

MARIUSZ BARAN<sup>1</sup>

## Pozwolenie zintegrowane jako przykład europeizacji reglamentowanego korzystania ze środowiska (zarys problematyki)

### 1. Wstęp

W odniesieniu do zagadnienia korzystania ze środowiska (i jego form) oraz mogących się z tym wiązać negatywnych konsekwencji dla stanu środowiska (jego poszczególnych komponentów) Konstytucja RP formułuje powszechny (spoczywający na „każdym”) obowiązek dbałości o stan środowiska i ponoszenia odpowiedzialności za jego pogorszenie na zasadach określonych w ustawie (art. 86 Konstytucji)<sup>2</sup>. Obowiązek dbałości o stan środowiska nie polega tylko na powstrzymaniu się od działań mogących szkodzić środowisku (wymiar negatywny), ale chodzi w nim również o zachowania czynne: o przeciwdziałanie lub zapobieganie szkodliwym wpływom na środowisko (wynikającym z działalności człowieka) oraz o działania mające na celu przywrócenie równowagi przyrodniczej (wymiar pozytywny)<sup>3</sup>.

W związku z tym, że powszechny obowiązek dbałości o stan środowiska adresowany do każdego spełnia jedynie subsydiarną rolę wobec obowiązków władz publicznych związanych z ochroną środowiska<sup>4</sup>, należy postrzegać wprowadzone przez ustawodawcę prawne formy reglamenta-

<sup>1</sup> Dr Mariusz Baran, Uniwersytet Jagielloński, ul. Olszewskiego 2, 31-007 Kraków.

<sup>2</sup> Na ten temat por. także J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problem udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 75 i n., a także: A. Haładaj, *Konstytucyjne prawo do korzystania z wartości środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 2, s. 37–44; W. Radecki, *Konstytucyjny obowiązek dbałości o stan środowiska i odpowiedzialność za jego pogorszenie*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2000, nr 1, s. 2 i n.

<sup>3</sup> B. Banaszek, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 422; B. Rakoczy, w: Z. Bukowski, E. K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 34–36.

<sup>4</sup> Na temat obowiązków władz publicznych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego zob. P. Korzeniowski, *Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jako zadanie władz publicznych. Jak należy rozumieć treść art. 74 ust. 1 Konstytucji RP?*, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 2, s. 113–126; *idem*, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 163–202.

cji korzystania ze środowiska, polegające m.in. na obowiązku uprzedniego uzyskania pozwolenia na określoną formę korzystania ze środowiska jako realizację konstytucyjnego obowiązku władza publicznych w zakresie ochrony środowiska (zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego)<sup>5</sup>. Obowiązek powszechnej dbałości o środowisko nie ogranicza się do osób fizycznych, ale dotyczy także (a może nawet przede wszystkim) podmiotów gospodarczych, których działalność (i wiążąca się z nią emisja<sup>6</sup>, która prowadzić może do zanieczyszczenia<sup>7</sup>) w większym stopniu może zagrażać środowisku i powodować jego degradację<sup>8</sup>. Obowiązek ten w aspekcie dotyczącym reglamentacji korzystania ze środowiska określa przede wszystkim<sup>9</sup> ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo o ochronie środowiska, wprowadzająca regulacje o charakterze prewencyjnym mające przeciwdziałać nadmiernej emisji, która prowadzi od zanieczyszczenia środowiska (w tym poszczególnych jego elementów)<sup>10</sup>. Tego rodzaju instrumentem mającym prewencyjnie przeciwdziałać zanieczyszczeniu środowiska jest instytucja administracyjnej (uprzedniej) zgody (pozwolenie emisyjne) na prowadzenie działalności mogącej powodować negatywne skutki w środowisku (powodującej emisje). W tym ujęciu pozwolenie emisyjne jawi się jako instytucja ochrony środowiska (jego komponentów) przed zanieczyszczeniem<sup>11</sup>.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza wpływu prawa UE w ujęciu materialnoprawnym na prawne formy reglamentacji korzystania ze środowiska. Rozważania będą dotyczyć koncepcji zintegrowanej kontroli emisji zanieczyszczeń przemysłowych analizowanej z perspektywy instytu-

<sup>5</sup> Tak art. 68 ust. 4 i art. 74 ust. Konstytucji. Szerzej na ten temat B. Rakoczy, *Ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 83–84 oraz wskazana tam literatura; P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne...*, s. 178–202.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo o ochronie środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm., dalej: p.o.ś.) emisja to „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”.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 49 p.o.ś. zanieczyszczenie to emisja (kwalifikowana), 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”.

<sup>8</sup> Tak też M. Tyburek, *Podstawy prawne odpowiedzialności cywilnej w prawie wodnym*, w: *Wybrane problemy prawa wodnego*, B. Rakoczy (red.), Warszawa 2013, s. 197 i n.

<sup>9</sup> W aspekcie ponoszenia odpowiedzialności za szkody w środowisku poza ustawą – Prawo o ochronie środowiska zwrócić należy uwagę także na ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1789 ze zm.

<sup>10</sup> M. Tyburek, *Podstawy prawne odpowiedzialności...*, s. 198.

<sup>11</sup> Pozwolenie emisyjne ustala wymagania dotyczące prowadzenia emisji w taki sposób, aby emisja od środowiska prowadzona na podstawie pozwolenia nie miała charakteru zanieczyszczenia.

cji zintegrowanego pozwolenia emisyjnego. Jak wskazał rzecznik generalny P. Mengozzi, „zintegrowane podejście przejawia się w odpowiedniej koordynacji warunków i procedury udzielania pozwoleń na funkcjonowanie instalacji przemysłowych o znacznym potencjale zanieczyszczeń, umożliwiając osiągnięcie najwyższego poziom ochrony środowiska naturalnego jako całości. W każdym przypadku warunki udzielania pozwoleń powinny przewidywać przepisy dotyczące ograniczania zanieczyszczeń o dużym zasięgu i zanieczyszczeń o charakterze transgranicznym oraz będą zapewniać wysoki poziom ochrony środowiska naturalnego jako całości”<sup>12</sup>.

Tytułowe pojęcie „europeizacji” utożsamiam z oddziaływaniem prawa UE na kształt prawa polskiego w interesującym mnie aspekcie reglamentacji prawnych form korzystania ze środowiska<sup>13</sup>. Przedstawione rozważania nie aspirują do całościowej analizy wpływu w zakresie materialnoprawnym prawa unijnego na kształt instytucji pozwolenia zintegrowanego w polskim porządku prawnym. Celem opracowania jest przedstawienie w zarysie problematyki wpływu prawa unijnego – w ujęciu założeń pozwolenia zintegrowanego (*IPPC/IED permit*<sup>14</sup>) – na regulacje prawnych form korzystania ze środowiska.

Na początku zostaną przedstawione podstawowe założenia instytucji pozwolenia na prowadzenie działalności mogącej powodować negatywne skutki w środowisku (pkt 2), następnie przedmiotem analizy będzie koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska omówiona z perspektywy instytucji pozwolenia zintegrowanego (pkt 3). W dalszej kolejności przedmiotem rozważań będzie instytucja pozwolenia zintegrowanego ze wskazaniem jego znaczenia – w kompleksowym podejściu – dla ochrony przed zanieczyszczeniami (pkt 4). Całość rozważań zamkną uwagi podsumowujące z punktu widzenia tytułowego problemu europeizacji reglamentowanego korzystania ze środowiska. Poza zakresem rozważań pozostaną kwestie wpływu prawa unijnego w aspekcie proceduralnym na kształt instytucji pozwolenia zintegrowanego.

---

<sup>12</sup> Opinia rzecznika P. Mengozziego w sprawie C-473/07, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières – TOS*, ECLI:EU:C:2008:615, pkt 34.

<sup>13</sup> Na temat rozumienia pojęcia „europeizacja” na gruncie prawa ochrony środowiska zob. B. Iwańska, *Europeizacja prawa ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014, s. 709 i n. oraz wskazana tam literatura; A. Wróbel *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcia i konteksty*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 3..., s. 10 i n. oraz wskazaną tam obszerną literaturę zagraniczną.

<sup>14</sup> W literaturze anglojęzycznej pozwolenie zintegrowane określane jest jako *IPPC/IED permit*. Jest to skrót od nazwy dyrektywy IPPC (dyrektywy 96/61/WE, Dz. Urz. WE 1996, L 257/26, zastąpionej następnie dyrektywą 2008/1/WE, Dz. Urz. WE 2008, L 24/8) i aktualnie obowiązującej dyrektywy IED (dyrektywa 2010/75/UE).

## 2. Instytucja administracyjnej zgody na prowadzenie działalności mogącej powodować negatywne skutki w środowisku

W zależności do zakresu (skali/rozmiaru) korzystania ze środowiska ustawa – Prawo ochrony środowiska wprowadza gradację jego prawnych form. Pośród tych form ustawodawca polski w art. 4 p.o.ś. w odniesieniu do zakresu, granic i sposobu korzystania ze środowiska rozróżnia: 1) powszechne korzystanie, 2) zwykle korzystanie oraz 3) korzystanie „reglamentowane”<sup>15</sup>. Powszechne korzystanie przysługuje z mocy prawa „każdemu” i obejmuje ono swym zakresem takie korzystanie ze środowiska, które: a) następuje bez użycia instalacji<sup>16</sup> oraz b) jest wykonywane w celu zaspokajania potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie wprowadzania do środowiska substancji i energii oraz innych rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu ustawy – Prawo wodne<sup>17</sup>. Biorąc pod uwagę pozostałe formy korzystania ze środowiska (z uwzględnieniem kryteriów ich wyróżniania przez ustawodawcę), a także zakres przedmiotowy dozwolonego korzystania, należy uznać, że użyte przez ustawodawcę pojęcie „każdy” należy w gruncie rzeczy odnieść do osób fizycznych<sup>18</sup>.

Korzystanie ze środowiska w ramach powszechnego użytku jest dozwolone wprost na mocy art. 4 ust. 1 p.o.ś. jedynie w zakresie, w jakim emisja dokonywana jest bez użycia instalacji<sup>19</sup>. Korzystanie z środowiska

<sup>15</sup> Termin „korzystanie reglamentowane” został zaproponowany przez M. Górskiego dla opisanie tej formy korzystania ze środowiska, o której mowa w art. 4 ust. 2 p.o.ś., czyli wówczas, kiedy korzystanie ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego jest obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska. Poprzez decyzję administracyjną reglamentowany (wyznaczony) zostaje zakres oraz warunki korzystania ze środowiska (emisji) – M. Górski, w: M. Górski, K. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 93; zob. także B. Rakoczy, w: Z. Bukowski, E. K. Czech, K. Karpius, B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 52–55; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX; J. Boć, M. Górski, *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX.

<sup>16</sup> Odnotować należy, że ustawodawca nie wyłącza z korzystania powszechnego takiego użytku środowiska, które następuje przy pomocy urządzeń rozumianych jako niestacjonarne urządzenia techniczne, w tym środki transportu (zgodnie z art. 3 pkt 42 p.o.ś.).

<sup>17</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.

<sup>18</sup> Tak też M. Górski, wskazując, że cel korzystania w ramach użytku powszechnego, jakim jest zaspokajanie potrzeb osobistych oraz potrzeb gospodarstwa domowego, powoduje *de facto* że pojęcie „każdy” nie obejmuje jakiegokolwiek podmiotu, ale w gruncie rzeczy osoby fizyczne – M. Górski, w: M. Górski, K. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo...*, s. 93; zob. także B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 52–55; B. Rakoczy, w: Z. Bukowski, E. K. Czech, K. Karpius, B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 52–55.

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 6 p.o.ś. przez instalację rozumie się: „a) stacjonarne urządzenie techniczne, b) zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych tech-

z użyciem instalacji nie mieści się już w zakresie korzystania powszechnego i taki sposób korzystania będzie stanowić albo korzystanie zwykłe, albo korzystanie reglamentowane.

