

## Opiniowanie planów monitorowania wielkości emisji, planów poboru próbek i raportów w zakresie udoskonaleń w metodyce monitorowania – aspekty formalnoprawne

Poniższa informacja dotyczy aspektów formalnoprawnych opiniowania przez Krajowy ośrodek na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1223, ze zm.) (dalej „**Ustawa o systemie handlu**”) planów monitorowania wielkości emisji i planów poboru próbek, o których mowa odpowiednio w art. 11 i 33 rozporządzenia Komisji (UE) nr 601/2012 z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. UE. L. 181 z 12.7.2012, s.30) (dalej jako „**Rozporządzenie w sprawie monitorowania**”) oraz opiniowania na podstawie art. 79 ust. 2 Ustawy o systemie handlu raportów w zakresie udoskonaleń w metodyce monitorowania, o których mowa w art. 69 ust. 1 i 4 Rozporządzenia w sprawie monitorowania.

### I. Forma dokumentów i sposób ich doręczenia przez prowadzącego instalację organowi właściwemu do wydania zezwolenia

✓ Zgodnie z zasadą pisemności wyrażoną w art. 14 §1 K.p.a., sprawy należy załatwiać **w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego** w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, **doręczanego środkami komunikacji elektronicznej**;

✓ W przypadku **wniosku w postaci papierowej, załączniki** powinny zostać dołączone **także w postaci papierowej**, a nie na elektronicznym nośniku danych. Zbiór danych zapisany na elektronicznym nośniku danych, jeżeli nie zostanie on doręczony środkami komunikacji elektronicznej, nie będzie stanowił dokumentu elektronicznego (np. „dokument” zapisany na płycie CD i wysłany pocztą nie jest dokumentem elektronicznym w rozumieniu art. 14 §1 K.p.a.);

✓ Zarówno dokument w postaci papierowej, jak i dokument elektroniczny, musi być **podpisany**. Pierwszy - podpisem własnoręcznym, drugi - podpisem elektronicznym potwierdzonym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub profilu zaufanego ePUAP. Zgodnie z art. 245 K.p.c. i utrwaloną linią orzecniczą Sądu Najwyższego, dokument, który nie jest podpisany, nie może być podstawą do prowadzenia dowodu na okoliczność zawartego w nim oświadczenia;

✓ Dokument sporządzony przy użyciu **formularza**, którego wzór został udostępniony na stronie internetowej organu, spełni wymogi formy pisemnej o ile zostanie **podpisany**; formularzy **nie należy modyfikować**;

✓ W przypadku wniosku w postaci papierowej, żeby dochować zasady pisemności, wystarczy aby wniosek był potwierdzony własnoręcznym podpisem wnioskodawcy tylko na ostatniej stronie;

✓ Przepisy nie wymagają aby każdy załącznik był osobno podpisany, o ile z treści podpisanego wniosku wynika jakie dokumenty stanowią załączniki, a tym samym są integralną częścią wniosku. Treść załączników takich jak np. ocena ryzyka, czy ocena niepewności, dla których przepisy prawa nie wymagają formy szczególnej, stanowią oświadczenie prowadzącego instalację. Ważne jest aby z podpisu pod wnioskiem o zatwierdzenie planu wynikało, kto w imieniu prowadzącego instalację składa te oświadczenia;

✓ Jednakże, oświadczenia sporządzane przez inny podmiot, niż prowadzący instalację, powinny być podpisane również przez podmiot, który te oświadczenia składa (np. plan poboru próbek powinien zostać podpisany przez osoby uprawnione ze strony prowadzącego instalację oraz osoby uprawnione ze strony laboratorium analitycznego);

✓ Jeżeli w imieniu prowadzącego instalację, wniosek o wydanie, bądź zmianę, zezwolenia składa podmiot zewnętrzny, musi on przedłożyć odpowiednie **pełnomocnictwo**. Zasada ta dotyczy też pracownika prowadzącego instalację, gdyż nie jest wymieniony w odpisie z Krajowego Rejestru Sądowego jako osoba uprawniona do reprezentacji spółki;

✓ W przypadku składania nie oryginału a **kserokopii** podpisanego dokumentu musi ona być **uwierzytelniona za zgodność z oryginałem**.

