

PUNKTY KRYTYCZNE PRAWNEJ OCHRONY WÓD

JERZY ROTKO



JERZY ROTKO

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

PUNKTY KRYTYCZNE PRAWNEJ
OCHRONY WÓD



**INP
PAN**

Warszawa 2025

Jerzy Rotko
Zakład Prawa Ochrony Środowiska
Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk
ORCID: 0000-0001-7858-9773

Recenzja:
prof. dr hab. Jerzy Jendrośka

Rada Naukowa Wydawnictwa Instytutu Nauk Prawnych PAN:

dr hab. Celina Nowak, prof. INP PAN
prof. dr hab. Władysław Czapliński
prof. dr hab. Irena Rzeplińska
dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska, prof. INP PAN
dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN
dr Wojciech Drobny

Copyright: © by INP PAN, 2025

Redakcja i korekta językowa:
Anna Goryńska

Proofreading:
Eric Hilton

Skład i łamanie tekstu:
Ewa Sowulewska

Seria: **Basic Research**
ISBN: 978-83-68199-19-2
eISBN: 978-83-68199-20-8
DOI: 10.5281/zenodo.17963265
Instytut Nauk Prawnych
Polskiej Akademii Nauk
Nowy Świat 72 (Pałac Staszica)
00-330 Warszawa
e-mail: wydawnictwo@inp.pan.pl



**INP
PAN**

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
PRAWO WODNE W SYSTEMIE PRAWA	13
1. Przedmiot i zakres unormowań prawa wodnego	13
2. Zarys historyczny prawodawstwa wodnego	18
3. Linia rozwojowa polskiego prawa wodnego	23
3.1. Ustawa wodna z 1922 roku	23
3.2. Rozwój ustawodawstwa po 1945 roku	25
3.2.1. Ustawa - Prawo wodne z 1962 roku	25
3.2.2. Ustawa – Prawo wodne z 1974 roku	29
3.2.3. Ustawa – Prawo wodne z 2001 roku	33
3.3. Ustawa – Prawo wodne z 2017 roku	35
3.3.1. Kierunki zmian w świetle uzasadnienia rządowego projektu ustawy	36
3.3.2. Układ i materia przepisów ustawy	37
3.4. Podsumowanie	41
4. Spojrzenie w przyszłość	44
PRAWNA OCHRONA WÓD PRZED ZANIECZYSZCZENIAMI ZE ŹRÓDEŁ PUNKTOWYCH	51
1. Wprowadzenie	51
2. Zasady i definicje	54
3. Koncepcja łączonego podejścia w ochronie wód	59
4. Substancje zanieczyszczające w ustawie – Prawo wodne	62
5. Normy jakości wód powierzchniowych	68
6. Normy jakości wód podziemnych	70
7. Normy dozwolonej emisji zanieczyszczeń do wód	72
8. Problem zakazu wprowadzania do wód substancji priorytetowych	78

REGULACJA WÓD JAKO (NIEDOCENIANY) PROBLEM PRAWNY	83
1. Wprowadzenie	83
2. Ewolucja ustawowych przepisów poświęconych regulacji wód	85
3. Regulacja wód w ujęciu ustawy z 2017 r.	90
4. Uwarunkowania ekologiczne przedsięwzięć regulacyjnych	95
5. Przypadki tworzenia i likwidowania wód	99
6. Regulacja wód w orzecznictwie sądowo-administracyjnym (wybrane przypadki)	106
BIBLIOGRAFIA	116
STRESZCZENIE	121
SUMMARY	122

WSTĘP

Prawo w ogólności, bez przymiotników, pozostaje podstawowym instrumentem sterowania ludzkimi zachowaniami, stojącym do dyspozycji państwa. Nie inaczej jest z prawem wodnym. Dokumentuje ono uniwersalną, ponadczasową i ponadustrojową oryginalność i kreatywność prawodawcy. Jest przy tym czymś więcej niż tylko spiszowym pomnikiem myśli prawniczej, gdyż ewoluuje na przestrzeni lat, poszukując odpowiedzi na potrzeby zmieniającego się świata. Na jego linii rozwojowej zaznaczyć można kilka punktów krytycznych, które obrazują najistotniejsze zwroty w definiowaniu oczekiwań i celów społecznych związanych z normatywnym reglamentowaniem dostępu do wód.

Ze współczesnej perspektywy kluczowe wydaje się przejście od kwalifikowania prawa wodnego jako publicznego prawa rzeczowego do umiejscowienia go w obrębie szeroko rozumianego prawa ochrony i kształtowania środowiska. Wątek ten jest podnoszony w nauce niemieckiej. Autorzy niemieccy podkreślają, że dopiero za sprawą czwartej noweli z 26 kwietnia 1976 r. do ustawy o gospodarowaniu wodami (*Wasserhaushaltsgesetz*) z 27 lipca 1957 r.,¹ zmieniła ona swój charakter, przechodząc do regulacji typowych dla współczesnego prawa ochrony środowiska².

W Polsce tego okresu spojrzenie na prawo wodne było nieco inne, co wiązać należy ze specyfiką ustrojową PRL-u. Prawo wodne było bowiem ideologicznie oraz instrumentalnie powiązane z koncepcją onnipotentnego państwa, programowo skupionego na budowaniu socjalistycznej infrastruktury. Na pierwszym planie stała zatem uspołeczniona gospodarka, zaś człowiek i środowisko na dalszym. Komentując uchwalenie ustawy – Prawo wodne w 1962 r.³ pisano m.in.: „Prawo to zerwało z indywidualistycznym

1 *Bundesgesetzblatt I*, s. 1110.

2 Zob. J. Rotko, *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN – ze szczególnym uwzględnieniem ochrony wód*, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1998, s. 65 i tam cyt. lit.

3 Dz. U. Nr 34, poz. 158 i z 1971 r. Nr 12, poz. 115.

charakterem gospodarki wodnej, zostało ukierunkowane przede wszystkim na podmioty gospodarki społecznej i nawiązało do gospodarki planowanej⁴. Nie znaczy to, że zniknęły z ustawy przepisy odnoszące się do własności wód, odpowiedzialności za szkody czy ustroju organów. Znaczenie przepisów ochronnych prawa wodnego stopniowo jednak rosło, wyprzedzając nadejście zmian ustrojowych z przełomu lat 80. i 90.

Drugim punktem zwrotnym w historii polskiego prawa wodnego jest uzyskanie członkostwa w UE w 2004 r., połączone z dostosowaniem prawa do standardów europejskich. Okoliczność ta zdynamizowała działalność prawodawczą na obszarze gospodarowania wodami, przynosząc ujednoczenie rozwiązań w skali europejskiej (w szczególności materialnoprawnych i procesowych, ale także ustrojowych) oraz ich unowocześnienie.

Użyte w tytule sformułowanie „ochrona wód” jest rodzajem skrótu myślowego. Po pierwsze, w szerokim rozumieniu obejmuje nie tylko ochronę, rozumianą wąsko jako zapobieganie zanieczyszczeniom, ale także kształtowanie środowiska wodnego, w tym koryt rzek, wykorzystujące m.in. działania naprawcze i przebudowę ekosystemów. Wyjście poza wąsko rozumianą ochronę było programowo akcentowane zwłaszcza w początkowym okresie rozwoju prawa ochrony środowiska, znajdując wyraz choćby w tytułach aktów prawnych. Przypomnieć należy, że pierwsza polska ustawa z 31 stycznia 1980 r. poświęcona tej problematyce nosiła tytuł: ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska⁵.

Z szerszą płaszczyzną działań ochronnych można także połączyć zapobieganie niekorzystnym oddziaływaniom na wody, które wynikają z ingerencji o charakterze inżynierskim w koryta rzek, zwłaszcza z robót mających charakter liniowy i wielkoskalowy. Na gruncie ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁶ chodzi w tym przypadku o oryginalną instytucję, określaną jako regulacja wód. W Polsce jest to termin języka prawa od 1922 roku. Przedsięwzięcia regulacyjne podlegają administracyjnej kontroli wstępnej, która warunkuje osiągnięcie podstawowego

4 Zob. S. Surowiec, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska, *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Warszawa 1981, s. 3.

5 Opublikowana w: Dz. U. Nr 3 z 11.02.1980 r., poz. 6; t.j. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.; uchylona z dniem 1.10.2001 r.

6 T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960.

celu, jakim jest dobry stan wód. Przypomnieć należy, że ma on złożoną konstrukcję, gdyż charakteryzowany jest w przypadku wód powierzchniowych przez stan chemiczny oraz stan ekologiczny. Ten drugi opisywany jest z kolei przez komponenty biologiczne i hydromorfologiczne, w tym ilość i dynamikę przepływu oraz ciągłość cieków. Ich charakterystyki biorą pod uwagę potencjał negatywnych oddziaływań płynących z nieprzemysłanych przedsięwzięć regulacyjnych⁷.

Po drugie, ochrona obejmuje nie tylko o same wody, lecz także ekosystemy lądowe od wody zależne, przede wszystkim położone w strefach brzegowych i na terenach zalewowych. Starsze przepisy koncentrowały się głównie na wodzie, natomiast biologiczne stosunki środowiska wodnego i krajobraz pojawiały się jako cel ochrony znacznie rzadziej. Równorzędność obu tych motywów ochrony jest obecnie niekwestionowana, pozostając w wymiarze europejskim historycznym dorobkiem dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r., ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (zwanej dalej ramową dyrektywą wodną)⁸.

Ochrona w wąskim rozumieniu skupia się na zapobieganiu zanieczyszczeniom, które pochodzą zasadniczo z trzech źródeł: instalacji przemysłowych, aglomeracji (pozostając pierwszoplanowo w związku z bytowaniem człowieka) oraz z działalności rolniczej. Emisje z dwóch pierwszych rodzajów źródeł mają co do zasady charakter punktowy, natomiast specyfiką zanieczyszczeń powodowanych przez rolnictwo są tzw. emisje obszarowe (rozproszone). Dłuższy czas, w zasadzie od początku rewolucji przemysłowej, zanieczyszczenia identyfikowano przede

7 Pojęcie „dobrego stanu wód” zostało przejęte z dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r., ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej i jest formułą porządkującą rozbudowane przepisy, która oddaje ogólne wyrażenie stanu osiągniętego przez jednolitą część wód powierzchniowych, charakteryzowanego przez gorszy ze stanów ekologiczny lub chemiczny (art. 2 pkt 17). Zob. przypis następnny.

8 Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000 r., ze zm. Zasadnicę przyjmuje się, że dyrektywa ta stworzyła nowy fundament prawnej ochrony wód. Zob. H. Josefsoon, L. Baaner, *The Water Framework Directive—A Directive for the Twenty-First Century?* „Journal of Environmental Law” 2011, vol. 3, s. 463; także M. van Rijswijk, *EC Water Law in Transition: The Challenge of Integration*, [w:] „Yearbook of European Environmental Law”, H. Somsen (red.), Oxford University Press 2003, s. 249.

wszystkim z emisjami pochodzącymi z instalacji industrialnych i nie było to podejście błędne. W Polsce, po zmianach ustrojowych z przełomu lat 80. i 90., gdy państwo przestało być kontrolującym i kontrolowanym, egzekwowanie wymagań od podmiotów przemysłowych stało się prostsze. Działania legislacyjne temu służące zostały zintensyfikowane koniecznością dostosowania prawa polskiego do prawa europejskiego w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Proces negocjacji i przygotowań objął lata 1994–2004. Korzystając z instytucji okresów przejściowych udało się w tym czasie inkorporować dorobek prawny ówczesnej Wspólnoty Europejskiej, a przy okazji przebudować przemysł i rozwiązać najważniejsze, choć nie wszystkie, problemy wynikające z dostosowania prawa.

O tym, że ochrona wód wymaga ciągłego aktualizowania, świadczy chociażby fatalne w skutkach zanieczyszczenie Odry z lata 2022 roku. Zostało spowodowane wprowadzaniem specyficznych ścieków, to jest wód zasolonych z działalności górniczej, które stały się pożywką dla rozwoju zabójczej dla ekosystemu algi złotej (*Prymnesium parvum*)⁹. Jest znamienne, że analiza wywołanej tym zjawiskiem katastrofy objęła nie tylko rozwiązania prawa materialnego, ale także rozwiązania ustrojowe¹⁰.

Po legislacyjnym uporządkowaniu problemu emisji przemysłowych przedmiotem uwagi prawodawcy stały się aglomeracje oraz działalność rolnicza. Także w tych zakresach prawo europejskie ukierunkowało tworzenie nowych rozwiązań prawnych i egzekwowanie wymagań.

Problematyka komunalnej gospodarki wodno-ściekowej wchodziła przez pewien czas w całości do zakresu prawa wodnego (znalazła się bowiem w ustawie – Prawo wodne z 1974 r.). W kolejnej ustawie z 2001 r. zagadnienia te zostały z niej w większości wyłączone, gdyż

9 Produktowane przez nią toksyny są zabójcze dla ryb i powodują ich masowe śnięcie. Przypadki takie dokumentowane są na całym świecie od lat 30. XX wieku. Zob. <https://www.ekologia.pl/srodowisko/zlote-algi-opis-wystepowanie-i-zdjecia-glony-zlote-algi-ciekawostki/> (dostęp: 27.07.2025).

10 Zob. S. Wójcik-Jackowski, *Wątpliwości prawne związane z kontrolą gospodarowania wodami w świetle ustawy o rewitalizacji rzeki Odry na tle historycznym*, „Problemy Prawne Górnictwa i Ochrony Środowiska 2024”, nr 2, s. 1 i n.

7 czerwca 2001 r. uchwalono ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, która określiła zasady i formy prowadzenia takiej działalności. Odrębność regulacji uzasadniała rozległość unormowań, potrzeba dostosowania prawa polskiego do prawa europejskiego oraz konieczność zapewnienia luki, jaka powstała w systemie prawnym po przekształceniach własności urządzeń infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej z państwowej w komunalne mienie samorządowe. Zauważyć jednak należy, że niektóre istotne w kontekście ochrony wód zagadnienia zostały unormowane w Prawie wodnym. W szczególności chodzi o problematykę oczyszczania ścieków komunalnych oraz kryteria wyznaczania aglomeracji, będących, jako specyficzna jednostka podziału terytorialnego¹¹, przestrzennym kryterium konkretyzacji obowiązku budowy systemów kanalizacji zbiorczej, zakończonych oczyszczalniami ścieków. Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków koncentruje się na obowiązkach regulacyjnych gmin, prawa i obowiązkach przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego a także podmiotów korzystających z sieci¹².

Przepisy Prawa wodnego poświęcone problematyce ograniczania emisji ze źródeł rozproszonych (art. 102–112 w dziale III rozdziale 4) dokonują transpozycji przepisów dyrektywy 91/676/EWG w sprawie ochrony wód przed zanieczyszczeniem powodowanym przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych¹³. Interesujące jest w tym przypadku, że ustawa, tak zresztą jak dyrektywa w art. 4 i 5, przewiduje nie tylko instrumenty imperatywne, ale także – dość nietypowo – prawnie niewiążące. W tym drugim przypadku chodzi o zobowiązanie ministra właściwego do spraw rolnictwa (działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej oraz po uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw rybołówstwa) do opracowania zbioru zaleceń dobrej praktyki rolniczej do dobrowolnego stosowania (art. 103 ust. 1).

11 Aglomeracja nie ma jednakże osobowości prawnej i nie jest samodzielny adresatem obowiązków. Zob. P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 36 i n.

12 Dodać należy, że problematyka przydomowych oczyszczalni ścieków została objęta przepisami ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

13 Szersze omówienie tych zagadnień zob. H. T. Anker, *Agricultural nitrate pollution – regulatory approaches in the EU and Denmark*, „Nordic Environmental Law Journal” 2015, nr 2, s. 7, passim.

Na instrumenty władcze składa się w szczególności program działań¹⁴, opracowywany i wdrażany na obszarze całego państwa w celu zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu (art. 104 ust. 1). Zalecenia w nim formułowane powinny być dostosowywane do postępu naukowego i technicznego. Progresja wymagań wynika z formuły „najlepszej dostępnej techniki” zastosowanej w art. 104 ust. 2 pkt 1. Projekt programu działań opracowuje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa (art. 106 ust. 1), natomiast przyjmuje Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 106 ust. 4).

Można stwierdzić, że w XXI w. unormowaniami prawnymi objęto najważniejsze źródła zagrożeń dla środowiska wodnego, które płyną z istnienia współczesnej cywilizacji. Efektem tych działań legislacyjnych jest obszerny kompleks aktów prawnych, uwzględniających zróżnicowane formy, kierunki i płaszczyzny ochrony wód, co znajduje odbicie w doborze instrumentów prawnych. Przedmiotem dalszej analizy uczyniono tylko dwie grupy zagadnień, wybrane z tej niezwykle rozbudowanej materii z odmienną motywacją. Poświęcone im rozważania tworzą drugi i trzeci rozdział pracy. Poprzedza je rozdział przybliżający przedmiot i zakres unormowań prawa wodnego oraz jego linię rozwojową.

Pierwsza grupa badanych zagadnień, tworzących treść rozdziału II, obejmuje problematykę ochrony wód przed zanieczyszczeniami chemicznymi ze źródeł punktowych. Zasluguje ona na uwagę z powodu złożoności i niejasności krajowych unormowań prawnych, oddających osobliwości ewolucji europejskiego prawa wodnego. Formułowane w tej części wnioski mają głównie charakter *de lege lata*.

Druga grupa zagadnień, tworząca materię rozdziału III, koncentruje się na problematyce regulacji wód, a podjęta została ze względu na jej

14 Ustawa przewiduje bowiem także bezpośrednio skuteczne nakazy, w tym poddawania się kontroli prowadzonej przez organ Inspekcji Ochrony Środowiska (art. 108), obowiązek opracowania planu nawożenia azotem przez określone w ustawie kategorie podmiotów (art. 105 a ust. 1), nakaz nieprzekraczania normy 170 kg azotu w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych w rocznej dawce nawozów naturalnych wykorzystywanych rolniczo (art. 105 ust. 1), a także różne powinności informacyjno-sprawozdawcze.

znaczenie środowiskowe i gospodarcze, a jednocześnie prawnicze zaniechanie. Świadczy o nim fakt, że nie powstała, jak dotąd, monografia jej poświęcona¹⁵. Rozdział jej dedykowany stanowi zatem próbę wyznaczenia problemów prawnych, jakie zasługują na poszerzoną dogmatycznoprawną analizę. W tym rozdziale zostały także sformułowane wnioski *de lege ferenda*. Chodzi o propozycję uzupełnienia listy przedsięwzięć tworzących ustawową instytucję regulacji wód o przypadek tworzenia i likwidowania wody.

W pracy zastosowano tradycyjną metodę dogmatyczną, która zakłada badanie prawa jako struktury myślowej poprzez interpretację treści, konceptualizację i porządkowanie struktury prawnej. Pomimo wszystkich krytycznych refleksji jej poświęconych, kryzysów czy nawet kompleksów, nie wydaje się, aby utraciła ona swoje znaczenie w pracy prawnika¹⁶.

Podziękowania

Autor pragnie podziękować Dyrekcji Instytutu Nauk Prawnych PAN za opublikowanie tej niewielkiej monografii. Jej finalny kształt edytorski nie byłby możliwy bez życzliwego wsparcia ze strony Wydawnictwa Instytutu, któremu należą się słowa uznania.

Szczególne wyrazy wdzięczności kierowane są do Pana Profesora Jerzego Jendrośki, który sporządził wnikliwą recenzję wydawniczą. Piszący te słowa nie był jednakże w stanie, z różnych powodów, uwzględnić wszystkie zawarte w niej uwagi i zalecenia. Te okoliczności nie uchylają ryzyka uzasadnionej krytyki: niedociągnięcia i uproszczenia niezmiennie obciążają wyłącznie autora.

15 Zauważyć należy, że takich zaniedbanych naukowo zagadnień ochrony wód jest więcej. Przykładem jest problematyka emisji rozproszonych. Dopiero w 2022 r. powstało opracowanie monograficzne Joanny Kopczyńskiej (rozprawa doktorska obroniona w 2023 r. na Uniwersytecie Gdańskim), zatytułowane *Prawne instrumenty realizacji dyrektyw UE dotyczących ograniczania uwalniania się do środowiska wodnego biogenów*.

16 Zob. F. Longschamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 18.

PRAWO WODNE W SYSTEMIE PRAWA

1. Przedmiot i zakres unormowań prawa wodnego

Prawo jest jednym z najważniejszych środków, przy pomocy których steruje się zachowaniami społecznymi, dokonuje rozdziału dóbr i ciężarów, reguluje konflikty. Z tego względu trudno jest znaleźć dziedzinę życia, która byłaby wolna od takich regulacji. Dotyczy to także różnych aspektów dysponowania zasobami wodnymi. Z uwagi na wielość sytuacji, w których występuje woda jako przedmiot różnych praw i obowiązków, unormowania prawne jej dotyczące może cechować znaczne rozproszenie po regulacjach działowych. Nieco upraszczając, można stwierdzić, że w wielu narodowych systemach prawnych przepisy odnoszące się do wód współtworzą trzy rozbudowane sektory unormowań.

Podstawowe znaczenie mają sektory związane z wodami występującymi w środowisku. Pierwszy z nich obejmuje wody morskie, drugi wody śródlądowe. Materią trzeciego jest woda do spożycia, niebędąca już składnikiem środowiska, stanowiąca przedmiot świadczeń egzystencjalnych, zwykle o charakterze publicznym, ponadto także produkt handlowy, a niekiedy farmaceutyk (butelkowane wody lecznicze).

Jeśli chodzi o wody morskie, to w Polsce odnoszą się do nich przepisy kilku ustaw. Dla ich ochrony przed zanieczyszczeniem ze statków kluczowe jest tzw. prawo morskie. Zaliczam do niego ustawę o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki z 16 marca 1995 r.¹⁷, ustawę z 18 września 2001 r. – Kodeks morski¹⁸ oraz ustawę z 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków¹⁹. Istotne unormowania dla statusu prawnego polskich obszarów morskich zawiera z kolei ustawa z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej²⁰. Obszary morskie obejmują w szczególności morskie wody wewnętrzne i morze terytorialne, wchodzące w skład terytorium RP. Polskie prawo dotyczące

17 T.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 99, poz. 692 ze zm.

18 T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1309.

19 T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1344.

20 T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1125.

ochrony środowiska obowiązuje także w wyłącznej strefie ekonomicznej, położonej na zewnątrz morza terytorialnego (art. 19 ustawy).

Szczególne znaczenie egzystencjalne i gospodarcze posiadają wody śródlądowe. W zdecydowanej większości są to wody słodkie. Przepisy im poświęcone są najbardziej rozbudowane. W Polsce aktem o podstawowym znaczeniu jest ustawa – Prawo wodne z 20 lipca 2017 r., licząca 574 artykuły²¹. Zakresem swojej regulacji obejmuje wody śródlądowe oraz morskie wody wewnętrzne (art. 3), jakkolwiek jej przepisy stosuje się także do wód morza terytorialnego w zakresie planowania w gospodarowaniu wodami, ochrony przed zanieczyszczeniem ze źródeł lądowych oraz ochrony przed powodzią (art. 4)²². Odrębną regulacją objęto wody lecznicze, termalne i solanki, które są kopalinami, podlegającymi przepisom ustawy z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze²³ (art. 5 ust. 1 ustawy). Ich legalne definicje zawiera art. 5 ust. 2 i 3 ustawy.

Dla porządku należy wspomnieć, że w porządku prawnym funkcjonują również tzw. ustawy incydentalne, wprowadzające szczególne rozwiązania, mające zastosowanie w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, dla przykładu powodzi (ustawa z 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi²⁴) czy też masowego wymierania organizmów wodnych (ustawa z 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry, będąca reakcją na katastrofę ekologiczną, która dotknęła Odrę w 2022 r.²⁵).

Trzeci sektor tworzą przepisy poświęcone wodzie do spożycia. Zauważyć należy, że dokonane zróżnicowanie (woda w środowisku i woda w pojemniku bądź instalacji), choć istotne w kontekście analizy prawniczej, może zacierać się nie tylko na płaszczyźnie języka potocznego, ale także języka prawnego. Są jednak państwa, gdzie próbuje się różnicować takie sytuacje. Dla przykładu, w niemieckim języku prawnym wodę w środowisku określa termin *Gewässer*, podczas gdy woda do spożycia

21 Dz. U. poz. 1566 i 2180, z 2018 r., poz. 650, 710, 1479, 1669 i 1722.

22 Ochronie środowiska wód morskich poświęcony został rozdział 7 w dziale III ustawy (art. 143–162).

23 T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1290.

24 T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 654, 1473.

25 Dz. U. z 2024 r., poz. 1963.

to *Wasser*. Brakuje jednak pełnej konsekwencji, skoro prawo wodne to zwyczajowo *Wasserrecht*, a nie *Gewässerrecht*²⁶.

W Polsce materia ta regulowana jest przepisami ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków²⁷. Charakter uzupełniający mają przepisy dotyczące wód butelkowanych, to jest wód źródłanych i wód stołowych, zamieszczone w ustawie z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia²⁸ oraz aktach wykonawczych.

Polem dalszych rozważań będą rozwiązania prawne poświęcone słodkim wodom śródlądowym. Powszechnie wiadomo, że globalne zasoby wody są olbrzymie i wynoszą około 1,4 mln km³. Zdecydowana ich większość (ponad 97%) to jednak nieprzydatna do podstawowych celów woda słona w oceanach, które pokrywają trzy czwarte powierzchni naszej planety. Pozostałe 3% zasobów to śródlądowe wody słodkie. Część z nich to wody powierzchniowe (jeziora, rzeki i zbiorniki), stanowiące zaledwie 0,009% całkowitych zasobów, zaś słodkie wody podziemne to „aż” 0,62% całego wolumenu. Co istotne, słodkie wody powierzchniowe są rozmieszczone nierównomiernie. Dla przykładu: w samym tylko jeziorze Bajkał, najstarszym i najgłębszym na Ziemi, znajduje się jedna piąta światowych zasobów wody słodkiej. Dalsze 0,006% przypada na wodę w roślinach, w glebie i wodę krążącą w atmosferze. Ponad 2/3 zasobów wody słodkiej to woda uwieczniona w lodowcach²⁹.

Zasoby wodne powstają w wyniku opadów atmosferycznych. Większa ich część odparowuje i wraca do atmosfery, reszta zasila rzeki, jeziora i zbiorniki wód podziemnych. Z tego względu w hydrogeologii zasoby wodne występujące na jakimś obszarze mierzy się średnim rocznym odpływem rzeczny³⁰.

Tak rozumiane zasoby wynoszą w Polsce, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, ok. 1580 m³, podczas gdy średnia europejska to 4560 m³. Na

26 Dla przykładu, popularny podręcznik R. Breuera nosi tytuł *Öffentliches und privates Wasserrecht*, C.H. Beck, München 2004.

27 T.j. z 2024 r. Dz. U., poz. 757.

28 T.j. Dz. U z 2022 r., poz. 2132 ze zm.

29 Zob. W. Mioduszewski, *Mała retencja. Ochrona zasobów wodnych i środowiska naturalnego. Poradnik*, Falenty 2003, s. 11 i n.

30 Zob. Z. Mikulski, *Gospodarka wodna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 20 i n.

tej podstawie dość powszechnie formułuje się wniosek, że nasze zasoby wodne są skromne³¹. W literaturze przedmiotu pojawiają się jednak opinie, że takie wnioskowanie jest obarczone błędem. Według J. Żelazińskiego przedstawiony wyżej sposób definiowania zasobów wodnych preferuje kraje, przez które przepływają wielkie międzynarodowe rzeki. Prowadzi to do wątpliwych ocen końcowych, gdyż te same zasoby uwzględniane są kilkakrotnie. Powoduje to, że np. Węgry pod względem zasobności znajdują się na czwartym miejscu w Europie, tylko dzięki przepływającemu przez kraj Dunajowi. Dla stepowych obszarów węgierskiej puszczy zasoby te nie mają jednak żadnego znaczenia. Biorąc pod uwagę presję ilościową gospodarki na zasoby wodne oraz procent zużycia bezwrotnego (w Polsce zużywa się bezpowrotnie około 3% zasobów, podczas gdy w Hiszpanii i na Cyprze ponad 20%, głównie do nawodnień rolniczych), obraz Polski wypada odmiennie: ukazuje się jako kraj o przeciętnych zasobach i przeciętnym zużyciu wody na mieszkańca. Wynosi ono ok. 300 m³/rok – tyle co w Holandii i Szwecji. Pojawiają się jednak w Polsce lokalne deficyty wody, zwłaszcza w latach suchych. Innym czynnikiem utrudniającym pokrycie zapotrzebowania jest lokalizacja aglomeracji miejsko-przemysłowych i wodochłonnego przemysłu w obszarach wododziałowych (Górny Śląsk, Łódź)³².

Woda słodka, niezbędna dla podtrzymania procesów życiowych, nie ma substytutu i to czyni ją tak cenną. Organizm ludzki zawiera 71% wagowych wody, której ubytki muszą być stale uzupełniane. Obliczono, że każdego roku człowiek wypija pięć razy tyle wody, ile waży jego ciało, a w ciągu całego życia daje to średnią około 25 000 litrów wody³³. Powoduje to, że dostęp do wody odpowiedniej jakości i w odpowiedniej ilości ma niezmiennie podstawowe znaczenie egzystencjalne.

Z drugiej strony woda, zwłaszcza wezbraniowa woda płynąca, może być czynnikiem destrukcji, wymagając podejmowania kosztownych działań prewencyjnych i ratowniczych. Po raz kolejny potwierdziły to dramatyczne wydarzenia z południa Polski we wrześniu 2024 roku.

31 Zob. S. Surowiec, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska, *Prawo wodne*, s. 9; W. Mioduszewski, *Mała retencja*, s. 11 i n.

32 Zob. J. Żelaziński, *Krytycznie o „Strategii gospodarki wodnej”*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2006, nr 1, s. 35.

33 Tamże, s. 8 i n.

Pomiędzy tymi skrajnymi wyzwaniem, to jest zapewnieniem ludności dostępu do wody odpowiedniej jakości oraz ochroną przed powodzią, lokuje się szerokie spektrum różnych aktywności ludzkich, które również wymagają stworzenia dla nich ram prawnych. Chodzi nie tylko o korzystanie z wody do celów gospodarczych (pobór na potrzeby przemysłu, korzystanie z wody jako odbiornika zanieczyszczeń, piętrenie do celów energetycznych, nawodnienia rolnicze i leśne, transport), ale też w celach rekreacyjnych i wypoczynkowych.

Dodać należy, że przedmiotem zainteresowania prawodawcy krajowego i europejskiego są od pewnego czasu nie tylko same wody, ale także ekosystemy lądowe od nich zależne. Potwierdzają to w szczególności przepisy ramowej dyrektywy wodnej z 23 października 2000 r.³⁴, która tworzy normatywny fundament europejskiego prawa wodnego. W dyrektywie znaczące dla tej kwestii wypowiedzi zawiera art. 1 lit. a), natomiast w obecnej polskiej ustawie art. 50 i 51. Przepisy ustawy podkreślają, że ochronie podlegają wszystkie wody jako integralna część środowiska oraz siedlisko dla organizmów. Rozbudowane unormowania ochronne ustawy służą przede wszystkim osiągnięciu celów środowiskowych, a także poprawie jakości wód oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na terenach podmokłych.

Szeroki ekosystemowy kontekst sprawia, że dla ochrony wód istotne znaczenie posiadają także przepisy innych ustaw, zaliczanych do szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska, przede wszystkim ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³⁵ i ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁶.

Była już mowa o tym, że zespół przepisów prawnych poświęconych gospodarowaniu wodami jest tradycyjnie nazywany prawem wodnym. W rozumieniu wąskim to tytuł ustawy, określający jej przedmiot w sposób rzeczowy. Posługiwanie się nim jest w Polsce wieloletnią tradycją. Tylko pierwsza ustawa z 1922 r. miała tytuł ujęty opisowo („ustawa wodna”). Mimo że już ponad sto lat temu podjęto prace nad skonsolidowaniem

34 Zob. przypis 8.

35 T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 54 ze zm.

36 T.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 55 ze zm.

tych przepisów w ramach jednej ustawy, tytułowanej „Prawo wodne”, to poza nią nadal pozostają różne zagadnienia szczegółowe. Dobór zagadnień włączonych do konkretnego aktu zależy od doraźnych potrzeb, tradycji legislacyjnych kraju, tempa zachodzących zmian, ambicji poszczególnych grup interesów, umiejętności legislatorów i wielu innych czynników. Dotyczy to także regulacji prawnych, których przedmiotem jest gospodarowanie wodą, o czym już wspominałem. Do zagadnienia tego powrócę jeszcze w dalszej części, przy omawianiu linii rozwojowej polskich ustaw wodnych.

Z kolei prawo wodne w szerokim rozumieniu to określenie opisowe wyodrębnionego tematycznie wycinka prawa stanowionego, obejmującego akty różnej rangi połączone przedmiotem regulacji.

2. Zarys historyczny prawodawstwa wodnego

Prawo jest powszechnym, choć nie jedynym, środkiem sterowania zachowaniami ludzkimi. Funkcję taką spełniało od najdawniejszych czasów, gdy tylko pojawiły się struktury państwowe, zdolne do tworzenia prawa i jego egzekwowania. Najstarsze cywilizacje powstawały w miejscach obfitujących w wodę (z reguły w dolinach rzek) i były organicznie uzależnione od jej ilości i jakości. Chodziło przede wszystkim o wodę do picia i celów sanitarnych, ale nie tylko. Spławność wody płynącej gwarantowała tani transport, a regularne wylewy użyźniały pola. Nie może więc dziwić, że już wśród najstarszych znanych nam z historii pomników prawa antycznego znaleźć można regulacje, które dziś zaliczylibyśmy do szeroko rozumianego prawa wodnego.

Z konieczności nieco wybiórczą prezentacją historyczną proponuję rozpocząć od wskazania na Kodeks Hammurabiego, pochodzący z osiemnastego stulecia p.n.e. Wszedł on do powszechnej świadomości jako przejaw okrutnego prawa, opartego na zasadzie odwetu. Jednakże oprócz osławionego „oko za oko, ząb za ząb” zawierał także rozbudowane regulacje dotyczące różnych aspektów życia codziennego. Biorąc pod uwagę znaczenie nawodnień i urządzeń wodnych dla istnienia ówczesnej społeczności, można by się spodziewać obecności w Kodeksie przepisów

określających wzajemne prawa i obowiązki ich użytkowników. Istnieją takie, jakkolwiek są bardzo skromne. Chodzi faktycznie tylko o par. 53, 55 i 56. Pierwszy z nich zawiera regulę następującą: „Jeśli ktoś przy umocnieniu grobli przy swoim polu złożył ręce na łonie, a nie umocnił swej grobli i w grobli okazała się szczelina, i pozwolił zalać wodą grunta gminy, człowiek, w którego grobli okazała się szczelina, wynagrodzi za zboże, do zniszczenia którego dopuścił”. Par. 55 przewiduje natomiast: „Jeśli ktoś otworzył kanał w celu nawodnienia, złożył ręce na łonie i pozwolił wodzie znieść (glebę) z sąsiedniego pola, odmierzy zboże według (pola) swego sąsiada”. Par. 56 reguluje inny przypadek: „Jeśli ktoś wypuścił wodę i zawinił, że woda uniosła plon z pola jego sąsiada, odmierzy za każdy bur (powierzchni) dziesięć gurów zboża”.