Drugą z form korzystania ze środowiska wyróżnioną przez ustawodawcę jest korzystanie zwykłe, rozumiane jako takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia, oraz zwykłe korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo wodne<sup>20</sup>. Ta forma korzystania ze środowiska, w odróżnieniu od korzystania powszechnego, może być przy tym wykonywana przez różne podmioty (nie tylko przez osoby fizyczne) i w różnym celu (w tym także dla celów, dla których następuje korzystanie powszechne, ale emisja z tym związana odbywa się na skutek korzystania z instalacji)<sup>21</sup>.

Z kolei „reglamentowanie” korzystania ze środowiska jest tą formą korzystania (niebędącą zawsze jedynie korzystaniem w celach gospodarczych<sup>22</sup>), która wymaga uprzedniego uzyskania (w drodze decyzji właściwego organu ochrony środowiska) pozwolenia emisyjnego wyznaczającego zakres (warunki) i granice tej szczególnej formy czynienia użytku ze środowiska. O ile granice i zakres korzystania powszechnego są wyznaczone wprost przez ustawodawcę (art. 4 ust. 1 p.o.ś.), o tyle w przypadku korzystania reglamentowanego jego granice są określone indywidualnie, w decyzji administracyjnej (nazywanej pozwoleniem emisyjnym)<sup>23</sup>. Administracyjna zgoda (uprzednia) określająca zakres i warunki korzystania ze środowiska (reglamentacji emisji) ma postać decyzji administracyjnej. Przepisy działu IV tytułu III ustawy – Prawo ochrony środowiska zawierają ogólne regulacje dotyczące wydawania tego rodzaju decyzji<sup>24</sup>.

W treści polskich przepisów (zwłaszcza w ustawie – Prawo ochrony środowiska<sup>25</sup>), w ślad za koncepcją widoczną w aktach prawa unijnego (dyrektywach emisyjnych<sup>26</sup>), ustawodawca rozróżnia pojęcia „emisja” i „za-

---

nologicznie, 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”.

<sup>20</sup> Por. art. 4 ust. 3 p.o.ś.

<sup>21</sup> Por. M. Górski, w: M. Górski, K. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo...*, s. 93; zob. także komentarze wskazane powyżej.

<sup>22</sup> Na co zwraca uwagę M. Górski, w: K. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo...*, s. 93 oraz 557 i 558; zob. także Z. Bukowski, w: B. Rakoczy, E. K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 304–306; K. Gruszecki, *Prawo...*

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 93; por. także *idem*, *Pozwolenie emisyjne*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik (red.), Kraków 2001, s. 203–212 i wskazaną tam literaturę.

<sup>24</sup> Art. 180–229 p.o.ś.

<sup>25</sup> W odniesieniu do ochrony wód przed zanieczyszczeniami będą to przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne oraz rozporządzeń wykonawczych.

<sup>26</sup> Por. M. Górski, *Pozwolenie zintegrowane w nowym systemie prawa ochrony środowiska* w: *Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej*,

nieczyszczenie”. Rozróżnienie zakresu tych terminów ma znaczenie dla ochrony jakości środowiska (ochrony przed negatywnymi skutkami w środowisku) i ustalenia podstaw dopuszczalnych działań polegających na odprowadzaniu do środowiska substancji i energii. Emisja<sup>27</sup> to legalne wprowadzanie substancji lub energii. Zaś zanieczyszczenie<sup>28</sup> rozumiane jest jako kwalifikowana emisja, mająca negatywne konsekwencje, która w związku z tym nie powinna mieć miejsca (nieodzwolona, nielegalna)<sup>29</sup>.

Koncepcja (instytucja) administracyjnych zgód (pozwoleń, zezwoleń<sup>30</sup>) na prowadzenie działalności, która może powodować negatywne skutki w środowisku (na skutek emisji), występuje w przepisach unijnych dyrektyw emisyjnych regulujących zasady i warunki emisji substancji i energii (jak i również zanieczyszczeń) do środowiska (jego poszczególnych elementów)<sup>31</sup>. Instytucja pozwolenia emisyjnego wiąże się z ruchem instalacji<sup>32</sup>, który powoduje wprowadzanie (uwolnienie) substancji i energii (czyli emisję).

Jak zauważa E. Schmidt-Assmann, jednym z celów prawa unijnego jest zmiana treści prawa krajowego poprzez jego harmonizację lub wprowadzanie nowych regulacji prawnych<sup>33</sup>. W tym kontekście należy postrzegać pozwolenie zintegrowane (o czym szerzej w pkt 4) jako instytucję prawną realizującą założenia koncepcji zintegrowanej ochrony środowiska zawartej w aktach prawa UE (dyrektywach IPPC/IED), która została przeniesiona w wyniku transpozycji instytucji pozwolenia zintegrowanego (*IPPC permit*) na grunt krajowych rozwiązań prawnych.

---

J. Sługocki (red.), Szczecin 2003, s. 259–280 wraz ze wskazanymi tam przykładami aktów prawa unijnego (podstawowymi dyrektywami dotyczącymi problematyki emisji będącej skutkiem ruchu instalacji).

<sup>27</sup> Por. art. 3 pkt 1 p.o.ś.

<sup>28</sup> Przywołujące pejoratywne skojarzenia także w języku potocznym; por. art. 3 pkt 49 p.o.ś. czy art. 3 pkt 2 dyrektywy IED.

<sup>29</sup> Por. także na ten temat M. Górski, *Pozwolenie zintegrowane...*, s. 260–261.

<sup>30</sup> Takim terminem posługują się polskojęzyczne teksty unijnych dyrektyw emisyjnych – np. art. 3 ust. dyrektywy 84/360/EWG, art. 5 dyrektywy 96/61/WE, art. 4 dyrektywy 2008/1/WE, art. 23 dyrektywy 2008/98/WE.

<sup>31</sup> Na przykład dyrektywa 84/360/EWG w sprawie zwalczania zanieczyszczeń powietrza z zakładów przemysłowych; dyrektywa 96/61/WE dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli; dyrektywa 2000/76/WE w sprawie spalania odpadów; dyrektywa 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy; dyrektywa 2008/1/WE dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli.

<sup>32</sup> Por. art. 3 pkt 6 p.o.ś., art. 2 pkt 3 dyrektywy IED.

<sup>33</sup> E. Schmidt-Assmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku: założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 41.

### 3. Koncepcja (założenia) zintegrowanej ochrony środowiska na przykładzie instytucji pozwolenia zintegrowanego

Zintegrowana ochrona środowiska jest przykładem europeizacji koncepcji (założeń) prawa ochrony środowiska rozumianego jako kompleksowa ochrona środowiska jako całości<sup>34</sup>. Koncepcję ochrony zintegrowanej (kompleksowej) postrzegać należy jako dążenie do usunięcia niedoskonałości „sektorowego” podejścia do ochrony środowiska, opartego na ochronie poszczególnych komponentów (zasobów) środowiska<sup>35</sup>. Model holistycznego (całościowego) podejścia do ochrony środowiska, jak wskazuje J. Sommer, obejmuje trzy grupy kierunków: 1) instytucję ocen oddziaływania na środowisko, która z istoty winna obejmować całościową ocenę oddziaływania na środowisko planowanych działań, 2) kontrolę produktów od momentu ich powstania aż do wycofania z użytku oraz 3) zintegrowaną kontrolę zanieczyszczeń przemysłowych, bez względu na to, do jakiego medium środowiskowego one trafiają<sup>36</sup>.

Zintegrowane podejście do kontroli zanieczyszczeń skupia uwagę na zarządzaniu i kontroli emisji (zanieczyszczeń), tj. na substancji szkodliwej oraz na źródle emisji i regionie geograficznym, w którym emisja następuje, zamiast na ochronie poszczególnych mediów środowiskowych (powietrze,

<sup>34</sup> Tak trafnie wskazuje B. Iwańska, *Europeizacja prawa ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)*, s. 724 i 725 oraz przywołana tam literatura, a także A. Wasilewski, *Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska w prawie Wspólnoty Europejskiej*, w: *Studia z prawa Unii Europejskiej*, S. Biernat (red.), Kraków 2000, s. 511 i n. oraz podana tam literatura.

<sup>35</sup> Tak też uważa A. Wasilewski, *Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska...*, s. 511–512, jak również E. Bohne, *The quest for environmental regulatory integration in the European Union, integrated pollution and control, environmental impact assessment and major accident prevention*, Kluwer Law International 2006, s. 6 i n. oraz wskazana tam literatura. Na temat założeń zintegrowanej ochrony środowiska por. E. Bohne, D. Dietze, *Pollution prevention and control in Europe revisited*, „European Environmental Law Review” 2004, no. 13, s. 198–217; N. de Sadeleer, *Environmental principles: from political slogans to legal rules*, Oxford 2002; J. Ciechanowicz-McLean, *Pozwolenie zintegrowane jako prawny instrument rozwoju zrównoważonego*, w: *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, S. Kozłowski (red.), Białystok 2004, s. 202 i n.; J. Jans, H. Vedder, *European environmental law*, Groningen 2011, s. 359–368 i wskazana tam literatura; K. Kramer, *EU environmental law*, Sweet&Maxwell 2012, s. 162–166; J. A. Paters, *Environmental framework directives of the European Union – ideas on coherence and suggestions for a logical basic structure* oraz N. Emmot, *An overview of IPPC Directive and its development*, w: *Integrated pollution prevention and control. The EC Directive from a comparative legal and economic perspective*, Ch. Backes, G. Betlem (eds.), Kluwer Law International 1998, s. 11–22 i 23–42; I. Mac Lean, *Maintaining environmental standards and the IPPC Directive*, „Irish Journal of European Law” 1999, no. 1–2, s. 58–69.

<sup>36</sup> J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska...*, s. 185; por. także A. Epiney, *EU environmental law: sources, instruments and enforcement. Reflection on major developments over the last 20 years*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2013, no. 3, s. 411–413.

woda) czy też na zagrożeniach (odpady) traktowanych jako odrębne problemy<sup>37</sup>. Zarządzenie kontrolą emisji, bez względu na to, jakiego elementu środowiska dotyczy, obejmuje podobne narzędzia:

- 1) ustalanie standardów (na podstawie zebranych informacji, badań i ich analiz) oraz
- 2) wydawanie pozwoleń emisyjnych (przyjmowanie zgłoszeń zamiaru przystąpienia do eksploatacji instalacji) i ich egzekucję (zapewnienie ich przestrzegania)<sup>38</sup>.

Jak trafnie wskazuje J. Sommer<sup>39</sup>, w ramach zintegrowanego podejścia to substancja jest centralnym przedmiotem integracji (jest przedmiotem kontroli), gdyż to substancja łączy media środowiskowe, bowiem:

- a) wnika w więcej niż jedno medium w miejscu wytworzenia (uwolnienia),
- b) wędruje między mediami środowiskowym i wreszcie
- c) dociera do receptora (odbiornika) przez więcej niż jedno medium środowiskowe.

Skoncentrowanie uwagi na wszystkich możliwych do ustalenia uwolnieniach zanieczyszczeń z określonego źródła, jakim jest dana instalacja, jest podstawowym założeniem zintegrowanej ochrony<sup>40</sup>. Zatem na poziomie zakładu zintegrowane podejście sprowadza się do: 1) wyboru najlepszej dostępnej techniki kontroli obejmującej wszystkie media; 2) poszukiwania możliwości zagospodarowania odpadów lub ograniczenia ich produkcji; 3) zaprojektowania systemu kontroli zmierzającego do redukcji całkowitego uwolnienia; 4) oceny oddziaływania na środowisko (rozumianej jako ocena na etapie planowania przedsięwzięcia oraz ocena porealizacyjna czy też ocena eksploatacji instalacji znajdujących się na terenie zakładu)<sup>41</sup>.

