

UZASADNIENIE

Projektowana ustawa stanowi deregulację służącą poprawie efektywności działalności przedsiębiorców, a także działań organów administracji w zakresie pozwoleń zintegrowanych. Nowelizacja przepisów ma przede wszystkim poprawić spójność obowiązujących wymagań z zakresu ochrony środowiska oraz zlikwidować zbędne obciążenia administracyjne. Przeszło dziesięcioletnie doświadczenia z prac administracji rządowej i samorządowej w przedmiocie stosowania przepisów dotyczących pozwoleń zintegrowanych pozwalają na zidentyfikowanie procedur, które przy zachowaniu wysokiego poziomu ochrony środowiska mogłyby zostać uproszczone bez uszczerbku dla jakości wydawanych decyzji administracyjnych.

Projekt przewiduje wprowadzenie zmian w:

- 1) ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą Poś”;
- 2) ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 425), zwanej dalej „ustawą o inspekcji”.

Celem projektowanej ustawy jest:

- 1) usunięcie konieczności przeprowadzania analizy warunków pozwolenia zintegrowanego po publikacji konkluzji BAT;
- 2) uchylenie przepisów ustanawiających właściwość ministra właściwego do spraw klimatu do wydawania pozwolenia zintegrowanego:
 - a) dla instalacji, o której mowa w art. 201 ust. 1 ustawy Poś, wchodzących w skład obiektu energetyki jądrowej w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2024 r. poz. 1410 i 1572 oraz z 2025 r. poz. 393);
 - b) dla instalacji regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego, o której mowa w art. 38 pkt 2 lit. zk ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2024 r. poz. 1286 i 1881);
- 3) w sprawach, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o inspekcji rozszerzenie właściwości miejscowej wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska na obszary morskie Rzeczypospolitej Polskiej oraz dookreślenie właściwości miejscowej Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska i Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

1. Usunięcie konieczności przeprowadzania analizy warunków pozwolenia zintegrowanego po publikacji konkluzji BAT

Wprowadzenie przepisów art. 215 ust. 1-3 Poś w ramach transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 17)(pierwszej dyrektywy IED), miało na celu zapewnienie, że żadne konkluzje BAT nie zostaną pominięte, jak również miało pomóc w pracy z tymi dokumentami, które po raz pierwszy pojawiły się wówczas w krajowych przepisach. Tym niemniej, w chwili obecnej, po ponad 10 latach, analiza pozwolenia zintegrowanego wynikająca z art. 215 ustawy Poś jest elementem zbędnym, gdyż prowadzący instalację znają już doskonale sposób funkcjonowania konkluzji BAT.

Zmiana przepisów dotyczących analizy warunków pozwolenia zintegrowanego niezwłocznie po publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej konkluzji BAT odnoszących się do głównej

działalności danej instalacji wynika z potrzeby uproszczenia przepisów w tym zakresie, co było przedmiotem wniosków zgłaszanych przez prowadzących instalację, a także organy właściwe do wydania pozwolenia zintegrowanego.

Należy zauważyć, że obecna procedura nie stanowi ułatwienia w zakresie sporządzenia wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego w związku z dostosowaniem instalacji do konkluzji BAT. Jest natomiast elementem wydłużającym postępowanie administracyjne oraz powodującym obciążenia dla organów administracji oraz prowadzących instalację.

