

ZGODA WODNOPRAWNA

Piotr Korzeniowski

ZGODA WODNOPRAWNA

Piotr Korzeniowski



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2021

Stan prawny na 31 stycznia 2021 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Jerzy Stelmasiak

Wydawca

Izabella Matecka

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Joanna Maź

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-781-8

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wprowadzenie.....	13
Rozdział 1	
Zagadnienia ogólne	19
1.1. Ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska	19
1.2. Zasady gospodarowania wodami	73
1.2.1. Zasada zachowania racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości	80
1.2.2. Zasada wspólnych interesów i współdziałania	91
1.2.3. Zasada zwrotu kosztów usług wodnych	95
1.2.4. Zasada gospodarowania wodami zgodnie z interesem publicznym.....	132
1.3. Cele oraz instrumenty zarządzania zasobami wodnymi...	135
1.3.1. Cele zarządzania zasobami wodnymi	135
1.3.1.1. Zaspokajanie potrzeb ludności i gospodarki oraz ochrona wód i środowiska związanego z tymi zasobami	142
1.3.1.2. Zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności	146
1.3.1.3. Ochrona przed powodzią oraz suszą	149
1.3.1.4. Ochrona zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją	174

1.3.1.5. Utrzymywanie lub poprawa stanu ekosystemów wodnych i zależnych od wód	183
1.3.1.6. Zapewnienie wody na potrzeby rolnictwa oraz przemysłu	191
1.3.1.7. Tworzenie warunków dla energetycznego, transportowego oraz rybackiego wykorzystania wód	196
1.3.1.8. Zaspokojenie potrzeb związanych z turystyką, sportem oraz rekreacją	198
1.4. Zasady korzystania z wód	200
1.4.1. Zasada powszechnego korzystania z wód	202
1.4.2. Zasada zwykłego korzystania z wód	204
1.4.3. Zasada szczególnego korzystania z wód	206
1.5. Cel ochrony wód i cele środowiskowe	207
1.6. Zasady ochrony wód	225
1.6.1. Zakaz wprowadzania ścieków do wód i ziemi	226
1.6.2. Warunki wprowadzania wód opadowych lub roztopowych do wód podziemnych lub urządzeń wodnych	230
1.6.3. Obowiązek oczyszczania ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi	233
1.6.4. Rolnicze wykorzystanie ścieków	235
1.6.5. Wyznaczanie obszarów przeznaczonych do ochrony gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym	237
1.7. Charakter prawny zgody wodnoprawnej	239
1.8. Podsumowanie	266

Rozdział 2

Pozwolenie wodnoprawne	269
2.1. Charakter prawny pozwolenia wodnoprawnego	269
2.2. Obowiązek uzyskania pozwolenia wodnoprawnego	284
2.2.1. Zasada pierwszeństwa w uzyskaniu pozwolenia wodnoprawnego	297
2.3. Tryb wydawania pozwoleń wodnoprawnych	303
2.3.1. Przyrzeczenie wydania pozwolenia wodnoprawnego	313

2.3.2. Przejęcie praw i obowiązków wynikających z pozwolenia wodnoprawnego	316
2.3.3. Strona postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia wodnoprawnego	324
2.4. Treść pozwolenia wodnoprawnego	326
2.5. Odmowa wydania pozwolenia wodnoprawnego	333
2.6. Wygaśnięcie, cofnięcie i ograniczenie pozwolenia wodnoprawnego	334
2.7. Przegląd pozwoleń wodnoprawnych	346
2.8. Podsumowanie	346
Rozdział 3	
Zgłoszenie wodnoprawne	349
3.1. Charakter prawny zgłoszenia wodnoprawnego	349
3.2. Treść zgłoszenia wodnoprawnego	363
3.2.1. Dokumenty, które należy dołączyć do zgłoszenia wodnoprawnego	367
3.3. Zagadnienie proceduralne dotyczące zgłoszenia wodnoprawnego	369
3.4. Podsumowanie	373
Rozdział 4	
Ocena wodnoprawna	375
4.1. Cel oceny wodnoprawnej	375
4.2. Charakter prawny oceny wodnoprawnej	387
4.3. Tryb wydawania oceny wodnoprawnej	391
4.4. Deklaracja zgodności jako dokument urzędowy	395
4.5. Podsumowanie	400
Rozdział 5	
Wydanie decyzji, o których mowa w art. 77 ust. 3 i 8 oraz w art. 176 ust. 4 p.w. (zgoda wodnoprawna zwalniająca z określonych zakazów)	401
5.1. Charakter prawny zgody wodnoprawnej uregulowanej w art. 77 ust. 3 i 8 oraz w art. 176 ust. 4 p.w.	401

5.2. Decyzje zwalniające z zakazów obowiązujących na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, wodach powierzchniowych oraz na gruntach pokrytych wodami	406
5.3. Decyzje zwalniające z zakazów obowiązujących na terenie wałów przeciwpowodziowych	414
5.4. Podsumowanie	415
 Rozdział 6	
Opłaty za udzielanie prawnych form zgody wodnoprawnej ...	417
6.1. Zasady i charakter prawny opłat	417
6.2. Odpowiednie stosowanie do opłat przepisów działu III o.p.	424
6.3. Podsumowanie	431
 Rozdział 7	
Organy władzy wodnej i organy jednostek organizacyjnych Wód Polskich	433
7.1. Organy władzy wodnej	433
7.2. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie	441
7.3. Organy Wód Polskich właściwe w sprawie zgód wodnoprawnych	464
7.4. Podsumowanie	473
 Zakończenie	475
 Bibliografia	479

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | | |
|--------------------|---|--|
| EIA, dyrektywa EIA | - | dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 26 z 2012 r., s. 1, ze zm.) |
| IED, dyrektywa IED | - | dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.Urz. UE L 334, s. 17) |
| k.c. | - | ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.) |
| Konstytucja RP | - | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) |
| k.p.a. | - | ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) |
| o.p. | - | ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.) |
| p.g.g. | - | ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1064 ze zm.) |
| p.o.ś. | - | ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.) |
| p.p.s.a. | - | ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) |
| pr. bud. | - | ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.) |
| p.w. | - | ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.) |

p.w. z 1962 r.	– ustawa z 30.05.1962 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 34, poz. 158 ze zm.)
p.w. z 2001 r.	– ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.)
RDW, ramowa dyrektywa wodna	– dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327, s. 1, ze zm.)
r.z.t.p.	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)
specustawa przeciwpowodziowa	– ustawa z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 933 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm.)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
u.n.n.	– ustawa z 10.07.2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. z 2021 r. poz. 76)
u.o.	– ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2020 r. poz. 797 ze zm.)
u.o.w.z.	– ustawa z 31.01.1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (Dz.U. Nr 5 poz. 33)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.)
u.u.i.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.)
u.w. z 1922 r.	– ustawa wodna z 19.09.1922 r. (Dz.U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574 ze zm.)

u.z.k.	– ustawa z 26.04.2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1856 ze zm.)
u.z.n.c.s.	– ustawa z 6.07.2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. z 2018 r. poz. 1235)
u.z.z.w.	– ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028)

Czasopisma, orzecnictwo, publikatory

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
ONSA	– Orzecnictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecnictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNCK	– Orzecnictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej
OSNCP	– Orzecnictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSN(K)	– Orzecnictwo Sądu Najwyższego Izba Karna
PiP	– Państwo i Prawo
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
KE	– Komisja Europejska
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WPROWADZENIE

Niniejsza monografia została poświęcona instytucji prawnej nazwanej przez ustawodawcę zgodą wodnoprawną. Przedstawiony w książce model prawny tej instytucji jest jedną z cech charakterystycznych ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne. Problem roli i znaczenia zgody wodnoprawnej w procesie gospodarowania wodami coraz częściej jest w centrum zainteresowania problematyką Prawa wodnego. Poznanie tego zagadnienia na obecnym etapie badań naukowych jest dalekie od wyczerpania, a rośnie stale potrzeba jego wyjaśniania. Sposób ujęcia tej instytucji prawnej w Prawie wodnym wymaga głębszego i szerszego przedstawienia jej w doktrynie. Istnieje jednak niebezpieczeństwo zaprezentowania instytucji w sposób zbyt jednostronny i płytki, sprowadzający się do traktowania zgody wodnoprawnej jako instrument prawny służący do realizacji celów ustawowych. Cele gospodarowania wodami zostały w sposób całościowy, zintegrowany i systemowy odzwierciedlone w koncepcji normatywnej zgody wodnoprawnej. Cel gospodarczy tej instytucji prawnej ujmowany jako coraz lepsze zaspokajanie potrzeb związanych z korzystaniem z wód nie może być traktowany jako autonomiczny, oderwany od celów związanych z ochroną wód oraz środowiska. Nie wolno też tracić z pola widzenia humanistycznej treści przepisów Prawa wodnego, wyrażającej się m.in. w zasadzie zrównoważonego rozwoju. Wyjaśnienia wymaga także zasadniczy przedmiot ustawy, określony w art. 2 p.w. jako gospodarowanie wodami w sferze funkcjonowania gospodarki wodnej. Innymi słowy, przedmiotem pracy jest obszar gospodarowania wodami łączący się funkcjonalnie z instytucją prawną zgody wodnoprawnej. W pojęciu „gospodarowanie wodami” mieści się bowiem koncepcja zgody wodnoprawnej celowo rozdzielającej przede wszystkim korzystanie z wód. Z gospodarowaniem wodami mamy za-

tem do czynienia w reglamentacji administracyjnoprawnej korzystania z wód oraz terenów powiązanych z wodami. Na te wszystkie problemy chciałbym spojrzeć właśnie przez pryzmat zgody wodnoprawnej w sposób kompleksowy i syntetyczny, okiem teoretyka i praktyka. Takiego spojrzenia brakowało dotychczas w literaturze, a ono dopiero pozwoli zrozumieć wiele innych szczegółowych problemów Prawa wodnego i wykorzystać je w procesie stosowania i wykładni prawa. Nie jest to zadanie łatwe, wymaga bowiem poruszenia mnóstwa zagadnień technicznych wchodzących w skład wielu dyscyplin powiązanych z prawem wodnym, jak np. hydrologia, gospodarka wodna czy budownictwo wodne, nie mówiąc o ekonomii i zarządzaniu. Jestem jednak przekonany, że właśnie tego rodzaju sposób ujęcia wykładni przepisów Prawa wodnego jest na obecnym etapie badań potrzebny i konieczny. Jest on dla mnie kluczem do interpretacji przepisów tej ustawy.

Analizowanie w książce instytucji zgody wodnoprawnej w świetle przepisów Prawa wodnego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych stanowi niezbędne ze względów metodologicznych ograniczenie przedmiotowego opracowania i nie wyczerpuje pełnej problematyki zgody wodnoprawnej. Charakter prezentowanej instytucji prawnej jest bardziej obszerny i różnorodny od tego, który został zasygnalizowany w tej monografii. Mam świadomość, że przy tak rozległym materiale normatywnym, biorąc pod uwagę ograniczenia wydawnicze rozmiaru pracy, nie mogłem spełnić wszystkich oczekiwań. Mam jednak nadzieję, że przedmiotowe opracowanie będzie przydatne w praktyce działalności organów Wód Polskich oraz przedstawicieli nauki prawa ochrony środowiska zajmujących się prawem wodnym. Z tych powodów w publikacji przedstawiłem najważniejsze zagadnienia prawne związane z udzielaniem prawnych form zgody wodnoprawnej. Należy wyraźnie zaznaczyć, że nie są to wszystkie zagadnienia objęte zakresem tej instytucji prawnej. Uznałem, że w związku ze stosowaniem przepisów Prawa wodnego powstała potrzeba przedstawienia nowej problematyki odnoszącej się do udzielania prawnych form zgody wodnoprawnej przez organy Wód Polskich. Przedstawiony w skrócie zakres przedmiotowy książki oraz charakter prawny zgody wodnoprawnej jako podstawowej instytucji prawnej „nowego prawa wodnego” warunkowały w istotnym stopniu przyjęcie określonej metody w analizie materiału normatywnego. Za-

stosowałem połączenie wyjaśniania oraz naświetlania przepisów Prawa wodnego z wykorzystaniem orzecznictwa i poglądów wyrażonych w piśmiennictwie. Moim zamiarem była analiza materiału normatywnego z punktu widzenia jego przydatności w procesie stosowania prawa.

