

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2021.01.12>

Elżbieta ZĘBEK

<https://orcid.org/0000-0002-8637-8391>

Katedra Prawa Międzynarodowego Publicznego i Prawa Unii Europejskiej

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

e-mail: elzbieta.zebek@uwm.edu.pl

## Ocena wodnoprawna jako nowy instrument administracyjnoprawny ochrony wód powierzchniowych

### Streszczenie

Celem nadrzędnym ochrony zasobów wodnych zgodnie z Ramową Dyrektywą Wodną nr 2000/60/WE w krajach UE jest utrzymanie i poprawa środowiska wodnego poprzez osiągnięcie dobrego stanu wód. Postanowienia te zostały implementowane do prawodawstwa polskiego w ustawie Prawo wodne z 2017 r. Realizacja tych celów następuje poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów prawnych – systemu zgód wodnoprawnych, składających się z pozwoleń, zgłoszenia i oceny wodnoprawnej. Przedmiotem analizy niniejszego artykułu są oceny wodnoprawne jako nowy instrument administracyjnoprawny ochrony wód. Celem zaś – określenie charakteru prawnego ocen wodnoprawnych i wskazanie ich roli w ochronie wód powierzchniowych. Uzyskanie oceny wodnoprawnej jest wymagane dla inwestycji mogących wpłynąć na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych. Jeżeli planowana inwestycja wpływa korzystnie lub nie wpływa na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, wydaje się ocenę wodnoprawną. Natomiast w przypadku negatywnego oddziaływania zostaje nałożony obowiązek przedłożenia dokumentów potwierdzających, że podejmowane są wszelkie działania łagodzące skutki takich oddziaływań na stan jednolitych części wód. W ten sposób ustawodawca wzmocnił ochronę wód poprzez nałożenie obowiązku spełnienia dodatkowych warunków przy inwestycjach na dużą skalę i negatywnie oddziałujących na środowisko wodne.

**Słowa kluczowe:** prawo wodne, zgoda wodnoprawna, cele środowiskowe, ochrona wód powierzchniowych.

## Wstęp

Wody są najcenniejszym zasobem środowiska, bez których nie ma życia na Ziemi ani rozwoju gospodarczego. Dlatego ten rodzaj zasobu powinien podlegać szczególnej ochronie. Ochrona zasobów wodnych w UE została uregulowana w Ramowej Dyrektywie Wodnej (RDW) nr 2000/60/WE<sup>1</sup>. Uchwalenie tejże dyrektywy uważane jest za przełomowy moment w rozwoju europejskiego prawa wodnego, albowiem zawarta w niej koncepcja legislacyjna wywarła znaczący wpływ na ujednoczenie w państwach członkowskich systemu planowania, zarządzania i kontroli w gospodarce wodnej<sup>2</sup>. Dyrektywa ustanawia bowiem ramy i ogólne zasady ochrony i zrównoważonego korzystania z wód na terenie Wspólnoty zgodnie z zasadami pomocniczości. Oznacza to, że UE powinna prowadzić działalność legislacyjną w takim zakresie, jak to jest wymagane na tym szczeblu, i o ile środki prawodawcze podejmowane na poziomie unijnym są konieczne. W dziedzinach, które nie należą do wyłącznych kompetencji UE, zasada pomocniczości wspiera zdolność podejmowania decyzji i działań na szczeblu państw członkowskich oraz stanowi uzasadnienie prawne interwencji Unii, jeśli cele danego działania nie mogą zostać osiągnięte w wystarczającym stopniu przez państwa członkowskie i jeśli „ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania” możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Celem wprowadzenia tej zasady do traktatów europejskich było zatem wykonywanie kompetencji na szczeblu jak najbliższym obywatelowi zgodnie z zasadą bliskości określoną ponadto w art. 10 ust. 3 TUE. Jednak należy zauważyć, że gospodarka wodna ze swej natury jest obszarem podlegającym dość znacznej reglamentacji prawodawczej na poziomie unijnym<sup>3</sup>. Zgodnie z postanowieniami niniejszej dyrektywy celem nadrzędnym ochrony zasobów wodnych jest utrzymanie i poprawa środowiska wodnego poprzez osiągnięcie dobrego stanu wód. Państwa członkowskie powinny dążyć do osiągnięcia tego celu poprzez określenie i wdrożenie koniecznych działań w ramach zintegrowanych programów, uwzględniając istniejące wspólnotowe wymogi<sup>4</sup>. Polityka ochrony zasobów wodnych w krajach UE jest

<sup>1</sup> Dyrektywa nr 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.Urz. L 327, 22.12.2000, s. 1–73.

<sup>2</sup> J. Rotko, *Ramowa dyrektywa wodna — analiza prawna*, Poznań 2013.

<sup>3</sup> Zob. więcej: C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000; Z. Hurej, *Zasada kompetencji przyznanych w prawie wspólnotowym a suwerenność państw członkowskich*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2008, nr 77; M. Niedźwiedz, *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014; L. Staniszevska, M. Szewczyk, J. Zimmermann (red.), *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, Warszawa 2020, LEX.

<sup>4</sup> R. Boscheck, *The EU Water Framework Directive: meeting the global call for regulatory guidance?*, „Intereconomics Review of European Economic Policy” 2006, no. 41, <https://doi.org/>

realizowana przy zastosowaniu wielu instrumentów prawnych, np. programy i plany ochrony zasobów wodnych czy system decyzji administracyjnych zezwalających na użytkowanie tych zasobów oraz nakazujących ich ochronę.

Postanowienia RDW zostały implementowane do prawodawstw krajów członkowskich, w tym także i w Polsce, gdzie obecnie obowiązującym aktem prawnym w zakresie ochrony wód jest ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (u.p.w.)<sup>5</sup>. W cytowanej ustawie ustanowiono wiele instrumentów zarządzających zasobami wodnymi – wśród których istotny wydaje się system zgód wodno prawnych – składających się z pozwoleń, zgłoszeń i ocen wodnoprawnych. Przedmiotem analizy niniejszego artykułu są oceny wodnoprawne jako nowy instrument administracyjnoprawny ochrony wód powierzchniowych. Według J. Rotko źródeł oceny wodnoprawnej należy szukać w prawie europejskim. Podstawowe znaczenie dla ukształtowania tego instrumentu prawnego mają przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (dyrektywa ocenowa)<sup>6</sup>. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 3 cytowanej dyrektywy obowiązek przeprowadzenia ocen oddziaływania na środowisko może wynikać także z innych przepisów unijnych, m.in. z ramowej dyrektywy wodnej. Potwierdzeniem takiej wykładni przepisów są wytyczne Komisji Europejskiej, dotyczące optymalizacji ocen środowiskowych przeprowadzanych na mocy art. 2 ust. 3 dyrektywy 2011/92/UE, zmienionej dyrektywą 2014/52/UE<sup>7</sup>. Wobec tego państwa członkowskie mogą zastosować skoordynowane lub wspólne procedury. Najważniejsze przypadki inwestycji lub działań, mogących oddziaływać na cele środowiskowe w Polsce, są objęte ocenami oddziaływania na środowisko w związku z obowiązkiem uzyskania decyzji środowiskowej, uregulowane w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (u.o.i.ś.)<sup>8</sup> i aktach wykonawczych do tej ustawy<sup>9</sup>. Przedsięwzięcia, które nie zostały ujęte w załącz-

---

10.1007/s10272-006-0196-1; B. Boeuf, O. Fritsch, J. Martin-Ortega, *Undermining European environmental policy goals? The EU water framework directive and the politics of exemptions*, „Water” 2016, no. 8, <https://doi.org/10.3390/w8090388>; J. Ciechanowicz-McLean, *The impact of the Water Framework Directive on the ecological security of the Baltic Sea*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 32, s. 85–97; R. Stoa, *Subsidiarity in Principle: Decentralization of Water Resources Management*, „Utrecht Law Review” 2014, no. 10 (2), s. 31–45.