Pośród regulacji unijnych (wspólnotowych) dotyczących emisji zanieczyszczeń przemysłowych istotną rolę odgrywa koncepcja (instytucja) pozwolenia zintegrowanego (IPPC/IED). Aktualnie koncepcja zintegrowanej ochrony przed emisjami przemysłowymi jest realizowana na poziomie unijnym przez dyrektywę 2010/75/UE (tzw. dyrektywę IED) w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)<sup>42</sup>, która konsoliduje unijne regulacje dotyczące problematyki

<sup>37</sup> Tak trafnie wskazuje J. Sommer, *Koncepcja zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2010, nr 4, s. 7.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*. Tak wskazuje J. Sommer.

<sup>41</sup> *Ibidem*. Jakkolwiek J. Sommer utożsamia ocenę oddziaływania z oceną oddziaływania na środowisko projektów i programów, co – moim zdaniem – jest zbyt wąskim ujęciem, gdyż w celu przeciwdziałania powstawaniu zanieczyszczeń równie ważne jak ocena planowanego przedsięwzięcia jest także dokonanie oceny porealizacyjnej, a także stała ocena prowadzona na etapie eksploatacji instalacji.

<sup>42</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE 2010, L 334/17.



emisji do środowiska (i jego elementów) powodowanej w toku działalności przemysłowej.

W polskim porządku prawnym koncepcja zintegrowanej ochrony przed zanieczyszczeniami przemysłowi realizowana jest – na skutek wdrożenia do polskiego porządku prawnego wymienionych powyżej dyrektyw unijnych – poprzez instytucję pozwolenia zintegrowanego<sup>43</sup>. Wymóg uzyskania pozwolenia zintegrowanego został nałożony na podmioty prowadzące określone instalacje, szczegółowo określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości<sup>44</sup>.

Początki koncepcji zintegrowanej ochrony środowiska na poziomie regulacji unijnych (wcześniej: wspólnotowych) sięgają lat 90. XX w. Po raz pierwszy w przepisach unijnych (w przepisach prawa pochodnego) formuła zintegrowanego podejścia do problemu zapobiegania emisjom przemysłowym pojawiła się w dyrektywie 96/61/WE dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (tzw. dyrektywie IPPC)<sup>45</sup>. Ogólne założenie dyrektywy opierało się na jasnym sformułowaniu obowiązków spoczywających na przedsiębiorstwach (prowadzących instalacje), przy czym normy emisyjne miały być wyznaczane zgodnie z najlepszymi dostępnymi technikami, a nadto oprócz norm emisyjnych prowadzący instalacje winien przestrzegać norm jakości środowiska<sup>46</sup>.

Wskazane powyżej unijne akty prawne (pierwotna dyrektywa 96/61/WE, dyrektywa 2008/1/WE oraz aktualnie obowiązująca dyrektywa 2010/75/UE) urzeczywistniają koncepcję zintegrowanego podejścia do ochrony środowi-

---

<sup>43</sup> Przykłady innych z europeizowanych instytucji prawnych, których celem jest „kompleksowa – zintegrowana” ochrona środowiska to instytucja ocen oddziaływania na środowisko oraz system zarządzania ochroną środowiska EMAS – por. A. Wasilewski, *Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska...*, s. 507–520; M. Górski, *Pozwolenie zintegrowane...*, s. 260–261 oraz Z. Bukowski, *Pozwolenie zintegrowane*, Włocławek–Toruń 2004 wraz z przywołaną tam literaturą; M. Górski, *Pozwolenia emisyjne w systemie przepisów o ochronie środowiska przed zanieczyszczeniem – po zmianach z lipca 2014 r.*, <http://www.odpady-help.pl/app/webroot/upload/pdf/emisyjneMG.09.2014.pdf> (2.08.2015).

<sup>44</sup> Dz. U. poz. 1169. Rozporządzenie to w zakresie rodzajów instalacji objętych wymogiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego dokonuje transpozycji do prawa polskiego rozdziałów II–VI dyrektywy IED (2010/75/UE). Zastąpiło ono poprzednio obowiązujące 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.

<sup>45</sup> Dyrektywa Rady nr 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli. Przewidywała ona trzyletni okres na implementację jej postanowień. Dyrektywa ta została następnie zastąpiona przez dyrektywę 2008/1/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom.

<sup>46</sup> Tak też J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska...*, s. 185.

ska (zarówno od strony formalnej<sup>47</sup>, jak i materialnej<sup>48</sup>) poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania zgody administracyjnej (w postaci pozwolenia emisyjnego) na eksploatację instalacji, a także poprzez wprowadzenie szeregu wymagań, jakie tego rodzaju pozwolenie będące zgodą na emisję powinno zawierać (określać w swej treści)<sup>49</sup>. Przepisy dyrektywy IED (zwłaszcza jej art. 14) ustalają również minimalną treść pozwolenia. Pozwolenie powinno zawierać wskazania dotyczące dopuszczalnych wielkości emisji dla substancji zanieczyszczających albo równoważne parametry lub środki techniczne, a także stosowne postanowienia dotyczące wymogów ochrony gleby i wód podziemnych oraz wymogi dotyczące monitorowania<sup>50</sup>. Warunki pozwolenia powinny opierać się na najlepszych dostępnych technikach (BAT)<sup>51</sup>.

Jako podstawowy cel dyrektywa IED (zwłaszcza pkt 2 preambuły) wymienia zapobieganie emisjom do powietrza, wody i ziemi oraz, w przypadku braku możliwości wyeliminowania niepożądanego emisji, ustanowienie zasad mających na celu redukcję emisji i zapobieganie wytwarzaniu odpadów w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości<sup>52</sup>. Podobnie sformułowany był cel dyrektywy IPPC (dyrekty-

<sup>47</sup> Pisząc o formalnej stronie koncepcji zintegrowanego podejścia do ochrony środowiska, mam na myśli nakładany przez przepisy dyrektyw wymóg uzyskania pozwolenia emisyjnego na takie korzystanie ze środowiska, które powoduje emisję.

<sup>48</sup> Pisząc o materialnej stronie koncepcji zintegrowanego podejścia do ochrony środowiska, mam na myśli warunki emisji określone w pozwoleniu emisyjnym, które winny być tak ukształtowane, aby zapewnić „zapobieganie zanieczyszczeniom środowiska naturalnego poprzez zmniejszenie emisji do powietrza, środowiska wodnego i gleby w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego jako całości” (art. 1 dyrektywy 2010/75/UE).

<sup>49</sup> Tak też M. Górski, K. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo...*, s. 548–549.

<sup>50</sup> Por. komunikat Komisji: Wskazówki Komisji Europejskiej dotyczące opracowywania sprawozdań bazowych na podstawie art. 22 ust. 2 dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych (Dz. Urz. UE 2014, C 136/3) w zakresie ochrony gleb i wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu w związku z prowadzoną działalnością wymagającą pozwolenia zintegrowanego (*IPPC/IED permit*).

<sup>51</sup> Szczegóły mogą jednak ulegać zróżnicowaniu w zależności od typu działalności, której dotyczy pozwolenie. I tak dla działalności wymienionych w załączniku I do dyrektywy IED warunki pozwolenia (jego minimalną treść) określa art. 14 dyrektywy 2010/75/UE, natomiast w odniesieniu do spalarni odpadów i współspalarni odpadów szczególnie warunki pozwolenia dla tego typu działalności określone zostały w art. 45 dyrektywy 2010/75/UE. Regulacja dotycząca warunków pozwolenia różni się od dotychczasowej regulacji zawartej w art. 9 dyrektywy IPPC (2008/1/WE), o czym szerzej w dalszej części opracowania.

<sup>52</sup> Zgodnie z art. 1 dyrektywy: „Niniejsza dyrektywa ustanawia zasady dotyczące zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom powstającym w wyniku działalności przemysłowej oraz zasady dotyczące kontroli tych zanieczyszczeń. Niniejsza dyrektywa ustanawia również zasady mające na celu zapobieganie emisjom do powietrza, wody i ziemi oraz, w przypadku braku takiej możliwości, mające na celu ich redukcję oraz zapobieganie wytwarzaniu odpadów, w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości”.

wa 96/61/WE, a następnie dyrektywa 2008/1/WE). Formuła zintegrowanej ochrony środowiska odnosi się do określonych rodzajów działalności przemysłowej i zakładała kontrolę określonych rodzajów emisji<sup>53</sup>. Dyrektywa IED, podobnie jak wcześniej obowiązujące dyrektywy, formułuje podstawowe obowiązki operatora<sup>54</sup>, wskazując, że instalacje powinny być eksploatowane zgodnie z następującymi zasadami: a) podjęcie wszystkich właściwych środków zapobiegających zanieczyszczeniu; b) zastosowanie najlepszej dostępnej techniki; c) unikanie powstania znaczącego zanieczyszczenia; c) zapobieganie wytworzeniu odpadów, a w przypadku gdy odpady są wytwarzane, przygotowywanie do ponownego użycia, prowadzenie recyklingu, odzysk lub, w przypadku gdy nie ma takiej możliwości ze względów technicznych i ekonomicznych, ich unieszkodliwienie przy jednoczesnym unikaniu lub ograniczaniu wszelkiego oddziaływania na środowisko; d) wykorzystywanie energii w sposób efektywny; e) podejmowanie niezbędnych środków w celu zapobieżenia wypadkom i ograniczenia ich konsekwencji; f) w przypadku ostatecznego zakończenia działalności podjęcie niezbędnych środków w celu zapobieżenia wszelkiemu ryzyku zanieczyszczenia oraz w celu przywrócenia miejsca eksploatacji do stanu satysfakcjonującego<sup>55</sup>.

Historycznie spoglądając, dyrektywa 96/61/WE nie wprowadzała (formalnie) wymogu uzyskania jednego pozwolenia (zgody) na powodowaną emisję, niemniej jeśli z związku z prowadzoną działalnością emisja była określana sektorowo (czyli odrębnie dla poszczególnych komponentów środowiska), dyrektywa wymagała zagwarantowania koordynacji emisji określanej sektorowo z perspektywy celu zintegrowanej ochrony, jakim była ochrona środowiska jako całość (wszystkich jego elementów)<sup>56</sup>. Przepisy dyrektywy 96/61/WE formułowały kilka wymagań, jakim winno odpowiadać pozwolenie zintegrowane (udzielana zgoda na emisję). Po pierwsze, dopuszczalne normy emisji powinny być ustalane w oparciu o najlepsze dostępne techniki<sup>57</sup>. Po drugie – co stanowi istotę zintegrowanego podej-

<sup>53</sup> Zob. art. 2 ust. 1 dyrektywy IED.

<sup>54</sup> Podmiot, który prowadzi lub kontroluje w całości lub w części instalacje – zob. definicję w pkt 15 art. 3 dyrektywy IED.

<sup>55</sup> Zob. także art. 11 dyrektywy IED.

<sup>56</sup> Por. art. 7 dyrektywy 96/61/WE: „Państwa Członkowskie podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, aby w przypadku, gdy zaangażowana jest więcej niż jedna właściwa władza, warunki i procedura udzielania pozwolenia były w pełni skoordynowane, celem zagwarantowania skutecznego zintegrowanego podejścia do tej procedury przez wszystkie właściwe władze”, a także analogiczny co do treści art. 7 dyrektywy 2008/1/WE oraz art. 5 ust. 2 dyrektywy 2010/75/UE.