Jakkolwiek nie ma w tym względzie ustawowego obowiązku, złożenie przez prowadzącego instalację dwóch jednakowych egzemplarzy wniosku wraz z załącznikami stanowiłoby duże ułatwienie dla właściwego organu. W przeciwnym razie organ musi poświadczyć każdą stronę dokumentów za zgodność z oryginałem, tak aby jeden egzemplarz zostawić w aktach organu a drugi móc przekazać do Krajowego ośrodka do zaopiniowania.

## II. Jakie dokumenty i w jakiej formie powinny zostać przekazane Krajowemu ośrodkowi

✓ Organ właściwy do wydania zezwolenia wraz z wnioskiem o wydanie opinii zawierającej ocenę przedłożonego planu, o której mowa w art. 54 ust. 2 Ustawy o systemie handlu, lub opinii dotyczącej raportu w zakresie udoskonaleń w metodyce monitorowania, o której mowa w art. 79 ust. 2 Ustawy o systemie handlu, powinien przekazać Krajowemu ośrodkowi **dokumenty niezbędne** do wydania opinii, które wynikają z przepisów prawa;

✓ **Zakres opiniowania nie obejmuje badania samego wniosku**, czy kopii pozwolenia zintegrowanego, i nie ma podstawy prawnej aby organ przysyłał do Krajowego ośrodka te dokumenty. **Zbadanie zgodności danych podanych w planie monitorowania z danymi podanymi we wniosku i w pozwoleniu zintegrowanym, w tym w szczególności, czy prowadzący instalację prawidłowo oznaczył granice instalacji (tj. liczbę i rodzaje źródeł emisji wraz ze stosowanym paliwem) jest zadaniem organu właściwego do wydania zezwolenia**, który w tym zakresie dysponuje szeregiem dodatkowych źródeł informacji (np. wnioski o wydanie pozwolenia zintegrowanego, treść decyzji udzielającej pozwolenia zintegrowanego, schemat technologiczny instalacji). **Krajowy ośrodek powinien otrzymać do zaopiniowania plan zweryfikowany pod kątem poprawności określenia granic instalacji;**

✓ **Jeżeli przekazywane Krajowemu ośrodkowi dokumenty niezbędne do wydania opinii nie zawierają podpisów**, Krajowy ośrodek może:

- wezwać **do uzupełnienia dokumentów** poprzez przesłanie ich w formie pisemnej, tj. z podpisami uprawnionych osób; ewentualnie, w wyjątkowych przypadkach

- **zwrócić się o przesłanie samego wniosku** celem zweryfikowania podpisu (przy założeniu, że podpis złożony pod wnioskiem traktujemy jako podpis złożony także pod załącznikami do wniosku, o ile są one we wniosku wymienione i nie muszą być podpisane przez podmiot inny niż wnioskodawca);

✓ Zgodnie z zasadą pisemności, która dotyczy całości postępowania, a nie tylko jego fazy decyzyjnej, **przekazanie odpowiednich dokumentów Krajowemu ośrodkowi powinno nastąpić w formie pisemnej** lub w formie dokumentu elektronicznego doręczanego środkami komunikacji elektronicznej;

Na dzień sporządzania niniejszej informacji dokumenty mogą być przekazywane bądź:

- w tradycyjnej postaci papierowej; bądź

- za pomocą poczty elektronicznej z podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu;

✓ **Co do zasady, Krajowy ośrodek nie odsyła otrzymanych dokumentów, na podstawie których wydaje opinie, co wynika z potrzeby włączenia ich do akt sprawy;**