<sup>5</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 624.

<sup>6</sup> Dz.Urz. UE L 26 z 2012 r., s. 1.

<sup>7</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.Urz. UE L 124 z 25.04.2014, s. 1–18.

<sup>8</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 784, 922.

<sup>9</sup> Głównie: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz.U. z 2019 r., poz. 1839.

nikach I i II dyrektywy nr 2011/92/UE, przechodzą do zakresu oceny wodnoprawnej<sup>10</sup> uregulowane w Polsce przepisami prawa wodnego. Oceny wodnoprawne są zatem szczególnym instrumentem administracyjnoprawnym wymaganym dla przedsięwzięć, które negatywnie oddziałują na zasoby wodne, a tym samym wpływają na cele ich ochrony ustanowione w prawie wodnym. W niniejszym artykule założono, że wprowadzenie wymogu uzyskania ocen wodnoprawnych w ustawie Prawo wodne z 2017 r. może przyczynić się do wzmożonej ochrony zasobów wód powierzchniowych, szczególnie podatnych na zanieczyszczenie i degradację na skutek różnych rodzajów działalności. Zatem celem artykułu jest określenie charakteru prawnego ocen wodnoprawnych i wskazanie ich roli w ochronie wód powierzchniowych. W artykule zastosowano metodę dogmatyczno-prawną polegającą na analizie unijnych i krajowych regulacji prawnych w zakresie celów ochrony wód powierzchniowych, procedury ocen wodnoprawnych oraz literatury przedmiotu w tym zakresie.

## 1. Cele ochrony wód powierzchniowych w UE i w Polsce

Ochrona wód powierzchniowych w UE została określona we wspomnianej uprzednio RDW. Zgodnie bowiem z art. 1 celem niniejszej dyrektywy jest ustalenie ram dla ochrony m.in. śródlądowych wód powierzchniowych, 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. W art. 4 natomiast ustanowiono cele środowiskowe, które powinny być realizowane poprzez wdrożenie operacyjnych programów działań określonych w planach gospodarowania wodami w dorzeczu, m.in. dla wód powierzchniowych. Państwa członkowskie w tym zakresie są zobligowane do wdrażania koniecznych środków, zapobiegających pogorszeniu się stanu wszystkich części wód powierzchniowych, a także osiągnięcie dobrego stanu wód powierzchniowych najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy. Państwa członkowskie powinny także wdrożyć konieczne środki w celu stopniowego redukcjonowania zanieczyszczenia substancjami priorytetowymi i zaprzestania lub stopniowego eliminowania emisji, zrzutów i strat niebezpiecznych

---

<sup>10</sup> J. Rotko, *Ocena wodnoprawna w świetle przepisów ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne*, „Business Law Journal” 2019, t. 72, no. 10 (856), s. 2, <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2019.10.1>.

substancji priorytetowych zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 16 niniejszej dyrektywy. Działania te powinny być zgodne ze strategią ochrony wód przed skażeniem, w której przyjęto środki zapobiegające zanieczyszczaniu wód przez poszczególne zanieczyszczenia lub grupy zanieczyszczeń, stanowiące znaczne ryzyko dla środowiska wodnego lub przez nie spowodowane, włączając ryzyko dla wód wykorzystywanych do poboru wody do spożycia. Dla tych zanieczyszczeń należy przedsięwziąć środki zmierzające do stopniowej ich redukcji, a dla priorytetowych substancji niebezpiecznych zaprzestania lub stopniowego wyeliminowania zrzutów, emisji i strat. Wykaz takich substancji priorytetowych został zawarty w Załączniku X do niniejszej dyrektywy<sup>11</sup>.

Postanowienia RDW zostały implementowane do prawodawstwa polskiego w ustawie Prawo wodne z 2017 r. Ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi (art. 1). Zatem przepis ten jest poświęcony uregulowaniu zasad ogólnych prawa wodnego oraz w sposób ramowy określa przedmiot prawa wodnego, jakim są wody<sup>12</sup>. Zasada zrównoważonego rozwoju jest uznawana za najważniejszą zasadę prawa ochrony środowiska i w prawodawstwie polskim została zdefiniowana w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska [poś]<sup>13</sup> jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Interpretując tę zasadę w odniesieniu do użytkowania i ochrony zasobów wodnych, wypada wskazać, iż należy w taki sposób gospodarować tymi zasobami – jako elementami środowiska niezbędnymi do życia – aby zaspokoić podstawowe bytowe potrzeby społeczeństwa, zagwarantować rozwój gospodarczy, a jednocześnie, aby zasoby te były w stanie się odtworzyć (z uwagi na względy ekologiczne) i pozostały dostępne dla przyszłych pokoleń. Zatem zgodnie z tą zasadą powinno się zagwarantować prawa człowieka do zasobów wodnych o odpowiedniej jakości i ilości, prawa gospodarcze do rozwoju oraz prawa samych zasobów wodnych do prawidłowego funkcjonowania w stanie równowagi przyrodniczej. Kolejnymi zasadami ściśle powiązаныmi są zasady prewencji i przezorności zdefiniowane w art. 6 ustawy poś: „Kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do za-

<sup>11</sup> Zob. więcej: M.M. Rahaman, O. Varis, T. Kajander, *EU Water Framework Directive vs. Integrated Water Resources Management: The Seven Mismatches*, „Water Resources Development” 2004, no. 20 (4), s. 565–575; E. Zębek, *Legal protection of waters in the context of human rights*, „Themis Polska Nova” 2018, no. 1 (13), s. 14–24.

<sup>12</sup> Por. P. Szuwałski, *Prawo wodne. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2019.

<sup>13</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 1219 z późn. zm.

pobiegania temu oddziaływaniu” – zasada prewencji. Następnie – zasada przezorności –

Kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze.

W tym kontekście należy podjąć wszelkie środki zapobiegające zanieczyszczeniu i degradacji ekosystemów wodnych, nawet jeśli do końca nieznane są negatywne skutki takiej działalności. Realizując te zasady, w prawie wodnym określono cele środowiskowe, których zachowanie jest możliwe przy użyciu instrumentów zarządzających zasobami wodnymi, które będą przedmiotem analizy w dalszej części niniejszego opracowania.