<sup>57</sup> Por. motyw 17 oraz art. 9 ust. 4 dyrektywy 96/61/WE: „dopuszczalne wartości emisji i równoważne parametry oraz środki techniczne określone w ust. 3 opierają się na najlepszych dostępnych technikach, bez zalecania żadnej techniki czy szczególnej technologii, lecz z uwzględnieniem technicznych właściwości danej instalacji, jej geograficznego położenia i lokalnych warunków środowiska. We wszystkich przypadkach warunki pozwolenia obejmują przepisy dotyczące minimalizacji zanieczyszczeń o dużym zasięgu i zanieczyszczeń o charakterze transgranicznym oraz zapewniają wysoki

ścia do ochrony przed zanieczyszczeniami – pozwolenie winno zawierać postanowienia, które będą zapobiegać możliwości przesuwania emitowanych zanieczyszczeń do innego elementu środowiska<sup>58</sup>.

Aktualnie obowiązująca dyrektywa 2010/75/UE, rozwijając dotychczasowe regulacje, wprowadza jako wymóg eksploatacji instalacji uprzednie uzyskanie pozwolenia emisyjnego (o czym szerzej w pkt 4)<sup>59</sup>. Przepisy art. 4 ust. 1 dyrektywy IED wprowadzają obowiązek uzyskania pozwolenia przez operatora każdej instalacji, w stosunku do której wymagają tego przepisy dyrektywy. Pozwolenie może być udzielone operatorowi tylko wówczas, gdy spełniane są wymagania wynikające z dyrektywy, zaś w trakcie procedury jego wydania musi być zapewniona wewnętrzna (w odniesieniu do treści pozwolenia) i zewnętrzna (w odniesieniu do związku z innymi decyzjami tego typu czy też w związku z zaangażowaniem kilku organów w wydanie decyzji) integracja każdego pozwolenia i procedury jego wydania (jest to jeden z podstawowych elementów zintegrowanego podejścia do ochrony środowiska)<sup>60</sup>.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 dyrektywy IED<sup>61</sup> podstawowym założeniem (modelem) jest to, że ustalanie norm emisyjnych oraz innych warunków pozwolenia (pozwoleń) odbywa się w toku indywidualnego postępowania zmierzającego do wydania pozwolenia (tzw. model brytyjski)<sup>62</sup>. Uzupełniającym modelem (sposobem) wyznaczania norm emisyjnych są „ogólnie wiążące zasady” przyjęte przez państwo członkowskie, rozumiane jako dopuszczalne wielkości emisji lub inne warunki, przynajmniej na poziomie sektora, przyjęte z myślą o bezpośrednim wykorzystaniu do określenia warunków pozwolenia (model niemiecki)<sup>63</sup>.

---

poziom ochrony środowiska naturalnego jako całości”. Dyrektywa 2008/1/WE utrzymała ten model, zastępując pojęcie dopuszczalnych wartości emisji pojęciem granicznych wielkości emisji – por. motyw 18 oraz art. 9 ust. 4 dyrektywy 2008/1/WE; motyw 12 oraz art. 15 ust. 2 i 3 dyrektywy 2010/75/WE: „dopuszczalne wielkości emisji (...) opierają się na najlepszych dostępnych technikach, bez zalecania jakiegokolwiek techniki czy szczególnej technologii”.

<sup>58</sup> Por. motyw 7 dyrektywy 96/61/WE.

<sup>59</sup> Art. 3 pkt 7 dyrektywy IED.

<sup>60</sup> Art. 5 dyrektywy IED

<sup>61</sup> Analogiczne założenie zawarte było we wcześniejszych dyrektywach IPPC.

<sup>62</sup> Art. 15 ust. 3 dyrektywy IED; na temat modelu brytyjskiego indywidualnego ustalania norm emisyjnych por. J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska...*, s. 187, a także R. Macrory, *Integrated Prevention and Pollution Control: the UK Experience*, w: *Integrated pollution prevention and control...*, s. 53–64.

<sup>63</sup> Art. 6 dyrektywy IED. Dyrektywa wskazuje, że w przypadku przyjęcia ogólnych wiążących zasad pozwolenie może zawierać odniesienie do tych zasad. Na temat modelu niemieckiego ustalania norm emisyjnych por. J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska...*, s. 187, a także G. Winter, *The IPPC Directive: a German point of view*, w: *Integrated pollution prevention and control...*, s. 65–80.

#### 4. Pozwolenie zintegrowane i jego rola w zintegrowanej ochronie przed zanieczyszczeniami

Podstawową instytucją prawną, która ma zapewnić realizację celu dyrektywy IED (wcześniej dyrektywy IPPC), jakim jest zintegrowana ochrona przed zanieczyszczeniami przemysłowymi, jest pozwolenie – rozumiane jako administracyjna zgoda (uprzednia) na prowadzenie określonej działalności (powodującej emisję)<sup>64</sup>. Jest ono definiowane jako „pisemne zezwolenie na eksploatację całości lub części instalacji, obiektu energetycznego spalania, spalarni odpadów lub współspalarni odpadów”<sup>65</sup>. Pojęcie pozwolenia, które zawarte jest w dyrektywie IPPC/IED, jest terminem prawa unijnego i posiada autonomiczną treść, niezależną od instytucji (terminów) prawa krajowego. Zgodnie z powyższą definicją decydująca będzie nie nazwa rozstrzygnięcia (aktu organów krajowych), lecz skutki, które prawo krajowe wiązało lub wiąże z danym rodzajem rozstrzygnięcia administracyjnego. Będą one przesądzać o tym, czy rozstrzygnięcie takie (decyzja) będzie pozwoleniem w rozumieniu dyrektywy IPPC/IED. Oprócz skutku, na co zdają się wskazywać motyw 12 oraz art. 14 dyrektywy 2010/75/WE, pewne dodatkowe znaczenie dla kwalifikacji danego rozstrzygnięcia organu krajowego jako pozwolenia w rozumieniu dyrektywy IED może mieć także treść rozstrzygnięcia organu administracji. Na gruncie konkretnego systemu prawnego mogą pojawić się wątpliwości, która z szeregu decyzji poprzedzających przystąpienie do eksploatacji danej instalacji powinna być uznana za pozwolenie w rozumieniu dyrektywy 2010/75/WE. Wówczas pomocne będzie odwołanie się do kryterium treści określonego rozstrzygnięcia organu krajowego<sup>66</sup>. Przy ustalaniu, któremu

<sup>64</sup> Por. motyw 5 dyrektywy IED: „w celu zapewnienia zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, każda z instalacji powinna być eksploatowana wyłącznie wtedy, gdy posiada pozwolenie”; por. także w odniesieniu do dyrektywy IPPC N. Emmott, *An Overview of the IPPC Directive and its Development*, w: *Integrated pollution prevention and control...*, s. 23–41.

<sup>65</sup> Art. 3 pkt 7 dyrektywy IED. Na gruncie dyrektyw 96/61/WE „pozwolenie” definiowano jako „część lub całość decyzji na piśmie (lub kilku takich decyzji), udzielającej pozwolenie na eksploatację całej instalacji lub jej części, z zastrzeżeniem niektórych warunków gwarantujących, że instalacja spełnia wymogi niniejszej dyrektywy. Pozwolenie może obejmować jedną lub większą ilość instalacji lub części instalacji znajdujących się w tym samym miejscu, prowadzonych przez tego samego prowadzącego” – analogicznie było to pojęcie definiowane w dyrektywie 2008/1/WE.

<sup>66</sup> Przykładowo na gruncie obecnie obowiązujących polskich przepisów to pozwolenie zintegrowane (emisyjne), a nie pozwolenie na użytkowanie należy uznać za pozwolenie w rozumieniu dyrektywy IED, pomimo że na gruncie ustawy – Prawo budowlane to pozwolenie na użytkowanie jest ostatnią z decyzji, która poprzedza oddanie do użytkowania instalacji – tak też por. opracowanie *Analiza tekstu dyrektywy 2010/75/UE*, przygotowane przez Salans, D. Oleszczuk Kancelaria Prawnicza sp.k., [http://www.ptez.com.pl/\\_upload/file/Zad\\_%201-%20Raport\\_Analiza%20tekstu%20IED\\_zakres%20i%20interpretacja.pdf](http://www.ptez.com.pl/_upload/file/Zad_%201-%20Raport_Analiza%20tekstu%20IED_zakres%20i%20interpretacja.pdf) (29.08.2015).

z rozstrzygnięć (decyzji) wydanych na podstawie prawa krajowego należy przypisać cechy pozwolenia w rozumieniu dyrektywy IED, należy wziąć pod uwagę, że dyrektywa rozróżnia termin „oddanie do eksploatacji instalacji”<sup>67</sup> od terminu „uzyskanie pozwolenia”<sup>68</sup>. To skłania do wniosku, że co do zasady tam, gdzie w dyrektywie jest mowa o „oddaniu do eksploatacji instalacji”, w polskim porządku prawnym należy odwołać się do uzyskania „pozwolenia na użytkowanie” jako odrębnej kategorii decyzji wydawanej na gruncie ustawy – Prawo budowlane<sup>69</sup>.

Założeniem dyrektywy IED/IPPC jest to, aby pozwolenie, jako decyzja określająca środowiskowe wymogi eksploatacji instalacji (i zezwalająca na ruch instalacji z perspektywy ochrony środowiska) objętej obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego, była uzyskiwana przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na eksploatację<sup>70</sup>. Przy interpretacji pojęcia „pozwolenie” (w rozumieniu dyrektywy IED/IPPC), należy ponadto rozważyć, czy mamy do czynienia z „instalacją nową”, czyli nowo budowaną lub przebudowaną, czy też z „instalacją istniejącą”. Rozróżnienie to związane jest faktem, że instytucja pozwolenia zintegrowanego wprowadzona dyrektywą 96/61/WE dokonała podziału na instalacje nowe, na które przed przystąpieniem do eksploatacji państwa członkowskie winny nałożyć wymóg uzyskania pozwolenia, oraz na „instalacje istniejące” (czyli już eksploatowane w dacie wejścia w życie dyrektywy 96/61/WE), dla których przewidziano okres przejściowy na dostosowanie do wymogów dyrektywy<sup>71</sup>.

Rozróżnienie na pozwolenia wydawane dla „instalacji istniejących” oraz dla „instalacji nowych (przebudowanych)” może mieć znaczenie w kontekście polskich regulacji prawnych, które traktują „pozwolenie na użytkowanie” jako decyzję, która kończy proces budowlany i jest co do zasady ostatnim elementem przed oddaniem instalacji do użytkowania<sup>72</sup>. W myśl

<sup>67</sup> Por. załącznik V i VI do dyrektywy IED.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm. – por. w szczególności art. 55.

<sup>70</sup> Por. art. 76 ust. 2 p.o.ś. w zw. z art. 59 ustawy – Prawo budowlane.

<sup>71</sup> Por. art. 5 ust. 1 dyrektywy 96/61/WE oraz instytucję programów dostosowawczych regulowaną tytułem VIII ustawy – Prawo ochrony środowiska, który został uchylony przez art. 1 pkt 75 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. (Dz. U. poz. 1101), zmieniającej ustawę – Prawo ochrony środowiska z dniem 5 września 2015 r. Na temat instytucji programów dostosowawczych P. Czepiel, *Instytucja „programów dostosowawczych” w rozumieniu art. 422–441 ustawy „Prawo ochrony środowiska”*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2007, nr 4, s. 24–32.

