Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o *wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o *udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U. Nr 199 poz. 1227 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne* (Dz. U. z 2012 r., poz. 145)
6. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o *zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej* (Dz. U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.)⁹³
7. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o *Inspekcji Ochrony Środowiska* (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 ze zm.)
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie województwa* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.)
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.)
10. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *ochronie danych osobowych* (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.)
11. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)
12. Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o *opłacie skarbowej* (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm.).
13. 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)
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2002 r. w *sprawie wysokości opłat rejestracyjnych* (Dz. U. Nr 190, poz. 1591)
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 września 2003 r. w *sprawie późniejszych terminów do uzyskania pozwolenia zintegrowanego* (Dz. U. Nr 177, poz. 1736)⁹⁴
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w *sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko* (Dz. U. Nr 213, poz. 1397)
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w *sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko* (Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.), które utraciło moc z dniem 15 listopada 2010 r.
18. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 września 2007 r. w *sprawie zapłaty opłaty skarbowej* (Dz. U. 187, poz. 1330).

⁹³ Przepisy tej ustawy miały charakter przepisów przejściowych, a ostatni ze wskazanych w niej terminów upłynął z dniem 30 czerwca 2008 r.

⁹⁴ Ostatni z terminów określony tym rozporządzeniem upłynął z dniem 30 kwietnia 2007 r.

5.5. Wykaz literatury fachowej dotyczącej przedmiotu kontroli

1. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX, 2011, wyd. III (stan prawny na dzień 1 czerwca 2011 r.)
2. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Warszawa 2011
3. J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Warszawa 2008
4. J. Jendrośka, M. Bar, M. Górski, *Zasady wydawania pozwoleń zintegrowanych. Praktyczny poradnik prawny*, Wrocław 2005
5. K. Gruszecki, *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz LEX* (komentarz elektroniczny) 2009, (stan prawny na dzień 15 listopada 2008 r.)
6. <http://ippc.mos.gov.pl/ippc> – serwis Ministerstwa Środowiska poświęcony pozwoleniom zintegrowanym oraz materiały w nim zamieszczone, w szczególności:
 - A. Zmysłowska, T. Nowakowski, *Pozwolenia zintegrowane (IPPC) Procedura wydawania pozwoleń zintegrowanych. Wskazówki metodyczne*, Warszawa, styczeń 2004 (materiał Ministerstwa Środowiska);
 - R. Pochyluk, J. Szymański, *Wytyczne do sporządzania wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego* Eko-net.pl, styczeń 2008
7. www.ekoportal.pl – serwis poświęcony ochronie środowiska, pozwalający na dotarcie do informacji znajdujących się na serwerach jednostek resortu środowiska, prowadzony przez Centrum Informacji o Środowisku
8. *Prawo ochrony środowiska* – publikacje on-line Wydawnictwa ABC.

5.6. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
2. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
3. Przewodniczący Senackiej Komisji Środowiska
4. Szef Kancelarii Prezydenta RP
5. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
6. Szef Kancelarii Sejmu
7. Szef Kancelarii Senatu
8. Minister Środowiska
9. Posłowie i senatorowie z województwa podkarpackiego
10. Posłowie do Parlamentu Europejskiego z województwa podkarpackiego
11. Wojewoda Podkarpacki
12. Marszałek Województwa Podkarpackiego
13. Przewodniczący Sejmiku Województwa Podkarpackiego
14. Prezydenci miast na prawach powiatu i starostowie z województwa podkarpackiego
15. Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie



MINISTER ŚRODOWISKA

Warszawa, dnia 04.04.2013r.

DOPndt-046-8/13/02/13/EB

**Pan
Marian Cichosz
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezese!

W związku z przesłaną przez NIK przy piśmie z dnia 21 marca 2013 r., znak: LRZ-4101-05-00/2012 „Informacją o wynikach kontroli wydawania zintegrowanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska w województwie podkarpackim” poniżej przedstawiam stanowisko odnośnie wniosków o zmianę przepisów prawa w zakresie:

- 1) wyszczególnienia w ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, stawki opłaty skarbowej za wydanie pozwolenia zintegrowanego i jego zmianę.