Cel ochrony wód i cele środowiskowe zostały określone w rozdziale III *Ochrona wód Prawa Wodnego* z 2017 r. Należy tutaj zauważyć, iż wody uznano jako integralną część środowiska oraz siedlisko dla organizmów, wobec czego powinny podlegać ochronie, niezależnie od tego, czyją stanowią własność (art. 50). Celem ochrony wód powierzchniowych jest osiągnięcie celów środowiskowych dla jednolitych części tych wód, a także poprawa jakości wód oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym. Realizując to zamierzenie, należy zapewnić, żeby wody, w zależności od potrzeb, nadawały się do: a) zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi; b) uprawiania sportu, turystyki lub rekreacji; c) wykorzystywania do kąpielii; d) bytowania ryb i innych organizmów wodnych w warunkach naturalnych, umożliwiających ich migrację (art. 51). Cele środowiskowe dla wód powierzchniowych zaś zostały zdefiniowane jako osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu tych wód, w tym co najmniej dobrego stanu ekologicznego lub przynajmniej dobrego potencjału ekologicznego oraz dobrego stanu chemicznego (art. 55)<sup>14</sup>. Zatem zgodnie z art. 56 u.p.w. celem środowiskowym dla jednolitych części wód powierzchniowych jest ochrona oraz poprawa ich stanu ekologicznego i stanu chemicznego tak, aby osiągnąć nie mniejszy niż dobry stan ekologiczny i dobry stan chemiczny wód powierzchniowych, a także zapobieganie pogorszeniu ich stanu ekologicznego i stanu chemicznego.

Cele środowiskowe odnoszą się m.in. do jednolitych części wód powierzchniowych, których wykaz jest zawarty w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Plan ten powinien również przedstawiać ustalenia w zakresie terminów osiągnięcia zamierzeń, ryzyka ich nieosiągnięcia (identyfikowanego w oparciu o stan wód i presje antropogeniczne) oraz analizy dopuszczalności od-

<sup>14</sup> O systemie oceny jakości wód zob. więcej: E. Zębek, *Międzynarodowe i krajowe podstawy prawne i bioindykatory (glony) oceny stanu jakości wód powierzchniowych*, [w:] E. Zębek, M. Hejbudzki (red.), *Odpowiedzialność za środowisko w ujęciu normatywnym*, Olsztyn 2017, s. 194; E. Zębek, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Rozwój przepisów prawnych w zakresie bioindykacji środowiskowej a stan jakości wód jeziorowych*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2019, nr 43/2019, s. 375, <https://doi.org/10.31648/sp.4616>.

stępstw od obowiązku osiągnięcia celów środowiskowych<sup>15</sup>. Zatem cele środowiskowe są realizowane poprzez podejmowanie działań zawartych w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, które polegają w szczególności na: a) stopniowej redukcji zanieczyszczeń powodowanych przez substancje priorytetowe oraz substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego oraz b) zaniechaniu lub stopniowym eliminowaniu emisji do wód powierzchniowych substancji priorytetowych oraz substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego na zasadach określonych w art. 99 prawa wodnego (art. 58 u.p.w.). Szczegółowe warunki wprowadzania takich substancji do środowiska wodnego reguluje Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub urządzeń wodnych<sup>16</sup>. Przedmiotem regulacji rozporządzenia są substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego, powodujące zanieczyszczenie wód, które powinno być eliminowane – zawarte w wykazie I – oraz substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego, powodujące zanieczyszczenie wód, które powinno być ograniczane – wykaz II. Do pierwszej grupy substancji należą związki fluorowcoorganiczne, fosforoorganiczne, cynoorganiczne, substancje mające właściwości rakotwórcze, mutagenne lub teratogenne w środowisku wodnym, a także związki rtęci, kadmu, trwałe oleje mineralne i węglowodory ropopochodne oraz trwałe syntetyczne substancje. Natomiast II grupę stanowią m.in. niemetale i metale oraz ich związki: cynk, miedź, nikiel, chrom, ołów, selen, arsen, antymon, molibden, tytan, cyna, bar, beryl, bor, uran, wanad, kobalt, tal, tellur, srebro; biocydy, nieorganiczne związki fosforu, nietrwałe oleje mineralne i węglowodory ropopochodne, fluorki, cyjanki, amoniak i azoty. Ponadto rozporządzenie określa warunki, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków (w szczególności ścieków bytowych, ścieków komunalnych oraz ścieków przemysłowych, wód opadowych), w tym najwyższe dopuszczalne wartości substancji zanieczyszczających, oraz w celu rolniczego wykorzystania ścieków, a także miejsce, sposób i minimalną częstotliwość pobierania próbek ścieków, metodyki referencyjne analizy i sposób oceny, czy ścieki odpowiadają wymaganym warunkom. Zatem system norm emisyjnych jest ważnym instrumentem pomocniczym przy ustalaniu warunków i oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na zasoby wodne, ponieważ reglamentuje ilość wprowadzanych ścieków poprzez ich ograniczenie lub eliminację, jednocześnie przyczyniając się do niepogarszania ich stanu.

<sup>15</sup> K. Okraśiński, *Wybrane uwarunkowania oceny oddziaływania na stan wód*, „Przegląd Przyrodniczy” 2017, t. 28, nr 4, s. 52.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1311.

## 2. Oceny wodnoprawne

Realizacja celów środowiskowych wskazanych w prawie wodnym następuje poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów administracyjnoprawnych, m.in. zgód wodnoprawnych. Zgoda wodnoprawna należy do podstawowych instrumentów zarządzania zasobami wodnymi (art. 11 pkt 2 u.p.w.). System zgód wodnoprawnych, wskazany w art. 388 ust. 1 u.p.w., obejmuje: 1) wydanie pozwolenia wodnoprawnego; 2) przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego; 3) wydanie oceny wodnoprawnej; 4) wydanie odpowiednich decyzji w zakresie ochrony wód i zarządzania ryzykiem powodziowym, o których mowa w art. 77 ust. 3 i 8 oraz art. 176 ust. 4 u.p.w.<sup>17</sup> Zdaniem Z. Duniewskiej kolejność wskazanych w przepisie instrumentów zarządzania wodami wskazuje, że najważniejszym sposobem reglamentacji korzystania z wód pozostaje obowiązek uzyskania pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego. Ustawodawca określił katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego bądź tych, które nie wymagają uzyskania takiego pozwolenia, ale wymagają zgłoszenia czynności, robót lub urządzeń wodnych właściwemu organowi, a także działań, które nie wymagają pozwolenia wodnoprawnego ani zgłoszenia<sup>18</sup>. W ten sposób wskazane działania podzielono na takie, których oddziaływanie na zasoby wodne jest znaczące i wymagające uzyskania pozwolenia wodnoprawnego oraz takie, które oddziałują na nie w mniejszym stopniu i wymagają jedynie zgłoszenia lub nie wymagają uzyskania żadnej decyzji w ramach zgody wodnoprawnej. Nie mniej jednak bez znaczenia dla ochrony wód są inne wskazane decyzje wymienione przez ustawodawcę w art. 388 prawa wodnego, co będzie przedmiotem dalszej analizy niniejszego artykułu. Generalnie instrumenty te służą przede wszystkim ograniczeniu emisji bezpośrednio do wód lub do ziemi, a w rezultacie nieprzekraczaniu dopuszczalnych wartości emisji, a także ograniczeniu i określeniu warunków odnoszących się do sposobu oddziaływania, rodzaju lub innych niż rodzaj cech emisji oraz do ustanowionych na potrzeby działalności zakładów norm mających wpływ na wielkość emisji do wód lub do ziemi (art. 16 pkt 36 u.p.w.).

