

PRAWO I ZARZĄDZANIE

Dariusz Makieła

KONTROLA DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH MARSZAŁKA WOJEWÓDZTWA PRZEWIDZIANA W PRAWIE OCHRONY ŚRODOWISKA

[**słowa kluczowe:** ochrona środowiska, marszałek województwa, minister ochrony środowiska, postępowanie administracyjne, postępowanie odwoławcze]

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest problemowi kompetencji marszałka województwa, które przyznane zostały mu i uczyniły go od 2008 r. organem ochrony środowiska zgodnie z ustawą o podziale zadań między organami administracji terenowej z 2005 r. Kompetencje marszałka województwa w zakresie ochrony środowiska objęły sprawy z zakresu emisji w powietrze na większą skalę, przedsięwzięć, które mają instalacje powodujące w ich działalności stałe zagrożenie środowiska naturalnego, jak również są związane z programami dostosowawczymi dla inwestycji w przedsięwzięciach mających instalacje powodujące stały wpływ na środowisko naturalne. Szczególny rodzaj tych kompetencji i waga tych problemów dla lokalnych społeczności spowodowały ustanowienie marszałka województwa organem pierwszej instancji, jak również jego decyzji w sprawach wspomnianych wyżej podległych kontroli ze strony ministra właściwego do spraw ochrony środowiska, co stanowi wyjątek od powszechnej kontroli decyzji wydawanych w pierwszej instancji przez administrację terenową..

* * *

Zgodnie z przepisem art. 19 pkt 6 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej¹, dokonano również nowelizacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej p.o.ś.)². Zmiany te, obowiązujące od 1 stycznia 2008 r., poprzez dodanie w dotychczasowym art. 376 osobnych punk-

¹ Dz.U. 2005 Nr 175, poz. 1462.

² Dz.U. 2001 Nr 62, poz. 627. Zob. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)

tów 2a i 2b, dotyczyły poszerzenia katalogu organów ochrony środowiska, o sejmik województwa i marszałka województwa, funkcjonujących na podstawie ustawy o samorządzie województwa oraz realizujących zadania tam przewidziane, w formach wynikających z przepisów prawa, z zastrzeżeniem jednakże art. 377 p.o.ś., przewidującego wykonywanie zadań z zakresu ochrony środowiska, o ile będzie tak stanowiła ustawa, organom Inspekcji Ochrony Środowiska. Przewidziano również w art. 378 ust. 4 p.o.ś., że zadania realizowane przez marszałka województwa są zadaniami z zakresu administracji rządowej. Przepis art. 376 pkt 2b, ustanawiający marszałka województwa organem ochrony środowiska, doprecyzowano przepisem art. 378 ust. 2 p.o.ś., w którym poszerzono z dniem 1 stycznia 2008 r. kompetencje marszałka województwa w zakresie ochrony środowiska.

Właściwość marszałka województwa w sprawach z zakresu ochrony środowiska – w przeciwieństwie do innych organów ochrony środowiska, a więc starosty, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, ale również samorządu województwa, które ustalono poprzez odesłanie do wskazanych w ustawie, enumeratywnie wymienionych przepisów – określono opisowo. Dokonano tego poprzez wskazanie rodzajów spraw dotyczących przedsięwzięć i zdarzeń na terenie zakładów, w których następuje eksploatacja instalacji, kwalifikowanych jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska (dalej: u.u.i.ś)³, jak również w odniesieniu do przedsięwzięć oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, jak również przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu powyższej ustawy, realizowanych na terenach innych niż wymienione we wcześniejszej części tego przepisu – w stosunku do których marszałek województwa stawał się organem właściwym do podejmowania decyzji w sprawach ich dotyczących. Tym samym kompetencje marszałka województwa w tych konkretnych sprawach zostały ustalone w zależności od rodzaju przedsięwzięcia, w którym będzie następowała eksploatacja instalacji. Ponadto, zgodnie z art. 378 ust. 2aa p.o.ś. marszałek województwa stawał się organem właściwym w sprawach pozwoleń na wytwarzanie odpadów, dla odpadów innych niż wydobywcze, wytworzonych w miejscu poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopaliny ze złóż oraz ich magazynowania i przeróbki, jak również w sprawie pozwoleń zintegrowanych dla odpadów wymienionych uprzednio, które to kompetencje wynikają z art. 11 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych⁴.

³ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

⁴ Dz.U. z 2008 r., Nr 138, poz. 865, z późn. zm.) zob. Dz.U z 2010 r. Nr 28, poz.145, z 2011 r. Nr 163, poz. 981 oraz 2012 r. poz. 1513.

Jednocześnie, jako naturalną konsekwencję tych regulacji, wprowadzono w prawie ochrony środowiska nowy przepis – art. 377a, w którym określono, że organem wyższego stopnia w stosunku do marszałka województwa, a zarazem kontrolnym od decyzji administracyjnych, podejmowanych przez marszałków województw w sprawach przewidzianych ustawą, jest minister właściwy do spraw ochrony środowiska. Zwierzchność ministra nad marszałkiem przewidziano w kilku kategoriach spraw, które tym razem wymieniono enumeratywnie poprzez wskazanie konkretnych przepisów prawa ochrony środowiska. Związane były one generalnie z uprawnieniami marszałka w zakresie wydawania decyzji dotyczących przedsięwzięć, które podejmowane były przez podmioty korzystające ze środowiska (art. 95 ust.1 p.o.ś.), jak również przedsięwzięć oddziałujących na środowisko (art. 378 ust. 2a i 2aa p.o.ś.) oraz programów dostosowawczych w środowisku (art.434, 435 ust.3 i 6 oraz art. 441 ust.1 i 4 p.o.ś.).

W zakresie pierwszej kategorii spraw, określonych w art. 95 ust.1, dotyczących de facto ochrony powietrza, marszałek województwa, zgodnie z dyspozycją zawartą w tym przepisie, został uznany przez ustawodawcę za organ właściwy do nałożenia w drodze decyzji na podmiot korzystający ze środowiska, a prowadzący zakład, gdzie jest eksploatowana instalacja, kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu u.u.i.ś., obowiązek prowadzenia pomiaru poziomów tej substancji w powietrzu. Przepis ten dotyczył prowadzących działalność powodującą wprowadzenie substancji do powietrza na obszarze, na którym istnieje przekroczenie dopuszczalnego poziomu substancji w powietrzu,. Działania marszałka związane zostały również z potrzebą zapewnienia właściwego poziomu informacji o wielkości emisji zanieczyszczeń do powietrza. Wszczęcie postępowania, którego celem jest nałożenie obowiązku dokonywania pomiarów następuje z urzędu (art. 95 ust.3 p.o.ś.), zaś wnioski składane w tej sprawie przez jakiegokolwiek inne podmioty mogą jedynie spowodować powzięcie wiadomości przez organ, co skutkować może wszczęciem wspomnianego postępowania, bez jednakże prawa udziału przez podmiot wnioskujący w postępowaniu⁵. Przepis art. 95 ust.1 p.o.ś. stwarza więc generalną kompetencję dla marszałka województwa, która pozwala nałożyć obowiązek dokonywania pomiarów w powietrzu na wszystkie podmioty eksploatujące instalacje zakwalifikowane do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, określonych w art. 59 u.u.i.ś.. Decyzja marszałka województwa wydana w tej sprawie winna wskazywać dokładnie ich adresata, którym powinien być podmiot korzystający ze środowiska zgodnie art. 3 pkt 20 p.o.ś., czyli przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia

⁵ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska*. Komentarz (wyd. 3). Warszawa 2011, s. 54-57.