✓ Krajowy ośrodek przyjmuje, że wydanie opinii w oparciu o **urzędowo poświadczony dokument prywatny** (wydane przez prowadzącego instalację) **jest dopuszczalne**. Krajowy ośrodek wychodzi w tym względzie z założenia, że pomimo, iż literalne brzmienie przepisu art. 76a § 1 K.p.a. nie jest dostatecznie jednoznaczne, należy uwzględnić cel jaki przyświecał ustawodawcy - uproszczenie postępowania dowodowego, a w konsekwencji dopuścić możliwość poświadczania przez organ dokumentów prywatnych i posługiwania się takimi dokumentami w relacjach z KOBiZE. W przypadku, gdyby pojawiła się w tym zakresie ugruntowana linia orzecznicza prezentująca przeciwstawny pogląd, praktyka Krajowego ośrodka zostanie do niej dostosowana. Urzędnik może poświadczyc dokument przybijając **pieczętkę „za zgodność z oryginałem” na każdej stronie kopii dokumentu i podpisując każdą stronę (ważne jest aby było podane imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby uprawnionej do poświadczania za zgodność)**. To, który pracownik organu ma takie upoważnienie, powinno wynikać z zakresu jego obowiązków. Krajowy ośrodek przyjmuje założenie, że pracownicy urzędów administracji wykonując poświadczania będą wykonywali je zgodnie ze swoim zakresem kompetencji;

✓ **Dokumenty niezbędne do wydania opinii powinny zostać Krajowemu ośrodkowi przekazane przez organ właściwy do wydania zezwolenia a nie bezpośrednio przez prowadzącego instalację.**

### **III. Wezwanie do uzupełnienia dokumentów a wydanie opinii negatywnej**

Wśród **dokumentów wymaganych do sporządzenia opinii**, o której mowa w art. 54 ust. 2 Ustawy o systemie handlu, występują różne kategorie dokumentów, w tym:

- **dokumenty podlegające opiniowaniu**, o których mowa w art. 54 ust. 2 Ustawy o systemie handlu, czyli plan monitorowania wielkości emisji i plan poboru próbek;

- **dokumenty uzupełniające**, o których mowa w art. 53 ust. 2 pkt 3 Ustawy o systemie handlu i w art. 12 Rozporządzenia w sprawie monitorowania, czyli dowody dotyczące wszystkich strumieni materiałów wsadowych i źródeł emisji, wykazujące zgodność z progami niepewności (tzw. **ocena niepewności**) oraz wyniki oceny ryzyka dowodzące, że proponowane działania kontrolne i procedury są współmierne (tzw. **ocena ryzyka**);

Dokumenty uzupełniające są niezbędne do wydania opinii; w przypadku, gdy Krajowy ośrodek nie otrzyma tych dokumentów, a także, gdy dokumenty te nie będą spełniały wymagań dotyczących formy pisemnej lub gdy przedstawiane kopie tych dokumentów nie zostaną uwierzytelnione, Krajowy ośrodek skieruje **wezwanie do uzupełnienia** tych dokumentów. Należy zauważyć, że w tych przypadkach **termin na wydanie opinii nie biegnie** do czasu uzupełnienia stwierdzonych braków.

- **dokumenty dodatkowe;**

Obowiązek załączenia do wniosku dokumentów dodatkowych może różnić się w zależności od stanu faktycznego; Nie są wymagane przepisami prawa ale ich **brak może być podstawą wydania opinii negatywnej** np. z uwagi na nieprzedstawienie uzasadnienia lub dowodów pozwalających na zastosowanie określonych przepisami odstępstw.