<sup>72</sup> Zgodnie z art. 55 ustawy – Prawo budowlane, zasadą jest że przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. Przepis ten może sugerować, że jako „pozwolenie” można byłoby traktować pozwolenie na użytkowanie, niemniej zgodnie z art. 76 ust. 1 i 2 pkt 3 p.o.ś. nowo zbudowany lub przebudowany obiekt budowlany, zespół obiektów lub instalacja nie mogą być oddane do użytkowania, jeżeli nie spełniają wymagań ochrony środowiska, w tym nie uzyskały wymaganych decyzji określających zakres i warunki korzystania ze środowiska.

art. 76 p.o.ś. nowo zbudowany lub przebudowany obiekt budowlany, zespół obiektów lub instalacja nie mogą być oddane do użytkowania, jeżeli nie spełniają wymagań ochrony środowiska, m.in. nie uzyskają wymaganych decyzji określających zakres i warunki korzystania ze środowiska czy też nie są wykorzystane określone środki techniczne (bądź nie zastosowano odpowiednich rozwiązań technicznych) chroniące środowisko lub nie są dotrzymane standardy emisyjne, wynikające z mocy prawa oraz określone w warunkach pozwolenia emisyjnego. Ponadto nowo zbudowany lub przebudowany obiekt budowlany, zespół obiektów lub instalacja nie mogą być eksploatowane, jeżeli w okresie 30 dni od zakończenia rozruchu nie są dotrzymane wynikające z mocy prawa standardy emisyjne albo określone w pozwoleniu warunki emisji, ustalone dla fazy po zakończeniu rozruchu<sup>73</sup>. Z eksploatacją instalacji, która powoduje emisję, mamy do czynienia już na etapie fazy rozruchowej, która winna odbywać się na podstawie pozwoleń emisyjnych wydanych jeszcze przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie<sup>74</sup>. Prowadzi to do wniosku, że w świetle obecnie obowiązujących przepisów jako pozwolenie należy traktować pozwolenie zintegrowane (emisyjne), a nie pozwolenie na użytkowanie (tam, gdzie w świetle przepisów ustawy – Prawo budowlane istnieje obowiązek jego uzyskania). Tym samym określone skutki prawne, jakie dyrektywa 2010/75/UE wiąże z pozwoleniem, będą powstawać od daty wydania pozwolenia zintegrowanego. Należy zatem opowiedzieć się za taką interpretacją pojęcia „pozwolenie”, zgodnie z którą obejmuje ono zarówno pozwolenia zintegrowane, jak również inne pozwolenia emisyjne dotyczące emisji regulowanych dyrektywą

---

<sup>73</sup> Przy czym, jak wskazuje M. Bar, najpierw powinno mieć miejsce oddanie instalacji do użytkowania (tam, gdzie jest wymagane na podstawie prawa budowlanego uzyskanie pozwolenia na użytkowanie), a następnie rozpoczęcie i zakończenie rozruchu oraz rozpoczęcie normalnej eksploatacji, por. M. Górski, K. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo...*, s. 194. Odmienny pogląd prezentuje Z. Bukowski, argumentując – nie bez pewnych racji – że „rozruch instalacji nie jest jeszcze jej normalnym użytkowaniem, lecz dopiero czynnością prowadzącą do normalnego użytkowania instalacji; tym samym rozruch może być dokonywany już w fazie budowy instalacji, tyle że zakończenie rozruchu (a więc rozpoczęcie normalnej eksploatacji) nie może nastąpić wcześniej, niż po terminie zakończenia postępowania odnoszącego się do oddania instalacji do użytkowania”, Z. Bukowski, w: J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 182–183. Ta koncepcja wydaje się wynikać z odmiennego definiowania pojęcia rozruchu, gdyż Z. Bukowski wskazuje, że z rozruchem można mieć do czynienia jeszcze na etapie budowy instalacji.

<sup>74</sup> Zgodnie z art. 76 ust. 3 p.o.ś. „Nowo zbudowany lub przebudowany obiekt budowlany, zespół obiektów lub instalacja nie mogą być eksploatowane, jeżeli w okresie 30 dni od zakończenia rozruchu nie są dotrzymane wynikające z mocy prawa standardy emisyjne albo określone w pozwoleniu warunki emisji, ustalone dla fazy po zakończeniu rozruchu”.

2010/75/UE w okresie, w którym pozwolenie zintegrowane (emisyjne) nie funkcjonowało w polskim porządku prawnym<sup>75</sup>.

Wskazując na integracyjne podejście dyrektywy IED (czy też wcześniejszych dyrektyw IPPC) można za J. Sommerem wyróżnić następujące płaszczyzny analizy koncepcji zintegrowanej ochrony środowiska realizowanej poprzez instytucję pozwolenia jako formę reglamentacji korzystania ze środowiska:

- 1) holistyczne rozpatrywanie zależności między określonymi mediami środowiskowymi (powietrze, woda, ziemia),
- 2) materialne i proceduralne wymiary integracyjnego podejścia do ochrony środowiska,
- 3) dozwolona emisja wyznaczana zgodnie z koncepcją najlepszych dostępnych technik (BAT, konkluzje BAT) oraz
- 4) efektywność środków kontroli (w tym aktualizacji warunków pozwolenia) zapewniających wysoki poziom ochrony środowiska jako całości.

Dyrektywa 2010/75/UE<sup>76</sup> ustanawia zasady dotyczące zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom powstającym w wyniku działalności przemysłowej oraz zasady dotyczące kontroli tych zanieczyszczeń<sup>77</sup>. Dla realizacji zintegrowanej ochrony środowiska dyrektywa ta ustanawia zasady mające na celu zapobieganie emisjom do powietrza, wody i ziemi oraz, w przypadku braku takiej możliwości, zasady mające na celu redukcję tych emisji i zapobieganie wytwarzaniu odpadów w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości<sup>78</sup>.

Analiza dyrektywy wskazuje, że przesłankami materialnoprawnymi wydania pozwolenia zintegrowanego jest spełnianie przez instalację wymogów dyrektywy IED (art. 5 ust. 1 dyrektywy), które są wyznaczone o oparciu

---

<sup>75</sup> Za interpretacją tą przemawia dodatkowo zakres i treść pozwolenia, dyrektywa 2010/75/UE wskazuje bowiem wyraźnie (zwłaszcza w art. 14 i 45), co powinno znaleźć się w treści pozwolenia. Wymienia m.in. dopuszczalne wielkości emisji substancji zanieczyszczających czy odpowiednie wymogi dotyczące mechanizmu monitorowania, warunki te odpowiadają więc temu, co objęte jest zakresem pozwoleń emisyjnych (zob. np. art. 188 p.o.ś.).

<sup>76</sup> Zastępująca dyrektywę IPPC (96/61/WE oraz 2008/1/WE).

<sup>77</sup> Dyrektywa 2010/75/UE znajduje zastosowanie do rodzajów działalności (lub czynności) wymienionych w załączniku I i zakładka kontrolę emisji oznaczonych zanieczyszczeń (wskazanych w załączniku II). W odniesieniu do rodzajów działalności objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego (*IPPC permit*) zwrócić należy uwagę na wyrok w sprawie C-473/07, *Association nationale pour la protection des eaux et rivières-TOS*, w którym Trybunału Sprawiedliwości UE dokonał wykładni jednego z punktów załącznika I do dyrektywy 96/61/WE, wskazując, że „ponieważ cel dyrektywy 96/61 został określony w szeroki sposób, nie sposób uznać, że pkt 6.6 lit. a) załącznika I do tejże dyrektywy mógłby być interpretowany tak, iż nie obejmuje on przepiórek, kuropatw i gołębi”, potwierdzając tym samym, że wykładnię „można opierać na ogólnej systematyce i celu tej dyrektywy” i przeciwstawiając się zawężającemu rozumieniu instalacji objętych jej zakresem, ECLI:EU:C:2009:30, pkt 27 i 24.

<sup>78</sup> Zob. art. 1 dyrektywy IED.



o koncepcję najlepszych dostępnych technik (BAT) zawartą w dokumentach referencyjnych dotyczących BAT<sup>79</sup>. Przepisy dyrektywy 2010/75/WE określają minimalną treść zgody administracyjnej (pozwolenia) na eksploatację danej instalacji, objętej wymogiem uzyskania pozwolenia. Pozwolenie winno określać wszelkie niezbędne środki, tak aby zapewnić eksploatację instalacji zgodnie z następującymi zasadami:

- 1) podjęcie wszystkich właściwych środków zapobiegających zanieczyszczeniu,
- 2) zastosowanie najlepszych dostępnych technik,
- 3) niepowstawanie żadnych znaczących zanieczyszczeń,
- 4) zapobieganie wytwarzaniu odpadów,
- 5) przestrzeganie hierarchii postępowania z wytworzonymi odpadami,
- 6) wykorzystywanie energii w sposób efektywny,
- 7) podejmowanie niezbędnych środków celu zapobieżenia wypadkom i ograniczenia ich konsekwencji,
- 8) po ostatecznym zakończeniu działalności podjęcie środków w celu zapobieżenia powstaniu zanieczyszczenia oraz przywrócenia miejsca eksploatacji do stanu satysfakcjonującego<sup>80</sup>.

Generalną zasadą jest, iż pozwolenie powinno obejmować wszystkie środki niezbędne do uzyskania wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości i zapewnienia zgodności działania instalacji z ogólnymi zasadami regulującymi podstawowe obowiązki operatora. Warunki pozwolenia (normy emisyjne) zaś powinny opierać się na najlepszych dostępnych technikach (BAT).

Kluczową konstrukcją dla instytucji pozwolenia zintegrowanego jest koncepcja BAT (*best available technology*), czyli „najlepszych dostępnych technik”. Pojęcie to pojawiło się po raz pierwszy w przepisach wspólnotowych w dyrektywie 76/464/WE dotyczącej problematyki zrzutu substancji niebezpiecznych<sup>81</sup>. Zbliżoną do koncepcji najlepszych dostępnych technik jest koncepcja BATNEEC (*best available technology not entailing excessive costs*), czyli „najlepsze dostępne technologie niepowodujące nadmiernych (nieuzasadnionych) kosztów”, która po raz pierwszy w ustawodawstwie wspólnotowym pojawiła się w dyrektywie 84/360/WE o zwalczeniu zanie-

<sup>79</sup> Zob. art. 15 ust. 3 dyrektywy IED: „właściwy organ określa dopuszczalne wielkości emisji, zapewniające w normalnych warunkach eksploatacji, nieprzekraczanie poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami określonymi w decyzjach w sprawie konkluzji dotyczących BAT”.

<sup>80</sup> Zob. art. 11 dyrektywy IED.

<sup>81</sup> Dyrektywa 76/464/EWG z dnia 4 maja 1976 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty, Dz. Urz. WE 1976, L 129/23. Zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy: „wartości dopuszczalne dla substancji [w zrzucie ścieków] z wykazu I są ustanowione głównie na podstawie: toksyczności, trwałości, bioakumulacji, biorąc pod uwagę najlepsze dostępne środki techniczne”; por. M. Górski, *Pozwolenie zintegrowane...*, s. 269–275.

czyszczeń powietrza pochodzących z zakładów przemysłowych<sup>82</sup>. Analogiczne w treści sformułowanie o konieczności uwzględnienia „najlepszej dostępnej technologii” pojawiło się w znowelizowanej w 1991 r. dyrektywie 75/442/WE o odpadach<sup>83</sup>. Używane w unijnym prawie pochodnym pojęcie „najlepsze dostępne technologie/techniki” czy też „najlepsze dostępne technologie niepowodujące nadmiernych kosztów” nie były jednak nigdzie zdefiniowane, co sprawiało, że nie do końca wiadomo było, jak w praktyce stosować powyższe koncepcje.