Natomiast nowym instrumentem reglamentacyjnym w zakresie korzystania z wód, wprowadzonym przez Prawo wodne z 2017 r., jest ocena wodnoprawna, której celem jest analiza i ocena wpływu planowanej inwestycji lub działania na

<sup>17</sup> Zob. także: R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa–Łódź 2019, LEX.

<sup>18</sup> Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2020, LEX; o pozwoleniach wodnoprawnych zob. także A. Sznajder, *Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zarządzania zasobami wodnymi*, *Legalis* 2020; E. Zębek, *Water-law permission as an administrative and legal instrument for the management and protection of water resources*, „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locom” 2020, no. 19 (2), s. 119–130, <https://doi.org/10.31648/aspal.4866>.



możliwość osiągnięcia celów środowiskowych. Ocena ta mieści się w szerokim nurcie koncepcji oceny oddziaływania na środowisko różnych przedsięwzięć podejmowanych przez człowieka<sup>19</sup>. Zatem ocena wodnoprawna to analiza wpływu planowanej inwestycji lub działania na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych dla wód oraz obszarów chronionych. Jej celem jest dokonanie oceny spełniania celów środowiskowych analogicznie jak w planie gospodarowania wodami, ale w trybie indywidualnego postępowania administracyjnego. Obowiązek uzyskania oceny poprzedza wystąpienie z wnioskiem o wydanie pozwolenia wodnoprawnego<sup>20</sup>. Zgodnie bowiem z art. 425 ust. 1 u.p.w. uzyskanie oceny wodnoprawnej jest wymagane dla inwestycji lub działań, mogących wpłynąć na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, w zakresie: 1) korzystania z usług wodnych; 2) długotrwałego obniżenia poziomu zwierciadła wody podziemnej; 3) piętrenia wody podziemnej; 4) rekultywacji wód powierzchniowych lub wód podziemnych; 5) wprowadzania do śródlądowych wód powierzchniowych substancji hamujących rozwój glonów; 6) wykonania urządzeń wodnych; 7) regulacji wód, zabudowy potoków górskich oraz kształtowania nowych koryt cieków naturalnych; 8) zmiany ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód, mającej wpływ na warunki przepływu wód; 9) robót i obiektów budowlanych, mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej; 10) działań podejmowanych w ramach utrzymywania wód. Z art. 425 u.p.w. wynika, że ocena wodnoprawna odnosi się m.in. do takich działań, jak: korzystanie z usług wodnych, wprowadzanie do śródlądowych wód powierzchniowych substancji hamujących rozwój glonów, wykonanie urządzeń wodnych, regulacja wód, zabudowa potoków górskich oraz kształtowanie nowych koryt cieków naturalnych, zmiana ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód, mająca wpływ na warunki przepływu wód, roboty i obiekty budowlane, wpływające na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej<sup>21</sup>. Zatem wymóg uzyskania oceny wodnoprawnej dotyczy przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko wodne poprzez dużą ingerencję w ukształtowanie samych zbiorników wodnych, stan jakościowy ich wód (też w celu poprawy takiego stanu – rekultywacja wód) czy intensywnego użytkowania wód związanego z działalnością gospodarczą, szczególnie dotyczy to usług wodnych.

Szczegółowy wykaz inwestycji i działań wymagających uzyskania oceny wodnoprawnej zawarty jest w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie rodzajów inwestycji i działań, które wymagają uzyskania oceny wodnoprawnej<sup>22</sup>. Przywołane rozpo-

<sup>19</sup> J. Rotko, *Ocena wodnoprawna w świetle...*, s. 3.

<sup>20</sup> P. Ćwiek, *Ocena wodnoprawna – nowe obowiązki inwestora*, LEX/el. 2017; J. Rotko, *Ocena wodnoprawna w świetle...*, s. 4; P. Korzeniowski, *Zgoda wodnoprawna*, Warszawa 2021, LEX; D. Pikor, *Pozwolenie wodnoprawne – procedura uzyskania*, LEX/el. 2019.

<sup>21</sup> J. Rotko, *Ocena wodnoprawna w świetle...*, s. 4.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 1752.

rządzenie określa rodzaje zamierzeń, które ze względu na swój charakter i skalę prac mogą wpływać na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych określonych dla wód powierzchniowych i podziemnych oraz obszarów chronionych i tym samym wymagają uzyskania oceny wodnoprawnej<sup>23</sup>. W wymienionym rozporządzeniu inwestycje i działania, mogące wpłynąć na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, zostały podzielone na kilka grup. Pierwsza grupa dotyczy korzystania z usług wodnych, gdzie ustawodawca wskazuje wartości graniczne, określające wymóg uzyskania tejsze oceny. Wskazanymi parametrami w odniesieniu do wód powierzchniowych jest ich pobór w ilości co najmniej 2,5 mln m<sup>3</sup> na rok. W ten sposób ustawodawca ustalił wartość graniczną ilości pobieranej wody, wskazując na ich pobieranie na dużą skalę, np. przez zakłady przemysłowe. Następny rodzaj działalności obejmuje długotrwałe obniżenie poziomu zwierciadła wody podziemnej, która musi wynikać z odwodnienia zakładu górniczego. Odwodnienie może bowiem wpływać na gospodarkę wodną w sąsiedztwie kopalni i może powodować osiadanie terenu, prowadzące do tworzenia się obszarów podtopionych, osuszenia górotworu, zmiany składowych bilansu wodnego czy zmiany składu chemicznego wód podziemnych<sup>24</sup>. Zatem w tym przypadku mamy do czynienia ze zmianą stosunków wodnych oraz możliwością pogorszenia jakości wody. Kolejna grupa przedsięwzięć jest związana z rekultywacją wód powierzchniowych dokonywanej w celu poprawy stanu jednolitych części wód w sposób przywracający pierwotne cechy hydrobiologiczne, gospodarcze lub rekreacyjne tych wód. Jest to przykład działań, które pozytywnie wpływają na cele środowiskowe wód poprzez poprawę ich jakości i zwiększenie możliwości użytkowania ich z różnym przeznaczeniem, np. turystyczno-rekreacyjnym. Działaniem związanym z ochroną śródlądowych wód powierzchniowych jest wprowadzanie substancji hamujących rozwój glonów, szczególnie istotne w okresie letnim przy zakwitach sinic, świadczących o wysoko zaawansowanym procesie eutrofizacji wód. Wprowadzając takie substancje do zbiorników wodnych, ograniczamy namnażanie sinic i dalsze skutki ich zanieczyszczenia, np. deficyty tlenu przy dnie zbiornika, śnięcia ryb, zarastanie.