2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁶, a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz osoby wykonujące zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej specjalistycznej praktyki, jak również jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, a także osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcą, a korzystające ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie z środowiska wymaga zezwolenia. W praktyce adresatem decyzji powinien zostać podmiot będący adresatem pozwolenia, jako podmiot korzystający ze środowiska, który w ten sposób stawał się stroną postępowania⁷. Decyzja marszałka województwa w przedmiocie nałożenia obowiązku dokonywania pomiarów w powietrzu ma charakter uznaniowy. O jej wydaniu decyduje wielkość emisji konkretnej substancji z danej instalacji lub jej położenie fizjograficzne, ale mogą być brane pod uwagę wszelkie inne przesłanki. Decyzja marszałka dotycząca pomiarów substancji w powietrzu powinna jednak precyzyjnie określić rodzaj substancji oraz rodzaj i intensywność przeprowadzanych pomiarów, jak również czy nakładany na jego podstawie obowiązek ma mieć charakter czasowy, czy też nieokreślony, której podstawą byłoby przekroczenia określonych parametrów. Obowiązkowe pomiary określone decyzją marszałka województwa winny być wykonywane do zaprzestania występowania przekroczeń zawartości określonej substancji w powietrzu. Zgodnie z postanowieniami art. 95 ust. 1 p.o.ś. pomiary muszą być prowadzone z udziałem społeczeństwa, które na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, będzie miało prawo aktywnego udziału w postępowaniu (np. podanie do publicznej wiadomości informacji o możliwości zgłaszania uwag i wniosków)⁸.

Z kolei, w drugiej z wymienionych kategorii spraw, marszałek województwa, jako organ administracji pierwszej instancji, działając na podstawie art. 378 ust. 2a p.o.ś., w związku z art. 376 p. o. ś., stał się właściwy do załatwienia spraw z zakresu ochrony środowiska, dotyczących przedsięwzięć kwalifikowanych jako mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Kompetencje marszałka województwa obejmują dwie sprawy. Pierwsze, związane są przedsięwzięciami i zdarzeniami na terenach zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące w sposób znaczący w rozumieniu u.u.i.ś.

⁶ Dz.U. z 2007 r. nr 155, poz. 1095 i nr 180, poz. 1280.

⁷ K. Gruszecki, *Pojęcie „strony” w sprawach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska*, Casus 2009, nr 9, s. 6.

⁸ K. . Gruszecki, *Prawo...* .cit s. 58-58.

oddziaływać na środowisko, co dotyczy przedsięwzięć, w których już istniejąca instalacja, ze względu na znane jej właściwości oraz charakter, a także z powodu mających już miejsce zdarzeń, określona została za taką, która w sposób znaczący może oddziaływać na środowisko. Druga z kompetencji marszałka, związana jest ze sprawami dotyczącymi przedsięwzięć mogących – jak zostało to ujęte przez ustawodawcę – zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu u.u.i.ś., realizowanych na terenach innych niż określone wcześniej. W takim przypadku kompetencje marszałka województwa będą odnosiły się do jakichkolwiek przedsięwzięć, które ze względu na istniejące instalacje, w każdym przypadku nawet potencjalnie będą mogły stwarzać zagrożenie oddziaływania na środowisko w sposób znaczący.

Do tej samej kategorii spraw, w których marszałek województwa jest organem pierwszej instancji zaliczyć należy kompetencje wynikające z art. 378 ust.2a p.o.ś. w związku z art. 11 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych⁹. Zgodnie z tą regulacją (o czym wcześniej już wspomniano) marszałek województwa jest organem właściwym w sprawach pozwoleń na wytwarzanie odpadów, dla odpadów innych niż wydobywcze, wytworzonych w miejscu poszukiwania, rozpoznawania i wydobycia kopalin ze złóż oraz ich magazynowania i przeróbki, jak również w sprawie pozwoleń zintegrowanych dla odpadów wymienionych uprzednio, które to kompetencje marszałka województwa wynikają ze wspomnianej wyżej ustawy o odpadach wydobywczych.