Tematyka zgody wodnoprawnej jest przedmiotem zainteresowań w szczególności nauki prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska. Jest to także jeden z doniosłych i aktualnych problemów gospodarczych związanych z korzystaniem z wód. W publikacji podjęto próbę przedstawienia modelu prawnego zgody wodnoprawnej w Prawie wodnym. Tworzenie modelu prawnego jest autentycznym problemem nauki prawa szczególnie w okolicznościach dynamicznego poszerzania się zakresów aktów normatywnych regulujących zagadnienia gospodarowania wodami i zarządzania zasobami wodnymi. Problematyka administracyjnoprawna stanowi jedną z zasadniczych części składowych książki. Pośród różnych zagadnień administracyjnoprawnych Prawa wodnego w ostatnich czasach szczególnie silnie rozwinął się obszar rozważań nad takimi kwestiami jak analiza instrumentów prawnych reglamentacji administracyjnoprawnej.

W pracy rozważania dotyczące prawnych form zgody wodnoprawnej prowadzone są przez pryzmat zagadnień ogólnych Prawa wodnego. Założenie to tworzy ramy konstrukcyjne książki, która składa się z dwóch głównych części, podzielonych na rozdziały. W pierwszej przedstawiono zagadnienia ogólne, obejmujące w szczególności: miejsce i rolę ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne, zasady gospodarowania wodami, cele oraz instrumenty zarządzania zasobami wodnymi, zasady korzystania z wód, cel ochrony wód i cele środowiskowe oraz zasady ochrony wód. Część pierwsza pracy ma charakter przygotowawczy i wprowadzający do zagadnień analizowanych w części drugiej. W pracy nad przedstawieniem modelu prawnego zgody wodnoprawnej należy zwrócić uwagę na jej konkretyzacyjną strukturę. Oznacza to, że wiadomości bardziej ogólne zostały zawarte w pierwszej części książki, którą tworzy rozdział I. Spełnia on funkcję wyjaśniającą w stosunku do materii analizowanej w dalszych rozdziałach wchodzących w skład drugiej części książki, gdzie poddano analizie zagadnienia szczegółowe, obejmujące: pozwolenie wodnoprawne, zgłoszenie wodnoprawne, ocenę wodno-

prawną, organy władzy wodnej i status prawny Wód Polskich, opłaty za udzielenie zgód wodnoprawnych oraz wydanie oceny wodnoprawnej. Temat pracy ujęty został łącznie z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego i nauki prawa ochrony środowiska na gruncie obowiązującego prawa polskiego. W książce skupiono zasadniczą uwagę na problemach praktycznych związanych z obowiązkiem uzyskania zgody wodnoprawnej.

Struktura pracy oparta jest na przekonaniu (założeniu), że badając instytucję prawną zgody wodnoprawnej, należało przede wszystkim wzorować się na strukturze przepisów Prawa wodnego, w której częścią jest dział IX ustawy zatytułowany „Zgoda wodnoprawna”.

Jednocześnie zgodnie z art. 11 pkt 2 p.w. instrumenty zarządzania zasobami wodnymi obejmują zgody wodnoprawne. Ustawodawca nie jest zatem konsekwentny w nazewnictwie. W tytule działu IX ustawy ustawodawca używa nazwy zgoda wodnoprawna, a w art. 11 pkt 2 p.w. jest mowa o zgodach wodnoprawnych.

Założenia podstawowe przyjęte w konstrukcji pracy wynikają z koncepcji teoretycznoprawnej zaproponowanej przez Z. Ziemińskiego, która jest konsekwencją konieczności rozróżnienia między przepisami a normami¹.

Wraz z uchwaleniem ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne przed badaczami prawa ochrony środowiska poszerzył się obszar zainteresowań nazywany ogólnie „gospodarczym prawem środowiska”. Badania na tym polu aktywności naukowej to podążanie wciąż nieprzetartymi ścieżkami i wyznaczanie nowych dziedzin poznania położonych na pograniczu co najmniej trzech dyscyplin: prawa administracyjnego, prawa ochrony środowiska i prawa gospodarczego. W takiej sytuacji nawet błędy w badaniach mogą okazać się przydatne do weryfikacji przyszłych hipotez dotyczących modelu prawnego zgody wodnoprawnej. Pomimo uchwalenia Prawa wodnego i wprowadzenia wielu zmian do tego aktu

¹ Z. Ziemiński, *Przepis prawny a norma prawna*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny” 1960/1, s. 105–122.

prawnego nadal aktualne pozostaje pytanie o docelowy kształt prawny regulacji gospodarowania wodami i zarządzania zasobami wodnymi. Osiągnięcie celu w postaci zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości wymaga poświęcenia więcej uwagi regulacjom sektorowym związanym z gospodarczym korzystaniem z jego zasobów. Interes publiczny wymaga także skupienia uwagi na kształcie głównych instytucji prawnych związanych z korzystaniem z zasobów środowiska. Zgoda wodnoprawna jest jedną z takich instytucji prawnych, która dotyczy korzystania jednego z głównych zasobów środowiska, niezbędnego zarówno do istnienia wszelkiego życia, jak i produkcji. Wobec tak ogromnego znaczenia wody model prawny zgody wodnoprawnej nabiera szczególnego znaczenia praktycznego i teoretycznego. Z tym powiązane są takie zagadnienia prawne, jak: zapewnienie oszczędnego korzystania z wody, zastosowanie obiegów zamkniętych zaopatrzenia w wodę, wielokrotne wykorzystanie wody oraz ochrona wód przed zanieczyszczeniem.

Gospodarka wodna wymaga też znacznych nakładów inwestycyjnych. Wszystko to powoduje, że analiza przepisów dotyczących zgody wodnoprawnej ma znaczenie dla praktyków i teoretyków z różnych dziedzin aktywności społecznej i gospodarczej. W szczególności z tych powodów eksploatacja zasobów wodnych powinna być realizowana zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Niezbędne jest stałe podejmowanie działań, których celem jest ochrona prawna wód przed zanieczyszczeniem. Kompleksowe rozwiązanie problemu ochrony wód zależy w dużej mierze od tworzenia i stosowania zintegrowanych instytucji prawnych, w ramach których szczególną rolę odgrywa zgoda wodnoprawna.

Znaczenie praktyczne zagadnień prawnych z tym związanych jest zatem bardzo duże. Wiąże się ono bezpośrednio z obowiązkiem prawnym racjonalnego (oszczędnego) wykorzystania zasobów wodnych, które należą do odnawialnych zasobów środowiska.

Oddając niniejszą pracę w ręce Czytelnika, pragnę złożyć podziękowanie dr. Grzegorzowi Rząsie, sędziemu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za cenne uwagi merytoryczne, które bardzo pomogły mi w pracy.

Niniejsza publikacja z pewnością okaże się pomocna dla pracowników organów Wód Polskich. Książka powinna zainteresować także przedstawicieli organów władzy wodnej, sędziów sądów administracyjnych, przedsiębiorców, radców prawnych, adwokatów, prokuratorów oraz przedstawicieli nauki prawa ochrony środowiska, gdyż w swojej działalności mieli lub będą mieli do czynienia ze zgodą wodnoprawną.

Przedstawiony w opracowaniu materiał może stanowić punkt wyjścia do dalszych systemowych opracowań przepisów Prawa wodnego.

W opracowaniu uwzględniono stan prawa i literatury na 31 stycznia 2021 r. oraz nowelizację ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne wynikającą z projektu ustawy z 25.02.2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw².

² Druk nr 939 z 19.02.2021 r., Sejm IX kadencji.

Rozdział 1

ZAGADNIENIA OGÓLNE

1.1. Ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska

Pierwszy podrozdział tego rozdziału poświęcony jest zagadnieniu miejsca i funkcji Prawa wodnego¹ w systemie prawa ochrony środowiska. Problem ten jest niezwykle doniosły z punktu widzenia badania prawnych form zgody wodnoprawnej w kolejnych rozdziałach pracy. Zgoda wodnoprawna jest bowiem jedną z głównych instytucji Prawa wodnego. Jej charakter prawny odzwierciedla model prawny Prawa wodnego w systemie prawa ochrony środowiska. Z uwagi na to, że swoiste problemy związane ze stosowaniem zgody wodnoprawnej będą przedmiotem drugiej części pracy, pierwsza część książki stanowi część ogólną i wprowadzającą do rozważań poświęconych zgodzie wodnoprawnej, umieszczonych w drugiej części.

W rozdziale 1 będzie mowa o zagadnieniach ogólnych Prawa wodnego, bez szerszego wchodzenia w problematykę historyczną. Pomimo że Prawo wodne odzwierciedla nowy model prawny gospodarowania wodami, wiele instytucji prawnych, zasad ogólnych oraz instrumentów występowało w poprzednich ramowych regulacjach ustawowych dotyczących prawa wodnego. Z tego powodu częściową aktualność zachowały również poglądy wyrażone w piśmiennictwie i orzecznictwie, które są cytowane w książce. W opracowaniu będzie stosowana

¹ Ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.).

nazwa „prawo wodne” dla określenia działu prawa ochrony środowiska, w którym podstawowym aktem prawny jest Prawo wodne, czyli ustawa z 20.07.2017 r.

Nie wszystko jednak, co wiąże się z obecnym miejscem i aktualną funkcją Prawa wodnego w systemie prawa ochrony środowiska, jest całkowicie nową kwestią. Świadomie jednocześnie zrezygnowałem z szerokiego zakresu badań problematyki Prawa wodnego, aby skoncentrować uwagę na tych najistotniejszych zagadnieniach, które wiążą się bezpośrednio z instytucją prawną zgody wodnoprawnej.

Prawo wodne zastąpiło ustawę z 18.07.2001 r. – Prawo wodne². Jak wynika z uzasadnienia do projektu Prawa wodnego, zasadniczą przyczyną uchwalenia nowej ustawy było zapewnienie osiągnięcia celu dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej³ (Ramowa Dyrektywa Wodna, RDW), jakim jest pełna realizacja 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. W związku z tym konieczne było ukształtowanie rozwiązań prawnych, organizacyjnych, finansowych i technicznych w gospodarowaniu wodami, które zapewniają trwały i zrównoważony społeczno-gospodarczy rozwój kraju, z uwzględnieniem potrzeb gospodarczego wykorzystania wód oraz zapewnienia dostępności zasobów wodnych o odpowiedniej jakości i we właściwej ilości⁴. Ustawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy wyraźnie określił cel uchwalenia nowego aktu prawnego. Założeniem całościowym przyszłym, traktowanym jako pożądaný stan rzeczy do osiągnięcia w Prawie wodnym, jest pełna realizacja zlewniowej polityki gospodarowania wodami, spełniającej kryteria funkcjonalności

² Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.

³ Dz.Urz. UE L 327, s. 1, ze zm.

⁴ Uzasadnienie projektu ustawy dostępne na stronie: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1529> (dostęp: 29.01.2021 r.).

i bezpieczeństwa oraz zrównoważonego rozwoju, efektywności ekonomicznej, trwałości ekosystemów i akceptacji społecznej zgodnie z zasadą zrównoważonego gospodarowania wodami. Środkami do realizacji tak określonego celu całościowego są instrumenty obejmujące rozwiązania prawne, organizacyjne, finansowe i techniczne i społeczne⁵.

Są to jednocześnie warianty działań (prawnych, organizacyjnych, finansowych i technicznych) niezbędnych do realizacji celu całościowego tej regulacji prawnej. Zespół wymienionych wariantów działań (rozwiązań) zmierza w różny sposób do jego osiągnięcia, obejmujący pełną realizację zlewniowej polityki gospodarowania wodami.

Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że ustawodawca uznał jednocześnie, iż zakładany zakres reformy gospodarki wodnej będzie dotyczył wprowadzenia w obszarze regulacji Prawa wodnego instrumentów zapewniających osiągnięcie celu obejmującego pełną realizację zlewniowej polityki gospodarowania wodami. Reforma gospodarki wodnej jest jednym z instrumentów organizacyjno-prawnych wspierających osiągnięcie celu całościowego. Badając przyczyny uchwalenia Prawa wodnego, odnajdujemy cele regulacji prawnej oraz instrumenty ich realizacji, które w rzeczywistości stanowią cele pośrednie w postaci działań prawnych, organizacyjnych, finansowych i technicznych. Realizacja celu całościowego nie byłaby możliwa, gdyby ustawodawca nie zdecydował się równocześnie na przeprowadzenie reformy gospodarki wodnej. Z tego powodu uznano, że konieczne będzie także zapewnienie realnej i efektywnej władzy wodnej rozumianej zgodnie z art. 3 RDW. Dla władzy wodnej zastrzeżono decydujące zdanie w zakresie kierunków prowadzenia inwestycji na wodach i utrzymania urządzeń wodnych, a także zapewnienia osiągnięcia dobrego stanu wód i minimalizacji ryzyka powodziowego na wszystkich szczeblach zlewniowego zarządzania zasobami wodnymi – lokalny (nadzór wodny), zlewni (zarząd zlewni), regionu wodnego (regionalny zarząd gospodarki wodnej) oraz dorzecza (Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, minister właściwy do spraw

⁵ Zob. szerzej T.W. Bechtler, *American legal realism revaluated* [w:] *Law in a social context. Liber Amicorum Honouring professor Lon L. Fuller*, red. T.W. Bechtler, Deventer 1978, s. 7–16.

gospodarki wodnej)). Ustawodawca uznał, że dotychczasowy model prawny gospodarowania wodami, oparty na rozproszonych uprawnieniach organów samorządu terytorialnego obejmujących marszałka województwa i starostę oraz organy administracji rządowej w postaci Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, nie działał w sposób efektywny. W szczególności jako mankament poprzedniego modelu prawnego gospodarowania wodami wskazano to, że minister właściwy do spraw gospodarowania wodami nie dysponował odpowiednimi instrumentami prawnymi pozwalającymi na koordynowanie, kontrolowanie i nadzorowanie wykonywania obowiązków. Z tych m.in. powodów zdecydowano się na powołanie z dniem 1.01.2018 r. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

W uzasadnieniu do projektu ustawy powołano się na treść art. 9 RDW, wskazując, że zgodnie z treścią tego przepisu postuluje się wprowadzenie systemowego rozwiązania zrównoważonego gospodarowania zasobami wodnymi opartego na systemie usług wodnych. Z uwagi na to, że Rzeczpospolita Polska jest krajem o stosunkowo małych zasobach wodnych, a efektywność ich użytkowania jest niska, a w niektórych częściach państwa występują okresowo trudności w zaopatrzeniu w wodę, w tym w szczególności wodę pitną na potrzeby ludności, uznano, że potrzeba stworzenia nowego, efektywnego systemu finansowania gospodarki wodnej oraz systemu bodźców finansowych kształtujących potrzeby wodne społeczeństwa i gospodarki ma w tym obszarze znaczenie kluczowe, w tym także w ramach adaptacji do zmian klimatu. Ustawodawca przyjął również założenie, według którego nowy system finansowania gospodarki wodnej oparty będzie na elastycznych instrumentach finansowych i powinien znacznie przyczynić się do efektywnego i sprawnego gospodarowania zasobami wodnymi oraz do wydatkowania środków na działania związane z zapewnieniem dostępności wód o odpowiednich parametrach jakościowych i we właściwej ilości. Pomimo że ustawa z 18.07.2001 r. – Prawo wodne dokonała w zakresie swojej regulacji wdrożenia wielu dyrektyw UE, nadal problemem wymagającym rozwiązania okazała się niepełna transpozycja prawa UE. Jednym z celów indywidualnych Prawa wodnego jest pełne wdrożenie zasady zwrotu kosztów usług wodnych uregulowanej w art. 9 RDW.

Zasada zwrotu kosztów usług wodnych oraz zlewniowa polityka gospodarowania wodami powinny spełniać kryterium efektywności ekonomicznej. Są to jednocześnie cele ściśle powiązane ze sobą w ten sposób, że spełnienie jednego przyczynia się do spełnienia drugiego. Można także stwierdzić, że cel w postaci implementacji RDW jest także celem ściśle powiązaniem z celem pełnej realizacji zlewniowej polityki gospodarowania wodami. C. Mik zwraca uwagę, że: „Implementacja krajowa dyrektyw wiąże się zazwyczaj (zwłaszcza w większości państw systemu prawa kontynentalnego) ze stanowieniem prawa (wydaniem nowego aktu, zmianą prawa obowiązującego; nie tylko i nie zawsze ustaw, lecz również aktów podstawowych o charakterze wykonawczym lub administracyjnym) w terminie w nich przewidzianym i w zakresie tam oznaczonym. Czynność stanowienia prawa krajowego wykonującego dyrektywy określana jest mianem transpozycji (ang. *transposition*)”⁶. Należy zatem pochylić się nad celami RDW, aby dokonać prawidłowej wykładni przepisów Prawa wodnego. Przyjmuję za L. Morawskim, że: „Celem wykładni jest ustalenie znaczenia określonego przepisu prawnego lub jego fragmentu zgodnie z prawem i w oparciu o przyjęte w orzecznictwie i doktrynie dyrektywy wykładni prawa”⁷.

Zgodnie z art. 1 RDW celem tego aktu prawnego jest ustalenie ram dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych, które: a) zapobiegają dalszemu pogarszaniu oraz chronią i poprawiają stan ekosystemów wodnych oraz, w odniesieniu do ich potrzeb wodnych, ekosystemów lądowych i terenów podmokłych bezpośrednio uzależnionych od ekosystemów wodnych; b) promują zrównoważone korzystanie z wód oparte na długoterminowej ochronie dostępnych zasobów wodnych; c) dążą do zwiększonej ochrony i poprawy środowiska wodnego między innymi poprzez szczególne środki dla stopniowej redukcji zrzutów, emisji i strat substancji priorytetowych oraz zaprzestania lub stopniowego wyeliminowania zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych; d) zapewniają stopniową redukcję zanieczyszczenia

⁶ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 665–666.

⁷ L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 15.

wód podziemnych i zapobiegają ich dalszemu zanieczyszczeniu, oraz e) przyczyniają się do zmniejszenia skutków powodzi i susz, a przez to przyczyniają się do: zapewnienia odpowiedniego zaopatrzenia w dobrej jakości wodę powierzchniową i podziemną, które jest niezbędne dla zrównoważonego, i sprawiedliwego korzystania z wód, znacznej redukcji zanieczyszczenia wód podziemnych, ochrony wód terytorialnych i morskich, osiągnięcia celów odpowiednich umów międzynarodowych, w tym mających za zadanie ochronę i zapobieganie zanieczyszczeniu środowiska morskiego, poprzez wspólnotowe działanie na mocy art. 16 ust. 3 RDW, celem zaprzestania lub stopniowego wyeliminowania zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych, z ostatecznym zadaniem osiągnięcia w środowisku morskim stężeń bliskich wartościom tła dla substancji występujących naturalnie i bliskich zeru dla syntetycznych substancji wytworzonych przez człowieka. Różnorodne uwarunkowania i potrzeby w Unii Europejskiej wymagają różnych specyficznych rozwiązań. Zróżnicowanie to powinno być uwzględniane podczas planowania i realizacji działań celem zapewnienia ochrony i zrównoważonego korzystania z wód w ramach dorzecza. Decyzje powinny być podejmowane jak najbliżej miejsca, w którym woda jest narażona na negatywne oddziaływanie lub korzystanie. W RDW przyjęto generalne założenie, według którego priorytetem powinny być działania w ramach odpowiedzialności poszczególnych państw członkowskich, poprzez opracowywanie programów działań dostosowanych do warunków regionalnych i lokalnych. Zaopatrzenie w wodę jest usługą interesu ogólnego. Prawodawca unijny uważa, że konieczne jest dalsze integrowanie celów ochrony i zrównoważonego gospodarowania wodą z innymi dziedzinami polityk wspólnotowych, takimi jak: energetyka, transport, rolnictwo, rybołówstwo, polityka regionalna i turystyka. Przepisy RDW są podstawą do kontynuacji dialogu oraz rozwoju strategii dla dalszej integracji poszczególnych obszarów polityk. Założono, że przepisy RDW mają mieć ważny wkład w inne dziedziny współpracy między państwami członkowskimi, m.in. w ramach Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (EPRP). Efektywna i spójna polityka wodna powinna uwzględniać wrażliwość ekosystemów wodnych położonych blisko wybrzeży morskich i ujść rzek czy zatok lub względnie zamkniętych mórz, ponieważ ich równowaga jest pod silnym wpływem jakości wód śródlądowych wpływających do nich.

Ochrona stanu wód w dorzeczu przyniesie korzyści ekonomiczne, poprzez wniesienie wkładu do ochrony populacji ryb, włączając populacje ryb wód przybrzeżnych. Unijna polityka wodna wymaga przejrzystych, efektywnych i spójnych ram legislacyjnych. Unia Europejska powinna określić wspólne zasady oraz ogólne ramy dla działań. RDW ma stanowić takie ramy i koordynować oraz integrować i w dłuższej perspektywie dalej rozwijać ogólne zasady i struktury dla ochrony i zrównoważonego korzystania z wody na terenie Unii zgodnie z zasadami pomocniczości. Jednym z głównych celów RDW jest utrzymanie i poprawa środowiska wodnego w UE. Cel ten jest szczególnie związany z jakością danych wód. Kontrola ich ilości jest elementem pomocniczym w stosunku do zapewnienia dobrej jakości wód. Z tych powodów powinny być ustanowione pomiary ilości wód, służące zapewnieniu ich dobrej jakości. Stan ilościowy danej części wód podziemnych może mieć wpływ na jakość ekologiczną wód powierzchniowych i ekosystemów lądowych związanych z tą częścią wód podziemnych. RDW powinna przyczynić się do stopniowej redukcji emisji substancji niebezpiecznych do wód. Wskazać należy, że 12.01.2021 r. weszła w życie dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z 16.12.2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (wersja przekształcona)⁸. Dyrektywa 2020/2184 wielokrotnie odwołuje się do RDW. Jak wynika z pkt 15 preambuły do wymienionej dyrektywy, w celu zapewnienia, aby elementy podejścia opartego na ryzyku wprowadzone dyrektywą (UE) 2015/1787 nie ograniczały się do aspektów monitorowania, a czas i zasoby skupione były na istotnym ryzyku oraz najbardziej efektywnych kosztowo środkach na ujęciu, a także aby uniknąć analiz i nakładów na nieistotne kwestie, należy wprowadzić całościowe, oparte na ryzyku podejście do bezpieczeństwa wody, obejmujące cały łańcuch dostaw od obszaru zasilania, poprzez pobór, uzdatnianie, magazynowanie i dystrybucję do punktu zgodności. To podejście powinno opierać się na zdobytej wiedzy i działaniach prowadzonych na mocy RDW. Zgodnie z art. 7 ust. 4 dyrektywy 2020/2184 ocenę ryzyka i zarządzanie ryzykiem w obszarach zasilania dla punktów poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi przeprowadza się po raz pierwszy do 12.07.2027 r. Ta ocena ryzyka i zarządzanie ryzykiem podlegają przeglądom w regu-

⁸ Dz.Urz. UE L 435, s. 1.

larnych odstępach czasu nie dłuższych niż sześć lat, z uwzględnieniem wymogów przewidzianych w art. 7 RDW, i w razie konieczności są aktualizowane.