Kolejna grupa działań wymieniona w rozporządzeniu z 2019 r. dotyczy wykonania urządzeń wodnych, gdzie ustawodawca wskazał rodzaje takich urządzeń, tj. a) budowle przeciwpowodziowe, obejmujące kierownice w ujściach rzek do morza, sztuczne zbiorniki przeciwpowodziowe, budowle regulacyjne, falochrony lub stopnie wodne; b) kanały; c) budowle piętrzące o wysokości piętrzenia nie mniejszej niż 0,3 m usytuowane na ciekach naturalnych, dla których celem środowiskowym jest zapewnienie ciągłości morfologicznej, lub obszarach objętych formami ochrony przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody uregulowanych przepisami ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.<sup>25</sup>, a także przeznaczonych

<sup>23</sup> P. Ćwiek, *Ocena wodnoprawna...*

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1098.

do ochrony siedlisk lub gatunków, dla których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie, jeżeli piętrzenie dotyczy cieków naturalnych, na których nie istnieją budowle piętrzące, lub o wysokości piętrzenia nie mniejszej niż 1 m; d) urządzenia do przerzutów wód lub sztucznego zasilania wód podziemnych w celu zwiększenia zasobów wodnych innych cieków naturalnych, kanałów, jezior oraz innych zbiorników wodnych; e) mury oporowe, bulwary, nabrzeża, jeżeli ich długość wynosi co najmniej 500 m. Oceny wodnoprawnej wymaga również regulacja wód, zabudowa potoków górskich oraz kształtowanie nowych koryt cieków na długości nie mniejszej niż 1000 m cieków lub koryta cieków. Zatem ta grupa przedsięwzięć dotyczy wykonywania urządzeń wodnych, wchodzących w skład infrastruktury brzegowej zbiorników wodnych, zapobiegających skutkom powodzi, rezerwuarów wody, regulujących koryta rzek, wykorzystywanych np. do celów energetycznych. Ustawodawca, wskazując wartości graniczne, np. dotyczące parametrów samych urządzeń wodnych czy ich działania (wysokość piętrzenia), wskazał na dużą skalę ich oddziaływania na środowisko wodne.

Kolejny zakres działalności wymieniony w analizowanym rozporządzeniu o przedsięwzięciach wymagających uzyskania oceny wodnoprawnej dotyczy zmiany ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód, mającej wpływ na warunki przepływu wód. Zmiana ta musi być przeprowadzona na powierzchni o co najmniej 1000 m<sup>2</sup> i polegać na: a) podwyższeniu terenu na gruntach przylegających do wód co najmniej o 1 m albo b) obniżeniu terenu na gruntach przylegających do wód co najmniej o 2 m z wyjątkiem działań wykonywanych na podstawie decyzji w sprawach rekultywacji i zagospodarowania, o której mowa w art. 22 ust. 1<sup>26</sup> ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>27</sup>, w przypadku gdy rekultywacja ma na celu przywrócenie ukształtowania rzeźby terenu istniejącego przed wystąpieniem degradacji gruntów. Zatem działania te z jednej strony są związane z ukształtowaniem terenu i gruntów rolnych, co może mieć negatywny wpływ na cele środowiskowe wód, a z drugiej strony z rekultywacją gruntów, co z kolei może pozytywnie wpłynąć na jakość wód przylegających do tych gruntów zbiorników wodnych. Kolejną grupą są działania w zakresie robót i obiektów budowlanych, mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, jednakże pod warunkiem, że dotyczą one nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m<sup>2</sup> i działania te mają wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej przez wyłączenie z powierzchni biologicznie czynnej więcej niż 70% powierzchni nieruchomości położonej na obszarze nieujętych w system kanalizacji otwartej lub zamkniętej, zlokalizowanym

<sup>26</sup> Zgodnie z art. 22 ust. 1 Decyzje w sprawach rekultywacji i zagospodarowania określają: 1) stopień ograniczenia lub utraty wartości użytkowej gruntów, ustalony na podstawie opinii; 2) osobę obowiązującą do rekultywacji gruntów; 3) kierunek i termin wykonania rekultywacji gruntów; 4) uznanie rekultywacji gruntów za zakończoną.

<sup>27</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 471.

na obszarach zasilania w strefie ochronnej ujęcia wód powierzchniowych lub wód podziemnych przeznaczonego do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi. Ta grupa działań jest ściśle związana z procesem magazynowania wody w środowisku oraz szczególną ochroną obszarów ujęć wody pitnej. Należy tutaj zaznaczyć, iż są to strategiczne zasoby wodne i objęcie ich szczególną ochroną jest w pełni uzasadnione. Ostatnia grupa jest związana z działaniami w zakresie usuwania namulów i rumoszu w ramach udrażniania śródlądowych wód powierzchniowych na długości nie mniejszej niż 1000 m lub na powierzchni nie mniejszej niż 10 000 m<sup>2</sup> uregulowanych w art. 227 ust. 3 u.p.w. Zgodnie bowiem z przywołanym przepisem utrzymywanie publicznych śródlądowych wód powierzchniowych polega także na zachowaniu stanu dna lub brzegów oraz na remoncie lub konserwacji istniejących budowli regulacyjnych. Utrzymywanie wód jest realizowane m.in. poprzez udrażnianie śródlądowych wód powierzchniowych przez usuwanie zatorów utrudniających swobodny przepływ wód oraz usuwanie namulów i rumoszu (art. 227 ust. 3 pkt 6 u.p.w.). Działania te zatem mają na celu poprawę warunków użytkowania ze zbiorników wodnych do np. do celów żeglugi, spławu.

Postępowanie w sprawie wydania zgód wodnoprawnych, w tym oceny wodnoprawnej, jest szczególnym postępowaniem administracyjnym w zakresie prawa ochrony środowiska. Generalnie postępowania te charakteryzują się stosunkowo dużą ilością przepisów szczególnych w porównaniu z rozwiązaniami prawnymi przyjętymi w Kodeksie postępowania administracyjnego<sup>28</sup>, za czym przemawia szczególnie przedmiot ochrony prawa ochrony środowiska – w tym przypadku ekosystemów wodnych<sup>29</sup>. Ocena wodnoprawna wydawana jest w drodze decyzji na wniosek podmiotu planującego realizację inwestycji lub działania, które tej oceny wymaga (art. 426 u.p.w.). Przedmiotowy wniosek powinien zawierać: 1) charakterystykę planowanych inwestycji lub działań wraz z podstawowymi danymi technicznymi i opisem planowanej technologii robót; 2) mapę sytuacyjno-wysokościową pobraną z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego lub inną mapę, opatrzoną przez organ prowadzący ten zasób odpowiednią klauzulą urzędową, albo kopie tych map, potwierdzone przez wnioskodawcę za ich zgodność z oryginałami z naniesionym schematem planowanych obiektów lub robót; a także 3) opis wpływu planowanych inwestycji lub działań na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych (art. 427 u.p.w.). Należy tutaj zaznaczyć, iż w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na

<sup>28</sup> Zob. W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska i jego przemiany*, [w:] *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, LEX 2011; K. Sobieraj, *Ocena skutków regulacji projektu nowelizacji ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2020, nr 3 (67), s. 231–240, <https://doi.org/10.31268/ZPBAS.2020.64>.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 735.