Podstawą czynności podejmowanych przez marszałka w stosunku do podmiotów prowadzących instalacje, które mogą oddziaływać na środowisko jest kryterium znaczącego oddziaływania na środowisko. Kryterium to stanowi również podstawę do wykonania kontrolnych uprawnień marszałka województwa, jako organu ochrony środowiska, określonych w art. 379 ust. 1 p.o.ś. Ocena jednak sytuacji, w jakich marszałek może skorzystać z tych uprawnień należy w pełni do marszałka. Kierując się bowiem interesem społecznym, na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, jak również udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko – może on w oparciu o uzyskane dane wydawać decyzje mające związek z tym sytuacjami. W ten sposób marszałek województwa może wpływać na kształtowanie się sytuacji prawnej podmiotów realizujących przedsięwzięcie oraz eksploatujących instalację, co do której istnieje przekonanie, że może mieć ona znaczący wpływ na środowisko, stwarzając dla niego zagrożenie. Sytuacje, w których marszałek województwa, działając zgodnie z p.o.ś., występując w roli orga-

⁹ Dz.U. z 2008 r., Nr 138, poz. 865, z późn. zm.) zob. Dz.U z 2010 r. Nr 28, poz. 145, z 2011 r. Nr 163, poz. 981 oraz 2012 r. poz. 1513.

nu ochrony środowiska, podejmuje czynności, wydając stosowne decyzje, obejmują sprawy o szczególnym charakterze z punktu widzenia prawidłowego podejścia do środowiska oraz problemu jego ochrony. Sytuacja ta determinuje zachowania marszałka województwa, jako organu zobowiązanego wydawać decyzje w pierwszej instancji, co traktować można jako sytuację wyjątkową, chociaż prawnie ustanowioną, albowiem przewidzianą przez ustawodawcę. Podstawą do wydawania decyzji w sprawach ochrony środowiska są ogólne przepisy art. 379 ust. 1 p.o.ś., o czynnościach kontrolnych, jakie może przeprowadzić marszałek województwa jako organ pierwszej instancji. Mogą one obejmować przestrzeganie i stosowanie przepisów ochrony środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Z postanowień tego przepisu nie wynika jednak wyraźnie, czy przedmiotem działania marszałka województwa jako organu ochrony środowiska, jest właściwość wynikająca tylko z postanowień ustawy, czy również z innych aktów prawnych¹⁰. W przypadku przedsiębiorców, którzy w większości należą do podmiotów eksploatujących instalacje, podstawę prawną przeprowadzenia kontroli, zwłaszcza w ramach zakresu przedmiotowego kontroli, będą z pewnością przepisy art. 77 ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹¹, określające zakres przedmiotowy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy oraz organy uprawnione do jej przeprowadzania. Jeżeli jednak przedsiębiorca, który ma być kontrolowany w zakresie przestrzegania wymagań ochrony środowiska, jest już kontrolowany, to kolejna kontrola będzie mogła zostać rozpoczęta po wykazaniu, że przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione zagrożeniem środowiska naturalnego. Marszałek województwa do wykonywania funkcji kontrolnych może upoważnić pracowników podległego mu urzędu marszałkowskiego, którzy na podstawie stosownych upoważnień będą mogli przeprowadzić kontrolę generalną bądź szczegółową. W art. 379 ust. 4 p.o.ś. określono, że w takim przypadku organom w nim wymienionym przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciwko ochronie środowiska. Oznacza to, że zgodnie z postanowieniami art. 17 § 3 k.p.w. uprawnienia te przysługują tylko wtedy, gdy w trakcie działania organy ochrony środowiska ujawniły wykroczenie i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie¹². W art. 379 ust. 5 p.o.ś. przyznano natomiast wymienionym w nim organom możliwość wystąpienia w określonych tam sytuacjach do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań.

¹⁰ W. Radecki, *Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska. Tytuł VII ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 23)

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.

¹² K. Gruszecki, *Prawo...* . cit s. 362-363.

