|  |  |
| --- | --- |
| **Minister Środowiska** | Warszawa, |

DZŚ-III.053.3.2019.MT

**Pan Tomasz Ożóg**

**Zastępca Burmistrza**

**Miasta i Gminy Skawina**

W odpowiedzi na petycję dotyczącą rozpoczęcia prac nad zmianą przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019r., poz. 1396 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą „Poś” mających na celu zwiększenie ochrony mieszkańców przed negatywnym oddziaływaniem przedsiębiorstw, uprzejmie wyjaśniam co następuje:

Dokonując wnikliwej analizy zagadnień podnoszonych w petycji, w kontekście załączonej do niej propozycji zmian przepisów w/w ustawy, przede wszystkim pragnę zauważyć, że obecnie obowiązujące przepisy zostały opracowane z należytą dbałością w zakresie merytorycznym odnoszącym się do transpozycji dyrektyw UE oraz w zakresie formalnym, z uwzględnieniem dotychczasowych doświadczeń dotyczących szeregu kwestii wynikających ze stosowania prawa w tym ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. z 2018r., poz. 2096 z późn. zm.) . Podkreślić również trzeba, że dotychczasowa linia orzecznicza sądów administracyjnych jest zbieżna z poglądami prezentowanymi przez Ministra Środowiska  w jego orzeczeniach. W mojej opinii proponowana w petycji inicjatywa dotycząca zmian w zakresie obowiązujących przepisów mogłaby się pojawić w przypadku, gdyby w ocenie sądów pojawiła się trwała linia orzecznicza, która w sposób niepodważalny  wskazywałaby na błędną interpretację przepisów, bądź niewłaściwe ich rozumienie prezentowane przez Ministra Środowiska w skarżonych rozstrzygnięciach, bądź też obowiązujące przepisy okazałyby się niepodważalnie niewystarczające dla ochrony środowiska.

Taka sytuacja w mojej opinii jednak dotychczas nie występowała i nadal nie występuje, z uwagi na fakt, że załączone do petycji propozycje zmian ustawy dotyczące w zdecydowanej części zwiększenia uprawnień gminy w udzielaniu danemu podmiotowi pozwolenia emisyjnego ( lub odmowie udzielenia tego pozwolenia) zostały opracowane w taki sposób jakby gmina nie posiadała żadnych instrumentów prawnych umożliwiających jej działanie w zakresie ochrony środowiska na obszarze jej władztwa.

W tym miejscu wskazać trzeba, że to na etapie lokalizacji danego przedsięwzięcia na danym terenie, gmina wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Decyzja ta ustalając warunki realizacji danego przedsięwzięcia na danym terenie musi uwzględniać stan środowiska, który już istnieje, a także co należy podkreślić, ograniczać oddziaływanie danego przedsięwzięcia, do terenu należącego do danego inwestora. Nie można również pominąć roli planu zagospodarowania przestrzennego, który uchwalany przez daną gminę, w istocie umożliwia bądź też zakazuje realizacji na jej terenie określonych przedsięwzięć. Natomiast w zakresie istniejących – funkcjonujących na danym terenie instalacji obowiązujące przepisy prawa materialnego umożliwiają organom ochrony środowiska podjęcie działań mających na celu ograniczenie negatywnego oddziaływania przez daną instalację. W tym zakresie wskazać należy na możliwość monitorowania oddziaływania instalacji przez właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, a także możliwość nałożenia przez organ ochrony środowiska na prowadzącego instalację obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego, o którym stanowi art. 237 w/w ustawy Prawo ochrony środowiska. Emanacją wyników wynikających z przeglądu ekologicznego jest możliwość nałożenia na prowadzącego daną instalację obowiązków (art. 362 w/w Prawa ochrony środowiska) o charakterze naprawczym tj. takich, które ograniczą oddziaływanie instalacji na środowisko do niezbędnego minimum.