środowisko, uregulowanych w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z 2008 r., ocena wodnoprawna może zostać zastąpiona decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 428 u.p.w.)<sup>30</sup>. Oceny wodnoprawne są zatem interesującą instytucją prawa wodnego i w istocie pełnią taką samą rolę, jak ocena oddziaływania na środowisko. Podyktowane jest to faktem, że określone działania oddziałują na wody i środowisko wodne, a ponieważ wody są elementem środowiska, to wymagane jest dokonanie oceny wpływu tych przedsięwzięć na środowisko. W konsekwencji konstrukcja jurystyczna oceny wodnoprawnej jest podobna do konstrukcji oceny oddziaływania na środowisko<sup>31</sup>. Oznacza to analizę wpływu planowanej inwestycji lub działania na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, rozumianych – jak już uprzednio wspomniano – jako osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód podziemnych, w tym dobrego stanu ilościowego wód podziemnych i dobrego stanu chemicznego wód podziemnych, dobrego stanu wód powierzchniowych, w tym co najmniej dobrego stanu ekologicznego lub przynajmniej dobrego potencjału ekologicznego oraz dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych, lub norm i celów wynikających z przepisów, na podstawie których zostały utworzone obszary chronione, a także zapobieganie ich pogorszeniu, w szczególności w odniesieniu do ekosystemów wodnych i innych ekosystemów zależnych od wód. Zatem rolą organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach jest ustalenie, czy planowana inwestycja lub działanie wpłynie korzystnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych<sup>32</sup>. Należy tutaj zaznaczyć, iż w przypadku gdy dla planowanego przedsięwzięcia organ właściwy do wydania oceny wodnoprawnej stwierdzi konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko ze względu na możliwy negatywny wpływ tego przedsięwzięcia na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, przed jej wydaniem muszą być przeprowadzone konsultacje społeczne na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie z 2008 r. Jednakże konsultacje te będą przeprowadzane wyłącznie w przypadku przedsięwzięć I grupy, czyli mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a nie wszystkich wymagających oceny wodnoprawnej<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Zob. więcej: A. Ogonowska, *Procedura przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Komentarz praktyczny*, LEX/el. 2019; G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011; W. Radecki W., *Ocena oddziaływania na środowisko*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza — rozwój — perspektywy*, Warszawa 2010; E. Zębek, *Instrumenty administracyjno-prawne i ekonomiczne w ochronie środowiska*, Olsztyn 2017.

<sup>31</sup> B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2018, LEX.

<sup>32</sup> P. Ćwiek, *Ocena wodnoprawna...*

<sup>33</sup> K. Gruszecki, *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2020; T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udo-*

W postępowaniu o wydanie oceny wodnoprawnej dokonuje się analizy wpływu planowanej inwestycji lub działania na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych (art. 429 u.p.w.). Na podstawie tej analizy podejmowana jest decyzja ws. wydania oceny wodnoprawnej. W procedurze tej wyróżniono kilka wariantów. Pierwszy dotyczy sytuacji, gdy planowana inwestycja lub działanie wpływa korzystnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, wtedy procedura zakończona jest wydaniem oceny wodnoprawnej (art. 430 u.p.w.). Drugi wariant następuje gdy planowana inwestycja lub działanie nie wpływa na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych – organ właściwy w sprawach ocen wodnoprawnych również wydaje ocenę wodnoprawną (art. 431 u.p.w.).

Zgodnie z art. 432 u.p.w. w przypadku, gdy planowana inwestycja lub działanie wpływa negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, organ właściwy w sprawach ocen wodnoprawnych nakłada, w drodze postanowienia, obowiązek przedłożenia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4. Należy tutaj zaznaczyć, iż warunki te muszą być spełnione łącznie. Dotyczy to: 1) konieczności podejmowania wszelkich działań, w celu łagodzenia skutków negatywnych oddziaływań na stan jednolitych części wód; 2) faktu, iż działania te są uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, a pozytywne efekty związane z ochroną zdrowia, utrzymaniem bezpieczeństwa oraz zrównoważonym rozwojem przeważają nad korzyściami dla społeczeństwa i środowiska związanymi z osiągnięciem celów środowiskowych, utraconymi w następstwie tych zmian i działań; 3) zakładanych korzyści wynikających z ww. zmian i działań, które nie mogą zostać osiągnięte przy zastosowaniu innych działań, znacząco korzystniejszych z punktu widzenia interesów środowiska, ze względu na negatywne uwarunkowania wykonalności technicznej lub nieproporcjonalnie wysokie koszty.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, iż nie jest wymagane spełnienie warunku wymienionego w art. 68 pkt 2 u.p.w., a mianowicie, aby w momencie wydawania decyzji przyczyna danej zmiany lub działania była ujęta w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza – wystarczy, że zostanie uwzględniona w najbliższej aktualizacji planu. Jest to zgodne z interpretacją przedstawioną w opracowaniu *Wspólna strategia wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej (2000/60/WE). Wytyczne nr 20. Wytyczne dotyczące wyłączeń z realizacji celów środowiskowych*<sup>34</sup>. Zgodnie z tymi wytycznymi ryzyko pogorszenia się stanu na-

---

*stepnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Legalis 2020; A. Siwkowska, *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, Legalis 2020.

<sup>34</sup> Komisja Europejska, *Wspólna Strategia Wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej (2000/60/We), Wytyczne Nr 20 Wytyczne Dotyczące Wyłączeń z Realizacji Celów Środowiskowych*, Luksemburg 2009; zobacz także: P. Cwiek, *Przyznawanie odstępstw w procedurze wydawania oceny wodnoprawnej a regulacje dyrektywy wodnej*, [w:] A. Cybulska i in. (red.), *Nowe prawo wodne*, Warszawa 2017.

leży ocenić w chwili rozważania nowej zmiany lub modyfikacji, co oznacza, że ocena ryzyka powinna być oparta na najdokładniejszych dostępnych informacjach dotyczących stanu tych części wód, na które może wpłynąć planowane przedsięwzięcie. Takie informacje powinny obejmować najnowsze dane zawarte w programach monitorowania oraz uzyskane z każdej oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzonej dla przedsięwzięcia. Ponadto należy stosować się do wymogu, aby przyczyny tych zmian lub modyfikacji były szczegółowo określone i wyjaśnione w planie gospodarowania wodami w dorzeczu, a cele podlegały ocenie co 6 lat. Jest to obowiązek sprawozdawczy i to nie oznacza, że państwa członkowskie muszą czekać na ogłoszenie planu gospodarowania wodami w dorzeczu, zanim zezwolą na realizację nowej zmiany fizycznej lub nowej formy zrównoważonej działalności gospodarczej. Zatem ww. warunki zawarte w art. 68 u.p.w. powinny być oceniane przed zezwoleniem na realizację danej inwestycji czy działania, a warunek opisanego w PGW ma zostać spełniony przez odpowiednie władze państwa członkowskiego przy najbliższej jego aktualizacji<sup>35</sup>. W przypadku spełnienia warunków określonych w art. 68 pkt 1, 3 i 4 u.p.w. wydawana jest ocena wodnoprawna. Natomiast w sytuacji, gdy analiza nie potwierdzi spełnienia tych warunków, organ właściwy w sprawach ocen wodnoprawnych odmawia w drodze decyzji wydania oceny wodnoprawnej (art. 434 u.p.w.).