Trzecią kategorią spraw, pozwalających wydawać decyzje marszałkowi województwa w zakresie ochrony środowiska, są kwestie związane z programami dostosowawczymi. Programy te objęte były przejściowymi przepisami dostosowawczymi, dotyczącymi pozwoleń zintegrowanych, w skład których wchodziły programy dostosowawcze. Warunkiem wydania pozytywnej decyzji w przedmiocie pozwolenia zintegrowanego jest poprzedzające je wydanie pozytywnej decyzji zatwierdzającej program dostosowawczy, stanowiący integralną część decyzji w przedmiocie pozwolenia zintegrowanego. (art.435 p.o.ś.)

Programy te były szczegółowymi harmonogramami rzeczowo-finansowymi realizacji obowiązków związanych z ochroną środowiska przez prowadzącego instalację. Celem tych indywidualnie wynegocjowanych postanowień, jest doprowadzenie do jak najszybszego spełnienia obowiązujących wymagań ochrony środowiska przez instalacje, które ze względów technologicznych lub ekonomicznych nie mogą osiągnąć tych wymagań w terminach przewidzianych przez przepisy powszechnie obowiązujące, a za utrzymaniem eksploatacji instalacji przemawia interes publiczny. Przepisy szczegółowe wskazywały, że program dostosowawczy może być opracowany w stosunku do instalacji, które były już eksploatowane przed wejściem w życie ustawy, a także należały do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, które są wymienione w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określania rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko¹³. Tą samą regulacją objęte zostały również obowiązki uzyskania pozwolenia zintegrowanego, których zamknięty katalog został określony w rozporządzeniu w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości oraz wymienione zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 8 kwietnia 2003 r. w sprawie rodzajów instalacji, dla których prowadzący mogą ubiegać się o ustalenie programu dostosowawczego¹⁴¹⁵. W przepisach p.o.ś. przyjęto w odniesieniu do programów dostosowawczych, że nie mogą one trwać dłużej niż 6 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca program stała się ostateczna, a zaplanowany termin jego realizacji nie miał przekroczyć dnia 31 grudnia 2010 r. oraz, jako drugi warunek, że postępowanie negocjacyjne nie może być przekroczone ani wszczęte po dniu 30 października (art. 424 p.o.ś.).

¹³ Dz. U. Nr 257, poz. 2573 z późn. zm.

¹⁴ J. Jendrośka, M. Bar i M. Górski, *Zasady wydawania pozwoleń zintegrowanych. Praktyczny poradnik prawny*, Wrocław 2005, s. 69.

¹⁵ Dz. U. Nr 80, poz. 731.

Decyzje podejmowane przez marszałka województwa wynikają z obowiązków ciążących na marszałku województwa w zakresie ochrony środowiska, ale także szeroko pojmowanego bezpieczeństwa publicznego. Marszałek województwa, jako organ stanowiący występuje na różnych etapach postępowania. Jest organem właściwym z mocy prawa do rozpatrywania spraw zwianych z wydawaniem decyzji w przedmiocie pozwolenia integracyjnego. W ramach tych uprawnień marszałek województwa rozpatruje wniosek prowadzącego instalację o ustalenie programu dostosowawczego w związku z realizacją przedsięwzięcia zapewniającego spełnienie przez instalację wymagań wynikających z najlepszych dostępnych technik oraz usunięcie szkód w środowisku spowodowanych przez eksploatację instalacji.

Marszałek uruchamia procedurę sprawdzenia wniosku, co następuje w drodze przeprowadzenia postępowania negocjacyjnego, wszczętego postanowieniem marszałka województwa (art. 428 pkt. 1 p.o.ś.), powołującego komisję negocjacyjną w celu ustalenia treści programu dostosowawczego. W przypadku jednak niespełnienia przez wnioskodawcę warunków wymaganych ustawą, marszałek odmawia wszczęcia postępowania negocjacyjnego w drodze osobnej decyzji (428 ust. 2 p.o.ś.).