W odniesieniu do powyższego uprzejmie informuję, iż kwestia opłaty skarbowej za wydanie pozwolenia zintegrowanego jest uregulowana w ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225 z 2006 r. poz. 1635), bowiem zgodnie z art. 1 ust. 1, w związku z punktem 40, części III załącznika do przedmiotowej ustawy wydanie pozwolenia na wprowadzanie substancji i energii do środowiska wydawane na podstawie przepisów o ochronie środowiska podlega opłacie skarbowej. Natomiast już ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. Nr 25 z 2008 r., poz. 150 z późn. zm.) w dziale IV wymienia pozwolenie zintegrowane jako rodzaj pozwolenia na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii. Ponadto nadmieniam, iż na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska zamieszczone jest wspólne stanowisko Ministerstwa Środowiska i Ministerstwa Finansów dotyczące stosowania przepisów ustawy o opłacie skarbowej przy załatwianiu indywidualnych spraw na podstawie przepisów z zakresu ochrony środowiska. Potwierdza ono obowiązek wniesienia opłaty skarbowej za wydanie pozwolenia zintegrowanego.

- 2) doprecyzowania ustawowych terminów na przekazanie zapisu wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz kopii takich pozwoleń zawartych odpowiednio w art. 209 ust. 1 oraz art. 211 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, najlepiej poprzez określenie

maksymalnej liczby dni na dokonanie tych czynności oraz jednoznaczne wskazanie, w jakim momencie należy przekazać powyższe materiały.

Odnosząc się do powyższego zagadnienia uprzejmie informuję, iż zgodnie z art. 209 ust. 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. Nr 25 z 2008 r., poz. 150 z późn. zm.) organ właściwy do wydania pozwolenia przedstawia niezwłocznie ministrowi właściwemu do spraw środowiska zapis wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego w wersji elektronicznej na informatycznych nośnikach danych. Oznacza to, że powyższy przepis ustawy - Poś zobowiązuje organ do przekazania Ministrowi Środowiska, w jak najszybszym czasie, ostatecznej, kompletnej dokumentacji wnioskowej, na podstawie której wyda decyzję - pozwolenie zintegrowane. Określenie maksymalnej liczby dni na dokonanie tej czynności wprowadziłoby niepotrzebne komplikacje w procedurze. Określony termin byłby trudny do dotrzymania przez organy, gdyż wpływająca dokumentacja wnioskowa zwykle różni się od pierwotnej i wymaga jeszcze wielu czasochłonnych, uzupełnień i zmian, które są dokonywane w trakcie postępowania administracyjnego. Dodatkowo organ przesyłając Ministrowi Środowiska pierwotną wersję wniosku, musiałby dosyłać lub wymieniać uzupełnianą przez wnioskodawcę dokumentację.

Natomiast art. 211 ust. 4 ustawy - Poś zobowiązuje organ do niezwłocznego przedkładania ministrowi właściwemu do spraw środowiska kopii wydanego pozwolenia zintegrowanego oraz jego wersji elektronicznej, co oznacza, że kopia pozwolenia oraz jego wersja elektroniczna powinna być przesłana do Ministra Środowiska w jak najszybszym czasie, po jego wydaniu.

Powyższe działania mają na celu zagwarantowanie otrzymania przez Ministra Środowiska kompletnej, zarówno pod względem formalnym jak i merytorycznym, dokumentacji.