### **IV. Krajowy ośrodek ma obowiązek i kompetencje do wydania opinii jedynie raz w toku danego postępowania**

Zgodnie z interpretacją Ministerstwa Środowiska, w świetle art. 54 ust. 2 Ustawy o systemie handlu, Krajowy ośrodek ma obowiązek i kompetencje do wydania opinii w sprawie planu monitorowania wielkości emisji lub w sprawie planu poboru próbek jedynie raz w toku danego postępowania

administracyjnego. To organ właściwy do rozstrzygnięcia sprawy ma obowiązek dokonania oceny przedłożonego przez wnioskodawcę planu monitorowania wielkości emisji, planu poboru próbek lub raportu w zakresie udoskonaleń w metodyce monitorowania i wydania decyzji merytorycznej, po rozważeniu opinii Krajowego ośrodka. Opinia, w przeciwieństwie do uzgodnienia, nie pociąga za sobą wymogu zaakceptowania przez organ współdziałający ostatecznej treści rozstrzygnięcia i nie jest wiążąca dla organu właściwego dla rozstrzygnięcia sprawy. Ta sama zasada wydawania opinii jedynie raz w toku danego postępowania stosuje się do opiniowania raportów w zakresie udoskonaleń w metodyce monitorowania.

V. W opinii Krajowego ośrodka, w sensie prawnym, **opinia dotycząca planu monitorowania i opinia dotycząca planu poboru próbek to dwie odrębne opinie, jakkolwiek są one ze sobą merytorycznie powiązane.** W związku z tym, wniosek o wydanie opinii w sprawie planu monitorowania może również zawierać wniosek odnośnie planu poboru próbek, jednak nie jest to konieczne. Zakres wniosku dotyczącego opinii Krajowego ośrodka jest zawsze konsekwencją zakresu wprowadzanych zmian w metodyce monitorowania. W przypadku wprowadzania zmian w planie monitorowania, które nie mają związku z planem poboru próbek, wniosek powinien dotyczyć tylko opinii do planu monitorowania. W przypadku wprowadzania zmian w planie poboru próbek natomiast, wniosek powinien dotyczyć opinii do planu poboru próbek oraz planu monitorowania, ponieważ streszczenie planów poboru próbek stanowi część planu monitorowania.

Jeżeli Krajowy ośrodek posiada wszystkie niezbędne dokumenty do wydania tylko jednej opinii, zostanie ona wydana. Co do zasady, możliwe jest wydanie opinii dotyczącej planu poboru próbek, pomimo, że przedłożony do zaopiniowania plan monitorowania może zawierać braki formalne. Jednakże w przypadku, gdyby plan poboru próbek zawierał braki formalne, z reguły wydanie opinii do planu monitorowania nie będzie możliwe, ponieważ streszczenie planów poboru próbek stanowi część planu monitorowania. Jeżeli Krajowy ośrodek nie otrzyma kompletu dokumentów niezbędnych do wydania drugiej opinii (w zakresie planu poboru próbek), wstrzyma się z wydaniem tej opinii (do planu monitorowania), do czasu uzupełnienia braków.

## Zawartość wniosku o wydanie opinii przez KOBiZE:

### VI. Dokumenty podlegające opiniowaniu oraz dokumenty uzupełniające

Konieczność ich złożenia wynika z art. 12 oraz art. 33 Rozporządzenia KE nr 601/2012.

W przypadku ich braku KOBiZE skieruje wezwanie do ich uzupełnienia.

Dokument	Format	Kto i kiedy składa dokument	Zawartość
<b>Plan monitorowania</b>	Wydrukowany formularz Excel	Wszyscy	Szczegółowe informacje o metodyce monitorowania emisji
<b>Analiza ryzyka</b>	Wydrukowany formularz Excel	Wszyscy, oprócz <b>instalacji o niskim poziomie emisji</b>	Informacje o tym jakie ryzyka mogą wystąpić i w jaki sposób system kontroli (procedury) ograniczają to ryzyko

<b>Ocena niepewności (z dowodami)</b>	Ocena niepewności – format dowolny  Dowody – np. świadectwa legalizacji, certyfikaty wzorcowań;	Wszyscy, oprócz <b>instalacji o niskim poziomie emisji</b>	Potwierdzenie, że wyznaczenie ilości paliwa lub materiału odbywa w zakresie dopuszczalnego błędu
<b>Plan pobierania próbek</b>	Wydrukowany formularz Word  <b>(musi być podpisany przez prowadzącego instalację i przedstawiciela laboratorium)</b>	Zawsze, gdy współczynniki obliczeniowe wyznaczane są przez <b>laboratorium</b>	Informacja o tym w jaki sposób, w jakim celu i jak często pobierane są próbki do badań z laboratorium.