Przedmiotem negocjacji prowadzonej przez komisję negocjacyjną z prowadzącym instalację jest projekt programu dostosowawczego, zawierającego przede wszystkim wskazanie i opis wszystkich przedsięwzięć, których realizacja zapewni spełnienie wymagań wynikających z najlepszych dostępnych technik oraz usunięcie szkód spowodowanych eksploatacją instalacji oraz harmonogram realizacji konkretnych przedsięwzięć w okresie realizacji programu ze wskazaniem etapów, przewidywane koszty realizacji poszczególnych etapów, proponowane warunki emisji na poszczególnych etapach realizacji przedsięwzięcia. Ponadto, w ramach procedury negocjacyjnej komisja może rozpatrywać terminy realizacji poszczególnych przedsięwzięć, których etapy powinny określać konkretny zakres zadań realizowanych w kolejnych okresach nie dłuższych niż 6 miesięcy, dalej warunki emisji w okresie realizacji programu dostosowawczego, terminy i wyrażony procentowo zakres odroczenia opłat za korzystanie ze środowiska, które może dotyczyć najwyżej 70% ich przewidywanej wysokości, jak również wysokość sankcji pieniężnych za niezrealizowanie poszczególnych etapów przedsięwzięcia, które nie mogą być niższe niż 10 % przewidywanych kosztów danego etapu (art. 429 w związku z art.427 ust. 2 p.o.ś.).

Postępowanie negocjacyjne nie może trwać dłużej niż 2 miesiące od daty wyznaczenia pierwszego posiedzenia negocjacyjnego (art. 433 p.o.ś.). Nieosiągnięcie w tym terminie porozumienia pomiędzy komisją a prowadzącym instalację

co do treści programu dostosowawczego skutkuje zwrotem sprawy marszałkowi województwa, co staje się podstawą wydania przez niego decyzji odmawiającej ustalenia programu dostosowawczego. Istotne jest, że o treści tej decyzji nie decyduje stan negocjacji, efekty dotychczasowych ustaleń, ale wyznaczony przez ustawodawcę termin, który ma dyscyplinować zainteresowanych do skutecznego przeprowadzenia negocjacji pod rygorem obligatoryjnie w takiej sytuacji wydawanej decyzji przez marszałka jako organu stanowiącego. Wiąże się to również z ryzykiem poniesienia kosztów i nakładów przez prowadzącego instalację, jako wnioskodawcę (art. 430 ust. 2-5 p.o.ś.).

W ramach procedur związanych z przygotowaniem programów dostosowawczych, marszałek województwa, w oparciu o art. 434 p.o.ś., może w drodze decyzji odmówić ustalenia programu dostosowawczego, jeśli przewodniczący komisji negocjacyjnej zwróci sprawę marszałkowi, w związku z nieuzyskaniem w terminie 2 miesięcy od daty wyznaczenia pierwszego posiedzenia negocjacyjnego, porozumienia między komisją a prowadzącym instalację co do treści programu dostosowawczego (art. 434 w związku z art. 433 p.o.ś.). W odwrotnej jednakże sytuacji, kiedy zawarcie porozumienia dotyczącego treści programu dostosowawczego, stwierdzone protokołem podpisanym przez uczestników negocjacji, zostanie przekazane przez przewodniczącego komisji marszałkowi województwa (art. 435 ust. 1-2 p.o.ś.), może on na podstawie art. 435 ust. 3 p.o.ś. po otrzymaniu programu dostosowawczego protokołu, w drodze decyzji zatwierdzić program dostosowawczy oraz wydać pozwolenie zintegrowane na warunkach określonych w programie dostosowawczym. W przypadku jednakże stwierdzenia, że instalacja nie spełnia wymagań wynikających z najlepszych dostępnych technik, pomimo zrealizowania uzgodnionego programu dostosowawczego oraz stwierdzeniu, że uzgodniony program nie spełnia wymagań, o których mowa w art. 424 ust. 2 i art. 427 ust. 2-4 p.o.ś., czyli powstania trudności, związanych z jego realną realizacją, marszałek województwa na podstawie art. 435 ust. 6 p.o.ś. może odmówić wydania pozwolenia zintegrowanego.