W RDW za niezbędne uznano też wdrażanie wspólnych zasad w celu koordynacji wysiłków podejmowanych przez państwa członkowskie w celu poprawy ochrony wód Unii w aspekcie ilościowym i jakościowym, wspierania zrównoważonego korzystania z wód, wkładu w uregulowanie problemów wód transgranicznych, ochrony ekosystemów wodnych oraz ekosystemów lądowych i terenów podmokłych bezpośrednio od nich zależnych, a także dla zabezpieczenia i rozwijania potencjalnych sposobów korzystania z wód UE. Woda o dobrej jakości powinna przyczynić się do zapewnienia zaopatrzenia ludności w wodę do spożycia przez ludzi. Państwa członkowskie powinny dążyć do osiągnięcia celu, jakim jest co najmniej dobry stan wód, poprzez określenie i wdrożenie koniecznych działań w ramach zintegrowanych programów działań, uwzględniając istniejące wspólnotowe wymogi. Tam gdzie aktualny stan wód jest dobry, powinien on zostać utrzymany.

Ostatecznym celem RDW jest osiągnięcie wyeliminowania priorytetowych substancji niebezpiecznych i przyczynienie się do osiągnięcia stężeń w środowisku morskim bliskich wartościom tła dla substancji naturalnie występujących. Należy dążyć do osiągnięcia dobrego stanu wód w każdym dorzeczu, tak aby działania w odniesieniu do wód powierzchniowych i wód podziemnych należących do tego samego systemu ekologicznego, hydrologicznego i hydrogeologicznego były skoordynowane. Do celów ochrony środowiska naturalnego istnieje potrzeba większej integracji aspektów ilościowych i jakościowych zarówno wód powierzchniowych, jak i podziemnych, przy uwzględnieniu naturalnych warunków przepływu wody w cyklu hydrologicznym. S. Wronkowska wskazuje, że: „Konstruując różnego rodzaju modele tworzenia prawa można przyjąć co najmniej dwa odmienne punkty wyjścia. Można mianowicie przyjąć, że pierwszym etapem prac prawotwórczych jest ustalenie celów, jakie zamierza się osiągnąć w życiu społecznym, czy bardziej wąsko – w jakichś jego dziedzinach. Tego rodzaju ujęcie pozwala spojrzeć na złożony proces, jakim jest tworzenie prawa, z odpowiednio szerokiej perspektywy i uwzględnić wszystkie kolejne

etapy decyzji, w efekcie których nastąpić ma stanowienie prawa. Można także – zakładając, że wypracowano i zaakceptowano w ramach struktur społeczności państwowej określony, odpowiednio ogólny system wartości, których realizacji i ochronie ma służyć organizacja państwa – przyjąć, że tworzenie prawa rozpoczyna się od rozważenia, czy i w jakim stopniu wyznaczone cele można osiągnąć poprzez ustanowienie i realizację norm prawnych o określonej treści⁹. Z. Ziemiński uważa, że: „Normy postępowania, a między innymi normy prawne, są często powiązane z dwoma innymi rodzajami wypowiedzi dyrektywalnych zawierających wskazówki, jak należy postępować, a mianowicie z dyrektywami celowościowymi (teleologicznymi, technicznymi) oraz regułami znaczeniowymi (regułami sensu) dotyczącymi dokonywania czynności konwencjonalnych. Dyrektywą celowościową nazywa się wyrażenie, które głosi, co należy czynić, aby osiągnąć zamierzony skutek”¹⁰. Cele działania wskazane we wstępie do RDW zawierają dyrektywy celowościowe. Wyznaczają one oczekiwany i ostateczny efekt ich realizacji, którym jest osiągnięcie wyeliminowania priorytetowych substancji niebezpiecznych i przyczynienie się do osiągnięcia stężeń w środowisku morskim bliskich wartościom tła dla substancji naturalnie występujących.

Założenia RDW są częścią całości regulacji prawnych, które J. Rotko trafnie określa mianem „europejskiego prawa wodnego”, które służy wydzieleniu z zakresu prawa europejskiego tej jego części, którą wyróżnia przedmiot regulacji. Autor ten przyjmuje, że europejskie prawo wodne oznacza te przepisy, które określają reguły korzystania z zasobów wodnych oraz zasady i instrumenty ich ochrony¹¹. J. Rotko wskazuje również, że: „Europejskie i krajowe prawo wodne mają wiele cech wspólnych, ale istnieją też między nimi oczywiste różnice. Podobieństwa występują w ogólnym przedmiocie i celu regulacji. Jeśli chodzi o przedmiot regulacji, to z pewnością nie można poprzestawać na ogólnym twierdzeniu, że jest to prawo, które dotyczy wody, gdyż woda występuje

⁹ S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982, s. 151.

¹⁰ Z. Ziemiński, *Normy postępowania* [w:] A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 77.

¹¹ J. Rotko, *Ramowa dyrektywa wodna – analiza prawna*, Poznań 2013, s. 19.

jako przedmiot unormowania w wielu aktach zaliczanych do odrębnych dziedzin prawa”¹².

26.02.2019 r. Komisja Europejska opublikowała własne sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykonania ramowej dyrektywy wodnej (2000/60/WE) i dyrektywy powodziowej (2007/60/WE), Drugie plany gospodarowania wodami w dorzeczu, Pierwsze plany zarządzania ryzykiem powodziowym¹³. W dokumencie tym przedstawiono stan wdrożenia ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy powodziowej na podstawie przeprowadzonej przez Komisję oceny drugich planów gospodarowania wodami w dorzeczu i pierwszych planów zarządzania ryzykiem powodziowym, przygotowanych i zgłoszonych przez państwa członkowskie na lata 2015–2021. W ocenie Komisji wiedza i sprawozdawczość na temat RDW znacznie się poprawiły w porównaniu z poprzednim cyklem. Więcej państw członkowskich zgłosiło w odpowiednim czasie bardziej wyczerpujące, istotne i wiarygodne informacje. W przedstawionym dokumencie zwrócono uwagę, że wody Europy są w coraz większym stopniu dotknięte zmianą klimatu. Zgodność z unijnym prawem wodnym już teraz pomaga w radzeniu sobie ze skutkami zmiany klimatu poprzez przewidywanie większej liczby susz i powodzi. Polityka wodna UE posiada znaczny potencjał w zakresie łagodzenia zmiany klimatu, pod warunkiem podjęcia obecnie skutecznych działań. W załączniku do opisanego sprawozdania przedstawiono zalecenia Komisji w sprawie drugich planów gospodarowania wodami w dorzeczu i pierwszych planów zarządzania ryzykiem powodziowym. Dla Polski na podstawie ustaleń wynikających z jej drugich planów gospodarowania wodami w dorzeczu zalecono w szczególności: usprawnienie monitorowania wód powierzchniowych poprzez uwzględnienie wszystkich istotnych elementów jakości we wszystkich kategoriach wód; dokonanie pełnej oceny stanu ekologicznego wszystkich kategorii wód, w tym oceny wszystkich istotnych elementów jakości; zwiększenie wysiłków na rzecz opracowania spójnej metodologii wyznaczania silnie zmienionych części wód dla wszystkich istotnych kategorii wód; zapewnienie, aby stoso-

¹² J. Rotko, *Ramowa dyrektywa...*, s. 22.

¹³ COM/2019/95 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=COM:2019:95:FIN&from=EN> (dostęp: 12.03.2021 r.).

wanie wyłączeń na podstawie art. 4 ust. 7 opierało się na szczegółowej ocenie wszystkich działań wymaganych na mocy ramowej dyrektywy wodnej; określenie i wdrożenie przepływów hydrobiologicznych.

Na podstawie ustaleń wynikających z pierwszych planów zarządzania ryzykiem powodziowym zalecono Polsce w szczególności: wyjaśnienie, w jaki sposób wybiera się proponowane środki i ustala priorytety w odniesieniu do nich, np. jak ważone są poszczególne czynniki wpływające na dokonywane wybory (włączając w to analizę kosztów i zysków, skuteczność i zmianę klimatu); uwzględnienie wniosków wynikających ze sfinalizowanych map zagrożenia i ryzyka powodziowego dla pierwszego cyklu w działaniach wynikających z wstępnych ocen ryzyka powodziowego, map zagrożenia i ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla drugiego cyklu; wyjaśnienie w drugim cyklu, w jaki sposób uwzględniono skutki zmiany klimatu.

Przedstawienie problematyki europejskiego prawa wodnego w ujęciu teoretycznym oraz praktycznym jest trudnym zadaniem. Wymaga bowiem ujęcia tego prawa w systemie unijnego prawa ochrony środowiska ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych związanych przede wszystkim z gospodarowaniem wodami, a więc przedstawienia zespołu zagadnień wychodzących poza zakres tej książki. Przedmiot europejskiego prawa wodnego wymaga też zwrócenia szczególnej uwagi na istniejące mechanizmy tworzenia i stosowania tego prawa oraz uwzględnienia w tych procesach wartości mających wpływ na treść jego norm prawnych także z uwzględnieniem regulacji prawa międzynarodowego¹⁴. Badając europejskie prawo wodne, nie można zapominać, że jest ono elementem całości materialnego prawa UE oraz prawa międzynarodowego¹⁵. M. Nyka zwraca uwagę, że: „Przedmiotem regulacji międzynarodowego prawa środowiska jest środowisko, chociaż pojęcie to nie zostało przez doktrynę w pełni precyzyjnie zdefiniowane. Sama zaś treść międzynarodowego prawa środowiska obejmuje obrót międzynarodowoprawny związany ze środowiskiem.

¹⁴ Zob. szerzej W.D. Coplin, *The functions of international law. An introduction to the role of international law in the cotemporary world*, Chicago 1966, s. 1–25.

¹⁵ Zob. szerzej W.D. Coplin, *The functions...*, s. 26–70.

Obrót ten odbywa się zaś w ramach szczególnego systemu prawnego wyposażonego w mechanizmy współistnienia i współpracy podmiotów prawa międzynarodowego, jak państwa i organizacje międzynarodowe, a także, co świadczy o specyfice tego systemu w dużej mierze, inne podmioty społeczności międzynarodowej”¹⁶. Według P. Kowalczaka: „Międzynarodowe prawo wodne zwane również międzynarodowym prawem zasobów wodnych jest określeniem używanym do identyfikacji zasad prawa regulującego użytkowanie zasobów wodnych dzielonych pomiędzy dwa lub więcej państw. Źródłem prawa są zwyczaje i tradycje krajów oraz międzynarodowe umowy, a także inne źródła prawa, takie jak generalne zasady prawa, decyzje prawne, rezolucje i rekomendacje organizacji międzynarodowych. (...) Wśród źródeł prawnych uważaną przez historyków za pierwszą próbę tworzenia zasad międzynarodowego prawa wodnego uważa się Deklarację Madrycką z 1911 r. zatytułowaną «Międzynarodowe regulacje dotyczące użytkowania międzynarodowych cieków dla celów innych niż żeglugowe»”¹⁷. Zainteresowanie problematyką europejskiego prawa wodnego ograniczyłem do potrzeb rozwinęcia zagadnień związanych z analizą krajowego prawa wodnego ze szczególnym uwzględnieniem w nim roli Prawa wodnego. Zdefiniowanie „europejskiego prawa wodnego” może stwarzać trudności wynikające przede wszystkim z ewoluowania modelu prawnego gospodarowania wodami w prawie UE. Jest ono przedmiotem wielu płaszczyzn badań naukowych. W najszerszym ujęciu przez „europejskie prawo wodne” można rozumieć całość norm prawnych regulujących stosunki społeczne związane z ochroną śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych.