Kolejnym etapem w rozwoju koncepcji najlepszych dostępnych technik była dyrektywa IPPC, w której również ustawodawca wspólnotowy posłużył się tą konstrukcją. Po raz pierwszy ustawodawca unijny w dyrektywie IPPC podjął próbę sformułowania definicji pojęcia „najlepsze dostępne techniki”. Przez to pojęcie należy rozumieć „najbardziej efektywny i zaawansowany etap rozwoju i metod prowadzenia danej działalności, który wskazuje możliwe wykorzystanie poszczególnych technik jako podstawy dla dopuszczalnych wartości emisji mający na celu zapobieganie powstawaniu, a jeżeli nie jest to możliwe, ogólne ograniczenie emisji i oddziaływania na środowisko naturalne jako całość, przy czym:

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

b) „dostępne” techniki to techniki o takim stopniu rozwoju, który pozwala na wdrożenie w danym sektorze przemysłu, zgodnie z istniejącymi warunkami ekonomicznymi i technicznymi, z uwzględnieniem kosztów i korzyści, nawet jeżeli techniki te nie są wykorzystywane lub opracowane w danym państwie członkowskim, o ile są one dostępne dla prowadzącego daną działalność,

---

<sup>82</sup> Dyrektywa 84/360/EWG z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie zwalczania zanieczyszczeń powietrza z zakładów przemysłowych, Dz. Urz. WE 1984, L 188/20. Zgodnie z art. 4 dyrektywy: „Bez uszczerbku dla wymogów przewidzianych w przepisach krajowych i wspólnotowych do celów innych, niż cel niniejszej dyrektywy, zezwolenie może być wydane tylko w przypadku gdy właściwy organ jest przekonany, że: (1) podjęto wszystkie właściwe środki zapobiegawcze przeciwko zanieczyszczeniu powietrza, obejmujące zastosowanie najlepszych dostępnych technologii, pod warunkiem że stosowanie takich środków nie pociąga za sobą nadmiernych kosztów”; por. także M. Górski, *Pozwolenie zintegrowane...*, s. 269–275.

<sup>83</sup> Dyrektywa 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, Dz. Urz. WE 1975, L 194/39, zmieniona przez dyrektywę 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r., Dz. Urz. WE 1991, L 78/32. Art. 5 ust. 2 dyrektywy nakłada na państwa członkowskie obowiązek zorganizowania sieci instalacji „umożliwia[jących] unieszkodliwianie odpadów w jednym z najbliższych urządzeń, za pomocą najodpowiedniejszych metod i technologii w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego oraz zdrowia publicznego”.

c) „najlepsze” oznacza najbardziej efektywną technikę w osiągnięciu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska naturalnego jako całości<sup>84</sup>.

W aktualnym stanie prawnym definicja pojęcia najlepszych dostępnych technik została zachowana, zaś kryteria ustalania BAT określono w załączniku III do dyrektywy IED – są one tożsame z poprzednio obowiązującymi. Dyrektywa IED wprowadziła nowe regulacje dotyczące dokumentów referencyjnych BAT<sup>85</sup> oraz zmieniła istotnie charakter prawny konkluzji dotyczących BAT. Konkluzje dotyczące BAT<sup>86</sup> to dokument sporządzony na podstawie dokumentu referencyjnego BAT, przyjmowany przez Komisję Europejską w drodze decyzji, zgodnie z przepisami dotyczącymi emisji przemysłowych, formułujący wnioski dotyczące najlepszych dostępnych technik, ich opisu, informacji służącej ocenie ich przydatności, wielkości emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami, powiązane go monitoringu, powiązanych poziomów zużycia oraz, w stosownych przypadkach, odpowiednich sposobów przeprowadzenia remediacji. W kontekście efektywnego i jednolitego stosowania przepisów dyrektywy IED kluczowe znaczenie ma zmiana charakteru konkluzji dotyczących BAT na prawnie wiążące dokumenty (wydawane są one bowiem w formie decyzji Komisji Europejskiej)<sup>87</sup>. W ten sposób ustawodawca unijny powiązał koncepcję najlepszych dostępnych technik z określeniem dopuszczalnego poziomu emisji dla danej instalacji, dla której wymagane jest pozwolenie IPPC/IED (czyli pozwolenie zintegrowane). Otóż „poziomy emisji powiązane z najlepszymi dostępnymi technikami” oznaczają różne poziomy emisji uzyskiwane w normalnych warunkach eksploatacji z wykorzystaniem najlepszej dostępnej techniki lub kombinacji najlepszych dostępnych technik, które opisano w konkluzjach dotyczących BAT, wyrażone jako średnia

<sup>84</sup> Art. 2 pkt 10 dyrektywy IPPC, art. 3 pkt 10 dyrektywa IED; zob. także P. Korzeniowski, *Nowe prawo ochrony środowiska – charakterystyka wybranych instytucji prawnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 2, s. 16; J. Jendrośka, *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX 2001.

<sup>85</sup> „Dokument referencyjny BAT” oznacza dokument będący wynikiem wymiany informacji zorganizowanej zgodnie z art. 13, sporządzony dla określonych rodzajów działalności i opisujący zwłaszcza stosowane techniki, aktualne poziomy emisji i konsumpcji, techniki uwzględniane przy okazji ustalania najlepszych dostępnych technik, a także konkluzje dotyczące BAT oraz wszelkie nowe techniki ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów wymienionych w załączniku III (art. 3 pkt 11 dyrektywy IED).

<sup>86</sup> Por. art. 3 pkt 10 dyrektywy IED, a także art. 3 pkt 8d p.o.ś.

<sup>87</sup> Uwagi na temat słabości koncepcji BAT w dyrektywach IPPC z uwagi na rozbieżności w ich stosowaniu na etapie wydawania pozwoleń przez krajowe organy por. E. Bohne, *The implementation of the IPPC Directive from a comparative perspective and lessons for its recast (Part I)*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2008, s. 1–33; *idem*, *The implementation of the IPPC Directive from a comparative perspective and lessons for its recast (Part II)*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2008, s. 319–338 oraz na temat problemów związanych z implementacją dyrektywy 96/61/WE zob. B. Lange, *Implementing EU pollution control: law and integration*, Cambridge 2008.

w danym okresie w określonych warunkach odniesienia<sup>88</sup>. Ustawodawca polski dla ustalenia standardu emisyjnego dla tego typu instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego, dla których wydano konkluzje dotyczące BAT, posługuje się pojęciem granicznych wielkości emisyjnych<sup>89</sup>.

Dyrektywa IED (art. 15 ust. 3 oraz art. 6 i 17) przewiduje dwa odmienne podejścia/modele ustalenia dopuszczalnych norm emisji w oparciu o najlepsze dostępne techniki. Zgodnie z pierwszym modelem ustalenie norm emisji powinno być dokonane w toku postępowania w oparciu o konkluzje dotyczące BAT i winno znaleźć odzwierciedlenie w pozwoleniu<sup>90</sup>. Odmiennym sposobem jest określenie wymagań dla pewnych rodzajów instalacji w postaci generalnie wiążących przepisów zamiast ustalania ich w indywidualnym pozwoleniu lub odesłanie w pozwoleniu do ogólnych wiążących przepisów ustalających takie normy emisyjne wyznaczone w oparciu o najlepsze dostępne techniki<sup>91</sup>. W kontekście tak ukształtowanych sposobów ustalania norm emisji pojawiły się w praktyce stosowania dyrektywy IPPC wątpliwości, czy ustalając normy emisyjne (w oparciu o modele opisane powyżej) i uwzględniając uwarunkowania techniczne instalacji, położenie geograficzne oraz lokalne warunki środowiska, można ustalić bardziej liberalne warunki (normy) emisji, niż wynika to z konkluzji dotyczących BAT<sup>92</sup>. Dyrektywa nie przesądza, który z modeli (ustalenie w toku postępo-

<sup>88</sup> Por. art. 3 pkt 13 dyrektywy IED.

<sup>89</sup> „Graniczne wielkości emisyjne” to najwyższe z określonych w konkluzjach BAT wielkości emisji powiązane z najlepszymi dostępnymi technikami, uzyskiwane w normalnych warunkach eksploatacji z wykorzystaniem najlepszej dostępnej techniki lub kombinacji najlepszych dostępnych technik (por. art. 3 pkt 4a p.o.ś.) – termin ten ma odpowiadać zdefiniowanemu w dyrektywnie pojęciu „poziomy emisji powiązane z najlepszymi dostępnymi technikami” (art. 3 pkt 13 dyrektywy IED); zob. M. Górski, K. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo...*, s. 42 – uwagi na temat wątpliwości co do prawidłowości takiego sposobu transpozycji dyrektywy. Na marginesie należy zauważyć, że dyrektywa 2008/1/WE posługiwała się pojęciem granicznych wielkości emisyjnych, które stanowiły podstawę wyznaczenia w pozwoleniu wielkości emisji dla substancji zanieczyszczających (art. 9 ust. 3 dyrektywy IPPC).

<sup>90</sup> Art. 15 ust. 2 dyrektywy: „właściwy organ określa dopuszczalne wielkości emisji, zapewniające w normalnych warunkach eksploatacji, nieprzekraczanie poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami określonymi w decyzjach w sprawie konkluzji dotyczących BAT”.

<sup>91</sup> Art. 6 i 17 dyrektywy: „podczas przyjmowania ogólnie wiążących zasad, państwa członkowskie zapewniają zintegrowane podejście i równowartościowy wysoki poziom ochrony środowiska jako całości równoważny z poziomem uzyskanym w przypadku indywidualnych warunków pozwolenia” – oparte także na najlepszych dostępnych technikach.

<sup>92</sup> Szerzej na temat tych kontrowersji oraz prezentowanych w tym względzie przez poszczególne państwa kierunków wykładni art. 9 ust. 4 i art. 9 ust. 8 dyrektywy IPPC J. Sommer, *Instytucja pozwoleń zintegrowanych w prawie wspólnotowym*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2009, nr 2, s. 30–32 i wskazana tam literatura oraz E. Bohne, *The implementation of the IPPC Directive...* part I, s. 8–17 oraz part II,

wania administracyjnego czy ustalenie w przepisach ogólnych) wyznaczenia dopuszczalnych norm emisji jest podstawowy, a który uzupełniający<sup>93</sup>. Wydaje się, że ustawodawca unijny pozostawił tę kwestię swobodzie państw członkowskich na etapie implementacji postanowień dyrektywy IPPC/IED w zgodzie z tradycjami (praktyką) prawa krajowego w tym zakresie.

Odrębnym zagadnieniem jest to, w jaki sposób dyrektywa rozstrzyga problem relacji pomiędzy normami emisyjnymi a normami jakości środowiska. Zgodnie z art. 18 dyrektywy IED „w przypadku gdy norma jakości środowiska narzuca bardziej rygorystyczne warunki niż te osiągnięte przez zastosowanie najlepszych dostępnych technik, pozwolenie zawiera dodatkowe środki, bez uszczerbku dla innych środków, które mogą zostać podjęte w celu zapewnienia zgodności z normami jakości środowiska”. To zdaje się sugerować, że pierwszeństwo należy przyznać przestrzeganiu norm jakości, jeśli są one bardziej rygorystyczne niż normy emisyjne wyznaczone w oparciu o najlepsze dostępne techniki. Przepis ten nakazuje jedynie wprowadzenie do treści pozwolenia dodatkowych środków („w celu zapewnienia zgodności”), niemniej nie wymaga on, aby podjęte środki doprowadziły do zapewnienia przestrzegania norm jakości. Te względy skłaniają J. Sommera do wniosku, że w sytuacji braku spełnienia normy jakości środowiska, przy jednoczesnym dochowaniu norm emisyjnych wyznaczonych w oparciu o konkluzje dotyczące BAT, nie musi to prowadzić do odmowy wydania pozwolenia zintegrowanego<sup>94</sup>.