W dalszych działaniach proceduralnych, mających charakter kontrolny po stronie organu ochrony środowiska, jakim jest w omawianych sytuacjach marszałek województwa, w ramach czynności egzekwujących, może on na podstawie art. 441 ust. 1 p.o.ś. nałożyć na podmiot eksploatujący instalację w drodze decyzji, obowiązek zapłaty sankcji pieniężnej, ustalonej w programie dostosowawczym w przypadku stwierdzenia, że nie został zrealizowany określony etap programu dostosowawczego – przy czym obowiązek ten jest ustalany na rzecz budżetu gminy właściwej ze względu na miejsce, w którym znajduje się instalacja objęta programem dostosowawczym. Ponadto, stwierdzając, iż określony etap programu dosto-

sowawczego pomimo upływu okresu 6 miesięcy od przewidywanego w programie dostosowawczym terminu nie został zrealizowany, marszałek województwa działając na podstawie art. 441 ust. 4 p.o.ś. wyda decyzję o uchyleniu pozwolenia zintegrowanego wydanego w wyniku postępowania negocjacyjnego, z zastrzeżeniem jednakże zwolnienia z obowiązku zapłaty sankcji pieniężnych za nierealizowanie etapów kończących się po dniu uchylenia pozwolenia, co przewidziane zostało art. 441 ust. 5 p.o.ś.).

We wszystkich rodzajach spraw, określonych w Prawie ochrony środowiska, jako kompetencje marszałka województwa, może on, jako organ ochrony środowiska, wydawać decyzje, które w przekonaniu prowadzących instalacje, względnie ubiegających się o pozwolenia zintegrowane wraz z programami dostosowawczymi, mogą naruszać ich interes prawny. W związku z tym, że w sytuacjach tych marszałek województwa występuje jako organ pierwszej instancji, od jego decyzji, wydanych w powyższych sprawach, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, przysługują odwołania do organu wyższej instancji, którym w tym przypadku, organem takim jest minister właściwy do spraw ochrony środowiska. Konsekwencją tego rozwiązania będzie, zgodnie z postanowieniami art. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.), wyłączenie właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych od rozpatrywania odwołań od decyzji wydanych w tych sprawach i przejęcie tych obowiązków przez ministra właściwego do spraw środowiska¹⁶.

Problemy poddanych tej regulacji, ze względu na stopień ich trudności, a ponadto zakres przedmiotowy oraz zasięg oddziaływania na środowisko podmiotów podejmujących działania w środowisku, wyjaśnia skutecznie intencje ustawodawcy powierzenia kompetencji do rozstrzygania tych spraw organowi odpowiedniej rangi, jakim jest właśnie marszałek województwa. Pojęcie znaczącego oddziaływania na środowisko poprzez przekroczenie norm dopuszczalnych w wyniku działalności powodującej wprowadzenie substancji do powietrza, które może spowodować wspomniane przekroczenie dopuszczalnego poziomu substancji w powietrzu, nie wydaje się jednak za wystarczająco ostre, chociaż ustawodawca stworzył uzasadnienie dla interwencji marszałka województwa, skutkujące nałożeniem w drodze decyzji, odpowiednich sankcji na podmiot, który swoją działalnością przekroczył dopuszczalny poziom tej substancji w powietrzu, mimo obowiązku prowadzenia

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2011 r. IV SA/Wa 759/11. Wyrok NSA z 2 marca 2013 r. II OSK 582/12. Zob. także wyrok NSA z 0 maja 2013 r. II OSK 2710/11; Postanowienie NSA z 3 lutego 2009 r. II OSK 43/09.