Reasumując analizę procedury oceny wodnoprawnej, należy zatem stwierdzić, że jeżeli planowana inwestycja wpływa korzystnie lub nie wpływa na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych wydaje się ocenę wodnoprawną. Natomiast w przypadku negatywnego oddziaływania zostaje nałożony obowiązek przedłożenia dokumentów potwierdzających, że podejmowane są wszelkie działania łagodzące skutki takich oddziaływań na stan jednolitych części wód. Przyczyny tych zmian i działań muszą być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, a także faktem, iż pozytywne efekty związane z ochroną zdrowia, utrzymaniem bezpieczeństwa oraz zrównoważonym rozwojem przeważają nad korzyściami dla społeczeństwa i środowiska związanymi z osiągnięciem celów środowiskowych, utraconymi w następstwie tych zmian i działań. Zgodnie z art. 397 ust. 3 u.p.w. organem właściwym w sprawie zgód wodnoprawnych jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich jako jeden z organów wchodzących w skład struktury Wód Polskich<sup>36</sup>.

Po wydaniu oceny wodnoprawnej organ właściwy w sprawach ocen wodnoprawnych, aby potwierdzić zgodność inwestycji lub działań z celami środowiskowymi, sporządza deklarację zgodności (art. 439 u.p.w.). Deklarację tę należy

<sup>35</sup> M. Pchałek (red.), *Gospodarowanie wodami. Kluczowe wyzwania w ramach nowego cyklu planistycznego*, Warszawa 2020, LEX.

<sup>36</sup> Zob. więcej: B. Rakoczy, B. Wierzbowski, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2018, LEX; B. Rakoczy, *Prawo wodne...*, Rozdział 6. *Zgoda wodnoprawna*; P. Ćwiek, A. Cybułska, L. Osuch-Chacińska, E. Piętowska, M. Stachowska, M. Wyszogrodzki, *Nowe Prawo wodne. Omówienie. Pytania i odpowiedzi. Tekst ustawy*, Warszawa 2017.

sporządzić zgodnie ze wzorem określonym w załączniku II do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2015/207<sup>37</sup>. W przypadku projektów, których całkowite koszty kwalifikowalne przekraczają kwoty wskazane w art. 100 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>38</sup>, w celu potwierdzenia zgodności inwestycji lub działań z celami środowiskowymi, dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wód Polskich sporządza dokument potwierdzający zgodność z tymi celami środowiskowymi. Jednakże w przypadku gdy tego typu projekt obejmuje obszar działania więcej niż jednego Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wód Polskich, dokument taki sporządzany jest oddzielnie dla każdego obszaru działania, na którym planowana jest realizacja projektu. Dokument ten sporządza się na wniosek podmiotu planującego realizację danego projektu i także zgodnie ze wzorem określonym w załączniku II do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2015/207 (art. 440a u.p.w.). Należy jednak zaznaczyć, iż taka deklaracja nie ma znaczenia dla dalszego postępowania wodnoprawnego, gdyż tylko powiela rozstrzygnięcie, będące zasadniczym elementem już podjętej decyzji. Jej celem jest ułatwienie inwestorom uzyskiwanie wsparcia finansowego ze środków budżetu Unii Europejskiej<sup>39</sup>.

## Podsumowanie

Na podstawie analizy przepisów unijnych i krajowych można stwierdzić, iż ocena wodnoprawna jest instrumentem administracyjnoprawnym łączącym system ocen oddziaływania [OOŚ] na środowisko z systemem zgód wodnoprawnym, co ma podłoże w prawie europejskim w dyrektywie ocenowej i ramowej

<sup>37</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji UE nr 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdania z postępów, formatu dokumentu służącego przekazywaniu informacji na temat dużych projektów, wzorów wspólnego planu działania, sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, deklaracji zarządczej, strategii audytu, opinii audytowej i rocznego sprawozdania z kontroli oraz metodyki przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, a także zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz.Urz. UE L 38 z 13.02.2015, s. 1.

<sup>38</sup> Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320–469.

<sup>39</sup> J. Rotko, *Ocena wodnoprawna w świetle...*, s. 8; INFOR, *Nowe Prawo wodne. Przewodnik po zmianach przepisów*, Warszawa 2017, s. 326.



dyrektywie wodnej. W pierwszym przypadku OOS jest wymagane przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć tzw. I grupy, czyli mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz w innych przypadkach uregulowanych przepisami u.o.i.ś., natomiast ocena wodnoprawna poprzedza wydanie pozwolenia wodnoprawnego. Elementem łączącym jest także możliwość zastąpienia oceny wodnoprawnej decyzją środowiskową w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco wpływać na środowisko w postaci oceny oddziaływania na środowisko, która stanowi nieodłączną część procedury i poprzedza wydanie tej decyzji. Zatem porównując te systemy, ocena wodnoprawna jest rodzajem oceny oddziaływania na środowisko wodne. Ma to szczególne znaczenie w przypadku inwestycji czy przedsięwzięć, które mogą wpłynąć na cele środowiskowe wód. Do grupy takich działań należą nie tylko inwestycje, które bezpośrednio zanieczyszczają i powodują degradację ekosystemów wodnych, ale także te, które powodują zmianę ich ukształtowania, np. regulacja rzek – często stosowana w celu wykorzystania wód do celów energetycznych. W przypadku takich przedsięwzięć wznoszone są budowle piętrzące wody, np. tamy, jazy, które zmieniają bieg rzek, powstają namuliska i zmieniają się warunki ekologiczne. Istotnym faktem jest, że wśród przedsięwzięć wymagających uzyskania oceny wodnoprawnej są także działania zmierzające do poprawy jakości wód, np. rekultywacja wód czy wprowadzanie do zbiorników wodnych substancji hamujących rozwój glonów, które niewątpliwie wpływają pozytywnie na cele środowiskowe wód. Zatem widoczna jest tutaj duża przezorność ustawodawcy, który wydaje się dostrzegać wszelkie działania mogące w znaczny sposób ingerować w środowisko wodne, w negatywnym i pozytywnym ujęciu tego znaczenia. W procedurze oceny wodnoprawnej dostrzegalna jest wariantowość, która może być potwierdzeniem poprzedniego stwierdzenia. Ocena wodnoprawna wydawana jest bowiem w przypadku, gdy planowana inwestycja wpływa korzystnie lub nie wpływa na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych. Natomiast w wypadku negatywnego oddziaływania zostaje nałożony obowiązek przedłożenia dokumentów potwierdzających, że podejmowane są wszelkie działania łagodzące skutki takich oddziaływań na stan jednolitych części wód. Można to uznać za rodzaj środka zabezpieczającego i gwarantującego podjęcia wszelkich działań zapobiegających temu oddziaływaniu na środowisko wodne. W ten sposób ustawodawca wzmocnił ochronę wód poprzez nałożenie obowiązku spełnienia dodatkowych warunków przy inwestycjach na dużą skalę i nie tylko negatywnie oddziałujących na środowisko wodne.