---

s. 320–325. Aktualnie zagadnienie to reguluje art. 18 ust. 4 dyrektywy IED, zgodnie z którym: „W drodze odstępstwa od ust. 3 oraz bez uszczerbku dla art. 18 właściwy organ może, w szczególnych przypadkach, ustalić mniej restrykcyjne dopuszczalne wielkości emisji. Odstępstwo takie może mieć zastosowanie tylko w przypadku gdy ocena pokazuje, że osiągnięcie poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami opisanymi w konkluzjach dotyczących BAT prowadziłoby do nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do korzyści dla środowiska, ze względu na: a) położenie geograficzne danej instalacji lub lokalne warunki środowiskowe; lub b) charakterystykę techniczną danej instalacji. W załączniku do warunków pozwolenia właściwy organ podaje przyczyny zastosowania akapitu pierwszego, w tym wyniki oceny i uzasadnienie nałożonych warunków. Dopuszczalne wielkości emisji ustalone zgodnie z akapitem pierwszym nie przekraczają jednak dopuszczalnych wielkości emisji określonych w załącznikach do niniejszej dyrektywy, tam gdzie ma to zastosowanie. Właściwe organy zapewnijają w każdym przypadku, aby nie spowodowano znaczącego zanieczyszczenia oraz, aby osiągnięto wysoki poziom ochrony środowiska jako całości. Na podstawie informacji dostarczonych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 72 ust. 1, w szczególności dotyczących stosowania niniejszego ustępu, Komisja może, w razie konieczności, ocenić i doprecyzować – poprzez wskazówki – kryteria, które należy uwzględnić w przypadku stosowania niniejszego ustępu. Właściwe organy dokonują ponownej oceny stosowania akapitu pierwszego w ramach każdorazowego ponownego rozpatrzenia warunków pozwolenia zgodnie z art. 21”.

<sup>93</sup> Podobnie w odniesieniu do dyrektyw IPPC J. Sommer, *Instytucja pozwoleń zintegrowanych...*, s. 32.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

W kontekście pytania o relacje pomiędzy normami emisyjnymi wyznaczonymi w oparciu o BAT a bardziej surowszymi normami jakości środowiska wskazać należy na pogląd wyrażony przez Trybunał Sprawiedliwości UE w sprawie *Stichting Natuur en Milieu i in*<sup>95</sup>. Zgodnie z tym rozstrzygnięciem „artykuł 9 ust. 1, 3 i 4 dyrektywy Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, w jej wersji pierwotnej, jak też w wersji skodyfikowanej przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, należy interpretować w ten sposób, iż wydając pozwolenie środowiskowe na budowę i eksploatację instalacji przemysłowej (...) państwa członkowskiego nie są zobowiązane do zaliczenia do warunków wydania tego pozwolenia krajowych poziomów emisji SO<sub>2</sub> i NO<sub>x</sub> ustalonych w dyrektywie 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza, przestrzegając jednak wynikającego z dyrektywy 2001/81<sup>96</sup> [dyrektywa NEC] obowiązku przyjęcia lub zaplanowania, w ramach programów krajowych, działań politycznych oraz odpowiednich i spójnych środków, które ogółem umożliwią redukcję emisji w szczególności tych zanieczyszczeń do ilości nieprzekraczających najpóźniej na koniec roku 2010 poziomów wskazanych w załączniku I do tej dyrektywy”. O takiej wykładni dyrektywy IPPC przesądziło to, że normy jakości są związane z cechami jakościowymi chronionych elementów<sup>97</sup>, zaś krajowe poziomy emisji przewidziane w dyrektywie NEC nie mają takich cech, gdyż odsyłają one do całkowitej ilości substancji zanieczyszczających, które mogą być odprowadzane do atmosfery, a nie do konkretnych wymogów o charakterze jakościowym dotyczących stężenia substancji zanieczyszczających, które miałyby być spełnione w danym momencie przez to konkretne środowisko<sup>98</sup>. O ile zdaniem Trybunału samo wydanie pozwolenia emisyjnego (przyjęcie przez państwa członkowskie szczególnego środka dotyczącego jednego źródła SO<sub>2</sub> i NO<sub>x</sub>) nie może poważnie zagrozić celowi wyznaczonemu w dyrektywie NEC, to do sądu krajowego należy zweryfikowanie, czy ma to miejsce w wypadku każdej z decyzji o wydaniu pozwolenia środowiskowego na budowę i eksploatację instalacji przemysłowej<sup>99</sup>.

Odmienne stanowisko w kwestii tego, czy dyrektywa IPPC wymaga uwzględnienia grożącego przekroczenia poziomów emisji wynikających

<sup>95</sup> Wyrok w sprawach połączonych C-165/09 do C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu i in*., ECLI:EU:C:2011:348.

<sup>96</sup> Dz. Urz. WE 2001, L 309/22.

<sup>97</sup> Zob. art. 3 pkt 6 dyrektywy IPPC „norma jakości środowiska” oznacza zestaw wymogów, które muszą zostać spełnione w określonym czasie przez dane środowisko lub jego część zgodnie z prawem unijnym.

<sup>98</sup> Zob. pkt 60–62 wyroku.

<sup>99</sup> Zob. pkt 91 wyroku.

z dyrektywy NEC przedstawiła rzecznik generalna J. Kokott, wskazując, że „ze względu na obowiązek dokonania wykładni zgodnej z dyrektywą krajowe przepisy transponujące dyrektywę 2008/1/WE dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (wcześniej dyrektywę 96/61/WE) należy, o ile to możliwe, interpretować w ten sposób, że przy podejmowaniu decyzji w sprawie wniosku o udzielenie pozwolenia w ramach prawa ochrony środowiska należy uwzględnić krajowe poziomy emisji zgodnie z dyrektywą 2001/81/WE w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza”<sup>100</sup>.

Podzielić należy, moim zdaniem, pogląd rzecznik generalnej, że przepisy art. 15 ust. 2 i art. 18 dyrektywy IED<sup>101</sup> gwarantują, że podejście dyrektywy związane z wzajemnymi powiązaniem pomiędzy różnymi komponentami środowiska nie doprowadzi do relatywizacji ewentualnych norm jakości środowiska, gdyż poziomy emisji dla instalacji oraz normy jakości środowiska pozostają w relacji opartej na zależności: poziomy emisji opierają się na normach jakości środowiska i powinny być w stosunku do nich korygowane<sup>102</sup>. Nie ulega wątpliwości, że pojęcia te nie są identyczne, nie oznacza to jednak, że krajowe poziomy emisji (tak jak zostało to wskazane w dyrektywie NEC) nie mają wprost przełożenia na normy jakości środowiska. Pojęcie norm jakości środowiska odnosi się do wymogów jakościowych samego środowiska, zaś poziomy emisji stanowią wymogi odnoszące się do bliżej nieokreślonej całości źródeł emisji, tym samym ze względu na sumowanie się emisji z różnych źródeł, jak i również działanie innych czynników oraz wzajemne wpływy nie można precyzyjnie określić znaczenia emisji dla jakości środowiska jako takiej<sup>103</sup>. Tak rozumiane normy jakości środowiska odnoszą się nie do wielkości emisji, lecz do ilości danych zanieczyszczeń występujących w komponentach środowiska<sup>104</sup>. Normy jakości środowiska odnoszą się zatem do chronionego dobra albo stanu i nie mają związku ze źródłem, podczas gdy poziomy emisji dotyczą zachowań i opierają się na źródłach zanieczyszczeń<sup>105</sup>. Zgodzić należy się z argumentacją

<sup>100</sup> Opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawach połączonych C-165/09 do C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu i in.*, ECLI:EU:C:2010:775, pkt 77.

<sup>101</sup> Odpowiednio art. 9 ust. 4 i art. 10 dyrektywy IPPC.

<sup>102</sup> Opinia rzecznik generalnej J. Kokott, pkt 58, a także H. Kracht, A. Wasielewski, w: *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, H. W. Rengeling (Hrsg.), Bd. I, 2. Auflage, Köln 2003, § 35 pkt 34.

<sup>103</sup> Podobnie rzecznik generalna J. Kokott, pkt 60 opinii.

<sup>104</sup> *Ibidem*, pkt 61; przykładami norm jakości środowiska są wymogi dotyczące jakości powietrza zawarte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. WE 2008, L 152/1); por. także wyroki TSUE w sprawie C-320/03, *Komisja przeciwko Austrii*, ECLI:EU:C:2005:684; w sprawie C-237/07, *Janecek*, ECLI:EU:C:2008:447 oraz w sprawie C-405/07 P, *Królestwo Niderlandów przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2008:613.

<sup>105</sup> Zob. J. Albrecht, *Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht*, Berlin 2007, s. 53 i n.

rzecznik J. Kokott, że krajowe poziomy emisji zgodnie z dyrektywą NEC powinny zostać uwzględnione w ramach udzielania pozwolenia emisyjnego (zgodnie z dyrektywą IPPC/IED), jako że tego rodzaju pozwolenie może uniemożliwić spełnienie odpowiednich wymogów jakościowych środowiska (jego określonego komponentu) lub poważnie mu zagrozić<sup>106</sup>. Ponadto pominięcie krajowych poziomów emisji zgodnie z dyrektywą NEC oraz związanej z nimi oceny sprzeciwiałoby się zasadzie prawa unijnego, zgodnie z którą wykładni prawa krajowego (przepisów krajowych implementujących dyrektywę IPPC/IED) należy dokonywać w największym możliwym stopniu w zgodzie z brzmieniem i celem dyrektywy, po to, aby osiągnąć przewidziane przez nią skutki<sup>107</sup>.

## 5. Podsumowanie

Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska jest przykładem europeizacji założeń prawa ochrony środowiska rozumianego jako kompleksowa ochrona środowiska jako całości<sup>108</sup>. Jedną z istotniejszych instytucji prawnych mających służyć urzeczywistnieniu zintegrowanego zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń jest pozwolenie zintegrowane (*IPPC/IED permit*), które jest przykładem europeizacji regulacji materialnoprawnych, jak i proceduralnych (choć w ograniczonym zakresie<sup>109</sup>). Potrzeba kompleksowego spojrzenia na zagadnienia ochrony środowiska (jak również istnienia integrujących te zagadnienia regulacji prawnych) i odchodzenia od sektorowego regulowania zagadnień problematyki ochrony środowiska nie budzi zastrzeżeń. Odrębną kwestią jest to, na ile dyrektywa IED (następczyni dyrektyw IPPC) w sposób efektywny realizuje założenia zintegrowanej ochrony przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez emisje przemysłowe. Pozytywnie ocenić należy, że ustawodawca unijny dyrektywą IED kodyfikuje te kwestie w jednym akcie prawnym i zastępuje sektorowe dyrektywy dotyczące kontroli i ograniczania emisji zanieczyszczeń z działalności przemysłowej<sup>110</sup>. W odniesieniu do określenia warunków materialnoprawnych

<sup>106</sup> Opinia rzecznik generalnej J. Kokott, pkt 76.

<sup>107</sup> *Ibidem*.

<sup>108</sup> Tak trafnie wskazuje B. Iwańska, *Europeizacja prawa ochrony środowiska...*, s. 724 i 725 oraz przywołana tam literatura, a także A. Wasilewski, *Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska...*, s. 511 i n. Por. też podaną tam literaturę.

<sup>109</sup> Jest to konsekwencją braku harmonizacji na poziomie unijnym regulacji proceduralnych i stosowania zgodnie z zasadą procedur krajowych (autonomii proceduralnej) krajowych przepisów procesowych dla wykonywania prawa UE. Jeśli już występują w przepisach unijnych postanowienia o charakterze procesowym, to nie są one zazwyczaj całościowe (kompletne); por. także M. Baran, *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2014, s. 75–102 oraz N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej przed sądami krajowymi*, Warszawa 2010, s. 61–73.

<sup>110</sup> Dyrektywa IED zastępuje i integruje 7 dotychczas obowiązujących dyrektyw: 1) dyrektywę IPPC (dyrektywa 2008/1/WE dotycząca zintegrowanego zapobiegania



pozwolenia na emisję z instalacji pozytywnie (w zestawieniu z poprzednio obowiązującymi dyrektywami IPPC) należy ocenić wzmocnienie statusu koncepcji najlepszych dostępnych technik poprzez nadanie konkluzjom dotyczącym BAT charakteru prawnie wiążącego aktu prawnego (forma decyzji). Dyrektywa IED (podobnie jak poprzednio obowiązujące dyrektywy IPPC) nie rozstrzyga jednak jednoznacznie konfliktu pomiędzy wymogami jednolitego działania (wyznaczania) standardów emisyjnych<sup>111</sup> a wymogami elastycznego podejścia (niezbędnego do zapewnienia zintegrowanej ochrony) w odniesieniu do porównania poziomu emisji do optymalnych standardów uwzględniających środowisko jako całość<sup>112</sup>.

Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska jest przykładem zjawiska określanego w literaturze jako *cross-fertilisation* lub *spill-over*<sup>113</sup>, opisującego proces, który polega na tym, że założenia (instytucje) znane prawu krajowemu niektórych państwa stanowią punkt wyjścia i inspirację dla prawa UE, by z kolei za pomocą regulacji unijnych rozpowszechnić się (zaszczepić) w systemach prawnych pozostałych państw członkowskich. Proces taki bywa nazywany czasem także „oddolną inspiracją” (*bottom-up inspiration*)<sup>114</sup>. Podobny proces dotyczył instytucji pozwolenia zintegrowanego oraz koncepcji zintegrowanej ochrony środowiska, która pojawiła się początkowo w systemie anglosaskim<sup>115</sup>, a następnie za pośrednictwem

---

zanieczyszczeniom i ich kontroli), 2) dyrektywę LCP (dyrektywa 2001/80/WE w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych instalacji spalania), 3) dyrektywę WI (dyrektywa 2000/76/WE w sprawie spalania odpadów), 4) dyrektywę LZO (dyrektywa 1999/13/WE w sprawie ograniczenia emisji lotnych związków organicznych spowodowanej użyciem organicznych rozpuszczalników podczas niektórych czynności i w niektórych urządzeniach) oraz 3 dyrektywy dotyczące produkcji dwutlenku tytanu (dyrektywa 78/176/EWG, dyrektywa 82/883/EWG oraz dyrektywa 92/112/EWG) – por. art. 81 i załącznik IX dyrektywy 2010/75/UE.

<sup>111</sup> Analizując treść art. 15 dyrektywy 2010/75/UE, można sformułować tezę, że poprzez wzmocnienie roli BAT ustawodawca unijny opowiada się za jednolitym podejściem do kwestii ustalania standardów emisyjnych w oparciu o konkluzje dotyczące BAT. Zgodnie z art. 15 ust. 4 dyrektywy ustalenie warunków (poziomów) emisji mniej restrykcyjnych niż wynika to z konkluzji BAT może nastąpić jedynie na zasadzie odstępstwa.

<sup>112</sup> Tak też J. H. Jans, A.K. von der Heide, *Europäisches Umweltrecht*, Groningen 2003, s. 381–388 oraz J. Sommer, *Instytucja pozwoleń zintegrowanych...*, s. 32–33, a także M. Doppelhammer, *More difficult than finding the way round Chinatown? – The IPPC Directive and its implementation*, „European Environmental Law Review” 2000, s. 203.

<sup>113</sup> Por. N. Półtorak, *Ochrona uprawnień...*, s. 489–491 i wskazana tam literatura.

<sup>114</sup> Por. J. H. Jans, R. de Lande, S. Precha, R. J. G. W. Widdershoven, *Europeanisation of Public Law*, Groningen 2007, s. 5 i n.

<sup>115</sup> Na przykład koncepcja o założenia zintegrowanej kontrola zanieczyszczeń w Environmental Protection Act z 1990 r. w Wielkiej Brytanii – przywołuję za J. Sommerem, *Koncepcja...*, s. 12–14; por. także *idem*, *Koncepcja zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, w: *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, W. Radecki (red.), Wrocław 2010, s. 13–32.

prawa wspólnotowego (dyrektywy 96/61/WE) przeniesiona została do porządków prawnych pozostałych państw członkowskich. Instytucja pozwolenia zintegrowanego jest przykładem zarazem europeizacji typu *bottoms-up*, czyli wertykalnego i jednostronnego oddziaływania prawa niektórych państw członkowskich na prawo unijne, oraz europeizacji typu *top-down*, czyli wertykalnego i jednostronnego oddziaływania prawa unijnego na prawo państw członkowskich<sup>116</sup>.

## Bibliografia

- Albrecht J., *Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht*, Berlin 2007.
- Banaszek B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Baran M., *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2014.
- Boć J., Górski M., *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX.
- Bohne E., *The implementation of the IPPC Directive from a comparative perspective and lessons for its recast: Part I and II*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2008.
- Bohne E., *The Quest for environmental regulatory integration in the European Union, integrated pollution and control, environmental impact assessment and major accident prevention*, Kluwer Law International 2006.
- Bohne E., Dietze D., *Pollution prevention and control in Europe revisited*, „European Environmental Law Review” 2004, no. 13.
- Bukowski Z., Czech E. K., Karpus K., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Bukowski Z., *Pozwolenie zintegrowane*, Włocławek–Toruń 2004.
- Ciechanowicz-McLean J., *Pozwolenie zintegrowane jako prawny instrument rozwoju zrównoważonego*, w: *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, S. Koźłowski (red.), Białystok 2004.
- Czepiel P., *Instytucja „programów dostosowawczych” w rozumieniu art. 422–441 ustawy „Prawo ochrony środowiska”*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2007, nr 4.
- Doppelhammer M., *More difficult than finding the way round Chinatown? – The IPPC directive and its implementation*, „European Environmental Law Review” 2000.
- Emmott N., *An overview of the IPPC Directive and its development*, w: *Integrated pollution prevention and control. The EC Directive from a comparative legal and economic perspective*, Ch. Backes, G. Betlem (eds.), Kluwer Law International 1998.
- Epiney A., *EU environmental law: sources, instruments and enforcement. Reflection on major developments over the last 20 years*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2013, no. 3.

<sup>116</sup> Przywołuje podział na typy relacji/oddziaływania pomiędzy prawem państw członkowskich a prawem UE za A. Wróblem, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 3..., s. 10–11 i wskazany tam przegląd literatury.

- Górski M., *Pozwolenie emisyjne*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, I. Skrzydło-Niżnik (red.), Kraków 2001.
- Górski M., *Pozwolenie zintegrowane w nowym systemie prawa ochrony środowiska*, w: *Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej*, J. Ślugocki (red.), Szczecin 2003.
- Górski M., *Pozwolenia emisyjne w systemie przepisów o ochronie środowiska przed zanieczyszczeniem – po zmianach z lipca 2014 r.*, <http://www.odpady-help.pl/app/webroot/upload/pdf/emisyjneMG.09.2014.pdf>.
- Górski M., Pchałek K., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LEX.
- Haładyj A., *Konstytucyjne prawo do korzystania z wartości środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 2.
- Iwańska B., *Europeizacja prawa ochrony środowiska (wybrane zagadnienia)*, w: *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014
- Jans J. H., Vedder H. H. B., *European environmental law*, Groningen 2011.
- Jans J. H., de Lande R., Prechal S., Widdershoven R. J. G. W., *Europeanisation of public law*, Groningen 2007.
- Jans J.H., von der Heide A.K., *Europäisches Umweltrecht*, Groningen 2003.
- Korzeniowski P., *Nowe prawo ochrony środowiska – charakterystyka wybranych instytucji prawnych*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 2.
- Korzeniowski P., *Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jako zadanie władz publicznych. Jak należy rozumieć treść art. 74 ust. 1 Konstytucji RP?*, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 2.
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Łódź 2012.
- Kracht H., Wasielewski A., w: *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, H. W. Rengeling (Hrsg.), Bd. I, 2. Auflage, Köln 2003.
- Kramer K., *EU environmental law*, Sweet&Maxwell 2012.
- Lange B., *Implementing EU pollution control: law and integration*, Cambridge 2008.
- Mac Lean I., *Maintaining Environmental Standards and the IPPC Directive*, „Irish Journal of European Law” 1999, no. 1–2.
- Macrory R., *Integrated prevention and pollution control: the UK experience*, w: *Integrated pollution prevention and control. The EC Directive from a comparative legal and economic perspective*, Ch. Backes, G. Betlem (eds.), Kluwer Law International 1998.
- Paters J. A., *Environmental framework directives of the European Union – ideas on coherence and suggestions for a logical basic structure* oraz N. Emmot, *An overview of IPPC Directive and its development*, w: *Integrated pollution prevention and control. The EC Directive from a comparative legal and economic perspective*, Ch. Backes, G. Betlem (eds.), Kluwer Law International 1998.
- Póltorak N., *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej przed sądami krajowymi*, Warszawa 2010.

- Radecki W., *Konstytucyjny obowiązek dbałości o stan środowiska i odpowiedzialność za jego pogorszenie*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2000, nr 1.
- Rakoczy B., *Ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Sadeleer N. de, *Environmental principles: from political slogans to legal rules*, Oxford 2002.
- Salans, D. Oleszczuk Kancelaria Prawnicza sp.k., *Analiza tekstu dyrektywy 2010/75/UE*, [http://www.ptez.com.pl/\\_upload/file/Zad\\_%201-%20Raport\\_Analiza%20tekstu%20IED\\_zakres%20i%20interpretacja.pdf](http://www.ptez.com.pl/_upload/file/Zad_%201-%20Raport_Analiza%20tekstu%20IED_zakres%20i%20interpretacja.pdf).
- Schmidt-Assmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku: założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problem udatności jego struktury*, Wrocław 2005.
- Sommer J., *Instytucja pozwoleń zintegrowanych w prawie wspólnotowym*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2009, nr 2.
- Sommer J., *Koncepcja zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, w: *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, W. Radecki (red.), Wrocław 2010.
- Sommer J., *Koncepcja zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2010, nr 4.
- Wasilewski A., *Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska w prawie Wspólnoty Europejskiej*, w: *Studia z prawa Unii Europejskiej*, S. Biernat (red.), Kraków 2000.
- Winter G., *The IPPC Directive: a German point of view*, w: *Integrated pollution prevention and control. The EC Directive from a comparative legal and economic perspective*, Ch. Backes, G. Betlem (eds.), Kluwer Law International 1998.
- Wróbel A., *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, w: *Europeizacja prawa administracyjnego*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2014.

### Pozwolenie zintegrowane jako przykład europeizacji reglamentowanego korzystania ze środowiska (zarys problematyki)

#### Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest analiza wpływu prawa UE w ujęciu materialnoprawnym na prawne formy reglamentacji korzystania ze środowiska. Na początku przedstawiono podstawowe założenia instytucji pozwolenia na prowadzenie działalności mogącej powodować negatywne skutki w środowisku, następnie zaprezentowano koncepcję zintegrowanej ochrony środowiska omówioną z perspektywy instytucji pozwolenia zintegrowanego. W dalszej kolejności przedmiotem analizy była instytucja pozwolenia zintegrowanego ze wskazaniem jego znaczenia – w kompleksowym podejściu – dla ochrony przed zanieczyszczeniami. Całość rozważań zamykają uwagi podsumowujące prowadzone z punktu widzenia tytułowego problemu europeizacji reglamentowanego korzystania ze środowiska. Poza zakresem rozważań pozostały kwestie wpływu prawa unijnego w aspekcie proceduralnym na kształt instytucji pozwolenia zintegrowanego.

**Słowa kluczowe:** pozwolenie zintegrowane, europeizacja, prawo emisyjne, ochrona przed zanieczyszczeniami

## The Integrated Permit as an Example of Europeanised Regulated Use of the Environment (General Considerations)

### Abstract

This paper offers an analysis of the material-legal impact of EU law on the legal forms of control of the use of the environment. As first, some basic notions are presented related to the provision of a permit for operations likely to have negative environmental effects, then the analysis focuses on the notion of integrated environmental protection discussed from the perspective of the provision of integrated permit. Further, the analysis focuses on the provision of integrated permit indicating its importance seen comprehensively for protection against pollution. The author's considerations end with some closing remarks from the point of view from the title problem of the Europeanisation of controlled use of the environment. The procedural impact on EU law on the nature of the provision of integrated permit remain out of the scope of this contribution.

**Keywords:** integrated permit, Europeanisation, emission right, protection against pollution