pomiaru poziomu tej substancji w powietrzu. Podobnie jest z kwestią uprawnień marszałka województwa w zakresie przedsięwzięć kwalifikowanych jako mogące znacząco oddziaływać na środowisko, w których uznaniowy charakter decyzji marszałka wobec podmiotów prowadzących instalację, może poprzez swoje ogólne sformułowania, dające podstawy do wydawania decyzji, stwarzać przesłanki do odwołań. Najmniej kontrowersji wzbudzać mogą problemy, związane z uprawnieniami marszałków województwa w przypadku decyzji zintegrowanych oraz programów dostosowawczych. W związku z tym, że warunkiem stosowania tych przepisów, o dużym zresztą znaczeniu, było zachowanie określonych terminów, mających znaczenie materialne, ewentualne kwestie pozostające w stosowaniu mogą dotyczyć spraw, w których postępowania negocjacyjne zakończyły się najpóźniej w dniu 30 października 2007 r., co pozwalało organowi decydującemu, a więc marszałkowi województwa, wydać decyzję o pozwoleniu zintegrowanym po zakończeniu formalnych negocjacji. Tym samym, jedynie w przypadku programów, w których odwołania związane z realizacją programów mogły być wniesione przed ich zakończeniem, ale nie później niż przed 31 grudnia 2010 r., mogą toczyć się jeszcze w sądowym postępowaniu kontrolnym.

Literatura przedmiotu

- 1 Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004
- 2 Bojarski P., *Problemy proceduralne wydawania pozwoleń na emisję gazów lub pyłów*, PPIA 2004, nr 62
- 3 Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Zielona Góra 1998
- 4 Borkowski J. (red.), Jendrośka J., Orzechowski L., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989
- 5 Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, PiŚ 2002, nr 4
- 6 Bukowski Z., *Ponowna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w polskim prawie(w:) Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchałek, Warszawa 2010
- 7 Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2002
- 8 Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008
- 9 Dobrowolski G., *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kraków 2000
- 10 Draniewicz B., *Odpowiedzialność cywilnoprawna za szkodę wyrządzoną w środowisku przez zakład o zwiększonym lub dużym ryzyku – wybrane zagadnienia*, PiŚ 2003, nr 1
- 11 Draniewicz B., *Odraczenie, zmniejszanie oraz umarzanie podwyższonych opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych*, PUG 2006, nr 2

- 12 Górski M., *Kto za to odpowiada?*, Ekoprofit 2001, nr 10
- 13 Górski M., *Pozwolenia emisyjne(w:) Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dr. hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001
- 14 Górski M., Barczak A., *Prawo ochrony środowiska(w:) Prawo administracyjne materialne – wybrane zagadnienia*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2005
- 15 Gruszecki K., *Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych jako instrument ograniczający swobodę prowadzenia działalności i prawo własności*, Casus 2009, nr 51
- 16 Gruszecki K., *Pojęcie sprawy administracyjnej w polskim postępowaniu administracyjnym*, Samorząd Terytorialny, 2005, nr 11
- 17 Gruszecki K., *Pojęcie “strony” w sprawach administracyjnych z zakresu ochrony środowiska*, Casus 2009, nr 9
- 18 Gruszecki K., *Postępowanie w sprawie przedłożenia informacji o wytwarzanych odpadach oraz o sposobach gospodarowania nimi*, Casus 2002, nr 24
- 19 Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009
- 20 Jendrośka J., Bar M., Górski M., *Zasady wydawania pozwoleń zintegrowanych. Praktyczny poradnik prawny*, Wrocław 2005
- 21 Kmiecik Z., *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008
- 22 Radecki W., *Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska. Tytuł VII ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002
- 23 Radecki W., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2007
- 24 Radecki W., *Komentarze do ustawy – Prawo ochrony środowiska. Środki finansowo-prawne. Tytuł V ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002
- 25 Radziszewski E., *Prawo ochrony środowiska. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2003
- 26 Rakoczy B., *Pojęcie sprawy gospodarczej z zakresu ochrony środowiska*, PS 2003, nr 4
- 27 Rakoczy B., *Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego jako powodowie w sprawach z zakresu ochrony środowiska*, GSP 2009, t. XXII
- 28 Rakoczy B., *Zarys metodyki organu ochrony środowiska w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, Poznań 2010
- 29 Tarno J.P., *Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, PiP 2006, z. 2
- 30 Tyszkowski L., *Pozwolenia zintegrowane – nowy instrument prawny w ochronie środowiska*, OŚP 2002, nr 4
- 31 Woś T., *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978
- 32 Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986