Istniały zatem przepisy potwierdzające zasady odpowiedzialności za wykonanie, utrzymanie i eksploatację urządzeń nawadniających. Nawet jeśli nie było w Kodeksie innych przepisów dotyczących sprawnego działania systemu nawadniającego, to zapewne tylko dlatego, że funkcjonowały postanowienia prawa zwyczajowego, które były na tyle dobre, że nie wymagały ich wprowadzenia do nowego Kodeksu³⁷. Trudno nie zauważyć, że podobne reguły dochodzenia odpowiedzialności za skutek wywołany zaniedbaniem istnieją w porządku prawnym, także polskim, do dziś.

Istotny wkład w rozwój prawa wodnego wnieśli Rzymianie, których podstawowy akt prawny *Corpus Iuris Civilis* ustalił jeden z kanonów myślenia o własności wody. Zasada *flumina omnia sunt publica* utrzymała publiczną własność wody płynącej, niezależnie od wielkości ciek³⁸, i odebrała ją od własności gruntów nadbrzeżnych. Za części składowe gruntu uznawano tylko wody inne niż płynące. Każdy obywatel mógł swobodnie korzystać z wody publicznej, a ochrona tego użytku urzeczywistniana była zarówno w formach cywilno- jak i administracyjnoprawnych. Korzystanie z wody w sposób przekraczający użytek publiczny wymagało uzyskania stosownego uprawnienia, które przybierało formę decyzji władzy administracyjnej. Nie pozbawiało go to jednak charakteru cywilnego prawa

37 Zob. J. Klima, *Prawa Hammurabięgo*, Warszawa 1957, s. 48, 81 i n.

38 Z czasem dopuszczono także własność prywatną w odniesieniu do mniejszych wód płynących, jakkolwiek utrzymano na nich użytek publiczny.

majątkowego, wskutek czego jego adresat mógł korzystać także z ochrony cywilnoprawnej. Zagwarantowanie wodom płynącym charakteru *rei publicae*, nie wyłączyło jednak cywilistycznej konstrukcji ich własności (dodajmy jeszcze: tak jest w Polsce do dziś). Przedmiotem sporu było co najwyżej, co stanowi przedmiot owej własności: sama woda, „fala” (*aqua profluens*) czy koryto ciekłu³⁹.

Swój wkład w rozwój systemu prawnego i administracyjnego gospodarowania wodą wnieśli we wczesnym średniowieczu Maurowie, którzy w południowej części Półwyspu Iberyjskiego przeprowadzili zakrojone na dużą skalę inwestycje nawadniające. W tym okresie spotykamy także po raz pierwszy historycznie udokumentowane istnienie spółek wodnych. We wszystkich polskich ustawach regularnie poświęcano spółkom wodnym odrębne przepisy⁴⁰.

W średniowiecznym prawie państw i miast południowo-francuskich oraz włoskich występuje już cały szereg instytucji prawnych, znanych współcześnie. Na plan pierwszy wysuwa się prawo mediolańskie z XIII i XIV wieku, regulujące rozbudowaną gospodarkę wodną Lombardii. Przewidywało ono typowe administracyjne środki reglamentacyjne – pozwolenia wodnoprawne (*dispensa*), ale również możliwości ograniczania prawa własności w interesie publicznym (np. przez przymus członkostwa w spółce wodnej).

Podobny rozwój, choć nieco przesunięty w czasie z uwagi na odmienne warunki geograficzne i gospodarcze, można zaobserwować na terenie państw niemieckich. Występowało tu bogate prawo lokalne: zwyczajowe, sądowe, statutowe. Regulowało ono gospodarkę wodną gmin, ale obejmowało także wody płynące, z wyjątkiem żeglownych, które były traktowane jako drogi wodne Rzeszy i obowiązywał na nich „pokój królewski”⁴¹. Potrzeba jego ochrony uzasadniała uprawnienia administracji. Z tego źródła wywodzi się pojęcie regale wodnego, którego dalszym etapem

39 Zob. S.M. Grzybowski, *Podstawowe zagadnienia stosunków własności w systemie prawa wodnego*, s. 24, [w:] T. Dybowski, S. M. Grzybowski, Z. K. Nowakowski, *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, PWN, Warszawa 1957.

40 W obecnej ustawie są to przepisy działu X „Spółki wodne i związki wałowe”, art. 444–467.

41 Już w 816 r. Ludwik Pobożny oświadcza: *siquidem cujuscumque potestatis sint littora, nostra tamen est regalís aqua*. Zob. S. M. Grzybowski, *Podstawowe zagadnienia...*, s. 28.

rozwojowym był system przywilejów, stanowiących zaczątek pozwoleń wodnych. Zauważa się, że przy regale wodnym nie chodziło wszakże o wyłączenie innych osób od korzystania (jak w przypadku regale polowania), lecz o jego fiskalne wykorzystanie, to jest o czerpanie zysków z udzielania zezwoleń na korzystanie z wody⁴².

Z czasem doszło do wykształcenia się w państwach niemieckich w miarę jednolitego prawa wodnego „szczególnego”, które obejmowało gospodarkę wodną gmin (w związku z uprawą ziemi), ochronę przed powodzią, rybołówstwo i młynarstwo. Pierwszy okres jego rozwoju ma znamiona prawa społecznego: powstają związki wodne wyposażone w prawo wykonywania sądownictwa wodnego, regulowania gospodarki wodnej, udzielania zezwoleń (na nawadnianie, zmianę biegu rzeki, piętrzenie), wydawania zarządzeń dla ochrony przed powodzią. Podstawą członkostwa w tych związkach wodnych była własność gruntowa, a formą decydowania uchwały większości.

Zbliżona była sytuacja prawna wód w dawnej Polsce, z tą różnicą, że silniejsza tu była koncepcja utrzymania użytku powszechnego. Z czasem utrwalił się podział na wody wspólne i wody prywatne. Rzeki spławne uznawane były przy tym za „własność królewską”, co wyraźnie potwierdzono w statucie piotrkowskim (1447)⁴³.

Nowe tendencje w rozwoju przynosi okres monarchii absolutnych (XVI–XVIII wiek). Upada wówczas ustawodawstwo partykularne, a jego miejsce zajmują narodowe kodeksy prawne (landrechty, ordonance, dekrety). Pojawia się zcentralizowana administracja, która rządzi, a nawet gospodaruje, w imię „interesu publicznego”, który zresztą sama określa. Zauważalna jest recepcja prawa rzymskiego, w oparciu o które następuje przejście gospodarki na wodach żeglownych, co przynosi ze sobą w efekcie pełny system koncesyjny i policję wodną, konieczną przy silnym rozwoju transportu wodnego.

Dalszy etap rozwojowy to okres wielkich kodeksów prawa cywilnego i idei liberalizmu. W art. 538 Kodeksu Napoleona przesądzono, że wszelkie rzeki żeglowne i spławne stanowią przynależność własności

42 Tamże, s. 28 i n.

43 Tamże, s. 30.

publicznej i nie mogą stać się przedmiotem własności prywatnej. Kodeksy z tego okresu (dla przykładu także kodeks cywilny austriacki) wzorują się na prawie rzymskim w odniesieniu do rzek żeglownych, natomiast pomijają milczeniem inne wody. Poza kodeksami istnieje rozbudowane ustawodawstwo wodne specjalne (zwłaszcza w I połowie XIX w.), które dotyczy żeglugi i spławu, ochrony przed powodzią, budownictwa wodnego, zbiorników i dopływów, budowy przedsiębiorstw energetycznych (zwłaszcza młynów) rybołówstwa, melioracji a także zagadnień ustrojowych i proceduralnych, w tym sądownictwa wodnego⁴⁴.

Twierdzi się, że pierwszą ustawą, która zasłużyła na miano „prawa wodnego” w dzisiejszym rozumieniu, była ustawa austriacka z 1869 roku. Poprzedziła ją długa dyskusja oraz trzy ustawy bawarskie z 1852 r. (o użytkowaniu wód, o melioracjach i o ochronie przed powodzią). Ustawa austriacka połączyła te trzy dziedziny, unormowała zagadnienia pokrewne i w ten sposób objęła prawie całość spraw, w których gospodarka wodna była punktem centralnym i spajającym. W innym kierunku poszedł rozwój prawa wodnego w krajach Niemiec Północnych. Ustawa pruska z 7 kwietnia 1913 r. wybrała system regulacyjny, który lepiej odpowiadał mentalności mieszkańców Prus i wydawał się bardziej praktyczny, mianowicie oparty na enumeracji i kazuistyce. Obie te ustawy stały się punktem wyjścia dla prac nad pierwszą polską ustawą wodną.

Przypomnienie o źródłach historycznych dokumentuje ciągłość linii rozwojowej prawa wodnego. Okazuje się, że koncepcje prawne i organizacyjne wypracowane przed stuleciami nie straciły aktualności po dziś dzień, a wyobrażenia o anachroniczności dawnych instrumentów prawnych nie znajdują uzasadnienia⁴⁵. Badanie historii prawa wodnego uczy pokory wobec dorobku ludzkości z minionych stuleci i pozwala też spojrzeć z większym dystansem na bieżące spory legislacyjne.

44 Zob. M. Zimmermann, *Analiza polskiej ustawy wodnej z 1922 r.* (maszynopis), Zakład Nauk Prawnych PAN, Zespół Prawa Wodnego, tom I, s. 7–11.

45 Szerzej na ten temat w ujęciu generalnym zob. J. Jendrośka, *Roots of Modern Environmental Law in Europe*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2021, vol. 18, s. 201-224. W odniesieniu do historii prawa wodnego w Europie zob. M. van Rijswijk, Europe, [w:] *Water Law*, J. Gupta, J. Dellapenna (red.), Edward Elgar Publishing 2021, s. 239-254.

3. Linia rozwojowa polskiego prawa wodnego

3.1. Ustawa wodna z 1922 roku

Przegląd polskiego ustawodawstwa rozpocząć należy od ustawy wodnej z 1922 r.⁴⁶, współtworzącej historię budowania po pierwszej wojnie światowej odrodzonego Państwa Polskiego. Jednym z ważniejszych zadań kodyfikacyjnych, jakie przed nim stanęło, stało się uporządkowanie prawa wodnego. Już w 1919 r. uchwalono ustawę o budowie kanałów żeglownych, a w 1920 r. wyłoniono komisję wodną dla opracowania projektu obejmującego całokształt prawa wodnego⁴⁷. Punktem odniesienia stały się pruska ustawa wodna z 1913 r. (enumeracyjna i kazuistyczna) oraz projekt ustawy galicyjskiej, wzorowany na ramowej ustawie austriackiej z 1869 roku⁴⁸. Wpływy austriackie wyraźne są w systematyce polskiej ustawy, w dążeniu do uchwycenia jednolitych zasad dla różnych działów i rozwiązań ogólnych, a także w ujęciu charakteru prawnego wód, organizacji władz wodnych oraz postępowaniu wodnoprawnym. Z ustawy pruskiej, z której polski projekt przejął faktycznie więcej artykułów, zaczerpnięto model ochrony przed powodzią, spółki wodne, trójpodział korzystania z wód (na powszechne, zwykłe i szczególne) oraz wojewódzkie rady wodne – jako organy pomocnicze władz wodnych.

Ustawa uregulowała w efekcie następujące grupy zagadnień, wyodrębnione jednostkami systematyzacyjnymi, nazwanymi „częściami”: część pierwsza – O prawie własności wód, część druga – O użytkowaniu wód (w tej części cztery rozdziały dotyczące użytkowania powszechnego, użytkowania wody prywatnej przez właściciela, użytkowania wód na podstawie pozwolenia władzy, szczegółowych przepisów dla zakładów piętrzących wodę), część trzecia – Utrzymanie i regulacja wód i ich brze-

46 Dz. U. R. P. Nr 24, poz. 205 z późn. zm.

47 Zob. Z. Mikulski, *Osiemdziesiąt lat polskiego prawa wodnego 1922–2002*, „Gospodarka Wodna” 2003, nr 11, s. 448 i n.

48 Ta ustawa uznawana jest za pierwszy przykład nowoczesnego prawa wodnego. Jej przyjęcie poprzedziła długa dyskusja, wykorzystująca także doświadczenia bawarskie (trzy ustawy z 1852 r.: o użytkowaniu wód, o melioracjach i o ochronie przed powodzią). Zob. M. Zimmermann, *Analiza polskiej ustawy...*, s. 10 i n.

gów, tudzież ochrona od powodzi (w tej części trzy rozdziały o utrzymaniu wód i jej brzegów, o regulacji wód i ubezpieczeniu brzegów, o ochronie od powodzi), część czwarta – O wywłaszczeniu i prawach przymusowych, część piąta – O spółkach wodnych (związkach wałowych), część szósta – O władzach i postępowaniu (objęła cztery rozdziały o właściwości władz, postępowaniu, nadzorze władz wodnych i księgach wodnych), część siódma – O komisjach rewizyjnych wodnych, część ósma – O wojewódzkich radach wodnych, część dziewiąta – Postanowienia karne, część dziesiąta Postanowienia przejściowe i końcowe.

Własność wód została uregulowana podobnie jak w prawie austriackim. Według art. 1 wody mogły być albo publiczne, albo prywatne. Pierwsze stanowiły własność publiczną, drugie były własnością prywatną. W takiej konstrukcji dopełniały się własność w rozumieniu cywilistycznym oraz koncepcja dobra publicznego, nawiązująca do rzymskiej zasady *flumina omnia sunt publica*⁴⁹.

Dla korzystania z wód oraz ich ochrony szczególne znaczenie miała zasada poddania gospodarki wodnej kontroli administracji publicznej. Pod tym względem polska ustawa szła nawet dalej niż pruska czy austriacka⁵⁰. Podstawowym instrumentem reglamentacji, wykraczającym poza typowy charakter środka policyjnego, stały się pozwolenia wodnoprawne wzorowane na ustawie pruskiej. Pozwolenia miały charakter związany, awzględami uzasadniającymi odmowę udzielenia były wskazane w ustawie interesy publiczne (art. 48). Pozwolenia mogły zostać cofnięte za odszkodowaniem lub bez odszkodowania.

Ustawa dostrzegła także potrzebę zapobiegania zanieczyszczeniu wód. W art. 22 zawarty został zakaz „wpuszczania do wód” przedmiotów i materii, które mogłyby spowodować jej szkodliwe zanieczyszczenie. Odrębnie potraktowano „wpuszczanie cieczy”, które wymagało uprzedniego zawiadomienia władzy wodnej. Mogła ona zakazać takich działań, jeśli przemawiałyby za tym „względy policyjne” lub inne ograniczenia określone przepisami ustawy (art. 25). Zakład, z którego pochodziło nie-

49 W literaturze austriackiej przeważał pogląd, że wody publiczne stanowiły własność państwa, tyle że ograniczoną prawem korzystania powszechnego; tamże, s. 16.

50 Tamże, s. 30 i n.

dozwolone zanieczyszczenie, ponosił odpowiedzialność za wywołane tym szkody, z wyjątkiem sytuacji, gdy zastosował należyte środki ostrożności (art. 26 ust. 1). Ponadto pozwolenie na używanie wody mogło być udzielone z zastrzeżeniem dopełnienia wskazanych przez organ warunków, jeśli przewidywane było zanieczyszczenie wody (art. 47 ust. 1).

Zadania z zakresu gospodarki wodnej przydzielono organom administracji publicznej szczebla naczelnego i terenowego. Ponieważ jednak nie było organu wiodącego na szczeblu naczelnym (który wykonywałby funkcje koordynacyjne) wprowadzono (w drodze instrukcji) zasadę porozumiewania się resortów w sprawach, które wchodziły do zakresu ich kompetencji. W terenie, oprócz organów rządowej administracji ogólnej I i II stopnia (ustawa przewidywała także pewne uprawnienia prawodawcze dla samorządu województwa, ale wskutek zaniechania reformy samorządowej przejęli je wojewodowie), funkcjonowały także organy pomocnicze dwojakiego rodzaju. Pierwsze to komisje rewizyjne, posiadające charakter opiniodawczo-nadzorczy, powoływane przez wojewodę. Drugie to wojewódzkie rady wodne, działające przy wojewodzie, o charakterze opiniodawczo-doradczym. Jak już wspomniano, postępowanie przed organami toczyło się według wzorów austriackich. Formą swoistą procedury było tzw. postępowanie wyrównawcze, w którym organ ustalał miarę, czas i sposób użytkowania wód przez kilku uprawnionych, gdy dostępność wody płynącej uniemożliwiała pokrycie wszystkich potrzeb⁵¹.

3.2. Rozwój ustawodawstwa po 1945 roku

3.2.1. Ustawa – Prawo wodne z 1962 roku

Zmiany polityczne, jakie zaszły w Polsce po II wojnie światowej, wymusiły potrzebę dostosowania do nowych warunków ustrojowych także prawa wodnego. Prace nad nową ustawą, dostosowaną do realiów socjalistycznego państwa, podjęte jednak zostały późno, gdyż międzyresortową komisję do opracowania projektu ustawy powołano dopiero w połowie 1957 roku. Jej prace trwały pięć lat. W swej działalności opierała się na

51 Tamże, s. 55, 61, 65.

opracowaniach własnych oraz materiałach zespołu badawczego, który w latach 1953 – 1956 w funkcjonował w strukturze zakładu, a następnie Instytutu Nauk Prawnych PAN (kierownikiem zespołu był Maurycy Jaroszyński). Nowa ustawa – Prawo wodne została uchwalona w dniu 30 maja 1962 roku⁵².

Licząca 173 artykuły ustawa została podzielona na jedenaście działów: Przepisy ogólne (dział I), Korzystanie z wód (dział II), Obiekty budowlane gospodarki wodnej (dział III), Ochrona wód (dział IV), Ochrona przed powodzią (dział V), Spółki wodne (dział VI), Księgi wodne i kataster wodny (dział VII), Ograniczenia prawa własności nieruchomości w niektórych wypadkach szczególnego korzystania z wód (dział VIII), Postępowanie wodnoprawne (dział IX), Przepisy karne (dział X), Przepisy przejściowe i końcowe (dział XI).

Taka systematyka w zasadzie nie sygnalizowała jakichś poważniejszych zmian w stosunku do przepisów wcześniejszych ani nowych treści ustrojowych. Mimo systemowego podobieństwa pojawiły się jednak elementy właściwe państwu i gospodarce socjalistycznej. Po pierwsze, już w art. 1 zamieszczono deklarację, że wody stanowią własność państwa, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Z prywatną własnością gruntu powiązано tylko powierzchniowe wody stojące oraz wody w studniach i rowach. Pojawiło się na tym tle pytanie, czy art. 1 ust. 1 miał charakter nacjonalizacyjny. Odpowiedź twierdząca znalazła się w uchwale SN podjętej w składzie siedmiu sędziów i wpisanej do księgi zasad prawnych. Sąd ten uznał, że wody i grunty, które stanowiły własność prywatną w rozumieniu przepisów ustawy z 1922 r., zostały zaliczone do mienia stanowiącego własność państwa z dniem wejścia w życie prawa wodnego⁵³.

Akcenty ustrojowe zostały także zawarte w przepisach ogólnych o hierarchii celów w gospodarowaniu wodami (art. 3, 22) oraz o prowadzeniu planowej gospodarki wodnej (art. 4, 23). Art. 3 w charakterystyczny dla epoki sposób akcentuje potrzeby gospodarki narodowej przed potrzebami ludności. Art. 22 wiąże z kolei planowanie zadań w gospodarce wodnej

52 Dz. U. Nr 34, poz. 158 i z 1971 r. Nr 12, poz. 115.

53 Zob. uchwała SN z 8.11.1971 r. – III CZP 28/71, OSPiKA 1973, z. 1, poz. 1 a także komentarz W. Radeckiego, [w:] J. Rotko (red.), *Prawo wodne z komentarzem*, wyd. II, Wrocław 1999, s. 13 i n.

z ogólnym planowaniem gospodarczym. Planowaniu poświęcony był zresztą odrębny rozdz. 2. *Planowanie gospodarki wodnej* (art. 22–24) a odesłania do planów rozwoju gospodarki narodowej pojawiały się także w innych miejscach ustawy (np. w art. 11, 46). Mimo oczekiwań nie udało się jednak stworzyć odrębnego, autonomicznego systemu planów wodnych, mającego umocowanie w ustawie. Planowanie sprowadzało się w związku z tym do ujmowania zagadnień gospodarki wodnej w rocznych, wieloletnich oraz perspektywicznych planach gospodarczych, uchwalanych przez Sejm i terenowe organy władzy państwowej – rady narodowe, zgodnie z zasadą jednolitości planowania⁵⁴.

Intensywna industrializacja z lat 50. (tzw. heroiczny okres budowy socjalizmu) zaczęła wywoływać negatywne skutki środowiskowe, w tym zanieczyszczenie wód. W związku z tym pojawiła się pilna potrzeba stworzenia regulacji prawnych mobilizujących państwowe zakłady do ochrony wód. Mimo że działała już międzyresortowa komisja dla opracowania prawa wodnego, 31 stycznia 1961 r. Sejm uchwalił ustawę o ochronie wód przed zanieczyszczeniem⁵⁵. Spowodowało to uchylenie tych przepisów o ochronie wód, które zawierała ustawa wodna z 1922 roku. Te nowe przepisy przewidywały m.in. administracyjne kary pieniężne za szkodliwe zanieczyszczenie wód. Zostały one następnie przejęte, z nieznacznymi zmianami, do ustawy – Prawo wodne⁵⁶. Art. 160 ust. 1 przewidywał, że wojewódzki organ administracji wodnej wymierzy zakładowi karę pieniężną za szkodliwe zanieczyszczenie wód. Przesłanki wymierzania kar ujęte zostały w dwie grupy: powodujące obligatoryjne wymierzenie kary (art. 160 ust. 2) oraz fakultatywne (art. 160 ust. 3). Do pierwszej grupy zaliczono wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi bez posiadania pozwolenia wodnoprawnego oraz uruchomienie oczyszczalni ścieków lub innych urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniem, jeżeli ich działanie nie odpowiadało warunkom technicznym projektu budowlanego. Przesłanki fakultatywne objęły: 1. niewykonanie w ustalonym terminie urządzeń zabezpieczających wody, 2. niewprowadzenie zmiany

54 Zob. W. Tarasiewicz, S. Surowiec, Z. Rybicki, *Prawo wodne. Komentarz. Teksty*, Warszawa 1965, s. 10, 20.

55 Dz. U. Nr 5, poz. 33.

56 W. Tarasiewicz, S. Surowiec, Z. Rybicki, *Prawo wodne...*, s. 108.

procesów wytwórczych wynikających z pozwolenia, a zmierzających do obniżenia ilości zużycia wody i ładunków zanieczyszczeń odprowadzanych w ściekach z produkcji oraz 3. przeprowadzenie bez uzgodnienia zmiany procesów produkcyjnych, wpływających na zwiększenie zanieczyszczeń. Kary pieniężne miały obciążać wyniki gospodarcze zakładu (art. 160 ust. 4).

Zdając sobie sprawę z wielu zaniedbań i zapóźnień, ustawodawca przewidział w przepisach przejściowych i końcowych, że w stosunku do zakładów gospodarki uspołecznionej, które w dniu wejścia w życie ustawy o ochronie wód przed zanieczyszczeniem z 1961 r. nie posiadały wymaganych urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniem (lub tylko posiadały je częściowo), wprowadzany będzie stopniowo obowiązek wyposażania ich w takie urządzenia (art. 166 ust. 1). Rada Ministrów w drodze niepublikowanej uchwały nr 240/64 z 6 sierpnia 1964 r. ustaliła wykaz pewnej liczby zakładów, objętych takim obowiązkiem⁵⁷.

Zauważyć należy, że opłaty i administracyjne kary pieniężne, występujące w znacznym nasileniu w polskim prawie ochrony środowiska, będące zresztą jedną z jego cech charakterystycznych, wywodzą się właśnie z prawa wodnego. Ustawa z 1962 r. (poprzedzona ustawą pilotażową z 1961 r.) wprowadziła administracyjne kary pieniężne, zasadniczo różne od instytucji prawa karnego oraz postępowania przymusowego⁵⁸, a kolejna ustawa z 1974 r. uzupełniła ten nowy system środków oddziaływania dodatkowo o opłaty za korzystanie z wód.

W ustawie zadania z zakresu gospodarki wodnej zostały przydzielone organom administracji państwowej, której kształt uwzględniał specyfikę ustroju państwa socjalistycznego (ustrój administracji ulegał zresztą w latach 60. i 70. istotnym przeobrażeniom). Należy wspomnieć, że uchwalenie ustawy poprzedziło utworzenie w 1960 r. Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej – jako naczelnego organu administracji państwowej do spraw gospodarki wodnej. Istniał on do końca marca 1972 r., kiedy to sprawy należące do jego właściwości przeszły do właściwości trzech Ministrów: Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Rolnictwa oraz Żeglugi⁵⁹.

57 Tamże, s. 161.

58 Choć spory doktrynalnie o prawną naturę takich kar były początkowo dość znaczne, zob. tamże, s. 155 i tam cyt. literatura.

59 Zob. ustawa z 29 marca 1972 r. o zniesieniu Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej,

W Ministerstwie Rolnictwa utworzono wówczas Centralny Zarząd Budownictwa Wodnego i Melioracji⁶⁰.

3.2.2. Ustawa – Prawo wodne z 1974 roku

Trzecią ustawę obejmującą problematykę gospodarki wodnej uchwalono 24 października 1974 roku⁶¹. Różniła się ona od poprzedniej zarówno szerszym zakresem przedmiotowym, jak i zmienionym układem treści.

Ustawa liczyła pierwotnie 145 artykułów i składała się z ośmiu działów: Dział I. Przepisy ogólne, Dział II. Korzystanie z wód, Dział III. Ochrona wód, ochrona przed powodzią, Dział IV. Budownictwo wodne, Dział V. Spółki wodne, Dział VI. Księgi wodne i kataster gospodarki wodnej, Dział VII. Przepisy karne, Dział VIII. Przepisy przejściowe i końcowe.

Najistotniejsze zmiany do niej wprowadzone polegały na objęciu przepisami ustawy materii wcześniej w prawie wodnym nieregulowanych (zaopatrzenie ludności w wodę i odprowadzanie ścieków) lub regulowanych bardzo powierzchownie, przy istniejących przepisach odrębnych⁶². Ponadto:

- wprowadzono opłaty za pobór wody i odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, w celu nakłonienia zakładów do oszczędnego gospodarowania wodą i zwiększenia ochrony czystości wód (art. 56 ust. 1);
- utworzono Fundusz Gospodarki Wodnej (o charakterze celowym), który gromadził środki pochodzące z opłat (art. 56 ust. 1);
- zwiększono ochronę wód przed nadmierną eksploatacją;
- wprowadzono ochronę przepływów nienaruszalnych, mając na uwadze ochronę życia biologicznego w środowisku wodnym (art. 25 ust. 1);
- ochronie wód służyć także miały przewidziane w art. 135 ograniczenia przywilejów zakładów „starych” (tj. tych, które 9 lutego 1961 r.

Dz. U. Nr 11, poz. 79.

60 Zob. Z. Mikulski, *Gospodarka...* s. 137 i n.

61 Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.

62 Chodzi o problematykę melioracji wodnych, którym w ustawie z 1962 r. poświęcono art. 74–77, podczas gdy szczegółowe zagadnienia określały przepisy ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o popieraniu melioracji wodnych dla potrzeb rolnictwa (Dz. U. z 1963 r., Nr 42, poz. 237 z późn. zm.).

nie posiadały wymaganych obowiązującymi wówczas przepisami urzędzeń zabezpieczających), polegające na określeniu ram czasowych na modernizację (miały zostać sformułowane w odrębnych zwolnieniach wojewody wydawanych na wnioski na okres nie dłuższy – co do zasady – niż 5 lat);

- wyposażono organy administracji państwowej w środki represji administracyjnej, polegające na możliwości unieruchomienia zakładu, jeżeli zaniedbania zakładu pobierającego wodę lub odprowadzającego ścieki mogą stwarzać zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi, i nie zostaną one usunięte pomimo wezwania do ich usunięcia (art. 28);
- wprowadzono zezwolenia na wprowadzanie ścieków do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność państwa (art. 102);

Wskazywano także na nowoczesny instrument zarządzania dorzeczem w postaci pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z zasobów wód dorzecza lub jego części (art. 54). Miało ono ustalać podstawowe zasady eksploatacji zasobów wód dorzecza, prawa i obowiązki zakładów zainteresowanych korzystaniem z tych wód oraz wyznaczać zakład uprawniony do wydawania zakładom objętym pozwoleniem szczegółowych dyspozycji o sposobie gospodarowania wodą zgodnie z tymi zasadami, zwłaszcza w okresie suszy, zagrożenia powodzią i nieprzewidzianych zanieczyszczeń. Przepis ten jednak nie został (prawdopodobnie) zastosowany ani razu.

W zakresie podstawowych instrumentów prawa wodnego, takich jak pozwolenia wodnoprawne (zasady wydawania, cofania i ograniczania), dokonano tylko pewnych korekt i uzupełnień. W dalszym ciągu nie stworzono autonomicznego systemu planów wodnych, porzostając na odesłaniu w art. 5 do perspektywicznych, wieloletnich i rocznych planów społeczno-gospodarczego rozwoju kraju⁶³. Usunięto natomiast z ustawy przepisy szczególne o postępowaniu wodnoprawnym.

63 Co uznawano za konsekwencję zasady integralnego pojmowania gospodarki narodowej oraz wynikającego z niej integralnego planowania gospodarki socjalistycznej, zob. S. Surowiec, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska, *Prawo wodne...*, s. 20. Nie przeszkodziło to jednak poszukiwaniu najlepszej formuły planowania, a także próbom wdrażania nowoczesnych planów zlewniowych – zob. H. Szymańska, *Zlewniowe planowanie gospodarki wodnej w Polsce*, [w:] *Problemy ochrony zasobów wodnych w Dorzeczu Odry*. VII Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna, Łądek Zdrój, 27–30 maja 2001 r., Wydawnictwo RZGW we Wrocławiu, s. 131 i n.

Ważnym momentem, inicjującym zmiany w regulacji prawnej gospodarki wodnej, stały się przemiany polityczne dokonane w Polsce na przełomie lat 80. i 90. Wywołały one bowiem potrzebę dostosowania systemu prawnego do nowych warunków prawno-ustrojowych. Chodziło przede wszystkim o stworzenie podstaw funkcjonowania gospodarki rynkowej (przy odejściu od systemu centralnego planowania społeczno-gospodarczego) oraz o przebudowę administracji, m.in. w kontekście pojawienia się nowych podmiotów samorządu terytorialnego. Odrębnym motywem przemian stało się dostosowywanie polskiego prawa do wymagań wynikających z prawa wspólnotowego z uwagi na dążenie Polski do członkostwa we Wspólnotach Europejskich. Wskazane przesłanki leżały u podstaw inicjatyw, przedmiotem których było opracowanie nowego prawa wodnego.

W pierwszej połowie lat 90. powołana została przy Prezesie RM Komisja ds. Nowelizacji Prawa Ochrony Środowiska, której członkowie zajęli się także opracowaniem projektu nowej ustawy – Prawo wodne. Projekt wzorowany był w znacznym zakresie na francuskim modelu gospodarki wodnej i zakładał stworzenie nowego modelu organizacyjnego administracji wodnej, oderwanego od podziału kraju na województwa i koncentrującego się na zlewniach hydrograficznych (dorzeczach).

W trakcie prac nad projektem ścierały się różne poglądy co do zakresu uprawnień, jakie powinny mieć nowe organy (czy całość kompetencji związanych z programowaniem i bieżącym zarządaniem, włącznie z uprawnieniami decyzyjnymi, czy też tylko niektóre z nich). Punktem spornym był także model gospodarki finansowej administracji wodnej, a zwłaszcza kwestia wyodrębnienia funduszu gospodarki wodnej, który miałby pozostawać w dyspozycji organów administracji zlewniowej⁶⁴. W efekcie przyjęto rozwiązanie, wedle którego nowa administracja wodna przejmowała środki finansowe i większość zadań z zakresu gospodarki wodnej, natomiast organom administracji rządowej pozostawiono środki władcze, głównie wydawanie pozwoleń wodnoprawnych oraz aktów

64 Zob. Komitet Gospodarki Wodnej PAN, *Opinia w sprawie projektu ustawy – Prawo wodne*, [w:] *Prawo wodne. Materiały z Seminarium dla posłów II kadencji (5.03.1996)*, Biuro studiów i Ekspertyz. Kancelaria Sejmu, Warszawa 1996, s. 44 i in. Por. także zamieszczoną tam opinię R. Paczuskiego i A. Lipińskiego.

generalnych. Projekt nowego prawa wodnego został jednak odrzucony przez Sejm w lutym 1997 roku. Głównym punktem uzasadnienia był fakt nieuwzględnienia w dostatecznym stopniu wymagań prawa wspólnotowego⁶⁵, choć było równocześnie powszechnie wiadomo, że kluczową rolę odegrał sprzeciw wojewodów, motywowany negatywnym stosunkiem do niezespólonej administracji zlewniowej (w tym niechęć wobec zamiaru wyłączenia części środków finansowych z dotychczasowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej).

Niezależnie od toczących się prac nad projektem nowego prawa wodnego dokonywano zmiany w ustawie – Prawo wodne z 1974 r., zmierzającej w kierunku utworzenia systemu zarządzania opartego na zlewniach. Już w roku 1990 dodane zostały do art. 19 nowe ust. 4 i 5, w których zawarte zostało upoważnienie dla Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (dalej jako MOŚZNiL) do utworzenia – dla realizacji zadań z zakresu gospodarki wodnej – nowych jednostek organizacyjnych, dostosowanych do podziału hydrograficznego⁶⁶. Upoważnienie objęło także prawo przekazywania kierownikom tych jednostek prowadzenia niektórych spraw należących do jego właściwości, w tym wydawanie decyzji administracyjnych. Na tej podstawie w drodze zarządzenia MOŚZNiL z 1 lutego 1991 r. w sprawie utworzenia regionalnych zarządów gospodarki wodnej⁶⁷ utworzono takie zarządy w liczbie 7. Następnie ustawą z 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne⁶⁸ wprowadzono nowy rozdział 1a. „Zarządzanie wodami”, który rozwinął przepisy dotyczące zarządzania gospodarką wodną w układzie zlewni. Dalsze zmiany przyniósł 1999 r., w którym ukazało się rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie organizacji i zakresu działania regionalnych zarządów gospodarki wodnej⁶⁹. Zastąpiło ono wcześniejsze zarządzenie z 1991 roku. Motywy jego wydania były dwojakiej natury: formalnoprawnej (potrze-

65 Zob. J. Sommer, *Zgodność z prawem ochrony środowiska Unii Europejskiej projektu ustawy – Prawo wodne*, [w:] *Prawo wodne. Materiały z Seminarium dla posłów II kadencji...*, s. 30–35.

66 Zob. ustawa z dnia 10 maja 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy – Prawo wodne, Dz. U. Nr 39, poz. 222.

67 M.P. Nr 6, poz. 38.

68 Dz. U. Nr 47, poz. 299.

69 Dz. U. Nr 101, poz. 1180.

ba dostosowania aktów wykonawczych do wymogów Konstytucji RP z 1997 r.) oraz merytorycznej (rozbudowane zostały przepisy określające zadania regionalnych zarządów gospodarki wodnej).