## Wykaz literatury

- Boeuf B., Fritsch O., Martin-Ortega J., *Undermining European environmental policy goals? The EU water framework directive and the politics of exemptions*, „Water” 2016, no. 8, <https://doi.org/10.3390/w8090388>.

- Boscheck R., *The EU Water Framework Directive: meeting the global call for regulatory guidance?*, „Intereconomics Review of European Economic Policy” 2006, no. 41, <https://doi.org/10.1007/s10272-006-0196-1>.
- Budzisz R., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E. (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa–Łódź 2019, LEX.
- Ciechanowicz-McLean J., *The impact of the Water Framework Directive on the ecological security of the Baltic Sea*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 32.
- Ćwiek P., *Ocena wodnoprawna – nowe obowiązki inwestora*, LEX/el. 2017.
- Ćwiek P., *Przyznawanie odstępstw w procedurze wydawania oceny wodnoprawnej a regulacje dyrektywy wodnej*, [w:] A. Cybulska i in. (red.), *Nowe prawo wodne*, Warszawa 2017.
- Ćwiek P., Cybulska A., Osuch-Chacińska L., Piętowska E., Stachowska M., Wyszogrodzki M., *Nowe Prawo wodne. Omówienie. Pytania i odpowiedzi. Tekst ustawy*, Warszawa 2017.
- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2020, LEX.
- Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Legalis 2020.
- Gruszecki K., *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2020.
- Hurej Z., *Zasada kompetencji przyznanych w prawie wspólnotowym a suwerenność państw członkowskich*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2008, nr 77.
- INFOR, *Nowe Prawo wodne. Przewodnik po zmianach przepisów*, Warszawa 2017.
- Komisja Europejska, *Wspólna Strategia Wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej (2000/60/We), Wytyczne Nr 20 Wytyczne Dotyczące Wylączeń z Realizacji Celów Środowiskowych*, Luksemburg 2009.
- Korzeniowski P., *Zgoda wodnoprawna*, Warszawa 2021, LEX.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000.
- Niedźwiedź M., *Europeizacja prawa administracyjnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3: *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Ogonowska A., *Procedura przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Komentarz praktyczny*, LEX/el. 2019.

- Okrański K., *Wybrane uwarunkowania oceny oddziaływania na stan wód*, „Przegląd Przyrodniczy” 2017, t. 28, nr 4.
- Pchałek M. (red.), *Gospodarowanie wodami. Kluczowe wyzwania w ramach nowego cyklu planistycznego*, Warszawa 2020, LEX.
- Pikor D., *Pozwolenie wodnoprawne – procedura uzyskania*, LEX/el. 2019.
- Radecki W., *Ocena oddziaływania na środowisko*, [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*, Warszawa 2010.
- Radecki W., *Prawo ochrony środowiska i jego przemiany*, [w:] *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, LEX 2011.
- Rahaman M.M., Varis O., Kajander T., *EU Water Framework Directive vs. Integrated Water Resources Management: The Seven Mismatches*, „Water Resources Development” 2004, no. 20 (4).
- Rakoczy B., *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2018, LEX.
- Rakoczy B., Wierzbowski B., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2018, LEX.
- Rotko J., *Ocena wodnoprawna w świetle przepisów ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne*, „Business Law Journal” 2019, t. 72, nr 10 (856), <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2019.10.1>.
- Rotko J., *Ramowa dyrektywa wodna – analiza prawna*, Poznań 2013.
- Siwkowska A., *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, Legalis 2020.
- Sobieraj K., *Ocena skutków regulacji projektu nowelizacji ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2020, nr 3 (67), <https://doi.org/10.31268/ZPBAS.2020.64>.
- Staniszewska L., Szewczyk M., Zimmermann J. (red.), *Myśl Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, Warszawa 2020, LEX.
- Stoa R., *Subsidiarity in Principle: Decentralization of Water Resources Management*, „Utrecht Law Review” 2014, no. 10 (2).
- Sznajder A., *Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zarządzania zasobami wodnymi*, Legalis 2020.
- Szuwalski P., *Prawo wodne. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2019.
- Zębek E., *Instrumenty administracyjno-prawne i ekonomiczne w ochronie środowiska*, Olsztyn 2017.
- Zębek E., *Legal protection of waters in the context of human rights*, „Themis Polska Nova” 2018, no. 1 (13).
- Zębek E., *Międzynarodowe i krajowe podstawy prawne i bioindykatory (glony) oceny stanu jakości wód powierzchniowych*, [w:] E. Zębek, M. Hejbudzki (red.), *Odpowiedzialność za środowisko w ujęciu normatywnym*, Olsztyn 2017.
- Zębek E., *Water-law permission as an administrative and legal instrument for the management and protection of water resources*, „Acta Scientiarum Po-

lonorum Administratio Locorum” 2020, no. 19 (2), <https://doi.org/10.31648/aspal.4866>.

Zębek E., Napiórkowska-Krzebietke A., *Rozwój przepisów prawnych w zakresie bioindykacji środowiskowej a stan jakości wód jeziorowych*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2019, nr 43, <https://doi.org/10.31648/sp.4616>.

## **Legal-water assessment as a new legal and administrative instrument of surface water protection**

### **Abstract**

The primary objective of the water protection in the Water Framework Directive No. 2000/60/EC is to maintain and improve the water environment by achieving good water status. These provisions have been implemented into Polish legislation in the Water Law Act of 2017. These goals are achieved by the use of appropriate legal instruments as a system of water-law approvals, including a permit, notification and legal-water assessment. The subject of the analysis is water-legal assessments as a new legal and administrative instrument of water protection. The aim is to determine the legal nature of water-law assessments and to indicate their role in the protection of surface waters. Obtaining this assessment is required for investments that may affect the possibility of achieving environmental goals. If the planned investment has a positive or no impact on the possibility of achieving the environmental goals, it seems that the legal-water assessment is made. In the case of a negative impact, the obligation to submit documents confirming that all measures are taken to mitigate the negative effects of the impact on the state of water bodies are imposed. In this way, the legislator strengthened the protection of waters by imposing the obligation to meet additional conditions for large-scale investments that have a negative impact on the water environment.

**Keywords:** water law, water-legal assessment, environmental goals, protection of surface waters.