Zgodnie z art. 204 ustawy Poś instalacje wymagające pozwolenia zintegrowanego spełniają wymagania ochrony środowiska wynikające z najlepszych dostępnych technik, a w szczególności nie mogą powodować przekroczenia granicznych wielkości emisyjnych. Oznacza to, że obowiązek dostosowania instalacji do wymagań najlepszych dostępnych technik zawartych w konkluzjach BAT spoczywa na prowadzącym instalację. Konkluzje BAT są dokumentami, które w jasny i precyzyjny sposób określają jakiej działalności dotyczą. Prowadzący instalację jako podmiot profesjonalny powinien samodzielnie, zgodnie ze swoją wiedzą i doświadczeniem, ocenić rodzaj regulacji mających zastosowanie do prowadzonej przez niego działalności oraz przygotować wniosek zgodnie ze swoją wiedzą i stanem faktycznym. Prowadzący instalację przygotowując dokumentację wnioskową dokonuje analizy pod kątem spełniania najlepszych dostępnych technik, bowiem zgodnie z art. 208 ust. 2 pkt 1 lit. g ustawy Poś wniosek zawiera informacje dotyczące instalacji wymagającej pozwolenia zintegrowanego o spełnianiu wymagań najlepszych dostępnych technik przy określaniu których uwzględnia m.in. dokumenty referencyjne BAT oraz konkluzje BAT, o ile zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE.

Obowiązujące przepisy art. 215 ust. 1-3 ustawy Poś, obligujące właściwy organ ochrony środowiska do porównania treści obowiązującego pozwolenia zintegrowanego z konkluzjami BAT nie oznaczają, że wynikiem analizy jest szczegółowa informacja dla prowadzącego instalację wskazująca jak zmienić pozwolenie, aby było ono zgodne z wymaganymi wynikającymi z konkluzji. W praktyce analiza wskazuje jedynie w jakim zakresie konkluzje BAT mają do danej instalacji zastosowanie, co tak jak już zaznaczono poniżej jest bardzo intuicyjne z uwagi na konstrukcje decyzji wykonawczych Komisji. Dlatego też analiza przeprowadzona przez organ nie stanowi de facto ułatwienia dla prowadzących instalację. Może natomiast stanowić w niektórych przypadkach dodatkowe utrudnienie, gdy organ korzysta z uprawnienia wynikającego z art. 215 ust. 2 pkt 2 ustawy Poś żądając od prowadzącego instalację wyjaśnień lub dodatkowych informacji. Jest to zazwyczaj związane z sytuacjami, gdzie w konkluzjach BAT pojawiają się wymagania, dotyczące np. pewnych rozwiązań organizacyjnych, które ciężko ocenić na bazie dotychczasowych zapisów pozwolenia. Z perspektywy prowadzącego instalację przekazanie takiej informacji w ograniczonym czasie (należy pamiętać, że na całość analizy organ ma maksymalnie 6 miesięcy) nie jest łatwe i często kończy się bardzo ogólną odpowiedzią oraz wskazaniem, że szczegółowe odniesienie nastąpi na etapie składania wniosku o zmianę pozwolenia.

Organ po otrzymaniu dokumentacji wnioskowej i tak w ramach postępowania administracyjnego dokonuje analizy czy wymagania wynikające ze wszystkich konkluzji BAT opublikowanych w Dz. U. UE mających związek z daną instalacją zostały uwzględnione przez wnioskodawcę i czy dana instalacja spełnia wymagania z tych konkluzji wynikające. Taka analiza odbywa się już jednak w oparciu o przemyślany materiał zawarty we wniosku o wydanie lub zmianę pozwolenia zintegrowanego.

Uproszczenie przepisów zostanie osiągnięte przez wykreślenie z art. 215 ust. 1 ustawy Poś obowiązku analizy i porównywania pozwoleń zintegrowanych z nowo opublikowanymi konkluzjami BAT. Właściwy organ ochrony środowiska nadal informowałby prowadzących instalację o fakcie publikacji konkluzji BAT oraz wzywał w związku z tym do złożenia wniosku o zmianę pozwolenia

zintegrowanego, wskazując jakie konkluzje BAT mają zastosowanie i powinny zostać uwzględnione we wniosku.

Organ po otrzymaniu dokumentacji wnioskowej, w ramach postępowania administracyjnego dokonana analizy czy wszystkie Konkluzje BAT opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej mające związek z daną instalacją zostały uwzględnione przez wnioskodawcę i czy dana instalacja spełnia wymagania Konkluzji BAT.

Projektowana zmiana umożliwia prowadzącemu instalację złożenie wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego bez oczekiwania na dokonanie analizy przez organ, co będzie miało wpływ na przyspieszenie procedury uzyskania zmiany pozwolenia zintegrowanego.

Dodatkowo projektowana zmiana daje możliwość prowadzącemu instalację wykazania, że jego instalacja nie wymaga dostosowania do wymagań wskazanych Konkluzji BAT. Dokona tego w drodze analizy, którą przekaże organowi w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia wezwania przez organ.

W przypadku, gdy organ nie zgodzi się z wynikami analizy, wezwie prowadzącego instalację do złożenia wniosku o zmianę pozwolenia zintegrowanego w terminie roku od dnia doręczenia wezwania.

Proponowana zmiana art. 215 ustawy Poś pociągnie za sobą także konieczność modyfikacji art. 216, dotyczącego okresowych analiz pozwoleń zintegrowanych, z uwagi na funkcjonujące tam odniesienia do analizy opisanej obecnie w art. 215, a także konieczność zmiany art. 195 ust. 1 pkt 5 ustawy Poś.

2. Uchylenie przepisów ustanawiających właściwość ministra właściwego do spraw klimatu do wydawania pozwolenia zintegrowanego:

- a) dla instalacji, o której mowa w art. 201 ust. 1 ustawy Poś, wchodzących w skład obiektu energetyki jądrowej w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2024 r. poz. 1410 i 1572 oraz z 2025 r. poz. 393);**
- b) dla instalacji regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego, o której mowa w art. 38 pkt 2 lit. zk ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2024 r. poz. 1286 i 1881).**

Przepisy, których uchylenie postuluje się, wprowadzone zostały na mocy ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 877) oraz ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1890).

Poprzez wdrożenie ww. zmian Ustawodawca odszedł od ogólnej zasady ustanowionej w art. 378 ustawy POŚ, zgodnie z którą wydawanie pozwolenia zintegrowanego, w zależności od rodzaju instalacji, jej lokalizacji oraz skali prowadzonej w niej działalności znajduje się w gestii odpowiednio: starosty, marszałka województwa lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska, zwanego dalej: „RDOŚ”.

Wymienione w art. 378 ust. 2ab ustawy Poś typy instalacji nie wyróżniają się pod względem stopnia skomplikowania od pozostałych rodzajów działalności objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego. W obydwu przypadkach główny zakres oddziaływań wymagających uregulowania w pozwoleniu zintegrowanym związany będzie z eksploatacją instalacji spalania paliw, stanowiących elementy towarzyszące dla obiektów energetyki jądrowej, które same z siebie nie wymagają uzyskania pozwolenia zintegrowanego oraz instalacji do regazyfikacji, wymagającej takiego pozwolenia na

podstawie regulacji ustanowionych w załączniku (ust. 1 pkt 4b) do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz. U. poz. 1169).

Organy ochrony środowiska wskazane w art. 378 ust. 1, 2 i 2a (starosta, RDOŚ, marszałek województwa) posiadają kilkadziesiąt lat doświadczeń w przedmiocie wydawania pozwoleń zintegrowanych dla instalacji spalania paliw, jak również i innych, często znacznie bardziej złożonych technicznie instalacji przemysłowych. Dotyczy to także obiektów istotnych dla obronności Państwa oraz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej. Wartym podkreślenia jest, że w Polsce funkcjonuje już jedna instalacja do regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego, dla której pozwolenie zintegrowane wydał starosta.