Niepowodzenia projektu prawa wodnego spowodowały na pewien czas zahamowanie dalszych prac legislacyjnych. Zostały one podjęte na nowo, choć poprzedni projekt stanowił w dalszym ciągu ważny punkt odniesienia. Wynikało to z faktu, że realnych kształtów zaczęła nabierać nowa koncepcja polityki wodnej ówczesnej Wspólnoty, której wyznacznikiem stał się zlewniowy model gospodarki wodnej oraz tzw. kombinowane podejście do ochrony wód (tj. kontrola emisji przy jednoczesnej kontroli jakości wód). W rezultacie odrzucony wcześniej w Polsce model zlewniowej gospodarki wodnej uzyskał potężne wsparcie w postaci przyjętej w roku 2000 ramowej dyrektywy wodnej⁷⁰. Stał się on ważnym punktem odniesienia w trakcie prac nad nowym projektem ustawy.

3.2.3. Ustawa – Prawo wodne z 2001 roku

Poważne zmiany w zakresie przedmiotowym, systematyce, doborze instrumentów, a także ustroju administracji wodnej przyniosła ustawa uchwalona 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁷¹. Jest jedną z ustaw szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska, uchwalonych w końcówce III kadencji Sejmu RP. Przyspieszenie prac legislacyjnych okazało się niezbędne dla wykonania programu dostosowania prawa polskiego do wymagań prawa wspólnotowego, co było jedną z przesłanek uzyskania pełnego członkostwa w ówczesnych Wspólnotach. To powiązanie prawa wodnego z prawem ochrony środowiska widoczne jest nie tylko w historii legislacyjnej, ale też wzajemnych uwarunkowaniach regulowanych materii. Nigdy wcześniej splot zależności w obrębie ustaw służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej nie był tak silny. Nie podejmując szerzej prezentacji tej rozbudowanej problematyki poprzestać trzeba na stwierdzeniu, że przepisy Prawa wodnego są *lex specialis* w stosunku do przepisów Prawa ochrony środowiska. Pomimo tego w pewnych przypadkach, przede wszystkim związanych z problematyką kontroli emisji, Prawo

70 Zob. przypis 8.

71 Dz. U. z 2005 r., Nr 239 poz. 2019 z późn. zm.

wodne odsyła do Prawa ochrony środowiska (dla przykładu ogranicza stosowanie zasady następstwa prawnego w przypadkach wprowadzania ścieków, kierując w tym zakresie do procedury administracyjnej cesji praw i obowiązków, regulowanej w art. 190 i n. Prawa ochrony środowiska). Do ustawy – Prawo ochrony środowiska przeniesiono większość opłat i kary pieniężne związane ze szczególnym korzystaniem z wód, a także uprawnienia organów gmin, związane z kontrolą instalacji służących do oczyszczania ścieków w ramach korzystania zwykłego.

Poważną zmianą okazało się wydzielenie z zakresu prawa wodnego problematyki zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków i przeniesienie jej do ustawy z 7 czerwca 2001 roku. Podobnie stało się z problematyką bezpośredniej ochrony przed powodzią, uregulowaną w ustawie z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁷².

W systematyce ustawy zauważa się m.in. włączenie przepisów o utrzymaniu wód do przepisów o obowiązkach właścicieli wód, a przepisów o regulacji do działu Budownictwo wodne, podczas gdy wcześniej obie grupy przepisów znajdowały się w dziale poświęconym ochronie wód i ochronie przed powodzią. Nowym elementem w systematyce jest także wydzielenie przepisów o kontroli w gospodarowaniu wodami. Znacznie zostały rozbudowane przepisy o zarządzaniu zasobami wodnymi, które obejmują problematykę ustrojową (chodzi nie tylko o organy administracji, ale też powołane do życia dwie państwowe służby: hydrologiczno-meteorologiczną oraz hydrogeologiczną), planowanie w gospodarowaniu wodami, pozwolenia wodnoprawne, instrumenty ekonomiczne (opłaty i należności, rodzajowo inne od opłat i kar pieniężnych za pobór wody i odprowadzanie ścieków), a także kataster i monitoring.

Na systematykę ustawy, liczącej pierwotnie 220 artykułów, złożyło się dziesięć działów. Są to: Dział I. Zasady ogólne, Dział II. Korzystanie z wód, Dział III. Ochrona wód, Dział IV. Budownictwo wodne, Dział V. Ochrona przed powodzią oraz suszą, Dział VI. Zarządzanie zasobami wodnymi, Dział VII. Spółki wodne i związki wałowe, Dział VIII. Odpowiedzialność za szkody, Dział IX. Przepisy karne, Dział X. Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe.

72 T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1897.

Ustawa nie wprowadziła poważniejszych zmian w takich kwestiach jak korzystanie z wód, pozwolenia wodnoprawne (pomijając wspomniane już odesłania do pozwoleń emisyjnych z ustawy – Prawo ochrony środowiska, zwrócić należy jeszcze uwagę na nowe typy pozwoleń – w szczególności na wprowadzanie ścieków zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego do urządzeń kanalizacyjnych) czy spółki wodne.

Zwrócić natomiast trzeba uwagę na uregulowania dotyczące własności wód. Ustawodawca odszedł od modelu jednolitej własności Skarbu Państwa, charakterystycznej dla ustawy z 1962 i 1974 r., powracając natomiast do rozwiązań znanych z ustawy wodnej z 1922 roku. Wody należące do Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego zostały uznane za wody publiczne. Płynące wody publiczne nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie. W takim kształcie przepisów należy więc widzieć powrót do międzywojennej koncepcji wód stanowiących dobro publiczne (o rodowodzie rzymskim).

Ochronę wód oparto na wzorach wyznaczonych przez prawo europejskie. Jego cechą, po przyjęciu ramowej dyrektywy wodnej, jest współistnienie modelu ochrony jakościowej oraz ochrony skoncentrowanej na kontroli emisji. Przedmiotem uwagi ustawodawcy stały się emisje bezpośrednie i pośrednie (poprzez przesiąki z powierzchni oraz poprzez sieci kanalizacyjne). Za cel dalekosiężny uznano osiągnięcie dobrego stanu wód, określanego według odrębnych kryteriów dla wód naturalnych, wód istotnie zmodyfikowanych oraz płynących w korytach sztucznych, a także wód podziemnych. Indywidualizacji wymagań ochronnych służyć powinny plany gospodarowania wodami na obszarze dorzecza.

3.3. Ustawa – Prawo wodne z 20 lipca 2017 roku

Ustawa z 2017 r. stanowi kolejny, piąty już akt prawny rangi ustawy, poświęcony problematyce gospodarowania wodami. W znacznej części unormowania ustawy pokrywają się z przepisami ustawy z 2001 r., ale zawierają także nowe rozwiązania, obejmujące zwłaszcza problematykę ustrojową oraz rozbudowane instrumenty finansowo-prawne. Ponieważ ustawa z 2001 r. była wielokrotnie nowelizowana, a oczekiwane zmiany

okazały się bardzo liczne, nie zdecydowano się na przygotowanie kolejnego tekstu jednolitego, lecz opracowano projekt nowej ustawy, realizując postulat § 84 Zasad Techniki Prawodawczej⁷³.

3.3.1. Kierunki zmian w świetle uzasadnienia rządowego projektu ustawy

W rządowym uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje się ogólnie na potrzebę stworzenia instrumentów zapewniających osiągnięcie celów ramowej dyrektywy wodnej, służących „pełnej realizacji zlewniowej polityki gospodarowania wodami, spełniającej kryteria funkcjonalności i bezpieczeństwa oraz zrównoważonego rozwoju, efektywności ekonomicznej, trwałości ekosystemów i akceptacji społecznej zgodnie z zasadą zrównoważonego gospodarowania wodami, w tym także z gospodarczym korzystaniem z zasobów wodnych”⁷⁴. W istocie instrumenty takie zostały już w większości przewidziane w przepisach ustawy z 2001 r., jakkolwiek istotnym mankamentem okazały się niedociągnięcia we wdrożeniu w pełnym zakresie zasady zwrotu kosztów usług wodnych. Poza tym pozostawała niepełna transpozycja przepisów dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (dalej jako: ramowa dyrektywa wodna), potwierdzona wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 30 czerwca 2016 r. (sprawa C-648/13).

W dalszej części uzasadnienia projektu jako podstawowe wskazano cztery obszary nowej regulacji:

- 1) zmianę struktury prawno-organizacyjnej organów administracji publicznej właściwych w sprawach gospodarowania wodami;
- 2) systemowe rozwiązanie problemu niedofinansowania zadań z zakresu gospodarki wodnej;

⁷³ Standardy, będące treścią zasad techniki legislacyjnej, ujęto w formie załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W roku 2015 rozporządzenie zostało znacząco zmienione (Dz. U., poz. 1812) i uzyskało tekst jednolity. Zob. obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2016 r., poz. 283.

⁷⁴ Zob. druk sejmowy nr 1529.

- 3) zapewnienie komplementarności w polityce opłat za wodę, z uwzględnieniem zasady „zwrotu kosztów za usługi wodne”, wynikającej z uzupełnienia transpozycji artykułu 9 Ramowej Dyrektywy Wodnej, „będącej odpowiedzią na warunki *ex ante* z załącznika IV do projektu rozporządzenia ogólnego KE dotyczącego polityki spójności, które Polska musi spełnić przez likwidację zwolnień z obowiązku uiszczania opłat za korzystanie ze środowiska (m.in. z tytułu poboru wody, zrzutu ścieków i pozostałych usług wodnych)”;
- 4) zapewnienie skutecznego i efektywnego nadzoru ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej nad gospodarką wodną, w tym nad systemem administracyjnym gospodarowania wodami oraz systemem gospodarczego korzystania z wód⁷⁵.

3.3.2. Układ i materia przepisów ustawy

Tytuł analizowanej ustawy tradycyjnie określa jej przedmiot w sposób rzeczowy, rozpoczynając się od słowa „Prawo”. Ustawa liczy 574 artykuły, przy czym niektóre są mocno rozbudowane. Dla przykładu art. 173 składa się z 25 ustępów. Rozrost unormowań jest uderzający na tle wcześniejszych ustaw. Dla porównania ustawa z 2001 r. w pierwszej uchwalonej wersji liczyła 220 artykułów, ustawa z 1974 r. składała się z 145 artykułów, a ustawa z 1962 r. z 173 artykułów. Tylko ustawa wodna z 1922 r. była nieco obszerniejsza i liczyła 266 artykułów. Zauważyć jednak należy, że duża część obecnych unormowań to przepisy przejściowe i dostosowujące (art. 480–572).

W ustawie – Prawo wodne zastosowano dwa stopnie partycji: działy i rozdziały, grupujące jednostki podstawowe (artykuły). Działów wydzielono trzynaście. Częściowo pokrywają się one z działami ustawy z 2001 r., ale znajdujemy także istotne zmiany. Przede wszystkim z obszernego działu VI ustawy z 2001 r. „Zarządzanie zasobami wodnymi” wydzielone zostały w nowej ustawie trzy kolejne: „Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa” (dział VI), „Władza wodna” (dział VIII) i „Zgoda wodnopraw-

⁷⁵ Tamże, s. 6.

na” (dział IX), natomiast wcześniejszy nadtytuł „Zarządzanie wodami” powiązany został z działem VII, który obejmuje planowanie, system informacyjny gospodarowania wodami, kontrolę gospodarowania wodami i monitoring wód. Do działu VI przesunięte zostały przepisy o własności wód i obowiązkach ich właścicieli.

Ta ostatnia zmiana odchodzi od tradycji legislacyjnej, zgodnie z którą zagadnienia te lokowano w początkowych fragmentach ustawy. W ustawie z 1922 r., 1962 r. i 1974 r. kwestie te otwierały ustawę. Podkreślano w ten sposób ustrojowe, gospodarcze i społeczne znaczenie wód. Ustawy powojenne, w sposób typowy dla systemu gospodarki uspołecznionej, wysuwały na plan pierwszy znaczenie wód dla gospodarki narodowej⁷⁶. Od 2001 r. akcentuje się aspekt zrównoważonego rozwoju i funkcje ekologiczne wód oraz potrzeby ludności.

Zmiany w stosunku do ustawy z 2001 r. widoczne są w przepisach poświęconych zagadnieniom ustrojowym⁷⁷. Przepisy takie znalazły umiejscowienie w dwóch odrębnych jednostkach systematycznych ustawy – Prawo wodne, wskutek czego doszło do rozdzielenia materii ustrojowych oraz ich przemieszania z zagadnieniami materialnoprawnymi. Z jednej strony chodzi o rozdział 2. „Wody Polskie” w dziale VI zatytułowanym „Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa” (art. 239 – 251), z drugiej o dział VIII „Władza wodna” (art. 353 – 387). Pojęcie „władzy wodnej” było wcześniej stosowane tylko w ustawie wodnej z 1922 r. (art. 184). Jego ponowne użycie można wytłumaczyć chęcią nawiązania do polskich tradycji legislacyjnych, co nadaje ustawie szczególnie walor ceremonialno-symboliczny. Pojęcie władzy publicznej występuje w Konstytucji RP z 1997 r., ale w ogólnym, najszerszym znaczeniu, obejmującym ogół władz publicznych, podzielonych na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Poza tym występuje ono także w polskim tłumaczeniu ramowej dyrektywy wodnej. Z kolei ustawodawca nadaje

76 Zob. dla przykładu S. Surowiec, W. Tarasiewicz, T. Zwięglińska, *Prawo wodne...*, s. 19. Wprowadzie w art. 5 ustawy z 1974 r. mowa jest co prawda o „zaspakajaniu potrzeb ludności i gospodarki”, ale w ramach planowej gospodarki wodnej, znajdującej wyraz w perspektywicznych, wieloletnich i rocznych planach społeczno-gospodarczego rozwoju kraju.

77 Zob. J. Rotko, *Kierunki zmian w prawie wodnym w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne*, [w:] G. Dobrowolski (red.), *Rozważania o...*, Katowice 2018, s. 334 i n.

mu w ustawie Prawo wodne wąskie znaczenie i stosuje je jako nadtytuł, ale tylko dla działu VIII ustawy („Władza wodna”). Jego przepisy obejmują wyłącznie „klasyczne” podmioty administracji publicznej: ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, organy administracji żeglugi śródlądowej, Państwową Radę Gospodarki Wodnej oraz dodatkowo trzy służby państwowe nadzorowane przez ministra, to jest państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną, państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących oraz państwową służbę hydrogeologiczną (art. 366 i n. ustawy – Prawo wodne).

Kluczowe znaczenie dla nowego systemu zarządzania mają jednostki organizacyjne, wchodzące w skład Wód Polskich, będących w myśl art. 239 ust. 1 ustawy państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W nawiązaniu do oznaczeń istniejących wcześniej podmiotów, mających w ustawie z 2001 r. charakter typowych organów administracji, strukturę tę tworzą:

- 1) Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie;
- 2) regionalne zarządy gospodarki wodnej z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu;
- 3) zarządy zlewni;
- 4) nadzory wodne.

Charakter prawny Wód Polskich jest nietypowy. Z uwagi na połączenie w ramach państwowej osoby prawnej zadań gospodarczych⁷⁸ z funkcjami władczymi⁷⁹, typowymi dla organu administracji publicznej, powstał rodzaj organizacyjnoprawnej hybrydy.

Nie można nie wspomnieć o nowym dziale IX „Zgoda wodnoprawna”, w którym zamieszczono unormowania poświęcone instrumentom administracyjnej kontroli wstępnej. Obok tradycyjnych pozwoleń wodnoprawnych i zgłoszeń (włączonych do ustawy z 2001 r. w następstwie

78 W myśl art. 240 ust. 6 Wody Polskie mogą wykonywać działalność gospodarczą na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

79 Funkcje te wykonują: Prezes Wód Polskich (i tylko on jest nominalnie „organem Wód Polskich” w myśl art. 241 ust. 1), dyrektorzy RZGW, dyrektorzy zarządów zlewni oraz kierownicy nadzorów wodnych. Szersze wyliczenie organów pojawia się natomiast w art. 14 ust. 1.

noweli z 16 grudnia 2015 r.⁸⁰ jako art. 123 a), w dziale tym unormowano także pewien aspekt problematyki ocen oddziaływania na środowisko. Wprowadzono bowiem swoistą procedurę ocen dla przedsięwzięć innych niż te mogące znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. W myśl art. 425 minister właściwy do spraw gospodarki wodnej określił w drodze rozporządzenia rodzaje inwestycji i działań, objęte obowiązkiem uzyskania takiej oceny wodnoprawnej.

Zauważyć także należy, że uporządkowano strukturę działu III „Ochrona wód”. Tworzy go obecnie siedem rozdziałów (przy trzech w ustawie z 2001 r.), choć zakres przedmiotowy regulacji jest bardzo podobny.

Wspomnieć trzeba, że nowe przepisy o usługach wodnych zmodyfikowały stosowany w polskim prawie wodnym od 1922 roku trójpodział korzystania z wód na korzystanie powszechne, zwykłe i szczególne. Służył on wydzieleniu odrębnych reżimów prawnych korzystania z wód przy uwzględnieniu jego strony przedmiotowej i podmiotowej. W obecnym kształcie ustawy szerokie pojęcie korzystania obejmuje już cztery przypadki, jako że dochodzi kategoria usług wodnych, oddzielona od korzystania powszechnego, zwykłego i szczególnego. W myśl art. 35 ust. 1 „Usługi wodne polegają na zapewnieniu gospodarstwu domowemu, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego korzystania z wód, zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód”. Zamknięte wyliczenie przypadków objętych pojęciem usług wodnych zawiera art. 35 ust. 3. Nadal należy je – co do zasady – zaliczać do korzystania z wód⁸¹.

80 Dz. U. z 2015 r., poz. 2295.

81 Co zresztą odpowiada definicji korzystania z wód, zamieszczonej w art. 2 pkt 39 dyrektywy ramowej. Poza tym, gdyby miało być inaczej, to powstałby problem poprawności kilku innych przepisów rozdziału I w dziale II. Dla przykładu chodzi o art. 29, który otwiera rozdział I. Przewiduje on, że „korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych (...)”. Gdyby usługi wodne nie były korzystaniem, ta kluczowa zasada nie miałaby zastosowania do poboru wody i odprowadzania ścieków. Także w art. 35 wyraźnie zaliczono pobór wody oraz wprowadzanie ścieków do wód lub do

W tym kontekście nadtytuł rozdziału 1. w dziale II „Korzystanie z wód i usługi wodne” nie jest zbyt precyzyjny⁸².

Z drugiej strony wymaga podkreślenia, że zakres usług wodnych, wzorowany na przepisach ramowej dyrektywy wodnej, wykracza poza przedmiot unormowań prawa wodnego i ta okoliczność niewątpliwie utrudniała ustawodawcy stworzenie precyzyjnych przepisów.

Ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne nawiązuje koncepcyjnie do swojej poprzedniczki z 2001 r. i nie wyznacza nowego etapu w prawnym myśleniu o gospodarce wodnej. Pomimo tego wnosi znaczący wkład w rozwój prawa wodnego, przede wszystkim z uwagi na podjętą reformę administracji wodnej oraz przebudowę systemu finansowania gospodarki wodnej.

3.4. Podsumowanie

Dokonując porównań polskich ustaw wodnych sformułować można dwie grupy wniosków: pierwsze dotyczą legislacyjnego kształtu ustawy, drugie – zagadnień merytorycznych - przede wszystkim zakresu przedmiotowego oraz doboru środków regulacyjnych.

Oceniając techniczno-prawną koncepcję ustawy (strukturę, systematykę, siatkę pojęciową) trzeba zwrócić uwagę na szczególną rolę, jaką odegrała ustawa z 1922 roku. Z dzisiejszej perspektywy możemy twierdzić, że wyznaczyła ona w Polsce na wiele lat kanon myślenia o prawie wodnym. Tworzy go w szczególności model legislacyjny, który przetrwał w swoim zasadniczym kształcie do dziś. Nie można wszakże przeoczyć, że z biegiem czasu wpływ ten słabnie, niekoniecznie z dobrym skutkiem dla jakości tworzonego prawa.

ziemi do korzystania z wód. Na jego podstawie wojewoda może w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej zarządzić, w drodze aktu prawa miejscowego, wprowadzenie m.in. czasowych ograniczeń w korzystaniu z wód, w szczególności „w zakresie poboru wód lub wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi”.

82 Podobnie jest z art. 34, który formułuje definicję negatywną, w myśl której korzystaniem szczególnym jest każde korzystanie inne niż powszechne i zwykłe. Była ona zasadna pod rządami przepisów wcześniejszych ustaw, natomiast obecnie należało jeszcze uwzględnić usługi wodne. Korzystaniem szczególnym jest zatem w nowym stanie prawnym każde korzystanie inne niż powszechne i zwykłe oraz inne niż korzystanie zaliczone do usług wodnych.

Ciągłość podejścia widoczna jest w podziale regulowanej materii na segmenty gospodarki wodnej, które nie odpowiadają jej podziałom według kryteriów branżowych. Chodzi przede wszystkim o wydzielenie w systematyce pierwszej ustawy korzystania z wód, utrzymania oraz regulacji (pomijam tu takie kwestie jak ustrój organów, postępowanie czy spółki wodne). W kolejnych ustawach zaciera się jednak samodzielna pozycja problematyki utrzymania i regulacji wód. W ustawie z 1962 r. poświęcone jej przepisy zamieszczone zostały w dziale IV „Ochrona wód”, w ustawie z 1974 r. podobnie (tj. w dziale III. „Ochrona wód, ochrona przed powodzią”). W odrębnych działach obu tych ustaw znalazły się przepisy o budownictwie wodnym. Z kolei ustawa z 2001 r. włączyła przepisy o regulacji, do działu VI „Budownictwo wodne”, wyodrębniając je wszakże w strukturze jako odrębny rozdział 2. Utrzymanie wód zostało unormowane wspólnie z własnością wód w dziale I „Zasady ogólne”, rozdziale 3. „Obowiązki właścicieli wody oraz właścicieli innych nieruchomości” (art. 21–24), co znajduje uzasadnienie. W obecnej ustawie z 2017 r. problematyka regulacji wód nie ma własnej jednostki systematycznej, a przepisy jej poświęcone znalazły się w dziale VI „Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa”, rozdziale 1. „Własność wód i obowiązki ich właścicieli”, bez formalnego wyodrębnienia (tylko dwa artykuły: 236 i 237). Problematyka ta będzie przedmiotem rozbudowanej analizy w rozdziale trzecim.

Jeśli chodzi o ocenę zakresu regulacyjnego kolejnych ustaw, podkreślić należy, że długi czas rozwój polegał bardziej na rozszerzaniu i konsolidowaniu zakresu przedmiotowego unormowań, niż na tworzeniu nowych koncepcji i idei. Wyjątkiem od tej reguły stały się przede wszystkim wprowadzane etapowo rozbudowane instrumenty finansowo-prawne służące ochronie wód. O istotnym rozwoju jakościowym (konceptyjnym) można mówić dopiero od początków obecnego wieku. Jego motorem stała się potrzeba dostosowania prawa polskiego do wymogów prawa europejskiego.

Osobliwe jest to, że wraz z powiększającym się zakresem przedmiotowym ustaw z 1962 i 1974 r. maleje w nich liczba artykułów tworzących ustawę. Tendencja ta zostaje przełamana dopiero w ustawie z 2001 roku. Dowodzi to, że w okresie PRL-u rosło znaczenie przepisów wykonaw-

czyż kosztem unormowań ustawowych. Można to zresztą uznać za zjawisko charakterystyczne dla całego prawodawstwa państw socjalistycznych (dominacja przepisów resortowych niskiej rangi⁸³).

Odnosząc się do środków regulacyjnych (instrumentów prawnych), podkreślić trzeba rosnącą rolę zróżnicowanych instrumentów służących ochronie wód. Wprawdzie problematyka ochrony wód była obecna już w ustawie od 1922 r., niemniej jej znaczenie w hierarchii interesów gospodarki wodnej w następnych dekadach stale wzrasta. Rozwój prawa wodnego może więc być postrzegany również jako proces wzbogacania przepisów mających za przedmiot gospodarowanie wodą o nowe motywy ochronne, uwzględniające rozwój wiedzy i techniki, służące przede wszystkim człowiekowi i środowisku. Podążają za tym rosnące powiązania systemowe pomiędzy prawem wodnym a innymi ustawami zaliczanymi do prawa ochrony środowiska.

Nowym elementem jest uwzględnianie w zarządzaniu wodami interesów ekosystemów od wody zależnych (doliny rzeczne, obszary podmokłe), co związane jest z przejściem do kolejnych polskich ustaw celów ramowej dyrektywy wodnej. Nadała ona nowe oblicze prawu wodnemu również za sprawą rozbudowanych procedur programowania i planowania rozwoju gospodarki wodnej, w których przewidziano znaczny udział społeczeństwa.

Wpływ prawa europejskiego będzie się zresztą utrzymywał w dalszym ciągu, za sprawą kolejnych uchwalonych dyrektyw, prowadząc do unifikacji rozwiązań służących gospodarce wodnej w skali europejskiej. Ten fakt ma wymowę symboliczną: polskie prawo wodne wyrosło z najlepszych europejskich tradycji i obecnie do tego wspólnego nurtu powraca, ale w całkowicie już odmiennych okolicznościach prawno-ustrojowych.

83 Sformułowano nawet twierdzenie (J. Boć), że łatwość naruszenia prawa jest odwrotnie proporcjonalna do jego rangi: najłatwiej jest naruszyć przepisy konstytucji, najtrudniej przepisy tzw. prawa powielaczowego.

4. Spojrzenie w przyszłość⁸⁴

Myśląc o przyszłości prawa wodnego nakreślić można dwie perspektywy.

Pierwsza koncentruje się na kontynuacji dotychczasowego prawodawstwa w oparciu o dające się zrekonstruować plany aktywności legislacyjnych. W szerszej perspektywie chodzi przede wszystkim o zamierzenia prawodawcy europejskiego, związane z kontynuowaniem kierunku unormowań, zapoczątkowanego przyjęciem ramowej dyrektywy wodnej. W perspektywie węższej, krajowej, liczyć się należy z potrzebą zmian wywołanych doraźnymi potrzebami. W tej grupie mieszczą się chociażby katastrofy naturalne, zwłaszcza te, których skala krytycznie weryfikuje stosowane rozwiązania. Częstym efektem takich zdarzeń są propozycje zmian w strukturze administracji wodnej.

Powracając do perspektywy europejskiej oraz ewolucji systemu ramowej dyrektywy wodnej, należy przypomnieć, że dla oceny stopnia osiągnięcia celów dyrektywy służy perspektywa czteroletnich cykli planistycznych. Cel podstawowy, to jest osiągnięcie dobrego stanu wód do końca 2015 r., nie został zrealizowany. Podobnie jest z okresem planistycznym 2016–2021 oraz – prawdopodobnie – będzie z okresem 2021–2027. Spodziewać się zatem można przygotowania stosownych zmian legislacyjnych, choć ich szczegółowy zakres nie jest jeszcze znany. Ogólne wskazówki procesu ewaluacji znajdujemy w art. 19 ust. 2 dyrektywy, który powierza Komisji UE zadanie dokonania przeglądu dyrektywy i (w domyśle) przedstawienia na podstawie uzyskanych wniosków projektu nowej dyrektywy dla czwartego cyklu planistycznego, obejmującego lata 2027–2033.

Druga perspektywa ma inny charakter i kieruje spojrzenie na globalne przeobrażenia w infrastrukturze cywilizacyjnej, związane z rozwojem naukowym i technologicznym. Chodzi o to, że pomimo użyteczności tradycyjnych instrumentów prawno-organizacyjnych, odpowiedzi na wyzwania przyszłości, związane choćby ze zmianami klimatu, można szukać także w obrębie najnowszych technologii informatycznych, wyko-

84 W tym punkcie odwołuję się do propozycji przedstawionej w mojej pracy: *Technologie informatyczne a prawo. Prologomena*, Seria Wydawnicza INP PAN, Warszawa 2020, s. 74 i n.

rzystujących sztuczną inteligencję (SI). W powszechnej świadomości służą one zwłaszcza celom komunikacji, gromadzeniu danych i udostępnianiu informacji. Dzięki nim może zostać praktycznie zrealizowana jedna z naczelnych zasad prawa ochrony środowiska – zasada dostępu do informacji i udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych. Zagadnienia te zostały już dostrzeżone w polskiej literaturze⁸⁵.

Ten kontekst społecznej komunikacji nie wyczerpuje jednak potencjału zastosowań sztucznej inteligencji w szeroko rozumianej ochronie środowiska. Inteligentne algorytmy, dzięki swojej dokładności i wydajności, mogą przyczyniać się do skuteczniejszej ochrony środowiska także na inne sposoby. Dla przykładu, mogą służyć do lepszego wykorzystania zasobów na różnych poziomach aktywności gospodarczych. Wspieranie logistyki pozwoli zatem uzyskać oszczędności w zużyciu energii i surowców. Inteligentne algorytmy powinny także wywrzeć wpływ na stan wiedzy, przyczyniając się dla przykładu do doskonalenia modeli klimatycznych, podnieść efektywność systemów zarządzania i kontroli, także w zakresie monitoringu środowiska i przestrzegania obowiązujących przepisów.

Z uwagi na ten potencjał podjąć należy wątek możliwości płynących z pojawienia się SI dla podmiotów publicznych, stojących na straży interesu publicznego. Takim interesem o znaczeniu egzystencjalnym jest niewątpliwie ochrona środowiska, mająca w Polsce rangę konstytucyjną. Zastosowania takie potwierdza zresztą Skoordynowany plan w sprawie sztucznej inteligencji KE, przewidując poszukiwanie rozwiązań wykorzystujących SI dla wspierania procesu kształtowania, wdrażania i monitorowania polityki, m.in. w takich dziedzinach jak zmiany klimatu i ochrona środowiska, obok rolnictwa, rozwoju obszarów miejskich, reagowania na klęski żywiołowe, migracji i monitorowania infrastruktury. W tym przypadku nie chodzi zatem o wspieranie nowymi technologiami aktywności komercyjnych, lecz suwerennych działań państwa. Wspomniane tylko hasłowo obszary wykorzystania SI w prawie ochrony środowiska

85 Zob. A. Haładaj, *Szersze zastosowanie technologii informatycznych jako przykład globalizacji w prawie ochrony środowiska*, s. 135 i n., [w:] M. Rudnicki, M. Jabłoński (red.), *Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*, Warszawa 2011.

opierają się na ujęciu horyzontalnym, u podstaw którego leży uniwersalność zastosowań konkretnych instrumentów, a nie specyfika sektora czy też działu środowiska, którego dotyczą. Można jednakże zmienić tę optykę i rozważyć możliwość użycia inteligentnych algorytmów także na płaszczyźnie materialnego prawa wodnego. Mam na myśli wykorzystanie SI dla wsparcia wdrażania rozwiązań ramowej dyrektywy wodnej. Perspektywa taka odwołuje się do doświadczeń płynących ze stosowania wybranych technologii SI, udokumentowanych już w literaturze, także nieprawniczej. Zakres potencjalnych zastosowań wyznaczają generalnie następujące obszary badań nad SI: techniki rozwiązywania problemów, planowanie, rozumowania w warunkach niepewności, reprezentacja wiedzy, systemy uczące się, systemy ekspertowe i inżynieria wiedzy⁸⁶.

Rozwijając ten wątek, przypomnieć należy o dwóch okolicznościach, przesądzających o urzeczywistnieniu funkcji regulacyjnych prawa ochrony środowiska, w tym prawa wodnego. Pierwszą, w istocie subiektywną, jest wola polityczna. Nabiera ona szczególnego znaczenia w procesie tworzenia prawa ponadnarodowego, którego ostateczny kształt stanowi często rezultat procesu swoistego demokratycznego współzawodnictwa w kreowaniu idei. Dowodzi tego także historia uchwalenia ramowej dyrektywy wodnej⁸⁷.

Drugą determinantą, o charakterze obiektywnym, jest istnienie lub brak ugruntowanej wiedzy o funkcjonowaniu ekosystemów, a konkretnie wiedzy o mechanizmach przyczynowo-skutkowych, określających stan ekosystemów wodnych. Przez długi czas ten czynnik w istotnym stopniu utrzymywał kształt materialnoprawnych regulacji służących ochronie wód. Ostatnie dekady przyniosły jednak w tym zakresie znaczące zmiany. Dla gospodarki wodnej w XXI w. szczególnego znaczenia nabierają zdobycze ekohydrologii, która integruje dwie dotąd odrębne dyscypliny badawcze: silnie zmatematyzowaną hydrologię (zajmującą się procesami w skali makro) oraz ekologię, która dopiero niedawno osiągnęła poziom zdolności

86 To tylko niektóre z wielu haseł występujących w tematach konferencji z zakresu AI. Zob. A. Kisielewicz, *Sztuczna inteligencja i logika*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017, s. 55.

87 Zagadnienie to omawiam to szerzej w pracy: J. Rotko, *Ramowa dyrektywa wodna – analiza prawna*, Wydawnictwo WSPiA, Poznań 2013, s. 85 i n.

wyjaśniania zjawisk, umożliwiającą jej integrację z hydrologią. W związku z tym M. Zalewski twierdzi, że obecnie jesteśmy już w stanie wykorzystywać procesy hydrologiczne do precyzyjnej regulacji struktury biologicznej ekosystemu i poprawy jakości wody⁸⁸. Tym śladem podąża koncepcja biotechnologii ekosystemowych, które polegać mają na przetwarzaniu materii i kontrolowaniu jej obiegu w skali ekosystemu i krajobrazu dla ograniczenia degradacji, odbudowy struktury biologicznej oraz odtwarzania ewolucyjnie ukształtowanych procesów⁸⁹. Już ich nazwa wskazuje na ambicję kreowania nowych metod zarządzania i ochrony środowiska wodnego. Dla praktycznego wdrożenia wymagać one będą jednak odpowiednich instrumentów realizacyjnych. Szanse na ich stworzenie wydają się tym większe, że dla osiągnięcia tych celów można wykorzystać istniejące ramy prawne. Znaczny potencjał kryje się, w moim przekonaniu, w systemowych rozwiązaniach ramowej dyrektywy wodnej. Przesłanką wspierającą te zamiary jest ich koncepcyjna otwartość na zdobycze nauki (o czym dalej), ale także, nieco paradoksalnie, prawna nieostrość, która otwiera także furtkę do eksperymentowania z algorytmami SI.

Ta druga okoliczność, przemawiająca za poszukiwaniem nowatorskich rozwiązań, tkwi zatem w naukowo-empirycznej podbudowie ramowej dyrektywy wodnej. Jej konstrukcja oparta jest na wiedzy, dzięki czemu uzyskuje przymiot szczególnej naukowej spolegliwości. Konsekwencje tego stanu rzeczy można opisać takimi synonimami tego pojęcia jak: (naukowa) dostosowawczość, (naukowa) układność, (naukowa) skrupulatność, (naukowa) rzetelność czy (naukowa) adekwatność. Dzięki temu można traktować tę dyrektywę jako rodzaj instrukcji do naukowego opisu i analizy rzeczywistości. Zastrzec jednak trzeba, że ta ocena oddaje przede wszystkim ambicje i intencje prawodawcy. W trakcie prac nad projektem stało się bowiem jasne, jak znaczne są luki w wiedzy, związane choćby

88 Zob. M. Zalewski, *Ekohydrologia jako podejście systemowe dla zrównoważonego użytkowania zasobów wodnych oraz przyrodniczych w krajobrazie rolniczym*, „Postępy Nauk Rolniczych” 2005, nr 3, s. 109.

89 Zob. M. Zalewski, *Biotechnologie ekosystemowe – wykorzystanie procesów hydrologicznych, biochemicznych i biologicznych do poprawy jakości zasobów wodnych. Zastosowanie biotechnologii ekosystemalnych do poprawy jakości*, „Człowiek i Środowisko” 1997, nr 18, s. 9 i n.

z kryteriami oceny stanu wód podziemnych. W celu ich usunięcia jeszcze pod koniec ubiegłego wieku podjęto projekty pilotażowe we współpracy z państwami członkowskimi⁹⁰.