Podstawowym źródłem europejskiego prawa wodnego jest RDW. Pochylenie się nad celami tego aktu prawnego i przedstawienie *in extenso* ich sposobu sformułowania w RDW pozwoli w mojej ocenie spojrzeć na Prawo wodne w ujęciu uniwersalnym z uwzględnieniem perspektywy unijnego porządku prawnego w zakresie gospodarowania wodami, którego podstawowym aktem prawnym jest RDW. Analiza celów

¹⁶ M. Nyka, *Instrumenty ograniczania wpływu handlu na środowisko. Studium z prawa międzynarodowego*, Warszawa 2018, s. 42.

¹⁷ P. Kowalczak, *Zagrożenia związane z deficytem wody*, Poznań 2008, s. 269.

RDW pozwala też lepiej zrozumieć proces przekształceń prawa wodnego obowiązującego w Polsce. Potrzeba uniwersalnego spojrzenia na system prawa ochrony środowiska, którego częścią jest Prawo wodne, ujawnia się ze szczególną ostrością w związku z problemem ograniczonej dostępności do zasobów wodnych oraz rosnącą rolą reglamentacji administracyjnoprawnej związanej z korzystaniem z wód, wyrazem której jest instytucja prawna zgody wodnoprawnej. Cele RDW należą do zagadnień ogólnych tego aktu prawnego. Prawodawca unijny powinien dążyć do racjonalnego wyznaczenia celów regulacji prawnej, stosując zasadę, według której przy racjonalnym wyznaczaniu celów należy postępować w ten sposób, że w pierwszej kolejności stwierdza się, jakie cele mogą być realizowane w oparciu występujące warunki. Naczelną zasadą wyznaczania celu regulacji prawnej powinien być postulat, aby prawodawca stawiał tylko takie cele, które mogą być realizowane w danych okolicznościach, czyli umożliwiające przez dostępne warunki i potencjalne działania¹⁸. J. Wróblewski badając model racjonalnego tworzenia prawa, wskazuje, że: „Pierwszym elementem modelu jest założenie celu, sprecyzowanego w dostatecznym stopniu dla wyboru środków służących jego realizacji”¹⁹. Autor ten cel działalności prawodawczej określa ogólnie jako pewien „stan rzeczy”, który prawodawca chce lub powinien realizować²⁰.

Prawodawca unijny powinien też świadomie dążyć do zaspokajania potrzeb związanych z korzystaniem z wód i dla osiągnięcia celów z tym związanych. Należy pamiętać o założeniu, według którego przestrzeganie prawa nie może być celem samym w sobie, zamiast być środkiem do realizacji celów merytorycznych²¹. Założenie to znalazło potwierdzenie w orzecznictwie NSA, w którym wyrażono pogląd, że „zdefiniowanie pojęcia «usług wodnych» i wprowadzenie nowego systemu opłat za te usługi nastąpiło w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne

¹⁸ E. Leniewicz, *Dyrektywy praktyczne. Konstrukcja i uzasadnienie*, Warszawa 1971, s. 110.

¹⁹ J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 135.

²⁰ J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego...*, s. 135.

²¹ Zob. szerzej H.G. Schermers, *Judicial protection in the European Communities*, Antwerpia–Boston–Londyn–Frankfurt 1979, s. 86–97.

(Dz.U. z 2017 r. poz. 1566 z zm.), której przepisy stanowią transpozycję do polskiego porządku prawnego m.in. dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, tzw. Ramowej Dyrektywy Wodnej (Dz.Urz. WE L 327 ze zm., Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 275). Zgodnie z art. 9 ust. 1 tej dyrektywy Państwa Członkowskie uwzględniają zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, włączając koszty ekologiczne i materiałowe, uwzględniając analizę ekonomiczną wykonaną zgodnie z załącznikiem III oraz w szczególności zgodnie z zasadą «zanieczyszczający płaci». Przepisy Prawa wodnego z 2017 r. dotyczące opłat za usługi wodne muszą być interpretowane z uwzględnieniem zasady «zanieczyszczający płaci» wyrażonej w Ramowej Dyrektywie Wodnej (również w art. 191 ust. 2 TFUE). Zasadę tę wyraża ponadto art. 86 Konstytucji RP, stanowiąc, że każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.), zgodnie z którym, kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego naruszenia. Obowiązek poniesienia kosztów usunięcia skutków zanieczyszczenia środowiska związany jest więc z faktycznym jego zanieczyszczeniem. W świetle tych przepisów nie można przyjąć, że sama potencjalna możliwość korzystania ze środowiska poprzez wprowadzanie wód opadowych i roztopowych do wód stanowi podstawę do wymierzenia opłaty za tę usługę wodną, w sytuacji, gdy brak jest urządzeń wodnych, za pomocą których wody opadowe i roztopowe miałyby być odprowadzane do wód, a więc nie istnieje faktyczna możliwość «zanieczyszczania» środowiska²². Według TS: „Artykuł 191 ust. 2 TFUE i art. 9 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one istnieniu opłaty za korzystanie z wód śródlądowych w celu wytwarzania energii elektrycznej, takiej jak opłata będąca przedmiotem spraw rozpatrywanych w postępowaniach głównych, która nie zachęca do efektywnego użycia wody ani nie ustanawia mechanizmów na rzecz

²² Wyrok NSA z 13.02.2020 r., II OSK 3686/18, LEX nr 2945302.

zachowania i ochrony publicznych zasobów wodnych i której sposób naliczania jest całkowicie oderwany od możliwości spowodowania szkód w publicznych zasobach wodnych i skoncentrowany jest wyłącznie na zdolności generowania przez wytwórców energii hydroelektrycznej dochodów”²³. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że zagadnienie opłat za usługi wodne może stwarzać problemy związane ze stosowaniem przepisów Prawa wodnego. Zdaniem NSA „ustawodawca w art. 35 ust. 3 Prawa wodnego enumeratywnie wyliczył rodzaje usług wodnych, wskazując, iż obejmują one między innymi pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych (pkt 1). W art. 268 ust. 1 Prawa wodnego ustawodawca wskazał za jakie usługi wodne uiszcza się opłaty w pkt 1 obejmując tym obowiązkiem między innymi pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych. Wyjątki od generalnej zasady, iż opłaty za usługi wodne uiszcza się za pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych wprowadzane zostały w art. 268 ust. 2 i 3 Prawa wodnego”²⁴. NSA w ww. wyroku wyraził tezę, zgodnie z którą ustanowiony w art. 268 ust. 2 p.w. wyjątek od zasady uiszczania opłat za usługę wodną polegającą na poborze wód podziemnych lub wód powierzchniowych dotyczy jedynie poboru wód dokonywanego wyłącznie do celów wydobywania węgla kamiennego i węgla brunatnego (lignitu) oraz do celów pozostałego górnictwa i wydobywania. Zwolnieniem tym nie jest natomiast objęty taki pobór wód, który dokonywany jest wprawdzie z ujęć, które należą do systemów odwadniania zakładów górniczych, ale jednak realizowany jest równocześnie zarówno dla celów górniczo-wydobywczych, jak i innych celów. Według NSA „nie można przyjąć, że sama potencjalna możliwość korzystania ze środowiska poprzez wprowadzanie wód opadowych i roztopowych do wód stanowi podstawę do wymierzenia opłaty za tę usługę wodną, w sytuacji, gdy brak jest urządzeń wodnych, za pomocą których wody opadowe i roztopowe miałyby być odprowadzane do wód, a więc nie istnieje faktyczna możliwość «zanieczyszczania» środowiska”²⁵. R. Paczuski uważa, że problematyka prawna ochrony wód w prawie UE jest bardzo złożona. Autor ten wyróżnia trzy grupy zagadnień, będących przedmiotem regulacji prawnej

²³ Wyrok TS z 7.11.2019 r., C-105/18, LEX nr 2735807.

²⁴ Wyrok NSA z 28.08.2020 r., II OSK 314/20, niepubl.

²⁵ Wyrok NSA z 21.07.2020 r., II OSK 475/20, CBOSA.

i rozwiązywanych za pomocą odpowiednich aktów normatywnych UE, a mianowicie: 1) ustanawianie standardów dotyczących jakości wód śródlądowych, powierzchniowych i podziemnych oraz programów działań o charakterze zapobiegawczym lub interwencyjnym, dotyczących ochrony wód przed określonymi rodzajami zanieczyszczeń; 2) ochrona prawnomiędzynarodowa wód rzeki Ren i Łaby przed zanieczyszczeniami; 3) ochrona prawnomiędzynarodowa przed zanieczyszczeniami wód morskich i środowiska morskiego, uzupełniana aktami normatywnymi prawa wewnętrznego Wspólnoty rozszerzającymi przedmiot lub zakres wymagań ochronnych²⁶. Dyrektywy są instrumentem harmonizacji prawa państw członkowskich, nie zaś jego ujednolicenia. W wyniku wydania dyrektyw i wprowadzenia ich norm do prawa krajowego dochodzi do zbliżenia porządków prawnych państw członkowskich, ale nie do ich identyczności. Dzięki temu zapewnia się osiągnięcie wspólnych celów Wspólnoty, przy równoczesnym zachowaniu odrębności krajowych porządków prawnych i poszanowaniu wykształconych w nich konstrukcji prawnych, mających często długą tradycję. To jak dalece następuje upodobnienie prawa państw członkowskich, zależy od stopnia szczegółowości dyrektyw, a w konsekwencji od tego, ile swobody pozostawiają one ustawodawcom krajowym²⁷.

Cele RDW należy interpretować łącznie z treścią wstępu do RDW²⁸. Z jego treści wynika bowiem, że w dziedzinie polityki wodnej istnieje zapotrzebowanie na prawodawstwo wspólnotowe obejmujące jakość ekologiczną. Należy prowadzić działania mające na celu uniknięcia długoterminowego pogorszenia się jakości i ilości wód słodkich. Dyrektywa wezwała do opracowania programu działań do realizacji do 2000 r., mających na celu zrównoważone gospodarowanie i ochronę zasobów wód słodkich. Wody na obszarze Wspólnoty znajdują się pod wzrastającą presją spowodowaną ciągłym wzrostem zapotrzebowania na wystarczającą ilość wody o dobrej jakości do wszystkich celów.

²⁶ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w zarysie*, Toruń 1999, s. 164–165.

²⁷ S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 191.

²⁸ Por. wyrok NSA z 21.05.2020 r., II OSK 2651/19, niepubl.

Konieczne jest opracowanie zintegrowanej polityki wodnej Wspólnoty. Polityka w dziedzinie środowiska powinna przyczyniać się do wypełniania celów zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska poprzez rozsądne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych, oraz powinna być oparta na zasadzie ostrożności oraz na zasadach, na jakich mają być podejmowane działania zapobiegawcze; priorytetem powinno być, aby szkody wyrządzone w środowisku były naprawiane u źródła, a zanieczyszczający powinien płacić. Podczas opracowywania polityki w dziedzinie środowiska Wspólnota powinna uwzględniać dostępne dane naukowo-techniczne, warunki środowiska w różnych regionach Wspólnoty, rozwój gospodarczy i społeczny Wspólnoty jako całości oraz zrównoważony rozwój jej regionów, jak również potencjalne korzyści i koszty, które mogą wynikać z działania lub zaniechania działania. M.E. Stefaniuk wskazuje, że: „Wstępy mają zróżnicowaną długość, stąd też są wśród nich zarówno wstępy proste (krótkie) jak i złożone (dłuższe). Pierwsze, najczęściej jednozdaniowe zawierają jedynie jakiś element znajdujący się zwykle w preambułach, np. cel wydania danej regulacji. W preambułach złożonych występują obok siebie różnorodne elementy przedstawiające: cel wydania aktu, jego podstawy prawne, uroczyste deklaracje, streszczenie dalszej części aktu prawnego”²⁹. J. Rotko uważa, że: „Znaczenie prawne mają przede wszystkim cele formułowane w części artykułowej dyrektywy. Otwierający dyrektywę art. 1 określa jej ogólny cel legislacyjny, a jest nim stworzenie ram wspólnotowego działania dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych”³⁰. Według tego autora RDW formułuje następnie pięć celów programowych: a) zapobieganie dalszemu pogarszaniu, a także ochrona i polepszanie stanu ekosystemów wodnych oraz zależnego od nich stanu ekosystemów lądowych i obszarów podmokłych, b) wspieranie zrównoważonego korzystania z wód na podstawie perspektywicznej ochrony istniejących zasobów, c) dążenie do wzmocnionej ochrony i poprawy środowiska wodnego, m.in. przez specjalne środki służące stopniowej redukcji zrzutów, emisji i strat substancji priorytetowych oraz przez zaprzestanie lub stopniowe

²⁹ M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*, Lublin 2009, s. 52.