Zygmunt Stachurski
Z up. MINISTRA
PODSEKRETARZ STANU
Beata Jaczevska



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
JACEK JEZIERSKI

LRZ – 4101-05-00/2012
P/12/168

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2013 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Środowiska z dnia 4 kwietnia 2013 r. do
*Informacji o wynikach kontroli wydawania zintegrowanych pozwoleń na korzystanie
ze środowiska w województwie podkarpackim*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

- 1) Podtrzymuję wniosek w sprawie potrzeby wyszczególnienia w ustawie o opłacie skarbowej stawki tej opłaty za wydanie pozwolenia zintegrowanego (jego zmiany). Kwestię opłaty skarbowej za wydanie pozwolenia zintegrowanego reguluje ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej². Należy podkreślić, że w pkt 45 części III załącznika do tej ustawy przewidziano, iż w przypadku wydania zezwolenia (pozwolenia, koncesji) na kilka rodzajów działalności, w jednej decyzji, stawka opłaty skarbowej wynosi 100% za każdy rodzaj działalności. Regulacja ta budzi wątpliwości czy w przypadku pozwoleń zintegrowanych, za „każdy rodzaj działalności”, powinna być uznana eksploatacja instalacji powodująca poszczególne emisje (gazów i pyłów do powietrza, ścieków do wód i ziemi, wytwarzanie odpadów). Biorąc pod uwagę stwierdzenie Ministra Środowiska o wydaniu wspólnego stanowiska z Ministrem Finansów dotyczącego stosowania przepisów ustawy o opłacie skarbowej przy załatwianiu indywidualnych spraw, na podstawie przepisów z zakresu ochrony środowiska, ewidentnym jest, że problematyka ta budzi wątpliwości interpretacyjne. Wobec powyższego, wskazane jest ustawowe wyeliminowanie ww. niejasności w sprawie opłaty skarbowej za wydawanie pozwoleń zintegrowanych.
- 2) Podtrzymuję wniosek w sprawie potrzeby doprecyzowania przepisów o przekazywaniu zapisów wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego (art. 209 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska³) oraz kopii wydanych decyzji (art. 211 ust. 4 ww. ustawy). Uzasadniają to ustalenia kontroli dotyczące zróżnicowanego, co do czasu i zakresu, a także sposobu realizacji przez

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

² Dz.U. Nr 225, poz. 1635 z późn. zm.

³ Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

kontrolowane jednostki obowiązków określonych ww. przepisami. W świetle art. 209 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego przedstawia niezwłocznie Ministrowi Środowiska zapis wniosku o jego wydanie. Regulacja ta nie wskazuje jednoznacznie, czy należy przekazać zapis kompletnego wniosku, tj. stanowiącego podstawę wydania decyzji, czy też zapis wniosku niezwłocznie po jego złożeniu a przed ewentualnymi uzupełnieniami. Z kolei brzmienie art. 211 ust. 4 ww. ustawy nie przesądza, czy należy przedkładać kopię wydanego pozwolenia jak najszybciej po jego wydaniu, czy dopiero po uzyskaniu przez decyzję cechy trwałości, tzn. gdy staje się ona decyzją ostateczną⁴. Różne stosowanie ww. przepisów, w zakresie momentu realizacji przedmiotowych obowiązków przez organy właściwe do wydania pozwolenia zintegrowanego, przekłada się na niejednolitość przekazywania wniosków o wydanie pozwolenia zintegrowanego oraz wydanych pozwoleń zintegrowanych do rejestru, prowadzonego przez Ministra Środowiska, o którym mowa w art. 212 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Odnosząc się do kwestii potrzeby określenia maksymalnej liczby dni na dokonanie powyższych czynności, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wskazany zostałby moment, od którego organ wydający zezwolenie jednoznacznie pozostawałby w zwłoce wobec terminu ustawowego.

24p.

VICERZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

⁴ W komentarzu do art. 211 Prawa ochrony środowiska autorstwa K. Gruszeckiego (Prawo ochrony środowiska. Komentarz. LEX 2011, wyd. III – stan prawny na dzień 1 czerwca 2011 r.) podniesiono, że wprowadzie z przepisu tego nie wynika w jakim momencie kopia ma być przekazana, ale skoro skutki prawne generalnie wywołują orzeczenia ostateczne, uzasadnione jest stanowisko, że obowiązek ten dotyczy przekazania decyzji ostatecznej.