W każdym bądź razie w konstrukcji dyrektywy dostrzec można wyraźną otwartość na osiągnięcia nauki. Dowodzą tego choćby kryteria klasyfikowania różnych obiektów, składających się na ekosystem wodny, tworzące treść obszernego załącznika V. Także w konstrukcji celów środowiskowych widać troskę o adekwatność względem wiedzy empirycznej. Tworzą one bowiem zagregowaną, wielopiętrową konstrukcję wymagań, ustalanych odrębnie dla wód powierzchniowych i podziemnych (wśród tych pierwszych wyróżnia się wody naturalne, choć pojęcie to wprost się nie pojawia, oraz wody sztuczne i silnie zmienione). Dbałość o merytoryczną podbudowę przepisów, spójną z ugruntowaną wiedzą, odnajdujemy również w konstrukcji planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Stanowi on zestawienie rozbudowanych informacji o charakterze opisowym, analitycznym i kartograficznym. Zawiera różne charakterystyki, wykazy, informacje i podsumowania, w tym zestawienia innych programów i planów sporządzanych dla obszaru dorzecza, mniejszych zlewni, sektorów gospodarki itd. Gromadzi on dane dające się empirycznie zweryfikować, obiektywne i wolne od uznaniowości. Elementy normatywne to przede wszystkim zindywidualizowane cele środowiskowe dla jednolitych części wód, jakkolwiek nie jest wcale oczywiste, czy plan te cele władczo określa, czy je tylko biernie odwzorowuje. Z tego powodu pojawia się interpretacja, zgodnie z którą plan jest wyłącznie deskryptywnym narzędziem informowania społeczeństwa o gospodarce wodnej na obszarze dorzecza. Skoro jest zbiorem mądrości i wiedzy, jego znaczenie dla praktyki prawnej i administracyjnej może się wydawać, przynajmniej w świetle samej dyrektywy, dyskusyjne⁹¹.

W pracy *Technologie informatyczne a prawo. Prologomena* wyraziłem opinię, że dyrektywę zdominowały walory akademickie kosztem normatywnych i pragmatycznych. Być może otwiera to jednakże, nieco

90 Zob. S. von Keitz, M. Schmalholz (red.), *Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie*, Berlin 2002, s. 162, 75.

91 Tę niepewność usuwają przepisy prawa krajowego, które, jak polska ustawa (art. 396 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2017 r.), wprowadzają przesłankę zgodności z planem jako warunek udzielenia pozwolenia wodnoprawnego. Zob. J. Rotko, *Ramowa dyrektywa wodna...*, s. 216 i n.

paradoksalnie, szanse na wykorzystywanie inteligentnych algorytmów do przełamywania obecnych i przyszłych trudności we wdrażaniu dyrektywy. Ich potencjalne zastosowania można powiązać co najmniej z następującymi aspektami:

- A) rozwijaniem wiedzy o ekosystemach wodnych;
- B) diagnozowaniem sytuacji i monitoringiem;
- C) sterowaniem procesami korzystania z zasobów.

Spektrum możliwych zastosowań jest zatem szerokie, o zróżnicowanej wrażliwości na oddziaływania czynników politycznych i prawnych. Na pozycjach skrajnych umiejscowić można w ujęciu modelowym dwa podejścia: wyłącznie naukowo-badawcze oraz onnipotentne, integrujące rozpoznanie naukowe, monitoring z władztwem publicznoprawnym.

Wdrożenie tego drugiego podejścia oznaczałoby epokowy przełom w zarządzaniu systemem wodnym i byłoby też najciekawsze prawniczo, gdyż musiałoby uwzględnić, m.in., konieczność wagi interesów i dookreślenia pojęć nieostrych. Bez wykonania takich „myślowych” operacji planowanie i zarządzanie złożonym ekosystemem jest niemożliwe. Ta sfera zadań wydaje się jednocześnie najtrudniejsza dla „cyfrowego uporządkowania”. Teoretycy prawa stworzyli co prawda cybernetyczne modele stosowania prawa już w minionych dekadach, niemniej dostrzegali ich ograniczenia, związane przede wszystkim z procesami subsumpcji.

W każdym bądź razie można sobie wyobrazić powstanie systemu dysponującego możliwościami podejmowania decyzji planistycznych i reglamentacyjnych w czasie rzeczywistym. Nawet jeśli jego wykorzystanie wydaje się obecnie mało prawdopodobne, to postęp w rozwijaniu sztucznej inteligencji nie pozbawia go szans na urzeczywistnienie.

Od strony prawno-ustrojowej wymagałoby to zmiany dotychczasowych zasad i koncepcji stosowania prawa, zarówno europejskiego, jak i krajowego. Chodzi o takie kwestie jak przesunięcie kompetencji, ustalenie zasad odpowiedzialności, zmodyfikowanie zasady trwałości decyzji reglamentacyjnych, ale także zasady udziału społeczeństwa w procesach planowania. Przeszkodą dla realizacji takiego scenariusza mogłyby się okazać nie tyle ograniczenia samej technologii, ile brak politycznej woli jego urzeczywistnienia. W wersji „słabej” (tj. pozbawionej jakiegokolwiek formy

upodmiotowienia algorytmów sprawujących funkcje kierownicze) system taki można by jednakże stopniowo wdrażać jako narzędzie pomocnicze, wspomagające organy narodowe lub ponadnarodowe⁹².

92 Zob. J. Rotko, *Technologie informatyczne...*, s. 78.

PRAWNA OCHRONA WÓD PRZED ZANIECZYSZCZENIAMI CHEMICZNYMI ZE ŹRÓDEŁ PUNKTOWYCH

1. Wprowadzenie

Przepisy odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio do ochrony wód znaleźć można w kilku ustawach. Ograniczając się do wód śródlądowych oraz morskich wód wewnętrznych, a także morza terytorialnego w zakresie jego ochrony przed zanieczyszczeniami z lądu, wskazać trzeba na podstawowe znaczenie dwóch aktów: ustawy – Prawo wodne⁹³ oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska⁹⁴. Zawierają one podstawowy zrąb przepisów ochronnych. Pozostałe ustawy mają charakter sektorowy i uzupełniający. W tej grupie znajduje się ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁹⁵, ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁹⁶, a także ustawa z 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu⁹⁷. Przepisy służące ochronie wód podziemnych w związku z wykonywaniem prac geologicznych i wydobywaniem kopalin zawiera z kolei ustawa z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁹⁸. Nie należy też zapominać o ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody z 2004 roku⁹⁹.

Relacje przepisów dwóch pierwszych, to jest ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy – Prawo wodne, zmieniają się w czasie i dokumentują, wymuszone rozległością i złożonością materii, słabnięcie koncepcji integrowania przepisów ochronnych, z docelową ideą kodeksu prawa ochrony środowiska¹⁰⁰. Zauważyć należy, że ustawa z 2001 r., dążąc wzo-

93 T.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 960.

94 T.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 647 ze zm.

95 T.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 733.

96 T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 757.

97 T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 105.

98 T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1290 ze zm.

99 T.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1478 ze zm.

100 Ambicji tych nie udało się zrealizować nawet w RFN, gdzie prace nad kodeksem trwały trzy dekady i objęły specjalnie w tym celu dokonane zmiany konstytucji. Zob. J. Rotko,

rem ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska do kompleksowej regulacji ochrony wszystkich zakresów środowiska, zawierała także przepisy odnoszące się do ochrony wód. Ujęte one zostały w odrębnym dziale III „Ochrona wód”, stanowiącym fragment tytułu II „Ochrona zasobów środowiska” (art. 97–100). Ich znaczenie normatywne było jednak niewielkie, jako że szczegółowe zasady ochrony wód określały przepisy ustawy – Prawo wodne z 2001 r. (art. 81 ust. 2). Większe znaczenie posiadały natomiast przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska zamieszczone w jej tytule III „Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom” (dział I – III), których postanowienia w sposób wyraźny nakazywał uwzględniać art. 38 ust. 6 ustawy – Prawo wodne z 2001 r. Formułę tę powtarza także obecna ustawa – Prawo wodne z 2017 r. w art. 52 ust. 4, jednakże z pewną osobliwością. Chodzi o to, że cały dział III w tytule II ustawy – Prawo ochrony środowiska został usunięty mocą przepisów zmieniających ustawy – Prawo wodne z 2017 r. (art. 493 pkt 3¹⁰¹). Pomimo tego art. 52 ust. 4 nadal odsyła do tych usuniętych przepisów.

Dla ochrony wód, spośród przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska, relewantne w obecnym kształcie ustawy są przede wszystkim:

- unormowania zamieszczone w działach I–III tytułu III „Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom”;
- przepisy tzw. prawa horyzontalnego, tj. przepisy o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym ochrony środowiska oraz w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko; zauważyć jednak należy, że w ustawie z 2017 r. pojawia się nowy instrument związany z tym aspektem regulacji – jest nim ocena wodnoprawna (art. 425–440 w rozdziale 5 działu IX)¹⁰²;
- nieliczne przepisy proceduralne: w myśl art. 400 ust. 10 ustawy – Prawo wodne „Do pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie

Kodeksowe pozwolenie zintegrowane a sektorowe pozwolenie wodnoprawne - doświadczenia niemieckie, „Studia Prawnicze” 2017, z. 2, s. 119 i n.

101 O treści: „w tytule II uchyla się dział III”.

102 Ta nowa procedura z ustawy Prawo wodne pokrywa lukę, wynikającą z ograniczeń w stosowaniu dyrektywy 2011/92/UE, niepokrytą przez dotychczasowe przepisy; J. Rotko, *Ocena wodnoprawna w świetle przepisów ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019, nr 10, s. 2–9. Zob. także M. Górski, *Ocena wodnoprawna*, s. 209 i n., [w:] *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski (red.), Bydgoszcz 2021.

ścieków do wód lub do ziemi stosuje się odpowiednio przepisy art. 187 oraz art. 188 ust. 3 pkt 2 i ust. 4 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska”.

Spośród przepisów ustawy – Prawo wodne wiodące znaczenie dla ochrony wód posiadają te zamieszczone w dziale III „Ochrona wód” (art. 50–162). Zanim przejdę do przybliżenia ujętej w nich koncepcji ochrony, krótko opiszę strukturę tego działu. Powieli on meritum działu III o tym samym tytule z ustawy z 2001 r., ale rozbudowuje jego wewnętrzny podział na mniejsze jednostki systematyzacyjne. Obecnie jest siedem rozdziałów w miejsce trzech. Dotyczy to zwłaszcza rozdziału 1. („Cele środowiskowe i zasady ochrony wód”), który został podzielony na pięć odrębnych. Sam fakt porządkowania materii zasługuje niewątpliwie na aprobatę, ale sposób, w jaki to zostało osiągnięte, może być przedmiotem krytyki¹⁰³.

Chodzi przede wszystkim o systemowe rozproszenie problematyki zanieczyszczeń. Wprawdzie mamy rozdział 5 „Substancje zanieczyszczające”, ale upoważnienie do wydania kluczowego rozporządzenia, określającego w szczególności 1. substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego oraz 2. warunki, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, znajduje się w art. 99 ust. 1 i 2, a więc w rozdziale 3. „Oczyszczanie ścieków komunalnych”, mimo że problematyka substancji szczególnie szkodliwych zdecydowanie wykracza poza zagadnienie ścieków komunalnych. W rozdziale 5. znalazła się wprawdzie delegacja do wydania rozporządzenia formułującego wykaz substancji priorytetowych (art. 114), niemniej problematykę substancji priorytetowych, a także substancji szczególnie szkodliwych zawartych na liście obserwacyjnej, ujmuje się w tym rozdziale przede wszystkim przez pryzmat norm jakości wód powierzchniowych oraz monitoringu (art. 115–119). Nie wspomina się w tych przepisach w ogóle o ustalaniu standardów emisyjnych dla takich substancji, porzeczając na nałożeniu na ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej obowiązku sporządzania dla każdego obszaru dorzecza

103 W dalszej części korzystam z moich ustaleń zamieszczonych w artykule: *Ustawa Prawo wodne z 2017 roku w świetle zasad techniki prawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, z. 4, s. 74 i n.

wykazu emisji, zrzutów oraz strat substancji priorytetowych (art. 117). Przyznać jednak należy, że w tle tych unormowań kryją się problemy, których analiza jest w stanie zmienić te krytyczne uwagi. Ich przedstawienie wymaga jednakże poszerzonej analizy prawa europejskiego (o czym dalej).

2. Zasady i definicje

Analizując ustawowe przepisy służące ochronie wód zauważa się znaczne zróżnicowanie form, kierunków i płaszczyzn działań, wykorzystanych przez prawodawcę. Po pierwsze, dostrzec można, że przepisy przewidują ochronę jakościową wszystkich wód oraz – dodatkowo – ochronę ilościową, ale skoncentrowaną tylko na wodach słodkich, zwłaszcza na wodzie podziemnej, co ma związek z jej egzystencjalnym znaczeniem. Ta pierwsza (ochrona jakości) realizowana jest dwutorowo i wyraża się w ochronie opartej na zapobieganiu i kontroli emisji zanieczyszczeń (kontrola źródeł zanieczyszczeń) oraz w ochronie zorientowanej na jakość wód (kontrola „odbiorników” zanieczyszczeń przy pomocy norm immisji¹⁰⁴).

W sytuacji pierwszej (zapobieganie i kontrola emisji) dostrzega się swoistości emisji ze źródeł punktowych (zanieczyszczenia pochodzą bądź z instalacji przemysłowych, bądź z aglomeracji) oraz emisji ze źródeł obszarowych/rozproszonych (specyfika oddziaływań działalności rolniczej). Dla źródeł punktowych ustala się dopuszczalne wartości emisji przy wykorzystaniu dopuszczalnych wartości emisji rozumianych jako masa, stężenie lub poziom emisji energii lub substancji, wynikających z najlepszych dostępnych technik. Z kolei ograniczanie emisji do wód ze źródeł zanieczyszczeń obszarowych następuje przez określenie jej warunków, z uwzględnieniem najlepszych dostępnych praktyk. Obie przesłanki, to jest najlepsza dostępna technika i najlepsza dostępna praktyka, mają zapewnić dostosowanie wykorzystywanych rozwiązań ochronnych do postępu naukowo-technicznego. Gdyby jednakże i one okazały się niewy-

104 Zauważyć należy, że w prawie cywilnym występuje w kontekście unormowań prawa sąsiedzkiego zbliżone pojęcie „immisji”, oznaczające stan oddziaływania zakłócającego sąsiadom korzystanie z ich nieruchomości. Zob. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2010, s. 73 i n. W literaturze z zakresu prawa ochrony środowiska pojawia się natomiast pojęcie norm immisji, będące funkcjonalnym zamiennikiem norm jakości środowiska.

starczające dla osiągnięcia celów ochrony lub norm jakości, wynikających z odrębnych przepisów, wówczas należy sięgać po bardziej rygorystyczne wymagania. Równorzędność tych metod określania dozwolonej emisji stanowi treść zasady łączonego podejścia.

Fundamentem przedstawionej wyżej podstawowej strategii działania, opartej na normach emisji i normach jakości, są przepisy otwierające dział II w tytule III ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (art. 141 ust. 1 oraz art. 144), do których nawiązują rozbudowane unormowania Prawa wodnego. Pełny katalog prawnych zasad ochrony wód, uwzględniający obie ustawy, jest wprawdzie szerszy¹⁰⁵, ale dla podejmowanych rozważań te przedstawione wcześniej wydają się najważniejsze.

Prawna ochrona przed zanieczyszczeniami skupia się na oddziaływaniach antropocentrycznych, czyli nie uwzględnia negatywnych oddziaływań ze źródeł naturalnych. Prawna kwalifikacja takich oddziaływań dokonywana jest przy użyciu pokrewnych terminów: emisja, zanieczyszczenie oraz ściek.

Emisja została zdefiniowana w art. 3 pkt 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Jest zwięzła: emisja oznacza bezpośrednie lub pośrednie wprowadzanie do środowiska (powietrza, wody, gleby lub ziemi) substancji lub energii. Z kolei zanieczyszczenie to kwalifikowany rodzaj emisji: taka, 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 (art. 3 pkt 49 ustawy – Prawo ochrony środowiska). Tak więc emisja ma szerszy zakres pojęciowy niż zanieczyszczenie¹⁰⁶. Mimo wszystko pojęciem kluczowym jest emisja i to z nią powiązane są szczegółowe unormowania dotyczące kontroli i zapobiegania negatywnym oddziaływaniom na środowisko. Tytułem

105 Choćby zasada powszechności ochrony, przewidująca, iż ochronie podlegają wszystkie wody, jako integralna część środowiska oraz siedlisko dla organizmów, niezależnie od tego, czyją stanowią własność (art. 50 ustawy – Prawo wodne). Z kolei z zasad ujętych w ustawie – Prawo ochrony środowiska wskazać by należało na zasadę przezorności, wyrażającą powinność podejmowania wszelkich możliwych środków zapobiegawczych w związku z działalnością, której negatywne oddziaływania na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane (art. 6 ust. 2).

106 Zob. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 707 i n.

przykładu: instalacje definiowane są w art. 3 pkt 6 ustawy – Prawo ochrony środowiska poprzez eksploatację, mogącą spowodować emisję, a nie poprzez zanieczyszczenie. Gdyby zawężono charakterystykę do możliwości spowodowania zanieczyszczenia, powstałaby definicyjna pułapka, pozwalająca obchodzić wymagania prawa. Progresywne oczyszczanie ścieków, eliminujące zanieczyszczenie, powodowałoby, że instalacja nie podlegałaby administracyjnej kontroli wstępnej.

Prawodawca korzysta także z pojęcia ścieku, zdefiniowanego zarówno w ustawie – Prawo ochrony środowiska (art. 3 pkt 38), jak i Prawie wodnym (art. 16 pkt 61). W obu ustawach¹⁰⁷ definicje zostały zredagowane w ten sam sposób. I tak: ściek oznacza wprowadzane do wód lub do ziemi:

- A) wody zużyte na cele bytowe lub gospodarcze;
- B) ciekłe odchody zwierzęce, z wyjątkiem gnojówki i gnojowicy przeznaczonych do rolniczego wykorzystania w sposób i na zasadach określonych w przepisach działu III rozdziału 4 oraz w przepisach ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2024 r., poz. 105);
- C) wody odciekowe ze składowisk odpadów oraz obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, w których są składowane odpady wydobywcze niebezpieczne oraz odpady wydobywcze inne niż niebezpieczne i obojętne, miejsc magazynowania, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, wykorzystane solanki, wody lecznicze i termalne;
- D) wody pochodzące z obiegów chłodzących elektrowni lub elektrociepłowni;
- E) wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych, z wyjątkiem wód wtłaczanych do górotworu, jeżeli rodzaje i ilość substancji zawartych w wodzie wtłaczanej do górotworu są tożsame z rodzajami i ilościami substancji zawartych w pobranej wodzie, z wyłączeniem niezanieczyszczonych wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych;
- F) wody wykorzystane, odprowadzane z obiektów chowu lub hodowli ryb w obiektach przepływowych, charakteryzujących się

107 Dodać należy, że identyczna definicja zamieszczona także została w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

poborem zwrotnym, o ile ilość i rodzaj substancji zawartych w tych wodach przekracza wartości ustalone w warunkach wprowadzania ścieków do wód określonych w pozwoleniu wodnoprawnym;

- G) wody wykorzystane, odprowadzane z obiektów chowu lub hodowli ryb albo innych organizmów wodnych w stawach o wodzie stojącej, o ile produkcja tych ryb lub organizmów rozumiana jako średnioroczny przyrost masy tych ryb albo tych organizmów w poszczególnych latach cyklu produkcyjnego przekracza 1500 kg z 1 ha powierzchni użytkowej stawów rybnych tego obiektu w jednym roku danego cyklu.

Oceniając definicję ścieków zauważyć należy, że daleko odbiega ona od zwięzłej i syntetycznej definicji przyjętej w ustawie – Prawo wodne z 1974 roku. W moim przekonaniu była to definicja idealna: klarowna, zwięzła i pojemna. Określenie istoty ścieków poprzez skutek, jaki mogą one wywołać w środowisku wodnym, dawało gwarancję, że obejmie ona wszystkie możliwe przypadki. W myśl tej definicji ścieki to wprowadzane do wód lub do ziemi substancje i energie, które ze względu na swój skład lub stan mogą zanieczyszczać wody. Do ścieków zaliczono także wody zanieczyszczone wprowadzane do urządzeń kanalizacyjnych (art. 18 ust. 1 pkt 1). W nowym prawie (w ustawie zarówno z 2001, jak i 2017 r.) prawodawca zmienił podejście i zdecydował się na enumerację i kazuistykę. Wyliczenie jest zamknięte, co dowodzi przekonania prawodawcy o posiadaniu pełnej wiedzy o ściekach. Istniała wszakże wersja tej definicji (w ustawie z 2001 r.¹⁰⁸), gdy w treści obecnej lit. a) pojawiło się określenie „w szczególności wody zużyte (...)”. Stanowić ono miało pewną gwarancję domknięcia kręgu potencjalnych przypadków pojawienia się ścieku. Obecna ustawa zrezygnowała z określenia „w szczególności”, co uważam za błędne posunięcie. Potwierdza to przykład kondensatu, który powstaje ze skroplonej wody, odparowywanej w procesie zagęszczania mleka. Nie jest to ściek w ścisłym rozumieniu ustawy, gdyż w całym procesie technologicznym nie ma żadnego poboru wody, zatem nie może być mowy o „wodzie zużytej”. Aby wodę zużyć, trzeba ją najpierw pobrać – wprost ze środowiska, albo z sieci wodociągowej. Skroplina przypomina wodę

108 T.j. z 2012 r., poz. 145.

destylowaną, ale jej odczyn pH wykracza poza normy ustalone w rozporządzeniu ściekowym. Niewielkie zakwaszenie może zatem powodować zanieczyszczenie. Dla uzasadnienia podciągnięcia skropliny pod pojęcie ścieku trzeba by sięgnąć po definicję emisji. W ten sposób można otworzyć definicję ścieków na zabiegi interpretacyjne, które przełamują jej sztywność.

Dodać jeszcze należy, że w kluczowych ustawach (tj. ustawie – Prawo ochrony środowiska, ustawie – Prawo wodne i ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków) znajdują się uzupełniające definicje ścieków bytowych, ścieków komunalnych i ścieków przemysłowych. Ścieki bytowe to ścieki z budynków mieszkalnych, zamieszkania zbiorowego oraz użyteczności publicznej powstające w wyniku ludzkiego metabolizmu lub funkcjonowania gospodarstw domowych oraz ścieki o zbliżonym składzie pochodzące z tych budynków. Ścieki komunalne to ścieki bytowe lub mieszanina ścieków bytowych ze ściekami przemysłowymi albo wodami opadowymi lub roztopowymi, odprowadzane urządzeniami służącymi do realizacji zadań własnych gminy w zakresie kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych. Z kolei ścieki przemysłowe to ścieki niebędące ściekami bytowymi albo wodami opadowymi lub roztopowymi, powstałe w związku z prowadzoną przez zakład działalnością handlową, przemysłową, składową, transportową lub usługową, a także będące ich mieszaniną ze ściekami innego podmiotu, odprowadzane urządzeniami kanalizacyjnymi tego zakładu.

Te definicje mają doniosłe znaczenie praktyczne, gdyż przesądzają, że o prawnym charakterze ścieków komunalnych lub przemysłowych decyduje własność (posiadanie) urządzeń kanalizacyjnych. Jeśli ścieki przemysłowe trafiają do oczyszczalni komunalnej, to powstała z nich mieszanina jest ściekiem komunalnym. Jeśli ścieki komunalne trafiają do oczyszczalni przemysłowej, to tak powstała mieszanina jest kwalifikowana jako ściek przemysłowy. Będzie tak nawet wówczas, gdy oczyszczalnia nazywa się „komunalna” i gmina ma w niej udział, ale faktycznie stanowi fragment układu technologicznego zakładu przemysłowego.

3. Koncepcja łączonego podejścia w ochronie wód¹⁰⁹

Była już mowa o tym, że ochrona wód realizowana jest dwutorowo i wykorzystuje ochronę opartą na zapobieganiu i kontroli emisji zanieczyszczeń (kontrola punktowych i rozproszonych źródeł zanieczyszczeń, charakteryzowanych przy pomocy norm emisji) oraz ochronę ukierunkowaną na jakość wód (kontrola „odbiorników” zanieczyszczeń przy pomocy norm immisji). Aby przezwyciężyć ograniczenia związane z każdą z nich z osobna, w prawie europejskim zdecydowano się połączyć oba podejścia. Przede wszystkim uznano za jednakowo istotne ograniczanie i kontrolę emisji punktowych oraz rozproszonych. Zostało to zaakcentowane w pkt 40 preambuły¹¹⁰ ramowej dyrektywy wodnej oraz w jej art. 10 („Łączone podejście dla źródeł punktowych i rozproszonych”). Istotą wyrażonego w nim obowiązku jest ponadto ustalanie obostrzonych ograniczeń emisji, czy to opartych na najlepszych dostępnych technikach, czy też na najlepszych praktykach środowiskowych, jeśli tego wymaga cel środowiskowy lub norma jakości wód.

Kompleksowe podejście do norm jakości i norm emisji jest koncepcją rozwiązywania problemów przede wszystkim chemicznego zanieczyszczenia środowiska (zresztą nie tylko wód), dzięki której można przezwyciężyć ograniczenia związane z każdym jej elementem składowym z osobna i jednocześnie wykorzystać ich zalety. Gdyby poprzestać na samym określaniu norm jakości, wyrażających uśrednione wielkości rozprzestrzeniających się zanieczyszczeń, to polityka oparta na takim podejściu mogłaby prowadzić do lokalnego pogorszenia stanu środowiska, możliwego do uniknięcia, gdyby tylko wykorzystać istniejące możliwości techniczne ich eliminowania, leżące u podstaw autonomicznych norm dopuszczalnej emisji. W literaturze pojawia się w związku z tym konkluzja, że normy jakości

109 W tym i kolejnych punktach odwołuję się do moich wcześniejszych ustaleń zamieszczonych w opracowaniu: *Problem zanieczyszczenia wód śródlądowych substancjami chemicznymi w świetle prawa europejskiego oraz prawa krajowego - uwagi krytyczne*, „Studia Prawnicze” 2018, nr 4, s. 109 i n.

110 O treści: „W odniesieniu do zapobiegania zanieczyszczeniom i kontroli wspólnotowa polityka wodna powinna być oparta na podejściu łączonym, z zastosowaniem kontroli zanieczyszczeń u źródła poprzez ustanowienie dopuszczalnych wartości emisji oraz środowiskowych norm jakości”.

elementów środowiska koncentrują się na dystrybucji zanieczyszczeń, a normy dopuszczalnej emisji na ich eliminacji. Niewątpliwą zaletą norm jakości środowiska jest ich przydatność do trwałego zabezpieczenia jakości środowiska, natomiast ich wadą – niewielka zdolność sterowania strumieniami zanieczyszczeń¹¹¹.

Powstaje pytanie o kryteria wyznaczania dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń w określonej przestrzeni. Dawniej uwzględniano głównie potrzeby ochrony życia i zdrowia ludzi. Obecnie, dzięki rozwojowi wiedzy, można określać także z dużą precyzją zdolność absorbowania zanieczyszczeń przez określony ekosystem bez szkody dla zachowania jego funkcji, w tym jego możliwości regeneracyjnych. Należy przy tym wyraźnie rozdzielić sferę ustalania faktów, opartą na kryteriach naukowych, od wiązania z nimi prawnych konsekwencji, do czego dochodzi dopiero w procesie tworzenia prawa przez legitymowane podmioty demokratycznego państwa prawnego¹¹².

Zaletą podejścia opartego na autonomicznych dopuszczalnych wartościach emisji jest możliwość progresywnego redukowania zanieczyszczeń przy wykorzystaniu istniejącej wiedzy technicznej. Takie rozwiązanie wydaje się prostsze dla organów administracji publicznej, rozstrzygających o dopuszczalnej emisji w ramach postępowań zmierzających do udzielenia pozwolenia na emisję. Wymaga natomiast istnienia przepisów wykonawczych, ustalających standardy emisyjne. Zróżnicowanie i szczegółowość takich przepisów, w tym stosowanych w nich parametrów, może być znaczna. Podejście takie jest neutralne w kontekście warunków prawnych prowadzenia działalności gospodarczej, której towarzyszy emitowanie zanieczyszczeń, gdyż zakres obowiązków nakładanych w interesie ochrony środowiska jest dla wszystkich podmiotów taki sam i nie ma związku z lokalizacją zakładu.

W tym wariantcie kluczowe jest określenie stopnia progresji stosowanych technik i technologii oczyszczania zanieczyszczeń, które odprowadzane są do środowiska. W rachubę wchodzi zwykle takie stan-

111 Zob. I. Appel, *Emissionsbegrenzung und Umweltqualität*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1995, z. 7, s. 402.

112 Tamże, s. 406.

dardy jak: ogólnie uznane reguły techniki, dostępne techniki, najlepsze dostępne techniki i najlepsze dostępne praktyki środowiskowe (te ostatnie uwzględniają specyfikę emisji rozproszonych).

Słabym punktem norm dopuszczalnej emisji jest nieuwzględnianie ryzyka kumulowania się zanieczyszczeń. Poszczególne emisje z osobna mogą się wydawać mało znaczące, ale ich zsumowanie może w niesprzyjających okolicznościach doprowadzić do przekroczenia progów bezpieczeństwa¹¹³.

Przedstawiony wyżej model zbudowany jest na założeniu, że normy dopuszczalnej emisji mają charakter autonomiczny i oparte są na standardzie technicznym, który poddaje się obiektywnej weryfikacji. Może być również tak, że normy jakości i normy emisji współlistnieją na odmiennej zasadzie: te drugie wynikają z tych pierwszych¹¹⁴. W końcu możliwe jest także jednoczesne stosowanie obu powyższych koncepcji w odniesieniu do wybranych grup substancji¹¹⁵.

Aby wykorzystać potencjał tkwiący w łączonym podejściu, należałoby zapewnić kompatybilność (spójność) parametrów służących do opisu stanu wód oraz parametrów wykorzystywanych w konstrukcji norm dopuszczalnej emisji. Innymi słowy, standardy emisyjne powinny operować takimi samymi wskaźnikami jak normy jakości. Rzeczywistość prawna odbiega jednakże od tego modelowego wzorca, a przyczyny tego tkwią przede wszystkim w złożonych uwarunkowaniach rozwoju regulacji europejskiej, co przekłada się także na stan prawa polskiego.

113 Tamże, s. 403.

114 Takie rozwiązanie obowiązywało w Polsce trzydzieści lat (to jest w latach 1961–1991). Mimo pewnego podobieństwa do koncepcji łączonego podejścia, o jakim mowa w ramowej dyrektywie wodnej, nie oddaje ono jego istoty.

115 Taki model przyjęto w dyrektywie 76/464/EWG w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty: w odniesieniu do substancji niebezpiecznych z wykazu I bezpośrednio określone zostały normy emisji, natomiast dla substancji z wykazu II miały być określone w specjalnych programach ochrony wód, uwzględniających m.in. obowiązujące wówczas dyrektywy.

4. Substancje zanieczyszczające w ustawie – Prawo wodne

Normy jakości wód oraz normy emisji zanieczyszczeń do wód (i do ziemi) spełniają w ochronie wód samodzielne funkcje prawne, chociaż przyczyniają się do osiągnięcia wspólnego celu. I jedno, i drugie wykazują pewne podobieństwo do norm technicznych. Jest ono widoczne w dookreśleniu wymagań przy pomocy parametrów liczbowych. Normy jakości wód oraz normy emisji zanieczyszczeń odnoszą się przede wszystkim do wybranych substancji chemicznych, którym przypisuje się właściwość powodowania zanieczyszczenia wód. Reklamenci podlegają jednak także wprowadzane do wód energie (zwłaszcza ciepło) oraz drobnoustroje chorobotwórcze.

Substancje takie tworzą w prawie europejskim i polskim kilka kategorii, a ich terminologiczne zróżnicowanie, wyrażone przymiotnikowo, oddaje przypisane im funkcje. Współistnienie pokrewnych pojęć pozostaje rezultatem dokonującego się rozwoju prawa europejskiego i ma w założeniu charakter przejściowy.

Biorąc za punkt odniesienia przepisy ustawy – Prawo wodne z 2017 r. wskazać należy przede wszystkim na trzy pojęcia zdefiniowane w art. 16¹¹⁶, to jest na:

A) substancje zanieczyszczające (pkt 58)¹¹⁷;

116 Pojęcie substancji zostało zdefiniowane w ustawie Prawo ochrony środowiska (art. 3 pkt 36).

117 Substancje zanieczyszczające oznaczają substancje mogące spowodować zanieczyszczenie, w szczególności: a) organiczne związki chlorowcowe lub substancje, które mogą tworzyć takie związki w środowisku wodnym, b) związki fosforoorganiczne, c) związki cynoorganiczne, d) substancje lub preparaty, lub produkty ich rozkładu, o udowodnionych właściwościach rakotwórczych lub mutagennych lub właściwościach mogących zakłócać w środowisku wodnym lub przez to środowisko funkcje: reprodukcyjne, steroidogenowe, hormonów tarczycy lub inne funkcje endokrynologiczne, e) trwałe węglowodory oraz trwałe i bioakumulujące się toksyczne substancje organiczne, f) cyjanki, g) metale lub ich związki, h) arsen lub jego związki, i) produkty biobójcze lub środki ochrony roślin, j) substancje w zawiesinie, k) substancje, które przyczyniają się do eutrofizacji rozumianej jako wzbogacanie wód biogenami, w szczególności związkami azotu lub fosforu, powodującymi przyspieszony wzrost glonów oraz wyższych form życia roślinnego, w wyniku którego następują niepożądane zakłócenia biologicznych stosunków w środowisku wodnym oraz pogorszenie jakości tych wód, l) substancje wywierające niekorzystny wpływ na bilans tlenu, których pomiaru można dokonać przy użyciu wskaźników takich jak: pięciodobowe biochemiczne zapotrzebowanie tlenu (BZT5) i chemiczne zapotrzebowanie tlenu.

- B) substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego (pkt 57)¹¹⁸;
- C) substancje priorytetowe (pkt 56)¹¹⁹.

Powyższe wyliczenie nie jest kompletne, jako że w prawie europejskim oraz ustawie (art. 116 pkt 3, art. 118 i 119) mowa jest także o „substancjach szczególnie szkodliwych zawartych na liście obserwacyjnej”. Lista obserwacyjna jest instrumentem pozyskiwania i gromadzenia informacji służących do przyszłej identyfikacji substancji priorytetowych, w szczególności w odniesieniu do nowych substancji zanieczyszczających¹²⁰. Utworzenie takiej listy oraz stosowne uprawnienia wykonawcze powierzono Komisji (zob. pkt 33 preambuły do dyrektywy 2013/39/UE). W przepisach pojawiają się też „inne substancje zanieczyszczające”, to jest inne niż substancje priorytetowe, ale w zasadzie traktowane tożsamo.