## VII. Dokumenty dodatkowe

Konieczność ich złożenia uzależniona jest od metodyki monitorowania zastosowanej przez prowadzącego instalację. Poniższa lista stanowi katalog otwarty.

Ich brak może być podstawą wydania opinii negatywnej.

Dokument	Format	Kto i kiedy składa dokument	Zawartość
<b>Informacja o nieakredytowanym laboratorium</b>	Format dowolny	Gdy prowadzący instalację wyznacza współczynniki obliczeniowe w laboratorium nie posiadającym akredytacji zgodnie z normą ISO 17025	Informacja o tym, że dostęp do lab. akredytowanych jest technicznie niewykonalny lub prowadziłyby do nieracjonalnych kosztów  Lista wymogów równoważnych normie ISO 17025 (zarządzanie jakością, kompetencje techniczne <b>Art. 34 ust. 3</b> )

<p><b>Znormalizowane paliwo handlowe</b></p>	<p>Format dowolny</p>	<p>Gdy prowadzący chce uznać za znormalizowane paliwo handlowe inne paliwo niż wymienione w definicji (np. gaz ziemny)</p>	<p>Dowody potwierdzające, że w ciągu 3 ostatnich lat zmienność wartości opałowej mieściła się w przedziale 1% (<b>Art. 31 ust. 4</b>)</p>
<p><b>Nieracjonalne koszty</b></p>	<p>Wydrukowany formularz Excel</p>	<p>Gdy prowadzący chce zastosować odstępstwo od wymaganej metodyki (np. niższy poziom dokładności)</p> <p><b>Nie dotyczy instalacji o niskim poziomie emisji.</b></p>	<p>Obliczenia potwierdzające, że zastosowanie wymaganej metodyki spowodowałoby wystąpienie nieracjonalnych kosztów (<b>Art. 18</b>)</p>
<p><b>Nieracjonalność techniczna</b></p>	<p>Format dowolny</p>	<p>Gdy prowadzący chce zastosować odstępstwo od wymaganej metodyki (np. niższy poziom dokładności)</p> <p><b>Nie dotyczy instalacji o niskim poziomie emisji.</b></p>	<p>Opis zawierający uzasadnienie informujące o tym dlaczego zastosowanie wymaganej metodyki jest nieracjonalnie technicznie (<b>Art. 17</b>)</p>
<p><b>Częstotliwość analiz</b></p>	<p>Wydrukowany formularz Excel</p>	<p>Gdy prowadzący chce zastosować niższą częstotliwość analiz niż wymaga to Załącznik VII do rozporządzenia</p>	<p>Obliczenia wskazujące, że zastosowanie wymaganej częstotliwości analiz prowadziłyby do nieracjonalnych kosztów</p> <p>lub</p> <p>Obliczenia wskazujące, że zmienność wyników analiz nie przekracza 1/3 wartości niepewności (<b>Art. 35</b>)</p>

„Czysta biomasa”	Format dowolny	Gdy prowadzący instalację posiada strumień składający się wyłącznie z biomasy	Opis gwarantujący, że strumień biomasy nie jest zanieczyszczony innymi materiałami lub paliwami ( <b>Art. 38</b> ). Opis może być umieszczony np. w sekcji E.8.F1.h planu monitorowania.
<b>Chromatografy gazowe</b>	Format dowolny	Gdy do wyznaczenia współczynników obliczeniowych prowadzący instalację stosuje chromatograf gazowy	Opis potwierdzający, że przeprowadzono atestację początkową chromatografu i, że dodatkowa atestacja będzie powtarzana co roku. ( <b>Art. 32 ust. 2</b> ). Opis może być umieszczony np. w sekcji K.22.c planu monitorowania.