³⁰ J. Rotko, *Ramowa dyrektywa...*, s. 129.

ograniczanie zrzutów emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych, d) zapewnienie stopniowej redukcji zanieczyszczenia wód podziemnych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu, e) dążenie do łagodzenia oddziaływań susz i powodzi³¹.

Jednym z istotnych celów RDW, które zostały odzwierciedlone w modelu prawnym instytucji zgody wodnoprawnej, jest zintegrowana polityka wodna. Zintegrowana polityka wodna oparta jest na założeniu ścisłego powiązania zagadnień gospodarczych, społecznych i politycznych dotyczących gospodarowania wodami. W zintegrowanej polityce wodnej powinny być wytyczane cele gospodarowania wodami wymagające stosowania różnych instrumentów i metod działania. Charakter tych instrumentów powinien określać przede wszystkim wyznaczony cel nadrzędny gospodarowania wodami.

Cele nadrzędne gospodarowania wodami określa szereg dyrektyw prawa UE. Prawo wodne wdraża: 1) dyrektywę Rady 91/271/EWG z 21.05.1991 r. dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych³²; 2) dyrektywę Rady 91/676/EWG z 12.12.1991 r. dotyczącą ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego³³; 3) dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej³⁴; 4) dyrektywę 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.02.2006 r. dotyczącą zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylającą dyrektywę 76/160/EWG³⁵; 5) dyrektywę 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu³⁶; 6) dyrektywę 2007/60/WE Parlamentu Euro-

³¹ J. Rotko, *Ramowa dyrektywa...*, s. 129–130.

³² Dz.Urz. UE L 135, s. 40, ze zm., Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, s. 26.

³³ Dz.Urz. UE L 375, s. 1, ze zm., Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, s. 68.

³⁴ Dz.Urz. UE L 327, s. 1, ze zm., Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 275.

³⁵ Dz.Urz. UE L 64, s. 37, ze zm.

³⁶ Dz.Urz. UE L 372, s. 19 ze zm.

pejskiego i Rady z 23.10.2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim³⁷; 7) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z 17.06.2008 r. ustanawiającą ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej)³⁸; 8) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z 16.12.2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniającą i w następstwie uchylającą dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniającą dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady³⁹.

Na funkcje Prawa wodnego w systemie prawa ochrony środowiska poza zintegrowaną polityką wodną istotny wpływ ma także unijna polityka ochrony środowiska, której cele przedstawione są w wieloletnich unijnych programach ramowych w zakresie ochrony środowiska. W prakseologii słowo „program” oznacza opis możliwego w przyszłości toku działań, powiązanych wspólnym celem⁴⁰. Plan, w przeciwieństwie do programu, dotyczy przyszłych czynów lub ich wytworów, z uwzględnieniem przewidywanych nakładów na te czynności. Program obejmuje tylko czyny. Program można traktować jako plan działań. Jeżeli plan takich działań nie będzie zaakceptowany, to wtedy możemy mówić o projekcie planu działań. Nauka o programowaniu obejmuje dobór właściwych instrumentów przeznaczonych do realizacji określonego celu. Czynności polegające na doborze instrumentów nazywa się programowaniem, natomiast zespół środków przeznaczonych do realizacji celu nazywa się programem⁴¹. Ogólne unijne programy w zakresie ochrony środowiska wyznaczają w sposób niewiążący planowane czynności legislacyjnej dotyczące ochrony środowiska. Według L. Jastrzębskiego „program działania zawiera wiążące ustalenia dotyczące przedmiotu podejmowanych w przyszłości zadań jednostek organizacyjnych mających je wykonywać, czasookresu ich wykonywania oraz sposobu i przeznaczonych na ten

³⁷ Dz.Urz. UE L 288, s. 27.

³⁸ Dz.Urz. UE L 164, s. 19, ze zm.

³⁹ Dz.Urz. UE L 348, s. 84, ze zm.

⁴⁰ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 189.

⁴¹ O. Lange, *Ekonomia polityczna*, t. I, *Zagadnienia ogólne*, s. 170–171.

cel środków⁴². Autor ten uważa, że program jest pojęciem ekonomicznym stanowiącym środek prawny ochrony środowiska w dziedzinie zarządzania gospodarką narodową⁴³. M. Górski programy działania organów państwowych lub instytucji zalicza do kategorii dokumentów, które mogą stanowić formalne źródło celów ochronnych. Nie mogą być traktowane jako samoistne źródła wiedzy o stanie środowiska. Powinny natomiast na takiej wiedzy się opierać i być wnioskami wyprowadzonymi z wyników badań nad stanem środowiska⁴⁴. Programy działania nie są źródłem prawa. Jako przykłady programów działania w prawie wodnym można wymienić: 1) plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, 2) plan zarządzania ryzykiem powodziowym, 3) plan przeciwdziałania skutkom suszy, 4) program ochrony wód morskich, 5) krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych 6) plan lub program rozwoju śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym. W rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 14.12.2018 r. w sprawie zakresu informacji z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, planach zarządzania ryzykiem powodziowym i programie ochrony wód morskich⁴⁵ określono zakres informacji przekazywanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, wojewodów, marszałków województw, wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast i dyrektorów urzędów morskich w rocznych sprawozdaniach z realizacji działań zawartych w: 1) planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy; 2) planach zarządzania ryzykiem powodziowym; 3) programie ochrony wód morskich. Znajdują się one w załącznikach do wymienionego rozporządzenia. Zdaniem G. Grabowskiej wieloletnie programy ochrony środowiska są środkiem zaradczym i jednocześnie narzędziem w kształtowaniu długofalowej polityki ekologicznej UE.

M. Michalak wskazuje, że programy jako akty prawa pochodnego wydawane przez UE o charakterze niewiążącym, dotyczące ochrony

⁴² L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 77.

⁴³ L. Jastrzębski, *Prawo ochrony...*, s. 77.

⁴⁴ M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 59.

⁴⁵ Dz.U. poz. 2390.

środowiska „mają na celu przede wszystkim skoordynowanie polityki poszczególnych państw członkowskich w dziedzinie ochrony środowiska z zamierzeniami UE w określonym czasie”⁴⁶. H. Machińska uważa, że: „Ochrona środowiska stanowi obszar działalności UE bardzo ściśle zintegrowany z jej gospodarką. Polityka ekologiczna UE kształtowała się w ciągu ostatnich ponad 30 lat. Jej proces tworzenia oznaczał dochodzenie do wspólnych rozwiązań i poszukiwanie kompromisów wśród państwa zróżnicowanych pod względem rozwoju gospodarczego i warunków geograficznych”⁴⁷.

Każdy program działania na rzecz ochrony środowiska powinien moim zdaniem zawierać ściśle czasowe określenie planowanych zadań, cele podejmowanych działań oraz sposoby ich finansowania.

Cele ochrony wód w polityce ochrony środowiska UE zostały przedstawione w decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z 20.11.2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”⁴⁸ (siódmego programu działań w zakresie środowiska, dalej: program). W dniu 4.10.2019 r. Rada UE przyjęła konkluzje ze wskazówkami co do unijnej polityki środowiskowej i klimatycznej na lata 2021–2030. Wezwano Komisję do przedstawienia najpóźniej na początku 2020 r. ambitnej, konkretnej propozycji dotyczącej ósmego programu działań w zakresie środowiska. W konkluzjach Rada wskazała, że zmiana klimatu, zanieczyszczenie, utrata bioróżnorodności oraz rosnące zapotrzebowanie na zasoby naturalne zagrażają dobrobytowi i perspektywom obecnych i przyszłych pokoleń. Podkreślono w szczególności potrzebę podjęcia dodatkowych działań w celu ochrony i przywrócenia różnorodności biologicznej oraz konieczność wyznaczenia w ósmym programie działań uwzględniających ambitne cele w zakresie różnorodności biologicznej. Rada UE wystąpiła także z apelem do Ko-

⁴⁶ M. Michalak, *Programy i zalecenia* [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, red. B. Hołyst, *Prawo ochrony środowiska*, t. V, Warszawa 2014, s. 163.

⁴⁷ H. Machińska, *Ochrona środowiska* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 503.

⁴⁸ Dz.U. UE L 354, s. 171.

misji o bezzwłoczne przedstawienie unijnej strategii na rzecz nietoksycznego środowiska, która w pełni zajmie się substancjami zaburzającymi funkcjonowanie układu hormonalnego, połączonym z oddziaływaniem chemikaliów oraz kwestiami nanomateriałów. Wezwano też Komisję, by przedstawiła nowy plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym. Jak wynika ze wstępu do programu, Unia zgodziła się na osiągnięcie dobrego stanu wszystkich wód w Unii, w tym wody słodkiej (rzeki i jeziora, wody podziemne), wód przejściowych (obszary przyujściowe/delty) oraz wód przybrzeżnych w obrębie jednej mili morskiej od brzegu do 2015 r. Unia również zgodziła się na osiągnięcie dobrego stanu środowiska wszystkich wód morskich w Unii do 2020 r. W art. 2 ust. 1 programu uregulowano następujące cele priorytetowe: a) ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego Unii; b) przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną; c) ochrona obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem presjami i zagrożeniami dla zdrowia i dobrostanu; d) maksymalizacja korzyści płynących z prawodawstwa Unii w zakresie środowiska poprzez lepsze wdrażanie tego prawodawstwa; e) doskonalenie bazy wiedzy i bazy dowodowej unijnej polityki w zakresie środowiska; f) zabezpieczenie inwestycji na rzecz polityki w zakresie środowiska i klimatu oraz podjęcie kwestii ekologicznych efektów zewnętrznych; g) lepsze uwzględnianie problematyki środowiska i większa spójność polityki; h) wspieranie zrównoważonego charakteru miast Unii; i) zwiększenie efektywności Unii w podejmowaniu międzynarodowych wyzwań związanych ze środowiskiem i klimatem. Analizowany program opiera się na zasadzie ostrożności, zasadach działania zapobiegawczego i usuwania zanieczyszczeń u źródła oraz na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Przepisy programu powinny przyczynić się do wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz lepszej jakości życia i dobrostanu obywateli. Wszystkie środki, działania i cele określone w programie stanowią propozycję zmian kierunkowych i powinny być wdrażane zgodnie z zasadą inteligentnych regulacji i w stosownych przypadkach poddawane kompleksowej ocenie skutków. W pkt 19 załącznika do programu stwierdzono, że pomimo ustanowionego w RDW wymogu ochrony, poprawy i przywracania wszystkich części wód powierzchniowych i podziemnych oraz mimo znacznych dotychczasowych wysiłków, cel „dobrego stanu ekologicznego” do 2015 r. będzie praw-