Substancje zanieczyszczające to substancje mogące spowodować zanieczyszczenie, w szczególności te ujęte w obszernym wyliczeniu (art. 16 pkt 58 lit. a–k). Więcej uwagi należy poświęcić substancjom szczególnie szkodliwym dla środowiska wodnego. Art. 16 pkt 57 ustawy – Prawo wodne przejmuje definicję z art. 2 pkt 29 ramowej dyrektywy wodnej i zalicza do nich substancje lub grupy substancji, które są toksyczne, trwałe i podatne na bioakumulację, oraz inne substancje lub grupy substancji, których poziom osiąga stan niepokojący. Przypomnieć trzeba, że pojęciem tym posługiwała się także ustawa – Prawo wodne z 2001 r. na użytek transpozycji i wdrożenia dyrektywy 76/464/EWG w sprawie zanieczyszczenia

118 Substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego to takie substancje lub grupy substancji, które są toksyczne, trwałe oraz zdolne do bioakumulacji, a także inne substancje lub grupy substancji, których poziom osiąga stan niepokojący.

119 Substancje priorytetowe oznaczają substancje stanowiące zanieczyszczenie chemiczne wód powierzchniowych oraz zagrożenie, które może spowodować w szczególności ostrą i chroniczną toksyczność dla organizmów wodnych, akumulację zanieczyszczeń w ekosystemie oraz utratę siedlisk i różnorodności biologicznej, jak również zagrożenia dla zdrowia ludzkiego, i których emisje do wód należy stopniowo ograniczać, a w przypadku priorytetowych substancji niebezpiecznych – substancje lub grupy substancji, które są toksyczne, trwałe i podatne na bioakumulację, oraz inne substancje lub grupy substancji, których poziom osiąga stan niepokojący, które stopniowo należy usuwać ze środowiska wodnego w celu ich wyeliminowania.

120 Na pierwszej liście obserwacyjnej znalazły się substancje zanieczyszczające będące pozostałościami farmaceutyków, które dostają się do wód ze ściekami komunalnymi (m.in. diklofenak). Zob. R. Breuer, K. F. Gärditz, *Öffentliches und privates Wasserrecht*, 4. Auflage, C.H. Beck, München 2017, s. 108.

spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty (zwanej dalej dyrektywą 76/464/EW), a następnie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/11/WE z 15 lutego 2006 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty, będącej wersją ujednoliconą dyrektywy 76/464/EWG (zwanej dalej dyrektywą 2006/11/WE). Substancje takie zostały ujęte w formie dwóch wykazów, stanowiących załącznik do dyrektywy¹²¹. Dyrektywa ta, podobnie jak i bliźniacza dyrektywa 80/68/EWG w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniami spowodowanymi przez niektóre substancje niebezpieczne, ze zmianami wprowadzonymi przez dyrektywę 91/692/EWG (zwana dalej dyrektywą 80/68/EWG), nie ustalała jednak żadnych konkretnych parametrów, określających wymagania, jakim powinny odpowiadać ścieki. W tym celu wydane zostały dyrektywy wykonawcze¹²².

Kontroli i ograniczaniu emisji obu grup substancji służyły nieco inne rozwiązania prawne. Celem nadrzędnym dla substancji z wykazu I była

121 Wykaz I objął substancje wybrane na podstawie ich toksyczności, trwałości i bioakumulacji, z wyjątkiem tych, które są biologicznie nieszkodliwe lub ulegają szybkiemu rozkładowi w substancje biologicznie nieszkodliwe. W wykazie tym znalazły się np. związki fosforoorganiczne, rtęć i jej związki, substancje, które mają właściwości rakotwórcze, trwałe oleje mineralne i węglowodory ropopochodne. Wykazem II objęto niektóre substancje należące do wykazu I, dla których wartości dopuszczalne nie zostały jednak określone. Ponadto uwzględniono w nim m.in.: biocydy i ich pochodne, niewystępujące w wykazie I, ponadto cyjanki, fluorki, toksyczne lub trwałe związki organiczne krzemu, nietrwałe oleje mineralne i węglowodory ropopochodne, a także substancje, które mają ujemny wpływ na bilans tlenu (szczególnie amoniak i azotyny),

122 Chodzi o: dyrektywę 82/176/EWG w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów rtęci z przemysłu elektrolizy chlorków metali alkalicznych, ze zmianami wprowadzonymi przez dyrektywę 91/692/EWG, dyrektywę 83/513/EWG w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów kadmu, ze zmianami wprowadzonymi przez dyrektywę 91/162/EWG, dyrektywę 84/156/EWG w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów rtęci z sektorów innych niż przemysł elektrolizy chlorków metali alkalicznych, ze zmianami wprowadzonymi przez dyrektywę 91/692/EWG, dyrektywę 84/491/EWG w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów heksachlorocyklohexanu, dyrektywę 86/280/EWG w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów niektórych substancji niebezpiecznych objętych wykazem załącznika do dyrektywy 76/464/EWG, ze zmianami wprowadzonymi przez dyrektywę 88/347/EWG, 90/415/EWG i 91/692/EWG.

całkowita, choć nie natychmiastowa, eliminacja zanieczyszczenia wód takimi substancjami (a więc docelowa emisja na poziomie „zero”), zaś w przypadku substancji z wykazu II należało dążyć do ich stopniowego ograniczania. W obu przypadkach dokonywanie emisji wymagało uzyskania stosownego pozwolenia, z tym że dla substancji z wykazu I dopuszczalne wartości zanieczyszczeń określone zostały bezpośrednio w dyrektywach wykonawczych, natomiast dla substancji z wykazu II takie dopuszczalne wartości emisji miały być ustalane na podstawie norm jakości wód, przewidzianych w specjalnych programach ochrony wód, uwzględniających obowiązujące wówczas dyrektywy, odnoszące się do jakości wybranych typów wód.

Kontrola i ograniczanie substancji z wykazu I uwzględniały zatem przede wszystkim możliwości techniczne ich eliminowania, a stosowne parametry określające stopień oczyszczenia ścieków miały charakter powszechny. Kontrola substancji z wykazu II była natomiast warunkowana sytuacją lokalną (potrzebami ochronnymi wód odbiornika). Podkreślić należy, że polskie przepisy nie przewidywały stworzenia programów ochrony wód na użytek wdrożenia dyrektywy 76/464/EWG.

Najwyższe dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń, przyjęte z dyrektyw wykonawczych, stanowią obecnie treść tabeli I załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych¹²³, mimo że dyrektywy te zostały z 22 grudnia 2012 r. uchylone. Nie obowiązuje także dyrektywa 76/464/EWG, ani dyrektywa 2006/11/WE, będąca jej wersją ujednoliczoną¹²⁴. Przypis 2 do przywołanego wyżej roz-

123 Dz. U. poz. 1311.

124 Co prawda są autorzy skłonni przyjąć odmienny wniosek. Chodzi o to, że w myśl art. 22 ust. 2 dyrektywy ramowej wymienione w nim dyrektywy miały utracić moc obowiązującą po upływie 13 lat od dnia wejścia dyrektywy ramowej w życie (to jest z dniem 23 grudnia 2013 r.). Rzecz w tym, że dyrektywę 76/464/EWG uchylono wcześniej i zastąpiła ją dyrektywa 2006/11/WE. Kierując się zasadą *lex posteriori* przyjąć by należało, że art. 22 ust. 2 nie obejmuje aktów uchwalonych po wejściu w życie dyrektywy ramowej. Tak: R. Breuer, K.F. *Öffentliches und privates...*, s. 104, choć jest to pogląd odosobniony.

porządzenia zawiera natomiast informację, iż: „Niniejsze rozporządzenie w zakresie swojej regulacji wdraża: 1) dyrektywę Rady 91/271/EWG z 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991, str. 40, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 26); 2) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (wersja przekształcona) (Dz. Urz. WE L 334 z 17.12.2010, str. 17, z późn. zm.)”.

Prowadzi to do wniosku, że standardy emisyjne określone w nieobowiązujących już przepisach europejskich nadal pozostają w krajowym obrocie prawnym, tyle że uległy zmianie ich status prawny¹²⁵.

Występuje pewien problem z definicją substancji priorytetowych. Według art. 2 pkt 30 dyrektywy „substancje priorytetowe” oznaczają substancje określone zgodnie z art. 16 ust. 2 dyrektywy i wymienione są w załączniku X. Wśród tych substancji są „priorytetowe substancje niebezpieczne”, które oznaczają substancje określone zgodnie z art. 16 ust. 3 i 6, dla których winny być podjęte działania zgodnie z art. 16 ust. 1 i 8 dyrektywy ramowej.

Charakteryzując powyższe definicje poprzez pryzmat zasad techniki prawodawczej dostrzega się ich zróżnicowaną konstrukcję. W przypadku substancji priorytetowych oraz substancji szczególnie szkodliwych zastosowano klasyczne definicje równościowe. Występuje w nich wyrażenie składające się z rodzaju (*genus*) i różnicy gatunkowej (*differentia specifica*)¹²⁶. Rzecz w tym, że na ich podstawie trudno dostrzec dzielące je różnice, jako że użyte w nich sformułowania nie eliminują nieostrości. Błędny byłby choćby wniosek, że tylko substancje priorytetowe stanowią zanieczyszczenie chemiczne wód. Nie inaczej jest bowiem z substancjami szczególnie szkodliwymi dla środowiska wodnego.

Najogólniejszy charakter ma definicja substancji zanieczyszczających, która jest klasyczną definicją nierównościową, tzw. zakresową (przez wyli-

125 Na tę okoliczność wskazuje H. Ginzky, twierdząc, że standardy te uległy „renacjonalizacji”. Zob. tenże, *Die Pflicht zur Minderung von Schadstoffeinträgen in Oberflächengewässer*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2009, z. 5, s. 248.

126 Zob. *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, Warszawa 2009, s. 298.

czenie). Jest jednocześnie definicją cząstkową, gdyż nie wylicza „wszystkich podzbiorów odpowiadających zakresowi *definiendum*”. Nie sposób nie zauważyć, że jest ona obarczona błędem logicznym określanym jako *circulus in definiendo*¹²⁷, w jego wersji *idem per idem*. Nie ma w niej też dopowiedzenia, że substancjami zanieczyszczającymi są w szczególności substancje priorytetowe oraz substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego, które miały kluczowe znaczenie do czasu uchwalenia dyrektywy ramowej.

Powyższe definicje polskiej ustawy nie pozwalają, pomimo transpozycyjnej poprawności, aby na ich podstawie sformułować wnioski co do wzajemnych relacji wyjaśnianych pojęć: ani ich relacji zakresowych, ani funkcjonalnych, nawet stosunku ogólności/szczegółowości¹²⁸. Można co najwyżej potwierdzić, że pojęcie substancji zanieczyszczających ma najbardziej ogólny charakter i z tego względu powinno zawierać w sobie dwa kolejne. O tym, że ich zakresy na siebie zachodzą, ale nie pokrywają się w pełni, przekonamy się dopiero, analizując szczegółowe przepisy prawa, przede wszystkim europejskiego. Należy w każdym bądź razie stwierdzić, że powyższy trójpodział nie ma cech podziału w pełni logicznego (nie jest podziałem rozłącznym).

Posługiwanie się takimi nierozłącznymi pojęciami w sposób oczywisty sprawia trudności. Nieuchronnie musiały się one także pojawić przed polskim ustawodawcą. Powstaje w zasadzie retoryczne pytanie, czy nie należało już na etapie prac nad projektem ustawy podjąć próbę ich doprecyzowania, za sprawą którego otrzymalibyśmy bardziej klarowny obraz spełnianych przez nie funkcji. Wydaje się, że na przeszkodzie stanęły dwie okoliczności: zawilość i zmienność regulacji europejskiej oraz presja czasu. W ich następstwie może jednak powstać wrażenie, że rozwiązania polskiej ustawy cechuje regulacyjny rozgardiasz. Podkreślić trzeba raz jeszcze, że taki stan rzeczy oddaje sytuację panującą w prawie europejskim¹²⁹.

127 Tamże, s. 300, 303.

128 Można wszakże twierdzić, że nie to jest ich zasadniczym celem.

129 Zob. J. Rotko, *Ustawa Prawo wodne z 2017 roku w świetle...*, s. 74 i n.

5. Normy jakości wód powierzchniowych

O stanie osiągniętym przez jednolitą część wód powierzchniowych decyduje jej stan (lub potencjał) ekologiczny oraz stan chemiczny. O wyniku przesądza gorszy z tych dwóch stanów. O ile stan chemiczny opiera się na jednorodnych kryteriach, o tyle stan (lub potencjał) ekologiczny jest determinowany przede wszystkim przez elementy biologiczne, ale z uwzględnieniem wpływu elementów fizykochemicznych i hydromorfologicznych. Elementy fizyko-chemiczne także nie są jednorodne, gdyż dzielą się na ogólne (w tej grupie są m.in.: sole, temperatura, warunki tlenowe) i specyficzne. Z tego powodu obecność w wodzie powierzchniowej zanieczyszczeń chemicznych uwzględniana jest dwójako: dla pewnych substancji tylko pośrednio, poprzez ich wpływ na stan komponentów biologicznych, a dla innych bezpośrednio, z wykorzystaniem odpowiednich parametrów¹³⁰.

Na poziomie europejskim jednolite normy jakości wód powierzchniowych istnieją tylko dla wybranych substancji chemicznych z tej drugiej grupy, przede wszystkim dla substancji priorytetowych. Normy dla pozostałych powinny określić samodzielnie państwa członkowskie¹³¹.

Jednolite normy jakości dla wód powierzchniowych określone zostały w przepisach dyrektywy PE i Rady 2008/105/WE z 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniającej dyrektywę 2000/60/WE (zwaną dalej dyrektywą 2008/105/WE). Uwzględniały one wyjściowo 33 substancje lub grupy substancji priorytetowych oraz osiem innych substancji zanieczyszczających, dla których środowiskowe normy jakości uznano za identyczne z tymi ustanowionymi w prawodawstwie obowiązującym przed 13 stycznia 2009 r.¹³².

130 Wyrażono pogląd, że jest to konstrukcja błędna, stwarzająca niepotrzebne zamieszanie. Zob. H. Ginzky, *Die Pflicht zur Minderung...*, s. 243.

131 Tamże, s. 244.

132 Chodzi o osiem substancji zanieczyszczających, objętych zakresem dyrektywy Rady 86/280/EWG z 12 czerwca 1986 r. w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów niektórych substancji niebezpiecznych zawartych w wykazie I załącznika do dyrektywy 76/464/EWG. Zob. pkt 11 preambuły do dyrektywy 2008/105/WE.

Kolejne substancje dołączone zostały do wykazu substancji priorytetowych przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/39/UE z 12 sierpnia 2013 r. zmieniającej dyrektywę 2000/60/WE i 2008/105/WE w zakresie substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej (zwaną dalej dyrektywą 2013/39/UE).

Ustalone w dyrektywie 2008/105/WE normy odnoszą się zasadniczo do wód, niemniej dyrektywa dostrzega, że w pewnych sytuacjach celowe jest ustanowienie środowiskowych norm jakości dla fauny i flory. Dzięki nim można zapewnić ochronę przed skutkami pośrednimi heksachlorobenzenu, heksachlorobutadienu i rtęci oraz zatruciem wtórnym tymi substancjami. Dyrektywa daje jednakże państwom członkowskim możliwość wyboru pomiędzy monitorowaniem i stosowaniem wspomnianych środowiskowych norm jakości dla fauny i flory a ustanowieniem bardziej rygorystycznych, zapewniających taki sam poziom ochrony środowiskowych norm jakości dla wód powierzchniowych (pkt 15 preambuły). Ponadto państwa członkowskie uzyskały możliwość alternatywnego ustalenia środowiskowych norm jakości wyłącznie dla osadów lub fauny i flory na szczeblu krajowym i stosowania ich zamiast środowiskowych norm jakości dla wód (pkt 16).

Transpozycji tej dyrektywy do prawa polskiego dokonano, przyjmując 22 października 2014 r. rozporządzenie MŚ w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych¹³³. Obecnie jest to materia niezwykle obszernego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych¹³⁴, które liczy 264 stron; w zdecydowanej większości są to załączniki (259 stron). Określa ono definicje, sposoby klasyfikacji wód oraz środowiskowe normy jakości, uwzględniające także kolejne substancje dołączone do wykazu substancji priorytetowych przepisami dyrektywy 2013/39/UE.

Uzupełnianie listy substancji priorytetowych oraz określanie kolejnych środowiskowych norm jakości wpływa na zmienność ram czasowych

133 Dz. U., poz. 1482.

134 Dz. U. z 2021 r., poz. 1475.

dla ich osiągnięcia (wynika to z art. 16 ust. 8 dyrektywy ramowej). W polskiej ustawie zagadnienie to unormowane zostało w rozdziale 2. działu XIII, tj. w przepisach przejściowych, dostosowujących i końcowych. Takie umiejscowienie tych przepisów nie jest wolne od wątpliwości. Nie wydaje się, aby były to przepisy przejściowe lub dostosowujące w tradycyjnym znaczeniu. Prawodawcy z innych krajów Unii Europejskiej (dla przykładu z Niemiec) nie mają obaw przed określaniem terminów na osiągnięcie celów środowiskowych w przepisach merytorycznych.

Dla substancji priorytetowych określonych w art. 560 ust. 3 ustawy dobry stan chemiczny wód powierzchniowych powinien zostać osiągnięty do 22 grudnia 2021 r., natomiast dla substancji, o których mowa w jego ust. 1 w terminie do 22 grudnia 2027 roku.

Dla pozostałych substancji priorytetowych określenie stanu chemicznego wód powierzchniowych powinno być opierać się przed końcem 2015 r. wyłącznie na substancjach i środowiskowych normach jakości określonych w dyrektywie 2008/105/WE w wersji obowiązującej na 13 stycznia 2009 r. (chyba że wspomniane środowiskowe normy jakości były bardziej rygorystyczne niż środowiskowe normy jakości zmienione na mocy dyrektywy 2013/39/UE, w którym to przypadku zastosowanie miały te drugie).

6. Normy jakości wód podziemnych

Mniej rozbudowana jest regulacja europejska odnosząca się do jakości wód podziemnych. Dotyczy to zarówno ramowej dyrektywy wodnej, jak i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/118/WE z 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu (zwanej dalej dyrektywą 2006/118/WE). Kluczowe dla zwalczania zanieczyszczenia wód powierzchniowych pojęcie substancji priorytetowych w ogóle się nie pojawia w odniesieniu do wód podziemnych. W dyrektywach (ramowej oraz 2006/118/WE) mowa jest ogólnie o substancjach zanieczyszczających.

Nadrzędnym celem dyrektywy 2006/118/WE jest zapewnienie osiągnięcia dobrego stanu jednolitych części wód podziemnych, który

opisywany jest przez dwa komponenty: „dobry stan ilościowy” i „dobry stan chemiczny”.

„Dobry stan chemiczny” oznacza taki stan jednolitej części wód podziemnych, że:

- A) nie stwierdza się intruzji soli ani innych;
- B) nie są naruszone normy jakości ustalone na podstawie innych przepisów, stosownie do art. 17 dyrektywy ramowej;
- C) inne wody powierzchniowe lub ekosystemy lądowe zależne od wód podziemnych nie są obciążone.

Obowiązujące normy jakości zostały ustalone tylko dla azotu (norma wynosi 50 mg/l) i pestycydów (0,1 µg/l), które są rozumiane jako pojęcie nadrzędne obejmujące środki ochrony roślin i biocydy.

Dla pozostałych 7 substancji zanieczyszczających, mających charakter antropogeniczny, państwa członkowskie powinny (stosownie do art. 4 i załącznika nr II) samodzielnie określić wartości progowe. Chodzi o: arsen, kadm, ołów, rtęć, jony amonowe, chlorkowe i siarczanowe, trichloroetan i tetrachloroetan oraz parametr określany jako przewodność. Parametry te, mimo odrębnej nazwy rodzajowej, nie różnią się od strony prawnej od norm jakości. Mogą zostać ustanowione także dla innych substancji, o ile przyczyniają się one do zakwalifikowania wody podziemnej do kategorii „zagrożonych”. Wartości progowe¹³⁵ (graniczne) mogą obowiązywać dla całego kraju, obszaru dorzecza lub dla jednolitej części wód podziemnych. Uważa się, że może to zagrozić pewności prawa oraz wpływać na konkurencyjność gospodarek. Dlatego nałożono na państwa członkowskie obowiązki informacyjne, aby Komisja mogła kontrolować sposób wdrażania przepisów dyrektywy. Kryteria ustalania wartości granicznych określa część A załącznika nr II dyrektywy.

Samo ustalenie norm jakości wód podziemnych nie jest wystarczające dla zapewnienia ich ochrony, gdyż procesy prowadzące do przekroczenia norm jakości zachodzą bardzo powoli i trudno na nie wpłynąć. Dlatego wprowadzono w art. 17 ust. 2 lit. b) dyrektywy ramowej instrument „ustala-

135 W myśl § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 października 2019 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu jednolitych części wód podziemnych: „Wartościami progowymi są wartości graniczne elementów fizykochemicznych określone w załączniku do rozporządzenia dla III klasy jakości wód podziemnych”.

nia trendu” oraz „zmiany trendu”. W art. 5 ust. 1 dyrektywy 2006/118/WE ograniczono jednak znaczenie tego przepisu, gdyż przesądzono, że państwa członkowskie identyfikują wszelkie znaczące i utrzymujące się trendy wzrostowe stężenia zanieczyszczeń, grup zanieczyszczeń lub wskaźników zanieczyszczeń, ale tylko wtedy, gdy występują w obrębie jednolitych części wód podziemnych lub grup takich części, które zostały uznane za zagrożone. Państwa członkowskie definiują początkowy punkt odwrócenia takich trendów jako określony odsetek wartości wyznaczających normy jakości wód podziemnych. Z reguły chodzi o 75%. Tak więc dla azotu obowiązek podjęcia działań dla odwrócenia trendu zostanie związany z wartością 37,5 mg/l¹³⁶.

W celu przeniesienia tej dyrektywy do prawa krajowego wydane zostało w 23 lipca 2008 r. rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu wód podziemnych¹³⁷, zastąpione przez rozporządzenie Ministra Środowiska z 21 grudnia 2015 r. o identycznym tytule¹³⁸, a następnie rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 11 października 2019 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu jednolitych części wód podziemnych¹³⁹.

7. Normy dozwolonej emisji zanieczyszczeń do wód

Pierwsze projekty leżące u podstaw ramowej dyrektywy wodnej akcentowały potrzeby ochrony ekologicznej jakości wód, kosztem ujednoczonych standardów emisyjnych. Propozycje te zostały skrytykowane zwłaszcza przez stronę niemiecką, która stała na stanowisku, że przesłanką skuteczności ochrony wód powinno być stosowanie jednolitych norm dopuszczalnej emisji, niezależnych od jakości wód odbiornika i uwzględniających zasadę przezorności. Odpowiedzią na tę krytykę stała się pierwsza poprawka do projektu Komisji, opublikowana 26 listopada 1997 r., która zawierała m.in. konkretyzację idei tzw. łączonego podejścia a także akcentowała po-

136 Zob. H. Ginzky, *Die Pflicht zur Minderung...*, s. 241.

137 Dz. U. Nr 143, poz. 896.

138 Dz. U. z 2016 r., poz. 85.

139 Dz. U., poz. 2148.

trzebę zwalczania emisji substancji priorytetowych¹⁴⁰. Na tych elementach opiera się też współczesna europejska konstrukcja kontroli i ograniczania zanieczyszczeń wprowadzanych do wód w wyniku ludzkiej działalności.

Nie da się zaprzeczyć, że istniejący przed 2000 r. system prawnej kontroli i ograniczania emisji do wód, oparty zwłaszcza na dyrektywie 76/464/EWG oraz wydanych na jej podstawie dyrektywach wykonawczych, nie spełnił pokładanych w nim nadziei. Krytyczne uwagi wzbudzał zwłaszcza wąski zakres parametrów ustalonych na ich podstawie. Szczegółowe standardy emisyjne zawarte zostały w pięciu dyrektywach wykonawczych, a ich celem nie była kontrola wszelkich emisji przemysłowych, ale tylko tych zawierających substancje niebezpieczne, ujęte w dwóch wykazach dyrektywy 76/464/EWG. Mimo że Komisja sporządziła w 1982 r. listę substancji, dla których docelowo powinny zostać skonkretyzowane normy emisji (najpierw objęła ona 129 a następnie 132 substancje), to praktycznie niewiele z tego wyniknęło. Dyrektywy wykonawcze objęły swoimi przepisami tylko 17 spośród nich.

Według jednej z koncepcji powstały deficyt miał zostać usunięty za sprawą przepisów dyrektywy 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zarządzania i zapobiegania zanieczyszczeniom (zwanej dalej dyrektywą 96/61/WE), ale i to nie zostało zrealizowane. Po pierwsze, dotyczyła ona tylko największych instalacji, pozostawiając poza zakresem regulacji znaczną liczbę mniejszych podmiotów, które korzystając ze środowiska, wprowadzały ścieki. Po drugie, Rada powinna była ustalić na wniosek Komisji stosowne normy emisji na użytek tych instalacji dopiero wtedy, gdyby okazało się to konieczne w skali ówczesnej Wspólnoty (a więc zgodnie z zasadą subsydiarności). Do tego czasu należało stosować przepisy dotychczasowe (czyli w zakresie ochrony wód wspomniane już dyrektywy wykonawcze do dyrektywy 76/464/EWG). Po trzecie, jeśli z instalacji emitowane były w znacznych ilościach substancje umieszczone na liście w załączniku III do dyrektywy, to właściwy organ musiał wprawdzie ustalić dozwolone normy emisji, ale mógł też przyjąć inne ekwiwalentne parametry lub środki techniczne ograniczające emisje.

140 Zob. J. Rotko, *Ramowa dyrektywa wodna...*, s. 94 i n.

Wszystko to doprowadziło w efekcie do osłabienia koncepcji ochrony wód poprzez jednolite normy emisji¹⁴¹. Nie dziwi więc, że nadzieje na przełamanie tego impasu powiązano z ramową dyrektywą wodną, mimo początkowej koncentracji uwagi na normach jakości wód. W jej przepisach wskazuje się wyraźnie na potrzeby ograniczania emisji wybranych substancji chemicznych. Przyjęte rozwiązania są mocno rozbudowane, często wariantowe, co stwarza w rezultacie problemy interpretacyjne oraz realizacyjne. Kluczowe dla koncepcji ochrony wód, uwzględniającej ograniczanie emisji, są następujące rozwiązania dyrektywy ramowej.

Po pierwsze, aspekt ograniczania emisji współtworzy fundamentalne cele środowiskowe, na co wskazuje zwłaszcza art. 4 ust. 1 lit a) nr iv dyrektywy. Zgodnie z nim „Państwa Członkowskie wdrażają konieczne środki zgodnie z art. 16 ust. 1 i 8 w celu stopniowego redukcji zanieczyszczenia substancjami priorytetowymi i zaprzestania lub stopniowego eliminowania emisji, zrzutów i strat niebezpiecznych substancji priorytetowych”¹⁴². Na plan pierwszy wysuwa się zatem zwalczanie zagrożeń dla wód powierzchniowych powodowanych przez substancje priorytetowe.

Po drugie, wzmocnieniem koncepcji kontroli i ograniczania emisji jest omówiona już wcześniej zasada łączonego podejścia, przewidziana w art. 10 dyrektywy ramowej.

Po trzecie, obowiązki państw członkowskich związane z ograniczaniem emisji określa art. 10 ust. 2 dyrektywy ramowej i wskazuje na użyteczne narzędzia realizacyjne. Należą do nich: najlepsze dostępne techniki, odpowiednie dopuszczalne wartości emisji i najlepsze praktyki środowiskowe (w odniesieniu do emisji rozproszonych). Jednocześnie artykuł ten wymienia zarówno już istniejące, jak i planowane dyrektywy, które powinny (były) zostać zintegrowane z systemem dyrektywy ramowej do 22 grudnia 2012 roku. W tej grupie wskazano m.in. na dyrektywę 91/271/EWG

141 R. Breuer, *Öffentliches und privates Wasserrecht*, 3. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2004, s. 47, 55.

142 Pojęcie emisji, zrzutów i strat niebezpiecznych substancji priorytetowych nie zostało w dyrektywie zdefiniowane. Zdaniem H. Ginzky’ego zwrot ten obejmuje wszystkie możliwe warianty wprowadzania zanieczyszczeń. „Zrzuty” oznaczają przypadki celowego działania, „emisje” przypadki niechciane, ale dające się kontrolować, natomiast „straty niebezpiecznych substancji priorytetowych” przypadki niechciane i niepoddające się kontroli. Zob. H. Ginzky, *Die Pflicht zur Minderung...*, s. 246.

z 21 maja 1991 r. w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych, dyrektywę 91/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. w sprawie ochrony wód przed azotem pochodzenia rolniczego, ale także na dyrektywy wykonawcze do dyrektywy 76/464/EWG¹⁴³, które mocą art. 11 dyrektywy 2008/105/WE zostały z 22 grudnia 2012 r. uchylone.

Po czwarte, konkretyzacji powyższych celów służyć mają „strategie”, eksponowane w nadtytule art. 16 dyrektywy ramowej. Pojęcie to pojawia się także w treści artykułu, ale tylko raz – w ust. 9, w myśl którego Komisja może także przygotować „strategie” przeciwdziałania zanieczyszczeniu wód przez inne zanieczyszczenia lub grupy zanieczyszczeń, w tym wszelkie zanieczyszczenia będące skutkiem wypadków.

Zwraca uwagę wskazówka sformułowana w art. 16 ust. 1 dyrektywy ramowej. Przewiduje ona dwutorowe działanie w stosunku do substancji priorytetowych: zasadą podstawową jest ich stopniowe ograniczanie, ale powinność ta ulega wzmocnieniu w odniesieniu do substancji priorytetowych niebezpiecznych, wobec których podejmowane być mają środki zmierzające do „zaprzestania lub stopniowego wyeliminowania zrzutów, emisji i strat”. W tym celu Komisja powinna przedłożyć w ciągu dwóch lat od włączenia danej substancji do wykazu substancji priorytetowych stosowne propozycje, obejmujące co najmniej ograniczanie emisji ze źródeł punktowych i środowiskowe normy jakości. Pierwsza lista takich substancji pochodzi z 20 listopada 2001 r., niemniej pierwszy stosowny projekt powstał dopiero w lipcu 2006 r., otwierając drogę do uchwalenia dyrektywy 2008/105/WE w 16 grudnia 2008 roku.

Dodać w końcu należy, że zgodnie z art. 16 ust. 6 w projektowanych działaniach odnoszących się do substancji priorytetowych niebezpiecznych powinien zostać także określony plan czasowy, zakładający ich całkowitą eliminację w nieprzekraczalnym terminie 20 lat, liczonym od dnia przyjęcia tych propozycji przez Parlament Europejski i Radę (tzw. *phasing-out*).

Była już mowa o dyrektywie 2008/105/WE w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej. Określono w niej tylko

143 Chodzi o: dyrektywę Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG.

normy jakości wód powierzchniowych. Nie zawiera ona natomiast żadnych ustaleń co do środków ograniczania emisji, ani co do przedsięwzięć służących osiągnięciu całkowitej eliminacji substancji priorytetowych niebezpiecznych w terminie 20 lat.

Wyjaśnienia takiego stanu rzeczy znaleźć można w uzasadnieniu projektu dyrektywy, dołączonym do niego *Impact Assessment* a także w pkt 7 preambuły dyrektywy 2008/105/WE¹⁴⁴. Wskazuje się w nim, że „Od 2000 r. przyjęto wiele aktów prawnych Wspólnoty będących środkami kontroli emisji zgodnie z art. 16 dyrektywy 2000/60/WE w odniesieniu do poszczególnych substancji priorytetowych. Ponadto wiele środków ochrony środowiska wchodzi w zakres innych obowiązujących przepisów Wspólnoty. W związku z tym priorytetowe znaczenie należy nadać wdrożeniu i przeglądowi obowiązujących aktów prawnych, a nie ustanawianiu nowych środków kontroli”.

Poza tym w art. 5 dyrektywy 2008/105/WE mowa jest o tym, że po analizie wykazów emisji, zrzutów i strat, przygotowywanych przez państwa członkowskie Komisja dokona oceny, czy wartości emisji, zrzutów i strat podane w wykazie zbliżają się do wartości zgodnych z celami dotyczącymi redukcji lub zaprzestania emisji, zrzutów i strat określonymi w art. 4 ust. 1 lit.a) pkt (iv) dyrektywy 2000/60/WE. Dopiero na tej podstawie Komisja rozstrzygnie o potrzebie wprowadzenia zmian w obowiązujących aktach prawnych i zadecyduje o wprowadzeniu dodatkowych środków, obejmujących także ograniczanie i kontrolę emisji.

Podobne sformułowania znaleźć także można w preambule dyrektywy 2013/39/UE. W pkt 11 wskazuje się na potrzebę poprawy koordynacji między dyrektywą 2000/60/WE, rozporządzeniem (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów oraz odpowiednim prawodawstwem sektorowym „w celu wykorzystania potencjalnych synergii”, wspierających wdrażanie dyrektywy 2000/60/WE. Podkreśla się także możliwość stopniowego ograniczania zanieczyszczenia substancjami priorytetowymi oraz zaprzestania lub stopniowego wyelimi-

144 Zob. H. Ginzky, *Die Pflicht zur Minderung...*, s. 247.

nowania zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych, „w sposób najbardziej opłacalny” za pomocą unijnych środków kontroli u źródła, odnoszących się do poszczególnych substancji¹⁴⁵.

Motywy te opatrzone w literaturze krytycznymi komentarzami. W szczególności H. Ginzky zauważa, że rezygnacja z europejskich norm emisji narusza art. 16 ust. 6 i 8 dyrektywy ramowej. Nawet jeśli dyrektywa nie przewiduje określania takich standardów emisyjnych dla wszystkich substancji priorytetowych, to powinny zostać ustanowione przynajmniej dla najważniejszych sektorów działalności. Z drugiej strony autor ten zdaje się krytycznie oceniać także fakt „renacjonalizacji” standardów emisyjnych, przejętych do systemów państw członkowskich z dyrektyw wykonawczych do dyrektywy 76/464/EWG, mimo że z art. 16 ust. 6 i 8 dyrektywy ramowej wynika, że w sytuacji braku porozumienia na poziomie Unii stosowne aktywności prawodawcze powinny podjąć państwa członkowskie¹⁴⁶.

Wcześniej wspomniano już o krytycznej ocenie prawa europejskiego odnoszącego się do ochrony wód. Stan prawodawstwa przed 2000 r. przyrównywano w literaturze niemieckiej do wielobarwnej tkaniny, zszytej z różnych kawałków¹⁴⁷. W istocie cytowani autorzy odnoszą te cierpkie uwagi również do współczesnej regulacji. Zauważają, że ramowa dyrektywa wodna tworzy przede wszystkim formalne ramy dla dyrektyw wykonawczych o specjalistycznym charakterze, a ich zróżnicowane zakresy przedmiotowe podtrzymują aktualność dawnych problemów. Chodzi zwłaszcza o fragmentyzację unormowań, wskutek czego stan prawny jest obecnie tak samo mało przejrzysty i rozproszony, jak wcześniej¹⁴⁸.

145 Ze wskazaniem na rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 528/2012 z 22.05.2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych, dyrektywę 2001/82/WE PE i Rady z 6.11.2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do weterynaryjnych produktów leczniczych, dyrektywę 2001/83/WE PE i Rady z 6.11.2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz dyrektywę PE i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola).

146 Zob. H. Ginzky, *Die Pflicht zur Minderung...*, s. 248. Ten fragment rozważań wydaje się nieco niejasny. Być może pogląd autora należy rozumieć tak, że zaniechania prawodawcy europejskiego zostały niejako usprawiedliwione „zadowoleniem” państw członkowskich z dotychczasowych przepisów.