Minister właściwy ds. klimatu odpowiada za przygotowywanie regulacji prawnych dotyczących systemu pozwoleń zintegrowanych. Jest on również organem odwoławczym od decyzji wydawanych przez marszałków województw w sprawach dotyczących udzielenia pozwolenia zintegrowanego. Organ ten nie posiada jednak stosownego doświadczenia w zakresie prowadzenia postępowań pierwszoinstancyjnych, które to mają zgoła odmienną specyfikę od tych prowadzonych w trybie odwoławczym. Niebagatelne znaczenia mają tu także aspekty czysto logistyczne związane ze znaczną odległością między siedzibą Ministerstwa Klimatu i Środowiska (ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa), a potencjalną lokalizacją instalacji (najpewniej na terenie województw pomorskiego lub zachodniopomorskiego), co może wydłużyć i niepotrzebnie skomplikować przebieg danego postępowania.

W obliczu przytoczonej argumentacji zasadne jest uchylenie ust. 2ab w art. 378 ustawy Poś, wskutek czego pozwolenie zintegrowane dla instalacji wchodzących w skład obiektu energetyki jądrowej oraz dla instalacji regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego wydawać będzie wyspecjalizowany w tym zakresie organ ochrony środowiska, tj. starosta, marszałek województwa lub RDOŚ.

3. W sprawach, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o inspekcji rozszerzenie właściwości miejscowej wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska na obszary morskie Rzeczypospolitej Polskiej oraz dookreślenie właściwości miejscowej Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska i Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska.

W sprawach, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o inspekcji właściwość miejscowa wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska zostanie rozszerzona także na obszary morskie Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1125, z późn. zm.).

Terytorialny zakres działania Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska oraz Zachodniopomorskiego Inspektora Ochrony Środowiska został określony w oparciu o rozwiązania przyjęte już w § 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 7 października 1991 r. w sprawie utworzenia urzędów morskich, ich siedzib oraz terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów morskich (Dz. U. z 2021 r. poz. 1339), gdzie wskazano terytorialny zakres działania dyrektorów urzędów morskich oraz w art. 82c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418), w którym uregulowana została właściwość wojewodów oraz Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w sprawach pozwoleń na budowę dla morskich farm wiatrowych. Zastosowanie jednolitego podziału terytorialnego dla wszystkich organów administracji zaangażowanych w proces inwestycyjny na obszarach morskich, w tym i dla wojewódzkich inspektorów

ochrony środowiska, przyczyni się do zwiększenia przejrzystości, spójności i efektywności działań kontrolnych oraz ograniczenia ryzyka interpretacyjnego.

Proponowanym rozwiązaniem jest również dodanie przepisu obligującego właściwego miejscowo dyrektora urzędu morskiego do zapewnienia, na wniosek organów Inspekcji Ochrony Środowiska, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska niezbędnej pomocy w zakresie przeprowadzenia czynności kontrolnych w sprawach, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 6 i 7. Wskazana pomoc miałaby mieć charakter nieodpłatny i obejmować w szczególności zapewnienie terminowego transportu na miejsce i z miejsca czynności kontrolnych oraz zapewnienie bezpieczeństwa inspektorowi w trakcie czynności kontrolnych. Z uwagi na dotychczasowy brak doświadczeń w wykonywaniu przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska czynności na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej organy te nie posiadają odpowiedniego zaplecza logistycznego do operowania na obszarach morskich. Niemniej jednak należy mieć na uwadze, że wobec potencjalnie czysto incydentalnego charakteru ww. działań w przyszłości oraz znaczących kosztów związanych z przeszkoleniem załogi i zakupem przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska odpowiednich łodzi, zapewniających bezpieczny transport także poza morskie wody wewnętrzne (np. do wyłącznej strefy ekonomicznej) doposażenie Inspekcji Ochrony Środowiska w chwili obecnej nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego.

Ponadto w art. 3 projektu przewidziano, że przypadku konkluzji BAT opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy art. 215 ustawy zmienianej w art. 1 zastosowanie będą miały w brzmieniu dotychczasowym.

Planuje się, że projektowane zmiany wejdą w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039).

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, celem uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia projektu.

Wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców zgodnie z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, z późn. zm.) określony został w ocenie skutków regulacji (OSR).