dopodobnie spełniony dla zaledwie około 53% części wód powierzchniowych w Unii. Zwrócono także uwagę na występowanie poważnych trudności w osiągnięciu celu dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, polegającego na uzyskaniu „dobrego stanu środowiska” do 2020 r., m.in. z powodu utrzymujących się w europejskich morzach przełowienia, zanieczyszczenia (w tym zagrożenia hałasem pod wodą i odpadów morskich) oraz skutków globalnego ocieplenia, takich jak zakwaszenie. Ścisła współpraca w ramach Unii i z państwami sąsiadującymi w celu skutecznego podjęcia tych wyzwań będzie niezbędna w szczególności w basenie Morza Śródziemnego i Morza Czarnego, gdzie większość państw nadbrzeżnych nie jest państwami członkowskimi Unii. W pkt 20 załącznika do programu wskazano, że tereny rolne i leśne pokrywające łącznie 78% powierzchni Unii odgrywają istotną rolę w zachowaniu zasobów naturalnych, zwłaszcza wody i gleby o dobrej jakości. Za szczególnie pilny do rozwiązania uznano w pkt 26 załącznika problem związany z uwalnianiem amoniaku wskutek nieefektywnego gospodarowania nawozami i niedostatecznego oczyszczania ścieków. W związku z tym uznano, że potrzebne są również dalsze wysiłki na rzecz bardziej opłacalnego, zrównoważonego i zasobooszczędnego gospodarowania obiegiem substancji biogennych, a także efektywniejszego stosowania nawozów. W tym celu zaproponowano podniesienie poziomu spójności i wdrożenia prawodawstwa Unii w zakresie środowiska oraz uwzględnienia obiegu substancji biogennych jako części bardziej holistycznego podejścia, które integruje i łączy istniejące obszary polityki Unii odgrywające rolę w przeciwdziałaniu eutrofizacji i uwalnianiu do środowiska nadmiernych ilości substancji biogennych oraz zapobiega sytuacji, w której uwalniane substancje biogenne są przenoszone pomiędzy różnymi komponentami środowiska. W pkt 28 programu zaproponowano działania mające na celu ochronę, zachowanie i poprawę kapitału naturalnego Unii. Działania te powinny doprowadzić m.in. do następujących rezultatów: a) utrata różnorodności biologicznej i degradacja usług ekosystemowych, w tym zapyłania, powinny zostać powstrzymane, ekosystemy i ich usługi powinny być utrzymane, a co najmniej 15% zdegradowanych ekosystemów należy odtworzyć; b) skutki presji na wody przejściowe, przybrzeżne i słodkie (w tym wody powierzchniowe i podziemne) należy znacząco ograniczyć, aby osiągnąć, utrzymać lub poprawić dobry stan zgodnie z definicją zawar-

tą w RDW; c) skutki presji na wody morskie powinny zostać ograniczone, aby zachować lub utrzymać dobry stan środowiska zgodnie z wymogami dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, a gospodarowanie obszarami przybrzeżnymi odbywało się w sposób zrównoważony. Uznano, że konieczne będzie w szczególności: natychmiastowe przyspieszenie wdrażania strategii UE w zakresie ochrony różnorodności biologicznej, aby osiągnąć jej cele; pełne wdrożenie koncepcji ochrony zasobów wodnych w Europie 50, przy należyтым uwzględnieniu specyficznych uwarunkowań w państwach członkowskich, oraz zapewnienie odpowiedniego wsparcia celów w zakresie jakości wody za pomocą środków polityki opartych na źródłach. W pkt 41 załącznika wskazano, że zagadnienie efektywnego gospodarowania zasobami w sektorze wodnym również będzie traktowane priorytetowo, aby pomóc w zapewnieniu dobrego stanu wód. Stwierdzono jednocześnie, że rosnące zapotrzebowanie oraz wpływ zmiany klimatu także znacząco zwiększą presję wywieraną na europejskie zasoby wodne. Z tych powodów Unia i jej państwa członkowskie powinny podjąć działania zmierzające do zapewnienia obywatelom dostępu do czystej wody oraz zapewnienia, aby pobór wody spełniał limity dostępnych odnawialnych zasobów wody do roku 2020, w celu utrzymania, osiągnięcia lub poprawy dobrego stanu wody zgodnie z RDW, w tym za pomocą poprawy efektywności korzystania z wody dzięki zastosowaniu mechanizmów rynkowych, takich jak regulacja cen wody odzwierciedlająca faktyczną wartość wody, a także innych narzędzi, takich jak edukacja i podnoszenie świadomości. Sektory najbardziej wodochłonne, takie jak energetyka i rolnictwo, powinny być zachęcane do nadawania najwyższego priorytetu najbardziej efektywnemu wykorzystywaniu wody. Postęp ma być ułatwiony dzięki przyspieszonej demonstracji i stopniowemu wprowadzaniu innowacyjnych technologii, systemów i modeli biznesowych bazujących na strategicznym planie wdrażania europejskiego partnerstwa innowacyjnego w zakresie wody.

Przedstawione wyżej cele kierunkowe siódmego programu działań w zakresie środowiska dotyczące ochrony wód powinny być uwzględniane w procesie wykładni przepisów Prawa wodnego. W dniu 17.03.2021 r. ambasadorowie państw członkowskich UE udzielili Radzie UE zgody na rozpoczęcie negocjacji z Parlamentem Europejskim, tak by osiągnąć

porozumienie co do ósmego programu działań w zakresie środowiska. Program ten wyznaczy ramy polityki i działań środowiskowo-klimatycznych do 2030 r.

Celem ósmego programu działań w zakresie środowiska jest przyspieszenie ekologicznej transformacji, która powinna odbywać się w sposób sprawiedliwy i inkluzyny. W ósmym programie wskazano sześć priorytetowych celów tematycznych: ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, adaptacja do zmiany klimatu, model wzrostu przynoszący planecie więcej korzyści niż strat, zerowy poziom emisji zanieczyszczeń, ochrona i przywrócenie bioróżnorodności oraz ograniczenie największych presji środowiskowych i klimatycznych związanych z produkcją i konsumpcją.

M. Zieliński wskazuje na zasadnicze role, które ma do spełnienia wykładnia. Jako pierwszą wymienia rolę percepcyjną przejawiającą się w rozumieniu (zrozumieniu) danego zwrotu (tj. uświadomienie sobie jego sensu). Drugą podstawową rolą wykładni, według tego autora, jest rola dydaktyczna związana z koniecznością lub co najmniej z ewentualnością przekładu zwrotu języka J_1 (niezrozumiałego lub nie dość jasno zrozumiałego dla jakiegoś podmiotu P) na język J_2 (zrozumiały lub precyzyjnie zrozumiały dla podmiotu P). Według M. Zielińskiego rola naprawcza wykładni ma swe źródło w błędach redakcyjnych tekstu prawnego. Funkcja wykładni prawa jest wprawdzie związana z eliminowaniem wieloznaczności w tekście prawnym (czy jeszcze ogólniej z ujednolaczeniem poszczególnych zwrotów składających się na przepisy tego tekstu), ale zasadniczym powodem jej stosowania nie jest sama wieloznaczność (niejednoznaczność) tekstu prawnego. Zdaniem tego autora „(...) niekiedy właśnie od wykładni oczekuje się stosownych uzupełnień przez takie odczytanie tekstu prawnego, by luki nie było. Z drugiej jednak strony zwraca się słusznie uwagę na prawotwórczy charakter wykładni uzupełniająco-kreującej. Niezależnie od tego, jak bardzo będziemy odżegnywać się od nazywania tych zabiegów prawotwórstwem, to i tak będzie to w istocie prawotwórstwo”⁴⁹. Wypowiedź krytyczna w ramach wykładni prawa może – zachowując swój odrębny status wobec tekstu prawnego – konstruować postulaty, które mogą

⁴⁹ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002, s. 224.

prowadzić do zmian w prawie oraz do swoistej współpracy z prawodawcą. Postulaty *de lege ferenda* w ramach wypowiedzi krytycznych są zazwyczaj oparte nie tyle na znajomości przedmiotu prawa, ile na znajomości zasad i reguł jego stosowania.

Dokonując wykładni przepisów Prawa wodnego, należy pamiętać, że ustawa ta jest częścią systemu prawa ochrony środowiska i jest podstawowym aktem działu prawa ochrony środowiska nazywanego umownie prawem wodnym, który staje się podsystemem prawa ochrony środowiska. L. Jastrzębski trafnie podnosi, że: „System prawa dzieli się na gałęzie, czyli zespoły norm porządkujących określoną kategorię stosunków społecznych, przy czym metodzie ich regulowania przypisuje się wielkie znaczenie. Osią każdej gałęzi prawa są charakterystyczne dla niej instytucje prawne, regulujące pewne typowe stosunki społeczne”⁵⁰. Jedną z takich typowych instytucji prawnych jest w mojej ocenie zgoda wodnoprawna, która jest przede wszystkim instytucją prawną Prawa wodnego oraz działu systemu prawa ochrony środowiska określanego jako prawo wodne.

System oznacza zbiór elementów powiązanych ze sobą, które łącznie tworzą pewną całość. Znaczenie terminu „system” w nauce nie jest zasadniczo sporne, ale są tworzone różne jego definicje i ujęcia metodologiczne⁵¹. użytymu w tytule rozdziału temu określeniu nadaje się obecnie w języku naukowym wiele znaczeń. Z tego powodu niniejsze wywody należy rozpocząć od wyjaśnienia, jaką treść normatywną będziemy analizowali w ramach tego pojęcia w prawoznawstwie. W ogólnym ujęciu teoretycznym system obejmuje co najmniej dwa elementy powiązane ze sobą wzajemnymi relacjami i tworzące łącznie całość. Najczęściej jest zbiorem części składowych, które posiadają własną kompleksową strukturę. Zjawisko rozbudowywania się systemu w układzie pionowym i poziomym powoduje powstawanie podsystemu (subsystemu) i nadsystemu. Według T. Kotarbińskiego system jest przedmiotem zło-

⁵⁰ L. Jastrzębski, *Ochrona prawna przyrody i środowiska w PRL. Zagadnienia administracyjne*, Warszawa 1979, s. 39.

⁵¹ Zagadnienia te wcześniej szerzej badałem w monografii *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 72–92.

żonym, który ma przynajmniej jedną część różną od siebie samego⁵². Przy definiowaniu systemu prawa wodnego można wskazać na pewne cechy takiej konstrukcji: 1) stanowi wzajemnie powiązany kompleks regulacji prawnych dotyczących głównie gospodarowania wodami; 2) jest zintegrowany z materią normatywną prawa ochrony środowiska, która stanowi jego naturalne otoczenie badane w ramach analizy systemowej; 3) może być jednocześnie częścią składową systemu wyższego rzędu (systemu prawa ochrony środowiska); 4) część składowa systemu prawa ochrony środowiska (system prawa wodnego) może być równocześnie systemem niższego rzędu⁵³.

Problematykę systemu prawa ochrony środowiska oraz systemu prawa wodnego, ich struktury, funkcjonowania i rozwoju oraz występujących w nich procesów regulacyjnych należy badać łącznie. Chodzi mianowicie o te cechy i właściwości dwóch systemów prawa, które są szczególnie istotne dla wyjaśnienia celów instytucji prawnych wchodzących w ich skład. W tym sensie zamierzam prowadzić rozważania szczegółowe dotyczące zgody wodnoprawnej. Nie zajmuję się zgodą wodnoprawną jako abstrakcyjną instytucją prawną Prawa wodnego. Uwagę zamierzam natomiast skoncentrować na specyficznych formach prawnych zgody wodnoprawnej uregulowanych w Prawie wodnym. Zakres pojęcia „system prawa” ma charakter względny, gdyż zależy od przyjętych przez ustawodawcę wspólnych celów regulacji prawnych, które go tworzą. Powinny one integrować stosowanie instytucji prawnych oraz pomagać w identyfikacji powiązań i uwarunkowań między poszczególnymi instytucjami prawnymi systemu. O zaliczeniu danej instytucji prawnej do systemu prawa nie decydują jej cechy indywidualne, ale związek w osiąganiu określonych celów wynikających z przepisów (np. reglamentacja korzystania z wód na określone cele). Jeżeli zostanie określony zbiór elementów (aktów prawnych oraz instytucji prawnych), odpowiadający takim warunkom, wówczas będzie można w jego ramach wyodrębnić subsystem prawa.

⁵² T. Kotarbiński, *Zagadnienia metodologii nauk praktycznych*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 1969/3, s. 9.

⁵³ J. Habr, J. Vepřek, *Systemowa analiza i synteza*, przeł. A. Kusto, Warszawa 1976, s. 31–32.