147 Zob. R. Breuer, *Öffentliches und privates...*, s. 46 i n.

148 Zob. R. Breuer, K. F. Gärditz, *Öffentliches und privates...*, s. 71. W innym miejscu (s. 104) autorzy ci mówią o „systemowej abstynencji” europejskiego prawa wodnego.

8. Problem zakazu wprowadzania do wód substancji priorytetowych

Pokłosiem przedstawionych wcześniej zawłościami stanu prawa europejskiego są m.in. wątpliwości związane z przyjętym w polskiej ustawie sposobem ustalania zakazów odnoszących się do niektórych kategorii ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi¹⁴⁹. Chodzi konkretnie o art. 78 pkt 1 lit. b, umiejscowiony w rozdziale 2 „Zasady ochrony wód”, w którym ustalono regułę, iż ścieki nie mogą zawierać „substancji priorytetowych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 114”. Przepis ten wzorowany jest na dawnym art. 41 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., z jedną istotną różnicą: w miejsce czterech wskazanych tam wcześniej substancji, znanych jako DDT, PCB, PCT, HCH¹⁵⁰, wstawiono teraz całą klasę substancji priorytetowych. Zauważmy, że wytyczne dla prawodawcy ministerialnego, związane z określaniem najwyższych dopuszczalnych wartości substancji zanieczyszczających w ściekach, sformułowane zostały w obecnej ustawie w art. 99, który traktuje o substancjach szczególnie szkodliwych, ale w ogóle nie wspomina o substancjach priorytetowych. Można by twierdzić, iż jest to zasadne, albowiem substancje priorytetowe objęte zostały zakazem ich wprowadzania, zatem określanie dla nich norm dozwolonej emisji jest bezcelowe. Wniosek jest poprawny tylko z pozoru. Problem tkwi w tym, że na listach substancji priorytetowych i substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego pojawiają się te same substancje. Przykładem może być rtęć. Tak więc art. 78 pkt 1 lit. b zabrania wprowadzania ścieków zawierających rtęć, jako że jest to substancja priorytetowa¹⁵¹. Z drugiej strony ścieki ją zawierające mogą być jednakże wprowadzane, albowiem rtęć jest jednocześnie substancją szczególnie

149 Zob. J. Rotko, *Problem zanieczyszczenia wód...*, s. 130.

150 To unormowanie należy widzieć przez pryzmat przepisów określających substancje, których produkcja, stosowanie i wprowadzanie do obrotu, jest w Polsce zabronione. Zob. komentarz M. Górskiego do art. 160, [w:] M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 667 i n.

151 Co potwierdza rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych (Dz. U., poz. 528) - załącznik do rozporządzenia l. p. 21 „Rtęć i jej związki”.

szkodliwą dla środowiska wodnego z wykazu I¹⁵². Prawdą jest, że jest to substancja powodująca zanieczyszczenie, które powinno być eliminowane, ale jest to cel dalekosiężny. Co więcej, nawet w przypadku substancji priorytetowych niebezpiecznych, należy – w myśl prawa europejskiego – dążyć do ich całkowitego wyeliminowania, ale dopiero po upływie dwudziestu lat, liczonych od dnia przyjęcia stosownych propozycji przez Parlament Europejski i Radę (tzw. *phasing-out*), co wynika z art. 16 ust. 6 ramowej dyrektywy wodnej. Propozycje takie nie zostały jeszcze przedłożone¹⁵³.

Przepisy europejskie nie wymagają zatem takiego rygoryzmu jak polska ustawa w art. 78 pkt 1 lit. b¹⁵⁴. Co więcej, ustalenie tak surowej reguły może się okazać zabójcze dla polskiego przemysłu, albowiem jej egzekwowanie doprowadzić musi do natychmiastowego unieruchomienia, m.in., wszystkich konwencjonalnych elektrowni węglowych, jako że w ściekach odprowadzanych z instalacji do spalania węgla znajduje się rtęć, będąca na liście substancji priorytetowych.

Z drugiej strony taka surowość wydaje się jednak pozostawać bez konsekwencji w odniesieniu do istotnej grupy substancji¹⁵⁵, gdyż inne unormowania ustawy pozwalają warunkowo wprowadzanie ścieków zawierających te substancje priorytetowe, które są jednocześnie substancjami szczególnie szkodliwymi dla środowiska wodnego. Ustawową przesłanką legalizującą odprowadzanie takich ścieków, zawierających choćby przykładową rtęć, jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego pod warunkiem dochowania normy dozwolonej emisji, określonej w przepisach rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej

152 Zob. rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych (Dz. U., poz. 1311), załącznik nr 1 wykaz I pkt 5 „Rtęć i jej związki”.

153 Zob. szerzej J. Rotko, *Problem zanieczyszczenia...*, s. 126 i n.; także: J. Rotko, *Przyszłość konwencjonalnych elektrowni węglowych w świetle międzynarodowego i europejskiego prawa ochrony środowiska*, „Krytyka Prawa” 2019, t. 11, nr 4, s. 318 i tam cyt. literatura.

154 Gdyby zastosować ten zakaz, należałoby unieruchomić wszystkie polskie elektrownie węglowe, gdyż w ściekach odprowadzanych z instalacji do spalania węgla zawsze obecna jest rtęć.

155 Dla przykładu chodzi także o kadm i jego związki, heksachlorobenzen, heksachlorocykloheksan, pentachlorofenol.

z 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych¹⁵⁶. Normy dla rtęci, w sumie jest ich kilka, zróżnicowanych według kryterium rodzaju prowadzonej działalności, określa załącznik nr 4, tab. 1, l.p.1.

Powstaje pytanie, czy jest to przypadek niespójności ustawowych norm, czy też kryje się za tym świadomy zamiar prawodawcy, rodzaj legislacyjnego prowizorium w oczekiwaniu na zdecydowane rozstrzygnięcia Komisji Europejskiej? Za taką interpretacją może bowiem przemawiać historia zmagania o sposób realizacji programu eliminowania substancji priorytetowych niebezpiecznych. Przypomnieć należy, że chociaż pierwsza lista takich substancji pochodzi już z listopada 2001 r., to pierwszy stosowny projekt powstał dopiero w lipcu 2006 r., co otworzyło drogę do uchwalenia 16 grudnia 2008 r. dyrektywy 2008/105/WE w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej. Rzecz w tym, że określono w niej tylko normy jakości wód powierzchniowych, natomiast nie zawiera ona żadnych ustaleń co do środków ograniczania emisji, ani co do przedsięwzięć służących osiągnięciu całkowitej eliminacji substancji priorytetowych niebezpiecznych w terminie 20 lat.

Można się zatem spierać o interpretację tego stanu rzeczy:

- A) czy mamy do czynienia ze świadomym wyborem prawodawcy europejskiego ograniczenia roli substancji priorytetowych do norm wskaźnikowych jakości, czy też z zaniedbaniem dokończenia unormowań?
- B) czy w przypadku zaniechania (niezależnie od tego czego, czy jest ono świadome i celowe, czy też raczej przejawem politycznej niemożności) obowiązek stworzenia właściwych przepisów prawnych nie przechodzi na państwa członkowskie?

Argumenty negujące tezę o nieudolności dostrzegane są w wypowiedziach Komisji Europejskiej, obecnych choćby w uzasadnieniu projektu dyrektywy 2008/105/WE, o czym już wspominałem. Dowodzą one bowiem jednoznacznie braku politycznej woli ustalenia na pozio-

156 Dz. U., poz. 1311.

mie europejskim absolutnego zakazu wprowadzania rtęci w ściekach przemysłowych¹⁵⁷. Nowszym potwierdzeniem takiej interpretacji są dopuszczalne poziomy emisji powiązane z BAT, określone dla rtęci na poziomie 0,2–3 µg/l, przewidziane w decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2017/1442 z 31 lipca 2017 r. ustanawiającej konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do dużych obiektów energetycznego spalania, zgodnie z dyrektywą PE i Rady 2010/75/UE¹⁵⁸. Chodzi konkretnie o BAT 15, tabelę I¹⁵⁹.

W każdym bądź razie, nawet jeśli potwierdzimy, że występuje w ustawie zawilość interpretacyjna, mogąca wyglądać na sprzeczność, to nie jest to sprzeczność klasyczna, czyli kolizja normy wyrażającej nakaz i normy formułującej zakaz, lecz konflikt sztywnego zakazu, płynącego z art. 78 pkt 1 lit. b, z warunkowym dozwoleń (norma wyprowadzona z art. 389 pkt 1¹⁶⁰, w związku z art. 35 ust. 3 pkt 5¹⁶¹, potwierdzona przez art. 392¹⁶² ustawy – Prawo wodne, uzupełniona merytorycznie przez § 4 ust. 6 rozporządzenia z 12 lipca 2019 r.¹⁶³).

Być może warto by rozważyć przywrócenie unormowań zamieszczonych w art. 41 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., to jest objęcie bezwzględny zakazem wprowadzania do wód w ściekach tylko czterech substancji (znanych jako DDT, PCB, PCT, HCH), w miejsce całej klasy substancji priorytetowych.

157 W. Durner, N. Trillmich, *Ausstieg aus der Koblennutzung kraft europäischen Wasserrechts?*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2011, 9, s. 523 i n.

158 Dz. Urz. UE L 212, s. 26.

159 Zob. J. Rotko, *Przyszłość konwencjonalnych elektrowni...*, s. 318.

160 „Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pozwolenie wodnoprawne jest wymagane na: 1) usługi wodne”.

161 „Usługi wodne obejmują: (...) 5) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, obejmujące także wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych”.

162 „Pozwolenia wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi albo do urządzeń kanalizacyjnych są wydawane z uwzględnieniem przepisów rozdziałów 1–4 w dziale IV tytułu III ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska”.

163 O treści: „Ścieki przemysłowe wprowadzane do wód nie powinny zawierać substancji zanieczyszczających w ilościach przekraczających najwyższe dopuszczalne wartości dla ścieków przemysłowych, określone w załączniku nr 4 do rozporządzenia”.

REGULACJA WÓD JAKO (NIEDOCENIANY) PROBLEM PRAWNY

1. Wprowadzenie

Na wstępie krótkie wyjaśnienie przyjętego tytułu rozdziału. Pojęcie „regulacja” jest wieloznaczne i w języku potocznym oznacza, m.in., rezultaty aktywności prawodawczej, a także legislację i prawo w ogólności. Tutaj pojawia się w rozumieniu technicznym (inżynierskim) na oznaczenie ingerencji w koryto wody, podejmowanej dla osiągnięcia określonych korzyści gospodarczych, społecznych lub przyrodniczych. Podkreślić należy, że tak rozumiana regulacja jest utrwalonym terminem polskiego języka prawnego co najmniej od 1922 roku.

Początkowo głównym motywem prac regulacyjnych było polepszenie spławności i żeglowności cieków, ale także wytwarzanie energii z wody spiętrzonej (młyny, elektrownie wodne). W przypadku celów społecznych chodziło zwłaszcza o ochronę ludności przed powodzią. Ujarmione rzeki dawały jednocześnie wyraz ludzkiemu panowaniu nad przyrodą, potwierdzały wiedzę, zdolności i umiejętności człowieka. Śmiałość takich poczynań stawała się nierzadko pożywką dla szlachetnych idei przeobrażania świata w imię nowoczesności i postępu¹⁶⁴. W Polsce przykładem takiego podejścia może być wizja „szklanych domów” z powieści S. Żeromskiego *Przedwiośnie*, opublikowanej w Warszawie w 1925 roku. W mirażach bohaterów Wisła zostaje ujęta w szklane łożysko, ścieśniające rozległą i rozlewną rzekę „w dwakroć węższy strumień”, który napędza tysiące turbin, zasilające energią „olbrzymią hutę szklaną”. Z wytapianego tam surowca powstawać mają nowoczesne domy, „istne marzenia futurystyczne ucieleśnione w podatnym i posłusznym szklanym materiale”. I tak „Całe okolice, powiaty, województwa!”¹⁶⁵. Tego rodzaju podniosłe, idealistyczne wizje z początków XX w. dziś zaliczyć by trzeba do kategorii „ekologicznych koszmarów”.

Znacząco długo dominowało spojrzenie techniczne na regulację, traktujące wodę jako problem i wyzwanie o charakterze inżynierskim.

164 Nie sposób odmówić śmiałości współczesnym chińskim projektom budowy gigantycznych zapor i systemów rozprowadzania wody w otwartych kanałach.

165 Zob. S. Żeromski, *Przedwiośnie*, s. 33. Tekst dostępny na stronie: wolnelektury.pl.

Ingerencje w koryta wód analizowano głównie przez pryzmat trudności, jakie ujawniały się w trakcie ich planowania i realizacji, pomijano zaś kontekst ich negatywnego oddziaływania na otoczenie przyrodnicze. Uległo to zmianie w drugiej połowie XX w., a wyrazem nowego podejścia są koncepcje renaturyzacji wód. Przewidują one przywracanie rzekom naturalności poprzez korygowanie skutków wcześniejszych prac regulacyjnych. Zauważyć należy, że w użyciu są także pojęcia pokrewne: renaturalizacja, rewitalizacja, sanacja, rehabilitacja itp. W polskiej literaturze proponuje się, aby w odniesieniu do rzek renaturyzację rozumieć jako przywrócenie rzece, uprzednio uregulowanej lub w inny sposób przekształconej, stanu zbliżonego do naturalnego, istniejącego przed regulacją. Jej celem staje się zlikwidowanie lub ograniczenie antropogenicznych przeobrażeń rzeki, niekorzystnych z punktu widzenia ochrony środowiska¹⁶⁶.

Jednocześnie utrzymuje się, że pełne odtworzenie pierwotnych warunków nie jest możliwe, gdyż procesy rzeczne są co do zasady nieodwracalne. Nawet wierne odtworzenie kształtu układu poziomego rzeki nie daje gwarancji, że przywrócone zostaną warunki abiotyczne i pojawią się w cieku organizmy żywe wcześniej w nim obecne, identyczne zarówno co do składu gatunkowego, jak i struktury populacyjnej¹⁶⁷.

Pojawienie się koncepcji renaturyzacyjnych nie oznacza jednak rezygnacji z inicjatyw regulacyjnych. Dopuszczenie do ich realizacji może bowiem pozostawać w szeroko rozumianym interesie publicznym. Prawna konstrukcja regulacji wód nie staje się zatem sama z siebie anachroniczna. Zasadniczej zmianie ulegają natomiast kryteria oceny takich przedsięwzięć.

Zamierzenia regulacyjne bywają koncepcyjnie rozbudowane, wieloetapowe i kosztowne w realizacji, zwłaszcza w przypadku dużych rzek żeglownych. W przypadku mniejszych cieków, choćby na obszarach pozostających w użytkowaniu rolniczym, są prostsze w realizacji i tańsze. Nie inaczej będzie z działaniami renaturyzacyjnymi. Splot tych wszystkich okoliczności infrastrukturalnych, ekonomicznych i przyrodniczych stanowi w każdym bądź razie wyzwanie nie tylko dla inwestora (nierzadko

166 Zob. J. Żelazo, Z. Popek, *Podstawy renaturyzacji rzek*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002, s. 12.

167 Tamże, s. 22 i n.

właściciela i administratora wód), ale także dla współczesnego prawodawcy, który określa ramy prawne dla takich przedsięwzięć.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań należy uczynić analizę ustawowych przepisów poświęconych zamierzeniom regulacyjnym, z uwzględnieniem zmian wprowadzanych w kolejnych ustawach: z 1922, 1974, 2001 i 2017 roku. Zmiany te bywały znaczące, choć trudno je powiązać z pogłębioną dyskusją prawniczą. Śladów takich refleksji w literaturze prawniczej w zasadzie nie znajdujemy. W ramach podejmowanej tu analizy będzie można poszukiwać odpowiedzi na pytanie, czy regulacja wód jest w polskim prawie wodnym instytucją spójną i przemyślaną. Czy wprowadzane w materiale normatywnym modyfikacje stanowią rezultat krytycznej refleksji prawnej, czy też są przejawem legislacyjnego dryfu, opartego w jakiejś mierze na przypadku.

2. Ewolucja ustawowych przepisów poświęconych regulacji wód

Była już mowa o tym, że przy tworzeniu pierwszej polskiej ustawy wodnej z 1922 r. wykorzystano austriackie i pruskie doświadczenia legislacyjne. Wpływy austriackie były dostrzegalne w systematyce, natomiast z pruskiej ustawy wodnej przejęto liczne unormowania szczegółowe, m.in. trójpodział korzystania z wód (korzystanie powszechne, zwykłe i szczególne), ale także, będącą przedmiotem analizy, instytucję regulacji wód. Pod tym pojęciem kryją się generalnie różne przedsięwzięcia ukierunkowane na koryta wód, których celem nie jest zachowanie czy odtworzenie dna i brzegów, te wchodzą bowiem do zakresu utrzymania wód, lecz ich przekształcenie. Działania tego typu służyć mogą interesowi zarówno publicznemu, jak i prywatnemu. Łączy je zwykle liniowy charakter inwestycji oraz ponadlokalna skala.

Pruskie unormowania poświęcone regulacji wód¹⁶⁸ uwzględnione zostały we współczesnej niemieckiej ustawie o gospodarce wodnej (*Gesetz*

168 Chodzi o par. 152–175 w rozdziale I. „Cieki wodne”, tytule V. „Regulacja cieków wodnych i ich brzegów” pruskiej ustawy wodnej (*Preußisches Wassergesetz*) z 7 kwietnia 1913 r., *Preußische Gesetzsammlung*, s. 53 i n.

zur Ordnung des Wasserhaushalts) z 31 lipca 2009 roku. Chodzi aktualnie o par. 67–71 w dziale 3. ustawy („Postanowienia szczególne odnośnie do gospodarowania wodami), a konkretnie w rozdziale 5, zatytułowanym „Regulacja wód, budowa tam, wałów i urządzeń ochrony brzegów”. Przepisy te, zarówno historyczne, jak i współczesne, są interesujące m.in. z uwagi na oryginalność powiązanej z nimi procedury administracyjnej. Z uwagi na tę koncepcyjną kreatywność warto poświęcić tym unormowaniom nieco uwagi. Zauważyć należy, że tych rozwiązań proceduralnych nie powielono jednakże ani w ustawie wodnej z 1922 r., ani w żadnej z kolejnych polskich ustaw. Pozostają zatem swoistością prawa niemieckiego. Efektem administracyjnej kontroli wstępnej przedsięwzięcia regulacyjnego jest w tradycji niemieckiej nietypowa decyzja w sprawie ustalenia planu. Niemiecki termin na jej oznaczenie, to jest *Planfeststellung*, dłuższy czas sprawiał problem polskim autorom piszącym o tej instytucji. Stosowane przeze mnie określenie „decyzja w sprawie ustalenia planu” wykorzystuje propozycję Eugeniusza Ochendowskiego¹⁶⁹. Organ prowadzący postępowanie rozstrzyga w ramach uznania typu planistycznego, wskutek czego decyzja uznawana jest za instrument planistyczny, mimo że nie ma materialnych cech planu. Decyzje takie mają zresztą w prawie niemieckim długi rodowód, jako że pojawiły się w prawie pruskim już w XIX w. jako forma zatwierdzania budowy prywatnych linii kolejowych. W późniejszych latach obowiązek ten (tj. uzyskania decyzji w sprawie ustaleniu planu) został rozciągnięty na przedsięwzięcia o charakterze publiczno-prawnym i dotyczy obecnie, obok regulacji wód, także budowy dróg, linii kolejowych, linii telefonicznych i telegraficznych, lotnisk oraz urządzeń służących zagospodarowaniu odpadów. Decyzje tego rodzaju kształtują całościowo sytuację prawną (zarówno publiczno-prawną, jak i prywatno-prawną¹⁷⁰) podmiotów, które podejmują przedsięwzięcie, uczestniczą w nim bądź ponoszą jego konsekwencje. Nie są już konieczne inne akty administracyjnej kontroli wstępnej, które w odmiennej sytuacji byłyby

169 Zob. E. Ochendowski, *Decyzja w sprawie ustalenia planu według zachodnoniemieckiej ustawy o postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Księga jubileuszowa J. Jendroski*, AUW No 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 226 i n.

170 Dla przykładu nadaje nowy kształt stosunkom współtworzącym prawo sąsiedzkie.

wymagane dla wywołania skutków prawnych. Tę właściwość decyzji w sprawie ustalenia planu określa się mianem substytucji materialnej¹⁷¹.

W pierwszej polskiej ustawie wodnej z 1922 r. problematyka regulacji wód (z adnotacją: „ze względów publicznych”) znalazła się w rozdziale II „Regulacja wód i ubezpieczenie brzegów”, wchodzącym w skład części III ustawy „Utrzymanie i regulacja wód i ich brzegów, tudzież ochrona od powodzi”. Chodzi o art. 100–112. Mowa jest o „uprawnieniu”, płynącym wprost z ustawy, przysługującym – zależnie od charakteru wód – państwu, samorządom wojewódzkim, spółkom wodnym oraz innym korporacjom prawa publicznego (art. 102). Pojawiają się dodatkowo dwa pojęcia: „przedsiębiorstwa regulacyjnego” oraz „przedsiębiorcy regulacji”. To na nim ciąży szereg obowiązków wskazanych w art. 103. Należy do nich m.in. przygotowanie projektu regulacyjnego, który podlegał zatwierdzeniu przez władzę wodną (z wyjątkami dla projektów zatwierdzonych przez Ministerstwo Robót Publicznych). Tak więc statuowanie uprawnienia nie zwalniało z konieczności poddania przedsięwzięcia regulacyjnego administracyjnej kontroli wstępnej. W ustawie unormowano także kwestie odszkodowawcze.

Rozwinięty opis przedmiotu przedsięwzięć regulacyjnych znajdujemy w art. 101, który doprecyzowuje, co może obejmować „przedsiębiorstwo regulacyjne”. Chodzi o: stawianie budowli regulacyjnych, pogłębianie dla celów żeglugi, wytworzenie nowego łożyska, regulację na wielką wodę albo inne ulepszenia, wychodzące poza zakres utrzymania (w tym tworzenie nowych gruntów nadbrzeżnych i plantacje wikliny). Spory z tym związane rozstrzygać miała władza wodna.

Te historyczne unormowania stają się oczywistym punktem odniesienia dla oceny współczesnego ustawodawstwa, zwłaszcza formułowania wniosków *de lege ferenda*. W kontekście takich porównań istotne jest to, że:

- A) istota regulacji ujmowana jest poprzez cel przedsięwzięcia, a nie jego charakterystykę techniczno-inżynierską (ta pojawia się dopiero w ustawie z 2001 r.);

171 Zob. J. Rotko, *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska...*, s. 129 i n. i tam cyt. literatura.

- B) ustawa nie wprowadza podziału na wody płynące sztuczne i naturalne;
- C) zatwierdzenie projektu regulacyjnego nie zwalnia z odrębnego obowiązku uzyskania pozwolenia na wykonanie budowli wodnych i regulacyjnych (art. 45 ust. 3); jedyny wyjątek dotyczy przypadku, gdy projekt regulacyjny zatwierdzany był przez Ministra Robót Publicznych.

Ustawa – Prawo wodne z 1974 r. została uchwalona w odmiennych warunkach ustrojowych, niemniej zasadniczy zrąb przepisów poświęconych regulacji jest podobny do unormowań z 1922 roku. Regulacja wód polega w myśl art. 78 ust. 1 na wykonywaniu niezbędnych urządzeń lub robót, które służą do poprawy odpływu wód lub ich żeglowności i spławności, do ochrony przed powodzią, na potrzeby rolnictwa i celów rybackich oraz leśnictwa, do ochrony gruntów nadbrzeżnych przed obrywaniem, erozją oraz do zabezpieczenia istniejących ujęć wód, dróg, mostów lub innych obiektów budowlanych i urządzeń. Nowym pomysłem jest włączenie do zakresu przedmiotowego regulacji także morskich wód wewnętrznych oraz brzegu morskiego (art. 78 ust. 2).

Warto podkreślić, że w ustawie po raz pierwszy dostrzega się znaczenie przedsięwzięć regulacyjnych dla środowiska. Według art. 78 ust. 3 „regulacja wód nie powinna naruszać piękna krajobrazu oraz biologicznych stosunków środowiska wodnego”.

Połączenie regulacji z przedsięwzięciami o charakterze utrzymaniowym, tj. służącymi ochronie gruntów nadbrzeżnych, zabezpieczeniami dróg, mostów i innych obiektów budowlanych, utrzymaniu umocnień brzegów, wydm nadmorskich i zalesień ochronnych w obrębie pasa nadbrzeżnego, należy jednak oceniać krytycznie (art. 78 ust. 1 i 2). Różnice pomiędzy odmiennymi instytucjami prawa wodnego, tj. regulacją i utrzymaniem, nie są dostatecznie klarowne.

Przedsięwzięcia regulacyjne wymagają uzyskania pozwolenia wodnoprawnego z zakresu budownictwa wodnego (art. 82 ust. 1 pkt 1).

W aspekcie proceduralnym ważna różnica w stosunku do unormowań ustawy z 1922 r. jest przede wszystkim taka, że znika projekt regulacyjny. Administracyjna kontrola wstępna jest zatem jednoetapowa i obejmuje wyłącznie pozwolenie wodnoprawne z zakresu budownictwa wodnego.

Znaczące zmiany do unormowań poświęconych regulacji wód wnosi ustawa – Prawo wodne z 2001 r., choć unormowania pozostają zwięzłe. Przepisy o regulacji znalazły się w strukturze działu IV. Budownictwo wodne, tworząc treść rozdziału 2. „Regulacja koryt cieków naturalnych” (art. 67–69). Art. 68 poświęcony jest określaniu kosztów rozbudowy lub przebudowy urządzeń wodnych, pozostających w związku z regulacją. Podmiot realizujący przedsięwzięcie regulacyjne określany jest pojęciem „zakład”, co – być może – stanowi nawiązanie do koncepcji przedsiębiorstwa regulacyjnego z ustawy z 1922 r., podkreślając w wymiarze historyczno-symbolicznym ciągłość ustawodawstwa II RP oraz państwa zrywającego z tradycją PRL-u.

Po raz pierwszy opis istoty przedsięwzięć regulacyjnych wychodzi poza ich niezmienione cele („służy poprawie warunków korzystania z wód i ochronie przeciwpowodziowej” – art. 67 ust. 1), obejmując także charakterystykę techniczno-inżynierską: „polega na podejmowaniu przedsięwzięć, których zakres wykracza poza działania związane z utrzymaniem wód, a w szczególności na kształtowaniu przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta ciek naturalnego” – art. 67 ust. 2, jednocześnie „powinna zapewnić dynamiczną równowagę koryta ciek naturalnego” – art. 67 ust.

Odmienne od unormowań ustawy z 1974 r. przepisy o regulacji nie obejmują morskich wód wewnętrznych oraz brzegu morskiego. Poza tym powiązane zostały tylko z ciekami naturalnymi, podczas gdy wcześniej odnosiły się do szeroko ujętych „wód śródlądowych”. Znika też wymóg zachowania piękna krajobrazu oraz biologicznych stosunków środowiska wodnego (art. 78 ust. 3 ustawy z 1974 r.).

Pojawia się przepis (art. 69) rozszerzający zakres stosowania unormowań o regulacji na zabudowę potoków górskich, kształtowanie nowych koryt cieków naturalnych oraz wykonywanie polderów przeciwpowodziowych, powtórzony także w ustawie z 2017 roku. Zasadność wskazówki odpowiedniego stosowania art. 67 i 68 także do wykonywania polderów przeciwpowodziowych może być przedmiotem dyskusji. W moim przekonaniu ma sens tylko w odniesieniu do art. 68. Do formuły odpowiedniego stosowania odnosi się w komentarzu do ustawy także

J. Szachułowicz¹⁷². Zauważa, że wprowadzenie do treści art. 69 „zapisu o odpowiednim, a nie bezpośrednim stosowaniu przepisów odsyłających nastąpiło prawdopodobnie z rutyny legislacyjnej, gdyż zwykle w zapisach ustawowych pisze się o odpowiednim stosowaniu przepisów odsyłających”.

3. Regulacja wód w ujęciu ustawy z 2017 roku

Obecne polskie unormowania ustawy, poświęcone regulacji wód, są ilościowo czy też „objętościowo” (patrząc na rozmiar przepisów, mierzony liczbą znaków je tworzących) w dalszym ciągu skromne, gdyż obejmują art. 236 i 237. Kluczowe zagadnienia, to jest przedmiot, cel i zasady ingerencji tego typu w środowisko wodne zamykają się w czterech ustępach art. 236. Z kolei art. 237 poświęcono kwestiom rozdziału ciężarów finansowych ponoszonych przez zakład realizujący przedsięwzięcie regulacyjne¹⁷³.

Przedmiotem zamierzeń regulacyjnych są przedsięwzięcia polegające na kształtowaniu przekroju podłużnego i poprzecznego oraz układu poziomego koryta cieków naturalnych. Do ich zakresu nie wchodzi działania zaliczane do utrzymywania wód, o których mowa w art. 227 ust. 3. Norma rozgraniczająca oba przypadki jest zasadna, gdyż przypadki objęte obowiązkiem utrzymania wód mogą przypominać te należące do regulacji, będącej przedmiotem uprawnienia. Różni je przede wszystkim cel aktywności (odtworzenie albo nowe ukształtowanie) oraz skala przestrzenna (punktowa/lokalna w przypadku utrzymania albo rozległa przestrzenie, zwykle liniowa w przypadku regulacji). Przedsięwzięcia regulacyjne kompensują strukturalne niedostatki istniejącej sieci wód, a ponieważ nie mieszczą się w koncepcyjnych ramach utrzymania wód, wymagają odrębnych unormowań¹⁷⁴.

172 J. Szachułowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 192.

173 Na marginesie tych rozważań trzeba zwrócić uwagę na to, że ust. 5 w art. 237 ma wadliwie skonstruowany zakres przedmiotowy. Przewiduje on, że „Przepisy ust. 1–4 oraz art. 236 stosuje się odpowiednio do zabudowy potoków górskich, kształtowania nowych koryt cieków naturalnych oraz do wykonywania polderów przeciwpowodziowych”. Przepisy te stosuje się bowiem wprost – a nie odpowiednio – do zabudowy potoków górskich, a tym bardziej do kształtowania nowych koryt cieków naturalnych, co jest z definicji istotą regulacji.

174 Zob. także R. Breuer, *Öffentliches und privates...*, s. 698. Przywołane uwagi, sformułowane na gruncie unormowań niemieckich, pasują do rozwiązań polskich.

Oceny prawne przypadków granicznych (w kontekście relacji regulacja – utrzymanie, regulacja – budownictwo wodne) wymagają pewnego wysiłku interpretacyjnego. Problemy z wykładnią mogą powstać także na gruncie kwalifikowania niektórych przypadków wykonywania urządzeń wodnych, choć w tym zakresie zbliżonej normy rozgraniczającej nie ustanowiono, zresztą zasadnie, jako że podział przedsięwzięć na budowlane i te służące regulacji nie jest rozłączny (jak ma to miejsce w przypadku robót utrzymaniowych). Tytułem przykładu: wykonywanie urządzeń piętrzących zwykle pociąga za sobą nowe ukształtowanie przekroju poprzecznego.

Typowe roboty utrzymaniowe obejmują udrażnianie śródlądowych wód powierzchniowych przez usuwanie zatorów utrudniających swobodny przepływ wód oraz usuwanie namulów i rumoszu, rozbiórkę lub modyfikację tam bobrowych oraz zasypywanie nor bobrów lub nor innych zwierząt w brzegach śródlądowych wód powierzchniowych, a także zarówno remonty lub konserwacje stanowiących własność właściciela wód ubezpieczeń w obrębie urządzeń wodnych, jak i remonty budowli regulacyjnych (art. 227 ust. 3). Usuwanie rumoszu w ramach utrzymania wód nie obejmuje jednak przypadków wydobywania kruszyw umiejscowionych poniżej dna lub poza skarpami brzegowymi, które należy – co do zasady - interpretować jako szczególne korzystanie z wód (w myśl art. 34 pkt 8)¹⁷⁵. Nasuwa się tu wszakże wątpliwość, czy wydobywanie kruszyw, zwłaszcza o znacznej intensywności, nie powinno już wchodzić do zakresu przedsięwzięć regulacyjnych, jako że zmienia profil koryta. Zasadność takiej interpretacji potwierdza Ł. Iwański¹⁷⁶.

Ogólnym celem przedsięwzięć regulacyjnych jest służenie poprawie warunków korzystania z wód oraz ochronie przeciwpowodziowej, a także ochronie przed suszą. Korzystanie z wód obejmuje w tym kontekście zakresy przedmiotowe korzystania powszechnego (dla przykładu służąc wypoczynkowi czy uprawianiu sportów wodnych) oraz niektóre

175 Tak też S. Wójcik-Jackowski, *Wydobywanie kruszy żwirowych z łóżyska wody płynącej*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2019, nr 2, s. 70.

176 Ł. Iwański, *Wybrane aspekty wydobywania kruszywa naturalnego ze złóż zlokalizowanych na lub pod dnem akwenów na śródlądowych wodach powierzchniowych*, s. 175, [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, Toruń 2014.

formy korzystania szczególnego (choćby wykorzystywanie wód do celów żeglugowych) i usług wodnych (zwłaszcza piętrzenie do celów energetyki wodnej). Mało prawdopodobne wydaje się podejmowanie przedsięwzięć regulacyjnych dla poprawy korzystania zwykłego (przynajmniej w obecnym stanie przepisów), jako że składa się na nie tylko pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m³ na dobę oraz wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w ilości nieprzekraczającej łącznie 5 m³ na dobę. Poza tym prawo do zwykłego korzystania z wód przysługuje wyłącznie właścicielowi gruntu w odniesieniu do wód stanowiących jego własność, czyli innych niż płynące (art. 33 ust. 1 i 4).

Warunkiem realizacji przedsięwzięć regulacyjnych jest – w myśl art. 236 ust. 4 – zapewnienie osiągnięcia dobrego stanu wód oraz osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61, choć dopuszcza się warunkowo nieosiągnięcie celów środowiskowych z powodów, o których mowa w art. 66. Warunkiem technicznym wskazanym w ustawie wprost jest zapewnienie dynamicznej równowagi koryta ciekłu naturalnego (art. 236 ust. 3).

Nasuwa się pytanie o relacje systemowe przepisów o regulacji wód do przepisów o budownictwie wodnym, wzmiankowane już wyżej. Nie wynikają one bezpośrednio z systemowej architektury ustawy (regulacja „ukrywa się” bowiem wśród przepisów działu VI ustawy o gospodarowaniu mieniem Skarbu Państwa, następując bezpośrednio po przepisach o utrzymaniu wód, z kolei budownictwo wodne to przedmiot wcześniejszego działu V), lecz z porządku treściowego. Nie budzi wątpliwości, że – stosownie do brzmienia art. 186 – budownictwo wodne „polega na projektowaniu, wykonywaniu oraz utrzymywaniu urządzeń wodnych”. Z kolei regulacja wód wyraża się w podejmowaniu różnorodnych przedsięwzięć, których istotą będzie z reguły wykonywanie urządzeń wodnych. W myśl ustawy urządzenia wodne obejmują m.in. urządzenia lub budowle regulacyjne (art. 16 pkt 65 lit. a). Należy ponadto zauważyć, że przepisy ustawy dotyczące urządzeń wodnych stosuje się odpowiednio także do robót w wodach, które mogą być przyczyną zmiany naturalnych przepływów wód (art. 17 ust. 1 pkt 3 lit. c). Tak więc nie ma regulacji bez wykonywania urządzeń wodnych bądź prowadzenia robót w korytach.

Powstaje pytanie o proceduralną rozłączność obu przypadków, zwłaszcza o to, czy poddanie administracyjnej kontroli wstępnej przedsięwzięć regulacyjnych zastępuje potrzebę przeprowadzenia takiej kontroli przewidzianej dla przypadków wykonywaniu urządzeń wodnych. Odpowiedź jest przecząca i wynika z faktu, że ustawa przewiduje w art. 389 wymóg uzyskania odrębnego pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych (pkt 6) oraz na regulację wód, zabudowę potoków górskich oraz kształtowanie nowych koryt cieków naturalnych (pkt 7). Z tego wyliczenia wynika, że nie ma tu substytucji: uzyskanie pierwszego nie eliminuje potrzeby uzyskania kolejnego. Wprost nie zostało to jednak powiedziane. Zauważmy, że inaczej jest odnośnie do pozwoleń na korzystanie z wód. Ustawa wyraźnie bowiem stanowi, iż pozwolenie na korzystanie nie jest pozwoleniem na wykonanie służących do tego urządzeń. Potwierdzenie adekwatnej reguły dla przedsięwzięć regulacyjnych wydaje się zasadne i może być wnioskiem *de lege ferenda* (choćby w formie przepisu: „pozwolenie wodnoprawne na regulację wód nie jest pozwoleniem na wykonanie służących do tego urządzeń”).

Interpretację potwierdzającą przedmiotową odrębność postępowania w przedmiocie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego na regulację wspierają także niektóre (nieliczne) szczegółowe unormowania dotyczące procedury udzielania pozwoleń, zwłaszcza art. 400 ust. 6. Wydaje się, że przepisy określające wymagania, jakim powinien odpowiadać operat wodnoprawny (chodzi o art. 409), powinny uwzględniać specyfikę pozwolenia wodnoprawnego na regulację (przydatny byłby odrębny ustęp w obrębie tego artykułu).

Zamieszczona w art. 237 ust. 5 formuła odpowiedniego stosowania przepisów o regulacji do zabudowy potoków górskich, kształtowania nowych koryt cieków naturalnych oraz do wykonywania polderów przeciwpowodziowych powtarza unormowania art. 69 ustawy z 2001 r., przynosząc te same wątpliwości.

Po pierwsze, zabudowa potoków górskich będzie, w zależności od zakresu prac, albo elementem utrzymania, albo regulacji. W tym drugim przypadku przepisy należy stosować bezpośrednio, a nie „odpowiednio”. Przyjmuję tu za J. Nowackim, że o „odpowiednim” stosowaniu przepisów

należałoby mówić tylko w tych przypadkach, w których ich stosowanie do drugiego zakresu odniesienia polega na czymś więcej niż tylko na podstawieniu innej nazwy, a więc kiedy przynajmniej częściowej zmianie ulega nie tylko hipoteza, ale też dyspozycja budowanej na podstawie tych przepisów normy prawnej¹⁷⁷.

Po drugie, należy przyjrzeć się bliżej pojęciu „kształtowania nowych koryt cieków naturalnych”. Czym różni się regulacja, czyli *de facto* i *de jure* kształtowanie przekroju podłużnego i poprzecznego koryta cieków naturalnego od „kształtowania nowego koryta cieków naturalnych”?

Różnica wynika z kolejności słów: „nowe” ukształtowanie koryta to regulacja, natomiast ukształtowanie „nowego” koryta to sytuacja, do której przepisy o regulacji stosuje się odpowiednio. Taki przypadek odpowiada stanowi faktycznemu, który w ustawie z 1922 r. nazwano „wytworzeniem nowego łożyska”. Konsekwencje takiego zróżnicowania są znaczące. Przypomnieć należy, że w myśl art. 9 ust. 1 pkt 1c ciekami naturalnymi jest rzeka, struga, strumień lub potok oraz inna woda płynąca w sposób ciągły lub okresowy, naturalnym lub uregulowanym korytem. Tak więc stworzenie nowego koryta pozbawia płynący nim ciek cechy naturalności.

Wydaje się, że wyłączenie z podstawowego zakresu regulacji przypadków tworzenia nowego koryta/łożyska jest niepotrzebnym komplikowaniem stanu prawnego. Przepisy o regulacji powinny mieć zastosowanie do wszystkich wód płynących, a nie tylko do cieków naturalnych, a więc tak, jak to zostało ujęte w ustawie z 1922 roku. Innymi słowy, budowa nowego kanału, służącego wielorakim celom: przerzutom wody, żegludze, innym potrzebom, byłaby przedsięwzięciem regulacyjnym wprost z definicji, a nie poprzez formułę odpowiedniego stosowania.

177 Zob. J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3, s. 370 i n. Inna rzecz, że ustawodawca, mimo upływu dekad od sformułowania tej opinii, nie stosuje się do przywołanej interpretacji.

4. Uwarunkowania ekologiczne przedsięwzięć regulacyjnych

W ustawie – Prawo wodne z 2001 r. nie dostrzeżono niektórych wymagań, związanych z celami środowiskowymi, określonych w przepisach ramowej dyrektywy wodnej. Ustawa z 2017 r. braki te uzupełnia, m.in. określając warunki realizacji przedsięwzięć regulacyjnych. W myśl art. 236 ust. 4 chodzi o zapewnienie osiągnięcia dobrego stanu wód oraz osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61, choć dopuszcza się warunkowo nieosiągnięcie celów środowiskowych z powodów, o których mowa w art. 66.

Przypomnieć tu należy, że rozbudowana struktura celów środowiskowych ustalona w ramowej dyrektywie wodnej dla wód powierzchniowych dostrzega specyfikę wód sztucznych i silnie zmienionych. Ta pierwsza kategoria obejmuje wody stworzone ręką człowieka (art. 2 pkt 8 dyrektywy), czyli, na gruncie prawa polskiego, powstałe w wyniku przedsięwzięć regulacyjnych. W przypadku tych wód celem jest osiągnięcie w ciągu 15 lat od dnia wejścia dyrektywy w życie dobrego potencjału ekologicznego, będącego swoistym zamiennikiem dobrego stanu ekologicznego (określanego dla wód naturalnych) oraz dobrego stanu chemicznego, co wynika z art. 4 ust. 1 lit. a tiret trzecie dyrektywy. Podstawowa różnica jest taka, że dążąc do osiągnięcia dobrego stanu, państwa członkowskie „chronią, polepszają i sanują” wszystkie wody powierzchniowe, natomiast w odniesieniu do wód sztucznych (i silnie zmienionych) tylko „chronią i polepszają”. Rezygnacja z elementu sanacji jest uzasadniona, jako że wody takie są w swej istocie niejako „genetycznie upośledzone” i dokonanie ich sanacji byłoby albo niewykonalne (dla wód sztucznych nie istnieje bowiem żaden stan naturalny, który byłby punktem odniesienia), albo niecelowe (dla przykładu usunięcie spiętrzeń na kanale żeglownym pozbawiłoby go funkcji żegludowej). W tym przypadku dochodzi do głosu przekonanie, że we współczesnym państwie przemysłowym nie ma miejsca na „romantyczne iluzje” doprowadzenia wszystkich wód do ich naturalnego stanu¹⁷⁸.

178 Zob. M. Czychowski, M. Reinhard, *Wasserhaushaltsgesetz. Kommentar*, 10. Auflage, München 2010, s. 478 i tam cyt. lit.

Nadrzędne pojęcie „dobrego stanu wód” jest w dyrektywie formułą porządkującą rozbudowane przepisy, która oddaje:

- A) ogólne wyrażenie stanu osiągniętego przez jednolitą część wód powierzchniowych, charakteryzowanego przez gorszy ze stanów ekologiczny lub chemiczny (art. 2 pkt 17);
- B) ogólne wyrażenie stanu osiągniętego przez jednolitą część wód podziemnych, charakteryzowanego przez gorszy ze stanów ilościowy lub chemiczny (art. 2 pkt 19).

Zdefiniowano także „dobry stan ekologiczny” (art. 2 pkt 22), „dobry stan chemiczny wód powierzchniowych” (art. 2 pkt 24), „dobry stan ilościowy” (art. 2 pkt 25). Wszystkie definicje odsyłają do załącznika V, jakkolwiek różnią się stopniem szczegółowości.

Definicja „dobrego stanu ekologicznego” jest zwięzła. Oznacza stan jednolitych części wód powierzchniowych, sklasyfikowany zgodnie z odpowiednimi przepisami załącznika V. Sięgając do nich, uzyskujemy skomplikowaną strukturę różnych komponentów służących do opisu stanu ekologicznego wód powierzchniowych, z ich podziałem na rzeki, jeziora, wody przejściowe i wody przybrzeżne. Dyrektywa nie zawiera natomiast odrębnej definicji „dobrego stanu wód sztucznych i silnie zmienionych”, choć definiuje „potencjał ekologiczny”. W myśl art. 2 pkt 23 oznacza on stan silnie zmienionej lub sztucznej części wód, sklasyfikowanej zgodnie z odpowiednimi przepisami załącznika V. Na użytek takiej klasyfikacji stosuje się z założenia te same komponenty jak w przypadku głównych wód powierzchniowych (tj. biologiczne, hydromorfologiczne oraz fizyczne i fizyko-chemiczne)¹⁷⁹.

Ponieważ przedsięwzięcia regulacyjne podlegają administracyjnej kontroli wstępnej i są możliwe do zrealizowania tylko na podstawie pozwolenia wodnoprawnego, będącego decyzją związaną, organ decyzyjny uwzględnić musi także ogólne przesłanki generalnie określone w ustawie dla takich pozwoleń. Zostały one wymienione w art. 396 ust. 1. Obszerne ośmiopunktowe wyliczenie wskazuje także na wymagania ochrony zdrowia ludzi, środowiska, ochrony przyrody i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków oraz wynikających z przepisów ustawy oraz przepisów

179 Zob. szerzej J. Rotko, *Ramowa...*, s. 150 i n.

odrębnych (pkt 8). Brzmienie przepisu sugeruje, że organ uwzględnia kryterium ochrony środowiska, kierując się także względami nieposiadającymi umocowania w prawie. Innymi słowy, wystarczy dowieść, że istnieją jakiegokolwiek dowody potwierdzone ustaleniami nauki lub praktyki, przemawiające za zagrożeniem interesu środowiskowego, aby odrzucić wnioski.

Takie sformułowania były obecne już w ustawie z 1974 r. i dały asumpt do krytyki. W szczególności J. Sommer twierdził, że odrzucenie wniosku o udzielenie pozwolenia powinno mieć oparcie w konkretnych normach prawnych¹⁸⁰. Kolejne ustawy utrzymały jednakże takie podejście (abstrahując od nowelizacji, która tylko na pewien czas spójnik „oraz” zastąpiła przecinkiem, zmieniając istotnie konsekwencje prawne). Związanie organu decyzyjnego wymaganiami wynikającymi z przepisów ustawy oraz przepisów odrębnych powoduje, że w istocie nie przeprowadza on samodzielnie takich wnioskowań, gdyż korzysta z rozstrzygnięć dokonanych w obrębie odrębnych decyzji. Chodzi o decyzję środowiskową (dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska), albo o decyzję w przedmiocie oceny wodnoprawnej (stosownie do art. 425 i 426), które dołączane są do wniosku o pozwolenie (art. 407 ust. 2 pkt 2). Uznaje się, że oceny oddziaływania na środowisko to najodpowiedniejsza procedura, w ramach której wpływ przedsięwzięcia na wody może być zweryfikowany, a decyzja wydana po ich przeprowadzeniu to najskuteczniejszy instrument kontroli zapewniający przestrzeganie celów środowiskowych w zakresie ochrony wód¹⁸¹.

Znaczenie takich decyzji potwierdza także orzecznictwo sądownoadministracyjne. Spory odzew wywołał wyrok WSA w Warszawie z 14 czerwca 2022 r. (sygn. IV SA/Wa 103/22), przedmiotem którego było posta-

180 Zob. J. Sommer, [w:] J. Rotko (red.), *Prawo wodne z komentarzem*, wydanie II, Wrocław 1999, s. 78 i n.

181 M. Bar, K. Okrański, *Oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć a dążenie do osiągnięcia celów środowiskowych w zakresie ochrony wód*, s. 23 i n., [w:] M. Pchałek (red.), *Gospodarowanie wodami. Kluczowe wyzwania w ramach nowego cyklu planistycznego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020.

nowienie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z 19 listopada 2021 r. w przedmiocie odmowy wstrzymania wykonania decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie z 18 marca 2020 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia, obejmującego prace modernizacyjne na Odrze Granicznej w ramach projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w Dorzeczu Odry i Wisły. Jego istota sprowadza się przede wszystkim do przebudowy istniejących obiektów hydrotechnicznych, najbardziej zdewastowanych, mających największy wpływ na sytuację hydrauliczną przepływu w korycie rzeki¹⁸². Decyzji RDOŚ nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Z wnioskiem o wstrzymanie wykonania tej decyzji wystąpiły do Sądu niemieckie organizacje ekologiczne oraz resort środowiska Brandenburgii (*Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz des Landes Brandenburg*).

WSA przychylił się do tego wniosku, nakazując wstrzymanie robót budowlanych na Odrze do czasu rozpatrzenia skargi na decyzję środowiskową. W grudniu 2022 r. wyrok ten zaskarżyły Wody Polskie i Generalny Dyrektor OŚ. Naczelny Sąd Administracyjny oba zażalenia oddalił (postanowienie z 7 marca 2023 r., sygn. III OZ 78/23). Podzielił pogląd WSA, że warunki ustalone w decyzji środowiskowej nie zostały merytorycznie zweryfikowane w toku procedury odwoławczej, niosąc ryzyko nieodwracalnych szkód w środowisku. Podniesiono w szczególności nieuwzględnienie oddziaływań katastrofy ekologicznej na rzece Odrze, powodującej potrzebę przeprowadzenia na nowo inwentaryzacji przyrodniczej realizowanej inwestycji. NSA stwierdził także: „Zaznaczyć przy tym należy, że z perspektywy oceny zasadności udzielenia ochrony tymczasowej, przyczyny »katastrofy ekologicznej« nie są relewantne. Znaczenie ma tylko sam fakt jej wystąpienia wraz z potencjalną możliwością kumulacji jej następstw z negatywnym wpływem na środowisko wyni-

182 Realizowane roboty budowlane polegały na przebudowie 200-letniego systemu regulacyjnego poprzez rozbiórkę istniejących umocnień ostróg w postaci narzutu kamiennego lub bruku, ułożenie nowego narzutu z kamienia łamanego hydrotechnicznego i wyniesienie korony budowli do rzędnej zakładanej projektem. Prowadzone prace budowlane objęły łącznie około 74 ostróg na 4 odcinkach rzeki oraz budowę tamy podłużnej w rejonie Kostrzyna nad Odrą.

kającym z realizacji przedsięwzięcia”. Warto przytoczyć także końcowy fragment postanowienia: „Z rozważań tych wynika, że fakt wystąpienia »katastrofy ekologicznej« (obejmującej m.in. ichtiofaunę rzeki), której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane w powiązaniu zakresem realizowanych w ramach przedsięwzięcia prac, w ramach których dokonywana jest znacząca ingerencja w środowisko przede wszystkim na etapie wykonywania przedsięwzięcia, a nie jego eksploatacji, oznacza, że prawdopodobieństwo wystąpienia znacznej szkody w środowisku, jak i trudnych do odwrócenia skutków jest nieakceptowalne z perspektywy nałożenia na władze publiczne obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego oraz ochrony środowiska, co wynika z art. 74 Konstytucji RP, a także z art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W przypadku bowiem ustalenia przez sąd niezgodności z prawem i pozbawienia bytu prawnego decyzji środowiskowej, dokonana już ingerencja w środowisko i jej skutki będą co do zasady nieodwracalne, a potencjalna kumulacja następstw »katastrofy ekologicznej« wraz ze skutkami wykonywanych prac prowadzić będzie do powstania znacznej szkody. W tym stanie rzeczy, mając na względzie zasadę przeczności, wstrzymanie wykonania decyzji GDOŚ z 16 sierpnia 2023 r. było w pełni zasadne”.

5. Przypadki tworzenia i likwidowania wód

Na wstępie chciałbym krótko wyjaśnić dotyczące tytułu tego punktu. Nie chodzi, rzecz jasna, o przemysłowe wytwarzanie wody w procesie technologicznym. Nikt tego nie robi, z wyjątkiem wytwarzania tzw. ciężkiej wody, będącej związkiem chemicznym o wzorze D₂O, w którym wodor zastępuje jego izotop deuter¹⁸³. Jest ona wykorzystywana w energetyce do chłodzenia reaktorów jądrowych.

Cała woda jaka występuje na Ziemi pochodzi z Kosmosu i jest jego darem, który umożliwił powstanie życia¹⁸⁴. Krąży nieustannie w przyrodzie,

183 Ciężka woda wygląda jak zwykła woda, ale nie ma jej biologicznych właściwości. Podlewane rośliny usychają a pojoye nią zwierzęta giną z pragnienia. Pewna niewielka domieszka ciężkiej wody pojawia się jednak w wodzie występującej w przyrodzie.

184 Trwają dyskusje, na którym etapie ewolucji wszechświata woda powstała oraz kiedy i w jaki sposób dotarła na Ziemię.

przybierając trzy stany skupienia. Prawo wodne zajmuje się tylko wodą już połączoną z gruntem¹⁸⁵, która płynąc, bądź „stojąc” (zbiorniki bez powierzchniowych dopływów i odpływów) podlega różnym ingerencjom człowieka. Aktywności te obejmują także tworzenie nowych zbiorników dla wody stojącej (niekiedy jako efekt uboczny eksploatacji kopalni) lub nowych cieków (kanały żeglugowe, kanały ulgi). Innym przypadkiem jest likwidowanie istniejących cieków lub zbiorników, np. zasypywanie starorzeczy. Polskie prawo wodne nie posługuje się pojęciami „tworzenie/likwidowanie wody”, poprzestając na „kształtowaniu nowych koryt cieków naturalnych”. Wprawdzie nie ma nowej wody bez nowego koryta, niemniej akcenty rozkładane są całkowicie odmiennie. W przypadku „nowego koryta” uwypukla się aspekt techniczny (inżynieryjno-budowlany), zaś w przypadku „nowej wody” aspekt środowiskowy. Zarówno tworzenie, jak i likwidacja wody może obejmować bardzo zróżnicowane sytuacje faktyczne.

Przykładem wartym rozważenia jest utworzenie nowej wody w następstwie eksploatacji kruszywa poza granicami wód (chodzi o powstanie zbiornika w następstwie przecięcia poziomego występowania wody podziemnej). Aspekt wydobywania kruszyw z wód (zarówno stojących, jak i płynących) poddawany jest analizie prawnej, ale zazwyczaj w kontekście korzystania z wód, na styku z unormowaniami prawa górniczego. Wątek regulacji wód się tu co do zasady nie pojawia. W zasadzie nie powinno to dziwić, skoro z woli prawodawcy została ona powiązana wyłącznie z powierzchniowymi wodami płynącymi. Do poszerzenia tej perspektywy mogą zachęcać doświadczenia niemieckie. W Niemczech długi czas traktowano uwolnienie wody podziemnej w następstwie wydobywania piasku lub kruszywa jako odprowadzanie wody podziemnej, o ile działalność miała charakter przejściowy (przy czym nie narzucano ram czasowych). Nagromadzona woda uważana była cały czas za wodę podziemną. W nowszym orzecznictwie pojawia się interpretacja, w myśl której uwolniona woda powinna być traktowana jako woda powierzchniowa, a prowadzona działalność wydobywcza zostać objęta obowiązkiem uzy-

185 Powstające na tym tle wątpliwości analizuje P.B. Krzyż, *Status prawny wód opadowych i roztopowych*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2023, nr 1, s. 1–20.

skania pozwolenia na regulację. Pozwolenie takie byłoby wymagane także na likwidację powstałego zbiornika po ukończeniu wydobywania, z tym samym zastrzeżeniem co wcześniej, że pomijana jest sytuacja incydentalnego i krótkotrwałego wypływu¹⁸⁶.

Na gruncie polskiej ustawy mamy tylko przypadki trwałego odwadniania zakładów górniczych zaliczone do usług wodnych (art. 35 ust. 3 pkt 8) oraz przypadki odprowadzania do wód lub do ziemi wód pobranych i niewykorzystanych (art. 35 ust. 3 pkt 9). Nie mają one zastosowania do uwolnienia wody podziemnej i gromadzenia jej w niecce wydobywczej. Dopiero na kolejnym etapie, gdy zbiornik już powstanie, można sięgnąć po przepisy o wydobywaniu z wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku i innych materiałów (art. 34 pkt 8). Istnieje zatem luka w unormowaniach. Rozwiązaniem problemu mogłoby (i powinno) być rozszerzenie zakresu pojęcia regulacji wód o przypadki tworzenia/likwidacji wody.

Niektóre aspekty tego problemu zostały dostrzeżone w krajowej literaturze. Analizie poddano bowiem przypadki likwidowania zbiorników wód stojących, powstałych w wyniku eksploatacji surowców. Aleksander Hetko oraz Michał Możdżeń-Marcinkowski skupili uwagę na zasypywaniu tzw. glinianek, czyli zalanych wodą wyrobisk na terenach poeksploatacyjnych, w kontekście realizacji inwestycji budowlanych¹⁸⁷. Podnosząc historyczność takich obiektów i niemożność objęcia ich przepisami współczesnego prawa górniczego, rozważają możliwości prawnego rozwiązania problemu w oparciu, w szczególności, o przepisy prawa wodnego. Potwierdzając przynależność takich wód do kategorii wód stojących (choć nie wprost, ale poprzez formułę odpowiedniego stosowania przepisów o wodach stojących do wód znajdujących się w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności człowieka, niebędących stawami – w myśl art. 5 ust. 4 ustawy z 18 lipca 2001 r.) podkreślają, że właściciel takiej wody może podjąć decyzję o jej utrzymaniu lub likwidacji

186 Zob. R. Breuer, K.F. Gärditz, *Öffentliches und privates...*, s.141 i n.

187 A. Hetko, M. Możdżeń-Marcinkowski, *Z zagadnień prawnych zasypywania wód stojących na terenach poeksploatacyjnych wyrobisk w celach inwestycyjnych*, „Studia Iuridica” LVI, Warszawa 2013, s. 123 i n.

z uwagi na przysługujące mu prawo własności¹⁸⁸. Z drugiej strony, pojawia się problem administracyjno-prawnej kontroli takiego przedsięwzięcia, zresztą nie tylko przy uwzględnieniu unormowań prawa wodnego, ale także przepisów regulujących proces planistyczny i budowlany. Potrzeba uzyskania pozwolenia wodnoprawnego nie jest, zdaniem autorów, bezwzględna i zależy od okoliczności powstania wyrobiska oraz wpływu na stosunki wodne w sąsiedztwie. Gdyby taki wpływ był znikomym, wówczas pozwolenie na zasypanie zbiornika może nie być w ogóle wymagane¹⁸⁹. Gdyby jednak uznać zasadność potrzeby władczej reglamentacji, wówczas należałoby sięgnąć po przepisy o zmianie linii brzegowej, albo o likwidacji urządzenia wodnego, choć autorzy dostrzegają także potencjalną przydatność przepisów o regulacji wód, względnie o piętreniu wody podziemnej (art. 122 ust. 1 pkt 2 i 6 ustawy z 2001 r.)¹⁹⁰. Konkluzja autorów jest następująca: „Nie wydaje się zasadne postulować, aby ustawodawca przesądził, że likwidacja glinianek w każdym przypadku wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego”¹⁹¹. Przyznając autorom rację, że przepisy odnoszące się do tego problemu nie są precyzyjne, nie podzielam ich poglądów w perspektywie *de lege ferenda*. Nie wydaje się, aby okoliczności powstania zbiornika miały znaczenie dla procesu administracyjnoprawnej kontroli jego likwidacji. Unormowania poświęcone wyznaczaniu linii brzegowej służą innym celom, choć bez wątplenia zasypanie wyrobiska powoduje, że linia brzegowa znika. Odesłanie do przepisów o likwidacji urządzenia wodnego wydaje się trafne¹⁹², choć również nie trafia do istoty problemu, jako że pomniejsza aspekt środowiskowy. Najlepszym rozwiązaniem, patrząc w przyszłość, byłoby, w mojej ocenie, sięgnięcie po przepisy o regulacji, choć w tym celu należałoby w nich dokonać pewnych ustawodawczych modyfikacji.

Specyficznym przykładem likwidowania wody może być jej „denaturacja”, polegająca na wyłączeniu cieku z systemu wód powierzchniowych i nadaniu jej nowej funkcji użytkowej. Problem można zilustrować przy-

188 Tamże, s. 134 i n.

189 Tamże, s. 135.

190 Tamże, s. 128.

191 Tamże s. 135.

192 Co potwierdza orzecznictwo sądowno-administracyjne, o czym dalej.

padkiem Rawy, który dokumentuje możliwości zatarcia prawnej różnicy pomiędzy ciekim a urządzeniem kanalizacyjnym. Do dyspozycji mamy wyjątkowo dwie hipotezy:

- 1) dany ciek jest albo wodą, albo urządzeniem kanalizacyjnym;
- 2) określony ciek może być jednocześnie jednym i drugim.

Problem takiej prawnej dychotomii cieków znany jest niemieckiej praktyce prawnej od wielu lat. W orzecznictwie i literaturze dominuje obecnie pogląd, że możliwe jest współdzielenie funkcji: dany ciek może zostać zaliczony do urządzeń kanalizacyjnych, nie wypadając z kręgu unormowań prawa wodnego (tzw. *Zwei – Naturen – Theorie*). Nadanie ciekowi nowej funkcji (tj. funkcji odbiornika ścieków) wymaga jednakże dochowania odrębnych, ale równoległych procedur, określonych przez dwa systemy prawa: z jednej strony spełnienia wymagań prawa samorządowego, regulującego komunalną gospodarkę wodno-ściekową (tzw. *Satzungrecht*), z drugiej uzyskania decyzji w sprawie ustalenia planu dla przedsięwzięcia regulacyjnego¹⁹³, wymaganej przez prawo wodne.

W Polsce orzecznictwo sądowe odnoszące się do tej problematyki jest śladowe. Jedyne (znany autorowi) przypadki dotyczy Rawy. Rzeka ta jest prawym dopływem Brynicy, która poprzez Czarną Przemszą i Przemszą uchodzi do Wisły¹⁹⁴. Ma 19,6 km długości, ale sporny jest przede wszystkim jej górny odcinek, liczący 6,3 km. Prowadzi on ok. 5% wód naturalnych, zaś resztę stanowią podczyszczony ścieki z zakładów przemysłowych oraz nieoczyszczony ścieki komunalne ze Świętochłowic i Chorzowa oraz części Rudy Śląskiej i Katowic. Tym samym odcinek ten stał się *de facto* (ale nie *de jure*) kolektorem ściekowym. Dla uzdrowienia sytuacji wybudowano oczyszczalnię ścieków Klimzowiec (oddana do użytku w 1997 r., istotnie zmodernizowana w latach 2009–2011¹⁹⁵) o tyle nietypową, że przyjęła całość wód i ścieków płynących korytem rzeki¹⁹⁶.

Powstał w związku z tym problem, które przepisy należy stosować: przepisy o pozwoleniach na wprowadzanie ścieków do wód oraz prze-

193 Zob. R. Breuer, K.F. Gärditz, *Öffentliches und privates...*, s. 141.

194 Zob. [https://pl.wikipedia.org/wiki/Rawa_\(dop%C5%82yw_Brynicy\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Rawa_(dop%C5%82yw_Brynicy)) (dostęp: 4.05.2025).

195 <https://www.chspwik.pl/ekologia/historia-oczyszczalni> (dostęp: 4.05.2025).

196 Jest rzadkim w Polsce przykładem (być może jedynym) tzw. oczyszczalni przepływowej. Pojawiły się one w Niemczech w Zagłębiu Ruhry.

pisy o opłatach i karach pieniężnych za szczególne korzystanie z wód, czy też przepisy o wprowadzaniu ścieków do urządzeń kanalizacyjnych. Spór rozpatrywał Sąd Najwyższy i zakończył go wyrokiem Izby Cywilnej z 12 maja 2005 r. SN uznał, że prawa właścicielskie w stosunku do Rawy wykonują organy wymienione w art. 11 ustawy Prawo wodne z 2001 r., co wyklucza zarządzanie rzeką przez przedsiębiorstwo wodnokanalizacyjne. Tym samym bezzasadne było zasądzenie przez Sąd Okręgowy na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego należności od kopalni, wprowadzającej do Rawy ścieki w postaci tzw. wód dołowych, pochodzących z odwodnienia podziemnego zakładu górniczego, z tytułu zawartej 10 lat wcześniej umowy. Zdaniem SN utrata przez przedsiębiorstwo wodnokanalizacyjne przymiotu zarządcy cieką nastąpiła jednak dopiero po uchwaleniu nowego prawa wodnego i powstaniu nowego stanu prawnego. Wyklucza on zarządzanie rzeką przez to przedsiębiorstwo, a wprowadzanie ścieków do wód podlega jedynie opłatom o charakterze publicznoprawnym. Wyrok opatrzył aprobatywną co do istoty glosą Aleksander Lipiński. Zdaniem glosatora trafna jest ocena SN, że pobieranie opłat za korzystanie ze środowiska, polegające na odprowadzaniu ścieków do wód, wyklucza możliwość pobierania opłaty z tytułu wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych. Nie podziela jednakże oceny SN, jakoby legitymowana była praktyka uznawania Rawy za urządzenie kanalizacyjne we wcześniejszym okresie. Już pod rządem wcześniejszego stanu prawnego nie było bowiem podstaw do wykonywania zarządu przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, gdyż takowy mogły sprawować wyłącznie jednostki organizacyjne określone przepisami prawa wodnego¹⁹⁷. Konkluzja glosatora jest następująca: „Okoliczności sprawy prowadzą zaś do wniosku, że tytuł prawny do ponoszenia przez K-S.A. świadczeń określonych umową z RPWiK nie istniał już w dacie zawarcia umowy. Lektura uzasadnienia może także być doskonałą ilustracją przestrzegania szeroko pojmowanych wymagań dotyczących ochrony środowiska. Okoliczności sprawy zdają się bowiem świadczyć o tym, że K.-S.A. przez 10 lat odprowadzała wspomniane wody dołowe bez wymaganego pozwolenia

197 Zob. Wyrok SN – Izba Cywilna z dnia 12 maja 2005 4. V CK 556/04; glosa A. Lipińskiego, OSP nr 2/2007, poz. 15 C, s. 93 i n.

wodnoprawnego. Brak natomiast informacji, czy organy administracji właściwe w tego rodzaju sprawach podejmowały działania zmierzające do doprowadzenia tego stanu do zgodności z prawem¹⁹⁸.

Wyrok SN nie daje zatem podstaw dla uzasadnienia na gruncie prawa polskiego koncepcji dwoistej natury cieków, dominującej w literaturze i orzecznictwie sądów niemieckich: nie mogą być one jednocześnie wodą śródlądową i urządzeniem kanalizacyjnym. Są co do zasady obiektami sieci wód śródlądowych, choć nie można wykluczyć całkowitej zmiany ich charakteru prawnego. Takiego zakazu wprost bowiem nie wyrażono. Można zatem wodę (ciek lub zbiornik) „zdenaturyzować”, udzielając stosownych decyzji zapadłych w trakcie administracyjnej kontroli wstępnej. Powstaje pytanie, czy ma to być pozwolenie na regulację, czy pozwolenie z zakresu budownictwa wodnego. Można to bowiem uczynić otwarcie lub w sposób „zakamuflowany”, tzn. przyzwalając na zabudowę cieków, ale wyraźnie nie przesądzając utraty przezeń charakteru wody płynącej. Waga skutków płynących z takiej denaturyzacji nakazuje traktować taki przypadek jako przedsięwzięcie regulacyjne. Zauważyć także należy, że w ustawie uregulowano tryb rozstrzygnięcia sporów o charakter prawny wód (art. 219 ust. 1 – kompetencja ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej). Co do zasady chodzi o stwierdzanie lub zanegowanie przymioty wody jako stojącej lub wody płynącej¹⁹⁹. Przepis może jednak służyć także do rozstrzygnięcia wątpliwości w przypadku nabycia przez ciek charakteru urządzenia kanalizacyjnego. Część problemów zniknęłaby, gdyby ustawa przewidywała wprost, że regulacja wód polega także na tworzeniu bądź likwidowaniu wody. Otwartość takiej konstrukcji prawnej pozwalałaby objąć nią zróżnicowane przypadki.

198 Tamże, s. 97.

199 Spory z tym związane dokumentują M. Marszelewski, W. Marszelewski, *Jezioro Radziejewskie – przykład wykluczających się rodzajów własności*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 103–119.

6. Regulacja wód w orzecznictwie sądowno-administracyjnym (wybrane przypadki)

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym znajdujemy rozstrzygnięcia odnoszące się do omawianej wyżej problematyki likwidowania zbiorników wody w całości lub części. Najczęściej chodzi o zbiorniki stanowiące urządzenie wodne. Była już mowa, że żaden przepis ustawy – Prawo wodne nie odnosi się do takich sytuacji bezpośrednio, tzn. nie opisuje ich poprzez skutek środowiskowy, jakim jest „likwidacja wody”. Organy do oceny takich przypadków stosują generalne przepisy o ochronie wód jako integralnej części środowiska, przepisy nakazujące dbałość o utrzymanie dobrego stanu wód, jak również przepisy formułujące zakaz dokonywania zmian stanu wody na gruncie ze szkodą dla gruntów sąsiednich²⁰⁰.

Zamierzona likwidacja zbiornika wody stojącej była przedmiotem rozstrzygnięcia dokonanego przez WSA w Warszawie. W wyroku z 21 lipca 2010 r.²⁰¹ Sąd ocenił zasadność odmowy udzielenia pozwolenia wodnoprawnego na zasypanie części zbiornika wody stojącej oraz na szczególne korzystanie z wód, polegające na wprowadzaniu do rowu wód z likwidowanego zbiornika. Organ decyzyjny (starosta) wskazał, iż wnioskowane przedsięwzięcie koliduje z obowiązującymi przepisami ustawy Prawo wodne, tj. art. 26 pkt 2 i 38 ust. 1 oraz art. 40 pkt 1. Powołując się na treść art. 29 Prawa wodnego podnosił także, że działania planowane przez wnioskodawcę należy kwalifikować jako zmiany w odpływie wody na gruncie, które w ocenie właścicieli sąsiednich gruntów mogą powodować szkody na ich terenie.

Starosta przyjął, że przedmiotem sprawy jest zbiornik wodny będący zagłębieniem wypełnionym wodą, powstałym w wyniku działalności człowieka jako wyrobisko poeksploatacyjne, zatem w myśl art. 5 ust. 4 Prawa wodnego (z 2001 r.) stanowi wodę stojącą. Jego zasypanie może spowodować niekontrolowane podniesienie poziomu wód gruntowych na istniejących zabudowanych nieruchomościach, będących w sąsiedz-

200 W dalszej części wykorzystuję moje ustalenia zamieszczone w pracy: *Ochrona i gospodarowanie wodami*, s. 576 i n., [w:] J. Rotko (red.) *Rola sądów i trybunałów w ochronie środowiska*, Warszawa 2016.

201 Sygn. akt IV SA/Wa 789/10.

twie, prowadząc do zmiany stosunków wodnych na gruncie. Ponadto wnioskowane pozwolenie mogłoby doprowadzić do naruszenia wymagań ochrony środowiska, naruszenia ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a tym samym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W rezultacie zachodziły przesłanki wymienione w art. 125 i 126 ust.1 Prawa wodnego, przesądzające o odmowie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego.

Po rozpatrzeniu odwołania Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w W. utrzymał w mocy decyzję starosty. Podtrzymując argumenty i ocenę prawną, zawartą w zaskarżonej decyzji, organ ten podkreślił, że wydanie pozwolenia wodnoprawnego na zasypanie akwenu o pow. ponad 0,5 ha i głębokości ponad 5 m, naruszałoby w jego ocenie przepisy art. 125 pkt 3 Prawa wodnego (tj. przesłankę nienaruszania wymagań ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków oraz wynikających z odrębnych przepisów). Ustalenia operatu wodnoprawnego, wskazujące na brak zagrożenia dla terenów przyległych, nie zostały poparte żadnymi badaniami ani obliczeniami, podczas gdy opisane warunki gruntowe wskazywały na to, że woda opadowa, nie mając dotychczasowych możliwości odpływu, będzie zalegać na powierzchni terenu. W efekcie uznał, że odmowa wydania pozwolenia była zasadna.

Na tę decyzję skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożył inwestor, ale została przez Sąd oddalona. W jego ocenie istnienie zbiornika nie koliduje z możliwością wykorzystania działki na cele mieszkaniowe, usług czy gastronomii. Pozostawienie zbiornika na działce nie koliduje też z wynikającym z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązkiem zachowania co najmniej 60% działki budowlanej jako powierzchni biologicznie czynnej. Oznaczenie terenu inwestycji w planie zagospodarowania przestrzennego jako „UH/UG/MN2/UK” nie zmusza właściciela do zasypania zbiornika, by zrealizować wszystkie czy niektóre z dopuszczalnych sposobów zagospodarowania przedmiotowej działki. Organy administracji nie mają obowiązku umożliwić takiej inwestycji, opartej na błędnym założeniu zgodności zamiaru zasypania zbiornika z planem miejscowym. Przeznaczenie działki w planie

zagospodarowania przestrzennego samo w sobie nie stanowi o dopuszczalności takiej inwestycji.

Sąd przyznał także rację organowi II instancji, który stwierdził, że wydanie pozwolenia na zasypanie części zbiornika byłoby sprzeczne z przepisami, i stanowi wystarczającą przesłankę do wydania decyzji odmawiającej udzielenia pozwolenia wodnoprawnego. Sąd potwierdził ponadto zastrzeżenia co do wartości dowodowej operatu, zgłoszone przez orzekające w sprawie organy (brak pomiarów, badań i analiz, przy daleko idących wątpliwościach co do wpływu inwestycji na nieruchomości sąsiednie).

Uwzględniając skargę kasacyjną inwestora, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 2 marca 2012 r.²⁰² uchylił wyrok Sądu I instancji i przekazał mu sprawę do ponownego rozpatrzenia. NSA stwierdził w pierwszym rzędzie, że Sąd I instancji przytoczył wprawdzie przepisy art. 125 i art. 126 ustawy – Prawo wodne, normujące przesłanki wydania pozwolenia wodnoprawnego, lecz swoje rozważania skoncentrował wokół przepisu art. 29 Prawa wodnego, regulującego kwestie zmiany stosunków wody na gruncie. Sąd ten przyjął za organami administracji publicznej, iż przedmiotowy zbiornik jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ale nie wyjaśnił bliżej przyjętego stanowiska. Nadto ani razu Sąd pierwszej instancji nie wskazał planu miejscowego (uchwały, daty jej podjęcia i ogłoszenia) i jego konkretnych ustaleń, które miałyby zostać naruszone pozwoleniem wodnoprawnym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie odniósł się także w należyty sposób do przepisów regulujących udzielanie pozwoleń wodnoprawnych, w szczególności do art. 131 ust. 2 oraz art. 132 ustawy – Prawo wodne. Przepis art. 131 ust. 2 powołanej wyżej ustawy określa dokumenty, jakie strona winna dołączyć do wniosku o wydanie pozwolenie wodnoprawnego, natomiast art. 132 ustawy określa wymagania operatu wodnoprawnego. WSA w Warszawie – negując moc i wartość dowodową operatu wodnoprawnego – nie nawiązał jednak do przepisów ustawy – Prawo wodne regulujących jego zawartość. Poza tym strona podkreślała, że organ I instancji trzykrotnie zgłaszał żądanie uzupełnienia i wyjaśnienia operatu, które to żądanie zostało spełnione. W dostarczo-

202 Sygn. akt II OSK 2458/10.

nych opracowaniach znalazły się obliczenia i analizy, których istnienia Sąd nie dostrzegł. Skarżący zaprojektował także drenaż wokół zbiornika, do czego Sąd się nie odniósł.

W rezultacie – podkreślał NSA – Sąd pierwszej instancji nie wyjaśnił w należyty sposób przyczyn podjętego rozstrzygnięcia i nie ocenił zgodności z prawem zaskarżonej decyzji. Skoncentrował swoje rozważania na kwestii objętej przez art. 29 ustawy – Prawo wodne, a tymczasem winien ocenić zgodność decyzji w przedmiocie pozwolenia wodnoprawnego z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, normującymi przesłanki pozytywne i negatywne wydawania pozwolenia wodnoprawnego, w tym art. 131 i art. 132 ustawy, a także art. 125 i art. 126 – Prawo wodne.

W trakcie ponownego rozpatrywania sprawy WSA uwzględnił skargę, wskazując na naruszenie przez organy obu instancji obowiązku należytego rozpoznania sprawy. Punktem wyjścia przy odmowie udzielenia pozwolenia powinno być spełnienie przesłanek wskazanych w art. 126 ustawy – Prawo wodne. Przeszkodą może być równocześnie niespełnienie przez wnioskodawcę wymagań określonych w art. 131 i 132 ustawy. Samodzielną przesłanką odmowy nie może być zdaniem Sądu treść normatywna przywołanego art. 26 pkt 2 (obowiązek dbałości o utrzymanie dobrego stanu wód), ani 38 ust. 1 ustawy – Prawo wodne (ochrona wód jako integralnej części środowiska). Przepisami tymi nie ustanowiono bowiem bezwzględnej zasady wyrażającej zakaz likwidowania jakichkolwiek zbiorników wodnych.

Kluczowe znaczenie przypisać można następującym słowom uzasadnienia: „W tym kontekście trzeba wskazać, iż względami przemawiającymi przeciw likwidacji zbiorników może być ich powiązanie z konkretnymi cennymi przyrodniczo ekosystemami (siedliska czy stanowiska roślin lub zwierząt chronionych). O ile na danym terenie nie ustanowiono obszarowych form ochrony, ochrona siedlisk może wynikać z zakazów ustanowionych na zasadach z wskazanych art. 46, 48–52 ustawy z 2004 r. o ochronie przyrody (...). Niszczenie dóbr przyrodniczych nie byłoby też dopuszczalne, gdy chodzi o inne elementy przyrodnicze (nieobjęte szczególnymi formami ochrony), o ile nie wynikałoby to z racjonalnych względów gospodarczych – art. 125 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody.

W takich m.in. przypadkach likwidacja zbiornika mogłaby być niedopuszczalna z uwagi na wymagania ochrony środowiska (art. 126 pkt 1 w związku z art. 125 pkt 3 ustawy – Prawo wodne). W rozpoznawanej sprawie Strona skarżąca wywodzi, iż zbiornik nie ma wartości przyrodniczych natomiast organ administracji, orzekając w sprawie, nie przywołał żadnych dowodów, z których wywodziłby, iż jest inaczej. Należy podkreślić, że trafnie organ administracji odnotowuje jako przeszkodę dla likwidacji zbiornika nie tylko wartość przyrodniczą samego akwenu (co jest kwestionowane przez Stronę), lecz także skutek likwidacji zbiornika w postaci niedopuszczalnych ingerencji w środowisko przyrodnicze w następstwie zmiany stosunków wodnych. Także w tym zakresie organ administracji nie przywołał jednak żadnych dowodów”. Przeszkodą dla wydania pozwolenia mogłaby być również sprzeczność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w myśl art. 126 pkt 1 w związku z art. 125 pkt 2 ustawy – Prawo wodne, jednak na podstawie załączonego materiału dowodowego (pozostającego w dyspozycji organu na dzień orzekania) nie ma możliwości wywiedzenia takiej konkluzji.

W końcu Sąd powraca do kwestii wyjaśnienia skutków, jakie powstałyby dla osób trzecich wskutek zasypania zbiornika. Twierdzi, że nawet potwierdzenie domniemanych skutków dla gruntów sąsiednich nie może prowadzić do odmowy wydania pozwolenia, bowiem przesłanka ta wykracza poza ramy wskazane w art. 126 ustawy – Prawo wodne. Gdyby skutek taki zaistniał, wówczas organ winien ustalić, jakie warunki należy określić dla podmiotu w pozwoleniu na zasypanie akwenu, aby zapobiec negatywnym oddziaływaniom (np. jakie urządzenia wodne powinien on zrealizować i utrzymywać – drenaż, rowy odwadniające itp.)²⁰³.

Orzecznictwo sądów administracyjnych dowodzi, że w przypadku likwidacji sztucznego zbiornika wodnego, będącego urządzeniem wodnym (dla przykładu portem rzeczny), wymagania ochrony wód zdają się niekiedy tracić na znaczeniu, natomiast punkt ciężkości przesuwają się na inne aspekty bezpieczeństwa powszechnego, takie np. jak ochrona przed powodzią czy ochrona środowiska przed odpadami, powstającymi w trakcie robót budowlanych (kwestia usuwania namulów nagromadzo-

203 Zob. J. Rotko, *op. cit.*, s. 590.

nych w przebudowanej części portu). Powstałe na takim tle spory oceniał m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Wyrokiem z dnia 12 kwietnia 2012 r.²⁰⁴ Sąd ten oddalił skargę na decyzję Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, który po rozpatrzeniu odwołania P. uchylił decyzję Marszałka Województwa (...) z 2011 r., częściowo nadając jej nowe brzmienie i utrzymując w mocy jej pozostałą część. Wprowadzone zmiany odnosiły się do niektórych parametrów opisujących likwidację części portu o pojemności retencyjnej około 8500 m³, polegającą na zasypaniu piaskiem gruboziarnistym części basenu środkowego, pomiędzy likwidowanym murem oporowym a planowanym do wykonania nowym murem oporowym. Skarżąca zarzucała naruszenie art. 132 ust. 2 pkt 2 lit. d oraz pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, a także art. 138 § 2 oraz art. 6, 7, 77 § 1 i 107 § 3 k.p.a. W ocenie skarżącej Spółki operat stanowiący podstawę wydania zaskarżonej decyzji powinien określić obowiązki ubiegającego się o pozwolenie wodnoprawne wobec osób trzecich (to jest P.) w zakresie usuwania namulów, jakie nagromadziły i nagromadzą się w przebudowanej części portu. Skarżąca podkreśliła przy tym, iż kwestia ta związana jest bezpośrednio z przebudową, a zatem winna zostać rozstrzygnięta w pozwoleniu wodnoprawnym.

WSA opinii tej nie podzielił, wskazując, że zagadnienia takie będą przedmiotem innych aktów zapadających w trakcie administracyjnej kontroli wstępnej realizowanego przedsięwzięcia. Odniósł się w szczególności do współstosowania przepisów Prawa wodnego i Prawa budowlanego, stwierdzając: „Nie ulega wątpliwości, iż port jest budowlą hydrotechniczną w rozumieniu § 3 pkt 1 rozporządzenia z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowania, a więc mają do niego zastosowanie przepisy prawa budowlanego (art. 3 pkt 3 prawa budowlanego). Natomiast art. 62 ust. 2 prawa wodnego stanowi, iż przepisy zamieszczone w dziale budownictwo wodne nie naruszają przepisów ustawy prawo budowlane. Zgodnie zaś z art. 2 ust. 2 pkt 2 prawa budowlanego przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów ustawy prawo wodne w odniesieniu do urządzeń wodnych. Wzajemne relacje między tymi ustawami wskazują, że

204 Sygn. akt IV SA/Wa 333/12.

w stosunku do urządzeń wodnych zdefiniowanych w art. 9 ust. 1 pkt 19 prawa wodnego stosuje się łącznie przepisy obu wymienionych wyżej ustaw. Oznacza to, że wykonanie urządzenia wodnego będzie wymagało zarówno pozwolenia na budowę, jak i pozwolenia wodnoprawnego (por. wyrok NSA z dnia 22 października 2010 r., II OSK 1654/09)". Odnośnie do zarzutu naruszenia art. 132 ust. 2 pkt 5 organ twierdził, iż mając na względzie art. 5 oraz 9 ust. 1 pkt 19 lit. h), przepis ten nie odnosi się do wód zgromadzonych w basenach portowych, ale tej opinii Sąd nie podzielił, z czym należy się zgodzić.

Wypowiedzi dotyczące trybu realizowania przedsięwzięcia polegającego na likwidacji sztucznego zbiornika wodnego znajdujemy także w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 stycznia 2011 r.²⁰⁵. Na uwagę zasługują rozważania Sądu dotyczące zarówno relacji przepisów ustawy – Prawo wodne oraz Prawo budowlane, jak i zakresu stosowania w takich przypadkach przepisów Prawa geologicznego i górniczego o wyrobiskach górniczych. Przywołany wyrok odnosił się do przedsięwzięcia opisanego jako „zasypanie zbiornika wodnego powstałego po eksploatacji kruszywa na terenie działki położonej w miejscowości Z.”. W toku postępowania negatywne stanowisko co do projektowanego zamierzenia sformułowała Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych, zdaniem której prawdopodobny jest negatywny wpływ zasypania zbiornika na prawidłowe funkcjonowanie i stan znajdującego się w jego sąsiedztwie drzewostanu. Wskazano, że zbiornik spowalnia odpływ wód opadowych i roztopowych, zwiększa zasilenie warstw wodonośnych, poprawia walory przyrodnicze, zwiększa biologiczną różnorodność ekosystemu leśnego i zurbanizowanego, jest enklawą fauny i flory wodno-błotnej. Sprzeciw wyrazili także właściciele nieruchomości zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie zbiornika. Wójt uznał jednak, że spełnione zostały wszystkie warunki określone w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., a planowana inwestycja nie narusza ładu przestrzennego i przepisów odrębnych, wobec czego warunki zabudowy i zagospodarowania terenu w drodze decyzji należało ustalić. Decyzja została udzielona, a wśród jej szczegółowych ustaleń znalazło się m.in.

205 Sygn. akt II SA/Po 378/10.

wskazanie, iż „realizacja inwestycji nie może zmieniać stosunków wodnych na sąsiednich działkach, prace na terenach zmeliorowanych wymagają uzgodnienia z miejscową spółką wodną, a na przedmiotową inwestycję, zgodnie z art. 122 w zw. z art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo wodne, wymagane jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego, które wydaje starosta”.

Od decyzji odwołał się jeden z właścicieli nieruchomości sąsiednich, podnosząc m.in., iż przedmiotowy zbiornik winien być enklawą przyrodniczą i turystyczną dla mieszkańców i nie powinien zostać zasypany. Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia (...) lutego 2010 r. orzekło na podstawie art. 138 §1 pkt 2 w zw. z art. 105 §1 kpa oraz art. 61 ustawy o p.z.p o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości i umorzeniu postępowania w pierwszej instancji. Zdaniem Kolegium zasypanie istniejącego zbiornika wodnego powstałego po eksploatacji kruszywa było zamierzeniem polegającym na jego rozbiórce. Co do zasady rozbiórka takiego obiektu budowlanego wymaga uzyskania stosownego pozwolenia organu administracji architektoniczno-budowlanej, zgodnie z art. 31 ust. 1 Prawa budowlanego, z tym jednak, że dla tak określonej inwestycji postępowanie w sprawie wydania warunków zabudowy okazało się bezprzedmiotowe.

Skargi na powyższą decyzję do WSA w Poznaniu wnieśli właściciele nieruchomości sąsiednich oraz inwestor. Skarżący sąsiedzi akcentowali przede wszystkim potrzebę ochrony zbiornika jako zasobu środowiska. Z kolei inwestor dopatrywał się naruszenia prawa przede wszystkim w pominięciu przez organ II instancji uwarunkowań ustawy – Prawo wodne oraz pominięciu kwestii rekultywacji wyrobiska.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał skargi za zasadne, choć nie wszystkie podniesione w nich zarzuty zasługiwały na uwzględnienie. Przede wszystkim zakwestionował pogląd SKO, jakoby brak było przedmiotu postępowania administracyjnego. W ocenie Sądu przedmiot postępowania istniał, czego Kolegium nie zauważyło, gdyż rozpatrywało sprawę wyłącznie w aspekcie przepisów ustawy Prawo budowlane. „Tymczasem rozważenia wymagało, czy wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy spornego zbiornika jest wymagane przepisami ustawy Prawo wodne, w związku z koniecznością uzyskania przez inwestora pozwole-

nia wodnoprawnego na rozbiórkę przedmiotowego zbiornika wodnego. Obowiązek uzyskania takiego pozwolenia wynika z przepisów ustawy (...) Prawo wodne, co słusznie zauważono w uzasadnieniu decyzji organu I instancji”.

Sąd odniósł się do relacji przepisów obu ustawy, tj. Prawa budowlanego i Prawa wodnego, stwierdzając: „Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów odrębnych, w tym Prawa wodnego – w odniesieniu do urządzeń wodnych. Wzajemne relacje pomiędzy tymi ustawami wynikają z postanowień wskazanego przepisu oraz z art. 62 Prawa wodnego. W odniesieniu do budownictwa wodnego stosuje się przepisy ustawy – Prawo budowlane, natomiast w kwestiach regulowanych przepisami ustawy – Prawo wodne, mają zastosowanie przepisy tej ustawy”.

Przedmiotowy zbiornik wodny stanowi – zdaniem Sądu – urządzenie wodne w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 19b ustawy Prawo wodne, choć jednocześnie jest także obiektem budowlanym (budowlą), do którego mają zastosowanie również przepisy Prawa budowlanego. Tak więc uznanie zbiornika wodnego za urządzenie wodne w świetle Prawa wodnego nie stoi na przeszkodzie uznania tego samego zbiornika za budowlę w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego²⁰⁶. „Planowane przedsięwzięcie dotyczy zbiornika wodnego powstałego w wyrobisku po wydobywaniu kruszywa. To sztuczny zbiornik wodny o powierzchni 16 ha, który powstał w wyniku działalności człowieka, stanowiący budowlę w rozumieniu art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego i zarazem urządzenie wodne w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 19 b ustawy Prawo wodne. Zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo wodne pozwolenie wodnoprawne jest wymagane na wykonanie urządzeń wodnych. Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo wodne przepisy ustawy dotyczące wykonania urządzeń wodnych stosuje się odpowiednio m.in. do rozbiórki tych urządzeń. W świetle powyższego również na wykonanie rozbiórki urządzenia wodnego wymagane jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego. Wzajemna relacja obu ustaw nakazuje bowiem uznać, że pozwolenie na budowę (rozbiórkę) urządzenia wodnego jest wymagane dodatkowo – obok pozwolenia wodnoprawnego, a wydanie

206 Tak też: WSA w Rzeszowie z 12 marca 2009 r. sygn. akt I Sa/Rz 821/08; Lex 489304.

tego drugiego winno wyprzedzać decyzję o pozwoleniu na budowę (rozbiorke)”. Zamykając ten wątek, Sąd stwierdził, że w tych okolicznościach nie można mówić o bezprzedmiotowości postępowania o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla zamierzenia polegającego za zasypaniu przedmiotowego zbiornika wodnego. Za słusznością powyższego stanowiska przemawia także stanowisko doktryny reprezentowane w związku ze stosowaniem u.p.z.p.

Odnosząc się natomiast do zarzutów inwestora, ukierunkowanych na wykazanie, iż przedmiotowy zbiornik stanowi wyrobisko górnicze Sąd uznał, iż są one niezasadne. Przedmiotowy zbiornik jest sztucznym zbiornikiem wodnym, którego rekultywacja w kierunku wodnym została przeprowadzona i zakończona w 1989 roku. W rezultacie nie było podstaw, aby zakwalifikować sporny zbiornik jako niezrekultywowane wyrobisko górnicze²⁰⁷.

207 Zob. J. Rotko, *op. cit.*, s. 595.

BIBLIOGRAFIA:

- Appel I., *Emmissionsbegrenzung und Umweltqualität*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1995, z. 7, s. 399–408.
- Anker H. T., Agricultural nitrate pollution – regulatory approaches in the EU and Denmark, „Nordic Environmental Law Journal” 2015, nr 2, s. 7 – 23.
- Bar M., Okraśniński K., *Oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć a dążenie do osiągnięcia celów środowiskowych w zakresie ochrony wód*, [w:] M. Pchałek (red.), *Gospodarowanie wodami. Kluczowe wyzwania w ramach nowego cyklu planistycznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 23–54.
- Bojarski P., Radecki W., Rotko J., *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Breuer R., *Öffentliches und privates Wasserrecht*, 3. Auflage, C.H. Beck, München 2004.
- Breuer R., Gärditz K.F., *Öffentliches und privates Wasserrecht*, 4. Auflage, C.H. Beck, München 2017.
- Czychowski M., Reinhard M., *Wasserhaushaltsgesetz. Kommentar*, 10. Auflage, C.H. Beck, München 2010.
- Durner W., Trillmich N., *Ausstieg aus der Kohlennutzung kraft europäischen Wasserrechts?*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2011, z. 9, s. 517–525.
- Ginzky H., *Die Pflicht zur Minderung von Schadstoffeinträgen in Oberflächengewässer*, „Zeitschrift für Umweltrecht” 2009, z. 5, s. 242–249.
- Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Górski M., *Ocena wodnoprawna*, s. 209 i n, [w:] Z. Bukowski, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w Czechach, Polsce i Słowacji*, Bydgoszcz 2021.
- Grzybowski S.M., *Podstawowe zagadnienia stosunków własności w systemie prawa wodnego*, s. 24, [w:] T. Dybowski, S.M. Grzybowski,

- Z.K. Nowakowski, *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1957.
- Haładaj A., *Szersze zastosowanie technologii informatycznych jako przykład globalizacji w prawie ochrony środowiska*, [w:] M. Rudnicki, M. Jabłoński (red.), *Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*, Warszawa 2011, s. 135–142.
- Hetko A., Możdżeń-Marcinkowski M., *Z zagadnień prawnych zasypywania wód stojących na terenach poeksploatacyjnych wyrobisk w celach inwestycyjnych*, „*Studia Iuridica*”, LVI, Warszawa 2013, s. 123–141.
- Iwański Ł., *Wybrane aspekty wydobywania kruszywa naturalnego ze złóż zlokalizowanych na lub pod dnem akwenów na śródlądowych wodach powierzchniowych*, [w:] B. Rakoczy, M. Szablewski, K. Karpus (red.) *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2014, s. 169–186.
- Jendrośka J., Bar M., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005.
- Jendrośka J., Roots of Modern Environmental Law in Europe, “*Journal for European Environmental & Planning Law*” 2021, vol. 18, s. 201-224.
- Josefsoon H., Baaner L., The Water Framework Directive—A Directive for the Twenty-First Century?, „*Journal of Environmental Law*” 2011 (23), vol. 3, s. 463–486.
- von Keitz S., Schmalholz M. (red.), *Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie*, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2002.
- Kisielewicz A., *Sztuczna inteligencja i logika*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2017.
- Klima J., *Prawa Hammurabiego*, Warszawa 1957.
- Kloepfer M., Franzius C., *Entwicklung des Umweltrechts*, [w:] *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1994* (UTR Band 27), v. Decker’s Verlag, Heidelberg 1994, s. 179–236.
- Kopczyńska J., *Prawne instrumenty realizacji dyrektyw UE dotyczących ograniczania uwalniania się do środowiska wodnego biogenów*, rozprawa doktorska obroniona w 2023 r. na Uniwersytecie Gdańskim.
- Krzyż P.B., *Status prawny wód opadowych i roztopowych*, „*Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska*” 2023, nr 1, s. 1–20.
- Lipiński A., *Glosa do wyroku SN – Izby Cywilnej z dnia 12 maja 2005 r., V CK 556/-4*, „*Orzecznictwo Sądów Polskich*” 2007, nr 2, s. 93–97.

- Longschamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.
- Marszelewski M., Marszelewski W., *Jeziro Radodzierz – przykład wykluczających się rodzajów własności*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 103–119.
- Mikulski Z., *Gospodarka wodna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Mikulski Z., *Osiemdziesiąt lat polskiego prawa wodnego 1922–2002*, „Gospodarka Wodna” 2003, nr 11, s. 448–450.
- Mioduszeowski W., *Mała retencja. Ochrona zasobów wodnych i środowiska naturalnego. Poradnik*, IMUZ, Falenty 2003.
- Nowacki J., „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3.
- Ochendowski E., *Decyzja w sprawie ustalenia planu według zachodnioniemieckiej ustawy o postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Księga jubileuszowa J. Jendrośki*, AUW No 1022, Prawo CLXVIII, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1990, s. 226–230.
- van Rijswick M., *EC Water Law in Transition: The Challenge of Integration*, [w:] *Yearbook of European Environmental Law*, H. Somssen (red.), Oxford University Press 2003, s. 249 – 255.
- van Rijswick M., *Europe*; [w:] *Water Law*, J. Gupta, J. Dellapenna (red.), Edward Elgar Publishing 2021, s. 239-254
- Rotko J. (red.), *wodne z komentarzem*, wydanie II, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1999, s. 78 i n.
- Rotko J., *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN – ze szczególnym uwzględnieniem ochrony wód*, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1998.
- Rotko J., *Ramowa dyrektywa wodna – analiza prawna*, Wyższa Szkoła Pedagogiki i Administracji, Poznań 2013.
- Rotko J., *Kodeksowe pozwolenie zintegrowane a sektorowe pozwolenie wodnoprawne – doświadczenia niemieckie*, „Studia Prawnicze” 2017, z. 2, s. 115–127.
- Rotko J., *Przyszłość konwencjonalnych elektrowni węglowych w świetle międzynarodowego i europejskiego prawa ochrony środowiska*, „Krytyka Prawa” 2019, tom 11, nr 4, s. 299–325.

- Rotko J., *Problem zanieczyszczenia wód śródlądowych substancjami chemicznymi w świetle prawa europejskiego oraz prawa krajowego – uwagi krytyczne*, „Studia Prawnicze” 2018, nr 4, s. 109–136.
- Rotko J., *Ochrona i gospodarowanie wodami*, s. 576 i n., [w:] *Rola sądów i trybunałów w ochronie środowiska*, red. J. Rotko, Difin, Warszawa 2016, s. 519–627.
- Rotko J., *Ocena wodnoprawna w świetle przepisów ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2019, nr 10, s. 2–9.
- Rotko J., *Kierunki zmian w prawie wodnym w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne*, [w:] *Rozważania o...*, red. G. Dobrowolski, Grupa Infomax, Katowice 2018, s. 329–344.
- Rotko J., *Technologie informatyczne a prawo. Prologomena*, Seria Wydawnicza INP PAN, Warszawa 2020.
- Sommer J., *Zgodność z prawem ochrony środowiska Unii Europejskiej projektu ustawy – Prawo wodne*, [w:] *Prawo wodne. Materiały z Seminarium dla posłów II kadencji (5.03.1996)*, „Biuro studiów i Ekspertyz. Kancelaria Sejmu”, Warszawa 1996.
- Surowiec S., Tarasiewicz W., Zwięglińska T., *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1981.
- Szachułowicz J., *Prawo wodne. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2006.
- Szymańska H., *Zlewniowe planowanie gospodarki wodnej w Polsce*, [w:] *Problemy ochrony zasobów wodnych w Dorzeczu Odry*, VII Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Techniczna, Łądek Zdrój, 27–30 maja 2001 r. /Wydawnictwo RZGW we Wrocławiu/.
- Tarasiewicz W., Surowiec S., Rybicki Z., *Prawo wodne. Komentarz. Teksty*, Warszawa 1965.
- Wójcik-Jackowski S., *Wydobywanie kruszy zwirowych z łóżyska wody płynącej*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2019, nr 2, s. 70.
- Wójcik-Jackowski S., *Wątpliwości prawne związane z kontrolą gospodarowania wodami w świetle ustawy o rewitalizacji rzeki Odry na tle historycznym*, „Problemy Prawne Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2024, nr 2, s. 1–46.

- Zalewski M., *Ekohydrologia jako podejście systemowe dla zrównoważonego użytkowania zasobów wodnych oraz przyrodniczych w krajobrazie rolniczym*, „Postępy Nauk Rolniczych” 2005, nr 3, s. 103–110.
- Zalewski M., *Biotechnologie ekosystemowe – wykorzystanie procesów hydrologicznych, biogeochemicznych i biologicznych do poprawy jakości zasobów wodnych. Zastosowanie biotechnologii ekosystemalnych do poprawy jakości*, „Człowiek i Środowisko” 1997, nr 18, s. 3–15.
- Malinowski A., *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*, Lexis Nexis, Warszawa 2009.
- Zimmermann M., *Analiza polskiej ustawy wodnej z 1922 r.* (maszynopis), Zakład Nauk Prawnych PAN, Zespół Prawa Wodnego, tom I.
- Żelaziński J., *Krytycznie o „Strategii gospodarki wodnej”*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2006, nr 1, s. 35.
- Żelazo J., Popek Z., *Podstawy renaturyzacji rzek*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002.
- Żeromski S., *Przedwiosnie*, s. 33. Tekst dostępny na stronie: wolnelektury.
<https://Rawa> (dopływ Brynicy) – Wikipedia, wolna encyklopedia (dostęp: 4.05.2025).
- ChŚPWik Sp. z o.o. - dostarczanie wody i odbiór ścieków, wodociągi, kanalizacja (dostęp: 4.05.2025).
- <https://www.ekologia.pl/srodowisko/zlote-algi-opis-wystepowanie-i-zdjecia-glony-zlote-algi-ciekawostki/> (dostęp: 27.07.2025).

STRESZCZENIE

Wyjściową tezę pracy jest stwierdzenie, że prawo wodne ewoluuje na przestrzeni lat, odpowiadając na pojawiające się wyzwania cywilizacyjne. Kluczowe ze współczesnej perspektywy jest przejście od unormowań właściwych dla materialnego prawa rzeczowego do nowoczesnego prawa chroniącego środowisko wodne. Można przyjąć, że etap ten przypada na lata 70. XX wieku. Zakres regulacji prawnej ulega w tym okresie rozszerzeniu i otwiera się nie tylko na zdobycze nauk przyrodniczych i technicznych, ale także na nowe metody administrowania. Obecne unormowania uwzględniają wszystkie najważniejsze źródła zagrożeń dla środowiska wodnego i systemów od wody zależnych. Należą do nich emisje z instalacji przemysłowych, zanieczyszczenia generowane przez aglomeracje oraz emisje obszarowe, związane z działalnością rolniczą. Istotnym czynnikiem legislacyjnego nowatorstwa staje się (nie tylko w Polsce) prawo europejskie. Kulminacją tego procesu jest uchwalenie ramowej dyrektywy wodnej w 2000 roku.

Praca składa się z trzech rozdziałów. Pierwszy ukazuje linię rozwojową polskiego prawa wodnego od ustawy z 1922 r. po obecną ustawę Prawo wodne z 2017 roku. W kolejnych przedmiotem analizy uczyniono dwa wybrane aspekty ochrony wód. Materia rozdziału drugiego koncentruje się na problematyce zanieczyszczeń chemicznych ze źródeł punktowych. Poświęcone jej unormowania, uwzględniające prawo europejskie, wzbudzają liczne problemy interpretacyjne. Wnioski mają przede wszystkim charakter *de lege lata*. Rozdział trzeci poświęcony został niedocenionej prawniczo problematyce regulacji wód. Pojęcie to należy do polskiego języka prawa od 1922 roku. Podsumowaniem rozważań poświęconych tej instytucji jest wniosek *de lege ferenda* uzupełnienia katalogu przedsięwzięć zaliczanych do regulacji o przypadki tworzenia/likwidacji wody.

SUMMARY

The thesis of this work is that water law has evolved over the years, responding to emerging civilizational challenges. From a contemporary perspective, the transition from regulations specific to substantive property law to modern law protecting the aquatic environment is crucial. This stage can be assumed to have occurred in the 1970s. The scope of legal regulation expanded during this period, opening up not only to advances in natural and technical sciences, but also to new administrative methods. Current regulations address all major sources of threats to the aquatic environment and water-dependent systems. These include emissions from industrial installations, pollution generated by agglomerations, and diffuse emissions associated with agricultural activities. European law is becoming a significant factor in legislative innovation (not only in Poland). This process culminated in the adoption of the Water Framework Directive in 2000.

The work consists of three chapters. The first chapter outlines the development of Polish water law from the 1922 Act to the current Water Law of 2017. Subsequent chapters analyze two selected aspects of water protection. The second chapter focuses on the issue of chemical pollution from point sources. The regulations devoted to this issue, incorporating European law, raise numerous interpretational issues. The conclusions are primarily *de lege lata* in nature. The third chapter is devoted to the legally underappreciated issue of water regulation. This concept has been part of Polish legal language since 1922. The *de lege ferenda* proposal to supplement the catalog of projects classified as regulated includes cases of water creation/disposal.

W XXI wieku unormowaniami prawnymi objęto najważniejsze źródła zagrożeń dla środowiska wodnego, płynących z istnienia współczesnej cywilizacji. Efektem działań legislacyjnych jest obszerny kompleks aktów prawnych, uwzględniających zróżnicowane formy, kierunki i płaszczyzny ochrony wód, co znajduje odbicie w doborze instrumentów prawnych. Przedmiotem analizy uczyniono tylko dwie grupy zagadnień, wybrane z tej niezwykle rozbudowanej materii z odmienną motywacją.

Pierwsza grupa badanych zagadnień obejmuje problematykę ochrony wód przed zanieczyszczeniami chemicznymi ze źródeł punktowych. Zasługuje ona na uwagę z powodu złożoności i niejasności krajowych unormowań prawnych, oddających osobliwości ewolucji europejskiego prawa wodnego. Formułowane w tej części wnioski mają głównie charakter *de lege lata*.

Druga grupa zagadnień koncentruje się na problematyce regulacji wód a podjęta została ze względu na jej znaczenie środowiskowe i gospodarcze a jednocześnie prawne zaniedbanie. Dowodzi tego fakt, że nie powstała, jak dotąd, monografia jej poświęcona. Rozważania jej dedykowane są próbą wyznaczenia zakresu najważniejszych problemów prawnych, zasługujących na poszerzoną dogmatycznoprawną analizę. W tej części pracy zostały także ogólnie sformułowane wnioski *de lege ferenda*. Chodzi w szczególności o propozycję uzupełnienia listy przedsięwzięć tworzących ustawową instytucję regulacji wód o przypadek tworzenia i likwidowania wody.

Dr hab. Jerzy Rotko – jest profesorem Instytutu Nauk Prawnych PAN w Zakładzie Zagadnień Prawnych Kształtowania i Ochrony Środowiska (z siedzibą we Wrocławiu). Przedmiotem jego zainteresowań naukowych jest prawo ochrony środowiska, w szczególności prawo wodne oraz prawo techniczne. Autor blisko stu opracowań naukowych. Ostatnio opublikowane prace: *Technologie informatyczne a prawo. Prologomena*, Warszawa 2020; *Ustawa Prawo wodne z 2017 r. w świetle zasad techniki prawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, z. 4, s. 73 – 86; *Koncepcje prawnej podmiotowości przyrody*, „Prawo i Więź” 2025, nr 5 (58), s. 203 – 221.



**INP
PAN**