Przechodząc do proponowanych zmian, które obejmują cztery artykuły dotyczące pozwoleń na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska, stwierdzić należy, że są to zmiany proceduralne. Wprowadzenie tych zmian, w przypadku pozwoleń regulujących kwestie emisji do powietrza skutkowałoby wyłącznie wydłużeniem postępowań, ponieważ obiektywne kryteria oceny w tym obszarze i warunki na jakich pozwolenia są wydawane są określone przepisami prawa. Wskazać trzeba, iż każda sprawa dotycząca pozwolenia na emisję do powietrza jest rozpatrywana z uwzględnieniem tych samych przesłanek do wydania (odmowy wydania) pozwolenia. Merytoryczną podstawę do odmowy wydania pozwolenia stanowi przede wszystkim oddziaływanie instalacji w sposób powodujący pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenie życia lub zdrowia ludzi (art. 186 ust. 1 pkt 1) – nie tylko na obszarze gminy, w której instalacja jest zlokalizowana, ale na całym obszarze objętym zasięgiem oddziaływania instalacji. Pozostałe przesłanki merytoryczne obejmują przede wszystkim: przekraczanie standardów emisyjnych, przekraczanie standardów jakości powietrza, jak również niezgodność eksploatacji instalacji z gminnymi programami ochrony środowiska, o których mowa w art. 17 ustawy Poś albo z programami ochrony powietrza, o których mowa w art. 91 tej ustawy (art. 186 ust. 1 pkt 2-4).

Podkreślić także należy, że pozwolenia wydawane w zakresie emisji do powietrza są jednym z prawnych instrumentów przeciwdziałania zanieczyszczeniom, w ramach którego organ ochrony środowiska określa szczegółowo warunki emisji oraz wielkości dopuszczalnej emisji substancji wprowadzanych z instalacji do powietrza, a także obowiązki prowadzącego instalację oraz wymagane działania mające na celu m.in. ograniczenie stopnia i zasięgu oddziaływania instalacji na stan powietrza. Jak wskazano powyżej, podstawowymi kryteriami, które są uwzględniane przy wydawaniu takich pozwoleń, są standardy jakości powietrza i standardy emisyjne. Zgodnie z przepisami ustawy Poś eksploatacja instalacji nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny (art. 144 ust. 1 i 2), jak również przekroczenia standardów emisyjnych (art. 141 ust. 1). Według definicji zamieszczonej w art. 3 pkt 28 lit. a ustawy Poś standardem jakości powietrza jest poziom dopuszczalny. Przepis art. 144 ust. 2 zobowiązuje zatem prowadzącego instalację do eksploatowania jej w sposób niepowodujący przekraczania poza terenem, do którego posiada on tytuł prawny, poziomów dopuszczalnych w powietrzu, które są określone dla substancji uwzględnionych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. poz. 1031), tj. dla benzenu, dwutlenku azotu/tlenków azotu, dwutlenku siarki, ołowiu, pyłu zawieszonego PM10, pyłu zawieszonego PM2,5 i tlenku węgla. Dodatkowym kryterium oceny oddziaływania instalacji na stan powietrza, uwzględnianym m.in. przy wydawaniu pozwoleń, są wartości odniesienia. Są one określone, zgodnie z art. 222 ustawy Poś, w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie wartości odniesienia dla niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. poz. 87). Wartości te mają wpływ na określenie wielkości dopuszczalnych emisji w pozwoleniu w przypadkach „braku standardów emisyjnych i dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu”. W takich przypadkach ilości gazów lub pyłów dopuszczonych do wprowadzania do powietrza ustala się w pozwoleniu na poziomie niepowodującym przekroczeń wartości odniesienia substancji w powietrzu. Należy przy tym zauważyć, że przekroczenie określonej w pozwoleniu wielkości dopuszczalnej emisji – niezależnie od tego, czy została ona ustalona przy uwzględnieniu standardów emisyjnych, standardów jakości powietrza czy wartości odniesienia – podlega sankcji w postaci administracyjnej kary pieniężnej, wymierzanej w trybie określonym w ustawie Poś przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Eksploatacja instalacji z naruszeniem warunków pozwolenia może być także podstawą do cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia bez odszkodowania (art. 195 ust. 1 pkt 1 ustawy Poś).

Konkludując należy podkreślić, że w obecnym stanie prawnym pozwolenia w zakresie wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza są wydawane na warunkach wykluczających zarówno przekraczanie prawnie określonych kryteriów emisyjnych (standardów emisyjnych, o których mowa w art. 146 ustawy Poś, a w przypadku instalacji wymagających pozwoleń zintegrowanych – co do zasady – granicznych wielkości emisyjnych ustalanych zgodnie z konkluzjami BAT), jak i ponadnormatywne oddziaływanie instalacji poza granicami terenu, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny. W związku z tym nie mają uzasadnienia zmiany proceduralne, które skutkowałyby jedynie skomplikowaniem i przedłużaniem postępowań w przedmiocie wydawania takich pozwoleń. Nie znajduję także uzasadnienia dla wprowadzania wskazanych w petycji ograniczeń w zakresie kompensacji emisji, o której mowa w art. 225 ustawy Poś. Pamiętać bowiem należy, że mechanizm kompensacji dotyczy wyłącznie substancji objętych standardami jakości powietrza (przy obecnym stanie jakości powietrza w Polsce dotyczy on głównie pyłu), a warunkiem jego zastosowania jest ograniczenie emisji danej substancji w ramach kompensacji o min. 30 %. Przepisy w tym zakresie zostały zmienione w 2015 r. na mocy tzw. „ustawy antysmogowej” w sposób umożliwiający przeprowadzenie kompensacji emisji z uwzględnieniem redukcji ilości substancji wprowadzanej do powietrza z instalacji spalania paliw stałych eksploatowanych w ramach zwykłego korzystania ze środowiska przez osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami, usytuowanych na obszarze gminy, w której planowana jest budowa nowej instalacji lub dokonanie istotnej zmiany instalacji. Za zgodą organu prowadzącego postępowanie kompensacyjne, odpowiednia redukcja ilości substancji może być dokonana na obszarze gminy sąsiadującej z gminą, w której planowana jest budowa nowej instalacji lub dokonanie istotnej zmiany instalacji. Uelastycznienie mechanizmu kompensacji poprzez dopuszczenie kompensacji z udziałem instalacji niewymagających pozwolenia, w tym instalacji eksploatowanych w sektorze bytowo-komunalnym, ma istotne znaczenie dla skutecznej realizacji działań podejmowanych na rzecz ograniczania tzw. niskiej emisji oraz poprawy jakości powietrza w Polsce.

Podkreślenia wymaga przy tym, że organy gminy posiadają odpowiednie instrumenty prawne do kształtowania ładu przestrzennego w obszarze swojej właściwości oraz do decydowania o rodzajach działalności lub instalacji realizowanych lub przewidzianych do realizacji w danej lokalizacji. Są to decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia wydawane w przypadku wielu przedsięwzięć przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przyjmowane w formie [uchwał](https://pl.wikipedia.org/wiki/Uchwa%C5%82a)y [rady gminy](https://pl.wikipedia.org/wiki/Rada_gminy), określające [przeznaczenie](https://pl.wikipedia.org/wiki/Przeznaczenie), warunki zagospodarowania i zabudowy terenu, jak również decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ustalające warunki zmiany sposobu zagospodarowania terenu poprzez budowę [obiektu budowlanego](https://pl.wikipedia.org/wiki/Obiekt_budowlany) lub wykonanie innych [robót budowlanych](https://pl.wikipedia.org/wiki/Roboty_budowlane).

W świetle powyższych wyjaśnień zasadnym wydaje się stwierdzenie, że obowiązujące przepisy prawa materialnego dają gwarancję, że ich przestrzeganie umożliwia podmiotom prawidłowy rozwój gospodarczy, z zachowaniem wszystkich obowiązujących wymogów ochrony środowiska. W przypadku nieprzestrzegania tych wymogów przez dany podmiot, przepisy umożliwiają organom ochrony środowiska podjęcie stosownych decyzji, włącznie – do cofnięcia pozwolenia emisyjnego, bez odszkodowania.

*Z poważaniem*