W systemie prawa wodnego występuje różny stopień integralności regulacji prawnych, które go tworzą. W sensie ścisłym podstawowymi częściami systemu prawa wodnego są akty prawne z wiodącą w nim funkcją dwóch aktów prawnych obejmujących ustawę z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵⁴ oraz Prawo wodne. Wobec zastrzeżenia się, a nawet przenikania treści tych dwóch regulacji żadna z nich, jak sądzę, nie zagwarantuje stworzenia idealnego modelu prawnego gospodarowania wodami w systemie prawa ochrony środowiska. Ponadto sama istota przedmiotu Prawa wodnego, jakim jest zgodnie z art. 1 p.w. gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochrona zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi, opiera się próbom bardziej syntetycznego i przejrzystego podziału tego systemu Prawa wodnego w systemie prawa ochrony środowiska. B. Lipowicz zasadnie twierdzi, że: „Ochrona środowiska powinna stanowić funkcję całego systemu prawa, a nie tylko określonego zespołu norm”⁵⁵. Tezę tej autorki w całej rozciągłości potwierdza treść art. 5 oraz art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zdaniem J. Kurczewskiego: „Ogólna charakterystyka systemu prawnego musi być wypełniona konkretnymi treściami po to, aby można było odpowiedzieć sobie na pytanie, jak działa ten system i co utrzymuje jego istnienie społeczne”⁵⁶. Według tego autora mamy schemat systemu prawnego, w którym ze strony organów prawotwórczych przekazywane są kolejno modyfikowane wzorce postępowania, a z kolei ze strony zindywidualizowanej rzeszy uczestników systemu formułowane są oczekiwania rozwiązania przez organy prawnowykonawcze ich wzajemnych zatargów, konfliktów i innego tytułu naruszeń uprawnień i obowiązków. Im bardziej drobiazgowa staje się prawna kontrola i regulacja zachowań wychodząca od państwowych organów systemu prawnego, tym bardziej drobiazgowo stają się oczekiwania obywateli pod adresem tych organów. Wraz ze szczegółowością wzorców wzrasta jednocześnie szansa, iż wejdą one w konflikt z wzorcami, które są uznawane przez adresatów

⁵⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.

⁵⁵ B. Lipowicz, *Regulacje prawne i rozwiązania organizacyjno-instytucjonalne w zakresie ochrony i kształtowania środowiska naturalnego* [w:] *Ochrona środowiska naturalnego. Społeczne problemy*, red. Z. Blok, Warszawa 1987, s. 245.

⁵⁶ J. Kurczewski, *O badaniu prawa w naukach społecznych*, Warszawa 1977, s. 128.

norm⁵⁷. Rozwój współczesnych dziedzin prawoznawstwa nie przebiega równomiernie. Pewne dyscypliny naukowe powstają i rozwijają się niejako z dnia na dzień. Inne z kolei przez stulecia analizują na nowo zamierzchłe teorie, wzbogacając jedynie wynikające z nich i dawno już zbadane tezy o treści obowiązujących norm prawnych. Nauka prawa ochrony środowiska przejmuje tradycyjne podejście do wielu ważnych problemów teoretycznych wypracowanych zwłaszcza na gruncie prawa administracyjnego. Jednym z nich jest zagadnienie budowy systemu prawa i jego części składowych. Podstawowe założenia współczesnej teorii prawa są w tym zakresie niezmiennie od wielu lat. Do dziś mają one charakter zasad, których najczęściej ani się nie udowadnia, ani nie obala. Przyjmuje się je jako punkt wyjścia np. przy budowaniu modeli prawnych. W tym właśnie przywiązaniu do tradycyjnych założeń teorii i filozofii prawa tkwi dogmatyzm współczesnej teorii prawa ochrony środowiska. Niewątpliwie na swej drodze rozwojowej prawo ochrony środowiska podążało stopniowo od normowania ochrony fragmentów (przyrody) środowiska do ochrony całości, od regulacji konkretnych do abstrakcyjnych i ogólnych (systemowych). Teoria prawa ochrony środowiska przeszła drogę od analizy do syntezy⁵⁸.

Przyjmuję w tej książce, jako tezę wyjściową, że prawo wodne istnieje i tworzy system regulacji prawnych wchodzących w skład systemu prawa ochrony środowiska. Stwierdzenie to może być dla badającego prawo ochrony środowiska dość oczywiste. Z uwagi na to, że prawo wodne jest systemem prawa dopiero w stadium tworzenia się, szczególnie trudnym zagadnieniem jest wskazanie jego pojęcia i zakresu. Mamy tu do czynienia z typowym zjawiskiem *in statu nascendi*. Występuje równocześnie problem wielopostaciowości i wielopłaszczyznowości regulacji prawnych dotyczących gospodarowania wodami, co w moim przekonaniu nie utrudnia przeprowadzenia wyraźnej delimitacji prawa wodnego jako wyodrębnionego obszaru regulacji prawnych w systemie prawa ochrony środowiska. Zdefiniowanie prawa wodnego nie jest jednak zadaniem łatwym, biorąc pod uwagę określenie zakresu tej dziedziny

⁵⁷ J. Kurczewski, *O badaniu prawa...*, s. 132.

⁵⁸ Zagadnienia te wcześniej szerzej badałem w monografii: *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014, s. 73–80.

prawa ochrony środowiska. Na gruncie ustawy wodnej z 19.09.1922 r.⁵⁹ J. Starościek wyraził pogląd, że prawo wodne w zakresie ustalonym w tym akcie prawnym reguluje trzy wielkie działy zagadnień: 1) sprawy użytkowania wód, 2) sprawy zabezpieczenia przed powodzią, 3) sprawy własności wód i gruntów powstałych w związku z działalnością wód. Autor ten uważa, że o ile dwa pierwsze działy są to typowe działy prawa administracyjnego, o tyle dział trzeci zawiera przepisy będące właściwie przepisami rzeczowego prawa cywilnego. Zdaniem J. Starościeki przedmiotem prawa wodnego w ścisłym znaczeniu nie jest regulowanie stosunków wiążących się pośrednio z gospodarką wodną (np. rybołówstwo, użytkowanie roślin wodnych itp.). Według autora zagadnienia te są regulowane przez specjalne przepisy poza prawem wodnym (np. prawo o rybołówstwie, przepisy sanitarne itp.). W zakres prawa wodnego wchodzi także w wyjątkach przepisy dotyczące żeglugi i spławu na wodach śródlądowych⁶⁰. F. Longchamps uważa, że przedmiotem prawa wodnego, w znaczeniu, które się u nas historycznie utarło, nie jest całość gospodarki wodnej tak szeroko pojęta. Zdaniem tego autora: „Prawo wodne normuje tylko pewne podstawowe stosunki społeczne dotyczące korzystania z wód i zawiera pewne ogólne instytucje prawne dotyczące tego korzystania. Mianowicie do prawa wodnego zalicza się, najogólniej biorąc, unormowanie własności wód, pewnych typowych form prawnych korzystania z wód (np. na podstawie zezwolenia administracyjnego) oraz obowiązków utrzymania wód i brzegów w należytym stanie; zalicza się doń też odpowiednie przepisy organizacyjne (a więc dotyczące organów administracji wodnej, ewidencji wód itd.) i proceduralne”⁶¹.

Autor ten uważa, że nie należą do prawa wodnego przepisy normujące pewne specjalne gałęzie gospodarki wodnej, np. żeglugę i spław (choć znów niektóre ogólne warunki żeglugi i spławu regulowane są prawem wodnym), melioracje rolne, rybactwo, kanalizację osiedli, zaopatrzenie

⁵⁹ Dz.U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574.

⁶⁰ J. Starościek, *Prawo wodne* [w:] *Prawo administracyjne. Część III*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952, s. 141.

⁶¹ F. Longchamps, *Prawo wodne* [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część szczegółowa, cz. III, Administracja rolnictwa, administracja leśnictwa i działów pokrewnych, prawo wodne*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1958, s. 72.

ludności w wodę itd.; nie należą doń też przepisy sanitarne i weterynaryjne dotyczące wód⁶². W. Dawidowicz prawo wodne zalicza do działu prawa administracyjnego nazwanego eksploatacją zasobów przyrody poza rolnictwem⁶³. R. Paczuski uważa, że: „Prawo wodne z 1962 r. nie wyczerpuje całości źródeł polskiego prawa wodnego, jako ogółu norm prawnych, których przedmiotem głównym, regulowanym przez te normy, jest woda, albo jako zespołu norm prawnych regulujących stosunki społeczne, powstające ze względu na zasoby wodne. Do źródeł prawa wodnego w tym szerszym znaczeniu należy zaliczyć również liczne i różnorodne normy prawne rozproszone w szeregu odrębnych ustaw”⁶⁴. Jedną z możliwych koncepcji umiejscowienia prawa wodnego w systemie prawa ochrony środowiska jest stworzenie pośredniego systemu prawnego określanego mianem „gospodarczego prawa środowiska”.

Nauka prawa ochrony środowiska obecnie ma skłonności do traktowania prawa wodnego jako części składowej systemu prawa ochrony środowiska. Stosunek prawa wodnego do prawa ochrony środowiska jest stosunkiem w pewnym stopniu zależnym. Charakteryzuje go wielostronna i złożona struktura wzajemnie ze sobą powiązanych instytucji prawnych, do których zaliczam zgodę wodnoprawną. Prawo wodne posiada w odniesieniu do prawa ochrony środowiska dużą sferę niezależności. Wynika ona m.in. z tego, że pozwolenie wodnoprawne nie jest pozwoleniem emisyjnym⁶⁵. Innym przykładem jest nowy instrument Prawa wodnego w postaci oceny wodnoprawnej, która nie jest rodzajem oceny oddziaływania na środowisko uregulowanej w ustawie z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶⁶. Kiedy obserwujemy funkcjonowanie przepisów Prawa wodnego w systemie prawa ochrony środowiska, możemy od-

⁶² F. Longchamps, *Prawo wodne* [w:] *Polskie...*, red. M. Jaroszyński, s. 72.

⁶³ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 425–463.

⁶⁴ R. Paczuski, *Dysponowanie zasobami wód w PRL. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Wydział Historii i Nauk Społecznych, Prace Komisji Nauk Społecznych, t. XIV, zeszyt 2, Poznań 1968, s. 82.

⁶⁵ Zob. szerzej P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020, s. 166–227.

⁶⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.

nosić wrażenie, że integracja tych obszarów regulacji prawnej wynika z sytuacji, w jakich stosuje się łącznie Prawo wodne oraz Prawo ochrony środowiska.

Prawo ochrony środowiska jest pojęciem szerszym od prawa wodnego. To ostatnie jest częścią pierwszego. System prawa ochrony środowiska należy traktować jako złożoną całość służącą pośrednio wykonaniu celów ochrony wód.

Na ich realizację istotny wpływ wywierają zmiany w jego strukturze, polegające na tworzeniu kompleksowych ustaw regulujących działy prawa ochrony środowiska. Do takich aktów prawnych należy Prawo wodne.

W systemie prawa ochrony środowiska szczególne miejsce zajmuje Prawo ochrony środowiska, które chroni środowisko jako całość. Część przepisów tej ustawy stanowi swoistą część ogólną prawa wodnego. Należą do nich w szczególności zasady ogólne prawa ochrony środowiska uregulowane w Prawie ochrony środowiska. Charakteryzując Prawo wodne zgodnie z treścią art. 1 tej ustawy jako regulację obejmującą gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi, chodzi o ukazanie tego aktu prawnego w różnych aspektach gospodarowania wodami. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wszystko, co w procesie gospodarowania wodami wchodzi w grę, ma rozległe uwarunkowania związane z ochroną środowiska. Dotyczy to zarówno podmiotów korzystających z wód, jak i samego gospodarowania wodami.

Wody są elementem środowiska, którego definicja ustawowa znajduje się w art. 3 pkt 39 p.o.ś. Zgodnie z treścią tego przepisu, przez środowisko rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Ochrona środowiska oznacza podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiających zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: