

UNIWERSYTET GDAŃSKI
WYDZIAŁ PRAWA i ADMINISTRACJI

Mgr Joanna Kopczyńska

Prawne instrumenty realizacji dyrektyw UE dotyczących
ograniczenia uwalniania się do środowiska wodnego
biogenów

Praca doktorska pod kierunkiem
prof. dr hab. Andrzej Powałowskiego oraz
prof. dr hab. Marka Jerzego Gromca

Spis treści

Wstęp.....	4
Rozdział I. Stan środowiska wodnego w Polsce.....	9
1.1 Wprowadzenie.....	9
1.2 Zanieczyszczenia wód	10
1.3 Stan wód śródlądowych oraz morskich.....	19
1.4 Wpływ gospodarki komunalnej.....	44
1.5 Wpływ rolnictwa	53
1.6 Podsumowanie.....	59
2 Instrumenty prawne Unii Europejskiej dotyczące ograniczania uwalniania się do środowiska wodnego biogenów, w tym zobowiązania traktatowe.....	62
2.1 Wprowadzenie.....	62
2.2 Dyrektywa 91/271/EWG (gospodarka ściekowa).....	64
2.3 Dyrektywa 91/676/EWG (azotanowa).....	78
2.4 Zobowiązania traktatowe.....	85
2.5 Podsumowanie.....	93
3 Instrumenty prawne służące harmonizacji prawa UE	95
3.1 Wprowadzenie.....	95
3.2. Harmonizacja prawa krajowego z przepisami prawa unijnego	97
3.3 Rola, znaczenie i typologia instrumentów prawnych i administracyjnych.....	117
3.4 Cele stosowania instrumentów.....	130
3.5 Podsumowanie.....	135
4 Badanie instrumentów prawnych zastosowanych w Polsce celem wdrażania postanowień prawa unijnego w odniesieniu do ograniczenia uwalniania się do środowiska wodnego biogenów	137
4.1 Wprowadzenie.....	137
4.2 Instrumenty programowo-planistyczne	140
4.3 Instrumenty prawnoadministracyjne.....	183
4.4 Instrumenty ekonomiczne	210
4.5 Podsumowanie.....	241

5	Kontrola realizacji postanowień dyrektyw unijnych.....	246
5.1	Wprowadzenie.....	246
5.2	Kontrole prowadzone przez organy kontroli państwowej	247
5.3	Kontrola realizacji postanowień dyrektyw unijnych.....	270
5.4	Inne kontrole	287
5.5	Podsumowanie.....	293
6	Ocena skuteczności zastosowanych instrumentów prawnych.....	296
6.1	Wprowadzenie.....	296
6.2	Ocena realizacji celu w ujęciu faktycznym.....	300
6.3	Ocena realizacji celu w ujęciu podmiotowym.....	313
6.4	Podsumowanie.....	322
	Zakończenie	327
	Bibliografia	333
1.1	Wykaz literatury	333
1.2	Orzecznictwo	351
1.3	Wykaz aktów prawnych	355
1.4	Informacje o kontrolach NIK	374

Wstęp

Ochrona środowiska stanowi konstytucyjny obowiązek władz publicznych, na których spoczywa ciężar zapewnienia właściwych warunków rozwoju, poprzez prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu oraz przyszłym pokoleniom. Działania państwa w tym obszarze winny być prowadzone w taki sposób, aby zapobiegać negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, wspierać działania podejmowane przez obywateli na rzecz ochrony i poprawy środowiska. Woda jest jedną z najpospolitszych substancji występujących w przyrodzie, stanowi ona kluczowy element w egzystencji wszystkich organizmów. Zarówno jakość wód, jak i ich dostępność (w odniesieniu do wód słodkich), stanowi obecnie i będzie stanowiła jedno z najważniejszych wyzwań o charakterze globalnym. Prowadzenie polityki państwa, mającej na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniami, stanowi tym samym realizację konstytucyjnego nakazu ochrony środowiska.

Celem niniejszej dysertacji jest badanie przyjętych, przez krajowego legislatora, instrumentów prawnych, pod kątem ich skuteczności w realizacji celu związanego z ograniczeniem przedostawania się do środowiska wodnego biogenów, w tym w szczególności wdrożenia dyspozycji norm zawartych w Dyrektywie Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego¹ oraz Dyrektywie Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych². Praca ma celu kompleksowe badanie zarówno kwestii prawnych jak i empirycznych (mierzalnych) rezultatów stosowania przepisów, wraz ze sformułowaniem wniosków zaadresowanych do krajowego legislatora.

Przyjęta, podczas pisania pracy, metodologia opierała się na metodzie stosowanej w pracach naukowych o charakterze socjologiczno-prawnym, zwłaszcza w zakresie badania

¹ (Dz. Urz. WE L 375 z 31.12.1991, str. 1, z późn. zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 68, Dz. Urz. UE L 284 z 31.10.2003, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 4, str. 447 oraz Dz. Urz. UE L 31 z 21.11.2008, str. 1, z późn. zm.) zwana dalej dyrektywą azotanową;

² (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991, str. 40, z późn. zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 26, Dz. Urz. WE L 67 z 07.03.1998, str. 29 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, str. 27, Dz. Urz. UE L 284 z 31.10.2003, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 4, str. 447, Dz. Urz. UE L 311 z 21.11.2008, str. 1, z późn. zm. oraz Dz. Urz. UE L 353 z 28.12.2013, str. 8) zwana dalej dyrektywą 91/271/EWG;

dokumentów tj. nie tylko obowiązujących aktów prawnych, ale także innych dokumentów mających znaczenie dla procesu tworzenia prawa jak i interpretacji jego zapisów. Było to przede wszystkim związane ze specyfiką analizowanych aktów, dla których źródło prawa stanowiła nie tylko Konstytucja RP, ale także akty prawa Unii Europejskiej, w tym przypadku określające cele jak i oczekiwane rezultaty. Ponadto, istotne było odwołanie się do metody obserwacyjnej jako rejestrującej określone fakty i związki pomiędzy nimi oraz w ograniczonym zakresie, do metod prawo-ekonomicznych, analizując efektywność kosztową wdrażania, a także niezamierzone skutki ekonomiczne.

Wybrany temat pracy wiązał się z koniecznością skupienia się na kilku obszarach badawczych, w tym także z obszaru nauk o środowisku. w konsekwencji, przedmiotem badań były następujące zagadnienia: charakterystyka regulowanego obszaru w ujęciu nauk o środowisku (sozologicznym); instrumenty prawne Unii Europejskiej w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniami pierwiastkami biogennymi; przebieg prac nad transpozycją przepisów oraz problemy krajowego legislatora związane ze określeniem zgodności przyjętych przepisów z postanowieniami dyrektyw (w odniesieniu do celów głównych oraz operacyjnych); wdrażanie krajowych instrumentów programowo-planistycznych, prawnoadministracyjnych, prawnofinansowych, zawartych w aktach prawnych transponujących dyrektywy z odniesieniem do innych aktów mających znaczenie dla skuteczności wdrażania; odniesienia się do danych dotyczących stężenia biogenów w wodach.

Przyjęta hipoteza badawcza zakładała, że wprowadzone (przez krajowego legislatora), regulacje, mogły zrealizować cele wyznaczone w dyrektywach, ze względu jednak na brak jednoczesnego zastosowania odpowiednich (rozumianych także jako uzupełniające się wzajemnie) instrumentów prawnych, ich realizacja była nieskuteczna. Dla potwierdzenia lub falsyfikacji hipotezy istotnym było także określenie: w jakim zakresie przyjęte środki prawne służyły skuteczności behawioralnej – rozumianej jako spełnienie normy prawnej w określonej sytuacji oraz postępowanie zgodnie z jej treścią oraz czy przyjęte środki prawne służyły skuteczności finistycznej – rozumianej jako zrealizowanie stanów rzeczy zamierzonych przez normodawcę i uznanych za cel regulacji prawnej. Ze względu na możliwość zobiektywizowanego zmierzenia efektów wprowadzonych

regulacji, dodatkową hipotezę stanowiło stwierdzenie, że pomimo słabości przyjętych rozwiązań, wprowadzone normy przyczyniły się do ograniczenia uwalniania się do środowiska wodnego biogenów. Odpowiedzią na to pytanie była analiza wyników monitoringu stanu jakości wód słodkich i morskich.

Temat skuteczności przyjętych przepisów prawa odnoszących się do jakości wód, biorąc pod uwagę liczbę opracowań literatury fachowej, nie jest postrzegany jako istotne zagadnienie, mimo problemów związanych z transpozycją i wdrożeniem unijnego dorobku prawnego w tym obszarze oraz toczących się, wobec Rzeczypospolitej Polskiej, postępowań o naruszenie prawa przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Każda dyrektywa zawiera termin transpozycji, do którego kraje UE muszą przesłać Komisji Europejskiej tekst krajowych środków wykonawczych, włączających przepisy dyrektywy do prawa krajowego. Zadaniem Komisji jest sprawdzenie, czy są one kompletne i służą realizacji celów wyznaczonych w dyrektywie. Poza kwestiami związanymi z transpozycją prawa, ustanowiono również mechanizmy kontroli skuteczności jego wdrażania przez instytucje wspólnotowe. Należy podkreślić, że sposób egzekwowania oraz normy sankcjonujące nie są konkretyzowane w przepisach wspólnotowych aktów prawa i należą do dyskrekcji Państwa członkowskiego – zatem badanie skuteczności zastosowanych instrumentów prawnych, których celem jest ograniczenie uwalniania się do środowiska wodnego biogenów, odnosi się głównie do przyjętych w prawie krajowym regulacji.

W krajowej literaturze tematu³, skuteczność jest rozpatrywana na trzech płaszczyznach: w ujęciu najszerszym jako relacja skutków funkcjonowania norm prawnych do celów, które założył prawodawca; jako skuteczność aktów stosowania prawa (zgodność z celami prawodawcy i celami decydenta), oraz jako skuteczność sposobu wykonania aktów stosowania prawa (ujęcie najwęższe, które uwzględnia się zarówno cele prawodawcy, jak i decydenta oraz podmiotu wykonującego dyspozycje prawne). Jednocześnie możliwym jest wyróżnienie celów pośredniego (behawioralny) oraz bezpośredniego (finistyczny), ten pierwszy dotyczy zachowania zgodnego z ustanowioną normą, drugi – stanu rzeczy, który

³ Por. Wróblewski J., Skuteczność prawa i problemy jej badania, „Studia Prawnicze”, nr 1-2, Warszawa 1980, s. 6–7;

zdaniem ustawodawcy winien być osiągnięty poprzez przestrzeganie ustanowionego przezeń prawa.

Niniejsza praca skupia się przede wszystkim na badaniu aspektu skuteczności sposobu wykonania aktów stosowania prawa, a także bada oba rodzaje skuteczności (behawioralną oraz finistyczną).

Skuteczne wdrażanie dyrektywy 91/271/EWG jak i azotanowej ma wpływ m.in. na osiągnięcie celów operacyjnych wskazanych w wielu aktach prawnych Unii Europejskiej, a także na zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej jako Państwa- Strony konwencji oraz umów międzynarodowych. Wobec powyższego, niniejsza praca odnosi się także do wzajemnej relacji celów głównych związanych z ograniczeniem przedostawania się biogenów, do innych dyrektyw mających znaczenie dla legislacji w obszarze gospodarki wodnej.

W pierwszym rozdziale pracy został omówiony aspekt sozologiczny: najistotniejsze zanieczyszczenia wód, podstawowe pojęcia odnoszące się do tematu dysertacji, zmiany w metodykach oraz klasyfikacji stosowanych w ocenie jakości wód, wpływ gospodarki komunalnej oraz rolnictwa na jakość wód. Ponadto, zostały zawarte odniesienia do historycznego aspektu, związanego z krajowymi regulacjami prawnymi odnoszącymi się do zanieczyszczeń wód oraz zobowiązań wynikających z bycia stroną międzynarodowych umów wielostronnych i konwencji.

Następny rozdział został w całości poświęcony obu dyrektywom – genezie powstania, powiązania z innymi aktami prawnymi Unii Europejskiej, ich celom głównym oraz operacyjnym, określeniem różnic odnośnie do zakresu stosowania (ze względu na sposób uwalniania się do środowiska wodnego biogenów) oraz pomiędzy adresatami norm; zobowiązaniom, wynikającym z Traktatu Akcesyjnego.

Trzecia część pracy dotyczy instrumentów prawnych usankcjonowanych w prawie pierwotnym Unii Europejskiej, w tym instrumentów harmonizacji prawa, zasad oraz metod transpozycji prawa unijnego, najważniejszych też z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Dodatkowo, zostały omówione krajowe środki transpozycji, uwarunkowania prawne – w tym konstytucyjne, mające wpływ na kształt transpozycji obu

dyrektyw; problemy związane z siatką pojęć; rola, typy, znaczenie oraz cele stosowania instrumentów prawnych w ochronie środowiska.

Czwarty rozdział pracy został poświęcony badaniu ustanowionych w krajowych przepisach prawa, instrumentów o charakterze programowo-planistycznym, prawoadministracyjnym oraz prawnofinansowym ze szczególnym odniesieniem do zmian w podejściu oraz interpretacji przepisów, mających wpływ na ocenę spełnienia celów głównych i operacyjnych. Jednocześnie badaniu podlega także: wpływ realizacji dyspozycji norm prawnych, zbliżających w tym obszarze legislację krajową do legislacji unijnej, na realizację celów wskazanych w innych dyrektywach; spójność przyjętych przepisów z innymi aktami prawa powszechnie obowiązującego, mającymi znaczenie dla osiągnięcia skuteczności zarówno behawioralnej jak i finistycznej.

W kolejnym rozdziale badaniu podlegają wyniki kontroli wdrażania obu dyrektyw, kontroli prowadzonych zarówno przez ustanowione ustawowo organy krajowe jak również instytucje unijne, w tym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Dodatkowo, zostały również poruszone najważniejsze wnioski wynikające z audytów i badań prowadzonych w odniesieniu do skuteczności obu dyrektyw na poziomie całej Unii Europejskiej (m.in. raporty Trybunału Obrachunkowego, wyniki przeglądów prawa w ramach tzw. fitness – check).

Ostatnia część pracy jest poświęcona ocenie skuteczności: finistycznej (ocena realizacji w ujęciu faktycznym) na podstawie badań prowadzonych w ramach monitoringu oraz wyników kontroli prowadzonych przez krajowe organy w stosunku do podmiotów zobowiązanych do wdrażania przepisów; behawioralnej w odniesieniu do podmiotów zobowiązanych do ich stosowania.

W ramach podsumowania zostały wskazane niedoskonałości obecnie obowiązujących przepisów, natomiast zakończenie zawiera propozycje dla krajowego legislatora, co do kierunku możliwych zmian w tym zakresie oraz propozycji przepisów, które mogą się przyczynić do większej skuteczności wdrażania.

Rozdział I. Stan środowiska wodnego w Polsce.

1.1 Wprowadzenie

Przystępując do badania skuteczności zastosowanych w Rzeczypospolitej Polskiej instrumentów prawnych, mających na celu ograniczenie uwalniania się do środowiska wodnego biogenów, niezbędne jest odniesienie się nie tylko do przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w zakresie w jakim przepisy te definiują ochronę wód przed zanieczyszczeniami, ale także do paradygmatu ochrony wód i zachowania jej dobrego stanu, obowiązującego w naukach przyrodniczych. Wynika to z celu głównego legislacji w tym obszarze, który należy rozumieć jako konieczność ukształtowania przepisów prawnych w taki sposób, aby poprzez ich pełne wdrożenie, możliwym stało się osiągnięcie co najmniej dobrego stanu wszystkich wód, w którym (obok ograniczenia innych, szkodliwych dla środowiska wodnego, substancji) mierzalne stężenie biogenów jest utrzymywane na najniższym, możliwym poziomie i nie wpływa negatywnie na ekosystemy zależne od wód.

Nadmierne uwalnianie biogenów do wód powoduje w konsekwencji eutrofizację, która ma negatywny wpływ na jej stan fizykochemiczny, a w konsekwencji biologiczny. Definicja ustawowa eutrofizacji została zawarta w art.16 ust.3 pkt. k ustawy Prawo wodne⁴, zgodnie z którą jest ona rozumiana jako wzbogacanie wód biogenami, w szczególności związkami azotu lub fosforu, powodującymi przyspieszony wzrost glonów oraz wyższych form życia roślinnego, w wyniku którego następują niepożądane zakłócenia biologicznych stosunków w środowisku wodnym oraz pogorszenie jakości tych wód.

Ochrona wód jest uznawana za jedno z najistotniejszych zadań prawa ochrony środowiska. Wynika to z roli, jaką woda odgrywa w funkcjonowaniu środowiska, a także z faktu, że wody są zasobami trudno odnawialnymi⁵. Podobnie zostało to ujęte w treści

⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, (t. j. Dz.U. z 2021 r. poz.2233);

⁵ Por. Wierzbowski B., Rakoczy B., Prawo ochrony środowiska, Zagadnienia podstawowe, Warszawa 2018;

Ramowej Dyrektywy Wodnej⁶, zgodnie z którą: „woda nie jest produktem handlowym takim jak każdy inny, ale raczej dziedzicznym dobrem, które musi być chronione, bronię i traktowane jako takie”. na stan środowiska wodnego wpływ mają wszyscy użytkownicy, dlatego też działania podejmowane na rzecz jego poprawy muszą obejmować każdy z aspektów związanych z wywieraną przez nich presją, a sam system zarządzania gospodarką wodną powinien charakteryzować się dużą elastycznością, tak aby móc reagować na np. zachodzące procesy globalne (w tym przede wszystkim kwestie gospodarowania wodą a zmiany klimatu). Skuteczność obowiązującego prawa w obszarze ochrony wód jest mierzalna przede wszystkim na podstawie wyników monitoringu stanu wód, który to monitoring stanowi zobiektywizowane źródło informacji. Wiarygodne określenie rzeczywistego stanu wód oraz tendencji odnośnie do zanieczyszczeń występujących w wodach możliwe jest do oceny w oparciu o serie danych pochodzących z wielolecia. w ocenie trendów jakości wód nie bez znaczenia są także czynniki niezwiązane z działalnością człowieka, takie jak np. susza, wlewy wód z Morza Północnego do Bałtyku. Możliwość oceny skuteczności zastosowanych instrumentów prawnych wymaga zatem odniesienia się do wyników monitoringu, wyznaczonych prawem norm dla zanieczyszczeń jak również odniesienia się do pozostałych czynników mających wpływ na ten stan, ze względu na fakt, że możliwym jest osiągnięcie skuteczności behawioralnej (zachowanie podmiotów zgodnie z normą prawną), jednak nie zawsze będzie to się wiązało ze skutecznością finistyczną (zrealizowanie stanów rzeczy zamierzonych przez normodawcę i uznanych za cel regulacji prawnej).

1.2 Zanieczyszczenia wód

Zanieczyszczenia wód są powodowane przez dwie grupy czynników: naturalne (np. zasolenie, związki żelaza, arsenu) oraz antropogeniczne, które są związane z działalnością człowieka, takie jak m.in. zanieczyszczenia pochodzące ze ścieków

⁶ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 275, Dz. Urz. WE L 331 z 15.12.2001, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 358, Dz. Urz. UE L 81 z 20.03.2008, str. 60, Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008, str. 84, z późn. zm., Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 114, z późn. zm., Dz. Urz. UE L 226 z 24.08.2013, str. 1, Dz. Urz. UE L 353 z 28.12.2013, str. 8 oraz Dz. Urz. UE L 311 z 31.10.2010, str. 32) zwana dalej Ramową Dyrektywą Wodną;

i składowisk odpadów komunalnych, ścieki pochodzące z rolnictwa (gnojówka i gnojowica), odpady stałe, ciekłe i lotne. w tej ostatniej grupie wyodrębnia się zanieczyszczenia chemiczne: wpływające na odczyn pH oraz na zmianę składu chemicznego, np. są to fenole, oleje, ropa, detergenty, sole metali ciężkich, węglowodory aromatyczne, silne kwasy; zanieczyszczenia biologiczne powodowane głównie przez patogenne drobnoustroje (w tym bakterie, grzyby, glony, pierwotniaki i ich toksyny).

Kolejnym z typów podziału to podział na zanieczyszczenia nieorganiczne (mineralne) i organiczne. Wśród substancji pochodzenia naturalnego można wymienić związki: humusowe i fulwowe⁷, chlorofil, produkty przemiany materii organizmów żywych, związki pochodzące z rozkładu obumarłych części roślin i zwierząt.

Działalność człowieka wprowadziła do środowiska wodnego wiele niebezpiecznych zanieczyszczeń organicznych, takich jak: pestycydy⁸, fenole, jedno- lub wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, ftalany, barwniki organiczne, substancje powierzchniowo czynne, substancje ropopochodne, oleje, tłuszcze i inne. Obecnie zagrożenie stwarzają także środki utrwalające żywność, leki weterynaryjne, powszechnie stosowane środki przeciwbólowe, leki hormonalne oraz produkty ich przemian w organizmie i środowisku naturalnym. Do głównych zanieczyszczeń organicznych wód należą: pestycydy⁹, fenole¹⁰, jednopierścieniowe węglowodory aromatyczne (BTEX)¹¹, wielopierścieniowe węglowodory

⁷ Kwas fulwowy należy do grupy substancji humusowych, które stanowią znaczną część materii organicznej w glebie;

⁸ Zob. Bartkowski K., Czy pestycydy są problemem w środowisku naturalnym? Tutoring Gedanensis 2016/1(1), s.6-10;

⁹ Pestycydy znajdujące się w środowisku wodnym zakłócają jego równowagę biologiczną, działają toksycznie na ryby i zooplankton, opóźniają samooczyszczanie się wód, powodują pienienie wody i pogarszają jej właściwości organoleptyczne;

¹⁰ Fenole są związkami toksycznymi dla środowiska wodnego i zakłócają procesy samooczyszczania. Znajdują się przede wszystkim w ściekach z koksowni, gazowni, rafinerii, z zakładów produkcji tworzyw sztucznych, barwników, środków ochrony roślin. do wód podziemnych fenole przedostają się z wysypisk odpadów komunalnych, gdzie powstają w wyniku rozkładu białka, związków humusowych, lignin i innych. Najbardziej toksycznym i uciążliwym chlorofenolem w środowisku jest pentachlorofenol (PCP), stosowany głównie jako herbicyd do niszczenia młodych chwastów dwuliściennych (fungicyd) oraz jako środek do zaprawiania drewna; na podstawie: Stepnowski P., Synak E., Szafranek B., Kaczyński Z., Monitoring i analityka zanieczyszczeń w środowisku, Gdańsk 2010, s. 75-76;

¹¹ Jednopierścieniowe węglowodory aromatyczne, powszechnie stosowane jako rozpuszczalniki i reagenty w przemyśle chemicznym, takie jak benzen, toluen, etylobenzen i ksyleny;

aromatyczne (WWA)¹² i związki powierzchniowo czynne (detergenty)¹³. Nieorganiczne zanieczyszczenia wód to zanieczyszczenia metalami ciężkimi¹⁴, z których część jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania organizmów żywych: tzw. mikroelementy (cynk, miedź, żelazo); inne są zbędne lub wręcz niebezpieczne, (ołów, kadm, rtęć, chrom czy nikiel¹⁵). Jednym ze źródeł przedostawania się do środowiska wodnego metali ciężkich jest np. działalność wydobywcza człowieka, w wyniku której do środowiska wodnego mogą przeniknąć słone wody pokopalniane, których skład chemiczny może mieć negatywny wpływ na stan wód powierzchniowych, do których wody te są odprowadzane¹⁶.

W literaturze przedmiotu stosowany jest także podział odnoszący się do sposobu oddziaływania zanieczyszczeń na organizmy żywe, zgodnie z którym, możemy mieć do czynienia z substancjami bezpośrednio szkodliwymi (cyjanowódór, kwas siarkowy, fenole) oraz pośrednio szkodliwymi, które powodują, że w środowisku wodnym maleje ilość tlenu, a tym samym ograniczane są możliwości bytowania organizmów wodnych¹⁷.

W odniesieniu do podziału przydatności wody do spożycia dla ludzi, wyodrębnia się trzy kategorie: związki bezpośrednio szkodliwe dla zdrowia (trucizny, metale ciężkie), związki, których obecność bezpośrednio nie zagraża zdrowiu, ale jest uciążliwa, (np. związki cynku, miedzi, związki azotowe, chlorki, substancje powodujące twardość czy suchą

¹² Wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne przedostają się do wód powierzchniowych w wyniku mokrej i suchej depozycji, trafiają także do wód w wyniku wymywania z nawierzchni dróg (z wodami spływnymi), gdzie znajduje się wysokie stężenie WWA pochodzących ze spalin samochodowych, ze ścierania opon gumowych przy hamowaniu i z samego asfaltu bogatego we frakcje węglowodorów aromatycznych. Dodatkowym źródłem są także niekontrolowane zrzuty ścieków przemysłowych i bytowo-gospodarczych, także odcieki ze składowisk odpadów. WWA emitowane z różnych źródeł ulegają stopniowej dystrybucji w środowisku, gdzie ostatecznie deponowane są w glebach (90%) i osadach dennych (9%). Ibidem. Stepnowski P., Synak E...(.);

¹³Ibidem, Stepnowski P, Synak E., (...), s. 74-76;

¹⁴ termin „metale ciężkie” używany jest do określenia pierwiastków (metali i niemetali) wykorzystywanych przez przemysł i wykazujących toksyczne działanie na ludzi i środowisko;

¹⁵ Szczególnie niebezpieczne są: arsen, miedź, kadm, ołów, rtęć, cynk, chrom, nikiel i selen;

¹⁶ por. Lewkiewicz-Małysa A., Winid B., Wybrane problemy związane z zagospodarowaniem wód kopalnianych, *Wiertnictwo Nafta Gaz*, Tom 22/1, Kraków 2005 r., s.217-223; Michalczyk Z., Chmiel S., Głowacki S., Borowska-Pakuła J., Zagrożenie zasobów wodnych Pojezierza Łęczyńsko – Włodawskiego wynikające z działalności górniczej, [w]: *Hydrologia w inżynierii i ochronie środowiska*, pod red. Więzik B., Hejduk L., Zeszyt 41, Warszawa 2018, s. 161-172;

¹⁷ Dobrzańska B.M (Dobrzańska B.M, Dobrzański G., Kielczewski D., *Ochrona środowiska przyrodniczego*, Warszawa 2008, s. 164-165;

pozostałość); związki pożądane lub nie, w określonych granicach stężeń, jak związki fluoru czy jodu¹⁸.

Istotnym kryterium jest także trwałość zanieczyszczeń (rozumiane także jako zdolność do akumulacji lub rozkładu w środowisku), zgodnie z którym możemy mieć do czynienia z zanieczyszczeniami o charakterze trwałym, które mogą pozostawać w środowisku wodnym w prawie niezmienionej¹⁹ formie przez długi czas; nierozkładalne czyli nie ulegające przemianom chemicznym (np. sole metali ciężkich) oraz rozkładalne (do których należą biogeny), podlegające przemianom chemicznym do prostych związków nieorganicznych²⁰.

Przepisy dotyczące zanieczyszczenia wód oraz odpowiedzialności za ich zanieczyszczanie zostały wprowadzone na terenie Rzeczypospolitej Polskiej po raz pierwszy ustawą w 1922 roku²¹. W ustawie tej, zanieczyszczenia zostały określone w sposób opisowy, związany ze źródłem ich pochodzenia, bez określenia konkretnych substancji, mających negatywny wpływ na stan wód²². Przepisy te obowiązywały jeszcze w okresie stalinowskim, wraz z wydanym w 1928 roku rozporządzeniem Prezydenta RP²³. Pierwsze, powojenne rozporządzenie, odnoszące się do jakości ścieków (jednego ze źródeł uwalniania się biogenów do wód), odprowadzanych do wód i do ziemi zostało opublikowane w 1950 roku²⁴. W akcie tym, odniesiono się do substancji zanieczyszczających wodę, określono wskaźniki odnoszące się do jakości wód i możliwości odprowadzania do nich ścieków (m.in. zakaz wprowadzania ścieków do wód, jeśli po zmieszaniu się z wodą odbiornika, obniżają

¹⁸ Ibidem, Stepnowski P., Synak E., (...), s. 75;

¹⁹ lub nieznacznie zmienionej;

²⁰ Ibidem, Ochrona środowiska przyrodniczego, s. 165;

²¹ Ustawa wodną z dnia 19 września 1922 roku M.in., art. 26 (Dz.U. 1922, nr 102, poz. 936);

²² Ibidem, art. 22 (1) Zabrania się wrzucania do wód ziemi, piasku, żużli, kamieni, drzewa, stałych lub mulistych materji i padliny, tudzież składania takich przedmiotów na brzegach wód płynących, jeżeli istnieje niebezpieczeństwo, że mogą być przez wodę zabrane i wstrzymywać jej odpływ. Zabrania się również wpuszczania do wód takich rzeczy i wrzucania takich przedmiotów i materji, które choćby nie wstrzymywały odpływu wody, mogłyby spowodować jej szkodliwe zanieczyszczenie. (pisownia oryginalna);

²³ Rozporządzenie Prezydenta RP z 16 marca 1928 roku o usuwaniu nieczystości i wód opadowych (Dz.U. z 1928 nr 32 poz. 311, 1939, nr 90, poz. 581, a także z 1948, nr 44, poz. 317);

²⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 2 września 1950 r. w sprawie określenia warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wpuszczane do zbiorników wód powierzchniowych i do ziemi (Dz.U. jak nr 41, poz. 371).

one ilości rozpuszczonego w niej tlenu, poniżej 4 mg/dm³;²⁵ zwiększają, po zmieszaniu się z wodą odbiornika, pięciodobowe zapotrzebowania na tlen biochemiczny BZT₅²⁶).

W oparciu o źródła historyczne²⁷ należy wskazać, że w przeszłości, do grupy najważniejszych zanieczyszczeń, należały zanieczyszczenia chemiczne, pochodzące z przemysłu (fenole pochodzące z 260 zakładów przemysłowych, tylko do zlewni Odry odprowadzano aż 46,7 % z całości wytwarzanych na terytorium kraju tego typu ścieków). Wskaźniki zanieczyszczenia wód w roku 1955 wzrosły siedmiokrotnie w stosunku do roku 1946, co powodowało wiele problemów związanych z zapewnieniem dostaw wody zarówno na cele komunalne jak i gospodarcze: m.in. woda w wodociągach szczecińskich była niezdatna do picia²⁸. Stale pogarszająca się ich jakość wód w Polsce, powodowała niedobór wód przeznaczonych do spożycia przez ludzi, stanowiąc także zagrożenie epidemiologiczne, m.in. Legnica była wówczas ogniskiem czerwonki²⁹. Przepływająca przez Gdynię rzeka Kacza, w latach pięćdziesiątych, była ogniskiem duru brzuszego³⁰.

Pierwszym aktem prawnym, stricte związanym z ochroną wód, była przyjęta w 1961 roku ustawa o ochronie wód przed zanieczyszczeniem³¹, która wprowadziła do polskiego prawa po raz pierwszy legalną definicję zanieczyszczeń³² oraz ścieków³³. w przepisach wykonawczych ustawy ustanowiono po raz pierwszy zespół norm

²⁵ spadek stężenia tlenu poniżej 4 mg/dm³ powoduje obumieranie wielu organizmów wodnych;

²⁶ zgodnie z art. 86, ust.3, pkt.2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. 2021 poz. 2233) wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania tlenu (BZT₅) w ilości 60 g tlenu na dobę;

²⁷ Jarosz D., Problem zanieczyszczeń wód w Polsce w latach 1945–1961: wstęp do badań. Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych [online]. 1 grudnia 2016, T. 76, s. 385–409;

²⁸ Największym źródłem zanieczyszczeń Odry były ścieki z Nadodrzańskich Zakładów Przemysłu Organicznego w Brzegu Dolnym, które w latach 1956-59 powodowały masowe śnięcia ryb w rzece;

²⁹ Ostra choroba zakaźna jelit, w szczególności jelita grubego, której objawem jest uporczywa biegunka i obecność krwi oraz śluzu w stolcu. Nieleczona prowadzi do śmierci;

³⁰ Jarosz D., Problem zanieczyszczeń wód w Polsce w latach 1945–1961: wstęp do badań. Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych [online]. 1 grudnia 2016, T. 76, s. 385–409;

³¹ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (Dz.U. 1961 nr 5, poz. 33) – ustawa ta obowiązywała stosunkowo krótko – została uchylona ustawą z dnia 30 maja 1962 roku- Prawo wodne (Dz.U. 1962, nr 34; poz.158);

³² Ibidem, art. 1. ust. 1pkt 2 – zanieczyszczenie wód w rozumieniu ustawy jest wywołanie w nich takich zmian fizycznych, chemicznych lub biologicznych przez wprowadzenie do nich nadmiernych ilości substancji płynnych, gazowych, jak również nadmiernych ilości energii, substancji promieniotwórczych lub innych, które sprawiają, że wody nie nadają się do normalnego użytkowania dla celów komunalnych, przemysłowych, rolniczych i innych;

³³ art. 2 pkt. 2 substancje lub energię, które mogą zanieczyścić wodę. Wcześniejsza definicja była zawarta w §1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 2 września 1950 r. w sprawie określenia warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wpuszczane do zbiorników wód powierzchniowych i do ziemi (Dz.U. jak 1950 nr 41, poz. 371);

dla dopuszczalnych zanieczyszczeń wody oraz warunków odprowadzania ścieków³⁴, obejmujący cechy fizyczne (temperatura, zawiesina, zapach, barwa); stężenie jonów wodorowych pH (natlenienie, zasadowość ogólna CaCO₃, CaCO₂), związki organiczne (BZT₅³⁵, utlenialność, zagniwalność, azot organiczny), sole pokarmowe (azotany, sole amonowe) oraz listę metali ciężkich (cynk, chrom, srebro, miedź, rtęć, kadm, selen, ołów, wolny chlor, formaldehyd, cyjanki, fenole, oleje-tłuszcze); ekstrakt eterowy, herbicydy, pestycydy, fungicydy, żywice, smoły, substancje syntetyczne czynne powierzchniowo³⁶ oraz promieniotwórcze. Lista ta została następnie rozszerzona, nowelizacją rozporządzenia w 1970 roku - wskazano normy nie tylko dla związków azotu, ale także dla fosforanów³⁷. Następne nowelizacje rozporządzenia były oparte o przyjętą w 1974 roku ustawę Prawo wodne³⁸, a kolejno w latach 1975³⁹ oraz 1987⁴⁰ do listy substancji zanieczyszczających wodę włączono węglowodory chlorowane: DDT⁴¹ oraz PCB⁴², włączono przepisy regulujące jakość ścieków odprowadzanych do wód Zatoki Gdańskiej.

³⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1962 r. w sprawie norm dopuszczalnych zanieczyszczeń wody oraz warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki odprowadzane do wody i do ziemi. (Dz.U. 1962 nr 17 poz. 75) - §1 Normy dopuszczalnych ilości, stanu i składu substancji zanieczyszczających, jak również ilości energii, których zawartość w wodzie nie ogranicza możliwości jej normalnego użytkowania(..);

³⁵ zgodnie z art. 86, ust.3, pkt.2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. 2021 poz. 2233) wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania tlenu (BZT₅) w ilości 60 g tlenu na dobę;

³⁶ Tj. surfaktanty, m.in.: detergenty, emulgatory stosowane w farbach i kosmetykach, środki pianotwórcze;

³⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 czerwca 1970 r. w sprawie norm dopuszczalnych zanieczyszczeń wód i warunków wprowadzania ścieków do wody i do ziemi. (Dz.U. 1970 nr 17, poz. 144);

³⁸ Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz.U. 1974 nr 38 poz. 230);

³⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1975 r. w sprawie klasyfikacji wód, warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki oraz kar pieniężnych za naruszanie tych warunków. (Dz.U. 1975 nr 41 poz. 214);

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie klasyfikacji wód, warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki oraz kar pieniężnych za naruszanie tych warunków. (Dz.U. 1987 nr 42 poz. 248);

⁴¹ Dichlorodifenylotrchloroetan, stosowany od lat czterdziestych do sześćdziesiątych jako środek owadobójczy. ze względu na jego toksyczność w Polsce zakaz jego stosowania wszedł w życie w 1976 roku;

⁴² Polichlorowane bifenyle, jedno z trwałych zanieczyszczeń chemicznych. w Polsce stosowanie PCB jest zabronione od 30 czerwca 2010 roku, na mocy rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 24 czerwca 2002 r. w sprawie wymagań w zakresie wykorzystywania i przemieszczania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska oraz wykorzystywania i oczyszczania instalacji lub urządzeń, w których były lub są wykorzystywane substancje stwarzające szczególne zagrożenie dla środowiska (Dz.U. z 2002 r. nr 96, poz. 860). Obecność polichlorowanych bifenyli w środowisku jest związana z działalnością człowieka. Substancje te były powszechnie stosowane w przemyśle jako dielektryki i ciecze hydrauliczne w kondensatorach oraz w transformatorach ze względu na swoje właściwości elektroizolacyjne, stabilność i niepalność. Używane były również jako oleje smarne, plastyfikatory do farb, tuszów, papieru oraz klejów i uszczelnaczy. Głównymi źródłami przedostawania się polichlorowanych bifenyli do środowiska są wycieki z kondensatorów oraz transformatorów, nieodpowiednie przechowywanie zużytych olejów przemysłowych, ich niewłaściwa regeneracja oraz niewłaściwe procesy utylizacyjne. Polichlorowane bifenyle (PCB) z powodu niskiego współczynnika parowania, właściwości lipofilnych, oporności na degradację oraz stosowania na dużą skalę przez ponad 60 lat, występują prawie w każdym elemencie środowiska. PCB mają szkodliwy wpływ

Obecnie, ograniczenia produkcji i stosowania substancji z grupy trwałych zanieczyszczeń chemicznych (PCB), są związane z ratyfikowaniem przez Rzeczpospolitą Polską w 2008 roku Konwencji Sztokholmskiej⁴³ oraz rozporządzenia 2019/1021⁴⁴, które to akty prawne zawierają listę substancji wraz z zaleceniami postępowania. Jednocześnie, lista ta jest również włączona w listę substancji (oraz grup substancji), wymienionych w rozporządzeniu w sprawie wykazu substancji priorytetowych⁴⁵, która to lista wchodzi w zakres obowiązkowego monitoringu wód.

Współcześnie, klasyfikacja stanu chemicznego wód, jest dokonywana na podstawie analizy polegającej na porównaniu wyników pomiarów zanieczyszczeń chemicznych ze środowiskowych normami jakości ustanowionymi prawem. Podstawą analizy jest ostateczna, szeroka, lista substancji oraz wskaźników o charakterze biologicznym, zawarta w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych⁴⁶. do oceny wód śródlądowych, brane są pod uwagę elementy: biologiczne (obfitość, liczebność, skład gatunkowy), hydromorfologiczne (reżim hydrologiczny, ciągłość cieków), chemiczne (substancje priorytetowe: metale ciężkie, WWA, pestycydy chloroorganiczne)

na układ kostny i zęby, układ immunologiczny, rozrodczy (w tym na ciążę i rozwój płodu), narażenie na PCB może powodować choroby nowotworowe. (na podstawie: Stec M., Kurzeja E., Kościółek A., Pawłowska-Góral K., Zagrożenia wynikające z narażenia na dioksyny i dioksynopodobne polichlorowane bifenyle. „Problemy Higieny i Epidemiologii” 93 (4), s. 639–646, Warszawa 2012);

⁴³ Konwencja Sztokholmska w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych, sporządzona w Sztokholmie dnia 22 maja 2001 r. (Dz.U. 2009 nr 14 poz. 76). Celem konwencji jest ograniczenie produkcji i stosowania oraz niezamierzonego uwalniania do środowiska substancji chemicznych, które wykazują następujące właściwości: wpływają niekorzystnie na zdrowie człowieka i na środowisko, są trwałe, wykazują zdolność do zdolność bioakumulacji oraz do przenoszenia się na znaczne odległości.;

⁴⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1021 z dnia 20 czerwca 2019 r. dotyczące trwałych zanieczyszczeń organicznych (Dz. Urz. UE L 169 z 25 czerwca 2019);

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych, (Dz. U. 2019, poz. 528). rozporządzenie w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 jak r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 275, Dz. Urz. WE L 331 z 15.12.2001, str. 1 –Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 358, Dz. Urz. UE L 81 z 20.03.2008, str. 60, Dz. Urz. UE L 348z 24.12.2008, str. 84, z późn. zm., Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 114, z późn. zm., Dz. Urz. UE L 226 z 24.08.2013, str. 1,Dz. Urz. UE L 353 z 28.12.2013, str. 8 i Dz. Urz. UE L 311 z 31.10.2014, str. 32), zwana dalej Ramową Dyrektywą Wodną;

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych, (Dz.U. z 2021, poz.1475);

oraz fizykochemiczne (warunki natlenienia, warunki termiczne, zasolenie, zakwaszenie, substancje biogenne, specyficzne zanieczyszczenia syntetyczne i niesyntetyczne). Pośród badanych zanieczyszczeń wód obowiązkowym jest monitoring m.in. BZT₅, związków azotu oraz fosforu. w odniesieniu do zanieczyszczeń chemicznych, zgodnie z danymi państwowego monitoringu środowiska (dane za lata 2016-2018), na podstawie badań tkanek zwierząt wodnych⁴⁷ wykazano, że we wszystkich badanych rzekach (898 wraz ze zbiornikami zaporowymi) oraz jeziorach (190) wartości difenylesterów bromowanych przekraczały normy. Jednocześnie, przekroczenia, związane z obecnością tych substancji w wodzie, odnotowano tylko w jednej rzece. Pośród innych substancji, badanych w biocie, najwięcej przekroczeń odnotowano w stosunku norm dla rtęci (52% rzek, 59% jezior). w odniesieniu do badania wody, normy były najczęściej przekroczone dla benzoapirenu (67%), heptachloru (60%) fluorantenu (22%)⁴⁸.

Badania dotyczące obecności w wodzie (wodzie przeznaczonej do spożycia) mikroorganizmów chorobotwórczych bytujących w ściekach komunalnych (np. enterokoki jelitowe, escherisia coli), pasożytów (powodujących np. glistnicę)⁴⁹, substancji chemicznych są prowadzone na podstawie rozporządzenia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi⁵⁰. W najbliższym czasie niezbędna będzie nowelizacja tego aktu, ze względu nowe przepisy ustanowione dyrektywą UE 2020/2184⁵¹. Podobną listę substancji zawiera rozporządzenie sprawie nadzoru nad jakością wody w kąpielisku i miejscu okazjonalnie wykorzystywanym do kąpieli⁵², transponujące dyrektywę 2006/7/WE⁵³.

W literaturze fachowej, poświęconej zanieczyszczeniom wód w Rzeczpospolitej Polskiej jako jedno z głównych ich źródeł wskazuje się na rolnictwo, którego negatywne

⁴⁷ w oficjalnej terminologii określanej jako badanie w biocie;

⁴⁸ Za: Panek P., Ciećko P., Zanieczyszczenia wód w Polsce – stan śródlądowych wód powierzchniowych i podziemnych, Monografie Komitetu Ochrony Środowiska, Lublin 2018, s. 58-65;

⁴⁹ w literaturze hispanojęzycznej, do chorób związanych ze środowiskiem wodnym, zalicza się także choroby przenoszone przez komary (m.in. malaria, denga), por. Estébanez Núñez N., Santano Rivero D., Lizarazu Hernando J.C., Microorganismos patógenos del agua. Estudio de Molinao Erreka, San Sebastián 2008;

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. z 2017 r., poz.2294);

⁵¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, (Dz. Urz. UE L 435, 23 grudnia 2020 r.);

⁵² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie nadzoru nad jakością wody w kąpielisku i miejscu okazjonalnie wykorzystywanym do kąpieli, (Dz. U. 2019 poz. 255);

⁵³ Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG, (Dz. Urz. UE L 64, 4 marca 2006 r.);

oddziaływanie przejawia się w formie: zanieczyszczeń wód powierzchniowych i podziemnych azotanami, zwiększonej zawartości fosforanów w wodach, powierzchniowych, sporadycznie wykrywanymi pozostałościami chemicznych środków ochrony roślin oraz zamulaniem wód cząstkami gleby przemieszczanymi w wyniku erozji⁵⁴. Nadmierna koncentracja różnego rodzaju zanieczyszczeń powodowanych działalnością rolniczą⁵⁵ wpływa nie tylko na pogorszenie wskaźników jakości wody używanej do celów pitnych, ale jest również przyczyną innych problemów ekologicznych, związanych ze skutkami nadmiernego uwalniania się do środowiska wodnego związków azotu i fosforu⁵⁶. Istotny problem stanowią także nieczystości płynne ze zbiorników bezodpływowych⁵⁷, powodujące zanieczyszczenie środowiska gruntowo-wodnego. Dotyczy to szczególnie terenów wiejskich. Negatywne zmiany są obserwowane zarówno w sąsiedztwie nieszczelnych zbiorników, z których zagęszczone i zagniłe ścieki infiltrują do gruntu, jak i w wodach powierzchniowych i gruntach ornych, do których trafiają nieczystości z opróżnianych zbiorników. Badania wód wykazują, że istnieje związek między niewłaściwie prowadzoną gospodarką ściekową a jakością wód podziemnych, ujmowanych do celów wodociągowych⁵⁸.

Należy również odnotować, że związki azotu mogą dostawać się do wód wraz z opadami atmosferycznymi (kwaśne deszcze) lub ze ściekami przemysłowymi. Wody z terenów bagnistych, leśnych i wody o dużej zawartości żelaza, mogą naturalnie zawierać znaczne ilości azotanów. z kolei woda wodociągowa może zawierać ich niewielkie ilości, które powstają w trakcie procesu jej uzdatniania np. w procesie napowietrzania wody podczas odżelaziania i odmanganiania, z redukcji azotanów w świeżo cynkowanych rurach

⁵⁴ Por. Krzysztoforski M., Poprawa jakości wód – regulacje prawne, w: Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód, pod red. Walczak J., Warszawa 2018, s.21- 24;

⁵⁵ Ponadto błędy w rozprowadzaniu nawozów naturalnych i mineralnych (niewłaściwy termin stosowania, nieodpowiedni stan gleby, niezachowanie odległości od wód powierzchniowych), powodujące dostanie się nawozów bezpośrednio do wód powierzchniowych, ibidem s.21;

⁵⁶ Za: Pajewski T., Zanieczyszczenie wody jako negatywny efekt działalności rolniczej, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe, t. XVIII, zeszyt 4, Warszawa 2016, s. 191-195, także Duer I., Ochrona gleb i wód. Biblioteczka Programu Rolnośrodowiskowego 2007-2013, Warszawa 2009; Gromiec M., Sadurski A., Zalewski M., Rowiński P.: „Zagrożenia związane z jakością wody”. Nauka 1, Warszawa 2014: s. 92-122;

⁵⁷ Dotyczy to również odprowadzania nieoczyszczonych ścieków do wód lub do ziemi;

⁵⁸ Nowak R., Imperowicz A., Nieczystości płynne ze zbiorników bezodpływowych jako źródło zanieczyszczeń mikrobiologicznych wód podziemnych, Inżynieria Ekologiczna/Ecological Engineering, Vol. 47, May 2016, s. jak 60–67;

lub w wyniku działania bakterii nitryfikujących. Azotany są niekiedy dodawane jako inhibitor korozji do wody tzw. przemysłowej, skąd mogą dostawać się do wód powierzchniowych. w ściekach surowych źródłem azotynów mogą być niektóre ścieki przemysłowe⁵⁹.

1.3 Stan wód śródlądowych oraz morskich

Katalog podstawowych zasad w gospodarowaniu wodą został określony w ustawie Prawo wodne⁶⁰. Do zasad, o charakterze fundamentalnym, należą: zasada racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, stanowiąca konkretyzację w odniesieniu do środowiska wodnego zasady zintegrowanej ochrony środowiska, zwanej też zasadą kompleksowości; zasada wspólnych interesów, zgodnie z którą, woda jest dobrem, z którego korzystają wszyscy, a zatem wymaga współdziałania wszystkich użytkowników czyli administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności w zakresie pozwalającym uzyskać maksymalne korzyści społeczne oraz dostęp do niej dla wszystkich zainteresowanych⁶¹; zasada zwrotu kosztów usług wodnych, związana z posługiwaniem się w gospodarowaniu wodami instrumentami ekonomicznymi (ujęta również w Ramowej Dyrektywie Wodnej⁶²); zasady zgodności z interesem publicznym, związanej z koniecznością takiego gospodarowania wodami, aby nie dopuścić do wystąpienia możliwego do uniknięcia pogorszenia ekologicznych funkcji wód oraz pogorszenia stanu ekosystemów lądowych zależnych od wód, co oznacza, że dla właściwego gospodarowania wodami niezbędnym jest

⁵⁹ Zob. Kiedryńska L., Papciak D., Granops M., Chemia sanitarna. Sanitary chemistry, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2006;

⁶⁰ art. 9 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 624, 784);

⁶¹ w ekonomii pojęcia te są związane z teorią tragedii wspólnego pastwiska (ang. tragedy of commons);

⁶² Artykuł 9 Ramowej Dyrektywy Wodnej: Zwrot kosztów za usługi wodne.1. 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". do końca 2010 r. Państwa Członkowskie zapewnią, że:

- polityki opłat za wodę przewidują odpowiednie działania zachęcające użytkowników do wykorzystywania zasobów wodnych efektywnie oraz przyczyniają się do osiągnięcia celów środowiskowych niniejszej dyrektywy,

- odpowiedni jest wkład różnych użytkowników wody, podzielonych przynajmniej na przemysł, gospodarstwa domowe i rolnictwo, do zwrotu kosztów usług wodnych, opartych na analizie ekonomicznej wykonanej zgodnie z załącznikiem III i przy uwzględnieniu zasady "zanieczyszczający płaci". Państwa Członkowskie mogą w tym przypadku uwzględniać skutki społeczne, ekologiczne i ekonomiczne zwrotu kosztów, jak również warunki geograficzne i klimatyczne określonego regionu lub regionów;

uwzględnianie nie tylko istotnych potrzeb gospodarczych, ale także funkcji pozagospodarczych⁶³.

Przedstawienie stanu jakości środowiska wodnego w Rzeczypospolitej Polskiej jest zagadnieniem skomplikowanym, wymagającym rozumienia uwarunkowań systemowych, w przede wszystkim związanych z przyjętą matrycą oceny oraz metodologiami współczesnymi a historycznymi, podziałem odnoszącym się do wydzielonych części wód podlegających monitoringowi, licznych zmian prawnych (na przestrzeni ostatnich 30 lat) w systemie monitorowania oraz zarządzania gospodarką wodną.

Ochrona wód powierzchniowych, zgodnie z obowiązującym prawem, dotyczy dwóch aspektów⁶⁴: ograniczania emisji do wód ze źródeł stanowiących zanieczyszczenia punktowe przy zastosowaniu dopuszczalnych wartości emisji, rozumianych jako masa, stężenie lub poziom emisji energii lub substancji określonych w przepisach stosownego rozporządzenia⁶⁵ wynikających z najlepszych dostępnych technik, i które nie powinny być przekraczane w określonym w nich czasie oraz ograniczanie emisji do wód ze źródeł rozproszonych (zanieczyszczeń obszarowych) przez określenie warunków gospodarowania, z uwzględnieniem najlepszych dostępnych praktyk w zakresie ochrony środowiska. Warto zauważyć, że ten sam artykuł dopuszcza zastosowanie norm (w ramach decyzji administracyjnych dotyczących różnego typu instalacji) o wiele bardziej rygorystycznych⁶⁶ niż wynika to z norm prawa powszechnie obowiązującego.

⁶³ za Wierzbowski B., Rakoczy B., Prawo ochrony środowiska, Zagadnienia podstawowe; Warszawa 2018 r., s.240;

⁶⁴ Art. 54 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 624, 784);

⁶⁵ 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 do urządzeń wodnych, (Dz. U. z 2019 r. poz. jak 1311);

⁶⁶ Art. 54, ust.1 pkt.3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 624, 784); Jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej dotyczące ochrony wód przed zanieczyszczeniem wymagają zastosowania bardziej rygorystycznych dopuszczalnych wartości emisji niż te, o których mowa w ust. jak 1, należy stosować bardziej rygorystyczne wymagania w zakresie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, w tym najwyższych dopuszczalnych wartości substancji zanieczyszczających, oraz warunków, jakie należy spełnić w jak celu rolniczego wykorzystania ścieków, a jak także miejsc, sposobu i jak minimalnej częstotliwości pobierania próbek ścieków, metodyk referencyjnych analizy i jak sposobu oceny, czy ścieki odpowiadają wymaganym warunkom, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 99 rozporządzenia w sprawie warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi ust. jak 1 pkt 2.;

Stan wód, z punktu widzenia nauk przyrodniczych, jest pojęciem wieloznacznym. z jednej strony, intuicyjnie, wiąże się go z definicją hydrologiczną, zgodnie z którą, klasyfikacja jest uzależniona od poziomu zwierciadła w akwenu czy warstwy wód podziemnych, z drugiej zaś także ze stopniem czystości⁶⁷. Taka ocena stanu wód w Polsce była praktyką w monitoringu stanu i ocenie wód przez wiele lat, w okresie, kiedy obowiązywał również system trzech klas czystości (de facto czterech, ze względu na możliwość zaklasyfikowania w IV klasie wód nie spełniających żadnych z kryteriów dla klas wyższych)⁶⁸.

Zasadniczą zmianą, w podejściu do oceny stanu wód, było przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do struktur Unii Europejskiej i związana z nią konieczność dostosowania prawa krajowego do wymogów oraz podejścia w ocenie jej stanu, zgodnego z Ramową Dyrektywą Wodną. Zostało to odzwierciedlone w przepisach ustawy Prawo wodne⁶⁹, zgodnie z którymi, celem ochrony wód jest m.in. osiągnięcie celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych, jednolitych części wód podziemnych oraz obszarów chronionych, a także poprawa jakości wód oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na terenach podmokłych⁷⁰. Istnieją oczywiście punkty wspólne w tej ocenie, dyrektywa podobnie rozumie stan chemiczny wód, który jest określany jako dobry, gdy poziom zanieczyszczeń mieści się w granicach norm (klas) lub poniżej dobrego, gdy zanieczyszczenia je przekraczają⁷¹.

W odniesieniu do wód podziemnych, w ocenie stanu, uwzględnia się także kwestie ilościowe, czyli wywodzące się z definicji hydrologicznej.

⁶⁷ Np. od 1962 roku ocena jakości wód, pod kątem jej jakości biologicznej, polegała na przeprowadzeniu tzw. próby z rybami – sprawdzano czy w danej próbce wody ryba jest w stanie przeżyć 24 h oraz badano system saprobowy, który był wskaźnikiem określającym zanieczyszczenia wód martwą materią organiczną lub produktami jej rozpadu. Im wyższa była saprobowość, tym większe było zanieczyszczenie wody. Strefy saprobowe odpowiadały klasom czystości wód. Inaczej niż obecnie, ocenie nie podlegał ekosystem danego zbiornika czy rzeki;

⁶⁸ Ciećko P., Panek P., Zanieczyszczenia wód w Polsce - stan śródlądowych wód powierzchniowych i podziemnych, Lublin 2019 r., s. 58;

⁶⁹ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne. – (tekst pierwotny, Dz.U. 2001 nr 115 poz. 1229) oraz w obecnie obowiązującej ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. 2021 poz.2233);

⁷⁰ art. 50 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne tekst jednolity (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 624, 784) zwana dalej ustawą Prawo wodne 2017;

⁷¹ art. 52. Ocena stanu wód podziemnych i wód powierzchniowych ustawy Prawo wodne 2017;

Ze względu na tezę pracy, dotyczącą skuteczności behawioralnej oraz finistycznej, zastosowanych w Rzeczypospolitej Polskiej przepisów prawa materialnego, wyjaśnienie zasad metodologii oceny wód ma kluczowe znaczenie. Możliwość potwierdzenia bądź falsyfikacji postawionych też badawczych jest związana z oceną zmian, jakie nastąpiły w stanie jakości wód, od momentu wprowadzenia odpowiednich przepisów w tej materii.

Opisując stan wód na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, należy mieć na względzie, przede wszystkim dobór kryteriów odnośnie do ich oceny oraz sposób przedstawiania wyników. Obecnie, zgodnie z obowiązującym prawem⁷², opis stanu wód nie odnosi się do całości danego cieków lub rzeki, ale zgodnie z ustawą Prawo wodne 2017⁷³, dla potrzeb zarządzania wodami, w tym planowania w gospodarowaniu wodami, wody dzieli się na jednolite części wód, uwzględniając: jednolite części wód powierzchniowych, w tym jednolite części: wód przejściowych lub przybrzeżnych, wód sztucznych lub silnie zmienionych; jednolite części wód podziemnych⁷⁴. Podział ten nie jest jednak tożsamy z historycznym podejściem w monitoringu wód, jak również ocena stanu jakości wód dużej rzeki nie będzie się składać z sumy ocen cząstkowych poszczególnych, wyznaczonych na niej, jednolitych części wód powierzchniowych. Jednostki te są natomiast zgrupowane, zgodnie z podziałem hydrograficznym i zlewniowym, w planach gospodarowania wodami w dorzeczeniach⁷⁵. Pomimo zgrupowania jednolitych części w ramach planów gospodarowania wodami, każda z tych części posiada m.in. odrębny status, odrębne cele środowiskowe, inne presje oddziałujące na jej stan (choć istotne jest w ocenie także oddziaływanie o charakterze skumulowanym, czyli wzajemne relacje pomiędzy częściami wód)⁷⁶.

⁷² art.16 ustawy Prawo wodne 2017;

⁷³ art. 24 ustawy Prawo wodne 2017;

⁷⁴ Zmiana podejścia jest wynikiem transpozycji do prawa krajowego przepisów Ramowej Dyrektywy Wodnej;

⁷⁵ art. 319. Opracowywanie planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza ustawy Prawo wodne 2017 r.;

⁷⁶ Za Rotko J. należy wspomnieć, że obok celów programowych oraz legislacyjnych, Ramowa Dyrektywa Wodna przewiduje grupy celów operacyjnych, takich jak: społeczne, gospodarcze oraz najistotniejsze środowiskowe. Cele te muszą być osiągnięte przez wody powierzchniowe, podziemne, obszary chronione (ekosystemy zależne od wód). „Instrumentalnie najbardziej rozbudowane zostały cele środowiskowe przewidziane dla wód powierzchniowych (art. 4 ust. 1 lit. a) oraz wód podziemnych (art. 4 ust. 1 lit. b). Wspólny jest dla nich generalny obowiązek zapobieżenia pogorszeniu istniejącego stanu tych wód oraz nakaz osiągnięcia dobrego stanu wód w ciągu 15 lat od dnia wejścia dyrektywy w życie. Zindywidualizowane cele określone są w planach gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Nie są one zatem uśredniane dla większych obiektów przestrzennych, lecz podlegają konkretyzacji dla wydzielonych odcinków wód powierzchniowych (jednolitych części wód powierzchniowych) lub wolumenów wód podziemnych (jednolitych części wód powierzchniowych)”; Ocena wodnoprawna w świetle przepisów ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne, [w]: Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2019, nr 10, s.3;

Odpowiedzią na pytanie o stan wód w danej rzece nie będzie także stan ekologiczny (w tym fizykochemiczny) dla wyznaczonej części przyujściowej rzeki – choć na poziomie pojedynczych substancji możliwa jest ocena trendów i poziomu redukcji zanieczyszczeń (dotyczy to m.in. nadmiernego uwalniania się do środowiska wodnego biogenów oraz powodowanej przez nie eutrofizacji⁷⁷).

Oprócz wprowadzonego przez ustawę Prawo wodne, podziału na części wód, zasadniczą zmianą w podejściu do oceny jakości była kwestia oceny stanu/potencjału⁷⁸ ekologicznego, który nie tyle odnosi się do ilości bądź jakości chemicznej wody, o ile do określenia jakości struktury i funkcjonowania ekosystemu zależnego od wód powierzchniowych⁷⁹. Klasyfikacja stanu lub potencjału ekologicznego wód powierzchniowych opiera się obecnie na zestawie biologicznych elementów jakości (BQE⁸⁰) reprezentujących główne składniki ekosystemu, takie jak: fitoplankton, makrobezkręgowce bentosowe, flora wodna (makrofity, fitobentos) oraz ichtiofauna⁸¹.

Co istotne, warto podkreślić, że zgodnie z wywodzącą się z Ramowej Dyrektywy Wodnej zasadą „one out all out”, do oceny ogólnej stanu wybiera się najśłabszy wynik,

⁷⁷ Definicja zoologiczna: Eutrofizacja to wzrost żyzności zbiorników wodnych w wyniku nadmiernej produkcji materii organicznej, związany z wtórnym ich zanieczyszczeniem; przyczyną jest wzbogacanie wód w substancje odżywcze (pierwiastki biogenne, głównie azot, fosfor, także potas i sód), co prowadzi do masowego rozwoju fitoplanktonu, roślinności wynurzonej i zanurzonej, a w konsekwencji do nagromadzenia się osadów dennych w postaci mułu gnilnego. Eutrofizacja przyczynia się do starzenia jezior. Źródło definicji: <https://www.lasy.gov.pl/pl/edukacja/sloownik/e/eutrofizacja>. Skutki eutrofizacji zagrażają przetrwaniu ryb i innych wodnych form życia, zmniejszenie przenikania światła do niższych partii wody, ze względu na nagromadzenie materii organicznej – może powodować martwe strefy wodne, a także zmniejszyć różnorodność biologiczną, sprawić, że pogorszy się jakość wody (zapach, smak), a co za tym idzie nastąpi ograniczenie dostępu do wody pitnej, produkcja toksycznych związków przez bakterie powoduje zatrucia u ludzi i zwierząt. nie tylko ze względu na nieprzyjemny zapach na brzegach spowodowany obecnością glonów oraz sinic, czy zmętnienie wody, kąpiel w takim zbiorniku wodnym jest niebezpieczna. Niektóre z nich (głównie sinice) powodują podrażnienia skóry i inne skutki uboczne związane z produkowanymi przez te organizmy (w procesie rozkładu) toksynami. w taki przypadku konieczne staje się wprowadzenie zakazu kąpieli;

⁷⁸ w przypadku jednolitej części wód powierzchniowych lub podziemnych spełnienie celów oznacza dążenie do uzyskania stanu ekologicznego bardzo dobrego bądź dobrego, w przypadku sztucznej jednolitej części wód celem będzie osiągnięcie dobrego bądź bardzo dobrego potencjału ekologicznego;

⁷⁹ Ciećko P., Panek P., Zanieczyszczenia wód w Polsce- stan śródlądowych wód powierzchniowych i podziemnych, Lublin 2019 r., s. 58;

⁸⁰ ang. biological quality elements;

⁸¹ Por. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 października 2019 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. 2019 poz. 2149);

spośród biologicznych elementów jakości (BQE)⁸². Należy jednak brać pod uwagę, że podejście to może prowadzić do problemów z niedoszacowaniem ogólnego statusu wód⁸³. Wiąże się to przede wszystkim z faktem, że stan ekologiczny nie odnosi się do wody jako takiej, ale do wody w ramach podziału na jednolite części wód powierzchniowych, a sam stan jest oceniany w kontekście jego bliskości warunkom referencyjnym. Powyższe oznacza konieczność ustalenia warunków referencyjnych dla różnych typów wód: przykładowo wody przybrzeżne nie mogą mieć ustalonych warunków referencyjnych identycznych z potokiem górskim⁸⁴. o przypisaniu właściwego stanu ocenianej jednolitej części wód decydują wyniki klasyfikacji poszczególnych elementów biologicznych, przy czym pamiętając o ww. zasadzie, wywodzącej się z dyrektywy, że klasa stanu / potencjału ekologicznego odpowiada klasie najgorszego elementu biologicznego, pogorszenie klasy dla jednego wybranego elementu (składowego)⁸⁵, skutkuje pogorszeniem klasy dla całej wydzielonej części⁸⁶. Ocena stanu zawsze następuje w odniesieniu do indywidualnie

⁸² Zał. V do Ramowej Dyrektywy Wodnej, a także por. wyrok z dnia 1 lipca 2015 roku w sprawie C 461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland przeciwko Republice Federalnej Niemiec, Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht. Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Polityka Unii w dziedzinie gospodarki wodnej – Dyrektywa 2000/60/WE – Artykuł 4 ust. 1 – Cele środowiskowe w odniesieniu do wód powierzchniowych – Pogorszenie się stanu części wód powierzchniowych – Przedsięwzięcie dotyczące przebudowy drogi wodnej – Obowiązek zakazania przez państwa członkowskie każdego projektu mającego albo mogącego wywołać negatywny wpływ na stan części wód powierzchniowych – Kryteria decydujące przy ocenie wystąpienia pogorszenia się stanu części wód powierzchniowych (ECLI:EU:C:2015:433);

⁸³Por. Latinopoulos, D.; Spiliotis, M.; Ntislidou, C.; Kagalou, I.; Bobori, D.; Tsiaoussi, V.; Lazaridou, M. “One Out–All Out” Principle in the Water Framework Directive 2000—A New Approach with Fuzzy Method on an Example of Greek Lakes. *Water* 2021, 13, 1776. (<https://www.mdpi.com/2073-4441/13/13/1776/htm#B21-water-13-01776>)

⁸⁴ Dlatego też obecnie nie używa się określenia klasy czystości wód a klasy jakości wód;

⁸⁵ Pogorszenie klasy, w związku z pogorszeniem elementu składowego oceny, ma szczególne znaczenie w przypadku realizacji inwestycji na wodach. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zajmował już stanowisko w tej sprawie, w ramach odpowiedzi na pytanie prejudycjalne sądu niemieckiego, Wyrok TS z 1 lipca 2015 r., C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. v Bundesrepublik Deutschland, (EU:C:2015:433); zob. także The Weser Case: Case C-461/13 Bund v Germany, [in]: *Journal of Environmental Law*, Volume 28, Issue 1, March 2016, s. 151–158;

Bar M., Okrasiński K., Oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć a dążenie do osiągnięcia celów środowiskowych w zakresie ochrony wód w Gospodarowanie wodami. Kluczowe wyzwania w ramach cyklu planistycznego, pod red. M. Pchałka, Warszawa 2020, s. 23-53;

⁸⁶ Por. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 października 2019 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. poz. 2019 poz. jak 2149);

ustanowionych w planach gospodarowania wodami w dorzeczach, środowiskowych celów ochrony wód⁸⁷.

Ponadto, przy ocenie stanu ekologicznego swoją rolę pełni także ocena hydromorfologii, czyli dotycząca stopnia przekształcenia fizycznego danej części wód. Ocena ta ma charakter wspomagający w ocenie stanu/potencjału ekologicznego – np. przekształcone dno rzeki górskiej, w którym brak jest naturalnej sekwencji bystrzypłoso⁸⁸, nie będzie oferowało możliwości odbycia tarła przez ichtiofaunę, w konsekwencji przełoży się to na spadek liczebności gatunku, a co za tym idzie, słabszy wynik oceny stanu ekologicznego, jeśli gatunek ten był ustanowiony jako wskaźnik w macyrycy oceny (w stosownym akcie prawnym).

Kolejną kwestią, która ma wpływ na ocenę stanu wód w dłuższej perspektywie czasowej, to zmiany związane ze reformami instytucjonalnymi oraz administracyjnymi, wyznaczaniem jednolitych części wód i sklasyfikowanie ich typów wraz z przypisaniem im specyficznych, w obrębie danego typu wód, celów środowiskowych⁸⁹, zmiany punktów monitoringu. Najważniejsze punkty pomiarowe odnoszące się do jakości wód na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, wraz z ich lokalizacją, zostały wskazane w treści Traktatu Akcesyjnego⁹⁰. Ich wyznaczenie opierało się na pracach naukowych i doświadczeniach Państwowego Monitoringu Środowiska⁹¹ (monitoring wód) sprzed okresu akcesji.

Możliwość porównania, stanu jakości wód pomiędzy cyklami planistycznymi, jest utrudniona, ze względu na podziały, przyjęte na potrzeby i cyklu planistycznego dla planów

⁸⁷ art. 55. Cele środowiskowe ochrony wód, ustawy Prawo wodne 2017;

⁸⁸ płoso: zagłębienie w dnie rzeki między dwoma bystrzami o znacznie spokojniejszej wodzie;

⁸⁹ t. j. w planach gospodarowania wodami w dorzeczach;

⁹⁰ Wskazano imiennie 20 stacji pobierających próbki lub dokonujące pomiarów. Zał. XII, Akt dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowacji, (Dz. Urz. UE, 23.09.2003 L 236, s.666);

⁹¹ Państwowy monitoring środowiska (PMŚ) został utworzony ustawą z dnia 10 lipca 1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska, (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1355 z późn. zm.) w celu zapewnienia wiarygodnych informacji o stanie środowiska. w latach 90-tych, krótka definicja i cel PMŚ zawarte w ustawie stanowiły jedyne ramy prawne dla funkcjonowania złożonego systemu pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska. Zadania realizowane w ramach systemu były określane w wieloletnich programach PMŚ, zatwierdzanych przez kierownictwo Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Pierwszy program obejmował lata 1992-1993, drugi 1994-1997, trzeci lata 1998 – 2002;

gospodarowania wodami w dorzeczych w 2009⁹² oraz w ramach i aktualizacji planów⁹³, które to mają inną, wyznaczoną liczbę dorzeczy oraz liczbę jednolitych części wód (10)⁹⁴ niż obecnie przygotowane projekty, będące w trakcie konsultacji społecznych, które odnoszą się do 9 obszarów dorzeczy⁹⁵. Tym samym ocena, zmiany stanu w stosunku do poprzedniego cyklu, stanowi problem związany z przeniesieniem wyników monitoringu na nową siatkę podziału.

Zgodnie z ustawą Prawo wodne 2017, obowiązek badania i oceny jakości wód powierzchniowych, badania jakości wód powierzchniowych w zakresie elementów fizykochemicznych, chemicznych i biologicznych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska należą do kompetencji właściwego organu Inspekcji Ochrony Środowiska⁹⁶.

W pozostałym zakresie, związanym z badaniem wód powierzchniowych w odniesieniu do elementów hydrologicznych i morfologicznych odpowiada za nie państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna (PSHM)⁹⁷, która wykonuje i przekazuje wyniki tych badań ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, Wodom Polskim, właściwemu organowi Inspekcji Ochrony Środowiska, właściwym organom ochrony przyrody, a także wszystkim podmiotom wykonującym na zamówienie tych organów i podmiotów prace na potrzeby opracowania oceny stopnia osiągnięcia celów

⁹² Plany gospodarowania wodami (PGW) po raz pierwszy zostały opracowane, zgodnie z wymogami Ramowej Dyrektywy Wodnej, w 2009 r. i przyjęte Uchwałą Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r., w tym Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły, (M.P 2011 nr.49 poz.549), Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Dunaju, (M.P 2011 nr.51, poz.560);

⁹³ w 2016 r. Rada Ministrów przyjęła aktualizację PGW w formie rozporządzeń, w tym m.in. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (Dz.U. 2016 poz. 1911);

⁹⁴ w I i II cyklu planistycznym Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej odpowiedzialny był za opracowanie dziesięciu PGW, odpowiednio dla obszarów dorzeczy: Odry, Wisły, Dniestru, Dunaju, Jarft, Łaby, Niemna, Pregoty, Świeżej, Ücker;

⁹⁵ Zmiana jest związana ze zmianą w 2017 roku w ustawie Prawo wodne 2017; Obecnie (w roku 2021) są przygotowywane plany dla obszaru dorzecza Wisły obejmujące, oprócz dorzecza Wisły znajdującego się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, również dorzecza Słupi, Łupawy, Łeby, Redy oraz pozostałych rzek uchodzących bezpośrednio do Morza Bałtyckiego na wschód od ujścia Słupi, a także wpadających do Zalewu Wiślanego; obszar dorzecza Odry obejmujący, oprócz dorzecza Odry znajdującego się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, także dorzecza Regi, Parsęty, Wieprzy, Ücker oraz pozostałych rzek uchodzących bezpośrednio do Morza Bałtyckiego na zachód od ujścia Słupi, a jak także wpadających do Zalewu Szczecińskiego; obszary dorzecza Dniestru; obszar dorzecza Dunaju; obszar dorzecza Banówki; obszar dorzecza Łaby; obszar dorzecza Niemna; obszar dorzecza Pregoty, obszar dorzecza Świeżej. <https://apgw.gov.pl/pl/informacje-ogolne> ;

⁹⁶ art. 349 ust. 2, 3, 5,6,7 oraz 9 -11, ustawy Prawo wodne 2017 r.;

⁹⁷ art.349, ust.4 ustawy Prawo wodne 2017 r.; funkcję tę pełni Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej- Państwowy Instytut Badawczy;

środowiskowych określonych (w ustawie Prawo wodne 2017) art. 56 cel środowiskowy dla jednolitych części wód powierzchniowych, art. 57 cel środowiskowy dla sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych, art. 59 cel środowiskowy dla jednolitych części wód podziemnych oraz w art. 61⁹⁸ cel środowiskowy dla obszarów chronionych, oceny stanu wód powierzchniowych, oceny stanu wód podziemnych oraz oceny stanu wód obszarów chronionych.

Zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy⁹⁹, każdy cykl planistyczny rozpoczyna się od przygotowania niezbędnej dokumentacji planistycznej, w ramach której ustala się m.in.: wykaz jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych, charakterystykę jednolitych części wód, presje antropogeniczne i ich wpływ na stan wód, zagrożenie i ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych spowodowane występującymi i oddziaływującymi presjami, wykazy obszarów chronionych (określa się np. które jednolite części wód nadają się do rekreacji lub są wrażliwe na eutrofizację czyli nadmierne zanieczyszczenie biogenami), programy monitoringu wód, analizy ekonomiczne związane z korzystaniem wód. Ustalenia i wnioski wynikające ze wszystkich dokumentacji planistycznych zostają wprowadzone do planu gospodarowania wodami dla danego dorzecza. Wszystko po to, aby odpowiednio zaplanować działania naprawcze (tzw. zestaw działań) dla każdej z części wód indywidualnie, tak aby możliwe było osiągnięcie przez nią co najmniej dobrego stanu po zakończeniu cyklu¹⁰⁰.

⁹⁸ Art.56,57,59,61 ustawy Prawo wodne 2017 r.;

⁹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (Dz. U z 2019 r., poz.2150). Rozporządzenie w jak zakresie swojej regulacji wdraża: Ramową Dyrektywę Wodną; dyrektywę 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w jak sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu (Dz. Urz. UE L 372 z 27.12.2006, str. 19 i Dz. Urz. UE L 182 z 21.06.2014, str. 52); dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 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 jak Rady (Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008, str. 84 i Dz. Urz. UE L 226 z 24.08.2013, str. 1).

¹⁰⁰ Od tej zasady istnieją jednak pewne wyłączenia, a warunki ich zastosowania zostały wskazane w art. 63. Ustalenie mniej rygorystycznych celów środowiskowych ustawy Prawo wodne 2017 r.;

Stan ekologiczny określa się dla naturalnych jednolitych części wód powierzchniowych, natomiast potencjał ekologiczny dla sztucznych i silnie zmienionych¹⁰¹. do oceny stanu/potencjału ekologicznego brane są pod uwagę elementy biologiczne, czyli żyjące w danej części wód rośliny i zwierzęta; elementy hydromorfologiczne, czyli warunki przepływu wód i budowy (struktury) np. jej dna, brzegów, głębokości i wielkości; elementy fizykochemiczne, czyli warunki ogólne, jak np. zmętnienie, temperatura, zanieczyszczenia chemiczne. Podstawę oceny stanowią elementy biologiczne, czyli organizmy żyjące w wodach. To przede wszystkim ich obecność oraz struktura i wielkość populacji świadczą o odpowiednich warunkach środowiska.

Za monitoring wód podziemnych odpowiada państwowa służba hydrogeologiczna. Funkcję państwowej służby hydrogeologicznej (PSH) pełni Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, a jej zadania określone są w ustawie Prawo wodne.¹⁰²

Zmiany dotyczące monitorowania jakości wód były także, oprócz zmiany podziału oraz sposobu oceny, związane z licznymi próbami zreformowania zarządzania gospodarką wodną. Działania te są podejmowane od lat 90-tych XX wieku, w tym pierwsze ustalenia, dotyczące zmiany systemowego zarządzania, takie jak odejście od zarządzania gospodarką wodną w granicach administracyjnych województw na rzecz zarządzania opartego na zlewni, były dyskutowane już w ramach obrad Okrągłego Stołu, niestety postulat ten przez bardzo długi okres nie był realizowany¹⁰³.

¹⁰¹ na potrzeby planowania stosuje się również podział jednolitych części wód powierzchniowych na: sztuczne części wód (takie, które powstały w wyniku działalności człowieka), silnie zmienione części wód (takie, których charakter został w znacznym stopniu zmieniony w wyniku działalności człowieka, np. jak uregulowany odcinek rzeki lub zlokalizowany na rzece zbiornik zaporowy), naturalne części wód. Za <https://apgw.gov.pl/assets/file/276,Wersja%20niespecialistyczna%20projektu%20II%20aPGW%20dla%20obszaru%20dorzecza%20Wis%20C5%82y.pdf>, wejście z dnia 2 sierpnia 2021 r.

¹⁰² Ustawa Prawo wodne 2017; Szczegółowe zadania Państwowej Służby Hydrogeologicznej określone zostały w art. 380-387 ustawy Prawo wodne oraz rozporządzeniach wykonawczych. Zakres działalności PSH obejmuje wykonywanie pomiarów i obserwacji hydrogeologicznych, wydawanie opinii w zakresie oceny stanu ilościowego i chemicznego wód podziemnych, opracowywanie bieżących ocen sytuacji hydrogeologicznej, prowadzenie prac badawczych na potrzeby bilansowania wód podziemnych, a także gromadzenie, przetwarzanie, i udostępnianie danych hydrogeologicznych;

¹⁰³ Okrągły Stół. Podstolik Ekologiczny po 15 latach. Wypowiedź A. Kassenberga: „A co na pewno się nie powiodło? nie udało się uporządkować spraw związanych z gospodarowaniem wodą. nie mamy samofinansujących się regionów wodno-gospodarczych, i dziś, kiedy przychodzi nam wdrażać Ramową Dyrektywę Wodną, jesteśmy do tego nieprzygotowani. Będziemy musieli to bardzo szybko nadrobić, łącznie

Największą jak dotychczas reformą było przyjęcie w 2017 roku nowej ustawy Prawo wodne, której zadaniem było nie tylko transponowanie zobowiązań wynikających z prawa UE, ale także dokonanie zasadniczej zmiany zarówno instytucjonalnej jak i administracyjnej. Należy pamiętać, że jednym z najważniejszych postanowień Ramowej Dyrektywy Wodnej jest wykorzystanie skali zlewni jako jednostki gospodarowania wodami, co pozwala na wprowadzenie zintegrowanego podejścia do wszystkich presji występujących w danej jednolitej części wód oraz pozwala na ocenę skumulowanego ich oddziaływania na jej zasoby wodne. Podejście zgodne z Ramową Dyrektywą Wodną ma służyć bardziej racjonalnemu gospodarowaniu wodą, który ma m.in. zapobiegać jej niedoborom w przyszłości¹⁰⁴. Dyrektywa wprowadza także innowacyjne, holistyczne podejście do zarządzania i ochrony ekosystemów wodnych, a nie skupia się wyłącznie na konkretnych aspektach fizykochemicznej jakości wody¹⁰⁵.

Już na etapie założeń do nowej ustawy¹⁰⁶, zaznaczono, że przede wszystkim należy dostosować model zarządzania do modelu opartego na zlewni, czyli opartego na granicach hydrograficznych, a nie administracyjnych, co stanowiło zasadniczą zmianę. Zmiana ta była także związana z koniecznością odebrania¹⁰⁷ większości uprawnień, w gospodarowaniu wodami, marszałkom województw¹⁰⁸. w ustawie Prawo wodne 2017 została także

z powoływaniem rad użytkowników wód w danym dorzeczu ma to być pewnego rodzaju władztwo wodne w układach zlewniowych”, Warszawa 2004 r., s.20;

¹⁰⁴M.in. dotyczy to reglamentowania poboru wód i systemu naliczania opłat (na podstawie pozwoleń wodnoprawnych). Zgodnie art.522 ust. jak 6 ustawy Prawo wodne, do dnia 31 grudnia 2021 r., Wody Polskie opracują metodykę wyznaczania średniego niskiego przepływu z wielolecia (SNQ), na potrzeby ustalania wysokości opłat za usługi wodne;

¹⁰⁵ Klasyfikacja stanu lub potencjału ekologicznego opiera się na różnych biologicznych elementach jakości (BQE) reprezentujących główne składniki ekosystemu, takie jak fitoplankton, makrobezkręgowce bentosowe, inne flory wodne (makrofity, fitobentos) i ryby;

¹⁰⁶ Podobne założenia miały również poprzednie projekty zmiany Prawa wodnego, w tym m.in. opracowany w czerwcu 2015 roku projekt nowej ustawy, który niestety nie został przekazany pod obrady ówczesnej Rady Ministrów;

¹⁰⁷ Art. 526. Ustawy Prawo wodne 2017: z dniem wejścia w życie ustawy Wody Polskie wykonują zadania dotychczasowego Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dotychczasowych dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz marszałków województw związane z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, a także inwestycjami w gospodarce wodnej;

¹⁰⁸ Np. zgodnie z art. art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 70-87 ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne (Dz.U. 2001 nr 115 poz. 1229 z późn. zm. -akt uchylony) do zadań marszałków należało m.in. programowanie, planowanie, nadzorowanie wykonywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych realizowanych z udziałem środków Skarbu Państwa i urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych;

wprowadzona zmiana w systemie monitoringu wód¹⁰⁹, związana z nowym podziałem dorzeczy, ujętych w jej treści, co miało wpływ na kształt dokumentów planistycznych¹¹⁰, w wyniku czego m.in: korekcie uległa nie tylko liczba obszarów dorzeczy (z 10 na 9) oraz ich granice, ale prowadziło to również do dokonania aktualizacji jednolitych części wód powierzchniowych (rzecznych, jeziornych, przejściowych i przybrzeżnych, zbiornikowych) i jednolitych części wód podziemnych, ustalenia nowej sieci oraz zasad monitoringu¹¹¹, zmieniono także warunki klasyfikacji stanu wód i niektóre wartości graniczne, zmodyfikowano zakres informacji, jakie muszą być przedstawione w planie gospodarowania wodami. Dodatkowo nakładały się także zmiany w zakresie np. listy substancji priorytetowych¹¹², co w przypadku przekroczenia granicy klas dla nowej substancji, wprowadzonej do prawa w trakcie trwania cyklu planistycznego¹¹³, może skutkować pogorszeniem oceny stanu wód w stosunku do stanu z poprzedniego cyklu planistycznego, kiedy dana substancja nie była ujęta w macyrycy oceny.

Badania środowiska morskiego Bałtyku w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska (PMS) są wykonywane od 1991 roku. Monitoring środowiska morskiego jest

¹⁰⁹ Por. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 9 października 2019 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych. (Dz.U. 2019, poz. 2147);

¹¹⁰ Każde państwo członkowskie Unii Europejskiej jest zobowiązane do opracowania planu gospodarowania wodami. Bierze on pod uwagę indywidualne warunki i potrzeby związane z zapewnieniem dobrego stanu wód, sporządzany jest odrębnie dla każdego obszaru dorzecza w danym kraju, plany gospodarowania wodami poddawane są regularnym przeglądom i cyklicznej, 6-cio letniej aktualizacji. Kwestie te reguluje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (Dz.U.2019 poz. 2150);

¹¹¹ § 2. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 9 października 2019 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych. (Dz.U. 2019, poz. 2147): Monitoring jednolitych części wód powierzchniowych prowadzi się w sposób umożliwiający: dokonywanie spójnej i jak całościowej klasyfikacji stanu ekologicznego lub potencjału ekologicznego, klasyfikacji stanu chemicznego i jak oceny stanu wód powierzchniowych jak w każdym obszarze dorzecza oraz przypisanie jednolitym częściom wód powierzchniowych jednej z pięciu klas jakości wód (...), ilościowe ujęcie czasowej i jak przestrzennej zmienności wskaźników jakości wód dla elementów biologicznych, hydromorfologicznych, fizykochemicznych i jak chemicznych czyli regularnych pomiarów i obserwacji wód, które mają na celu uzyskanie informacji o jak ich stanie;

¹¹² np. wprowadzenie nowych substancji w 2016 roku takich jak cyburtyna i heptachlor;

Art. 16 pkt 56 ustawy Prawo wodne 2017 definicja: substancje stanowiące zanieczyszczenie chemiczne wód powierzchniowych oraz zagrożenie, które może spowodować w szczególności ostrą i chroniczną toksyczność dla organizmów wodnych, akumulację zanieczyszczeń w ekosystemie oraz utratę siedlisk i różnorodności biologicznej, jak również zagrożenia dla zdrowia ludzkiego, i których emisje do wód należy stopniowo ograniczać, a w przypadku priorytetowych substancji niebezpiecznych – substancje lub grupy substancji, które są toksyczne, trwałe i podatne na bioakumulację, oraz inne substancje lub grupy substancji, których poziom osiąga stan niepokojący;

¹¹³ Cykl planistyczny rozumiany jako 6 letni cykl opracowywania planów gospodarowania wodami;

prowadzony na mocy ustawy – Prawo wodne¹¹⁴ przez właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska. Organem właściwym do prowadzenia monitoringu wód morskich jest Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Monitoring wód przejściowych i przybrzeżnych wykonują wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska. do 2006 roku, monitoring polskich obszarów morskich był realizowany w ramach programu monitoringu COMBINE (Coordinated Monitoring Programme). Od 2007 roku z programu zostały wydzielone wody przejściowe i przybrzeżne, zgodnie z definicją zawartą w Ramowej Dyrektywie Wodnej. Program badań ma na celu pozyskanie informacji o stanie środowiska wód morskich na potrzeby planowania w gospodarowaniu wodami oraz oceny osiągnięcia celów środowiskowych dla wód morskich, a także bieżącej oceny stanu środowiska wód morskich. Monitoring Morza Bałtyckiego jest prowadzony zgodnie z aktualnym Państwowym Programem Monitoringu Środowiska oraz Programem Monitoringu Wód Morskich¹¹⁵. Program monitoringu polskich wód morskich, w obszarze całego Morza Bałtyckiego, jest uzgadniany na poziomie międzynarodowym, pomiędzy stronami Konwencji Helsińskiej¹¹⁶ w ramach prac HELCOM¹¹⁷.

Powyższe uwarunkowania, pomimo ciągłości instytucjonalnej podmiotów odpowiedzialnych za monitoring jakości wód, sprawiają, że możliwość porównania stanu jakości wód oraz trendów, w okresie ostatnich 30 lat, na podstawie powszechnie dostępnych, zagregowanych ocen, jest znacząco utrudniona i wymaga pogłębionej analizy. Dodatkowo informacja o stanie jakości wód jest zwykle informacją o stanie w odniesieniu do danej matrycy oceny oraz podziału na części wód, obowiązującego w danym okresie planistycznym.

Wisła jest najdłuższą wśród polskich rzek. Jest również najdłuższym ciekim uchodzącym do Morza Bałtyckiego. Obszar dorzecza Wisły jest największym spośród dziewięciu obszarów dorzeczy na terenie Polski, jednocześnie będąc ciekim, wzdłuż

¹¹⁴ art. 349 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 624, 784.);

¹¹⁵ por. <https://rdsm.gios.gov.pl/index.php/pl/monitoring>, wejście z dnia 27 lipca 2021 r.;

¹¹⁶ Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 28 poz. jak 346), Oświadczenie Rządowe z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzonej w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (Dz.U. 2000 nr 28 poz. 347);

¹¹⁷ Ang. Helsinki Commission: Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku – organ wykonawczy Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego;

którego jest prowadzone intensywne życie gospodarcze, stanowiące znaczącą presją na jej stan. Wpływ na jej stan ekologiczny jednolitych części wód Wisły mają nie tylko dopływy zaczynające swój bieg na terenie Polski, ale również i te z rzeki, których źródła znajdują się poza granicami kraju¹¹⁸. Obejmuje on również dorzecza Słupi, Łupawy, Łeby, Redy oraz pozostałych rzek uchodzących do Morza Bałtyckiego na wschód od ujścia Słupi, a także wpadających do Zalewu Wiślanego. Jego powierzchnia obejmuje około 59% powierzchni Polski. Obszar dorzecza Wisły podzielony jest na siedem regionów wodnych: Małej Wisły, Górnej-Zachodniej Wisły, Górnej -Wschodniej Wisły, Narwi Bugu Środkowej Wisły oraz Dolnej Wisły. na obszarze dorzecza Wisły wydzielono łącznie 2251 jednolitych części wód powierzchniowych, z czego: rzecznych 1719, zbiornikowych 26, jeziornych 499, przejściowych 5, przybrzeżnych 2. Obszar dorzecza Wisły obejmuje również 94 jednolite części wód podziemnych. na obszarze dorzecza Wisły ustanowiono również obszary chronione, które w szczególny sposób są traktowane w planie gospodarowania wodami: są to m.in. jednolite części wód przeznaczone do poboru wody dla zaopatrzenia ludności¹¹⁹ (169 powierzchniowych oraz 94 podziemne) obszary chronione przyrodniczo, których walory są zależne od stanu wód, w obrębie których występują obszary chronione: 2056, jako obszary wrażliwe na eutrofizację (wywołaną nadmiernym uwalnianiem się do środowiska wodnego substancji biogennej) wyznaczono wszystkie jednolite części wód w dorzeczu. Wyniki monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Wisły pokazują, że w złym stanie znajduje się: 82% jednolitych części wód rzecznych, 96% jednolitych części wód zbiornikowych, 66% jednolitych części wód jeziornych, 100% jednolitych części wód przejściowych i przybrzeżnych.

¹¹⁸ Prawy dopływ Wisły. Długość 484 km, z czego większość w Polsce (448 km), a reszta – na Białorusi, gdzie bierze swój początek. Bug to czwarta najdłuższa rzeka w Polsce, będąca dopływem Narwi, przepływająca przez zachodnią Ukrainę, wschodnią Polskę i zachodnią Białorus. Długość Bugu wynosi 772 km, a powierzchnia dorzecza 39 420 km². z tego większość leży na terenie Polski – 19,4 tys. km² (49,2%). na terenie Ukrainy leży 10,8 tys. km² (27,4%) obszaru zlewni, na Białorusi natomiast 9,2 tys. km² (23,3%);

¹¹⁹ art. 51, ust. 2 ustawy Prawo wodne 2017 jako dodatkowe cele, związane z ochroną wód, wymienia konieczność uwzględniania kwestii związanych z zaopatrzeniem ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi; uprawiania sportu, turystyki lub rekreacji; wykorzystywania do kąpeli; bytowania ryb i innych organizmów wodnych w warunkach naturalnych, umożliwiających ich migrację.

por. Bar M., Okrański K., Oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć a dążenie do osiągnięcia celów środowiskowych w zakresie ochrony wód w Gospodarowanie wodami, pod red. Pchałek M.: Kluczowe wyzwania w ramach cyklu planistycznego, Warszawa 2020, s. 23-53;

Monitoring wód podziemnych obejmuje badanie stanu chemicznego oraz ilościowego, jako elementów niezbędnych do oceny stanu jednolitych części wód podziemnych. Stan chemiczny oraz ilościowy jednolitej części wód podziemnych może być dobry, albo słaby. Oceny obu stanów są równorzędne, a za ocenę ogólną przyjmuje się gorszą z nich. w słabym stanie znajduje się 8,5% jednolitych części wód podziemnych na obszarze dorzecza Wisły. Podczas prac nad przygotowaniem planu gospodarowania wodami oceniono stopień realizacji celów zapisanych na lata 2016-2021. Wyniki dla obszaru dorzecza Wisły są następujące: jedynie 0,3% jednolitych części wód powierzchniowych rzecznych spełniło cel środowiskowy w zakresie wszystkich wymagań – stan wód został w nich określony jako dobry, w przypadku 25,1% części rzecznych ocena nie była możliwa ze względu na brak danych dla nowego, podziału jednostek, żadna spośród części wód zbiornikowych nie spełniła celu środowiskowego w zakresie wszystkich wymagań, 12,4% części jeziornych spełniło cel środowiskowy w zakresie wszystkich wymagań stan wód został w nich określony jako dobry, w przypadku 12,0% części jeziornych ocena nie była możliwa ze względu na brak danych dla nowego podziału jednostek, żadna spośród części wód przejściowych i przybrzeżnych nie spełniła celu środowiskowego w zakresie wszystkich wymagań, 91,5% jednolitych części wód podziemnych osiągnęło określony dla nich cel środowiskowy, w 16% przyrodniczych obszarów chronionych stwierdzono osiągnięcie celu środowiskowego, w kolejnych 16% częściowe osiągnięcie tego celu, w 10% przyrodniczych obszarów chronionych stwierdzono brak osiągnięcia celu środowiskowego, dla 58% przyrodniczych obszarów chronionych ocena spełnienia celu środowiskowego nie była możliwa ze względu na brak danych . na obszarze dorzecza Wisły aż 94% jednolitych części wód rzecznych podlega tak silnym zmianom spowodowanym działalnością człowieka, że są one zagrożone ryzykiem nieosiągnięcia celów środowiskowych. na obszarze dorzecza Wisły zagrożonych ryzykiem nieosiągnięcia celu środowiskowego jest 61% jednolitych części wód jeziornych. Wszystkie jednolite części wód przejściowych i przybrzeżnych są zagrożone ryzykiem nieosiągnięcia celów środowiskowych głównie z powodu zanieczyszczeń dopływających do nich rzekami z całego obszaru dorzecza. Spośród jednolitych części wód

podziemnych, na obszarze dorzecza Wisły, wskazano 21% z nich jako zagrożone ryzykiem nieosiągnięcia celu środowiskowego w cyklu planistycznym 2022-2027¹²⁰.

Obszar dorzecza Odry jest drugim co do wielkości, spośród dziewięciu obszarów dorzeczy, w granicach Polski. Oprócz dorzecza Odry, obejmuje on również dorzecza Regi, Parsęty, Wieprzy oraz pozostałych rzek uchodzących bezpośrednio do Morza Bałtyckiego na zachód od ujścia Słupi, a także wpadających do Zalewu Szczecińskiego. Jego powierzchnia wynosi około 38% powierzchni Polski. Obszar dorzecza Odry podzielony jest na pięć regionów wodnych: Górnej Odry, Środkowej Odry, Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego, Warty oraz Noteci. Główną rzeką obszaru jest Odra, której źródła znajdują się na terytorium Republiki Czeskiej, w Górach Odrzańskich. Odra uchodzi do Zalewu Szczecińskiego. na obszarze dorzecza Odry wydzielono łącznie 1722 jednolite części wód powierzchniowych, z czego 1272 rzecznych, 19 zbiornikowych, 427 jeziornych, 2 przejściowe, 2 przybrzeżne. Obszar dorzecza Odry obejmuje również 66 jednolitych części wód podziemnych. na obszarze dorzecza Odry ustanowiono również obszary chronione, które w szczególny sposób są traktowane w planie gospodarowania wodami: części wód przeznaczone do poboru wody dla zaopatrzenia ludności: 53 powierzchniowe, 66 podziemnych, przeznaczone do celów rekreacyjnych, w tym kąpieliskowych 256 powierzchniowych, obszary wrażliwe na eutrofizację: wszystkie części wód powierzchniowych, obszary chronione przyrodniczo, których walory są zależne od stanu wód w obrębie których występują obszary chronione: 1487 części powierzchniowych. Wyniki monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Odry pokazują, że w złym stanie znajduje się: 72,7% jednolitych części wód rzecznych, 94,7% jednolitych części wód zbiornikowych, 94,7% jednolitych części wód jeziornych, 100% jednolitych części wód przejściowych i przybrzeżnych. w słabym stanie znajduje się 18% jednolitych części wód podziemnych na obszarze dorzecza Odry. na obszarze dorzecza Odry aż 95% jednolitych części wód rzecznych podlega tak silnym zmianom spowodowanym działalnością człowieka, że są one zagrożone ryzykiem nieosiągnięcia celów środowiskowych. w odniesieniu do jednolitych części wód zbiornikowych na obszarze

¹²⁰ Projekt (rozporządzenia) planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły dla II aktualizacji planu gospodarowania wodami, lipiec 2021 r. wersja dostępna w ramach konsultacji społecznych, <https://apgw.gov.pl/pl/konsultacje-projekty-planow>, wejście z 27 lipca 2021 r;

dorzecza Odry stwierdzono, że 100% spośród nich jest zagrożonych ryzykiem nieosiągnięcia celu środowiskowego. Na obszarze dorzecza Odry zagrożonych ryzykiem nieosiągnięcia celu środowiskowego jest 71% jednolitych części wód jeziornych. Wszystkie jednolite części wód przejściowych i przybrzeżnych są zagrożone ryzykiem nieosiągnięcia celów środowiskowych głównie z powodu zanieczyszczeń dopływających do nich rzekami z całego obszaru dorzecza. Spośród jednolitych części wód podziemnych, na obszarze dorzecza Odry, wskazano 32% z nich jako zagrożone ryzykiem nieosiągnięcia celu środowiskowego w cyklu planistycznym 2022-2027¹²¹. Obok planu opracowywanego przez Rzeczpospolitą Polską jest także przygotowywany projekt drugiej aktualizacji planu gospodarowania wodami dla Międzynarodowego Obszaru Dorzecza Odry¹²². Stanowi on instrument służący osiągnięciu celów Ramowej Dyrektywy Wodnej, polegający na wspólnym uzgodnieniu planowania w gospodarowaniu wodami w obszarach dorzeczy połączone z wdrażaniem poszczególnych krajowych programów działań (na rzecz poprawy stanu wód).

Międzynarodowa Komisja Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem (MKOOpZ) jest jedną z funkcjonujących w Europie międzynarodowych komisji zajmujących się problematyką rzek i jezior, których zlewnie leżą na obszarze więcej niż jednego państwa. Komisja została powołana na podstawie ratyfikowanej międzynarodowej umowy¹²³ podpisanej we Wrocławiu 11 kwietnia 1996 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, Rządem Republiki Czeskiej, Rządem Republiki Federalnej Niemiec i Wspólnotą Europejską. Umowa weszła w życie po ratyfikacji w dniu 26 kwietnia 1999 r. Międzynarodowy Obszar Dorzecza Odry (MODO) rozciąga się na terytorium Państw Członkowskich UE – Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Czeskiej oraz Republiki Federalnej Niemiec. Całkowita powierzchnia MODO obejmuje 124 144 km², w tym 5 114 km² stanowią wody przejściowe i przybrzeżne Zalewu Szczecińskiego wraz ze zlewnią Zalewu Szczecińskiego, wschodnią częścią wyspy Uznam i zachodnią częścią wyspy Wolin; z czego 3 914 km² znajduje się po stronie niemieckiej (i obejmuje

¹²¹ Projekt (rozporządzenia) planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry dla II aktualizacji planu gospodarowania wodami, lipiec 2021 r. wersja dostępna w ramach konsultacji społecznych, <https://apgw.gov.pl/pl/konsultacje-projekty-planow>, wejście z 27 lipca 2021 r.;

¹²² zgodnie z artykułem 13 Ramowej Dyrektywy Wodnej;

¹²³ Umowa w sprawie Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem z dnia 11 kwietnia 1996 roku. (Dz.U. nr 79 poz. 886 z 1999 r.);

Mały Zalew oraz dorzecza: Uecker, Randow, Zarow), a 1 200 km² po stronie polskiej (i obejmuje Wielki Zalew oraz zlewnie Gowienicy i Świny). Największa część MODO – 107 207 km², tj. 86%, znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, 7 239 km², tj. 6%, przypada na Republikę Czeską, natomiast 9 698 km², tj. 8%, na Republikę Federalną Niemiec. w 2002 roku państwa te uzgodniły, że koordynacja wdrażania Dyrektywy 2000/60/WE odbywać się będzie w ramach Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem.

Zgodnie z Ramową Dyrektywą Wodną¹²⁴, projekt drugiej aktualizacji dla MODO musi zostać przedłożony do zaopiniowania społeczeństwu, w tym m.in.: użytkownikom wód, rok przed rozpoczęciem okresu, którego plan dotyczy. Kwestie zanieczyszczeń substancjami biogennymi są przedmiotem prac eksperckich MKOOpZ¹²⁵, a także podlegają monitorowaniu w ramach¹²⁶ modułu IMS-Odra¹²⁷.

Obszary dorzeczy Dniestru, Dunaju, Banówki, Łaby, Niemna, Pregoly i Świeżej w granicach Polski mają stosunkowo niewielką powierzchnię, jednak przygotowuje się dla nich odrębne plany gospodarowania wodami. Polska część obszaru dorzecza Dniestru znajduje się w południowo-wschodniej części kraju. Stanowi zachodni kraniec, znikomą (poniżej 0,5%) część obszaru dorzecza Dniestru. w polskiej części znajdują się fragmenty zlewni dopływów Dniestru, górnych odcinków rzek Strwiąż, Mszaniec i Lechnawy. Polska część obszaru dorzecza Dunaju znajduje się w południowej części kraju. Stanowi północny kraniec, znikomą (poniżej 0,05%) część obszaru dorzecza Dunaju. Największą rzeką polskiej części zlewiska Dunaju jest Czarna Orawa, która na granicy polsko-słowackiej uchodzi

¹²⁴ zgodnie z artykułem 14, ustęp 1, zdanie 2, litera c) Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej;

¹²⁵ w 2014 roku zakończono prace nad „Modelowaniem emisji substancji biogennych dla Międzynarodowego Obszaru Dorzecza Odry ze zrzutów punktowych oraz różnych źródeł rozproszonych dla historycznych, bieżących jak i przyszłych wielkości emisji substancji biogennych”. Od 2018 roku w ramach grup roboczych Komisji, powołano grupę ekspertów ad hoc „Biogeny, która zajmuje się problematyką substancji biogennych w dorzeczu Odry. Jednym z jej zadań jest opracowanie dokumentu strategicznego dotyczącego redukcji emisji substancji biogennych na obszarze MODO;

Por. Druga aktualizacja Planu Gospodarowania Wodami dla Międzynarodowego Obszaru Dorzecza Odry na cykl planistyczny 2022-2027. Projekt zgodnie z Artykułem 13 Ramowej Dyrektywy Wodnej, <http://www.mkoo.pl/show.php?fid=7447&lang=PL>, wejście z dnia 2 sierpnia 2021 r.;

¹²⁶ na podstawie art. 8 Ramowej Dyrektywy Wodnej, państwa członkowskie UE są zobowiązane do utworzenia programów monitorowania stanu wód w każdym obszarze dorzecza.

¹²⁷ ang. International Monitoring Stations –Odra.

do sztucznego zbiornika wodnego (Jezioro Orawskie). Polska część obszaru dorzecza Banówki znajduje się w północnej części kraju. To większa część obszaru dorzecza Banówki. Rzeka ta ma długość 49 km, z czego 39 km płynie po stronie polskiej. Banówka uchodzi do rosyjskiej części Zalewu Wiślanego. Oprócz Banówki, głównymi rzekami na tych terenach są jej dopływy – rzeki Jarft oraz Omaza. Polska część obszaru dorzecza Łaby znajduje się w południowo-zachodniej części kraju. Stanowi północno -wschodni kraniec, znikomą (poniżej 0,2%) część obszaru dorzecza Łaby. w polskiej części znajdują się źródła i górne odcinki rzek – Izery, Ostrożnicy, Metuje i Orlicy. Polska część obszaru dorzecza Niemna znajduje się w północno-wschodniej części kraju. Stanowi zachodni kraniec, niewielką (poniżej 3%) część obszaru dorzecza Niemna. w polskiej części znajdują się zlewnie dopływów Niemna – Czarna Hańcza, Świsłocz, Łosośna oraz Szeszupa. w dorzeczu Niemna jest też wiele jezior, z których największe to Wigry, Gaładuś, Serwy, Szelmet Wielki oraz Hańcza. Polska część obszaru dorzecza Pregoly znajduje się w północno-wschodnim obszarze kraju. Stanowi południową część, niemal połowę obszaru dorzecza Pregoly. w polskiej części znajdują się dopływy Pregoly: Łyna i Węgorapa, występuje też wiele jezior, z których największe to Dargin, Mamry, Kisajno, Dobskie oraz Łańskie. Polska część obszaru dorzecza Świeżej znajduje się w północnej części kraju. Stanowi południową część obszaru dorzecza Świeżej. w polskiej części znajdują się dopływy Świeżej: Stradyk i Bezleda. Podczas prac nad planami gospodarowania wodami wydzielono: na obszarze dorzecza Dniestru 2 części wód rzecznych i 1 część podziemnych, na obszarze dorzecza Dunaju 5 rzecznych i 2 podziemne, na obszarze dorzecza Banówki 1 rzeczna i 1 podziemną, na obszarze dorzecza Łaby 8 rzecznych i 5 podziemnych, na obszarze dorzecza Niemna 24 rzeczne, 36 jeziornych oraz 2 podziemne, na obszarze dorzecza Pregoly 82 rzecznych, 105 jeziornych oraz 2 podziemne, na obszarze dorzecza Świeżej 3 rzeczne, 1 jeziorną oraz 1 podziemną. Ustanowiono również obszary chronione, które w szczególny sposób są traktowane w planie gospodarowania wodami: wody przeznaczone do poboru wody dla zaopatrzenia ludności 2 powierzchniowe na obszarze dorzecza Dunaju, 2 powierzchniowe na obszarze dorzecza Łaby oraz wszystkie podziemne na obszarach dorzeczy, wody przeznaczone do celów rekreacyjnych, w tym 3 kąpieliskowe na obszarze dorzecza Niemna, 23 na obszarze dorzecza Pregoly. na eutrofizację są wrażliwe wszystkie obszary części wód powierzchniowych, obszary chronione przyrodniczo, których walory są

zależne od stanu wód, w obrębie których występują obszary chronione 2 części wód powierzchniowych na obszarze dorzecza Dniestru, 4 na obszarze dorzecza Dunaju, 8 na obszarze dorzecza Łaby, 58 na obszarze dorzecza Niemna, 171 na obszarze dorzecza Pregoly, 4 na obszarze dorzecza Świeżej oraz 1 na obszarze dorzecza Banówki. Wyniki monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych pokazują, że w złym stanie znajduje się: 50% części wód rzecznych na obszarze dorzecza Dniestru (wszystkie badane), 60% rzecznych na obszarze dorzecza Dunaju, 100% rzecznych na obszarze dorzecza Banówki, 50% rzecznych na obszarze dorzecza Łaby (wszystkie badane), 100% rzecznych (wszystkie badane) oraz 69% jeziornych na obszarze dorzecza Niemna, 60% rzecznych oraz 53% jeziornych na obszarze dorzecza Pregoly, 100 % rzecznych oraz 100% jeziornych na obszarze dorzecza Świeżej. w odniesieniu do ww. obszarów dorzeczy wszystkie części wód podziemnych zostały sklasyfikowane jako będące w stanie dobrym, wszystkie części wód powierzchniowych zostały sklasyfikowane jako będące w stanie dobrym. Stwierdzono, że większość części rzecznych (100% na obszarze dorzecza Dniestru, 60% na obszarze dorzecza Dunaju, 100% na obszarze dorzecza Banówki, 62,5% na obszarze dorzecza Łaby, 96% na obszarze dorzecza Niemna, 94% na obszarze dorzecza Pregoly oraz 100% na obszarze dorzecza Świeżej) podlega tak silnym zmianom spowodowanym działalnością człowieka, że są zagrożone ryzykiem nieosiągnięcia celów środowiskowych. Ryzykiem nieosiągnięcia celu środowiskowego zagrożona jest również znaczna liczba wód jeziornych: 50% na obszarze dorzecza Niemna, 48% na obszarze dorzecza Pregoly, 100% na obszarze dorzecza Świeżej. na obszarach dorzeczy: Dniestru, Banówki, Łaby, Niemna, Pregoly i Świeżej, osiągnięcie celu środowiskowego dla wód podziemnych określono jako niezagrażone. Spośród jednolitych części wód podziemnych, na obszarze dorzecza Dunaju wskazano 50% z nich jako zagrożone ryzykiem nieosiągnięcia celu środowiskowego w cyklu planistycznym 2022-2027¹²⁸.

Uzgadnianie, planów gospodarowania wodami w dorzeczach. z innymi państwami odbywa się na podstawie zasad określonych w międzypaństwowych umowach bilateralnych. w przypadku państw, znajdujących się poza strukturą Unii Europejskiej, jedynie w relacjach

¹²⁸ Projekt (rozporządzenia) planu gospodarowania wodami na obszarze Dorzecza Dniestru, Dunaju, Banówki, Łaby, Niemna, Pregoly i Świeżej dla II aktualizacji planu gospodarowania wodami, lipiec 2021 r. wersja dostępna w ramach konsultacji społecznych, <https://apgw.gov.pl/pl/konsultacje-projekty-planow>, wejście z 27 lipca 2021 r.;

z Ukrainą podejmowane są uzgodnienia co do treści planów, ze względu na fakt, że działania te zostały objęte umową stowarzyszeniową z UE.¹²⁹

Obowiązek opracowania programu ochrony wód morskich wynika z przepisów prawa Unii Europejskiej – Dyrektywy¹³⁰ Morskiej. Dyrektywa ta nakłada na państwa członkowskie, obowiązek podejmowania niezbędnych działań na rzecz osiągnięcia lub utrzymania dobrego stanu ekologicznego środowiska morskiego, a jej założenia transponowano do krajowego porządku prawnego głównie przez zapisy ustawy Prawo wodne¹³¹. Celem programu ochrony wód morskich jest zaplanowanie działań, które umożliwią osiągnięcie bądź utrzymanie dobrej jakości środowiska morskiego. Podobnie jak w przypadku innych dokumentów planistycznych z zakresu gospodarki wodnej, cykle planowania ochrony wód morskich obejmują okres sześcioletni będąc tym samym podsumowaniem cyklicznych analiz stanu i monitoringu wód morskich. Pierwszy cykl planistyczny zakończył się przyjęciem Krajowego programu ochrony wód morskich w 2017 roku¹³². Obecnie (2021 r.) jest opracowywana aktualizacja programu ochrony wód morskich¹³³ dla II cyklu. Wody morskie znajdujące się w granicach Polski podzielone są na podakweny, czyli wydzielone obszary o podobnych warunkach naturalnych. Podakweny te obejmują: wody morskie – wody otwarte, obejmujące obszar morza od linii brzegu do granicy strefy ekonomicznej, wody przejściowe wody znajdujące się w pobliżu ujścia rzek i cieśnin, które są częściowo zasolone, ale pod dużym wpływem wód słodkich, wody przybrzeżne wody morskie w odległości 1 mili morskiej (ok. 1,8 km) od linii brzegowej.

¹²⁹ <https://www.theguardian.com/world/2014/sep/16/ukraine-ratifies-eu-integration-deal-autonomy-eastern-regions>; niepublikowane materiały z posiedzeń Polsko – Ukraińskiej Komisji ds. Wód Granicznych;

¹³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej), zwana także RDSM (Dz. Urz. UE L 164, 25.06.2008. s.19);

¹³¹ Art.144 ustawy Prawo wodne 2017: 1. w celu ochrony środowiska wód morskich opracowuje się i jak wdraża strategię morską na zasadach określonych w przepisach ustawy.2. Strategię morską stanowi następujący zespół działań:1) opracowanie wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich;2) jak opracowanie zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich;3) jak opracowanie zestawu celów środowiskowych dla wód morskich i związanych z nimi wskaźników, zwanego dalej „zestawem celów środowiskowych dla wód morskich”;4) opracowanie i jak wdrożenie programu monitoringu wód morskich;5) opracowanie i wdrożenie programu ochrony wód morskich.3. Zestawy, o których mowa w ust. 2 pkt 2 i 3, oraz programy, o których mowa w ust. 2 pkt 4 i 5, są opracowywane na podstawie wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich;

¹³² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Krajowego programu ochrony wód morskich (Dz.U. 2017 poz. 2469);

¹³³ Zakres program jest zgodny z art. 159 ust. 1, za jego przygotowanie odpowiadają Wody Polskie, zgodnie z art. 161 ust.1 ustawy Prawo wodne 2017;

Dzięki zaktualizowanej wstępnej ocenie stanu środowiska wód morskich i danych zebranych w latach 2011-2016, w projekcie programu oceniono stan każdego podakwenu, wykorzystując do tego 119 wskaźników. Podakweny oceniano w dwustopniowej skali obrazującej stan środowiska morskiego¹³⁴: dobry stan środowiska (GES¹³⁵) oznaczający stan środowiska wód morskich tworzący zróżnicowane środowisko, które jest czyste i zdrowe, wykorzystywane w zrównoważony sposób, gwarantujące zachowanie możliwości użytkowania i prowadzenia działań przez obecne i przyszłe pokolenia. Niezadawalający stan środowiska (subGES) oznaczający, że w ramach analizowanych parametrów zachodzi przekroczenie wartości granicznych dla GES. Żaden z podakwenów zgodnie z aktualizacją wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich nie spełnia GES dla wszystkich elementów oceny. w projekcie aktualizacji planu ochrony wód morskich wskazano 11 cech¹³⁶, dla których będą realizowane zadania: różnorodność biologiczna, gatunki obce, komercyjnie eksploatowane gatunki ryb i skorupiaków, łańcuch troficzny, eutrofizacja, integralność dna morskiego, warunki hydrograficzne, substancje zanieczyszczające i efekty ich oddziaływania, substancje zanieczyszczające w rybach i owocach morza przeznaczonych do spożycia, odpady w środowisku morskim, hałas podwodny i inne źródła energii.

Zgodnie z określonym cyklem prac¹³⁷, w ramach wdrażania strategii morskiej, została w 2018 r. opracowana „Aktualizacja wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich polskiej, strefy Morza Bałtyckiego” która została przekazana Komisji Europejskiej¹³⁸. z uwagi na modyfikacje, a przede wszystkim znaczne rozbudowanie metodyk oceny cech stanu lub presji między wstępną oceną (2014) a aktualizacją wstępnej oceny (2019)¹³⁹, nie we wszystkich przypadkach możliwe były bezpośrednie porównanie wyników i zmian

¹³⁴ Zgodnie z art.153 ust.4 pkt. 1 ustawy Prawo wodne 2017;

¹³⁵ ang. good ecological status;

¹³⁶ Zgodnie z Decyzją Komisji (UE) 2017/848 z dnia 17 maja 2017 r. ustanawiająca kryteria i standardy metodologiczne dotyczące dobrego stanu środowiska wód morskich oraz specyfikacje i ujednolicone metody monitorowania i oceny, oraz uchylająca decyzję 2010/477/UE, (Dz. Urz. UE L 125, 18.05.2017);

¹³⁷ Art. 144 ustawy Prawo wodne: 2. Strategię morską stanowi następujący zespół działań: opracowanie wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich; opracowanie zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich; opracowanie zestawu celów środowiskowych dla wód morskich i związanych z nimi wskaźników, opracowanie i wdrożenie programu monitoringu wód morskich; opracowanie i wdrożenie programu ochrony wód morskich;

¹³⁸ Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 8 z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłożenie Komisji Europejskiej aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich wraz z projektem aktualizacji zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich. (M.P 2019 poz. 230);

¹³⁹ Zmiana wprowadzona decyzją Komisji (UE) 2017/848);

w zakresie oceny stanu poszczególnych cech na przestrzeni lat. Aktualizacja wstępnej oceny posługuje się 22 akwenami, obejmującymi 3 akweny wód otwartych, 9 akwenów wód przejściowych i 10 akwenów wód przybrzeżnych. Nowy podział części wód, który został opracowany przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie w ramach prac nad II aktualizacją planów gospodarowania wodami, zmienił podział wód przejściowych i przybrzeżnych w taki sposób, że obecnie są 3¹⁴⁰ akweny wód otwartych, 4¹⁴¹ akweny wód przybrzeżnych i 7 akwenów wód przejściowych.¹⁴² Aktualizacja wszędzie tam, gdzie to możliwe, wykorzystuje do swoich analiz dane dla 22 niezagregowanych akwenów (niemożliwe jest to np. w przypadku cechy związanej z występowaniem stad szprota i śledzia, gdzie w metodologii obowiązuje podział na 3 akweny ICES¹⁴³). Stan środowiska zgodnie z dyrektywą i prawem krajowym został określony na podstawie oceny wskaźników podstawowych przypisanych wskaźnikom opisowym stanu. Ostateczny wynik został wyrażony w dwóch klasach odpowiadających osiągnięciu GES lub nieosiągnięciu GES. w ocenie zostały uwzględnione granice stanu i wartości wskaźników wykorzystywanych do oceny stanu ekologicznego dla wód przejściowych i przybrzeżnych, opracowane zgodnie z przepisami odnoszącymi się do przygotowania planów gospodarowania wodami w dorzeczach, przy czym za granicę GES przyjmuje się 3/5 wartości maksymalnej skali ocen dla jednolitych części wód, którą dany wskaźnik może osiągnąć. Odpowiada to wyznaczeniu granicy między stanem „dobry i bardzo dobry” i „zły, słaby i umiarkowany” ustawy Prawo wodne, w zakresie w jakim odnosi się ona do oceny jednolitych części wód. Ocena zawarta ww. aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich wraz z projektem aktualizacji zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich nie jest pełna i są w niej luki dotyczące wiedzy, natomiast bezsprzecznym jest fakt, że nie są dotrzymane wszystkie wskaźniki dobrego stanu, co istotne w ocenie presji najgorszy wynik

¹⁴⁰ Wody Otwarte Zatoki Gdańskiej, Wody otwarte wschodniej części Bałtyku Właściwego, Wody otwarte Basenu Bornholmskiego;

¹⁴¹ Półwysep Hel, Polskie wody przybrzeżne Basenu Gotlandzkiego, Wody przybrzeżne Zatoki Pomorskiej, Polskie wody przybrzeżne Basenu Bornholmskiego;

¹⁴² Zalew Szczeciński, Zalew Kamieński, Zalew Pucki, Zatoka Pucka Zewnętrzna, Zatoka Gdańska Wewnętrzna, Ujście Wisły Przekop, Zalew Wiślany;

¹⁴³ ang. The International Council for the Exploration of the Sea, międzynarodowa organizacja założona 22 lipca 1902 w Kopenhadze w celu badania zasobów morskich północnego Atlantyku i mórz przyległych. Założycielami ICES były: Dania, Finlandia, Niemcy, Holandia, Norwegia, Szwecja, Rosja i Wielka Brytania. Obecnie - oprócz założycieli - członkami ICES są Belgia, Kanada, Estonia, Francja, Islandia, Irlandia, Łotwa, Litwa, Polska, Portugalia, Hiszpania i Stany Zjednoczone;

osiągnęły gatunki obce, eutrofizacja oraz stado szprota we wszystkich rozpatrywanych podakwenach. Jednocześnie polskie wody przybrzeżne Basenów Bornholmskiego i Gdańskiego mają złą ocenę w odniesieniu do wszystkich cech presji¹⁴⁴.

W projektach wszystkich, przygotowywanych obecnie dokumentów planistycznych (aktualizacje planów gospodarowania wodami, aktualizacja programu ochrony wód morskich 2021 r.), jako główne zagrożenie dla stanu dla wszystkich jednolitych części wód powierzchniowych oraz silnie przekształconych/sztucznych części wód wskazano eutrofizację. Ostateczna ocena, na obszarze dorzecza Wisły, Odry oraz pozostałych rzek, wskazała, że zanieczyszczenia przedostające się do wód i organizmów w nich żyjących, pochodzą z wielu różnych źródeł. Przede wszystkim powodowane są odprowadzaniem nieoczyszczonych ścieków do wód i ziemi, a także pochodzą z powietrza atmosferycznego. Na obszarze dorzecza Odry zagrożonych ryzykiem nieosiągnięcia celu środowiskowego jest 71% jednolitych części wód jeziornych, na obszarze Wisły 61% jednolitych części wód jeziornych, w przypadku pozostałych dorzeczy 50% na obszarze dorzecza Niemna, 48% na obszarze dorzecza Pregoty, 100% na obszarze dorzecza Świeże. Jako główny czynnik wpływający na zagrożenie związane ze stanem wód, wskazuje się, że jest to spowodowane złym stanem organizmów wodnych i zanieczyszczeniami wód: spływającymi z terenów rolniczych, to jest dużych ilości azotu i fosforu pochodzących z gruntów ornych, pastwisk i obszarów intensywnej hodowli zwierząt; z rozproszonej zabudowy wiejskiej położonej często w bezpośrednim sąsiedztwie jezior, zabudowy rekreacyjnej; z powietrza atmosferycznego; ze spływu z terenów leśnych. Spośród jednolitych części wód podziemnych, na obszarze dorzecza Odry, wskazano 32% z nich jako zagrożone ryzykiem nieosiągnięcia celu środowiskowego w kolejnym cyklu 2022-2027, a jako przyczynę tego zjawiska uznano w większości przypadków presję chemiczną lub ilościową (nadmierny pobór), istnieje także grupa części wód, dla których wskazano obie z nich. Presje chemiczne są wywoływane przez: odcieki ze składowisk komunalnych, działalność przemysłu oraz innych użytkowników wód; zrzut ścieków komunalnych oraz przemysłowych do wód i do ziemi, zanieczyszczenia z obszarów intensywnego użytkowania rolniczego, nawożenia

¹⁴⁴ projekt aktualizacji (rozporządzenia w sprawie) Programu Ochrony Wód Morskich, www.chronmorze.pl, wersja do konsultacji społecznych, wejście z dnia 29 lipca 2021 r.;

i hodowli, negatywny wpływ aglomeracji miejsko-przemysłowych (np. zanieczyszczenia niesione przez wody opadowe), sieci drogowe¹⁴⁵.

Tym samym kwestia ograniczenia uwalniania się do środowiska wodnego biogenów jako głównych sprawców eutrofizacji staje się kluczowym problemem, który powinien być rozwiązany w Polsce, celem realizacji dyspozycji norm zawartych zarówno w ustawie Prawo wodne 2017 jak i wielu dyrektywach UE. Ma on także istotne znaczenie w związku ze zobowiązaniami, Rzeczypospolitej Polskiej, wynikającymi z bycia Państwem - Stroną Konwencji o ochronie środowiska Morza Bałtyckiego.

¹⁴⁵ Projekt (rozporządzenia) planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry dla II aktualizacji planu gospodarowania wodami wraz z pozostałymi projektami, lipiec 2021 r. wersje dostępna w ramach konsultacji społecznych, <https://apgw.gov.pl/pl/konsultacje-projekty-planow> , wejście z 29 lipca 2021 r.;

1.4 Wpływ gospodarki komunalnej

W literaturze fachowej¹⁴⁶ ścieki są określane jako wody, które zostały zanieczyszczone w obiegach bytowo-komunalnych, przemysłowych i innych. Występują w nich substancje organiczne, nieorganiczne, radioaktywne lub/i mikroorganizmy. Ścieki, ze względu na procesy, w których powstały, dzielą się na bytowo-gospodarcze, przemysłowe, miejskie, opadowe (zmywające powierzchnie ziemi, dróg etc.). Jedynym sposobem odprowadzania ścieków (oczyszczonych, ew. nieoczyszczonych) jest odprowadzenie ich do zbiorników wód powierzchniowych. W zbiornikach powierzchniowych zachodzą procesy samooczyszczania (zanieczyszczonej ściekami wody), niemniej jednak jest to możliwe pod warunkiem, że zdolność samooczyszczania zbiornika jest wystarczająca w odniesieniu do ilości wprowadzanych zanieczyszczeń¹⁴⁷. Jeśli jednak nie jest to możliwe, ścieki przed odprowadzeniem muszą być poddane oczyszczeniu przynajmniej w takim stopniu, aby zanieczyszczenia w nich zawarte, nie przekraczały możliwości zbiornika do ich unieszkodliwiania.

Biogeny są podstawowymi pierwiastkami niezbędnymi do budowy i prawidłowego funkcjonowania żywych organizmów. Zaliczamy do nich przede wszystkim związki azotu i fosforu. Ocena wpływu presji gospodarki komunalnej na jednolite części wód wymaga przede wszystkim zrozumienia roli, jaką azot i fosfor oraz ich związki, odgrywają w zanieczyszczeniu wód.

Związki azotu wprowadzane są do wód zarówno ze źródeł punktowych (w postaci ścieków), jak również ze spływami obszarowymi i opadami atmosferycznymi. Przemiany związków azotowych w środowisku wodnym są dość złożone. Azot nieorganiczny

¹⁴⁶ Stepnowski P., Synak E., Szafrank B., Kaczyński Z., Monitoring i analityka zanieczyszczeń w środowisku, Gdańsk 2010, s. 73;

¹⁴⁷ Zob. Jarosiewicz A., Proces samooczyszczania w ekosystemach rzecznych, Słupskie Prace Biologiczne, Słupsk 2007, s.27-41, „Proces samooczyszczania jest bardzo istotnym zjawiskiem, mającym wpływ na poprawę warunków środowiskowych ekosystemów wodnych. Nie zwalnia nas jednak z odpowiedzialności za stan jakościowy wód oraz za skład i ilość ścieków odprowadzanych do cieków wodnych. Należy pamiętać, że samoregeneracja ma również pewną granicę tolerancji, przekroczenie jej zahamowuje proces i powoduje zamieranie danego ekosystemu. Uważa się, że skuteczne samooczyszczanie może zachodzić, gdy stosunek objętości ścieków do objętości wód odbiornika nie jest większy niż 1:50. Również dopływ substancji toksycznych spowalnia, zniekształca lub wręcz zatrzymuje samooczyszczanie, przede wszystkim na skutek zatrucia mikroorganizmów odpowiedzialnych za właściwy rozkład materii dostarczanej materii organicznej”.

występuje w dziewięciu formach, w tym najczęściej jako związki: NH_4^+ , azotyny, azotany. Amoniak utleniany jest, w warunkach tlenowych, w obecności bakterii *Nitrosomonas*¹⁴⁸ do azotynów, a następnie, w obecności bakterii *Nitrobacter* do azotanów, w procesie nityfikacji¹⁴⁹. Natomiast w warunkach beztlenowych następuje redukcja azotynów i azotanów, w obecności bakterii denityfikacyjnych, do tlenków azotu lub do wolnego azotu w procesie denityfikacji. w wodach naturalnych występuje naturalny obieg cykliczny: rośliny wodne czerpią azot w postaci azotanów i przetwarzają w swoich organizmach na substancje białkowe. Białko roślinne staje się pokarmem dla organizmów zwierzęcych, które nie mają zdolności bezpośredniego przyswajania nieorganicznych związków azotowych. w procesach biochemicznych organizmów zwierzęcych białko zostaje spalane, a azot wydzielony jest w postaci związków azotowych, które wracają do wód naturalnych. Azotany w glebie asymilowane są zarówno przez rośliny, jak i drobnoustroje. Część azotanów zostaje wypłukana z gleby i przedostaje się do wód, a część azotu przyswajalnego wraca do atmosfery w wyniku denityfikacji.¹⁵⁰ Naturalny obieg może zostać zakłócony w wyniku działalności człowieka: tj. dopływu nadmiernej ilości substancji biogenych pochodzących z nieoczyszczonych ścieków komunalnych oraz spływów powierzchniowych z rolnictwa.

Znajdujące się w ściekach związki azotowe, w ich różnych formach oraz w zależności od stężenia, w tym warunków środowiskowych, stanowią bardzo istotne zagrożenie dla stanu jakości wód przeznaczonych do celów zaopatrzenia w wodę ludności oraz wykorzystania gospodarczego wody. Wiąże się to z faktem, że związki te mogą stymulować rozwój glonów oraz bakterii, co prowadzi do redukcji poziomu tlenu rozpuszczonego w wodzie, a w konsekwencji jest katalizatorem bardzo negatywnych zjawisk w danym zbiorniku wodnym. Przede wszystkim powodują one toksyczne oddziaływanie

¹⁴⁸*Nitrosomonas* – rodzaj bakterii tlenowych z rodziny z rodziny Nitrobacteraceae. Bakterie te uczestniczą w procesach nityfikacji. Bakterie te są tlenowcami, więc dla swojego rozwoju wymagają obecności rozpuszczonego tlenu. Bakterie nityfikacyjne znajdują się w różnych środowiskach bytowania. na podstawie: Miksch K., Sikora J., Biotechnologia ścieków, Warszawa 2010;

¹⁴⁹ Nityfikacja – proces utleniania amoniaku i soli amonowych do azotynów i azotanów prowadzony przez bakterie nityfikacyjne. na podstawie: Kunicki W. J.H.: Życie bakterii. Warszawa 1982;

¹⁵⁰ Za. Gromiec M., Sadurski A., Zalewski M., Rowiński P., Zagrożenia związane z jakością wody, Nauka 1/2014, s 99-122; Denityfikacja – straty azotu będące skutkiem ulatniania się jego gazowych związków, definicja za Kaniszewski S., Treder W. Współczesne trendy w nawadnianiu i nawożeniu w produkcji ogrodniczej, w Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód, pod red. Walczak J., Warszawa 2018, s. 63.

na organizmy wodne, ograniczają możliwość wtórnego wykorzystania wody i stanowią potencjalne zagrożenia zdrowotne¹⁵¹. Azotany, obecne w dużych stężeniach w wodzie pitnej, są również niebezpieczne dla zdrowia ludzi. Badania kliniczne prowadzone w Hiszpanii i Włoszech wykazały, że im wyższe spożycie azotanów w wodzie pitnej, tym większe ryzyko zachorowania na raka jelita grubego¹⁵². W Danii przeprowadzono kompleksowe badania z dobrze scharakteryzowanym, długotrwałym narażeniem populacji na azotany. W badaniach wzięli udział nie tylko użytkownicy zbiorczych systemów zaopatrzenia w wodę, ale także użytkownicy prywatnych studni, które nie podlegają badaniom dotyczącym jakości wody z podobną częstotliwością jak ma to miejsce w przypadku sieci zbiorczej. W przyjętej, na potrzeby badania, metodyce zostały wykorzystano dane populacyjne z rejestrów służby zdrowia, powiązane w czasie i przestrzeni z danymi dotyczącymi jakości wody pitnej. Analizowano tym samym związek między długotrwałym narażeniem na azotany w wodzie pitnej a ryzykiem zachorowania na raka jelita grubego. Stwierdzono statystycznie istotne zwiększone ryzyko przy poziomie azotanów w wodzie pitnej już na poziomie 4 mg/dm³, a więc znacznie poniżej obecnie obowiązujących standardów¹⁵³. Istnieją także badania sugerujące negatywne oddziaływania azotanów obecnych w wodzie pitnej, zgodnie z którymi mogą one powodować spontaniczne aborcje, wewnątrzmaciczne ograniczenia wzrostu, a także przyczyniać się do różnych wad wrodzonych.¹⁵⁴ W opracowaniu FAO¹⁵⁵ wskazuje się, że wysoki poziom stężenia azotanów w wodzie może powodować methemoglobinemię (objawiającą się sinicą), chorobę potencjalnie śmiertelną dla noworodków. Z całą pewnością można jednak stwierdzić, że największe ryzyko narażenia na niekorzystne oddziaływanie azotanów występuje wśród mieszkańców wsi, korzystających z własnych ujęć wody czy studni, którzy nie prowadzą

¹⁵¹ w zależności od stężenia upośledzają skuteczność dezynfekcji chlorem. do dezynfekcji niezbędne jest użycie większej ilości chloru, zbyt wysokie stężenie sprawia, że zdezynfekowana woda nie jest przydatna do celów gospodarczych, ze względu na jego przekroczenie dopuszczalnych norm w wodzie przeznaczonej do spożycia;

¹⁵² Espejo-Herrera N., Garcia-Lavedan, E., Boldo E., Aragones N., Perez-Gomez B. i in. Colorectal cancer risk and nitrate exposure through drinking water and diet. *Int. J. Cancer*, 2016, 139, 334–346.

¹⁵³ Schullehner J., Hansen B., Thygesen M., Pedersen C.B., Sigsgaard T. Nitrate in drinking water and colorectal cancer risk: a nationwide population-based cohort study. *Int. J. Cancer*, 2018, 143, 73–79.

¹⁵⁴ Manassaram D. M., Backer L. C, Moll D. M., a Review of Nitrates in Drinking Water: Maternal Exposure and Adverse Reproductive and Developmental Outcomes; *Environ Health Perspect.* 2006 Mar; 114(3): s. 320–327. W treści artykułu zaznacza się jednak, że nadal konieczne jest prowadzenie dalszych badań celem ostatecznego potwierdzenia tej tezy;

¹⁵⁵ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Water pollution from agriculture: a global review, Executive Summary, FAO and IWMI (International Water Management Institute), Rzym 2017, s. 3.

badania wody z częstotliwością podobną do badań dla zbiorczych systemów, a także w przypadku, gdy prowadzona przez nich gospodarka nawozowa nie przestrzega niezbędnych ograniczeń¹⁵⁶. Jak wynika, z dostępnych krajowych opracowań naukowych¹⁵⁷, problem ten stanowi istotne zagrożenie dla jakości wód oraz przyczynia się do zwiększenia ryzyka zatrucia ludzi i zwierząt związkami azotu¹⁵⁸ na terenach wiejskich. W 2011 roku, Rzeczypospolita Polska jako jeden z pierwszych krajów UE, wprowadziła zaostrzone normy na zawartość azotanów w wodach mineralnych wydobywanych na terytorium wynoszące do 10 mg/dm³¹⁵⁹. Powyższy standard dotyczy jednak wód mineralnych, w przypadku wody przeznaczonej do zbiorowego zaopatrzenia ludności, nowe wartości wskaźników zostały określone w załączniku do wydanego w 2020 roku rozporządzenia UE¹⁶⁰.

Fosfor i jego związki, w różnych formach, przedostają się do wód powierzchniowych zarówno ze zlewni, jak i atmosfery oraz z wewnętrznych źródeł skumulowanych w postaci osadów dennych i organizmów. Źródła zewnętrzne to głównie ścieki miejskie i przemysłowe oraz spływy powierzchniowe. W ściekach oczyszczonych podstawową formę, łatwo przyswajalną, stanowią fosforany rozpuszczone, które pobierane są przez rośliny. W śródładowych ekosystemach wodnych często fosfor jest czynnikiem limitującym, ze względu na fakt, że jest makroelementem niezbędnym do funkcjonowania komórek. Wchodzi w skład kości, kwasów nukleinowych oraz wielu związków przekazujących

¹⁵⁶ Przyczyną skażenia wody ze studni azotanami może być także nieszczelny zbiornik na ścieki pochodzące z gospodarstwa; jak

¹⁵⁷ Raczuk J., Królak E., Ocena ryzyka zdrowotnego niemowląt związanego z narażeniem na azotany (V) i (III) w wodzie pitnej na terenach rolniczych, *Probl. Hig. Epidemiol.* 2016/97(2); także inne badania: Bilek B., Rybakowa M. Azotany (III) i (V) w wodzie pitnej studni kopanych i wierconych z terenu Podkarpacia jako czynnik ryzyka methemoglobinemii. *Przegląd Lekarski* 2014, 71(10): s.520-522; Lutyński R., Steczek-Wojdyła M., Wojdyła Z., Kroch S.: Stężenie azotanów i azotynów w żywności i środowisku a występowanie ostrych toksycznych methemoglobinemii. *Przegląd Lekarski* 1996; 53: s. 351-355;

¹⁵⁸ Najwyższe stężenia azotanów w wodzie pitnej występują w płytkich studniach przydomowych, zlokalizowanych na terenach wiejskich i na obrzeżach miast. w zależności od rejonu kraju, od 30 do 85% takich ujęć zawiera wodę o zbyt dużej zawartości azotanów. Za. Jurga B., Znaczenie koncentracji związków azotu w wodach w: *Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód*, pod red. Walczak J., Warszawa 2018, s. 9;

¹⁵⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie naturalnych wód mineralnych, wód źródlanych i wód stołowych. (Dz. U. 2011, nr 85, poz. 466);

¹⁶⁰ Państwa członkowskie zapewniają, aby spełniony został warunek: $[\text{azotany}]/50 + [\text{azotyny}]/3 \leq 1$, gdzie nawiasy kwadratowe oznaczają stężenie azotanów (NO₃) i azotynów (NO₂) w mg/dm³, a po uzdatnieniu wody spełniono wartość parametryczną wynoszącą 0,10 mg/dm³ dla azotynów. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. (wersja przekształcona). (Dz. Urz. UE L 435 23.12.2020); Część B. Parametry chemiczne;

energię na poziomie molekularnym. o ile fosfor jest jednym z głównych makroelementów w organizmach, to w wodach jest mikroelementem. Jeśli zawartość fosforu w siedlisku jest stosunkowo mała (wielokrotnie niższa niż w roślinach), często jest ona czynnikiem limitującym wzrost roślin i innych organizmów samożywnych w danym środowisku, zgodnie z prawem minimum Liebiga¹⁶¹. Nadmierny dopływ do wód azotu i fosforu, zawartego w nieoczyszczonych ściekach oraz pochodzących z rolniczych zanieczyszczeń obszarowych, jest przyczyną zakwitów sinicowych¹⁶². Ubocznym skutkiem pojawienia się sinic jest pojawienie się wielu niebezpiecznych dla zdrowia ludzkiego toksyn¹⁶³, co powoduje m.in. konieczność zamykania plaż bałtyckich latem.¹⁶⁴

Wraz ze ściekami komunalnymi, przemysłowymi oraz pochodzącymi z produkcji zwierzęcej, do wód trafiają także substancje toksyczne, które charakteryzują się trwałością, a także mają zdolność bioakumulacji w organizmach. Substancje te, według nomenklatury przyjętej w UE, są nazywane substancjami priorytetowymi, a ich lista podlega ciągłemu rozszerzeniu w ramach kolejnych zmian Ramowej Dyrektywy Wodnej przez Komisję

¹⁶¹ Prawo minimum Liebiga (właściwie C. Sprengela): czynnik, którego jest najmniej (jest w minimum) działa ograniczająco na organizm, bądź całą populację. (Biologia: słownik encyklopedyczny. Warszawa 2001, s. 271);

¹⁶² „Sinice (Cyjanobakterie) to gromada organizmów samożywnych należących do prokariotów znajdujących się w królestwie bakterii. Są to organizmy niezwykle odporne, zwłaszcza na susze i wysokie temperatury, dlatego są w stanie przetrwać w niemal każdych warunkach na Ziemi. Część sinic zawiera toksyny, dlatego są szczególnie niebezpieczne, jeśli pojawią się w zbiornikach wodnych. z tego względu, kiedy sinice znajdują się w morzu lub jeziorze, kąpieliska są zamykane. Masowe zakwity sinicowe są olbrzymim problemem natury sanitarnej i zdrowotnej. Woda, w której doszło do zakwitu jest mętna i zielona, a przy jej brzegu pojawia się charakterystyczna, biała piana. Nad samym zbiornikiem unosi się zaś nieprzyjemny zapach zgnilizny. Zakwity obserwowane są wiosną i jesienią w wodach stagnujących przy bezwietrznej pogodzie, zmiany klimatu wpływają na masowe i coraz dłuższe okresy występowania zakwitów. Zakwitom sinic sprzyja również występowanie dużej ilości związków biogenych prowadzący do wzrastająca żywność wód. Kluczowy dla tempa rozwoju sinic jest niski stosunek azotu do fosforu w wodzie.” Źródło definicji: <http://ppow.pl/2020/08/04/usuniecie-sinic-ze-zbiornika-wodnego/>, wejście z dnia 5 sierpnia 2021 r;

¹⁶³ „Toksyny sinicowe obejmują toksyny hepatotoksyczne (działające szkodliwie na wątrobę), neurotoksyczne (oddziałujące na układ nerwowy), dermatotoksyny (powodujące objawy ze strony skóry), ale także te wywołujące nowotwory. Badania epidemiologiczne sugerują możliwość występowania również efektu długofalowego związanego z przewlekłą ekspozycją na sinice – zwiększone ryzyko raka wątroby i nowotworów przewodu pokarmowego” Źródło informacji: <https://www.medicover.pl/o-zdrowiu/sinice-co-to-sa-sinice-i-co-powoduja.6510.n.168>, wejście z dnia 5 sierpnia 2021 r.;

¹⁶⁴ Ostrzeżenie Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Gdańsku z dnia 30 czerwca 2021 r. „Wszystkich użytkowników kąpeli w kąpieliskach i miejscach okazjonalnie wykorzystywanych do kąpeli ostrzega się przed kąpielą w wodach, które są mętne i mają zmienioną barwę oraz ewentualnie zapach! Mętna woda o zmienionej barwie może świadczyć o zakwicie sinic. Wytwarzające przez sinice toksyny są groźne dla zdrowia człowieka. Istnieje możliwość wystąpienia podrażnień skóry oraz dolegliwości ze strony układu oddechowego i pokarmowego”. <https://www.gov.pl/web/wsse-gdansk/uwaga-na-sinice>;

Europejskiej¹⁶⁵. Prace nad rozszerzeniem listy substancji są prowadzone na podstawie decyzji wykonawczej Komisji¹⁶⁶.

W wodzie, zanieczyszczonej ściekami, występują mikroorganizmy chorobotwórcze, w tym między innymi: bakterie, wirusy, pierwotniaki, grzyby i robaki pasożytnicze. Woda skażona jest także patogennymi bakteriami, wirusami i innymi patogennymi drobnoustrojami z różnych źródeł, takich jak: ścieki bytowo-gospodarcze, ścieki ze szpitali (szczególnie ze szpitali i oddziałów chorób zakaźnych), ścieki z ferm hodowlanych, odcieki ze składowisk odpadów, wody opadowe i roztopowe. Obecność tych chorobotwórczych drobnoustrojów w wodzie jest niebezpieczna, stanowią one poważne zagrożenie epidemiologiczne dla człowieka, wywołując takie choroby bakteryjne jak: tyfus, czerwonka, cholera, dur brzuszny, gruźlica, zakażenia żołądkowo-jelitowe, schorzenia skóry czy też żółtaczką zakaźną powodowaną przez wirusy¹⁶⁷. Kolejną grupę substancji szkodliwych stanowią ścieki pochodzące z przemysłu farmaceutycznego, szpitali, zakładów stomatologicznych, zakładów weterynaryjnych, hodowli zwierząt, gospodarstw domowych. Co istotne, żadna, z obecnie funkcjonujących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, oczyszczalni ścieków komunalnych, nie posiada instalacji, która mogłaby oczyszczać ścieki z farmaceutyków¹⁶⁸. Problem obecności w ściekach tych substancji, a w następstwie wodach,

¹⁶⁵ Zgodnie z art. 16 ust. 4 dyrektywy 2000/60/WE (Ramowa Dyrektywa Wodna), Komisja Europejska poddaje kolejnym przeglądom wykaz substancji priorytetowych. Obecnie obowiązuje Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 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.) (Dz. Urz. UE 24.12.2008, L 348, s. 84); transpozycja tych przepisów do prawa krajowego nastąpiła wraz z wejściem w życie rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 października 2019 r. w jak sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i jak stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U.2019 poz. 2149), obecnie prowadzone są prace nad jego kolejną zmianą (lipiec 2021r);

¹⁶⁶ Np. Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2018/840 z dnia 5 czerwca 2018 r. ustanawiająca listę obserwacyjną substancji do celów monitorowania obejmującego całą Unię w zakresie polityki wodnej na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE i uchylająca decyzję wykonawczą Komisji (UE) 2015/495, Dz. Urz. UE L 141, 7.06.2018);

¹⁶⁷ Za. Gromiec M., Sadurski A., Zalewski M., Rowiński P., Zagrożenia związane z jakością wody, Nauka 1/2014, s 99-122;

¹⁶⁸ Ze względu na temat pracy, wpływ zanieczyszczeń innych niż biogeny, będzie pomijany;

jest coraz bardziej widoczny także na forum Unii Europejskiej¹⁶⁹ obok zagrożenia jakie stanowi zanieczyszczenie wód mikroplastikami¹⁷⁰.

Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku (HELCOM) w 1992 roku, w uzgodnieniu z Państwami - Stronami Konwencji, przyjęły Wspólny Kompleksowy Program Działań na rzecz Środowiska Morza Bałtyckiego (JCP)¹⁷¹. Dokument ten określał szereg zadań, niezbędnych do podjęcia, celem przywrócenia równowagi ekologicznej Bałtyku. Najważniejszym celem było zwalczanie eutrofizacji. Zadania te dotyczyły konkretnych źródeł uwalniających zanieczyszczenia do wód, tzw. hot-spots, w tym także źródła punktowe takie jak niesprawne oczyszczalnie ścieków (obiekty komunalne oraz przemysłowe) oraz zanieczyszczenia rozproszone pochodzące z obszarów rolniczych i terenów wiejskich. Głównymi wskaźnikami poprawy zostały ustanowione: biochemiczne zapotrzebowanie tlenu (BZT_n), chemiczne zapotrzebowanie na tlen (ChZT), azot ogólny oraz fosfor ogólny¹⁷². w Rzeczypospolitej Polskiej normy zawartości tych substancji w oczyszczonych ściekach są ustanowione w dwóch rozporządzeniach.¹⁷³

W ramach przyjętego programu dokonano inwentaryzacji, wskazując na terenie Rzeczypospolitej Polskiej 51 takich miejsc. Była to największa liczba hot-spotów w porównaniu z innymi Państwami-Stronami, należy jednak zaznaczyć, że ładunek biogenów odprowadzany przez polskie rzeki jest największy ze wszystkich państw, pamiętając jednak, że przeliczony per capita nie stanowi największej wartości. w grudniu

¹⁶⁹ Więcej na ten temat: Kopczyńska J., Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Farmaceutyki w wodzie-podejście strategiczne Unii Europejskiej[w:] Zanieczyszczenia wód w Polsce. Stan, przyczyny, skutki. red. Gromiec M.J, Pawłowski L., Lublin 2019;

¹⁷⁰ Cząstki i fragmenty tworzywa sztucznego o wielkości od 1 mikrometra do 5 milimetrów. Występują w różnych kształtach i kolorach oraz pochodzą z wielu rodzajów tworzyw. Najpopularniejsze z nich to polietylen (PE), polipropylen (PP), polichlorek winylu (PCW), polistyren (PS), poliuretan (PUR) oraz politereftalan etylenu (PET)

¹⁷¹ ang. The Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme.

¹⁷² Oprócz tego jako wskaźniki zostały wskazane adsorbowalne organicznie związane chlorowce (AOX), tlenki azotu (NOX), tlenki siarki (SOX);

¹⁷³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródłódowej z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, których wprowadzanie w ściekach przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego; (Dz.U. 2019, poz. 1220): azot amonowy; azot azotynowy;

Rozporządzenie Ministra Budownictwa w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych, (Dz. U 2016, poz. 1757) Zał. 2. Dopuszczalne wartości dla pozostałych wskaźników zanieczyszczeń w ściekach przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych;

2020 roku na liście tej pozostawało jedynie 11 takich miejsc w Polsce, natomiast w odniesieniu do wszystkich stron Konwencji, odnotowano, że z początkowych 162 hot spotów, 122 zostały już usunięte z listy, tj. spełniły kryteria wykreślenia w wyniku przeprowadzonych działań oraz wskaźników uzyskanych w monitoringu¹⁷⁴, w następstwie czego wszystkie Państwa-Strony zgodziły się na ich usunięcie z listy. w przypadku Polski nadal aktywnych jest 5 źródeł ścieków komunalnych, 4 przemysłowe oraz 2 wielkoobszarowe związane z rolnictwem¹⁷⁵.

W Unii Europejskiej problem ten był dostrzegany już w latach osiemdziesiątych XX wieku, kiedy to Rezolucja Rady¹⁷⁶ uznała kwestie związane z nieoczyszczonymi ściekami za problem, który powinien być rozwiązywany na poziomie całej UE. W wyniku realizacji jej postanowień, projekt niezbędnych do podjęcia działań, został przedstawiony najpierw we wniosku legislacyjnym, a następnie przyjęty w formie dyrektywy 91/271/EWG¹⁷⁷. Zgodnie z V aktualizacją Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych¹⁷⁸ (programu ustanowionego zgodnie z dyrektywą) w latach 2003-2015 zakończono budowę 396 nowych oczyszczalni ścieków. Najczęściej jednak dokonywano inwestycji w zakresie rozbudowy oraz modernizacji istniejących oczyszczalni ścieków. do 2015 roku zakończono 1470 takich inwestycji. w wyniku realizacji programu wybudowano 82 616 km sieci kanalizacyjnej. w latach 2003–2015 na realizację zadań ujętych w programie wydano około 61,4 mld zł, z czego około 43,3 mld zł przeznaczono na zbiorcze systemy kanalizacyjne¹⁷⁹. Pomimo tak znaczących inwestycji, biorąc pod uwagę wyniki badań monitoringowych oraz ocenę stanu jakości wód, w oparciu o wskaźniki

¹⁷⁴<https://helcom.fi/action-areas/industrial-municipal-releases/helcom-hot-spots/>; jak

¹⁷⁵ Za: Complete list of Hot-spots, HELCOM, December 2020, www.helcom.fi;

¹⁷⁶ w Rezolucji Rady z dnia 28 czerwca 1988 r. w sprawie ochrony Morza Północnego i innych wód we Wspólnocie, zwrócono się do Komisji o przedstawienie propozycji środków wymaganych na poziomie wspólnotowym w celu oczyszczania ścieków komunalnych. (Dz. Urz. UE C 209 z 9.08.1988, str. 3).;

¹⁷⁷ Dyrektywa 91/271/EWG – dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991, str. 40 – Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 26; Dz. Urz. WE L 67 z 07.03.1998, str. 29 – Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, str. 27; Dz. Urz. WE L 284 z 31.10.2003, str. 1 – Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1,t. 4 , str. 447; Dz. Urz. WE L 311 z 21.11.2008, str. 1; Dz. Urz. WE L 353 z 28.12.2013, str. 8), zwana dalej dyrektywą 91/271/EWG;

¹⁷⁸ Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie ogłoszenia aktualizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych. (M.P 2017 r. poz. 1183),

Od lipca 2021 r. do stycznia 2022 r. były prowadzone konsultacje społeczne VI aktualizacją dokumentu, źródło: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/konsultacje-publiczne-vi-aktualizacji-krajowego-programu-oczyszczania-sciekow-komunalnych>;

¹⁷⁹ Ibidem, s.40;

biologiczne, jedną z najistotniejszych presji i zagrożeń dla realizacji celów środowiskowych jednolitych części wód powierzchniowych stanowią emisje nieoczyszczonych ścieków do wód¹⁸⁰. Obecnie jako główne źródło emisji biogenów do wód, wskazuje się rolnictwo¹⁸¹.

¹⁸⁰ Zob. Projekty rozporządzeń ministra właściwego ds. gospodarki wodnej w sprawie planów gospodarowania wodami w dorzeczach (II aktualizacji), (<https://apgw.gov.pl/pl/news/show/480>); projekt rozporządzenia Rady Ministrów sprawie Programu ochrony wód morskich (źródło: [Chron Morze \(chronmorze.eu\)](http://chronmorze.eu)), konsultowane społecznie w 2021 r., także Gromiec M., Problem eutrofizacji powodowany przez nadmierne związki biogenne. Gaz, Woda i Technika Sanitarna, nr.9, 2020, s.2-5.

¹⁸¹ ibidem.

1.5 Wpływ rolnictwa

Zgodnie z materiałami przekazanymi przez HELCOM na spotkanie Przewodniczących delegacji Państw-Stron Konwencji, (przygotowujące do zatwierdzenia na spotkaniu ministerialnym w 2021 aktualizacji Bałtyckiego Planu Działań¹⁸²) eutrofizacja została wskazana jako największe zagrożenie dla środowiska morskiego Bałtyku¹⁸³. Eutrofizacja stanowi główny czynnik powodujący intensywny wzrost glonów i wyczerpywania się tlenu na dnie morza, co prowadzi do pojawiania się rozległych obszarów z warunkami beztlenowymi lub z nie wystarczającą ilością tlenu. Zjawisko to wpływa negatywnie na cały ekosystem. Jak wynika z oceny HELCOM za lata 2011–2016, pomimo nieznacznej poprawy, w perspektywie długoterminowej, 96% regionu Morza Bałtyckiego jest nadal poniżej dobrego stanu (GES) w odniesieniu do eutrofizacji, w tym cały obszar otwartych obszarów morskich oraz 86 % wód przybrzeżnych. Biogeny wprowadzane do Morza Bałtyckiego pochodzą zarówno ze źródeł naturalnych, jak i aktywności na lądzie i na morzu, włącznie z docierającymi do morza drogą wodno-powietrzną. Zanieczyszczenia niesione przez wody to przede wszystkim transport zanieczyszczeń rzekami, pochodzącymi z bezpośrednich zrzutów ze źródeł punktowych, takich jak niesprawnie funkcjonujące oczyszczalnie ścieków, przemysł, rolnictwo. Główne źródła nadmiernego przedostawania się do wód morskich zarówno azotu, jak i fosforu, stanowią źródła rozproszone, takie jak spływy¹⁸⁴ z gruntów rolnych do rzek, natomiast źródła punktowe stanowią niewielki procent całkowitego wkładu.

Zapotrzebowanie roślin na azot jest uzależnione od ich fazy wzrostu, zastosowanie ich poza okresem pobierania go (przez korzenie) prowadzi do sytuacji, w której ulega on wypłukaniu i denitryfikacji. Odmiennie zachowuje się fosfor, który nie jest wypłukiwany i może być używany przewidzianie dla całego okresu wegetacyjnego¹⁸⁵. Dlatego też,

¹⁸² Ang. Baltic Sea Action Plan (2021), document: 4-1 Draft updated Baltic Sea Action Plan, HOD 60-2021, Heads of Delegation Online meeting, 3-4 June 2021.

¹⁸³ Ang. Eutrophication remains the major environmental threat to the Baltic Sea.

¹⁸⁴ niepobranych przez rośliny nawozów azotowych;

¹⁸⁵ Por. Krzysztoforski M., Poprawa jakości wód – regulacje prawne, [w]: Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód, pod red. Walczak J., Warszawa 2018, s. 23.

niewłaściwie aplikowane nawozy naturalne¹⁸⁶, zawierające silną koncentrację azotu i fosforu, stanowią główne źródło zanieczyszczeń biogenych. Najkorzystniejszą praktyką rolniczą, ze względu na ekonomikę gospodarstwa jak i ograniczenie wpływu nawozów na jakość wód, jest adekwatne zbilansowanie składników nawozowych, czyli określenie potrzeb żywieniowych roślin i dostarczenie im, w odpowiedniej fazie ich wzrostu, takiej ilości nawozów, która może być w całości przez nie pobrana. Prawidłowo zbilansowana gospodarka nawozowa powinna uwzględniać znajomość warunków glebowych oraz płodozmianowych¹⁸⁷.

Kolejnym, istotnym źródłem zanieczyszczenia azotem Bałtyku, jest azot pochodzący z powietrza, który stanowi 27 % z ogółu emisji. Nadmierne emisje (w przeszłości) biogenów pochodzenia antropogenicznego doprowadziły do akumulacji znacznej ilości fosforu w osadach dennych. W warunkach niedotlenienia lub niskiej zawartości tlenu fosforan jest uwalniany z osadów, zwiększając w ten sposób całkowite obciążenie ekosystemu i powodując dalsze podsycanie błędnego koła eutrofizacji w Morzu Bałtyckim. Większość dotychczasowych redukcji została osiągnięta dzięki podjęciu działań w oczyszczalniach ścieków i w przemyśle, dotyczy to także unoszącego się w powietrzu azotu, głównie ze względu na redukcje emisji w sektorze energetycznym i transportowym.

W ciągu ostatnich dwudziestu lat nie nastąpiły jednak znaczące redukcje emisji ze źródeł rozproszonych¹⁸⁸ z rolnictwa, które to emisje stanowią prawie 35 % całkowitego ładunku biogenów niesionego przez rzeki (obliczenia w ramach prac HELCOM)¹⁸⁹. W związku z tym, w ramach prac nad dokumentem związanym ze strategią zwalczania eutrofizacji w Morzu Bałtyckim¹⁹⁰, rolnictwo zostało ocenione jako sektor posiadający największy potencjał redukcji spływu, stanowiąc obecnie jedno z największych źródeł

¹⁸⁶ obornik, gnojówka, gnojowica, pomiot ptasi - przeznaczone do rolniczego wykorzystania, w tym również w formie przetworzonej. Dotyczy to również nawozów mineralnych produkowanych przez firmy zaliczające się do tzw. Branży Wielkiej Syntezy Chemicznej;

¹⁸⁷ Por. Krzysztoforski M., ibidem s.22 oraz Ulen B., Pietrzak S., Tonderski K. (red.) Samoocena gospodarstw w zakresie zarządzania składnikami nawozowymi oceny warunków środowiskowych, Falenty 2013;

¹⁸⁸ Ang. Diffuse nutrient run off.

¹⁸⁹ w przypadku Rzeczypospolitej Polskiej krajowa produkcja rolnicza odpowiada za ponad 50% całkowitej ilości azotu wprowadzonej do wód, por. Sękowski M, Regulacja prawne UE, w: Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód, pod red. Walczak J., Warszawa 2018, s.26;

¹⁹⁰ Za: Draft Updated Baltic Sea Action Plan, wersja z maja 2021 r., s.14-22, wejście z 30 lipca 2021 r. <https://portal.helcom.fi/meetings/HOD%2060-2021-786/MeetingDocuments/4-1%20Draft%20updated%20Baltic%20Sea%20Action%20Plan.pdf>; jak

biogenów uwalnianych do Morza Bałtyckiego. Na liście (HELCOM), dla hot-spot obszarowych, od roku 1992¹⁹¹ nastąpiła znacząca redukcja spływu azotanów pochodzenia rolniczego w Danii, Estonii, Niemczech, Szwecji oraz Łotwie. Polska i Rosja wciąż mają identyczną z rokiem 1992 liczbę hot-spotów rolniczych (2), Finlandia oraz Litwa zamykają obecną listę (1).

W polskiej literaturze tematu, jedną z metodyk oszacowania potencjalnego zanieczyszczenia wód powierzchniowych azotanami pochodzącymi z działalności rolniczej, jest metodyka, w której podstawą oszacowania udziału emisji z poszczególnych źródeł, jest bilans emisji azotu z obszaru kraju do wód powierzchniowych, jego podział na zanieczyszczenia punktowe i obszarowe, w oparciu o dane charakteryzujące zagospodarowanie zlewni, jej obciążenie, warunki glebowe oraz hydrologiczne, konfiguracje terenu oraz wyniki badań zlewni doświadczalnych. Należy przy tym pamiętać, że transport azotu do rzek z gleby, odbywa się wspólnie z obiegiem wody w środowisku, zaś jego rozmiar i dynamika zależą od wielu czynników. Brak punktowo zlokalizowanego odpływu ciągłego, idący za tym brak możliwości pomiaru wielkości migracji azotu na drodze zachodzącego zrzutu, utrudnia przewidywanie, kontrolę i sterowanie procesami transportu. w związku z tym, dla celów modelowania, należy przyjąć zestaw czynników i parametrów zlewni, które w największym stopniu wpływają na spływ zanieczyszczeń ze źródeł rozproszonych. Są to przede wszystkim czynniki takie jak ukształtowanie terenu (np. jego nachylenie), przepuszczalność gleb, obciążenie zlewni substancjami nawozowymi, ilość i natężenie przepływu wody biorącej udział w procesach wymywania biogenów, w tym także warunki meteorologiczne i hydrologiczne. Procent spływu (strat) azotu do wód powierzchniowych jest niezależny od obciążenia (ilości) nim zlewni, natomiast występuje silna korelacja pomiędzy jednostkowym odpływem azotu, a jego wielkością obciążającą zlewnię. W badaniach prowadzonych jeszcze w latach 90 tych XX wieku, zostało wykazane, że o ile może występować wysokie stężenie azotu w wodach glebowych, to procesy chemiczne zachodzące w warstwie nasyconej¹⁹² powodują ograniczone przedostawanie się azotanów do głębszych wód podziemnych. Wysokie stężenie azotu stwierdzono jednak

¹⁹¹ <https://helcom.fi/action-areas/industrial-municipal-releases/helcom-hot-spots/>

¹⁹² woda gruntowa zbiera się w warstwach wodonośnych pod ziemią, w warstwach, gdzie woda nasycza wszystkich przestrzenie pomiędzy glebą, skałą i ziarenkami piasku. Azot jest poddawany w niej procesowi denitryfikacji, co zmniejsza obciążenie nim danego obszaru;

w wodzie glebowej, co oznacza, że azot azotanowy odpływa do zlewni przede wszystkim spływem bezpośrednim i wodami drenażowymi¹⁹³. Składniki nawozowe, łatwo absorbujące się na glebie, takie jak azot organiczny i amonowy, przedostają się do wód powierzchniowych głównie z erodowanymi cząstkami gleby w spływie powierzchniowym¹⁹⁴.

W 1996 w Polsce została opracowana strategia oraz działania na rzecz ograniczenia ładunków azotu, odprowadzanych do wód powierzchniowych ze źródeł punktowych i obszarowych¹⁹⁵. W ramach prac została również opracowana strategia ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem z punktu widzenia ochrony zdrowia, przyrody i potrzeb gospodarczych. Następnie wyznaczono obszary podatne na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego¹⁹⁶, a także dokonano oceny stopnia eutrofizacji wód śródlądowych i wód przybrzeżnych Bałtyku, w odniesieniu do wskaźników wyznaczonych w dyrektywie azotanowej¹⁹⁷. W ramach badania dotyczącego obszarów podatnych na zanieczyszczenia z rolnictwa, na podstawie istniejącego ówczesnie (1999), stanu ewidencyjnego zagospodarowania kraju, określono, że udział użytków rolnych w powierzchni kraju ogółem wynosił 58%. W badaniu tym określono wielkości zużywanych nawozów organicznych oraz sztucznych¹⁹⁸, przypadające na 1ha jako niższe niż normy ustanowione w dyrektywę. Również w wyniku tych badań ustalono, że największe zagrożenia dla wody pitnej stanowiły zanieczyszczenia punktowe, przy czym nie przekładało się to na występowanie problemu azotanowego w wodach powierzchniowych ujmowanych do zaopatrzenia w wodę ludności.

¹⁹³ są to wody podziemne lub gruntowe, których nadmiar jest odprowadzany drenażem do odbiornika lub rowu melioracyjnego. w świetle art. 16, pkt.68) ustawy Prawo wodne (t. j. Dz.U. 2021. poz.624) są to wody podziemne – wszystkie wody znajdujące się pod powierzchnią ziemi w strefie nasycenia, w tym wody gruntowe pozostające w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem;

¹⁹⁴ Za Gromiec M., Ocena wpływu rolnictwa na zanieczyszczenie wód azotanami, w: Modelowanie matematyczne zanieczyszczeń obszarowych pochodzenia rolniczego. Warszawa 2011 r., s. 57-70;

¹⁹⁵ Opracowana na zamówienie ówczesnego Ministerstwa Środowiska przez zespół wykonawczy Zakładu Ochrony Wód Przymorza, Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, w składzie: Bogacka T. (kierownik zadania), Taylor R., Rybiński J., Makowski Z., Borkowski T., Niemirycz E., Heybowicz E;

¹⁹⁶ Zakład Gospodarki Wodnej Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej pod kierownictwem Gromca M.J.

¹⁹⁷ Dyrektywa Rady (91/676/EWG) z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego. (Dz. Urz. WE L 375 z 31.12.1991, str. 1, z późn. zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 68, Dz. Urz. UE L 284 z 31.10.2003, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 4, str. 447 oraz Dz. Urz. UE L 31 z 21.11.2008, str. 1, z późn. zm.) Badanie wykonał zespół autorski: H. Soszka, A. Smoleński, D. Cydzik, E. Niemirycz, R. Taylor, E. Łysak-Pastusiak, A. Kaczmarczyk, M. Sosnowska;

¹⁹⁸ Definicje nawozów zostały określone w art.2 ust.1 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu. (t. j. Dz. U 2021 r., poz.76);

w odniesieniu do wód gruntowych oraz wgłębnych zidentyfikowano problem występowania nadmiernej ilości azotu, co pozostawało w prostej korelacji ze zużyciem nawozów azotowych, które po spadku w latach 70-siątych XX wieku, stopniowo zaczynało wzrastać. Stały wzrost azotowy w wodach gruntowych jest zjawiskiem normalnym, w ówczesnych czasach odnotowano także przejawy zanieczyszczenia wód podziemnych, występujące na obszarach gruntów ornych, gospodarstw rozdrobnionych oraz obszarach podmiejskich. w ujęciu regionalnym, zagęszczenie miejsc zanieczyszczonych wód gruntowych, występowało na obszarze zachodniej Polski centralnej, tworząc klin na linii Toruń-Sieradz i zbiegając się w kierunku Słubic. Zjawisko to było związane z intensywnością prowadzonej na tym obszarze gospodarki rolnej oraz rozwiniętej hodowli zwierząt gospodarskich. Nie bez znaczenia był wyjątkowo niski odpływ wody¹⁹⁹. Drugim obszarem zagęszczenia miejsc zanieczyszczenia azotanowego był obszar Wschodniej Ściany Kraju, obszar o rozdrobnionych gospodarstwach rolnych. Ocenę czystości jezior oparto na wynikach badań przeprowadzonych w latach 1991-2000 na zbiornikach gromadzących 70% sumarycznej pojemności (w odniesieniu do sumy pojemności wszystkich jezior, branych pod uwagę w badaniu). na podstawie tych danych wykazano, że ich zdecydowana większość (ponad 90%) była w jakimś stopniu eutroficzna²⁰⁰.

Należy pamiętać, że eutrofizacja jezior jest procesem naturalnym, który w wyniku różnych form aktywności (w tym spływu powierzchniowego z rolnictwa) w zlewni może ulec przyśpieszeniu. Geneza jezior strefy umiarkowanej zaczyna od postglacjalnej sukcesji²⁰¹, kiedy to wyniku cofania się lodowca kilkanaście tysięcy lat temu, powstają

¹⁹⁹ Jednym z elementów bilansu wodnego jest odpływ, czyli ilość wody, jaka odpłynęła ze zlewni w ciągu danego okresu. Znajomość odpływu jest jedną z kluczowych informacji służącą w gospodarce wodnej do oceny zasobów wodnych. Wielkość odpływu rzecznoego zależy przede wszystkim od wielkości opadów docierających do zlewni, zaś ilość wody opadowej, jaka dotrze do rzeki, jest związana z warunkami fizjograficznymi zlewni (np. nachylenie stoków, gęstość sieci rzecznej, użytkowanie terenu, przepuszczalność podłoża). Źródło definicji: Siwek J., Miary odpływu. Zlewnia. (Właściwości i procesy s. 141). Kraków 2006;

²⁰⁰ Za Gromiec M.J, Określenie obszarów potencjalnie narażonych na zanieczyszczenie azotanami pochodzenia rolniczego na koniec XX wieku. w: Modelowanie matematyczne zanieczyszczeń obszarowych pochodzenia rolniczego. Warszawa 2011 r., s.75-77;

²⁰¹ Proces sukcesji ekologicznej, w której śródlądowe zbiorniki wodne przechodzą w następny etap rozwoju bez wyraźnej przewagi jednego czynnika ekologicznego. w takich warunkach dominującym procesem jest eutrofizacja, czyli stopniowy wzrost żyzności (trofizmu), będąca skutkiem gromadzenia się w zbiorniku substancji zawierających biogeny. Podczas ewolucji zbiornika następuje także zmiana jego morfometrii na skutek akumulacji osadów i zarastania litoralu przez roślinność torfotwórczą. Kolejnym etapem jest całkowite zglądowanie zbiornika i sukcesja torfowiska. Zmianom siedliskowym towarzyszy sukcesja

w zagłębieniu terenu jeziora, początkowo o krystalicznej wodzie, zasilane biogenami pochodzącymi z wietrzenia mineralnego podłoża oraz opadu atmosferycznego, substancji mineralnych niesionych przez wiatr. Faza ta jest nazywana ultraoligotrofią, na tym etapie zatrzymały się wysoko położone jeziora górskie (alpejskie). Na obszarach niżej położonych, gdzie obfitość szaty roślinnej zasila jeziora w materię organiczną oraz występują różne formy działalności człowieka, przyspiesza akumulacja substancji biogenicznych w osadach dennych. Eutrofizacja w pierwszej fazie powoduje wzrost populacji ryb w jeziorze, co jest niewątpliwie korzystne z punktu widzenia interesów gospodarczych (rybactwo). Jeśli jednak towarzyszy temu nadmierne użyczenie jeziora, w szczególności związkami fosforu pochodzącymi z nieefektywnych oczyszczalni ścieków oraz zanieczyszczeń obszarowych z terenów rolnych, powoduje to przejście eutrofii w hipertrofię (przeżyźnienie), co wiąże się z akumulacją materii organicznej na dnie. Rozkład tej ostatniej, mając na uwadze zwiększony dopływ biogenów ze zlewni, powoduje deficyt tlenowy, zmianę potencjału redox²⁰², uwalniają się fosfory zgromadzone przy dnie, w następstwie czego dochodzi do zakwitów sinicowych.²⁰³

W 2013 roku Państwa- Strony Konwencji HELCOM²⁰⁴, podpisały Deklarację ministerialną²⁰⁵ dotyczącą m.in. zobowiązania się do redukcji ładunku biogenów, odprowadzanych do Bałtyku, które to zobowiązania określono na dwóch poziomach: MAI²⁰⁶- maksymalny dozwolony ładunek w odniesieniu do dużych akwenów: Kattegat, Cieśniny Duńskie, Bałtyk Właściwy, Zatoki: Botnicka, Ryska, Fińska; a następnie wyznaczono poziom redukcji (wskazując najwyższy możliwy poziom zrzutu ładunków) dla poszczególnych państw. Rzeczpospolita Polska nie zaakceptowała wyznaczonego

zespołów organizmów (planktonu, makrofitów, ichtiofauny i in.). Definicja za: Kajak Z.: Hydrobiologia-limnologia. Ekosystemy wód śródlądowych. Warszawa 2000, s.107-111;

²⁰² Potencjał redoks (oksydacyjno-redukcyjny, utleniania-redukcji) – miara właściwości utleniających utleniacza lub właściwości redukujących reduktora w reakcjach redoks, czyli zdolności do oddawania lub przyjmowania elektronów przez jony lub cząsteczki.

²⁰³ Zalewski M., Jarosiewicz P., Bioenergetyczne podstawy ekohydrologii. Ekohydrologia. Pod red. Zalewski M., Warszawa 2020, s. 27;

²⁰⁴Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (Dz.U. 2000 nr 28 poz. 346):

²⁰⁵ HELCOM Copenhagen Ministerial Declaration Taking Further Action to Implement the Baltic Sea Action Plan - Reaching Good Environmental Status for a healthy Baltic Sea: <https://www.helcom.fi/wp-content/uploads/2019/08/2013-Copenhagen-Ministerial-Declaration-w-cover-1.pdf>;

²⁰⁶ ang. maximum allowable input.

dla siebie poziomu redukcji CART²⁰⁷ czyli swojego indywidualnego, krajowego celu redukcyjnego, odrzucając przyjętą metodologię²⁰⁸. Uzgodnienia te były prowadzone w okresie, w którym przed Trybunałem Sprawiedliwości UE toczyła się sprawa o naruszenie, przez Rzeczpospolitą Polską, prawa UE w zakresie w jakim odnosi się ono do ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego²⁰⁹.

1.6 Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że problem zanieczyszczenia wód jest jedynym z najistotniejszych zagadnień związanych z ochroną środowiska, obecnym w prawie polskim od czasów II RP. Rozwiązania przyjęte przed 1939 rokiem koncentrowały się na uporządkowaniu relacji pomiędzy użytkownikami wód, a także państwem, mając przede wszystkim na uwadze ich znaczenie gospodarcze, włączając w to ochronę przed powodzią oraz utrzymanie szlaków żeglugowych. Rolą ówczesnych przepisów było wsparcie racjonalnego wykorzystania wód na potrzeby m.in. wytwarzania energii, transportu wodnego, poboru na potrzeby bytowe oraz przemysłu²¹⁰. Przeciwdziałanie zanieczyszczaniu wód było normą o charakterze imperatywnym, dotyczącą zakazu zanieczyszczenia wód ze szkodą dla pozostałych użytkowników wód²¹¹, natomiast przepisy nie odnosiły się w sposób szczegółowy do substancji zanieczyszczających²¹², a ochrona gatunków była związana przede wszystkim z ochroną tarlisk²¹³ gatunków ryb eksploatowanych

²⁰⁷ ang. country allocated reduction targets.

²⁰⁸ brak zgody na przyjęcie celów wynikał zarówno z przyczyn politycznych jak i naukowych. W Polsce nie została jednak do dziś opracowana inna niż przyjęta przez HELCOM, metodologia. Krajowe ośrodki naukowe również nie podjęły prac nad opracowaniem innej niż ww. metodologii.

²⁰⁹ Sprawa C-356/13 Wyrok Trybunału (dziewiąta izba) z dnia 20 listopada 2014 r. (*) Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 91/676/EWG – Ochrona wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego – Niewystarczające określenie wód zanieczyszczonych lub wód, które mogą zostać zanieczyszczone – Niewystarczające wyznaczenie stref zagrożenia – Programy działania – Środki niekompletne. (ECLI:EU:C: 2014:2386);

²¹⁰ Kwestie związane z rybołówstwem zostały uregulowane ustawą z dnia 7 marca 1932 r. o rybołówstwie (Dz. U. nr 35, poz.357);

²¹¹ Ustawa wodna z dnia 19 września 1922 roku (Dz. U. nr 98, poz.936) Art.19, ust. 2, pkt. 2 Właściciel gruntu nie ma prawa: wprowadzać lub wpuszczać do ziemi takich materji, które by zanieczyszczały wodę podziemną, wodę płynącą lub jezioro ze szkodą dla innych. Art.21, ust.1 (..) Powszechnie użytkowanie wód publicznych i prywatnych Pod to postanowienie nie podpada jednak odprowadzanie wód zanieczyszczonych za pomocą urządzeń wspólnych (kanalizacji). Przez powyższe używanie nie można naruszać ani biegu i jakości wody oraz brzegów, ani też uwłaczać cudzemu prawu, ani wyrządzać komukolwiek szkody. (pisownia oryginalna);

²¹² Zob. art.2 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o usuwaniu nieczystości i wód opadowych, (Dz.U. 1928 nr 32 poz. 311);

²¹³ np. art. 54 oraz art.60 ustawy z dnia 7 marca 1932 r. o rybołówstwie (Dz. U. 1932 r., nr 35, poz.357);

gospodarczo. Zmiana paradygmatu następuje stopniowo, w związku z negatywnymi skutkami industrializacji z lat pięćdziesiątych i pogorszeniem jakości wód, mającym również znaczenie dla zaopatrzenia ludności w wodę pitną. Pierwsza ustawa odnosząca się do ochrony przed zanieczyszczeniem wód została przyjęta w 1961 roku²¹⁴, a normy jakości wód zostały określone w rozporządzeniu wykonawczym²¹⁵, w tym określono normy dla azotu organicznego, azotanów oraz soli amonowych. do 2001 roku przepisy dotyczące jakości wód były uregulowane ustawą Prawo wodne i jej kolejnymi wersjami oraz nowelizacjami (1962, 1974²¹⁶). Członkostwo w Unii Europejskiej wiązało się z koniecznością wprowadzenia nowych definicji legalnych zarówno w zakresie standardów jakości wód, jak i oceny ich stanu, wprowadzając, jako czynnik kluczowy, ocenę stanu biologicznego.

Mając na uwadze liczne zmiany (od lat sześćdziesiątych) w metodyce oceny stanu wód, w tym także zmiany sposobu poboru i badania próbek wody, występowanie zakumulowanych zanieczyszczeń historycznych, trudnym jest dokonanie jednoznacznej oceny co do poprawy/pogorszenia się stanu jakości wód w odniesieniu do danych zebranych przed 2001 rokiem. W odniesieniu do substancji oraz innych wskaźników (w tym także badań prowadzonych po 2001 roku), które zostały określone w obecnie obowiązującym rozporządzeniu²¹⁷, utrudniona jest również precyzyjna ocena zmiany stanu wód pomiędzy kolejnymi aktualizacjami planów gospodarowania wodami w dorzeczeniach²¹⁸ ze względu na zmiany w siatce podziału jednostek planistycznych (jednolitych części wód) oraz zmiany w ocenie wód związanej z włączeniem do listy substancji priorytetowych nowych związków chemicznych²¹⁹.

²¹⁴ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (Dz. U. 1961, nr 5, poz.32 i 35);

²¹⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1962 r. w sprawie norm dopuszczalnych zanieczyszczeń wody oraz warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki odprowadzane do wody i do ziemi. (Dz.U. 1962 nr 17 poz. 75);

²¹⁶ Ustawa z dnia 30 maja 1962 r. - Prawo wodne, (Dz.U. 1962 r. nr 34 poz. 158); Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz.U. 1974 nr 38 poz. 230) wraz z aktami wykonawczymi;

²¹⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych, (Dz. U. 2021, poz.1475);

²¹⁸ w ramach cykli planistycznych wynikających z postanowień Ramowej Dyrektywy Wodnej (t.j 2015, 2021);

²¹⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. 2011 r., nr 254 poz. 1528) zawierało wykaz 33 substancji, obecnie obowiązujące (jw.) zawiera 45 pozycji.

Pomimo zmian, zarówno w odniesieniu do legalnej definicji jakości wód, w tym także w ocenie w odniesieniu do jednostek planistycznych, nadal możliwym jest wskazanie grup substancji²²⁰, które mają kluczowe znaczenie dla oceny stanu wód zarówno historycznie jak i obecnie.

Zgodnie z opublikowanymi w 2021 roku, projektami rozporządzeń w sprawie planów gospodarowania wodami w dorzeczach, najpowszechniejszym zagrożeniem dla wszystkich wód w Polsce są niekontrolowane spływy substancji biogenych, pochodzących nie tylko z nieoczyszczonych ścieków komunalnych, ale przede wszystkim ze spływów powierzchniowych z rolnictwa. Źródła tych zanieczyszczeń mają zarówno charakter punktowy (odprowadzanie nieoczyszczonych lub niedostatecznie oczyszczonych ścieków) jak i obszarowy (hodowla zwierząt, nawożenie, przetwórstwo). Skutki tych zanieczyszczeń mają negatywny wpływ nie tylko na stan jakości wód śródlądowych, ale także wód Morza Bałtyckiego, co przekłada się na straty o charakterze gospodarczym (wyższe koszty oczyszczania wody, brak możliwości rekreacyjnego korzystania z wód w okresie zakwitów sinicznych, straty w ekosystemach wodnych).

Należy także podkreślić, że zanieczyszczenie związkami azotu i fosforu stanowi zagrożenie dla zdrowia publicznego. Ponadto, ze względu sposób uwalniania się do środowiska biogenów, wraz z niekontrolowanym odpływem nadmiaru nawozów oraz niedostatecznie oczyszczonych ścieków, do wód mogą się przedostawać także inne groźne substancje, m.in. farmaceutyki oraz mikroorganizmy patogenne (chorobotwórcze).

²²⁰ na podstawie informacji pochodzących z Państwowego Monitoringu Środowiska oraz współpracy międzynarodowej w ramach Konwencji o ochronie środowiska morskiego Bałtyku (HELCOM);

2 Instrumenty prawne Unii Europejskiej dotyczące ograniczania uwalniania się do środowiska wodnego biogenów, w tym zobowiązania traktatowe

2.1 Wprowadzenie

Dorobek prawny Unii Europejskiej, w odniesieniu do ochrony wód przed zanieczyszczeniami, sięga lat siedemdziesiątych XX wieku. Początkowo, legislacja, obejmowała kwestie związane z wodami powierzchniowymi, kąpieliskowymi, zrzutem substancji niebezpiecznych do wód powierzchniowych oraz wód podziemnych²²¹, jakości wód dla ichtiofauny²²² oraz jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi²²³. Okres publikacji tych dyrektyw przypada na lata 1975-1986, kolejną fazą są lata od 1991 do 2000 roku, kiedy zostają wprowadzone nowe dyrektywy związane z zanieczyszczeniami wód (w tym biogenami) oraz zostaje przeprowadzany przegląd wcześniejszych, na podstawie którego opracowywano dokumenty wskazujące na konieczność zintegrowanego podejścia do zarządzania gospodarką wodną. Najistotniejsza zmiana, o charakterze systemowym, nastąpiła wraz z publikacją Ramowej Dyrektywy Wodnej (2000 r.)²²⁴.

Opracowanie Ramowej Dyrektywy Wodnej było poprzedzone pracami o charakterze eksperckim, m.in. na podstawie przygotowanego, w 1995 roku przez Europejską Agencję Środowiska²²⁵, raportu²²⁶, który zwrócił uwagę na presję związaną z rosnącym

²²¹ Np. Dyrektywa Rady 80/68/EWG z dnia 17 grudnia 1979 r. w sprawie ochrony wód gruntowych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne (Dz. Urz. UE L 20, 26.01.1980);

²²² Dyrektywa Rady 76/464/EWG z dnia 4 maja 1976 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 129 18.5.1976);

²²³ Dyrektywa Rady 80/778/EWG z dnia 15 lipca 1980 r. odnoszącej się do jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. UE. L 229 30.08.1980);

²²⁴ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 275, Dz. Urz. WE L 331 z 15.12.2001, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 358, Dz. Urz. UE L 81 z 20.03.2008, str. 60, Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008, str. 84, z późn. zm., Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 114, z późn. zm., Dz. Urz. UE L 226 z 24.08.2013, str. 1, Dz. Urz. UE L 353 z 28.12.2013, str. 8 oraz Dz. Urz. UE L 311 z 31.10.2010, str. 32) zwana dalej Ramową Dyrektywą Wodną;

²²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r (WE) NR 401/2009. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (wersja ujednolicona) (Dz. Urz. UE., L 126 z dnia 21.05.2009, s.13);

²²⁶ State of the environment report No 1/1995, EEA, Kopenhaga 1995.

zapotrzebowaniem na wodę dobrej jakości w Europie. Raport ten połączył kwestie ilości (ang. quantitative) oraz jakości (ang. qualitative) wód i wskazał na konieczność zmiany paradygmatu zarządzania, zgodnie z nowym podejściem miał on obejmować wszystkie aspekty związane z gospodarką wodną, bez koncentrowania się na pojedynczych problemach. Następnie, w 1996 roku, Komisja Europejska opracowała komunikat dla Parlamentu Europejskiego oraz Rady w sprawie polityki wodnej Wspólnoty Europejskiej, ustanawiający założenia dla wspólnej polityki wodnej²²⁷. W kolejnych latach powstały dokumenty Komisji Europejskiej, o charakterze wytycznych strategicznych, dotyczące m.in. programu działań dla zintegrowanej ochrony i gospodarki wodami podziemnymi²²⁸, użytkowania i ochrony terenów podmokłych i ich roli w ochronie zasobów wodnych²²⁹, przyjęto także nową dyrektywę dotyczącą jakości wody pitnej²³⁰. Przyjęcie Ramowej Dyrektywy Wodnej nie oznaczało, że wcześniej przyjęte dyrektywy przestają obowiązywać – dyrektywa wyznacza bowiem cel główny dla gospodarki wodnej w Unii Europejskiej, natomiast pozostałe dyrektywy stają się uzupełnieniem szczegółowym, stanowią w jej rozumieniu środki podstawowe²³¹. Dyrektywa ustala podstawowe kryteria oceny dla pożądanego stanu wód, które to kryteria odnoszą się przede wszystkim do jakości życia biologicznego w danej jednostce planistycznej wód²³², zaś ocena chemiczna (fizykochemiczna) oraz zmian w hydromorfologii pełnią rolę wspomagającą. Stopień zanieczyszczenia wód substancjami biogennymi stał się wskaźnikiem oceny stanu jakości wód, zarówno w przepisach Ramowej Dyrektywy Wodnej jak i Dyrektywy ramowej

²²⁷ Por. tiret 6 Ramowej Dyrektywy Wodnej;

²²⁸ (Dz. Urz. UE C 355 z 25.11.1996, s. 1.);

²²⁹ Commission Communication to the Council and the European Parliament on the wise use and conservation of wetlands (COM (95)0189 - C4-0224/95).

²³⁰ Dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. UE L 330 z 5.12.1998, s. 32);

²³¹ Zob. art. 10 ust.2 wraz z częścią a załącznika VI oraz art. 11 ust.3 Ramowej Dyrektywy Wodnej;

²³² Tj. jednolitej części wód;

w sprawie strategii morskiej²³³, a także na poziomie dyrektyw szczegółowych: dyrektywy 91/271/EWG²³⁴ oraz dyrektywy azotanowej²³⁵.

2.2 Dyrektywa 91/271/EWG (gospodarka ściekowa)

W 2020 roku Komisja Europejska opublikowała raport dotyczący statusu wdrożenia programów działań, sporządzonych przez kraje członkowskie, odnoszących się do gospodarki ściekowej i redukcji zrzutu biogenów, pochodzących z gospodarki komunalnej²³⁶. Zgodnie z treścią dokumentu, dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych odgrywa istotną rolę w dążeniu Unii do osiągnięcia zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń ogłoszonego w Europejskim Zielonym Ładzie²³⁷. Określono także, że odgrywa ona główną rolę w ochronie zdrowia ludzi i utrzymaniu ogólnej odporności ekosystemów wodnych. Wskazano, iż pełni również ważną funkcję w gospodarce o obiegu zamkniętym, dzięki powtórnemu wykorzystaniu oczyszczonych ścieków²³⁸ i osadu ściekowego²³⁹, produkcji energii ze źródeł odnawialnych²⁴⁰ oraz recyklingowi substancji

²³³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz. Urz. UE L 164 z 25.06.2008, str. 19) zwana także Dyrektywą Morską;

²³⁴ Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991, str. 40, z późn. zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 26, Dz. Urz. WE L 67 z 07.03.1998, str. 29 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. jak 4, str. 27, Dz. Urz. UE L 284 z 31.10.2003, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. jak 4, str. 447, Dz. Urz. UE L 311 z 21.11.2008, str. 1, z późn. zm. oraz Dz. Urz. UE L 353 z 28.12.2013, str. 8), zwana dalej dyrektywą 91/271/EWG;

²³⁵ Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. Urz. WE L 375 z 31.12.1991, str. 1, z późn. zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 68, Dz. Urz. UE L 284 z 31.10.2003, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 4, str. 447 oraz Dz. Urz. UE L 31 z 21.11.2008, str. 1, z późn. zm.) zwana dalej dyrektywą azotanową;

²³⁶ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Dziesiąte sprawozdanie na temat statusu wdrożenia i programów wykonania (wymagane na mocy art. 17 dyrektywy Rady 91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych) {SWD (2020) 145 final}, Bruksela, 10.09.2020 COM (2020) 492 final; jak

²³⁷ Komunikat Komisji – Europejski Zielony Ład (COM (2019) 640 final);

<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PL/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN;>

²³⁸ art. 12 dyrektywy 91/271/EWG „Oczyszczone ścieki wykorzystuje się powtórnie, w każdym przypadku, gdy jest to właściwe. Drogi usuwania muszą do minimum ograniczać skutki niekorzystne dla środowiska” oraz w związku z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/741 z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie minimalnych wymogów dotyczących ponownego wykorzystania wody, (Dz. Urz. UE, L 177, 5.06.2020, s. 32);

²³⁹ Obecne podejście do zagospodarowania osadu ściekowego zostało ujęte w EEA Report 05/22 Beyond water quality — Sewage treatment in a circular economy, European Environment Agency, 2022;

²⁴⁰ Oprócz osadu, produktem ubocznym, uwalnianym w procesie oczyszczania ścieków, jest metan, który może być wykorzystywany do produkcji energii;

biogennych. Odnosząc się do innych dyrektyw Unii, w sprawozdaniu, podkreślono, że dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych stanowi środek podstawowy²⁴¹ w rozumieniu Ramowej Dyrektywy Wodnej, odgrywający kluczową rolę w poprawie stanu jednolitych części wód w UE, zwiększeniu odporności ekosystemów i ochronie różnorodności biologicznej. W opinii Komisji Europejskiej, w związku z zobowiązaniem wynikającym z Ramowej Dyrektywy Wodnej, jakim jest zapewnienie dobrego stanu jednolitych części wód UE do 2027 r., kwestia skutecznego zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych, odgrywa obecnie bardzo istotną rolę²⁴².

Podstawowym założeniem dyrektywy była konieczność uregulowania na poziomie Unii Europejskiej kwestii związanych z odprowadzeniem nieoczyszczonych bądź niedostatecznie oczyszczonych ścieków do wód, co ma wpływ nie tylko na ich w danym Państwie członkowskim, ale także w innych, dlatego też Komisja uznała, że problem ten winien być zaadresowany na poziomie całej Unii Europejskiej²⁴³.

Dyrektywy, związane z kontrolą emisji zanieczyszczeń do wód, można podzielić na dwie grupy: dyrektywy związane z kontrolą emisji ze źródeł punktowych (przemysłowe oraz komunalne) oraz ze źródeł rozproszonych (jedynie dyrektywa azotanowa)²⁴⁴. Pojęcie emisji ze źródeł punktowych obejmuje takie przypadki, w których emisja ta odbywa się poprzez wyloty kolektorów ściekowych (tj. ścieki są wprowadzane do wód lub do ziemi, także sieci kanalizacyjnej) co umożliwia zbadanie ich składu, stanu (w odniesieniu do substancji w nich zawartych), a także zmierzenie ich ilości. Ta relacja ma istotne znaczenie dla konstruowania przepisów prawa regulujących tę materię oraz wpływa na dobór instrumentów prawnych oraz podmiotów, do których są one kierowane - istnieje bowiem możliwość wskazania konkretnej grupy podmiotów, odpowiedzialnych za niedopuszczenie do emisji zanieczyszczeń przekraczających warunki określone przepisami prawa powszechnie obowiązującego lub warunków określonych dla tego

²⁴¹ zgodnie z załącznikiem VI 'Wykaz środków do włączenia do programów środków', pkt. vii), Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, (Dz.U. UE z 22.12.2000 r L 327 s.1.);

²⁴² Ibidem, Sprawozdanie Komisji...;

²⁴³ Zgodnie z motywem 2 preambuły dyrektywy 91/271/EWG „zanieczyszczenie wód w wyniku niedostatecznego oczyszczania ścieków w jednym Państwie Członkowskim często wpływa na wody innych Państw Członkowskich; zgodnie z art. 130r niezbędne jest podjęcie działań na poziomie wspólnotowym”;

²⁴⁴ Za Rotko J., Ramowa dyrektywa wodna i jej implementacja – analiza prawna, Poznań 2013, s.43;

podmiotu indywidualnie, w drodze decyzji prawnoadministracyjnej. W przypadku wystąpienia zanieczyszczenia wód istnieje również możliwość określenia wielkości szkód w środowisku wodnym (w odniesieniu do wpływu tego zanieczyszczenia na pogorszenie stanu ekologicznego jednolitej części wód, do której dokonano zrzutu²⁴⁵).

Odmierna sytuacja występuje w odniesieniu do emisji rozproszonych, które to emisje, występują w formie niekontrolowanej takiej jak: spływy powierzchniowe, przesiąkanie zanieczyszczeń do gruntu, co nie zawsze czyni możliwym wskazanie bezpośredniego sprawcy zanieczyszczenia. Dlatego też regulacje odnoszące się do tej materii skierowane są do wszystkich podmiotów, które mogą potencjalnie przyczynić się do powstania tego typu zanieczyszczeń. Podejście to m.in. występuje w przypadku listy hot-spotów (główne punkty uwalniania się zanieczyszczeń²⁴⁶) określonych przez Państwa-Strony Konwencji HELCOM, na której zanieczyszczenia pochodzące z rolnictwa zostały określone w odniesieniu do całej zlewni Odry oraz Wisły²⁴⁷.

W 2019 roku Komisja Europejska opublikowała wyniki badania ewaluacyjnego²⁴⁸ Ramowej Dyrektywy Wodnej, dyrektywy EQS²⁴⁹, dyrektywy w sprawie wód podziemnych²⁵⁰, dyrektywy powodziowej²⁵¹ w odniesieniu do: skuteczności, wydajności,

²⁴⁵ Tj. np. naruszenie art.29 (ogólne zasady korzystania z wód) ustawy Prawo wodne 2017, zgodnie z którym korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, naruszać ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza) oraz art. 4 Ramowej Dyrektywy Wodnej – cele środowiskowe dla wód;

²⁴⁶ Ang. main pollution sites;

²⁴⁷ <https://helcom.fi/action-areas/industrial-municipal-releases/helcom-hot-spots/>, wejście z dnia 10 stycznia 2022 roku;

²⁴⁸ Commission Staff Working Document Fitness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive, Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council on the protection of groundwater against pollution and deterioration, Directive 2008/105/EC of the European Parliament and of the Council on environmental quality standards in the field of water policy, amending and subsequently repealing, Council Directives 82/176/EEC, 83/513/EEC, 84/156/EEC, 84/491/EEC, 86/280/EEC and amending Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council Directive 2007/60/EC on the assessment and management of flood risks, Brussels, 10.12.2019 SWD(2019) 439 final;

²⁴⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy Rady 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG i 86/280/EEG oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, (Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008, s.84);

²⁵⁰ Dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu, (Dz. Urz. UE L 372 z 27.12.2006, s. jak 19);

²⁵¹ Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, (Dz. Urz. UE L 288 z 6.11.2007, s. 27);

spójności, adekwatności i unijnej wartości dodanej²⁵². Pomimo, że wyniki przeprowadzonej analizy wykazały, że dyrektywy te przyczyniły się do poprawy stanu wód w Unii Europejskiej, jednocześnie wskazano, że ich skuteczność nie jest satysfakcjonująca. Jako główne przyczyny tego stanu rzeczy wskazano m.in. trudności związane z ustanowieniem systemu zarządzania, który brałby pod uwagę specyficzne uwarunkowania w każdym z państw członkowskich, a także brak pełnego wdrożenia dyrektywy azotanowej oraz dyrektywy 91/271/ EWG przez państwa członkowskie²⁵³.

Dyrektywa 91/271/EWG dotyczy zbierania, oczyszczania i odprowadzania ścieków komunalnych oraz oczyszczania i odprowadzania ścieków z niektórych sektorów przemysłu²⁵⁴. Celem głównym dyrektywy (art.1) jest ochrona środowiska przed niekorzystnymi skutkami odprowadzania ścieków do środowiska. Sposób realizacji celu, jakim jest ochrona wód przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnym oraz przemysłowymi, został określony w ramach kilku celów operacyjnych. Pierwszy (art.3) jest związany z: zapewnieniem wyposażenia, w system zbierania ścieków komunalnych zbieranych w danej aglomeracji, lub jeśli to niewykonalne z powodów ekonomicznych, wyposażenie w pojedyncze systemy lub inne właściwe systemy zapewniające ten sam poziom ochrony środowiska.

Kolejnym celem (art.4) jest zapewnienie, że zebrane ścieki zostaną poddane co najmniej oczyszczaniu wtórnemu lub innemu równie skutecznemu oczyszczaniu, a wskaźniki dotyczące stopnia oczyszczania są uzależnione od wielkości aglomeracji²⁵⁵.

²⁵² Kryteria ustanowione zgodnie z m.in. Communication From the Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions EU Regulatory Fitness, Strasbourg, 12.12.2012 COM (2012) 746 final

²⁵³ "One of the factors that hindered the achievement of better results was the fact that it proved more difficult than envisaged to establish a governance framework that takes into account the specific conditions in each Member State. In addition, good status depends not only on mitigation measures to address current pressures, but also on restoration measures to address pressures from the past, such as hydromorphological changes and chemical pollution. Finally, good status of water bodies also critically depends on the full implementation of other pieces of EU legislation, such as the Nitrates Directive and the Urban Wastewater Treatment Directive, as well as better integration of water objectives in other policy areas such as agriculture, energy, or transport. This has not happened yet at the scale necessary." Commission Staff Working Document Fitness Check... Brussels, 10.12.2019 SWD (2019) 439 final, s. i (executive summary).

²⁵⁴ Zgodnie z zał. III do dyrektywy 91/271/EWG są to: przemysł mleczarski, przetwórstwo owoców i warzyw, produkcja i butelkowanie napojów bezalkoholowych, przetwórstwo ziemniaków, przemysł mięsny, browary, produkcja alkoholu i napojów alkoholowych, wytwarzanie pasz zwierzęcych z produktów roślinnych, wytwarzanie żelatyny i klejów ze skór i kości zwierzęcych, słodownie, przemysł rybny;

²⁵⁵ Wskaźniki te są określone w załącznikach do dyrektywy 91/271/EWG;

Ponadto, art.5 dyrektywy wskazuje dwie alternatywne ścieżki wdrażania odnośnie do obszarów wrażliwych na eutrofizację²⁵⁶ i zrzutu ścieków: państwo członkowskie może wyznaczyć obszary wrażliwe, na których przed zrzutem niezbędne będzie zastosowanie podwyższonego usuwania biogenów lub wyznaczyć całe terytorium jako obszar wrażliwy. Jednocześnie istnieją także dwie alternatywne metody zapewnienia zgodności z dyrektywą: państwo członkowskie zobowiązuje się do zastosowania podwyższonego usuwania biogenów we wszystkich aglomeracjach liczących powyżej 10 tys. RLM (art.5.2) lub gdy może wykazać, że minimalne zmniejszenie całkowitego ładunku ścieków doprowadzanych do wszystkich oczyszczalni ścieków komunalnych (art.5.4) na tym obszarze wynosi co najmniej 75 % w odniesieniu do fosforu ogólnego i co najmniej 75 % w odniesieniu do azotu ogólnego.

Celem o charakterze operacyjnym (art.10) jest także zapewnienie przez państwo członkowskie, aby oczyszczalnie ścieków komunalnych, budowane w celu spełnienia wymagań dyrektywy, były projektowane, budowane, eksploatowane i utrzymywane w sposób zapewniający wystarczającą wydajność w każdych normalnych warunkach klimatycznych, uwzględniając również sezonowe zmiany ładunku dopływających ścieków. Ostatni cel o charakterze operacyjnym odnosi się do (art.13) do zapewnienia właściwego oczyszczania ścieków pochodzących z przemysłu (sektorów wymienionych w zał. III).

W tekście dyrektywy doprecyzowano także zakres pojęciowy oraz ustalono definicje podstawowych terminów, używanych w odniesieniu do gospodarki ściekowej²⁵⁷, takich

²⁵⁶ Definicja zgodnie z art. 16, pkt.32 ppkt c ustawy Prawo wodne 2017;

²⁵⁷ do pojęć tych należy: "1 RLM (równoważna liczba mieszkańców)" oznacza ładunek organiczny ulegający biodegradacji, wyrażony pięciodobowym biochemicznym zapotrzebowaniem tlenu (BZT₅), w ilości 60 g tlenu na dzień;

Eutrofizacja: wzbogacenie wody składnikami odżywczymi, będące przyczyną, między innymi, przyspieszonego wzrostu glonów, co powoduje zakłócenia równowagi wśród organizmów żyjących w wodzie oraz jakości wody;

Oczyszczanie pierwotne oznacza oczyszczanie ścieków komunalnych za pomocą procesu fizycznego i/lub chemicznego, obejmującego osadzanie zawiesiny lub inny proces powodujący, że BZT₅ dopływających ścieków jest przed odprowadzeniem zmniejszany o co najmniej 20 %, a zawiesina jest zmniejszana o co najmniej 50 %;

Oczyszczanie wtórne: oczyszczanie ścieków komunalnych przeważnie w procesie biologicznego oczyszczania, spełniającym wymagania opisane w załączniku I do dyrektywy.

„Właściwe oczyszczanie” oznacza oczyszczanie ścieków komunalnych za pomocą jakiegokolwiek procesu i/lub systemu usuwania pozwalającego wodom, do których odprowadzane są ścieki, osiągać odpowiednie wskaźniki jakości oraz spełniać inne wymagania określone w przepisach dyrektywy i w przepisach innych odpowiednich dyrektyw;

jak m.in. równoważna liczba mieszkańców (RLM), eutrofizacja, oczyszczanie pierwotne, oczyszczanie wtórne, oczyszczanie właściwe oraz obszary wrażliwe.

Proces wdrażania dyrektywy ma charakter hierarchiczny i winien obejmować w pierwszej kolejności wyznaczenie aglomeracji, wyznaczenie obszarów wrażliwych (czyli jednolitych części wód wrażliwych lub narażonych na negatywne oddziaływanie ścieków nieoczyszczonych bądź niewystarczająco oczyszczonych). Wyznaczenie to musi odbywać się zgodnie z kryteriami²⁵⁸ wymienionymi w załączniku II dyrektywy. Ponadto, obowiązkowym jest dokonywanie, cyklicznie co 4 lata, przeglądu wyznaczonych obszarów. Następnie konieczne jest zidentyfikowanie obszarów zlewni wód wrażliwych/narażonych na zrzuty ścieków z aglomeracji większych niż 10 tys. RLM, które to aglomeracje winny zapewnić oczyszczanie ścieków bardziej restrykcyjne²⁵⁹ niż oczyszczanie wtórne. Oprócz wyznaczenia obszarów szczególnie wrażliwych pozostawiono możliwość wyznaczenia także mniej wrażliwych, dla których nie występuje konieczność zastosowania bardziej restrykcyjnego oczyszczania. Kolejnym krokiem winno być ustalenie ścieżki wdrażania, to jest ustalenie czy dane państwo będzie realizować cele dyrektywy poprzez ustanowienie podwyższonego oczyszczania dla wszystkich aglomeracji powyżej 10 tys. RLM lub redukcja biogenów będzie realizowana poprzez redukcję, wyrażoną w wartościach procentowych, w odniesieniu do całości ścieków zbieranych (art. 5.2 lub art.5.4).

W dyrektywie ustanowiono system monitorowania postępów we wdrażaniu, przede wszystkim obowiązek ten spoczywa na państwie członkowskim, a jego spełnienie odbywa się poprzez (art.15) kontrolę zgodności z wymaganiami załącznika I. B, zgodnie z procedurami kontrolnymi ustanowionymi w załączniku I. D oraz ustanowienie programu

Obszary wrażliwe: naturalne zbiorniki wodne, które są eutroficzne lub mogą w bliskiej przyszłości stać się eutroficzne, jeśli nie zostaną podjęte działania ochronne, lub te obszary, które wymagają dalszego oczyszczania w celu spełnienia wymogów określonych przez inne dyrektywy UE (np. dyrektywy w sprawie wody w kąpieliskach);

²⁵⁸Załącznik II pkt. a Obszary wrażliwe. Zbiornik wodny musi zostać określony jako obszar wrażliwy, jeśli należy do jednej z poniższych grup:

a) naturalne jeziora słodkowodne i inne zbiorniki wód słodkich, estuaria i wody przybrzeżne, co do których stwierdzono, że są eutroficzne, lub które mogą stać się eutroficzne w bliskiej przyszłości, jeśli nie zostaną podjęte działania ochronne.

²⁵⁹ Tj. o podwyższonym usuwaniu biogenów;

wykonania²⁶⁰ dyrektywy tak by zrealizować cele nakreślone w harmonogramie zawartym w treści dyrektywy (oraz w terminach wskazanych w Traktach Akcesyjnych dla państw dokonujących akcesji w terminie późniejszym niż wejście w życie dyrektywy). Program ten musi podlegać aktualizacji, w procesie jego opracowywania, kwestią o charakterze fundamentalnym, jest właściwe wyznaczenie aglomeracji wodno-ściekowej, która uwzględnia uwarunkowania definicyjne, rozumiane jako: wyznaczenie obszaru, gdzie zaludnienie i/lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych lub do końcowego punktu zrzutu²⁶¹. Właściwe określenie jej zasięgu oraz obliczenie wielkości ładunku generowanego w niej, waży, zarówno w odniesieniu do norm oczyszczania ścieków (wtórne bądź z podwyższonym usuwaniem biogenów) jak i na wielkość, niezbędnych do poniesienia, nakładów na inwestycje w rozbudowę sieci.

Realizacja dyspozycji norm, ustanowionych dyrektywą, wymaga ustanowienia systemu wydawania decyzji administracyjnych, regulujących kwestie związane z wymaganiami odnoszącymi się do minimalnych procentów redukcji biogenów, w zrzutach oczyszczonych ścieków komunalnych oraz dla ścieków przemysłowych odprowadzanych do zbiorczej sieci kanalizacyjnej (ze ściekami komunalnymi), a także dla przemysłu spożywczego (lub specyficznych dla tego sektora). Koniecznym jest zapewnienie, że działanie oczyszczalni oraz postępowanie z osadami ściekowymi nie będzie utrudnione (w rozumieniu istniejących przepisów prawa krajowego). System przyjętych przez państwo członkowskie regulacji winien także zapewnić, że działalność związana z oczyszczaniem ścieków nie będzie miała negatywnego wpływu na środowisko (włączając w to brak tego wpływu także na wody odbiornika), oraz podjąć środki celem zapewnienia właściwego postępowania z osadami ściekowymi.

W wyniku wprowadzonych przepisów prawa krajowego państwo członkowskie winno zapewnić, że: całość ścieków generowana w aglomeracjach, większych niż 2000 równoważnej liczby mieszkańców (RLM), jest zbierana w ramach zbiorczej sieci, której

²⁶⁰ Programu o charakterze techniczno - finansowym, ukierunkowanego na faktyczne wdrożenie, w którym są zaplanowane działania dotyczące budowy systemów zbiorczych kanalizacji oraz budowy/ przebudowy/ oczyszczalni ścieków, celem spełnienia warunków dotyczących poziomu oczyszczania;

²⁶¹ Art.2 pkt.4 Dyrektywy Rady 91/271/EWG;

przepustowość zapewnia możliwość zebrania całości wytwarzanych na obszarze danej aglomeracji ścieków, uwzględniając warunki klimatyczne, w tym odchylenia/zmiany sezonowe wielkości ładunków²⁶²; wprowadzono limity odnoszące się do zanieczyszczeń odprowadzanych do odbiornika z przelewów burzowych, pochodzących z kanalizacji zbiorczej, przelewy występujące w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak ulewne deszcze; oczyszczanie ścieków jest zapewnione we wszystkich aglomeracjach na poziomie oraz w terminach wymaganym dyrektywą; oczyszczanie ścieków na poziomie podstawowym jest zapewnione na całym obszarze państwa członkowskiego, wraz z włączeniem bardziej restrykcyjnych metod (podwyższone usuwanie biogenów) na obszarach oraz w zlewniach wrażliwych na eutrofizację. Mniej restrykcyjne przepisy można stosować (oczyszczanie pierwotne) po spełnieniu odpowiednich warunków oraz po uprzednim uzgodnieniu ich z Komisją Europejską. Aglomeracje ściekowe, niespełniające progu 2000 RLM, które zostały wyposażone w systemy zbierania ścieków, powinny także mieć zapewnione oczyszczanie zgodne z dyrektywą. Konieczne jest ustanowienie przepisów technicznych dla projektowania, eksploatacji i utrzymania oczyszczalni ścieków komunalnych, zapewniające, że instalacje te są właściwie użytkowane, zapewniona jest właściwa przepustowość instalacji oraz zdolność do oczyszczania ścieków generowanych w całej aglomeracji, biorąc pod uwagę normalne warunki pogodowe oraz zmiany sezonowe.

Ustanawiając odpowiednie środki krajowe, państwo członkowskie musi zapewnić, że: środowisko jest chronione przed negatywnymi skutkami zrzutu ścieków; zapewnione jest ponowne wykorzystanie lub usuwanie osadów ściekowych w sposób racjonalny pod względem środowiskowym i technicznym, a także podlega ogólnym zasadom takim jak rejestracja lub zezwolenie oraz wymogom szczegółowym, określonym w dyrektywach dotyczących ponownego wykorzystania w rolnictwie (86/278/EWG²⁶³), spalania

²⁶² Art.10 dyrektywy „Państwa Członkowskie zapewniają, aby oczyszczalnie ścieków komunalnych budowane w celu spełnienia wymagań art. 4-7 były projektowane, budowane, eksploatowane i utrzymywane w sposób zapewniający wystarczającą wydajność w każdych normalnych warunkach klimatycznych. Przy projektowaniu oczyszczalni należy wziąć pod uwagę sezonowe zmiany ładunku.”;

²⁶³Dyrektywa Rady 86/278/EWG z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie (Dz.U. UE L 181, z dnia 4.07.1986);

(89/429/EWG²⁶⁴, a także 89/369/EWG²⁶⁵)²⁶⁶ oraz składowania (99/31/WE²⁶⁷) są przestrzegane. Zabronione jest odprowadzanie osadów ściekowych do wód powierzchniowych²⁶⁸.

Realizacja celu dyrektywy wymaga ustanowienia programów monitoringowych oraz zapewnienia, że programy te są zgodne z wymogami Załącznika i D dyrektywy²⁶⁹, podobnie jak metody referencyjne monitorowania i oceny wyników, w zakresie minimalnej liczby próbek w ciągu roku, zasad ich poboru (metod analitycznych) oraz zgodności ze wskaźnikami. Jako podstawowe wskaźniki świadczące o spełnieniu przez daną oczyszczalnię warunków, odnoszących się do poziomu oczyszczenia ścieków wskazano: BZT²⁷⁰, ChZT²⁷¹ bądź alternatywnie można, wykazując, inne odpowiednie metody redukcji zanieczyszczeń²⁷² a wskaźnikiem o charakterze fakultatywnym, są zawiesiny ogólne. W przypadku zrzutu oczyszczonych ścieków państwa członkowskie UE mają obowiązek zapewnić, że monitoringiem są objęte zarówno zrzuty do odbiornika (wód lub do ziemi) jak i wody, do których oczyszczane ścieki są zrzucane. Powyższe wymogi są jedynie wymogami podstawowymi, w przypadku, kiedy zrzut ścieków komunalnych jest odprowadzany

²⁶⁴ Dyrektywa Rady 89/429/EWG z dnia 21 czerwca 1989 r. w sprawie zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza przez istniejące spalarnie odpadów komunalnych (Dz.U. UE L 203, z dnia 15.07.1989 r.);

²⁶⁵ Dyrektywa Rady 89/369/EWG z dnia 8 czerwca 1989 r. w sprawie zapobiegania zanieczyszczeniu powietrza przez nowe spalarnie odpadów komunalnych (Dz.U. UE L 163/32 z dnia 14.06.1989);

²⁶⁶ Obie dyrektywy zostały zastąpione Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz. Urz. UE L 334 z dnia 17.12.2010 r.);

²⁶⁷ Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 182, z dnia 16.07.1999 roku) zastąpiona obecnie przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 150, z dnia 14.06.2018 r.);

²⁶⁸ Za: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Dziesiąte sprawozdanie na temat statusu wdrożenia i programów wykonania (wymagane na mocy art. 17 dyrektywy Rady 91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych) {SWD (2020) 145 final}, Bruksela, 10.09.2020 COM (2020) 492 final;

²⁶⁹ Tj. Dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U. UE L 135/40 z dnia 30.05.1991 r., s. 26);

²⁷⁰ Tabela 1. Wymagania dotyczące ścieków komunalnych odprowadzanych z oczyszczalni: w charakterze wymagań stosuje się bądź wielkości stężenia, bądź stopień redukcji.

Biochemiczne zapotrzebowanie na tlen (BZT₅ przy 20^o C), bez nityfikacji. Wskaźnik ten może zostać zastąpiony innym: ogólnym węglem organicznym (OWO) lub ogólnym zapotrzebowaniem tlenu (OZT), jeśli można określić relację pomiędzy BZT₅ i wskaźnikiem zastępczym.

²⁷¹ Chemiczne zapotrzebowanie tlenu - wskaźnik ilości tlenu pobranego z silnego utleniacza na utlenienie zawartych w wodzie związków organicznych i niektórych związków nieorganicznych; używany do oznaczania ilości zanieczyszczeń obecnych w wodach powierzchniowych i ściekach;

²⁷² rozumiane jako redukcja w stosunku do ładunku ścieków dopływających;

z oczyszczalni do obszarów wrażliwych na eutrofizację, dyrektywa dopuszcza stosowanie jednego lub dwóch wskaźników razem – stężenie bądź minimalny stopień redukcji²⁷³ dla azotu i fosforu.

Wszystkie podejmowane działania są objęte obowiązkiem raportowania, a zasady raportowania i przekazywania informacji, zgodnie z dyrektywą, powinny być zapewnione poprzez właściwe mechanizmy, pozwalające na współpracę i wymianę informacji z innymi państwami członkowskimi, tam, gdzie zrzuty ścieków mogą mieć efekt transgraniczny (w odniesieniu do jakości wód granicznych). Przekazywane, w ramach procedur wynikających z dyrektywy, bazy danych, dostarczają informacje Komisji Europejskiej odnośnie do: stanu transpozycji dyrektywy do prawa krajowego; raportów dotyczących programów wdrażania oraz informacje o składowaniu i ponownym wykorzystaniu oczyszczonych ścieków oraz osadów (ściekowych); stanu zbiorczych systemów kanalizacyjnych, wydajności oczyszczalni ścieków (takich jak poziom oczyszczania oraz wyniki monitoringu wód do których są odprowadzane oczyszczone ścieki), status zrzutów z przemysłu spożywczego²⁷⁴ do wód powierzchniowych. Niezbędne jest zapewnienie dostępu społeczeństwa do istotnych informacji (dotyczących stanu środowiska) oraz obowiązek publikacji, co dwa lata, sprawozdań dotyczących statusu zbierania, oczyszczania i odprowadzania ścieków, także ponownego wykorzystania osadów ściekowych. Zgodnie z art. 14 dyrektywy²⁷⁵ gospodarka osadami ściekowymi powinna zakładać ich ponowne wykorzystanie pod warunkiem bezpieczeństwa ich stosowania.

Dyrektywa zakłada również funkcjonowanie komitetu o charakterze doradczym²⁷⁶, składającego się z przedstawicieli Państw Członkowskich, któremu przewodniczy

²⁷³ rozumiane jako redukcja w stosunku do ładunku ścieków dopływających;

²⁷⁴ Załącznik III Sektory Przemysłu: przemysł mleczarski, przetwórstwo owoców i warzyw, produkcja i butelkowanie napojów bezalkoholowych, przetwórstwo ziemniaków, przemysł mięsny, browary, produkcja alkoholu i napojów alkoholowych, wytwarzanie pasz zwierzęcych z produktów roślinnych, wytwarzanie żelatyny i klejów ze skór i kości zwierzęcych, słodownia, przemysł rybny;

²⁷⁵ Osad powstający w wyniku procesu oczyszczania ścieków jest ponownie wykorzystywany w każdym przypadku, gdy jest to właściwe, przy czym do minimum zostały ograniczone skutki jego niekorzystnego wpływu na środowisko;

²⁷⁶ Art. 18 Dyrektywy Rady 91/271/EWG;

przedstawiciel Komisji. do zadań komitetu należy ustalanie procedur, metody i formy sprawozdań przekazywanych przez państwa członkowskie²⁷⁷.

Nie wszystkie aspekty, odnoszące się do zgodności wdrażania dyrektywy, zostały precyzyjnie wskazane w jej treści, obecnie, dla oceny wdrażania postępów kluczowe znaczenie ma także dorobek orzeczniczy Trybunału Sprawiedliwości UE. Ważnym wyrokiem, który ukształtował późniejsze orzecznictwo, był wyrok Trybunału w sprawie C- 440/06. z dnia 25 października 2007 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej²⁷⁸, który następnie został powtórzony w innych wyrokach²⁷⁹, a także na który powołuje się Komisja Europejska prowadząca obecnie postępowanie administracyjne wobec Rzeczypospolitej Polskiej odnośnie do naruszenia postanowień dyrektywy. Istotę tego orzeczenia stanowi kwestia wartości liczby (odsetka) podłączeń do zbiorczej sieci kanalizacyjnej, która zapewnia wartość zgodność z art. 3 dyrektywy²⁸⁰: Trybunał Sprawiedliwości UE uznał bowiem, (na podstawie argumentacji Komisji Europejskiej), że możliwość spełnienia tego warunku, oznacza, że co najmniej 98% RLM wytwarzanych w danej aglomeracji wodno-ściekowej jest zbierana siecią zbiorczą, przy czym pozostała część (maksymalnie 2% całości RLM wytwarzanych

²⁷⁷ por. Decyzja Wykonawcza Komisji (2014/431/UE) z dnia 26 czerwca 2014 r. dotycząca formatu sprawozdań na temat krajowych programów wdrażania dyrektywy Rady 91/271/EWG (notyfikowana jako dokument nr C (2014) 4208) (Dz. Urz. UE L 197/77 z dnia 4.07.2014 r.);

²⁷⁸ Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 25 października 2007 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej. Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego - Dyrektywa 91/271/EWG - Zanieczyszczenia i substancje szkodliwe - Oczyszczanie ścieków komunalnych - Artykuły 3 i 4. Sprawa C- 440/06 (ECLI:EU:C:2007:642);

²⁷⁹ Np. Wyrok Trybunału (piąta izba) w sprawie C-395/13 z dnia 6 listopada 2014 r. (*1) „Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Ścieki komunalne — Dyrektywa 91/271/EWG — Artykuły 3 i 4 — Obowiązek zbierania ścieków komunalnych — Obowiązek oczyszczania ścieków komunalnych”

Komisja przeciwko Belgii (ECLI:EU:C: 2014:2347);

inne: https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/implementation/caselaw_en.htm

²⁸⁰ Motyw 19: Sprawa C-395/13 z dnia 6 listopada 2014 r. Komisja Europejska przeciwko Belgii.

The Commission notes that the Directive does not apply to agglomerations which have a p. e. (population equivalent) of less than 2 000, with the result that the fact that urban wastewater corresponding to a p. e. of less than 2 000 has not been collected does not, in itself, constitute an infringement of Article 3 of the Directive. Moreover, notwithstanding the fact that the Directive requires a collection rate of 100%, the Commission, in the exercise of its discretionary power to initiate infringement proceedings, deemed a collection rate of 98% to be sufficient in the present case, while also requiring that the remaining 2% of the uncollected load should not represent a p. e. greater than or equal to 2 000. Citing paragraph 25 of the judgment in Commission v Greece (C-440/06, EU:C:2007:642), the Commission also maintains that, given that certain agglomerations do not, as required by Article 3 of the Directive, have collecting systems for 98% of the urban waste water that they discharge, the obligation to subject all those discharges to secondary treatment or equivalent, set out in Article 4(1) of the Directive, has a fortiori not been met.

w aglomeracji) nie może przekraczać wartości 2000 RLM. Warto odnotować, że w przypadku stwierdzenia uchybienia przepisom dyrektywy przez państwo członkowskie, Trybunał w wyroku wskazuje imiennie wszystkie aglomeracje, które nie uzyskały zgodności²⁸¹ wraz z zakresem niezgodności w odniesieniu do każdego z wymogów dyrektywy.

W grudniu 2019²⁸² roku zakończyła się, prowadzona przez Komisję Europejską, ewaluacja skuteczności dyrektywy na poziomie Unii Europejskiej. Przygotowany w jej toku raport ewaluacyjny²⁸³ pozytywnie ocenił rezultaty jej wdrażania, wnioski zarówno Wspólnego Centrum Badawczego (JRC), jak i Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) pokazują, że wdrożenie norm doprowadziło do poprawy środowiska wodnego w Unii Europejskiej poprzez zmniejszenie emisji azotu i fosforu do rzek i mórz odpowiednio o 32 % i 44 %. Poza, niewątpliwym zwiększeniem ilości ścieków zbieranych oraz oczyszczanych, raport wskazuje na konieczność przyspieszenia tempa faktycznego wdrażania dyrektywy, które zostało uznane za niezadowalające w wielu państwach członkowskich. Jako nie rozwiązany dotychczas problem uznano kwestie postępowania z wodami opadowymi, trafiającymi do wód z przerzutów kanalizacji burzowych, które znacząco zwiększają negatywną presję na jednolite części wód. Podkreślono, że biorąc pod uwagę zwiększającą się urbanizację oraz zmiany klimatu, będzie to stanowić coraz bardziej istotny problem. w przypadku systemów indywidualnych oraz innych systemów zbiorczych,

²⁸¹ Zob. Sprawa C-248/19 Komisja Europejska przeciwko Republice Cypru. Wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 5 marca 2020 r. Komisja Europejska przeciwko Republice Cypryjskiej Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Dyrektywa 91/271/EWG – Oczyszczanie ścieków komunalnych – Artykuły 3, 4, 10 i 15 – Sekcje A, B i D załącznika i – Brak systemów zbierania ścieków komunalnych w niektórych aglomeracjach – Brak wtórnego lub innego równie skutecznego oczyszczania ścieków komunalnych – Budowa i eksploatacja oczyszczalni ścieków – Kontrola zrzutów z tych oczyszczalni. (ECLI:EU:C: 2020:171);

²⁸²https://ec.europa.eu/info/news/evaluation-eu-legislation-urban-waste-water-treatment-finds-it-fit-purpose-its-effectiveness-could-be-improved-2019-dec-17_en;

²⁸³ Commission Staff Working Document Evaluation of the Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991, concerning urban wastewater treatment. {SEC (2019) 448 final} - {SWD (2019) 701 final} Brussels, 13.12.2019.

Pistocchi, A., Dorati, C., Grizzetti, B., Udias, A., Vigiak, O., Zanni, M., Water quality in Europe: effects of the Urban Wastewater Treatment Directive. a retrospective and scenario analysis of Dir. 91/271/EEC, EUR 30003 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019.

Streszczenie działań w ramach konsultacji publicznych w sprawie oceny dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych; {SEC (2019) 448 final} - {SWD (2019) 701 final}

https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/pdf/synopsis_report_pl.pdf

jeśli ich funkcjonowanie nie jest nadzorowane i odpowiednio monitorowane, systemy te mogą stanowić także istotne źródło zagrożenia dla wód. Zgodnie z raportem małe aglomeracje wodno-ściekowe oraz niepodłączone do sieci gospodarstwa domowe stanowią źródło uwalniania się do wód znaczących ilości biogenów, dla prawie 11% jednolitych części wód powierzchniowych na terenie całej Unii Europejskiej.

W związku, z wynikami raportu, zespół ekspercki wskazał obszary, które w jego ocenie wymagają poprawy. Zdaniem ekspertów konieczna jest reforma, która zajmie się m.in. rozwiązaniem problemu już istniejących oraz nowych typów zanieczyszczeń²⁸⁴, uwzględnienie w przepisach postępu technicznego, a także zajęcie się aglomeracjami wyposażonymi w niewydolne, indywidualne systemy oczyszczania ścieków. w lipcu 2021 roku zakończyły się konsultacje społeczne odnoszące się do obszarów wymagających zmian w dyrektywie.²⁸⁵

W październiku 2022²⁸⁶ Komisja Europejska opublikowała projekt nowego wniosku legislacyjnego. Pośród propozycji wskazano m.in. konieczność prowadzenia bardziej restrykcyjnego monitoringu przydomowych oczyszczalni ścieków oraz zbiorników na ścieki, obniżenie granicy dla zbierania ścieków siecią zbiorczą do 1 tys. RLM, konieczność sporządzania przez część aglomeracji zintegrowanych planów zarządzania przelewami burzowymi (ang. storm water overflow) oraz wodami opadowymi w miastach (ang. urban runoff), wdrożenie monitoringu pandemii (konieczność ustanowienia przez państwa członkowskie wskaźników dla monitorowania wirusów, patogenów etc. znajdujących się w ściekach), wprowadzenie obowiązkowych działań dotyczących redukcji substancji biogenych oraz zanieczyszczeń: mikroplastikami, substancjami PFAS (związki per- i polifluoroalkilowe), farmaceutykami, substancjami hormonalnymi. Ponadto projekt zakłada wprowadzenie rozszerzonej odpowiedzialności producentów (ROP) farmaceutyków

²⁸⁴ farmaceutyki w wodzie oraz mikroplastiki;

²⁸⁵ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12405-Zanieczyszczenie-wody-przepisy-UE-dotyczace-oczyszczania-ściekow-komunalnych-aktualizacja-pl>, wejście z dnia 13 sierpnia 2021 roku;

²⁸⁶ Proposal for a Directive of The European Parliament and of the Council concerning urban wastewater treatment (recast); (Text with EEA relevance) {SEC (2022) 541} - {SWD (2022) 541, 544}, Brussels 26.10.2022 COM (2022) 541 final 2022/0345 (COD).

oraz kosmetyków, w ramach której będzie możliwym pozyskanie dodatkowego źródła finansowania zmian technologii w oczyszczalniach ścieków.

2.3 Dyrektywa 91/676/EWG (azotanowa)

Zgodnie z art. 54²⁸⁷ Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Rzeczpospolita Polska była zobowiązana do dokonania transpozycji dyrektywy Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego 91/676/EWG²⁸⁸ oraz do wykonania obowiązków z niej wynikających od dnia 1 maja 2004 r., to jest dnia jej przystąpienia do Unii Europejskiej.

Celem głównym dyrektywy jest ochrona jakości wody w całej Unii Europejskiej poprzez zapobieganie zanieczyszczaniu wód gruntowych i powierzchniowych azotanami ze źródeł rolniczych oraz poprzez promowanie stosowania dobrych praktyk rolniczych, mających na celu ograniczenie uwalniania się azotanów do środowiska wodnego. Warto pamiętać, że kwestie związane z gospodarką azotem w rolnictwie, nie dotyczą jedynie dyrektywy azotanowej, ale są także obecne w innych dyrektywach, w tym m.in. w dyrektywie w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych (dyrektywa NEC)²⁸⁹, w zakresie działań związanych z redukcją emisji amoniaku (NH₃)²⁹⁰.

Azot stanowi najważniejszy składnik pokarmowy dla roślin i jest przez nie pobierany w największych ilościach. Odgrywa kluczową rolę w ich wzroście i rozwoju. Bierze udział niemal we wszystkich reakcjach biochemicznych. Wchodzi w skład aminokwasów,

²⁸⁷ (Dz. Urz. UE, L 236, z dnia 23.09.2003, s. 33);

²⁸⁸ Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (91/676/EWG) (Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1);

²⁸⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylenia dyrektywy 2001/81/WE, (Dz.U. UE L 344 z 17.12.2016, s.1);

²⁹⁰ Amoniak (NH₃) nieorganiczny związek chemiczny azotu i wodoru. por. Uchwała nr 34 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza. (M.P. poz.572): „Emisja amoniaku pochodzi z rolnictwa (SNAP 10 – 94%), w tym z utrzymywania zwierząt i gospodarki odchodami zwierzęcymi (udział wynosi 83%), a pozostałe 17% emisji związane jest ze zużyciem nawozów mineralnych. Dlatego też do osiągnięcia celów redukcyjnych określonych w dyrektywie NEC konieczne jest wdrożenie działań w tym sektorze”.

z których zbudowane są białka, jest składnikiem kwasów nukleinowych, chlorofilu i niektórych fitohormonów, jest najbardziej plonotwórczy ze wszystkich makro- i mikroskładników potrzebnych roślinom. Efektywne wykorzystanie azotu przez rośliny, jest uwarunkowane szeregiem czynników, z których najważniejszymi są: wielkość jednorazowej dawki azotu, forma azotu i preferencje roślin²⁹¹. Azot, w formie związków amonowych²⁹² i azotanowych²⁹³, dostaje się do gleby z nawozami (organicznymi oraz mineralnymi), opadem atmosferycznym, a także w wyniku wiązania przez bakterie symbiotyczne²⁹⁴. Azot związków amonowych ulega procesowi nityfikacji i przekształca się w azot azotanowy. Nadmiar niepobranego przez rośliny azotu azotanowego ulega częściowo procesowi wymywania do płytkich wód gruntowych, a następnie do wód wglębnych (artezyjskich²⁹⁵), jedynie częściowo jest denitryfikowany i ulatnia się do atmosfery w formie związków gazowych.

Wody powierzchniowe są zanieczyszczone azotanami w wyniku spływów powierzchniowych (erozji), odpływu wodami drenarskimi lub przemieszczania się z wodami wglębnymi. Źródłem zanieczyszczenia azotanami wód gruntowych w obrębie gospodarstwa rolnego są źle przechowywane nawozy naturalne, nieszczelne zbiorniki do przechowywania nieczystości.²⁹⁶ Praktyczna realizacja dyrektywy powinna się odbywać się, w ciągu dwóch

²⁹¹ Zależności jest oczywiście znacznie więcej, m.in. temperatura, uwilgotnienie, zasobność w inne składniki, odczyn pH (kwaśny bądź zasadowy) gleby;

²⁹² Azot amonowy jest przedsięwną formą azotu, dobrze zatrzymywaną w glebie, formą wolniej pobieraną przez rośliny, dobrze działająca również w niskich temperaturach. Azot amonowy sprzyja rozwojowi systemu korzeniowego, lepszemu krzewieniu, sprzyja pobieraniu fosforu, siarki, boru, czyli pierwiastków stymulujących prawidłowe krzewienie, fotosyntezę, odporność roślin;

²⁹³ Azot azotanowy lepiej działa w wyższych temperaturach. Azotany powodują większe uwodnienie roślin, co obniża ich mrozoodporność, dlatego nie wolno stosować ich jesienią, a także pogarszają właściwości przechowalnicze płodów rolnych;

²⁹⁴ Symbiotyczne wiązanie azotu to utrwalanie azotu atmosferycznego przez bakterie symbiotyczne, które żyją w brodawkach korzeniowych. Bakterie te utrzymują wzajemnie korzystne relacje z roślinami takimi jak rośliny strączkowe, rośliny strączkowe, takie jak groch, fasola, lucerna i koniczyny. Stały azot (obecny w glebie) może być wykorzystany przez następną generację roślin strączkowych w tej samej glebie;

²⁹⁵ Wody artezyjskie – wody podziemne występujące pod ciśnieniem hydrostatycznym, zdolne do samoczynnego wypływu na powierzchnię ze studni;

²⁹⁶ za. Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004, s. 27; wejście z 18 sierpnia 2021 roku. http://www.iung.pl/dpr_eng/publikacje/kodeks_dobrej_praktyki_rolniczej.pdf. Zgodnie z tym dokumentem, wg. danych z tego okresu, w ponad 50% studni wiejskich, stężenie azotanów w wodzie przekraczało 10 mg na dm³, podczas, gdy zgodnie z przepisami prawa, stężenie to (w wodzie przeznaczonej na cele zaopatrzenia w wodę pitną), nie może przekraczać 10 mg azotu azotanowego na 1 dm³. (s. 26);

lat od jej notyfikacji²⁹⁷, poprzez identyfikację²⁹⁸ zagrożonych części wód lub narażonych na ryzyko skażenia, takich jak: powierzchniowe wody słodkie, w szczególności te wykorzystywane lub przeznaczone do poboru wody pitnej, zawierające lub mogące zawierać (jeżeli nie podjęto żadnych działań w celu odwrócenia tendencji) stężenie azotanów powyżej 50 mg/ dm³; wody podziemne zawierające lub mogące zawierać (jeżeli nie podjęto żadnych działań w celu odwrócenia tendencji) więcej niż 50 mg/ dm³ azotanów; części wód słodkich, ujścia rzek, wody przybrzeżne i wody morskie, uznane za eutroficzne lub mogące stać się eutroficzne (jeżeli nie zostaną podjęte żadne działania w celu odwrócenia tendencji). Konieczne jest wyznaczenie obszarów szczególnie narażonych²⁹⁹ (OSN), które to obszary mogą być wyznaczone w dwojaki sposób: jako obszary gruntów, z których zanieczyszczenia spływają do wód lub wód zagrożonych zanieczyszczeniem azotanami; lub też państwa członkowskie mogą zdecydować się na stosowanie programów działań na obszarze całego kraju, bez konieczności wyznaczania OSN³⁰⁰. Samo ustanowienie obszarów szczególnie narażonych³⁰¹ musi zapewnić, że zobowiązania spoczywające na państwie członkowskim, na mocy art. 3 dyrektywy, (a także w związku z załącznikiem i do niej, jak też na mocy art. 5 wymienionej dyrektywy w związku z częścią a pkt 2 załącznika II oraz ust. 1 pkt 1 załącznika III) będą zrealizowane. Następnie niezbędne jest ustanowienie kodeksu dobrych praktyk rolniczych, czyli zestawu działań mających na celu ograniczenie okresów, w których nawozy azotowe mogą być stosowane bezpośrednio na glebie, aby stosować je w odpowiednich okresach wegetacyjnych, w których uprawy wymagają azotu tym samym zapobiegając uwalnianiu się nadmiaru azotanów do wód, w okresach kiedy zapotrzebowanie roślin jest mniejsze; wskazać działania ograniczające warunki stosowania nawozów

²⁹⁷ Ar.3 ust. 2 Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (91/676/EWG) (Dz. Urz. UE L 375 z 31.12.1991); „Państwa Członkowskie, w ciągu dwuletniego okresu po notyfikacji niniejszej dyrektywy, wyznaczają jako strefy podatne wszystkie znane obszary gleby w ramach ich terytoriów, z których mają miejsce spływy do wód określonych zgodnie z ust. 1 i które przyczyniają się do zanieczyszczenia. Powiadamią one Komisję o tym wstępnym wyznaczeniu w ciągu sześciu miesięcy”

²⁹⁸ Art. 3 ust. 1 Wody dotknięte zanieczyszczeniami oraz wody, które mogą być dotknięte zanieczyszczeniami, jeśli nie zostaną podjęte działania w zastosowaniu art. 5, określane są przez Państwa Członkowskie zgodnie z kryteriami określonymi w załączniku i dyrektywy.

²⁹⁹ na azotany pochodzenia rolniczego;

³⁰⁰ Art. 3, ust. 5. Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (91/676/EWG) (Dz. Urz. UE L 375 z 31.12.1991, s. 1;” Państwa Członkowskie są zwolnione z obowiązku określania szczególnych stref zagrożenia, jeśli ustanawiają i stosują programy działania określone w art. 5 zgodnie z niniejszą dyrektywą, na całym terytorium kraju”;

³⁰¹ Ang. nitrates vulnerable zones;

(na stromo nachylonej ziemi, zamrożonej lub pokrytej śniegiem ziemi, w pobliżu cieków wodnych itp.) celem zapobiegania i stratom azotanów wynikającym z ich wypłukiwania i spływu. Ponadto obowiązkowym jest ustalenie, na poziomie Państwa członkowskiego, wymogu minimalnej pojemności składowania odchodów zwierzęcych na terenie gospodarstwa; stosowanie płodozmianu, zimowej okrywy gleby, międzyplonów, tak aby zapobiec wypłukiwaniu i spływowi azotanów w okresach zwiększonych opadów atmosferycznych.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do wprowadzenia obowiązkowych programów działań, które stają się obowiązującymi programami dla obszarów szczególnie narażonych (OSN). Wprowadzenie programu działań nie może się ograniczać jedynie do zastosowania kodeksu dobrych praktyk rolniczych, ale także wymaga wprowadzenia innych, obowiązkowych działań dotyczących ograniczenia zużycia nawozów (mineralnych oraz organicznych), biorąc pod uwagę potrzeby upraw, wszystkie dawki azotu, w tym pochodzącego z nawozów mineralnych oraz maksymalną ilość odchodów zwierzęcych, które należy zastosować (odpowiadającą 170 kg azotu /hektar/rok)³⁰². Obliczenia te biorą pod uwagę bilans azotu w gospodarstwie³⁰³.

Programy działań muszą uwzględniać dostępne dane naukowo-techniczne, głównie w odniesieniu do odpowiednich udziałów azotu pochodzące ze źródeł rolniczych oraz pochodzącego z innych źródeł; warunki środowiska w odpowiednich regionach zainteresowanych państw członkowskich³⁰⁴.

³⁰² tzw. bilans azotu;

³⁰³ w praktyce rolniczej podstawową jednostkę bilansu stanowi pole, stąd powszechnie stosowany jest tzw. bilans brutto, tj. „na powierzchni pola”. Zgodnie z metodą, stosowaną w Polsce od lat 90-siątych, ocenia się stopień obciążenia azotem gleby, w której zachodzą procesy generujące potencjalne straty N (azotu). w bilansie azotu brutto, po stronie przychodów uwzględnia się ilość azotu dopływającego w formie: nawozów mineralnych i naturalnych, opadu z atmosfery, azotu biologicznie związanego przez bakterie symbiotyczne i wolnożyjące, materiału siewnego oraz obecnego w innych częściach roślin. Natomiast po stronie rozchodowej tego bilansu brane są pod uwagę ilości azotu w plonach głównych roślin zbieranych z gruntów ornych i użytków zielonych oraz w zbieranych plonach ubocznych. Saldo bilansu azotu brutto zawiera, oprócz emisji azotu do wód, także jego straty gazowe w postaci amoniaku i dwutlenku azotu, powstające podczas produkcji zwierzęcej, przechowywania i stosowania nawozów naturalnych. Za: Wdrażanie dyrektywy NEC oraz konkluzji BAT w zakresie redukcji emisji amoniaku z rolnictwa. Warszawa 2019;

³⁰⁴ Art. 5 ust. 3 pkt. a-b Dyrektywy Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (91/676/EWG) (Dz. Urz. UE L 375 z dnia 31.12.1991, s. 1);

Postępy w realizacji postanowień dyrektywy są objęte obowiązkiem monitorowania i raportowania, które odbywa się w cyklu czteroletnim³⁰⁵. Zakres danych raportowych określa załącznik V dyrektywy, jest to m.in. opis działań zapobiegawczych podjętych przez państwo członkowskie, podsumowanie wyników monitorowania uzyskanych na mocy art. 6³⁰⁶. Cykle te są liczone (pierwszy), od momentu notyfikacji dyrektywy przez państwo członkowskie. Programy działań muszą być wprowadzone w ciągu czterech lat od ich ustanowienia³⁰⁷, przy czym został przewidziany dodatkowy mechanizm odnoszący się do ciągłego podejmowania działań, wykraczających poza minimum wyznaczonego programem azotanowym. Działania, wykraczające poza minimum określony w programie azotanowym, są niezbędne do wprowadzenia w przypadku, jeśli w świetle doświadczenia, uzyskanego podczas wykonywania programów działania, staje się widoczne, że działania te nie będą wystarczające do osiągnięcia celu dyrektywy. Wybierając środki lub działania, państwa członkowskie uwzględniają ich skuteczność i koszt w stosunku do innych możliwych środków zapobiegawczych³⁰⁸. Brak podjęcia przez państwo członkowskie działań dodatkowych stanowi poważne uchybienie i stanowi podstawę do wszczęcia postępowania o naruszenie prawa Unii Europejskiej. Przykładem takiego naruszenia, zakończonego wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, była sprawa

³⁰⁵ Art.10 Dyrektywy Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (91/676/EWG) (Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1);

³⁰⁶ w ciągu dwóch lat od notyfikacji niniejszej dyrektywy monitorują stężenia azotanów w wodach słodkich w okresie jednego roku: i) w punktach poboru próbek wód powierzchniowych, ustanowionych w art. jak 5 ust. jak 4 dyrektywy 75/440/EWG, i/lub w jak innych punktach poboru próbek, które są reprezentatywne dla wód powierzchniowych Państw Członkowskich, co najmniej raz w miesiącu lub częściej w okresach powodzi; w punktach poboru próbek, które są reprezentatywne dla gruntowych warstw wodonośnych w Państwach Członkowskich, w jak regularnych odstępach czasu i jak przy uwzględnieniu przepisów dyrektywy 80/778/EWG; Powtarzają program monitorowania przedstawiony co najmniej co cztery lata, z wyjątkiem tych punktów poboru próbek, gdzie stężenie azotanów we wszystkich poprzednich próbkach wynosiło poniżej 25 mg/ dm₃ i jak nie pojawił się nowy czynnik, który mógłby spowodować wzrost zawartości azotanów; w jak takim przypadku program monitorowania powinien być powtarzany tylko co osiem lat; dokonując przeglądu stanu eutrofizacji słodkich wód powierzchniowych oraz wód ujść rzek i jak wód przybrzeżnych co cztery lata;

³⁰⁷ Art. 5 ust. 4, dyrektywa azotanowa

³⁰⁸ Art. 5 ust.5 ibidem;

C- 534/16³⁰⁹ Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec ³¹⁰. w odniesieniu zaś do możliwości wpływu jednostek na treść programu działań oraz ustalenie bardziej rygorystycznych wymogów³¹¹ wobec gospodarki nawozami, jest sprawa C-197/18, w której sąd krajowy, w pytaniu prejudycjalnym zwrócił się o interpretację do Trybunału Sprawiedliwości UE, który stwierdził, że osoby fizyczne i prawne powinny mieć możliwość wymagania od właściwych organów krajowych zmiany istniejącego programu działań lub przyjęcia dodatkowych środków, w przypadku, gdy zawartość azotanów w wodach gruntowych przekracza lub może przekroczyć 50 mg/ dm³ w dowolnej stacji pomiarowej w rozumieniu art. 5 ust. 6 tej dyrektywy³¹².

Dyrektywa, poza wprowadzeniem limitów stosowania azotu, przewiduje także możliwość przyjęcia przez Komisję decyzji wykonawczych (powszechnie określanych jako "odstępstwa"³¹³), które zezwalają na stosowanie wyższych maksymalnych limitów azotu z obornika na określonych obszarach i w szczególnych warunkach. Takie odstępstwa nie zwalniają jednak państw członkowskich z realizacji celów dyrektywy w zakresie jakości wody ani z żadnych innych działań wskazanych w dyrektywie. Odstępstwa są przyznawane

³⁰⁹ Wyrok Trybunału (dziewiąta izba) z dnia 21 czerwca 2018 r. – Komisja Europejska / Republika Federalna Niemiec (Sprawa C-534/16)1. (Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 91/676/EWG – Artykuł 5 ust. 5 i 7 – Załącznik II część a pkt 1–3 i 5 – Załącznik III pkt 1 ppkt 1–3 i jak pkt jak 2 – Ochrona wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego – Niewystarczający charakter obowiązujących środków – Dodatkowe środki lub wzmożone działania – Zmiany w programie działania – Ograniczenie rolniczego wykorzystania nawozów – Zrównoważone nawożenie – Okresy rolniczego wykorzystania nawozów – Pojemność zbiorników do przechowywania odchodów zwierzęcych – Stosowanie nawozów na gruntach o jak dużym nachyleniu lub na gruntach zamrzniętych lub pokrytych śniegiem). (Dz. Urz. UE C 6/31 z 9.01.2017 r.);

³¹⁰ nie przyjmując dodatkowych środków lub nie podejmując wzmożonych działań, gdy okazało się, że środki przewidziane niemieckim programem działania były niewystarczające oraz nie wprowadzając zmian do tego programu działania, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy art. 5 ust. 5 i jak 7 dyrektywy Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, zamienionej rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1137/2008 z dnia 22 października 2008 r., w jak związku z Załącznikiem II część a pkt 1–3 i 5 oraz Załącznikiem III pkt 1 ppkt 1–3 i pkt 2 tej dyrektywy.

³¹¹ na poziomie krajowym;

³¹² Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 3 października 2019 r. (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgesicht Wien - Austria) – postępowanie wszczęte przez Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, Robert Prandl, Gemeinde Zillingdorf (Sprawa C-197/18) (Odesłanie prejudycjalne – Środowisko – Dyrektywa 91/676/EWG – Ochrona wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego – Cel polegający na ograniczeniu zanieczyszczenia – Wody dotknięte zanieczyszczeniem – Maksymalna zawartość azotanów na poziomie 50 mg/ dm³– Programy działań przyjęte przez państwa członkowskie – Prawa jednostek do zmiany takiego programu – Legitymacja czynna do występowania przed organami i sądami krajowymi) (2019/C 413/10). (Dz. Urz. UE C 268 z 30.07.2018 r.);

³¹³ https://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/index_en.html, wejście z dnia 18 sierpnia 2021 roku;

pod warunkiem, że państwa członkowskie uzasadnią, na podstawie wiarygodnych danych monitoringowych oraz prac naukowych, że nie będzie to prowadzić do większego zanieczyszczenia wód. W przyznaniu odstępstw Komisja Europejska korzysta z opinii Komitetu do spraw azotanów ustanowionego artykułem 9 dyrektywy³¹⁴. Możliwość przyznania odstępstwa, poza koniecznością wykazania, na podstawie wyników monitoringu, że zwiększenie dawki nie będzie miało negatywnego wpływu na zanieczyszczenie wód azotanami, także udowodnienia, że zostały spełnione warunki określone w Załączniku III dyrektywy³¹⁵. np. określenie rezultatu stosowania zwiększonej dawki³¹⁶, w odniesieniu do jakości wód, dopuszczalnym działaniem jest także kompensacja w postaci zmniejszenia stosowanych dawek innych nawozów (np. fosfor, który nie jest objęty regulacjami w prawie UE)³¹⁷.

W dyrektywie, zgodnie z art. 3. ust. 3³¹⁸, został także ustanowiony mechanizm kontroli wdrażania dyrektywy przez inne państwa członkowskie, który w przypadku stwierdzenia zanieczyszczeń pochodzących z rolnictwa z innego kraju, zapewnia możliwość państwu narażonemu do zwrócenia się do Komisji Europejskiej z prośbą o podjęcie działań.

Problem związany z zanieczyszczeniem wody przez produkcję rolną (zarówno hodowlę zwierząt jak i praktyk nawozowych) staje się także coraz bardziej istotny,

³¹⁴ Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2018/209 z dnia 8 lutego 2018 r. przyznająca odstępstwo Irlandii zgodnie z dyrektywą Rady 91/676/EWG dotyczącą ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (notyfikowana jako dokument nr C (2018) 624), (Dz. Urz. UE L 39/5 z 13.02.2018 r.);

³¹⁵ Środki, które należy włączyć do Programów Działania, jak określono w art. 5 ust. 4 lit. a);

³¹⁶ Por. Decyzja Komisji C (2018) 624 pkt 7, 8 (uzasadnienie wniosku) „Zgodnie z art. 3 ust. 5 dyrektywy 91/676/EWG Irlandia realizuje plan działania na całym swoim terytorium. Dane przekazane przez Irlandię w kontekście obowiązku sprawozdawczego wymaganego na podstawie art. 10 dyrektywy 91/676/EWG wskazują, że w latach 2012–2015 wody były na ogół dobrej jakości. w Irlandii w przypadku wód gruntowych we wszystkich stacjach monitorowania odnotowano średnie stężenie azotanów w wysokości poniżej 50 mg/dm³, a w 87 % tych stacji odnotowano średnie stężenie azotanów w wysokości poniżej 25 mg/dm³. w przypadku wód powierzchniowych we wszystkich stacjach monitorowania odnotowano średnie stężenie azotanów w wysokości poniżej 40 mg/dm³, a w 99,5 % tych stacji odnotowano średnie stężenie azotanów w wysokości poniżej 25 mg/dm³.”;

³¹⁷ Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2020/1074 z dnia 17 lipca 2020 r. przyznająca odstępstwo Danii zgodnie z dyrektywą Rady 91/676/EWG dotyczącą ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, (Dz. Urz. UE L 234/29, z 21.07.2020 roku)” (5) Duńskie przepisy wykonujące dyrektywę 91/676/EWG obejmują ograniczenia dotyczące stosowania azotu. Przepisy ograniczające stosowanie fosforu weszły w życie w sierpniu 2017 r.;

³¹⁸ Art. 3 ust. 3. Jeśli jakiegokolwiek wody wskazane przez Państwo Członkowskie zgodnie z ust. 1 są zanieczyszczone przez wody innego Państwa Członkowskiego wpływające do nich bezpośrednio lub pośrednio, Państwa Członkowskie, których wody są dotknięte nimi, mogą powiadomić inne Państwa Członkowskie i Komisję o istotnych związanych z tym faktach.

ze względu na intensyfikację produkcji rolnej, związanej z rosnącym zapotrzebowaniem na żywność, a także zwiększającą się obecność w wodzie innych substancji (takich jak farmaceutyki, środki ochrony roślin), których źródło pochodzenia stanowi zarówno produkcja roślinna jak i zwierzęca. W raporcie FAO³¹⁹, z 2017 roku, autorzy wskazali, że w wartościach bezwzględnych, przekształcenia użytkowania terenów na grunty uprawne, a także ekspansja rolnictwa, przyczyniła się do zwiększenia ładunków zanieczyszczeń w wodzie, ale prawdopodobnie największy wpływ miały niezrównoważone wzorce intensyfikacji rolnictwa. Nadużywanie i niewłaściwe stosowanie agrochemikaliów, wody, pasz dla zwierząt oraz leków, mające na celu zwiększenie produktywności, spowodowały zwiększenie obciążeń zanieczyszczeniami środowiska, wywierając negatywny wpływ na rzeki, jeziora, warstwy wodonośne i wody przybrzeżne³²⁰.

2.4 Zobowiązania traktatowe

Wejście Rzeczypospolitej Polskiej w struktury Unii Europejskiej zostało poprzedzone negocjacjami poszczególnych rozdziałów, związanych z obszarami prawa UE i koniecznością harmonizacji prawa krajowego z prawem unijnym. Dokumentem podsumowującym ten okres był przygotowany przez Komisję raport Comprehensive Monitoring Report on Poland's Preparation for Membership³²¹. Negocjacje akcesyjne zostały ukończone 13 grudnia 2002 roku, a sam Traktat Akcesyjny został podpisany 16 kwietnia 2002 roku. w dokumencie strategicznym „Towards the enlarged Union”, załączonym do raportów dotyczących transpozycji prawa UE, w 2002 roku, Komisja Europejska stwierdzała, że³²² kraje wstępujące w struktury Unii Europejskiej są zobowiązane

³¹⁹ Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (ang. Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) – agenda wyspecjalizowana zajmująca się walką z biedą i głodem oraz podnoszeniem dobrobytu poprzez redystrybucję żywności i rozwój obszarów wiejskich. Organizacja wspiera także kraje rozwijające się w podnoszeniu wydajności i modernizacji rolnictwa;

³²⁰ Sagasta J.M(IWMI), Zadeh S.M (FAO), Turrall H. Burke. J.; Water pollution from agriculture: a global review -the Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome, 2017 and the International Water Management Institute on behalf of the Water Land and Ecosystems research program Colombo, 2017, executive summary, s. 11.

³²¹ COM (2003) Final}SEC (2003) 1207 final, 5 November 2003, wcześniejsze raporty: np.: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/2000/pl_en.pdf;

³²² „Acceding countries need to implement the *acquis* by the date of accession, except in cases where transitional arrangements have been agreed. Commitments undertaken in the negotiations must be fully met before accession. The Regular Reports point to a number of areas where further improvements need to be made in the context of the political and economic criteria and in relationship to the adoption, implementation, and

do transponowania prawa UE w dniu akcesji, z wyjątkiem przypadków, gdzie uzgodniono warunki przejściowe. Zobowiązania podjęte w trakcie negocjacji przedstawione w raporcie miały być w pełni zrealizowane przed akcesją.

W trakcie negocjacji Komisja Europejska przedstawiała cykliczne raporty co do zgodności prawa krajów kandydujących, przekazując jednocześnie uwagi i wskazówki, które miały być przez nie realizowane. w rozdziale dotyczącym sektora środowisko³²³ Komisja Europejska, w treści dokumentu, odwołała się m.in. do promowania w polityce unijnej zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska dla obecnych i przyszłych pokoleń, opartej na włączaniu ochrony środowiska we wszystkie polityki unijne, stosowania zasad związanych z przezornością, zasadą zanieczyszczający płaci, zapobiegania zanieczyszczeniom u źródła, dzielonej odpowiedzialności. Jednocześnie wskazano, że unijne prawo ochrony środowiska obejmuje ponad 200 aktów prawa o charakterze horyzontalnym, w tym dotyczącym wody oraz zanieczyszczenia powietrza, gospodarki odpadami oraz chemikaliami, biotechnologii, ochrony środowiska, zanieczyszczeń przemysłowych oraz zarządzania ryzykiem, hałasem i ochroną przed promieniowaniem. Raport podkreślał, że zapewnienie zgodności w tych obszarach będzie wymagało wielu inwestycji, które jednak przyniosą znaczące korzyści dla zdrowia publicznego oraz zredukują koszt szkód w leśnictwie, budownictwie, krajobrazie oraz rybactwie. w raporcie przedakcesyjnym, w zakresie obszaru środowisko, stwierdzono, że polskie ustawodawstwo i praktyka jego stosowania zostały dostosowane do unijnego prawa, za wyjątkiem strategicznych ocen oddziaływania na środowisko; postępowania z pojazdami wycofanymi z eksploatacji; gospodarki wodnej w zakresie pełnego uwzględnienia ramowej dyrektywy wodnej; regulacji emisji z dużych źródeł spalania paliw; krajowych pułapów emisji oraz emisji lotnych związków organicznych ze stosowania

enforcement of the acquis. These should be vigorously pursued.," Towards the enlarged Union 2002, {COM (2003) Final}SEC (2003) 1207 final, 5 November 2003.

³²³ „Community environment policy aims to promote sustainable development and protect the environment for present and future generations and is based on the integration of environmental protection into other Community policies, preventive action, the polluter pays principle, fighting environmental damage at source, and shared responsibility. The acquis comprises over 200 legal acts covering horizontal legislation, water and air pollution, management of waste and chemicals, biotechnology, nature protection, industrial pollution and risk management, noise, and radiation protection. Ensuring compliance with the acquis requires significant investments, but also brings significant benefits for public health and reduces costly damage to forests, buildings, landscapes, and fisheries.” Towards the enlarged Union 2002 {COM (2003) Final}SEC (2003) 1207 final, 5 November 2003; s. 49.

rozpuszczalników organicznych; hałasu emitowanego na zewnątrz. Przepisy te miały zostać wdrożone do momentu akcesji, z uwzględnieniem okresów przejściowych. Ostatecznie po zakończeniu procesu negocjacji w obszarze ochrony środowiska³²⁴ Unia Europejska przyjęła Wspólne Stanowisko³²⁵, w którym potwierdziła wcześniej wynegocjowane warunki, zgodziła się na dodatkowy okres przejściowy w odniesieniu do dyrektywy 2001/80³²⁶, co ostatecznie zamknęło negocjacje. w obszarze ochrony środowiska Rzeczpospolita Polska uzyskała dziesięć okresów przejściowych, których rozpoczęcie zależało od daty wejścia w życie wskazanych dyrektyw, lub od daty obowiązywania norm, wyraźnie zaznaczonych w niektórych dyrektywach³²⁷.

W odniesieniu do jakości wód, uznano, że legislacja została transponowana zgodnie prawem unijnym, za wyłączeniem najnowszych (ówcześnie) aktów prawnych, co było świadomym wyborem ustawodawcy związanym z m.in. okresami transpozycji nowych dyrektyw³²⁸. Zdolności administracyjne (rozumiane jako stworzenie odpowiedniego systemu zarządzania i kontroli) zostały ocenione jako istniejące i funkcjonujące. Rzeczpospolita Polska zobowiązała się, przed akcesją, do: wzmocnienia systemu monitorowania jakości wody pitnej, ostateczną identyfikację oraz sformalizowanie ustanowienia obszarów szczególnie narażonych na azotany pochodzenia rolniczego, zakończenie inwentaryzacji miejsc zrzutu substancji niebezpiecznych, zmianę w przepisach dotyczących pozwoleń wodnoprawnych dotyczących zrzutu (odprowadzanie do wód), uaktualnienie i przyjęcie programu dotyczącego ograniczenia spływu azotanów pochodzenia rolniczego oraz substancji niebezpiecznych. w obszarze gospodarka woda ustanowiono 2 okresy przejściowe: do 31 grudnia 2015 roku w zakresie uzyskania zgodności z dyrektywą

³²⁴ Negocjacje rozpoczęły się 7 grudnia 1999 r., a zakończyły 26 października 2001 r., w odniesieniu do aktów prawnych powstałych po 31 grudnia 1999 r. kontynuowano proces negocjacyjny i zakończono w dniu 25 listopada 2002 r.;

³²⁵ Informacja na podstawie A. Kozińska, Wdrażanie unijnego prawa ochrony środowiska w Polsce w latach 2001-2011, [w:] Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska, pod. red. M. Rudnickiego, Haładyj A., K. Sobieraj, Warszawa 2011, s. 109;

³²⁶ Dyrektywa 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania

³²⁷ Kozińska A., Wdrażanie unijnego prawa..., ibidem s.101 – 122;

³²⁸ por. Rotko, J. Ramowa dyrektywa wodna - analiza prawna, Poznań 2013, s. 77.

91/271/EWG³²⁹ oraz do 31 grudnia 2007 roku zgodności z dyrektywą 76/464/EWG³³⁰ dotyczącą zrzutu substancji niebezpiecznych, wraz z ustanowieniem celów pośrednich³³¹. Transpozycja dyrektyw, odnoszących się do gospodarki wodnej, została dokonana w ustawie Prawo wodne z 2001 roku.³³² w treści tego aktu prawnego dokonano harmonizacji prawa krajowego z 15 dyrektywami (stan w roku 2001)³³³.

³²⁹ dyrektywę Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991, str. 40, z późn. zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 26, Dz. Urz. WE L 67 z 07.03.1998, str. 29 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. jak 4, str. 27, Dz. Urz. UE L 284 z 31.10.2003, str. 1 –Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. jak 4, str. 447, Dz. Urz. UE L 311 z 21.11.2008, str. 1, z późn. zm. oraz Dz. Urz. UE L 353 z 28.12.2013, str. 8, zwana dalej dyrektywą 91/271/EWG;

³³⁰ Dyrektywa 76/464/EWG z dnia 4 maja 1976 r. w jak sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty (Dz. Urz. WE nr L 129 z 18.5.1976, str. 23., jak również jej dyrektywy córki dotyczących poszczególnych substancji niebezpiecznych, np. Dyrektywa Rady dnia 22 marca 1982 r. w jak sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i jak wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów rtęci z przemysłu elektrolizy chlorków metali alkalicznych (82/176/EWG);

³³¹ Towards the enlarged Union 2002 {COM (2003) Final} SEC (2003) 1207 final, 5 November 2003; s. 50).

³³² Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, późn. zm.);

³³³Lista dyrektyw:

Dyrektywa 75/440/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. dotyczącej wymaganej jakości wód powierzchniowych przeznaczonych do poboru wody pitnej w państwach członkowskich (Dz. Urz. WE L 194 z 25.07.1975) - wykazy wód powierzchniowych i podziemnych wykorzystywanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia;

Dyrektywa 76/160/EWG z dnia 8 grudnia 1975 r. dotyczącej jakości wody w kąpieliskach (Dz. Urz. WE L 31 z 05.02.1976) – wykazy wód powierzchniowych wykorzystywanych do celów rekreacyjnych, w szczególności do kąpeli;

Dyrektywa 76/464/EWG z dnia 4 maja 1976 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 129 z 18.05.1976);

Dyrektywa 78/659/EWG z dnia 18 lipca 1978 r. w sprawie jakości słodkich wód wymagających ochrony lub poprawy w celu zachowania życia ryb (Dz. Urz. WE L 222 z 14.08.1978) – wykazy wód powierzchniowych przeznaczonych do bytowania ryb, skorupiaków i mięczaków oraz umożliwiających migrację ryb;

Dyrektywa 79/869/EWG z dnia 9 października 1979 r. dotyczącej metod pomiaru i częstotliwości pobierania próbek oraz analizy wód powierzchniowych przeznaczonych do poboru wody pitnej w państwach członkowskich (Dz. Urz. WE L 271 z 29.10.1979);

Dyrektywa 79/923/EWG z dnia 30 października 1979 r. w sprawie wymaganej jakości wód, w których żyją skorupiaki (Dz. Urz. WE L 281 z 10.11.1979);

Dyrektywa 80/68/EWG z dnia 17 grudnia 1979 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne (Dz. Urz. WE L 20 z 26.01.1980);

Dyrektywa 82/176/EWG z dnia 22 marca 1982 r. w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów rtęci z przemysłu elektrolizy chlorków metali alkalicznych (Dz. Urz. WE L 81 z 27.03.1982);

Dyrektywa 84/491/EWG z dnia 9 października 1982 r. w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów heksachlorocycloheksanu (Dz. Urz. WE L 274 z 17.10.1984);

Dyrektywa 83/513/EWG z dnia 26 września 1983 r. w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów kadmu (Dz. Urz. WE L 291 z 24.10.1983);

Odnosnie do wspólnej procedury wymiany informacji w sprawie jakości słodkich wód powierzchniowych w treści Załącznika II, o którym mowa w artykule 20 Aktu Przystąpienia³³⁴, umieszczono wykaz stacji pobierających próbki lub dokonujących pomiarów³³⁵ jakości wód. Na terenie Rzeczypospolitej Polskiej ustanowiono 20 punktów kontrolnych, w tym po 3 na Wiśle i na Odrze, po 1 stacji na Bugu, Narwi, Warcie, Nysie Łużyckiej, Inie, Redze, Parsęcie, Wieprzy, Grabowej, Słupi, Łupawie, Łebie, Redzie, Pasłęce. Lokalizacja stacji została określona w odniesieniu do konkretnego kilometrażu rzeki, co oznacza, że nie jest możliwa zmiana ich punktu położenia, bez zmiany załącznika do Traktatu. Warto pamiętać także, że ten sam załącznik zawiera listę fauny i flory chronionej³³⁶ na poziomie Unii, w tym występującej w ekosystemach zależnych od wód. Na liście tej znajdują się również gatunki, których ochrona jak i przetrwanie, w wyniku narażenia na nadmiar spływu biogenów do wód, może być zagrożona na wiele sposobów (np. poprzez wymarcie jednego z gatunków, występujących w łańcuchu troficznym³³⁷, a jeśli

Dyrektywa 84/156/EWG z dnia 8 marca 1984 r. w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów rćci z sektorów innych niż przemysł elektrolizy chlorków metali alkalicznych (Dz. Urz. WE L 74 z 17.03.1984);

Dyrektywa 86/280/EWG z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów niektórych substancji niebezpiecznych zawartych w wykazie i Załącznika do dyrektywy 76/464/EWG (Dz. Urz. WE L 181 z 04.07.1986);

Dyrektywa 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991);

Dyrektywa 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanym przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. Urz. WE L 375 z 31.12.1991) – wykazy wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych;

Dyrektywa 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE 327 z 22.12.2000);

³³⁴ Zawiadomienie dotyczące wejścia w życie Traktatu o Przystąpieniu (Dz. Urz. UE L 236 z 23.09.2003, s. 16); Traktat o przystąpieniu Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji (2003);

³³⁵ Decyzja Rady 77/795/EWG z dnia 12 grudnia 1977 r. ustanawiająca wspólną procedurę wymiany informacji w sprawie jakości słodkich wód powierzchniowych we Wspólnocie (Dz.U. L 334 z 24.12. 1977, s. 29) z późniejszymi zmianami;

³³⁶ Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. WE L 103 z 25.04.1979, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, str. 98, z późn. zm.); dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992, str. 7, z późn. zm.; Dz. Urz. UE, Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 102, z późn. zm.);

³³⁷ Definicja wg. nauk o środowisku: Łańcuch troficzny: Szereg grup organizmów powiązanych ze sobą zależnościami pokarmowymi. Organizmy tworzące poszczególne ogniwa są uporządkowane w taki sposób, że każda poprzedzająca grupa jest pokarmem dla następnej. Początek łańcucha troficznego stanowią producenci, głównie rośliny, które w procesie fotosyntezy wytwarzają materię organiczną. Jest ona przyswajana przez roślinożerców (lub wszystkożerców), z której organizmy te czerpią nie tylko materiały budulcowe swego ciała, ale też energię niezbędną do procesów życiowych. Roślinożercy są zjadani przez mięsożerców (lub wszystkożerców), którzy w ten sposób zyskują potrzebne związki organiczne i energię.

gatunek ten jest gatunkiem wskaźnikowym dla stanu danej jednolitej części wód, to w konsekwencji może nastąpić negatywna zmiana w ocenie jej stanu ekologicznego)³³⁸.

Wszystkie dane, zebrane w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska³³⁹, w także w zakresie azotanów i fosforanów, są raportowane do systemu EIONET³⁴⁰, prowadzonego przez Europejską Agencję Środowiskową³⁴¹. Rolę Krajowego Punktu Kontaktowego w Polsce pełni Główny Inspektorat Ochrony Środowiska i jako instytucja wprowadza większość danych (część jest wprowadzana przez władzę wodną³⁴²) do systemu WISE³⁴³. Dane dotyczące występowania stężeń biogenów są raportowane na podstawie obowiązków wynikających z wielu dyrektyw, w cyklach wyznaczonych przez te dyrektywy,

w każdym łańcuchu występują też reducenty, którzy materiały budulcowe i energię zdobywają przez zjedanie i przyswajanie związków organicznych zawartych w odchodach i martwych szczątkach wszystkich organizmów tworzących poszczególne ogniwa łańcucha troficznego. Długość łańcucha troficznego może być różna. Źródło definicji: <https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/lancuch-troficzny/>;

³³⁸ Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 października 2019 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych, (Dz. U. 2019 poz. 2149);

³³⁹ jak Zgodnie z art. 1, pkt 2: ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. 2021.poz.1070);

³⁴⁰ Europejska Sieć Informacji i Obserwacji Środowiska (EIONET) jest siecią partnerską EEA oraz państw członkowskich i współpracujących. Postawę prawną jej działalności stanowi Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r (WE) NR 401/2009. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (wersja ujednolicona) (Dz. jak Urz. UE., L 126 z dnia 21.05.2009, s.13). EEA jest odpowiedzialna za rozwój sieci i koordynację jej działań w ramach EIONET. w tym celu EEA ściśle współpracuje z krajowymi punktami kontaktowymi (ang. national focal points), zazwyczaj będące krajowymi agencjami ochrony środowiska lub ministerstwami środowiska. Są one odpowiedzialne za koordynację sieci krajowych z udziałem wielu instytucji (w sumie około 350 w całej UE). w ramach EIONET, EEA gromadzi informacje na temat środowiska w poszczególnych krajach, kładąc szczególny nacisk na dostarczanie aktualnych, zatwierdzonych w danym kraju, wysokiej jakości danych. Zebrane informacje powszechnie udostępnia się za pośrednictwem strony internetowej EEA i stanowią one podstawę, zarówno tematycznych jak i kompleksowych, analiz w zakresie środowiska. Wiedza ta służy wspieraniu procesów zarządzania środowiskiem, kształtowaniu polityki ochrony środowiska i oceny oddziaływania na środowisko, a także stanowi wsparcie dla uczestnictwa obywateli UE w dostępie do informacji o środowisku. Źródło informacji: <https://www.eea.europa.eu/pl/about-us>, Wejście z dnia 10 sierpnia 2021 r.;

³⁴¹ European Environmental Agency (EEA), system CDR (Central Data Repository).

³⁴² Art. 354 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku - Prawo wodne, (t.j. Dz.U. 2021.poz. 624) zwana dalej ustawą Prawo wodne 2017;

³⁴³ WISE - Water Information System for Europe is the European information gateway to water issues. WISE jest systemem informacji wodnej dla Europy realizowanych na podstawie partnerstwa pomiędzy Komisją Europejską (Dyrekcja Generalna ds. Środowiska, Wspólne Centrum Badawcze (JRC) oraz Eurostatu) a Europejską Agencją Środowiska. WISE dotyczy kilku grup użytkowników: instytucji UE, a także administracji krajowych, regionalnych i lokalnych państw członkowskich zajmujących się rozwojem lub wdrażaniem polityki wodnej; profesjonalistów (z organizacji publicznych lub prywatnych, również dla których woda ma techniczne znaczenie) pracujących w obszarze gospodarki wodnej;

w ujęciach rocznych, a także wieloletnich.³⁴⁴ Dodatkowo, dane, dotyczące azotanów obecnych w wodzie pitnej, są przekazywane Komisji Europejskiej w związku z wymogami dyrektywy w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia³⁴⁵. Oprócz raportowania wynikającego z dyrektywy, warto także pamiętać o danych dotyczących redukcji spływu biogenów, przedstawianych Państwom- Stronom Konwencji HELCOM³⁴⁶, (w tym także Komisji Europejskiej), jako wkładu, do realizowanego przez nie od 1995 roku, projektu Pollution Load Compilation³⁴⁷.

Rzeczpospolita Polska, od momentu wejścia w życie Traktatu Akcesyjnego, była zobowiązana do efektywnego wdrożenia większości aktów prawnych związanych z jakością wód w kontekście ograniczania uwalniania się do środowiska wodnego biogenów, a także od początku zapewnienia funkcjonowania sprawnego systemu monitorowania i przekazywania danych monitoringowych do wyspecjalizowanych agend Komisji Europejskiej. Jedynie dla dyrektywy 91/271/EWG ustanowiono harmonogram pełnego wdrożenia, podzielony na etapy: dla artykułów 3, 4, 5, 7, 13, ustanowiono: 10 letni okres przejściowy, do 31 grudnia 2015 r., dla zrzutu ścieków z aglomeracji o równoważnej liczbie

³⁴⁴ Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i jak Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i jak uchylająca dyrektywę 76/160/EWG (Dz.U. UE L 064, 4.3.2006, s.37); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i jak Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w jak dziedzinie polityki środowiska morskiego „dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej”, (Dz.U. UE L 164 z 25.6.2008, str. 19—40); Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (91/676/EWG) (Dz.U. UE L z dnia 31 grudnia 1991 r.); Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (91/271/EWG); Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i jak Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w jak dziedzinie polityki wodnej, Dz.U. UE L 327 z 22.12.2000 Polskie wydanie specjalne: Rozdział 15 Tom 005 s. 275 – 346;

³⁴⁵ Dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, Dz.U. L 330 z 5.12.1998; 12 stycznia 2021 weszła w życie nowa dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. L 435 z 23.12.2020, s. 1–62) Kraje członkowskie Unii Europejskiej w ciągu nadchodzących dwóch lat muszą dokonać jej transpozycji do prawa krajowego. Będzie to również wymagało nowelizacji Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. (Dz.U. 2017 poz. 2294); Dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu. (Dz.U. UE L 372, z dnia 27.12.2006);

³⁴⁶ Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (Dz.U. 2000 nr 28 poz. 346), Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku jest organem wykonawczym Konwencji, zwana także Komisją Helsińską, HELCOM;

³⁴⁷ HELCOM regularnie przygotowuje zestawienie zanieczyszczeń, w ramach raportu Pollution Load Compilation, która ocenia dane, zebrane przez Państwa - Strony Konwencji, na temat całkowitego zrzutu biogenów oraz substancji niebezpiecznych do Morza Bałtyckiego. Obecnie (2022) trwają prace nad 8 zestawieniem za lata 2020-2024. <https://helcom.fi/baltic-sea-trends/pollution-load-compilations/>;

mieszkańców (RLM) 10 000-15 000 oraz dla zrzutów ścieków aglomeracji o RLM od 2000 do 10 000; 13 letni okres przejściowy do 31 grudnia 2015 r. – dla zrzutów ścieków z aglomeracji o RLM powyżej 15 000; 8 letni okres przejściowy do 31 grudnia 2010 r. dla zrzutów ścieków z aglomeracji o RLM powyżej 100 000 RLM.

2.5 Podsumowanie

Zarówno Ramowa Dyrektywa Wodna jak i dyrektywy 91/271/EWG oraz dyrektywa azotanowa tworzą system prawny, mający na celu ochronę wód przed niekontrolowanym, nadmiernym odpływem biogenów do wód. Biorąc pod uwagę źródło pochodzenia, tj. nieoczyszczone ścieki komunalne oraz spływy powierzchniowe z rolnictwa, wraz z biogenami do wód przedostają się także inne, potencjalnie szkodliwe substancje takie jak m.in. farmaceutyki, środki ochrony roślin, substancje priorytetowymi. Cele operacyjne obu dyrektyw (oprócz celu związanego z ograniczeniem spływu azotanów) różnią się od siebie podejściem. W przypadku azotanów pochodzenia rolniczego, przepisy prawa mają na celu ograniczenie stosowania nawozów (czasowe oraz ilościowe), a proces kontroli dotyczy gospodarstw rolnych, czyli podmiotów odpowiedzialnych za produkcję oraz uwalnianie się nadmiaru biogenów (hodowla trzody chlewnej oraz nawożenie upraw). Dyrektywą 91/271/EWG unijny prawodawca nakłada obowiązki na podmiot zbiorowy, odpowiedzialny za oczyszczanie ścieków komunalnych na terenie wyznaczonej przez siebie aglomeracji wodno-ściekowej. Oznacza to, że określenie zgodności danej aglomeracji z dyrektywą jest związane z właściwym planowaniem inwestycji zarówno w sieć zbierającą ścieki systemowo jak i instalacje służące do ich oczyszczania. Planowanie inwestycji winno uwzględniać wykonalność ekonomiczną, rozumianą jako możliwość utrzymania i eksploatacji sprawnej infrastruktury z opłat pobieranych od jej użytkowników oraz poprzez zapewnienie odpowiedniego poziomu oczyszczania, zgodnego z normami wskazanymi w dyrektywie.

Osiągnięcie zamierzonych celów legislacyjnych dyrektywy azotanowej, wymaga odpowiedniego dawkowania i przechowywania nawozów, umiejętności planowania nawożenia azotem w ściśle określonych terminach. Zmniejszenie dawki nawozów może mieć jednak negatywny wpływ na wielkość plonów uzyskiwanych w danym gospodarstwie, a tym samym na jego ekonomikę. W przypadku aglomeracji podmiot odpowiedzialny za oczyszczanie jest zobowiązany do takiego planowania oraz rozbudowy systemu oczyszczania ścieków komunalnych, który zbiera niemal całość ładunku ścieków, wytwarzanych w danej aglomeracji siecią zbiorczą, a ścieki powstające w danej aglomeracji, które nie są podłączone do tego systemu, muszą mieć zapewnione oczyszczanie na tym

samym poziomie, jaki jest wymagany normami wskazanymi dyrektywą 91/271/EWG dla wielkości ładunku (RLM) w całej aglomeracji.

3 Instrumenty prawne służące harmonizacji prawa UE

3.1 Wprowadzenie

Komisja Europejska publikuje, cyklicznie, raport monitoringowy dotyczący wdrażania prawa unijnego³⁴⁸. Raporty te powstają od 1984 roku, w związku z wystosowaną ówczesnie prośbą Parlamentu Europejskiego, który następnie, na jego podstawie, opracowuje i przyjmuje tekst rezolucji³⁴⁹. W raporcie Komisja Europejska podsumowuje stan wdrażania prawa we wszystkich krajach, publikując dane odnoszące się do liczby wszczętych postępowań o naruszenie prawa UE, informacje odnośnie do krajów najlepiej radzących sobie z wdrażaniem oraz tych, które napotykają na największe problemy. Jak trudnym zadaniem, jest wdrażanie dorobku prawnego UE, wskazuje liczba postępowań wszczętych³⁵⁰ w ostatnich latach (903 nowych postępowań tylko w roku 2020), spośród poszczególnych obszarów objętych legislacją Unii Europejskiej największa liczba otwartych postępowań przypada na szeroko pojęty sektor ochrony środowiska³⁵¹. Na wszystkie, otwarte w latach 2016- 2020, sprawy związane z naruszeniem prawa, (1786), 444 przypadają na sektor środowiska³⁵².

W odniesieniu do danych dla poszczególnych państw członkowskich Rzeczpospolita Polska należy do grupy państw, które mają największą liczbę wszczętych spraw, przy czym większość z nich dotyczy niewłaściwego wdrażania dyrektyw (ang. incorrect

³⁴⁸ Ang. Annual Report on Monitoring the Application of EU Law.

³⁴⁹ Np. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2020 r. (2021/2025(INI)), (2022/C 81/03), (Dz. Urz. UE C z dnia 18 lutego 2022 r.);

³⁵⁰ w oparciu o art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Traktat z Lizbony Zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, str. 1—271) Dane na podstawie Report from the Commission Monitoring the application of European Union law 2020 Annual Report {SWD(2021) 212 final}Brussels, 23.7.2021 COM(2021) 432 final https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure/2020-annual-report-monitoring-application-eu-law_en, dostęp z 4 kwietnia 2022 r.;

³⁵¹ Annual report..., ibidem. w 2020 roku na 903 otwarte postępowania, 236 dotyczy naruszenia prawa w obszarze środowiska, w roku 2019 na 797 przypadła 176, w 2018 najczęściej przypadła na sprawy rynku wewnętrznego i przemysłu (101 na 644), w 2017 na 716 wszczętych postępowań 173 przypadły na środowisko;

³⁵² Annual report..., ibidem;

transposition/application)³⁵³. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy szukać nie tylko w niechęci organu ustawodawczego (brak woli politycznej) do przyjmowania nowych rozwiązań, ale także w sprawności oraz rozumieniu celów dyrektyw, przez krajowych legislatorów. Istotną rolę odgrywa także interpretacja organów Unii Europejskiej, w tym w szczególności dorobek orzeczniczy Trybunału Sprawiedliwości UE, co do możliwości potwierdzenia, w odniesieniu do krajowych aktów prawa, pełnej zgodności z dyrektywą zarówno w zakresie transpozycji jak i skutecznego wdrożenia³⁵⁴.

³⁵³ Annual report..., ibidem, na 80 prowadzonych postępowań 36 to postępowania tego typu, ponadto 27 dotyczy zbyt późnej transpozycji, a 17 naruszenia obowiązującego prawa traktatowego, rozporządzeń, decyzji;

³⁵⁴ o problemach z transpozycją i wdrażaniem zob. König T., Luetgert B.: Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives, „British Journal of Political Science” 2009, Vol. 39, Iss. 1.

3.2. Harmonizacja prawa krajowego z przepisami prawa unijnego

W języku polskim wyrażenie „harmonizacja prawa” funkcjonuje w literaturze przedmiotu obok wyrażenia „zbliżanie ustawodawstw”. O ile w wielu państwach europejskich, zwłaszcza tych o ustroju federalistycznym, pojęcie to jest znane i stosowane w stanowieniu (i relacji) prawa ogólnokrajowego oraz prawa regionalnego³⁵⁵, o tyle w Polsce jest ono ściśle związane z integracją w ramach Unii Europejskiej (UE). Prawo Unii Europejskiej jest jednolitym i autonomicznym systemem prawa, który jest stosowany we wszystkich krajach członkowskich, dotyczy jednak tych obszarów, w których traktaty przyznały kompetencje w stanowieniu prawa instytucjom UE. Zasady stosowania prawa unijnego wypracował w swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), mając na względzie konieczność zapewnienia mu skuteczności. Do najważniejszych zasad należą: bezpośrednie stosowanie prawa UE, prymat tego prawa w stosunku do prawa krajowego; możliwość jego stosowania pośrednio tj. dla celów interpretacji prawa krajowego; odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego z tytułu naruszenia tego prawa jak również możliwości dochodzenia roszczeń, opartych na tym prawie, przed sądami krajowymi³⁵⁶.

Prawo Unii Europejskiej to stanowione przez państwa członkowskie, prawo pierwotne oraz prawo pochodne (wtórne), które jest stanowione przez instytucje UE w ramach uprawnień przyznanych im w przepisach prawa pierwotnego. Prawo pierwotne obejmuje przede wszystkim traktaty stanowiące podstawę prawną funkcjonowania UE, nazywane także założycielskimi wraz z traktami zmieniającymi je, traktatami akcesyjnymi, a także wszystkie postanowienia ujęte w ich załącznikach, protokołach, aneksach. Po wejściu w życie Traktatu

³⁵⁵ Jednym z tych państw jest Królestwo Hiszpanii, która ma system zbliżony do ustroju federalistycznego, gdzie autonomia regionów, również w zakresie stanowienia prawa, jest uregulowana postanowieniami Konstytucji. Mimo tych uregulowań, Konstytucja (art.150.3) przewiduje możliwość przyjęcia prawa ingerującego w kompetencje ustawodawcze regionów (tzw. zasady niezbędne do harmonizacji przepisów wykonawczych), o ile jest to podyktowane interesem ogólnym, zostało poddane głosowaniu i uzyskało zgodę obu izb Parlamentu (wymagana większość absolutna). Constitución Española Aprobada por Las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978, Ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978, Sancionada por S. M. el Rey ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978.

³⁵⁶ jak Wyrozumska A., [w]: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Warszawa 2020, s.323;

z Lizbony³⁵⁷ podstawę prawną Unii Europejskiej stanowią dwa traktaty: Traktat o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Postanowieniami tego dokumentu Unia Europejska uzyskała osobowość prawną i przejęła kompetencje, które wcześniejszymi traktatami powierzono Wspólnocie Europejskiej. TUE reguluje kwestie instytucjonalno-prawne Unii, natomiast TFUE odnosi się do zagadnień instytucjonalnych oraz dotyczących poszczególnych polityk Unii³⁵⁸.

W odróżnieniu od prawa pierwotnego, prawo pochodne to prawo stanowiące przez instytucje unijne, na podstawie i w granicach kompetencji powierzonych im traktatami. Zgodnie z postanowieniami art. 17 TUE, wyłączne prawo (w odniesieniu do aktów ustawodawczych) do inicjatywy legislacyjnej, ma Komisja Europejska. O ile Traktaty nie stanowią inaczej, akty prawodawcze Unii mogą zostać przyjęte wyłącznie na wniosek Komisji. Pozostałe akty są przyjmowane na wniosek Komisji, jeżeli Traktaty tak stanowią³⁵⁹.

Katalog instrumentów, którymi mogą posługiwać się instytucje unijne, w celu wypełnienia swoich zadań w obszarach wskazanych w art. 2–6 TFUE (m.in. granice kompetencji UE, zasada pomocniczości oraz proporcjonalności), zawiera art. 288 TFUE. Zgodnie z brzmieniem tego artykułu, w celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują jako akty wiążące prawnie: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, oraz jako nieposiadające tej cechy zalecenia i opinie. Akty te mogą mieć różny charakter tj mieć charakter ustawodawczy bądź nie ustawodawczy (akty delegowane, wykonawcze³⁶⁰). w ramach prawa pochodnego akty prawne mają różne funkcje, różnych adresatów i odmienny charakter prawny. A. Wyrozumska proponuje hierarchiczne rozumienie relacji między aktami ustawodawczymi i nie ustawodawczymi: akt wykonawczy podporządkowany jest aktowi, który wykonuje, podobnie wygląda relacja: akt delegujący kompetencje – akt delegowany. w pozostałych przypadkach rozporządzenia, dyrektywy i decyzje mogą być równorzędnymi

³⁵⁷Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569); Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz. Urz. UE C 306, s. 1, ze zm.);

³⁵⁸ Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ustawa z dnia 1 kwietnia 2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2008 nr 62 poz. 388);

³⁵⁹ Art.17 ust. 2 TUE;

³⁶⁰ Wyrozumska A., Instytucje i prawo Unii Europejskiej, ibidem s.259;

źródłami prawa, a ewentualne kolizje między normami tych aktów mogą być rozstrzygane za pomocą klasycznych reguł kolizyjnych³⁶¹.

Zadaniem instrumentów wskazanych w Traktacie jest harmonizacja prawa, którą należy rozumieć jako cechę, lub nawet urzeczywistnienie zachodzącego procesu integracji wewnątrz Unii Europejskiej. Stanowienie nowego prawa jak i nowelizowanie już istniejącego, związane jest z szeroko pojętą ideą harmonizowania prawa państw członkowskich, w dziedzinach wskazanych w prawie pierwotnym. Harmonizację należy rozumieć jako pogodzenie różnych porządków prawnych, dzięki któremu eliminowane są sprzeczności i przewyżczane są niezgodności w taki sposób, aby funkcjonowanie tych porządków było zgodne z celami i interesami zaangażowanych podmiotów³⁶², w tym przypadku celami Unii Europejskiej. Harmonizacja, nazywana także procesem zbliżania ustawodawstwa, nie jest zbliżeniem prawa jednego państwa do prawa innego, ale zbliżeniem tych praw do pewnego standardu lub oczekiwanego rezultatu. Proces ten zachodzi zatem pomiędzy prawem wewnętrznym państwa członkowskiego a standardem, do którego ma dążyć. nie oznacza to zbliżania całości porządku prawnego, ale zbliżanie pewnych jego fragmentów w tym przypadku przekazanych kompetencyjnie, na mocy prawa pierwotnego, instytucjom UE. Kwestie harmonizacji można rozpatrywać na płaszczyźnie materialnej, rozumianej jako treści/normy wprowadzane do krajowego porządku prawnego oraz na płaszczyźnie formalnej rozumianej jako sposoby i środki zastosowane celem harmonizacji.³⁶³

Traktatową podstawą prawną, z której wywodzi się obowiązek transpozycji prawa UE, stanowi art. 4 ust. 3 TUE³⁶⁴, formułujący zobowiązanie występujące po stronie państwa członkowskiego związane z koniecznością terminowej, pełnej i skutecznej transpozycji prawa unijnego. Oznacza to, że zobowiązanie nie tylko wymaga wykonania na poziomie krajowego systemu prawnego, ale też, że wykonanie to musi nastąpić we wskazanym w nich terminie oraz w sposób zapewniający osiągnięcie rezultatu³⁶⁵. Celem uporządkowania terminologii używanej w pracy, należy przyjąć, że pomimo, iż termin transpozycja bywa używany

³⁶¹ Wyrozumska A., Instytucje i prawo Unii Europejskiej, ibidem s.261;

³⁶² Osiejewicz J., Harmonizacja prawa państw członkowskich, Warszawa 2016, s.12;

³⁶³ Osiejewicz J., ibidem, s.14;

³⁶⁴ Traktat o Unii Europejskiej (Wersja Skonsolidowana), (Dz. Urz. UE C 202, 7.06.2016);

³⁶⁵ Trubalski A., Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” Nr 1 (13) /2013;

zamiennie z terminem wdrożenie (lub implementacja), koniecznym jest rozgraniczenie tych pojęć. Na potrzeby niniejszej pracy zapewnienie transpozycji jest działaniem zmierzającym do recepcji norm prawa UE w krajowym porządku prawnym, w terminie wyznaczonym w jej przepisach końcowych³⁶⁶. Znacznie szerszym pojęciem jest natomiast implementacja/wdrożenie prawa pochodnego, która obejmuje nie tylko transpozycję przepisów, ale przede wszystkim zapewnienie ich prawidłowego stosowania przez organy administracji i sądy³⁶⁷³⁶⁸.

Rozporządzenie jest instrumentem ujednolicania prawa, ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest stosowane bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich³⁶⁹. Normy rozporządzenia mają charakter abstrakcyjny, (czyli realizacja dyspozycji normy nie jest uzależniona od konkretnego czasu, co sprawia, że norma może być stosowana potencjalnie nieskończoną ilość razy) oraz ogólny, w odniesieniu do jej adresatów (określanych nie indywidualnie a poprzez ich cechy) oraz okoliczności w jakich coś jest dozwolone lub zakazane³⁷⁰. Akt ten wymaga dla swojej skuteczności uzasadnienia oraz ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym UE we wszystkich językach urzędowych Unii i wchodzi w życie w określonym w nim terminie lub 20-tego dnia od dnia publikacji. Jest instrumentem mogącym tworzyć zarówno prawa, jak i obowiązki dla jednostek³⁷¹. Od momentu wejścia w życie rozporządzenie stanowi część prawa krajowego państw członkowskich i jest stosowane bezpośrednio. w zakresie, w jakim państwa członkowskie przekazały kompetencję do stanowienia prawa (obszaru uregulowanego rozporządzeniem) tracą one uprawnienia do stanowienia prawa w tej dziedzinie³⁷².

Decyzja ma charakter indywidualny i konkretny, wiąże tych do których została skierowana, mogą to być instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, państwa członkowskie, osoby fizyczne lub prawne. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże

³⁶⁶ Maśnicki J., Koncepcje implementacji prawa pochodnego, „Studia Europejskie” 2015/2, s. 107–117;

³⁶⁷ Maśnicki J., Metody transpozycji dyrektyw, Europejski Przegląd Sądowy, sierpień 2017, s.4;

³⁶⁸ Por. Barcz J. (współpraca: Grzelak A., Kapko M., Siwek A.), Wytoczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009, s. 37;

³⁶⁹ Art. 288 TFUE;

³⁷⁰ Por. Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2019, s.91-92;

³⁷¹ Wyrozumska A. [w]: Barcz J., Górka M., Wyrozumska A. Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Warszawa 2020, s. 272;

³⁷² Por. wyrok TS z 18.02.1970 r., C 40/69, Hauptzollamt Hamburg Oberelbe v Bollmann;

(zobowiązuje) tylko tych adresatów. Decyzja może być prawnie wiążąca, jeśli nie wskazuje indywidualnego adresata, wywołuje wtedy skutki w stosunku do wszystkich, których może dotyczyć³⁷³.

Inaczej niż rozporządzenie, dyrektywa nie służy ujednoczeniu prawa, a zbliżeniu porządków prawnych. Ustanawia prawa i obowiązki dla państw członkowskich, stanowi instrument jego harmonizacji. Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Dyrektywa zobowiązuje do odpowiedniej implementacji (wdrożenia) w prawie krajowym, a także do wydania odpowiednich aktów prawa krajowego. Implementacja ta nie ma jednoznacznie wskazanej podstawy prawnej w TFUE, należy ją jednak wiązać z działaniami państwa członkowskiego, podejmującego działania na podstawie art. 288 ust. 3 TFUE, oznacza czynność stanowienia prawa krajowego, którego zamiarem jest osiągnięcie wskazanego w dyrektywie rezultatu. Obowiązek transpozycji dyrektywy jest zawarty w jej postanowieniach końcowych, w ramach klauzuli wzajemnego powiązania³⁷⁴.

Jak pokazuje praktyka orzecznicza TSUE, swoboda wyboru formy i środków jest znacząco ograniczona. Warto w tym miejscu odwołać się do opinii rzecznika generalnego TSUE L.A. Geelhoeda³⁷⁵, który określił implementację/wdrożenie jako złożony proces obejmujący: stanowienie, stosowanie i egzekwowanie prawa, przy czym wskazał, że całość ma charakter ciągły. Zaproponował także, na podstawie dorobku orzecznictwa Trybunału, podział tego procesu na dwie fazy: transpozycji oraz wykonywania (nazywaną też operacyjną). w samym procesie transpozycji wyróżnił dwa aspekty: normatywny oraz organizacyjny.³⁷⁶ Aspekt normatywny polega na wprowadzeniu istotnej treści

³⁷³ Wyrozumska A., *ibidem*, s.276;

³⁷⁴ Za Rotko J., *Ramowa Dyrektywa Wodna*, Poznań 2013, s.54;

³⁷⁵ Por. Opinia rzecznika generalnego Geelhoed przedstawiona w dniu 23 września 2004 r. w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii, sygn. C-494/01; – pkt.23 „Zgodnie z powszechnym stanowiskiem, pomimo iż, art. jak 249 WE postanawia, iż dyrektywy, których adresatami są państwa członkowskie, wiążą jedynie co do rezultatu, jaki ma zostać osiągnięty, pozostawiając państwu członkowskim wybór formy i sposobu, nie oznacza to jednak, iż proces implementacji jest w całości pozostawiony swobodnemu uznaniu państw członkowskich. na przestrzeni lat Trybunał wielokrotnie miał możliwość ustalenia kilku kryteriów służących ocenie stosowności działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu implementacji dyrektyw.”

³⁷⁶ *Ibidem*, pkt 23-30.

dyrektywy do krajowego porządku prawnego w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny w terminie ustalonym w dyrektywie. Przepisy te muszą mieć wiążący charakter i tę samą moc prawną co przepisy, które mają być zmienione. Niezbędnym jest także zapewnienie, prawidłowego stosowania przez wszystkie właściwe organy w ramach krajowego porządku prawnego, przepisów dyrektywy. Przyjmowane przepisy krajowe winny uwzględniać swoje unijne pochodzenie, tak, aby mogły być interpretowane w świetle celów dyrektywy, a decyzje wydane na ich podstawie mogły być przedmiotem unijnych środków zaskarżenia. Aspekt organizacyjny implementacji powinien być ukierunkowany na stworzenie ram administracyjnoprawnych dla prawidłowego stosowania i egzekwowania krajowych przepisów, w które włączono przepisy/cele zawarte w dyrektywie. Wiąże się to także z wyznaczeniem organów właściwych do stosowania tych przepisów oraz zapewnieniem, że organy te zostały wyposażone w stosowne kompetencje. Niezbędne jest także stworzenie narzędzi służących kontroli przestrzegania tych przepisów, przyznanie gwarancji ochrony prawnej, zapewnienie dostępności do środków zaskarżenia, ustanowieniem sankcji za nieprzestrzeganie tych przepisów oraz utworzenie struktur służących ich egzekucji. Faza operacyjna jest ciągłym procesem, w którym realizacja celów dyrektywy musi być zapewniona przez pełne i czynne stosowanie przez właściwe organy krajowe przepisów transponujących dyrektywę do krajowego porządku prawnego oraz wiarygodny system egzekwowania tych przepisów w przypadku ich naruszenia. Tym samym proces implementacji nie kończy się wraz z prawidłową transpozycją przepisów dyrektywy oraz ustanowieniem ram organizacyjnych dla stosowania tych przepisów; musi on zapewnić ponadto, iż obydwie te aspekty realizowane są w taki sposób, że w praktyce realizują zamierzony przez dyrektywę cel. w opinii tej został także przywołany wyrok Trybunału, w sprawie Marks & Spencer³⁷⁷, zgodnie z którym implementacja dyrektywy, w szerokim tego

³⁷⁷ Wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 Marks & Spencer, Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 11 July 2002. - Marks & Spencer plc v Commissioners of Customs & Excise. - Reference for a preliminary ruling: Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) - United Kingdom. - Sixth VAT directive - National legislation retroactively curtailing a limitation period for repayment of sums unduly paid - Compatibility with the principles of effectiveness and of the protection of legitimate expectations. - Case C-62/00. European Court reports 2002, Rec. I-6325, pkt, 25 „Second, as the Court has consistently held, whenever the provisions of a directive appear, so far as their subject-matter is concerned, to be unconditional and sufficiently precise, they may be relied upon before the national courts by individuals against the State where the latter has failed to implement the directive in domestic law by the end of the period prescribed or where it has failed to implement the directive correctly”; pkt.27 Consequently, the adoption of national measures correctly implementing a directive does not exhaust the effects of the directive. Member States remain bound to ensure full application of the directive even after the adoption of those measures. Individuals are therefore entitled to rely before

słowa znaczeniu, jest ciągłym procesem, który nakłada na państwa członkowskie zobowiązania o charakterze trwałym. Porusza również aspekt związany ze skutecznością przepisów.³⁷⁸

W sprawie *van Gend i Loos*³⁷⁹ jak również *Costa v. E.N.E. L*³⁸⁰ Sąd wskazał, że nie każda norma prawna może być stosowana wprost, aby było to możliwe musi ona spełniać konkretne kryteria. Postanowienie traktatu jest bezpośrednio skuteczne, jeśli jest bezwarunkowe oraz nie wymaga wydania żadnych dodatkowych przepisów w celu wykonania postanowienia³⁸¹. Wobec tego norma prawna, aby mogła być stosowana wprost musi być prawnie perfekcyjna³⁸² oraz wystarczająco precyzyjna, tak, aby nadawała się do stosowania przez sądy lub inne organy, musi także mieć charakter bezwarunkowy, stosowanie jej nie może być uzależnione od swobodnego uznania organu ją stosującego – Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego. Orzeczenie w sprawie *Costa v. E.N.E.L* dotyczy również prymatu prawa unijnego nad prawem krajowym, uznając, że ze względu na szczególny charakter prawa stanowionego przez Traktat, żadne normy prawa wewnętrznego nie mogą mieć przed nim pierwszeństwa. Innym istotnym orzeczeniem było rozstrzygnięcie Trybunału w sprawie *Fratelli Costanzo SpA v. Gmina Mediolan*, zgodnie z którym przyjmowane przepisy krajowe muszą gwarantować, że będą one wiążące dla wszystkich organów państwa³⁸³.

W zakresie dokumentów, dotyczących prawidłowego wdrażania dyrektyw, istnieją nieskodyfikowane zasady wypracowane przez Komisję Europejską oraz inne instytucje unijne

national courts, against the State, on the provisions of a directive which appear, so far as their subject-matter is concerned, to be unconditional and sufficiently precise whenever the full application of the directive is not in fact secured, that is to say, not only where the directive has not been implemented or has been implemented incorrectly, but also where the national measures correctly implementing the directive are not being applied in such a way as to achieve the result sought by it.

³⁷⁸ Opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda, pkt. 28 (..) intensywność kontroli oraz zagrożenie zastosowaniem środków represyjnych musi stwarzać wystarczającą presję, tak by uczynić owo naruszenie gospodarczo nieatrakcyjnym, zapewniając tym samym, iż w praktyce osiągnięta zostanie sytuacja, do której zmierzają [odnośne przepisy wspólnotowe]

³⁷⁹ Wyrok TS z 5.02.1963 r., 26/62, *van Gend i Loos*, LEX nr 139884.

³⁸⁰ Wyrok TS z 15.07.1964 r., 6/64, *Costa v. E.N.E.L.*, LEX nr 139862.

³⁸¹ *Van Gend i Loos*, ibidem

³⁸² „jej wykonanie nie może zależeć od późniejszych środków wykonawczych przyjmowanych przez państwa członkowskie lub instytucje Unii” *van Gend i Loos*, ibidem;

³⁸³ Por. Wyrok TS z 22.06.1989 r., 103/88, *Fratelli Costanzo SpA v. Gmina Mediolan*, LEX nr 127572;

pkt 30–31, obowiązek wynikający z dyrektywy wiąże wszystkie organy państwa, w tym wszystkie organy administracyjne, także zdecentralizowane organy administracji samorządowej

(m.in. wyżej cytowane stanowisko rzecznika generalnego). Spośród nich warto wskazać także, że za transpozycję dyrektywy nie można uznać odesłania do niej, w krajowej, oficjalnej publikacji, a jedynie przyjęcie krajowych aktów prawnych o charakterze wiążącym jest działaniem zapewniającym zgodność. Co za tym idzie, nawet jeśli ogólne zasady prawa konstytucyjnego lub administracyjnego są zgodne z normami określonymi w dyrektywie, koniecznym jest zagwarantowanie przez państwo członkowskie pełnego stosowania dyrektywy. Zgodnie z opinią Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego³⁸⁴ transpozycja musi być możliwie jak najwierniejsza. Celem zapewnienia jednolitości interpretacji i stosowania prawa, dyrektywy harmonizujące ustawodawstwo krajowe muszą być transponowane w sposób jak najbardziej dosłowny. Dlatego też niezbędne jest włączenie do prawa krajowego całości przepisów prawnych dyrektywy oraz zmiana, względnie zniesienie, uprzednio istniejących przepisów krajowych, które mogłyby uniemożliwić pełną realizację dyspozycji norm zawartych w akcie unijnym³⁸⁵:

W literaturze tematu³⁸⁶, w procesie harmonizacji, proces transpozycji i wdrażania (implementacji) został podzielony na kilka etapów. Pierwszym jest przeniesienie norm do porządku prawa krajowego, następnie normy wchodzi do obiegu prawnego i są stosowane, ostatnim etapem jest przestrzeganie norm prawa unijnego. Możliwym jest wyróżnienie podziału odnoszącego się do różnego zakresu stosowania oraz obowiązywania norm dyrektywy, co oznacza także, że nie w każdym przypadku możliwa jest pełna dowolność po stronie państwa członkowskiego, co do wyboru środków transpozycji³⁸⁷. W tym zakresie dyrektywy z obszaru gospodarki wodnej, znacząco różnią się od dyrektyw dotyczących prawa

³⁸⁴ Komitet Ekonomiczno-Społeczny istnieje od 1958 r. Zgodnie z art. 300 ust. 1 TFUE wspomaga Parlament Europejski, Radę i Komisję, pełniąc funkcje doradcze. Działa na podstawie przepisów traktatowych oraz własnego regulaminu wewnętrznego (Regulamin wewnętrzny Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Marzec 2019 r., Dz. Urz. UE L 184 z 2019 r., s. 23). Komitet składa się z przedstawicieli organizacji pracodawców, pracowników oraz innych przedstawicieli podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w szczególności z dziedzin: społeczno-ekonomicznej, obywatelskiej, zawodowej i kultury;

³⁸⁵ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej "Skuteczna Europa - Stosowanie prawa wspólnotowego" COM (2007) 502 wersja ostateczna (2008/C 204/02) (Dz.U. UE C z dnia 9 sierpnia 2008 r.);

³⁸⁶. Kenig-Witkowska M.M, Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2005, s. jak 187

³⁸⁷ z zastrzeżeniem, że należy pamiętać o możliwości wywierania przez dyrektywy bezpośredniego skutku;

podatkowego³⁸⁸, nie regulują one całości rozwiązań, koncentrując się jedynie na celach legislacyjnych oraz operacyjnych, mogą także zawierać normy o charakterze technicznym³⁸⁹, natomiast wiele ujętych w nich kwestii, o charakterze zasadniczym, nie jest doprecyzowanych na podobnym poziomie szczegółowości³⁹⁰.

Transpozycja dyrektywy jest obowiązkowa, aby możliwe było zapewnienie jej skuteczności na poziomie państwa członkowskiego. Państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia prawa, które transponuje te przepisy i usunięcia przepisów, które są z nim sprzeczne. Przyjęte przepisy krajowe muszą osiągnąć cele jakie zostały ustanowione w dyrektywie. Komisja Europejska musi być poinformowana przez władze krajowe co do ich przyjęcia. Termin transpozycji musi nastąpić do ostatniego dnia wyznaczonego w tekście dyrektywy (zwykle 2 lata, chyba, że odmiennie postanowienia przyjęto w przepisach końcowych bądź w Traktacie o akcesji do UE). Jeżeli państwo członkowskie nie transponowało dyrektywy, Komisja może wszcząć postępowanie o naruszenie prawa UE i pozwać to państwo przed Trybunał Sprawiedliwości UE, a niewykonanie orzeczenia może prowadzić do wydania nowego wyroku skazującego, skutkującego grzywną.

Harmonizacja prawa może być maksymalna lub minimalna. w przypadku harmonizacji minimalnej, dyrektywa ustanawia standardy minimalne, zwykle opierając się na uznaniu, że w niektórych krajach UE już funkcjonują wyższe standardy, a państwa członkowskie mają prawo do ustanowienia bardziej restrykcyjnych niż przewidziane w dyrektywie, norm. Odmiennie, w przypadku harmonizacji maksymalnej, państwa członkowskie nie mogą ustanowić norm, które byłyby bardziej restrykcyjne, niż ustanowione w dyrektywie. Pomimo, że co do zasady, dyrektywa jest skuteczna, o ile została transponowana do krajowego porządku prawnego, Trybunał uważa, że dyrektywa, która

³⁸⁸ Np. przepisy Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347, 11.12.2006);

³⁸⁹ Np. zasada zwrotu kosztów za usługi wodne, art. 9 dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 275, Dz. Urz. WE L 331 z 15.12.2001, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 358, Dz. Urz. UE L jak 81 z 20.03.2008, str. 60, Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008, str. 84, z późn. zm., Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 114, z późn. zm., Dz. Urz. UE L 226 z 24.08.2013, str. 1, Dz. Urz. UE L 353 z 28.12.2013, str. 8 oraz Dz. Urz. UE L 311 z 31.10.2010, str. 32) zwaną dalej Ramową Dyrektywą Wodną;

³⁹⁰ na temat problemów związanych z harmonizacją Ramowej Dyrektywy Wodnej zob. J. Rotko, *Ramowa Dyrektywa Wodna - analiza prawna*, Poznań 2013;

nie została transponowana, może wywoływać pewne skutki bezpośrednio, gdy: nie nastąpiła transpozycja lub została wykonana w niewłaściwy sposób; normy dyrektywy są bezwarunkowe oraz opisane w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny, a sama dyrektywa przyznała prawa jednostkom³⁹¹.

Doktryna rozróżnia w zależności od treści dyrektywy harmonizację zupełną, która zakłada pełne, jednolite i wyczerpujące uregulowanie danej materii na szczeblu unijnym, praktycznie bez możliwości korzystania przez państwa członkowskie ze swobody implementacyjnej. Oznacza to, że państwa członkowskie nie mogą ani przyjmować, ani utrzymywać krajowych przepisów odmiennych od postanowień dyrektywy³⁹². Osobną kategorię stanowi harmonizacja częściowa: sensu stricto – dyrektywa tylko częściowo normuje daną dziedzinę, opcjonalna – norma dyrektywy pozostawia państwu członkowskiemu wybór stosownego środka, alternatywną – dyrektywa wskazuje wyraźnie opcje, które mogą być wybrane alternatywnie, minimalną – norma określa jedynie standard minimalny³⁹³.

Traktatowa swoboda doboru środków nie oznacza dowolności, zwykle jest to ograniczone w ramach zastosowanej metody harmonizacji przepisów. w przypadku dokonania harmonizacji zupełnej, margines swobody pozostawiony państwom członkowskim jest stosunkowo niewielki. w niektórych przypadkach jest ograniczony do opcji wprost wskazanych w dyrektywie³⁹⁴.

Harmonizacja pełna, prowadzi do sytuacji, w której dana dziedzina jest w pełni ukształtowana w danym obszarze przedmiotowym, a w sytuacji, w której konieczna byłaby jej zmiana, działanie może podjąć jedynie ustawodawca unijny, a nie prawodawca krajowy³⁹⁵. Istota harmonizacji częściowej sprowadza się do wprowadzenia jednolitych i bezwyjątkowych reguł prawnych w dziedzinie, która nie wyczerpuje całego pola regulacyjnego³⁹⁶. Harmonizacja częściowa pozostawia możliwość kształtowania części przepisów

³⁹¹ Za: European Union directives Summary of: Article 288 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) — directives, tłumaczenie własne, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114527#:~:text=In%20the%20case%20of%20minimum%20harmonisation%2C%20a%20directive,higher%20standards%20than%20those%20set%20in%20the%20directive.>

³⁹² Ewentualnie sama dyrektywa dopuszcza derogacje;

³⁹³ Wyrozumska A., w Instytucje i prawo Unii Europejskiej, ibidem, Warszawa 2020, s.274;

³⁹⁴ Maśnicki J., Metody transpozycji dyrektyw, Europejski Przegląd Sądowy, sierpień 2017, s.4;

³⁹⁵ Za Osiejewicz J., Harmonizacja...ibidem, s.59;

³⁹⁶ Kamiński M., Stosowanie dyrektyw unijnych w działalności kontrolnej polskich sądów administracyjnych, Studia Gdańskie, t. VII, Gdańsk 2007, s. 280–294;

przez prawodawcę krajowego, polega na zbliżeniu ustawodawstw, nie jest jednak jej zamiarem całkowita regulacja danego obszaru. w ramach harmonizacji częściowej mamy do czynienia z harmonizacją opcjonalną, rozumianą jako metoda zbliżania ustawodawstw krajowych, w ramach której istnieje możliwość wyboru jednego z reżimów prawnych (krajowego albo unijnego) w sferze spraw krajowych (obrotu krajowego). Harmonizacja alternatywna jest zbliżona do opcjonalnej, z tym jednak zastrzeżeniem, że pozostawia wybór państwom członkowskim co do różnych sposobów implementacyjnych w zakresie określonych norm dyrektywy³⁹⁷.

Na decyzję prawodawcy unijnego o zastosowaniu konkretnej metody mają wpływ m.in. takie czynniki, jak: traktatowa podstawa prawna, charakter i przedmiot regulowanej materii, wyznaczone cele, a także okoliczności, w jakich dyrektywa jest przyjmowana – łatwość, ewentualnie trudność, osiągnięcia konsensusu politycznego co do jej postanowień. Zastosowana metoda harmonizacji ma istotny wpływ na prawidłową identyfikację celu dyrektywy oraz określenie marginesu swobody implementacyjnej państw członkowskich³⁹⁸.

Zarówno dyrektywa³⁹⁹ 91/271/EWG jak i dyrektywa azotanowa⁴⁰⁰, poza wspólnym celem jakim jest ochrona wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez biogeny, są dyrektywami podlegającymi harmonizacji częściowej, alternatywnej. Wybór ścieżki wdrażania (przez dane państwo członkowskie) ogranicza się do wyboru pomiędzy dwoma metodami: objęcia przepisami dyrektywy całego terytorium kraju i stosowanie jednakowych norm dla wszystkich podmiotów, które przyczyniają się do uwalniania się do środowiska wodnego biogenów lub poprzez objęcie przepisami jedynie tych podmiotów, których działalność w największym stopniu przyczynia się do występowania nadmiaru biogenów.

³⁹⁷ Kamiński M., *ibidem*, s. 281;

³⁹⁸ Kunkiel-Kryńska A., *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*, Warszawa 2013 s.23;

³⁹⁹ Dyrektywę Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 roku dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991 r., str. 40-52, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 002, str. 26), zwana dalej dyrektywą 91/271/EWG;

⁴⁰⁰ dyrektywę Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącą ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. Urz. WE L 375 z 31.12.1991, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 68, Dz. Urz. UE L 284 z 31.10.2003, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 4, str. 447 i Dz. Urz. UE L 311 z 21.11.2008, str. 1) zwana dalej dyrektywą azotanową;

w pozostałym zakresie zostały wskazane szczegółowo cele operacyjne; zdefiniowano podmioty, których dotyczy regulacja; wskazano metody weryfikacji osiągnięcia rezultatu.

Zgodnie z wypracowanymi przez Komisję Europejską dokumentami, o charakterze nie legislacyjnym⁴⁰¹, zapewnienie przez państwa członkowskie Unii Europejskiej prawidłowego i pełnego wdrożenia unijnych aktów prawnych do krajowych porządków prawnych powinno być priorytetem każdego państwa członkowskiego. Problemy związane z wdrażaniem prawa UE w państwach członkowskich okazały się na tyle istotne, że obecnie została wprowadzona nowa praktyka, związana z wydawaniem zaleceń Komisji dla konkretnych aktów prawnych, w których to znajdują się wskazówki dla krajowego legislatora. Przykład mogą stanowić "Zalecenia dotyczące transpozycji obowiązków oszczędności energii na podstawie dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej"⁴⁰². Zdarza się także, że Komisja wydaje wytyczne dla aktów prawa niepodlegających transpozycji - np. Zalecenie Komisji (UE) ⁴⁰³ 2018/1149 w sprawie niewiązanych wytycznych dotyczących identyfikacji obszarów dotkniętych konfliktami i obszarów wysokiego ryzyka oraz innych czynników ryzyka w łańcuchu dostaw na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/821.⁴⁰⁴

Realizacja postanowień dyrektywy odbywa się w ramach dwustopniowej procedury, w której prawo jest tworzone na szczeblu Unii Europejskiej, na podstawie upoważnień

⁴⁰¹ Por., Zalecenie Komisji z dnia 29 czerwca 2009 r., w sprawie środków na rzecz poprawy funkcjonowania jednolitego rynku, (Dz. Urz. UE L 176 z 7.07.2009) s. 17," by jednolity rynek funkcjonował prawidłowo, niezbędne są prawidłowo transponowane, stosowane, egzekwowane i monitorowane przepisy wspólnotowe dotyczące funkcjonowania jednolitego rynku (zwane dalej "przepisami dotyczącymi jednolitego rynku"), które muszą też być w odpowiednim stopniu zharmonizowane."

⁴⁰² Zalecenie Komisji (UE) 2019/1658 z dnia 25 września 2019 r., (Dz. U UE L 275, z 28.10.2019, s.1, pkt 18) „Państwa członkowskie dysponują marginesem swobody w zakresie transpozycji i wdrażania zmienionych wymogów dotyczących ich obowiązków oszczędności energii w najbardziej dopasowany do okoliczności krajowych sposób. w niniejszym zaleceniu wyjaśniono zmienione wymogi i przedstawiono sposób, w jaki można osiągnąć cele dyrektywy. Celem jest w szczególności zapewnienie, aby państwa członkowskie, opracowując swoje środki transpozycji, interpretowały dyrektywę w sprawie efektywności energetycznej w jednolity sposób."

⁴⁰³ Zalecenie Komisji (UE) 2018/1149 z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie niewiązanych wytycznych dotyczących identyfikacji obszarów dotkniętych konfliktami i obszarów wysokiego ryzyka oraz innych czynników ryzyka w łańcuchu dostaw na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/821.(Dz. Urz. UE L 208, z 17.08.2018, s. 94);

⁴⁰⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/821 z dnia 17 maja 2017 r. ustanawiające obowiązki w zakresie należytej staranności w łańcuchu dostaw unijnych importerów cyny, tantalu i wolframu, ich rud oraz złota pochodzących z obszarów dotkniętych konfliktami i obszarów wysokiego ryzyka, (Dz. Urz. UE L 130, z 19.05.2017),

traktatowych przez upoważnione organy. Inicjatywa legislacyjna, w większości przypadków, stanowi kompetencję Komisji Europejskiej. Zgodnie z Traktatem Lizbońskim projekt aktu prawnego (zwany także wnioskiem) podlega następnie zwykłej bądź specjalnej procedurze ustawodawczej⁴⁰⁵. Jak wskazuje Komisja Europejska⁴⁰⁶, ostateczny kształt legislacji jest rezultatem negocjacji o charakterze politycznym oraz kompromisów, które mają tendencję do stwarzania jej jako bardziej kompleksowej i kosztownej. Co więcej, istnieje legislacja, która jest wdrażana w krajach członkowskich, ale często nie osiąga spodziewanych efektów. Ogólne oddziaływanie legislacji zależy bowiem od trzech etapów: propozycji Komisji, ostatecznej wersji będącej efektem negocjacji oraz wdrażania na krajowym, regionalnym i lokalnym poziomie.⁴⁰⁷

Warto podkreślić, że Komisja Europejska zauważa problemy związane z harmonizacją prawa, wynikające z niejednoznaczności używanych w dyrektywach pojęć, definicji, określenia obowiązków. Proces zmian został wszczęty jeszcze przez tzw. Komisję Junckera⁴⁰⁸, deklarującą nowe podejście do jego tworzenia. Zgodnie z treścią komunikatu „Lepsze stanowienie prawa” jest bardziej prawdopodobne, że przepisy, które są dobrze ukierunkowane i prosto napisane, zostaną należycie wdrożone i osiągną zamierzony cel w praktyce, niezależnie od tego, czy dotyczą kwestii gospodarczych, społecznych czy środowiskowych. Nowoczesne, proporcjonalne przepisy, które służą swojemu celowi, są kluczowe nie tylko dla praworządności i zachowania wspólnych wartości, lecz również dla efektywnego działania administracji publicznej i przedsiębiorstw.⁴⁰⁹

⁴⁰⁵ Pierwsza z nich polega na przyjęciu na podstawie przepisu art. 289 ust. 1 TFUE aktu ustawodawczego (dyrektywy) wspólnie przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej na wniosek Komisji Europejskiej. Druga z nich opiera się na przepisie art. 289 ust. 2 TFUE i polega na przyjęciu aktu ustawodawczego (dyrektywy) przez Parlament Europejski z udziałem Rady Unii Europejskiej lub też Rady Unii Europejskiej z udziałem Parlamentu Europejskiego;

⁴⁰⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Lepsze stanowienie prawa: podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie dalszego zaangażowania. Bruksela, dnia 15.4.2019 r. COM (2019) 178 final.

⁴⁰⁷ Better Regulation: Joining forces to make better laws, Adopted 29 April 2021, COM (2021) 219/3 tłumaczenie własne.

⁴⁰⁸ Better Regulation Agenda: Enhancing transparency and scrutiny for better EU law-making, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4988, wejście z 9 lipca 2021r.

⁴⁰⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady Lepsze stanowienie prawa: silniejsza Unia dzięki lepszym wynikom, Bruksela, dnia 14.09.2016 r. COM (2016) 615 final;

Artykuł 192 ust. 1 TFUE⁴¹⁰ stanowi podstawę kompetencyjną do działania Unii służącego osiągnięciu celów określonych w art. 191 TFUE, tj.: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska; ochrony zdrowia ludzkiego; ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych; promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu. w TFUE zostały również wskazane cele polityki UE w dziedzinie środowiska, która to stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności⁴¹¹ oraz na zasadach działania zapobiegawczego (prewencji), naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci” (zasadzie materialnej odpowiedzialności sprawcy zanieczyszczającego środowisko)⁴¹².

Podstawy konstytucyjne⁴¹³ członkostwa Polski w UE stanowią w szczególności art. 9 (zobowiązujący Polskę do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego), art. 87 (odnoszący się do źródeł powszechnie obowiązującego w Polsce prawa), art. 90 (dotyczący formuły wyrażania zgody na umowę międzynarodową, na mocy, której Polska powierza organizacji międzynarodowej „kompetencje organów władzy państwowej w niektórych

⁴¹⁰ Art. 192 ust. 1 Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, decydują o działaniu służącym osiągnięciu celów określonych w artykule 191, które ma być podjęte przez Unię;

⁴¹¹ Zasada zobowiązuje, aby każdy, kto planuje, wyraża zgodę lub podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest w pełni rozpoznane (ze względu na niedostatki w wiedzy, deficyt informacji, brak pełnych danych statystycznych, niemożność wykonania analiz, niemożność wykonania symulacji, rozbieżność stanowisk, zwłaszcza stanowisk ekspertów), kierując się przezornością, podjął wszelkie możliwe środki zapobiegawcze. Źródło definicji: <https://otop.org.pl/2010/07/25/zasada-przezornosci/>, wejście z dnia 26 września 2021 r.; Communication from the Commission on the precautionary principle, Brussels, 2.02.2000, COM (2000) 1 final.

⁴¹² Zasada „zanieczyszczający płaci” została uregulowana Dyrektywą 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. (Dz. Urz. UE L143, 30.04.2004) Polskie wydanie specjalne: Rozdział 15 Tom 008 P. 357 – 375). „Podmiot gospodarczy wyrażający przez swoją działalność szkodę w środowisku naturalnym lub powodujący bezpośrednie zagrożenie wystąpieniem takich szkód pozostaje finansowo za nie odpowiedzialny”;

⁴¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483);

sprawach”) oraz art. 91 (regulujący relacje między polskim prawem krajowym a prawem międzynarodowym i prawem organizacji międzynarodowych)⁴¹⁴.

Zgodność Traktatu Akcesyjnego z Konstytucją RP została potwierdzona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 2005 roku⁴¹⁵, podobnie konstytucyjność Traktatu z Lizbony w 2010 roku.⁴¹⁶ Prawo pochodzące z Unii Europejskiej jest stosowane w Polsce bezpośrednio, zgodnie z treścią art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, o ile przepis ten odnosi się przede wszystkim do prawa pierwotnego, to bezpośrednie stosowanie prawa pochodnego (poza rozporządzeniem, którego bezpośrednie stosowanie zostało zapisane w art. 249 TWE, art. 288 TFUE⁴¹⁷) nie jest wyraźnie wskazane w traktatach, wynika to z interpretacji traktatów dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości⁴¹⁸. Tym samym dyrektywa, która nie jest wymieniona jako źródło prawa w Konstytucji RP, wymaga harmonizacji z prawem krajowym, w związku z postanowieniami traktatów.

Państwa członkowskie są zobowiązane do odpowiedniej implementacji dyrektyw w prawie krajowym (wdrażania), często do wydania odpowiednich aktów prawa krajowego. Sposób wykonania dyrektywy zależy od przedmiotu jej regulacji oraz od stanu prawa krajowego. Jeśli dyrektywa przewiduje nadanie praw jednostkom lub potrzebne jest określenie obowiązków jednostek, państwo członkowskie powinno transponować dyrektywę, wydając akt powszechnie obowiązującego prawa (np. ustawę)⁴¹⁹.

Krajowymi instrumentami prawnymi, służącymi transpozycji, są ustawy oraz rozporządzenia. Co do zasady, kwestie techniczne są transponowane do rozporządzeń, na podstawie oraz w granicach upoważnienia wyznaczonego w delegacji ustawowej. Ta ścieżka legislacyjna jest zdecydowanie najszybsza, dzięki uproszczonej procedurze, niewymagającej udziału Sejmu oraz możliwości prowadzenia procesu przez ministra, któremu

⁴¹⁴ Za Barcz J., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, s. 479;

⁴¹⁵ Wyrok z 11.05.2005 r., K 18/04, Dz.U. z 2005 r. poz. 744, w sprawie konstytucyjności Traktatu Akcesyjnego;

⁴¹⁶ Wyrok z 24.11.2010 r., K 32/09, OTK-A 2010/9, poz. 108, w sprawie konstytucyjności Traktatu z Lizbony, wyrok ten wskazywał również konstytucyjne granice powierzenia przez Polskę kompetencji Unii Europejskiej (klausule limitacyjne);

⁴¹⁷ na gruncie przepisów krajowych istotny jest wyrok z 16.11.2011 r., SK 45/0954, gdzie w trybie skargi konstytucyjnej Trybunał po raz pierwszy kontrolował bezpośrednio zgodność z Konstytucją RP norm unijnego prawa pochodnego;

⁴¹⁸ Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, ibidem, s. 499;

⁴¹⁹ Wyrozumska A. *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*. Ibidem, s. 274;

na podstawie rozporządzenia atrybucyjnego, powierzono zadania w danym obszarze. Kwestie o charakterze systemowym, instytucjonalnym, a także obowiązki oraz sankcje są regulowane w ustawach. Podobne podejście przyjęły inne państwa członkowskie.

Włączenie do krajowego porządku prawnego przepisów dyrektywy nie jest samo w sobie wystarczające, aby zapewnić zgodność. Niezbędne jest również podjęcie innych działań, które wprowadzają element praktycznego wdrażania. Oznacza to konieczność stworzenia odpowiednich ram instytucjonalnych, instrumentów nadzoru i kontroli, w niektórych przypadkach zmiany przepisów w innych aktach prawnych, które mogą mieć wpływ na osiągnięcie założonego w dyrektywie rezultatu. Dotyczy to zwłaszcza dyrektyw z obszaru ochrony środowiska - w toku uzgodnień ich treści ustanawia się cele, których osiągnięcie wymaga udziału wielu podmiotów, natomiast korzyści są często osiągane jedynie przez ich część lub też nie są one postrzegane jako korzyści bezpośrednie⁴²⁰. Wiąże się to oczywiście z brakiem świadomości odnośnie do korzyści wynikających z jakości środowiska przyrodniczego i jej wpływu na komfort życia ludzi. Podobnie brak jest powszechnej świadomości, że na jakość wód wpływa zachowanie wszystkich jej użytkowników, a skumulowane, negatywne zachowania powodują duże straty, w tym także o charakterze gospodarczym⁴²¹. To sprawia, że dobór właściwych instrumentów prawnych wdrażania jest szczególnie istotny, a brak własnej motywacji, ze strony podmiotów zobowiązanych do stosowania normy, wymusza niejako zastosowanie bardzo restrykcyjnego, a nawet represyjnego, systemu nadzoru i kontroli⁴²².

Konstytucja RP odnosi się do ochrony środowiska, przede wszystkim w aspekcie zrównoważonego rozwoju (art.5⁴²³ , sankcjonuje także zadania władz publicznych związane z ochroną środowiska (art.74): prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, obowiązek jego ochrony, dostęp

⁴²⁰ Np. konflikt pomiędzy celem związanym z zachowaniem gatunków i siedlisk na obszarach Natura 2000 a budową dróg i autostrad;

⁴²¹ Straty gospodarcze mogą także mieć charakter punktowy – np. śnięcie ryb, zanieczyszczenie wód kąpieliskowych, wywołane nadmiarem spływu biogenów, będące przyczyną zakwitów sinic;

⁴²² Por. Wierzbowski B., Rakoczy B.: Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe. Warszawa, 2020, s.28 Pkt.25 „Prawidłowo prowadzona ochrona środowiska wymaga stosowania przymusu wobec podmiotów oraz kontrolowania przestrzegania przepisów z zakresu ochrony środowiska, dlatego też najwłaściwszą metodą regulacji jest metoda nadrzędności jednego podmiotu – państwa (organu administracji publicznej) – w stosunku do pozostałych podmiotów, z możliwością zastosowania środków przymusu”;

⁴²³ Definicję legalną zrównoważonego rozwoju zawiera ustawa – Prawo ochrony środowiska, art. 3 pkt 50;

do informacji o stanie i ochronie środowiska oraz wspieranie działań obywateli na rzecz jego ochrony i poprawy stanu. Prawo ochrony środowiska w Polsce, ze względu na jego przeważającą metodę regulacji, nadrzędności stosunku prawnego jednego podmiotu (organów państwa) wobec drugiego, stanowi część działu prawa administracyjnego choć posiada pewne odrębne cechy i korzysta z instrumentów prawnych charakterystycznych dla prawa cywilnego oraz prawa karnego⁴²⁴.

Kozińska A.⁴²⁵ opisując przygotowania do akcesji w obszarze ochrony środowiska, wskazała, że jednym z głównych celów uchwalenia w 2001 r. ustawy Prawo ochrony środowiska było wprowadzenie do prawa polskiego przepisów zapewniających transpozycję wielu podstawowych rozwiązań funkcjonujących w ramach systemu prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej, zawartych zarówno w traktatowych przepisach ogólnych (chodziło w szczególności o zasady ogólne prawa i polityki ochrony środowiska), jak i w aktach prawa pochodnego⁴²⁶. Należy pamiętać, że dla części przepisów zostały wskazane, w treści Traktatu Akcesyjnego okresy derogacyjne (przejściowe), związane z wydłużeniem terminu na pełne dostosowanie się do przepisów. w przypadku obszaru ochrony środowiska okresy przejściowe dotyczyły harmonizacji przepisów odnoszących się m.in. do jakości wód, gospodarki odpadami, jakości powietrza, zanieczyszczeń przemysłowych⁴²⁷.

Praktyczne aspekty wdrażania okazały się jednak dużym wyzwaniem. Jednym z przykładów była kwestia wydawania decyzji dotyczącej oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć⁴²⁸, która początkowo była zintegrowana z decyzją o pozwoleniu

⁴²⁴ Za Wierzbowski B., Rakoczy B.: Prawo ochrony środowiska, ibidem, s. 28;

⁴²⁵ Kozińska A., Wdrażanie unijnego prawa ochrony środowiska w Polsce w latach 2001-2011, w: Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska, pod. red. M. Rudnickiego, A. Haładyj, K. Sobieraj, Warszawa 2011, s.101 – 122,

⁴²⁶ Wynikało to z Art. 4 „Od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych Państwach Członkowskich zgodnie z warunkami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie”. Akt dotyczący warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, stanowiącego część składową Traktatu akcesyjnego, podpisany 16 kwietnia 2003 r. w Atenach; (Dz. Urz. WE L 236 z 23.09.2003, s. 33-34);

⁴²⁷ Por. Comprehensive Monitoring Raport on Poland's Preparation for Membership, wejście z dnia 28 jak czerwca 2021 r. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_pl_final_en.pdf

⁴²⁸ Art.1 ocena skutków środowiskowych wywieranych przez przedsięwzięcia publiczne i prywatne, które mogą powodować znaczące skutki w środowisku. Dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu

na budowę, w rozumieniu ustawy Prawo budowlane⁴²⁹. Decyzje wydawane w tej procedurze zostały uznane przez Komisję Europejską za niezgodne z prawem unijnym, w efekcie konieczne było przygotowanie odrębnych aktów prawnych, regulujących tę materię w Polsce.⁴³⁰

Pomimo, że przystępując do Unii Europejskiej, władze Rzeczypospolitej Polskiej potwierdziły związanie postanowieniami traktatów założycielskich oraz aktów pochodnych⁴³¹, w praktyce jednak, nie zawsze zakres kompetencji i obowiązków państwa członkowskiego w danej dziedzinie był interpretowany w ten sam sposób przez administrację krajową oraz Komisję Europejską⁴³², co pokazały liczne postępowania w sprawie naruszenia postanowień dyrektyw. Nie doceniano także skutków gospodarczych związanych niewłaściwym stosowaniem unijnego prawa ochrony środowiska – już w 2004 roku, z powodu wyznaczenia przez Polskę zbyt małego obszaru kraju⁴³³, jako objętego siecią Natura 2000, zostało wstrzymane przez Komisję Europejską współfinansowanie projektów transportowych ze środków polityki spójności.

wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26, 28.01.2012, s.1) zmieniona Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. (Dz. Urz. UE L 124, 25.04.2014, s.1);

⁴²⁹ Zgodnie z ówczesnym brzmieniem art.46 ust.4, ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. (Dz. U. 2001 nr 62 poz. 627) decyzja o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego oraz decyzja o pozwoleniu na zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wydawana na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126, Nr 109, poz. 1157 i Nr 120, poz. 1268 oraz z 2001 r. Nr 5, poz. 42);

⁴³⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 124, 25.04.2014, s. 1–18). Ustawa 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 (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.). Zasadniczym celem ustawy było uwzględnienie zarzutów Komisji Europejskiej, podniesionych w ramach wszczętych przeciwko Polsce postępowań w sprawie o naruszenie przepisów, por. E. Florkiewicz, A. Kawicki: Postępowania administracyjne w sprawach określonych ustawą 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. Zeszyty metodyczne Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Zeszyt nr.1 sierpień 2009, s.5;

⁴³¹ Pamiętając jednak o odstępstwach, możliwych do przyznania w treści traktatów akcesyjnych;

⁴³² Przykład może stanowić konieczność wyznaczenia obszarów Natura 2000 przez państwo członkowskie. Obszary przyjęte przez Polskę w 2004 roku, stanowiły ok 6,7% obszaru powierzchni kraju, obecnie po wielu latach dyskusji z Komisją i uzgodnieniach m.in. dotyczących ich granic geograficznych, powierzchnia wynosi około 20% powierzchni kraju za Ochrona środowiska 2018, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny (GUS), s. jak 113–115;

⁴³³ Związane było to z przedstawieniem przez organizacje pozarządowe własnej propozycji listy obszarów objętych siecią Natura 2000, tzw. „shadow list” znacznie szerszej niż obowiązująca w maju 2004 roku (por. <http://www.natura2000.edu.pl/natura-2000-w-polsce/>);

W przypadku sektora środowiska tylko w 2009 roku Polska miała 23 otwarte sprawy o naruszenie.⁴³⁴ W wielu przypadkach było to związane z faktem, że na etapie przygotowania do akcesji, proces harmonizacji prawa nie zawsze uwzględniał takie aspekty, jak konieczność posiadania odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych, służących skutecznemu wdrażaniu⁴³⁵.

Dotychczas w Polsce nie ustanowiono żadnego aktu prawnego, regulującego zasady harmonizacji prawa krajowego, a techniczny proces transpozycji jest objęty przepisami o charakterze ogólnym⁴³⁶. W przypadku pojęcia wdrażania (implementacji), sytuacja prawna jest analogiczna, nie tylko nie zostało zdefiniowane na poziomie przepisów prawa krajowego, ale również nie posiada jednolitej definicji w literaturze przedmiotu⁴³⁷. Istnieje jednak szereg dokumentów – wytycznych, skierowanych do legislatorów rządowych, które mają wspierać prawidłową transpozycję⁴³⁸. Jednym z pominiętych aspektów jest kwestia słownictwa i tłumaczeń na język polski. Unijny prawodawca kieruje się przede wszystkim zasadami wielojęzyczności, pomocniczości i proporcjonalności oraz harmonizacji, które wpływają na stosowaną w prawie unijnym terminologię i formułowane definicje legalne. Jak słusznie zauważa J. Koronkiewicz⁴³⁹ analiza od strony terminologicznej procesów implementacji prawa unijnego do polskiego systemu prawa uwypukla ogólne problemy i nieskuteczność procesu legislacyjnego funkcjonującego w Polsce. Nie można wskazać w polskim porządku prawnym żadnego aktu normatywnego, który odnosiłby się wprost i kompleksowo do problematyki tworzenia prawa, w związku z koniecznością implementacji prawa unijnego do polskiego systemu prawa. Brak jest regulacji dotyczących zarówno siatki pojęciowej jak i zasad transpozycji unijnych definicji legalnych do polskiego porządku prawnego.⁴⁴⁰

⁴³⁴<https://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics%20MS%20from%202007%20to%202019.pdf>

⁴³⁵ Przykład stanowi kwestia rozwiązań instytucjonalnych dla wdrażania Dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. (Dz. Urz. UE L 206/7, 22.07.1992) w zakresie w jakim dotyczy on nadzoru nad siecią Natura 2000 oraz utworzenia w 2008 roku nowej instytucji odpowiedzialnej za nadzór oraz zarządzanie tymi obszarami, jaką stanowi Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska wraz regionalnymi dyrekcjami;

⁴³⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r., poz. 283);

⁴³⁷ Za Trubalski A., Przegląd prawa konstytucyjnego, 2013/1, s176;

⁴³⁸ Barcz J. (współpraca: A. Grzelak, M. Kapko, A. Siwek), Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009;

⁴³⁹ Koronkiewicz J., „Dostosowanie krajowej terminologii podatkowej do terminologii podatkowej dyrektyw unijnych a prawidłowość implementacji dyrektyw unijnych w Polsce”, Warszawa 2015;

⁴⁴⁰ Problem ten jest również poruszany w literaturze prawniczej innych państw członkowskich: "Focusing primarily on what is still to be undertaken within the process of harmonization of PIL (private international

Dużą trudność, związaną z harmonizacją prawa, stanowią niewłaściwe tłumaczenia tekstu samych dyrektyw, nie uwzględniające m.in. pojęć wcześniej funkcjonujących w prawie krajowym lub też zastosowanie tłumaczeń odległych pojęciowo od definicji zawartej w dyrektywie. Przykładem może być tłumaczenie słowa „body of surface water” obecnego w tekście Ramowej Dyrektywy Wodnej. Polska wersja językowa otrzymała brzmienie: jednolita część wód powierzchniowych, podczas gdy pojęcie to, w oparciu o tekst dyrektywy, dotyczy jednostki, dla której jest przygotowywany plan gospodarowania wodami. Tłumaczenie na język polski, z niezrozumiałych powodów, dodało temu pojęciu cechę (jednolita), która to cecha nie występuje w tekście oryginalnym dyrektywy, a sama jednostka w żaden sposób nie posiada przymiotu jednolitości. Spostrzeżenia te są również prawdziwe w odniesieniu do dyrektyw będących przedmiotem niniejszej pracy, przykładem może być także niewłaściwe tłumaczenie słowa „agglomeration” w dyrektywie 91/271/EWG – oczyszczanie ścieków komunalnych. Polska wersja językowa stosuje nazwę „aglomeracja” – jest to jednak pojęcie, dla którego uzus językowy ustanowił znaczenie związane z rozumieniem tego terminu jako jednostki osadniczej⁴⁴¹, a nie, jak wskazuje definicja zawarta w dyrektywie „obszar, gdzie zaludnienie i/lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych lub do końcowego punktu zrzutu.” Definicja, zawarta w ustawie Prawo wodne⁴⁴², w ślad za dyrektywą, jest zatem znacznie węższa pojęciowo niż bardziej powszechna związana z urbanistyką⁴⁴³.

law) in Europe, there is still some concern about the lack of a common set of rules governing the application of foreign law by EU judicial and non-judicial authorities. Although this is a longstanding and well-known issue, no common action has been taken so far in Europe, which has created a real and insurmountable weakness in the whole process of harmonization that is capable of undermining the very effectiveness of the designed common system of choice-of-law rules. Esplugues, Carlos, Harmonization of Private International Law in Europe, and Application of Foreign Law: The Madrid Principles of 2010 (July 25, 2011). Yearbook of Private International Law, Vol. 13, pp. 273-297, 2011.

⁴⁴¹ Internetowy Słownik Języka Polskiego PWN: aglomeracja 1. «zespół miast i osiedli, skupionych wokół dużego miasta lub ośrodka przemysłowego» 2. «nagromadzenie, skupienie czegoś; też: to, co zostało nagromadzone» 3. «proces przekształcania materiałów drobnoziarnistych w materiały o ziarnach pożądanej wielkości i kształtu»;

⁴⁴² Art.86 ust.3, pkt.1 ustawy Prawo wodne (Dz.U. z 2021.poz.2233 t.j.);

⁴⁴³ Inną definicję aglomeracji zdefiniowano także w art. 3, pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2021 poz. 1973), zgodnie z którą:” Ilekroć w ustawie jest mowa o:1) aglomeracji – rozumie się przez to miasto lub kilka miast o wspólnych granicach administracyjnych”;

W odniesieniu do dyrektyw, będących głównym przedmiotem niniejszej pracy⁴⁴⁴, wybraną metodą jest harmonizacja częściowa, alternatywna. w obu przypadkach przewidziano możliwość wyboru środków przez państwo członkowskie oraz opcji realizacji, przy wyznaczeniu szczegółowych norm o charakterze technicznym. w praktyce jednak powyższy wybór oraz zapewnienie skuteczności przepisom w prawie krajowym, okazały się zadaniem trudnym, czego dowodem są nie tylko polskie problemy z wdrażaniem tych dyrektyw⁴⁴⁵, ale także ogólna liczba prowadzonych postępowań o ich naruszenie przez państwa członkowskie. Zgodnie z materiałami Komisji Europejskiej, przedstawionymi na spotkaniu SCG⁴⁴⁶ 25 maja 2021 r., obecnie prowadzone są 4 postępowania o naruszenie dyrektywy azotanowej. dla dyrektywy 91/271/EWG w toku jest 20 postępowań wobec 8 państw, które wstąpiły do UE przed 2004 rokiem, oraz 11 wobec tych, które wstąpiły później, w tym dla Polski⁴⁴⁷.

3.3 Rola, znaczenie i typologia instrumentów prawnych i administracyjnych⁴⁴⁸

Prawo jest środkiem do osiągnięcia celów, jakie prawodawca zamierza uzyskać, opierając się zarówno na wyznawanych wartościach jak i swojej wiedzy. Używanie prawa do osiągania celów to polityka prawa, a tworzenie norm w dostatecznym stopniu ogólnych i abstrakcyjnych, które mają służyć do realizacji wytyczonych celów, to polityka tworzenia prawa, stanowiąca ważny element polityki państwa.⁴⁴⁹

⁴⁴⁴ Przede wszystkim: dyrektywa 91/271/EWG oraz dyrektywa azotanowa;

⁴⁴⁵ Zob. Sokołowski J.K., Stolicki D., Przyczyny opóźnień w transpozycji dyrektyw europejskich do polskiego porządku prawnego w świetle analizy ilościowej krajowego procesu legislacyjnego; *Przegląd Politologiczny* 2017(2); s.40-54;

⁴⁴⁶ SCG: Strategic Co-ordination Group (SCG) of the Common Implementation Strategy (CIS) for the Water Framework Directive (WFD) grupa robocza, składająca się z przedstawicieli administracji rządowej państw członkowskich, Komisji Europejskiej oraz organizacji pozarządowych, której zadaniem jest bieżąca współpraca z Komisją Europejską w odniesieniu do wdrażania dyrektyw związanych z ochroną wód;

⁴⁴⁷ Meeting of the Strategic Co-ordination group (25 May 2021) agenda point 3 Legal and implementation issues regarding water directives; European Commission Directorate-General Environment Directorate C - Quality of Life Env.C.1 – Clean Water.

⁴⁴⁸ Szerszy opis typologii został ujęty w części badawczej pracy;

⁴⁴⁹ Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Warszawa 1985, s. 50;

Zgodnie z podejściem L. Petrażyckiego, polityka prawa nie wyjaśnia zjawisk prawnych, ale prowadzi przede wszystkim do znalezienia empirycznie sprawdzonych i skutecznych środków osiągnięcia zamierzonych celów etycznych lub politycznych⁴⁵⁰.

We współczesnej literaturze tematu pojawia się definicja, zgodnie z którą, regulacja prawna może być rozumiana jako intencjonalna interwencja w działalność docelowej populacji, która ma charakter interwencji bezpośredniej – obejmując stanowienie wiążących standardów, kontrolę i sankcjonowanie, a także jest wykonywana przez organy administracji w stosunku do podmiotów sektora prywatnego⁴⁵¹. Utrzymywanie równowagi ekologicznej niewątpliwie stanowi jeden z głównych celów współczesnego państwa, dla którego ochrona środowiska stanowi jedno z podstawowych zadań, wskazanych w przepisach konstytucyjnych. Wobec tego prawo powinno w tej dziedzinie odgrywać podwójną rolę - z jednej strony normy prawne powinny stanowić preskryptywny wykaz zadań, zorientowanych na realizację celów polityki ochrony środowiska, jednocześnie będąc środkiem, za pomocą którego będą wykonywane. w pierwszym przypadku normy powinny określać zadania państwa, jak i jego organów oraz wszelkich podmiotów oddziałujących na środowisko, w drugim przypadku powinny stanowić samoistny środek realizacji określonych zadań, równocześnie regulujący kształt oraz sposób stosowania innych środków (np. w wymiarze technicznym). Określenie norm bez ustanowienia skutecznych środków ich realizacji będzie działaniem nieskutecznym⁴⁵². w tym ujęciu normy są instrumentem określania i realizacji zadań państwa, spełniające funkcje w zakresie kształtowania zasad korzystania ze środowiska (funkcja organizatorska), organizowania wykonania zadań ochronnych (funkcja organizacyjna) oraz mają za zadanie wymuszać zachowania korzystne dla utrzymywania stanu równowagi ekologicznej (funkcja represyjna).⁴⁵³

⁴⁵⁰ Za Oniszczuk J., Leon Petrażycki i rozwój nauk o politykach publicznych, Zeszyty Naukowe KUL 62 (2019), nr 2 (246);

⁴⁵¹ Por. Lodge, Martin, and Christopher Hood (2010). "Regulation inside government." [in:] Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge (Eds). Oxford Handbook of Regulation (s. 349-370.); Koop, Christel and Lodge, Martin (2015) What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. Regulation and Governance.

⁴⁵² Za Górski M. Zagadnienia wprowadzające. Prawo w ochronie środowiska, [w] Prawo ochrony środowiska 2018, s.43;

⁴⁵³ Ibidem, s. 44.

W anglojęzycznej literaturze tematu⁴⁵⁴ funkcjonuje kilka definicji odnoszących się do pojęcia instrumentów polityki ochrony środowiska (ang. environmental policy instruments). Mogą być one definiowane jako środki służące osiągnięciu celów, czyli mechanizmy, które przenoszą merytoryczne cele polityk publicznych na konkretne działania; jako wiele technik, będących w dyspozycji rządów, służących wdrażaniu celów polityki publicznej⁴⁵⁵. Funkcjonują także szersze znaczeniowo definicje: narzędzie lub instrument działania publicznego można określić jako możliwą do zidentyfikowania metodę, dzięki której wspólne działanie jest zorganizowane (ustrukturyzowane) w celu rozwiązania publicznego problemu. Definicja ta rozróżnia indywidualne instrumenty polityk publicznych od programów, w których stosuje się ich kombinacje.⁴⁵⁶ Obecne jest także podejście, w którym instrumenty polityk (publicznych) stanowią jednocześnie środek kontroli ich realizacji, traktujące instrumenty polityki publicznej jako zestaw technik, za pomocą których, organy administracji, sprawują władzę w celu zapewnienia wsparcia i realizacji polityki publicznej lub zapobiegania zmianom społecznym⁴⁵⁷. Definicja, zaproponowana przez M. Howletta⁴⁵⁸, bierze pod uwagę instrumenty polityki o charakterze merytorycznym (ang. substantive policy instruments) oraz instrumenty o charakterze proceduralnym, których zadaniem jest wpłynięcie na proces (wdrażania) polityk, i tylko pośrednio na wyniki ich prowadzenia. Mnogość definicji odnoszących się do instrumentów polityk (publicznych) pokazuje, że z jednej strony instrumenty te mają złożoną strukturę i wymykają się ścisłej klasyfikacji, jak również ich definiowane jest silnie związane z tym, kto i w jakim celu posługuje się tym pojęciem: odmiennie będzie to definiował prawnik, inaczej

⁴⁵⁴ 136. Richards K.R. van Zeben J. Introduction to Volume VIII: Instruments for environmental policy. Elgar Encyclopedia of Environmental Law, Volume VIII, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA 2020, s.1-2.

⁴⁵⁵ Ibidem, cytat z Howlett, M. Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation National Approaches to Theories of Instrument Choice, Policy Studies Journal, VI 19, No 2. 1991, Spring 1991 (1- 21).

⁴⁵⁶ Ibidem, cytat z Salomon L., The Tools of Government: a Guide to the New Governance, OUP 2002; „a tool or instrument of public action can be defined as an identifiable method through which collective action is structured to address a public problem”.

⁴⁵⁷ Vedung, Evert, 1998, „Policy Instruments: Typologies and Theories,” in Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray C & Vedung, Evert, eds., Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation, 21- 58, Piscataway, NJ & London: Transaction Publishers; „Public policy instruments are the set of techniques by which governmental authorities wield power in attempting to ensure support and effect policy or prevent social change”, s.21-22.

⁴⁵⁸ Howlett, Kim and Weaver (2006) Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research, Volume23, Issue 1 January 2006, s. 133 „, (...) instruments like interest group funding, judicial review, and other activities designed to affect policy processes and, only indirectly, policy outcomes”.

urzędnik/polityk odpowiedzialny za kształtowanie polityk publicznych. Niewątpliwie jednak posiadają one wspólną cechę, związaną z faktem, że ich rolą jest wpływanie na decyzje, podejmowane przez interesariuszy danej polityki, w sposób oczekiwany przez jej twórców/ustawodawcę lub też, że zachowanie to będzie co najmniej zgodne z oczekiwaniami/preferencjami twórców danej polityki⁴⁵⁹.

W publikacjach anglojęzycznych, dotyczących praktycznego wykorzystania różnych instrumentów prawnych oraz ekonomicznych, często używa się słowa „toolkit”⁴⁶⁰(zestaw narzędzi), a same instrumenty są traktowane jako środki służące promowaniu efektywnego zarządzania zasobami środowiska⁴⁶¹, stanowiące narzędzia o charakterze norm sterujących, określających zadania, kierunki oraz sposoby działania w zakresie ochrony środowiska⁴⁶².

W polskim piśmiennictwie pojęcie instrumentów ochrony środowiska obecne jest zarówno w literaturze prawniczej jak i ekonomicznej, która definiuje je jako instrumenty realizacji polityki ekologicznej państwa⁴⁶³. Prawne podstawy ochrony środowiska w Polsce stanowią przede wszystkim przepisy Konstytucji RP, które w swoim systemie wartości traktują środowisko naturalne jako jedno z fundamentalnych dóbr publicznych, dla ochrony którego uzasadnionym jest (art.31 ust.3) nawet ograniczenie wolności i praw (w drodze ustawy). Jednocześnie dbałość ta jest połączona z działaniami związanymi przeciwdziałaniem jego degradacji, a ochrona interesu indywidualnego jest podporządkowana dbałości o dobro wspólne. Konstytucja RP (art. 86), uznaje ochronę środowiska, rozumianą jako ochronę określonych dóbr publicznych, za powinność oraz obowiązek zarówno państwa jak i jednostki (każdego podmiotu)⁴⁶⁴. Zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań

⁴⁵⁹ Zob. Richards K.R., van Zeben J. Elgar Encyclopedia of Environmental Law, ibidem s. 2.

⁴⁶⁰ Np. OECD (2021), Toolkit for Water Policies and Governance: Converging Towards the OECD Council Recommendation on Water, OECD Publishing, Paris; a Toolkit of Policy Options to Support Inclusive Green Growth, Revised version1 (July 2013) of the original submission to the G20 Development Working Group by the AfDB, the OECD, the UN, and the World Bank.

⁴⁶¹ Por. Richards K.R., van Zeben J. Elgar Encyclopedia of Environmental Law, ibidem s.3.

⁴⁶² Dobrzański G., Instrumenty ochrony środowiska, [w:] Ochrona środowiska, pod red. B. Dobrzańska, G. jak Dobrzański i D. Kiełczewski, Warszawa 2010, s. 314-323;

⁴⁶³ Por. Poskrobko B., „Zarządzanie środowiskiem, Warszawa 2007;

⁴⁶⁴ Za Gorgol A., Kontrowersje uregulowania prawnofinansowych środków ochrony środowiska. Zagadnienia systemowe, w Prawne instrumenty ochrony środowiska, Lublin 2016, s.24;

zrównoważonego rozwoju zostały uregulowane w ustawie Prawo ochrony środowiska⁴⁶⁵. Ustawa ta ustala warunki odnośnie do: ochrony zasobów środowiska oraz wprowadzania substancji lub energii do środowiska; kosztów korzystania ze środowiska, obowiązków organów administracji, odpowiedzialność i sankcje⁴⁶⁶. W ustawie tej kluczowe przesłanki, jakimi kierował się ustawodawca, zostały wymienione kolejno w: art. 5 kompleksowość ochrony wszystkich elementów przyrodniczych, art. 6 zapobieganie zanieczyszczeniu u źródła oraz zasada przezorności, art. 7 zasada zanieczyszczający płaci.

Pojęcie ochrony środowiska, zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska, odnosi się do ochrony środowiska jako zasobu⁴⁶⁷, co per se wiąże się także z ekonomicznym wymiarem jego funkcjonowania, a także z rolą, jaką pełni środowisko w odniesieniu do m.in. funkcjonowania gospodarki (zasoby środowiska wykorzystywane do produkcji oraz wpływ produkcji/działalności człowieka na stan wszystkich jego zasobów)⁴⁶⁸. Stosowanie instrumentów ochrony środowiska jest zagadnieniem, które w równym stopniu dotyczy dziedziny nauk prawnych jak i ekonomicznych, co ma także wpływ na zakres pojęć stosowanych w przepisach prawa, które tym samym stanowią wspólny zbiór kategorii semantycznych z ekonomicznymi⁴⁶⁹. z punktu widzenia ekonomistów instrumenty ochrony środowiska są zatem instrumentami wspierającymi efektywne zarządzanie środowiskiem jako zasobem, a przesłankę do ich wprowadzenia stanowi konieczność uregulowania dostępu do tych zasobów przez podmioty korzystające z nich⁴⁷⁰.

Oprócz instrumentów o charakterze rynkowym (ang. market - based instruments) wykorzystywane są także inne instrumenty prawne, które służą celowi ochrony zasobów

⁴⁶⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2021 poz. 1973) zwana dalej ustawą Prawo ochrony środowiska;

⁴⁶⁶ Art. 1, ustawy Prawo ochrony środowiska, ibidem;

⁴⁶⁷ Por. art. 81 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska

⁴⁶⁸ Por. art. 82 ochrona zasobów środowiska ustawy Prawo ochrony środowiska;

⁴⁶⁹ Pierwsze publikacje odnoszące się do tego zagadnienia ukazywały się od lat 80- sitych XX wieku w Ruch prawniczy, ekonomiczny i ekologiczny (np. Łuczka-Bakuła W., Funkcjonowanie ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska, Rok LIV, zeszyt IV, Poznań 1992);

⁴⁷⁰ jak Por. Bentkowska K., Ekonomia instytucjonalna. Zarys teorii i jej wymiar praktyczny, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020, s. 157-177 „Od lat własność wspólna budzi emocje wśród ekonomistów. Wynikają one ze specyfiki wspólnych dóbr. Według klasyfikacji rodzajów własności dobra wspólne (np. zasoby ryb w jeziorze, woda pitna) lokują się pomiędzy dobrami publicznymi a prywatnymi. Trudno wyłączyć kogoś z ich konsumpcji, która ma rywalizacyjny charakter. Poszczególni użytkownicy mają pokusę, by wykorzystywać wspólne dobra w sposób szkodliwy dla pozostałych, ponieważ wtedy mają największe korzyści. a skoro taka pokusa dotyczy wszystkich, w efekcie można mieć do czynienia ze zniszczeniem wspólnych zasobów.”;

środowiska takie jak: normy o charakterze norm bezwzględnie obowiązujących, a także norm nakazujących oraz zakazujących, stosowanie odpowiednich procedur.

Odnosząc się do instrumentów prawnych i administracyjnych stosowanych w Unii Europejskiej nie należy pomijać roli jaką odgrywają instrumenty ustanowione traktatami oraz różnego typu dokumenty o charakterze nie legislacyjnym, ze względu na fakt, że mogą one często mieć wpływ na wybrane aspekty związane z harmonizacją i faktycznym wdrażaniem prawa Unii Europejskiej, a co za tym idzie doбором instrumentów prawnych.

Polityka ochrony środowiska prowadzona przez Unię Europejską dotyczy dziewięciu obszarów, związanych z wyzwaniem i wykorzystaniem zasobów środowiska takich jak: zanieczyszczenie powietrza oraz transport, zmiana klimatu oraz wykorzystanie energii, wody słodkie oraz morskie, chemikalia, różnorodność biologiczna, użytkowanie gruntów. w tym zakresie możliwe są instrumenty ekonomiczne o charakterze wiążącym lub niewiążącym. do tych pierwszych zalicza się instrumenty ustanowione w legislacji jako obowiązkowe do przyjęcia i wdrożenia, wszystkie pozostałe mają charakter niewiążący⁴⁷¹.

Katalog instrumentów, którymi mogą posługiwać się instytucje Unii Europejskiej w celu wypełnienia swoich zadań w obszarach wskazanych w art. 2–6 TFUE, zawiera art. 288 TFUE. Artykuł 288 TFUE dzieli instrumenty prawne na wiążące takie jak rozporządzenia, dyrektywy i decyzje oraz niewiążące: zalecenia i opinie. Artykuł 288 nie jest jednak pełnym zbiorem form prawnych, którymi mogą posługiwać się instytucje (organy UE)⁴⁷². W odniesieniu do instrumentów prawnych, stosowanych w prawie UE, wyróżnia się obowiązujące instrumenty takie jak: dyrektywa, rozporządzenie, decyzja, a także budżet, umowy międzynarodowe czy międzyinstytucjonalne, traktaty, akty oraz protokoły, stanowiące załączniki do traktatów, obowiązujące także na ich podstawie.

⁴⁷¹ Environmental taxation and EU environmental policies, EEA Report No 17/2016, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016 „There are both binding and non-binding MBIs. Those that Member States are required by legislative provisions to adopt, and implement are binding, all the others are non-binding. When MBIs are set out in very generic terms (for example, 'Member States shall apply the "polluter pays" principle to waste management'), when they are only one of a number of possible measures that Member States are required to implement, or when Member States 'shall facilitate' or 'encourage' their adoption, the provisions are non-binding”, także De Sadeleer N., Environmental protection through legal acts and instruments by the European Union, [in]: Elgar Encyclopedia of Environmental Law, Volume VIII, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA 2020, s. 426-422;

⁴⁷² Wyrozumska A. [w]: Instytucje i prawo Unii Europejskiej, pod red. Barcz J., Górka M., Wyrozumska A.; Warszawa 2020, s.271;

do nieobowiązujących instrumentów prawnych (ang. non binding legal instruments) zalicza się rekomendacje, wytyczne⁴⁷³, komunikaty⁴⁷⁴, deklaracje⁴⁷⁵, raporty oraz dokumenty służące otwarciu dyskusji w UE na wybrany temat, który w przyszłości może być podstawą do sformułowania projektu wniosku legislacyjnego (ang. green paper oraz w szczególnych przypadkach white paper, skierowany do organów UE oraz szerokiego grona interesariuszy, dążące do osiągnięcia politycznego konsensusu w wybranej sprawie)⁴⁷⁶. w tej kategorii mieszczą się także tzw. dokumenty robocze Komisji (ang. working papers), które zawierają objaśnienia co do szczegółowych aspektów polityk, programów, propozycji legislacyjnych⁴⁷⁷.

W polskim piśmiennictwie jako instrumenty nieformalne wymienia się, obok uchwał, wytycznych, komunikatów także deklaracje, wyjaśnienia, zawiadomienia, obwieszczenia, memoranda, kodeksy postępowania (ang. code of conduct⁴⁷⁸), sprawozdania, plany, programy, podręczniki.⁴⁷⁹ Przykładem takiego działania są wspomniane wcześniej wytyczne przyjmowane w ramach Wspólnej Strategii Wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej, dokumenty te nie mają one charakteru prawnie obowiązującego, niemniej jednak mają

⁴⁷³ Wytyczne są często wykorzystywanym typem dokumentu, objaśniającym różnego rodzaju aspekty wdrażania m.in. Ramowej Dyrektywy Wodnej (istotnej również w zakresie oceny skuteczności wdrażania dyrektyw będących przedmiotem tej pracy). Są one przygotowywane z inicjatywy Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich w ramach pracy Wspólnej Strategii Wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej. co istotne, w ich przygotowaniu. nie biorą udziału przedstawiciele organizacji pozarządowych, nie podlegają one konsultacjom społecznym. do końca roku 2020, w ramach tej inicjatywy, opracowano 37 dokumentów dot. m.in. kwestii takich jak przyznawanie derogacji z art. jak 4. jak 7 dyrektywy, sprawozdawczości, formatu danych itp. Dokumenty te odgrywają ważną rolę w badaniu przez Komisję aspektu zgodności z dyrektywą działań podejmowanych przez państwa członkowskie, co może mieć także decydujący wpływ na podjęcie decyzji o wszczęciu procedury naruszeniowej;

⁴⁷⁴ Komunikaty wydaje Komisja Europejska, dotyczą planowanych nowych działań w obszarach jej kompetencji np. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Zintensyfikowanie działań UE na rzecz ochrony i odtwarzania światowych lasów, (COM (2019) 352 final, Bruksela, dnia 23.07.2019 r.

⁴⁷⁵ Deklaracje służą m.in. objaśnieniu stanowiska Komisji wobec różnego typu dokumentów, prezentują stanowiska Komisji w sprawach związanych z np. finansowaniem projektów: por. Declarations of the Commission (Framework Programme), (2013/C 373/02) Statement by The Commission (Dz. Urz. UE C 373, 20.12.2013);

⁴⁷⁶ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white_paper.html , wejście z dnia 30 czerwca 2021 r.;

⁴⁷⁷ <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh75mdhkg4s0>, wejście z dnia 30 czerwca 2021 r.

⁴⁷⁸ Np. Decyzja Komisji z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie Kodeksu postępowania członków Komisji Europejskiej (2018/C 65/06), (Dz. Urz. UE C 65, 21.02.2018); jak

⁴⁷⁹ Por. Wyrozska A., [w]: Instytucje i prawo Unii Europejskiej pod red. Barcz J., Górka M., Wyrozska A., Warszawa 2020, s.279; „Niektóre z tych aktów mogą okazać się prawnie wiążące, niektóre nawet mają swoją podstawę w traktatach. Inne, nawet jeśli nie są prawnie wiążące, mogą wywoływać skutki prawne. Skutek każdego takiego aktu musi być oceniany indywidualnie z uwzględnieniem treści aktu, jego przedmiotu i celu oraz kompetencji instytucji do jego wydania.

wpływ na harmonizację dyrektywy w państwach członkowskich⁴⁸⁰. Podobnie z programami, czego przykładem jest m.in. Program Działań na rzecz Środowiska⁴⁸¹, które w literaturze tematu są nazywane dokumentem para prawnym, niemającym bezpośredniej mocy normatywnej, wytyczającym jednak pewne kierunki działania i tym samym kształtującym również politykę prawodawczą⁴⁸².

Akty niewiążące prawnie są zaliczane do tzw. miękkiego prawa (ang. soft law), niektóre z nich – takie jak zalecenia, choć same nie wiążą prawnie, mogą, w określonych przypadkach, wywoływać pewne skutki prawne⁴⁸³, podobnie jak opinie⁴⁸⁴.

Dodatkowe kategorie stanowią akty powiązane z prawem UE takie jak m.in. umowy zawarte między państwami członkowskimi, akty przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, akty Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz podobne. Aktami, o charakterze nie ustawodawczym, są akty wskazane w postanowieniu międzyinstytucjonalnym z 2016 roku⁴⁸⁵, wymienione także w porozumieniu z 2019 roku, na podstawie art. 290 i 291 TFUE⁴⁸⁶. Dotyczy to uprawnień Komisji oraz procedur stanowienia aktów delegowanych⁴⁸⁷ oraz aktów wykonawczych. o ile w przypadku tych pierwszych została wzmocniona kontrola Parlamentu nad ich stanowieniem, w przypadku aktów wykonawczych uprawnienia należą w większości

⁴⁸⁰ Za Rotko J., *Ramowa Dyrektywa Wodna – analiza prawna*, Poznań 2013, s.121;

⁴⁸¹ Por. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety (Dz. Urz. UE L 354, 28.12.2013);

⁴⁸² Górski M., Michalak M., *Ochrona środowiska w prawie unijnym*, [w]: *Prawo ochrony środowiska*, pod red. Górski M., Warszawa 2018, s.53;

⁴⁸³ Niektóre przepisy traktatów określają skutek niezastosowania się do zalecenia, jak np. art. 117 ust. 2 TFUE;

⁴⁸⁴ Mogą mieć znaczenie proceduralne tak jak np. w jak Porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 2.12.2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami (2013/C 373/01) (Dz. Urz. UE C 373, s.1) ustanowiono obowiązek zasięgnięcia opinii Parlamentu, nawet jeśli opinia ta może nie wywierać wpływu na kształt ostatecznej decyzji Rady UE;

⁴⁸⁵ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z 13.04.2016 r (Dz. Urz. UE L 123, 12.05.2016), s.1;

⁴⁸⁶ Porozumienie międzyinstytucjonalne z 18.06.2019 r. w sprawie niewiążących kryteriów stosowania art. 290 i 291 TFUE, (Dz. Urz. UE C 223, 3.07.2019), s. 1;

⁴⁸⁷ w stosunku do których Parlament Europejski i Rada UE mają istotne uprawnienia kontrolne. Mogą one odwołać przekazane Komisji Europejskiej uprawnienia do wydania aktu delegowanego (art. 290 ust. 2 lit. jak a TFUE), wyrazić sprzeciw w terminie przewidzianym przez akt ustawodawczy (art. 290 ust. 2 lit. b TFUE) – do tego czasu akt delegowany nie może wejść w życie, w przypadku sprzeciwu nie wchodzi on w życie;

do Komisji Europejskiej. Uprawnienia do wydania aktu delegowanego są przekazane Komisji na mocy aktu ustawodawczego⁴⁸⁸, natomiast w przypadku aktu wykonawczego szczególne regulacje dotyczące wydawania przez Komisję Europejską aktów wykonawczych zawiera rozporządzenie nr 182/2011⁴⁸⁹, które zmodyfikowało uprzedni system komitologiczny (określony w decyzji Rady UE 1999/468/WE, uzupełnionej decyzją Rady UE 2006/512/WE)⁴⁹⁰.

Przykładem decyzji, wydawanej w procedurze komitologii, są standardy najlepszych, dostępnych technologii są ustalane m.in. w dokumentach referencyjnych BAT⁴⁹¹. za ich opracowywanie odpowiada Europejskie Biuro IPPC⁴⁹², w Sewilli⁴⁹³, natomiast nowy standard wymaga zawsze opinii komitetu ustanowionego na mocy art. 75 ust. 1 dyrektywy w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli. w odniesieniu do gospodarki wodnej, w procedurze komitologii, są ustalane listy obserwacyjne substancji priorytetowych⁴⁹⁴. Następnie, na podstawie wyników pomiarów prowadzonych

⁴⁸⁸Przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego” (art. 290 ust. 1 akapit drugi TFUE).

⁴⁸⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, (Dz. Urz. UE L 55 s.13, 28.02.2011 r., s.13);

⁴⁹⁰Uprzedni system komitologiczny obejmował łącznie pięć procedur: procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą, procedurę doradczą, procedurę zarządzania, procedurę regulacyjną i w sprawie środków ochronnych;

⁴⁹¹ ang. best available technologies;

⁴⁹² ang. European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau, Europejskie Biuro Zintegrowanego Zapobiegania i Ograniczania Zanieczyszczeń;

⁴⁹³ Są to tzw. BREF's (ang. Best Available Techniques Reference Documents) oraz BAT (ang. Best Available Technologies) Reference Documents przyjmowane przez Komisję Europejską na podstawie art.13 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (Zintegrowane Zapobieganie Zanieczyszczeniom i ich kontrola), (Dz. Urz. UE L 334, 17.12.2010, zwana dalej: dyrektywą w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli. Dyrektywa narzuca konieczność uzyskiwania tzw. pozwolenia zintegrowanego na funkcjonowanie instalacji technologicznych, w wybranych, uznawanych za szczególnie uciążliwe dla środowiska, dziedzinach działalności gospodarczej, np. przemysłu. Są to m.in. instalacje technologiczne w ramach: przemysłu paliwowo-energetycznego, chemicznego, mineralnego, metalurgicznego, jak również instalacje związane np. z gospodarką odpadami technologicznymi i komunalnymi oraz rolnictwem (m.in. ubojnie, mleczarnie, garbarnie);

Większość dokumentów BREF obejmuje działalność rolno-przemysłową; potocznie są one określane jako "sektorowe brefy". Istnieje także szereg "horyzontalnych brefów" zajmujących się kwestiami przekrojowymi, takimi jak efektywność energetyczna, przemysłowe systemy chłodzenia lub emisje z magazynowania, które mają ogólne znaczenie dla produkcji przemysłowej. Opracowano specjalny mechanizm BREF do monitorowania emisji do powietrza i wody z instalacji na mocy dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. Za <https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>, wejście z dnia 3 lipca 2021 r.;

⁴⁹⁴ Por. Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2020/1161 z dnia 4 sierpnia 2020 r. ustanawiająca listę obserwacyjną substancji do celów monitorowania obejmującego całą Unię w zakresie polityki wodnej na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE, (Dz. Urz. UE L 257 6.09. 2020 r.,

przez państwa członkowskie, ustanawiane są standardy oraz dopuszczalne stężenia substancji priorytetowych. w procesie tym, jeśli zostaje zidentyfikowana potrzeba ich zmiany, listy te są aktualizowane, również w oparciu o mechanizm komitologii.⁴⁹⁵

Realizacja zadań związanych z redukcją przedostawania się do środowiska wodnego biogenów, zgodnie z treścią obu dyrektyw, opiera się na przygotowanym przez państwo członkowskim programie wdrażania (ang. programme for implementation⁴⁹⁶), wobec tego warto odnieść się także do tego typu instrumentu o charakterze planistycznym. Zwykle są one umocowane w tekście samej dyrektywy, mają za zadanie skonkretyzowanie działań, które będą podejmowane przez państwo członkowskie celem faktycznego wdrożenia dyrektywy. Istnienie programu jest nierozdzielnie związane z koniecznością raportowania, w cyklach wyznaczonych dyrektywą, wyników jego realizacji i odległości do osiągnięcia celu.

Dodatkowo, działania zapisane w programach wdrażania, mogą być współfinansowane ze środków budżetu unijnego w oparciu o przepisy rozporządzeń odnoszących się do polityki spójności⁴⁹⁷. w przypadku programu działań dla gospodarki wodno-ściekowej, obecność aglomeracji ściekowej w programie, stanowi warunek sine qua non umożliwiający korzystanie ze środków, poprzez programy operacyjne polityki

s.32). decyzja wydana po zasięgnięciu opinii Komitetu ustanowionego na mocy art. 21 ust. 1 dyrektywy 2000/60/WE (Ramowa Dyrektywa Wodna);

⁴⁹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/39/UE z dnia 12 sierpnia 2013 r. zmieniająca dyrektywy 2000/60/WE i 2008/105/WE w zakresie substancji priorytetowych w dziedzinie polityki wodnej, (Dz. Urz. UE L 226, 24.08.2013, s. 1-17); jak

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych, (Dz. U. z 2019 r., poz.528);

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych. (Dz.U. z 2021 r., poz.1475);

⁴⁹⁶ w przypadku ochrony środowiska oraz ekosystemów zależnych od wód, programy działania/środków są częścią wielu dyrektyw, np. Ramowej Dyrektywy Wodnej, Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego), (Dz. Urz. UE L 164, 25.06.2008). s.19. zwana dalej dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej. Oba programy obowiązkowo muszą zawierać działania dotyczące ograniczenia przedostawania się do środowiska biogenów.

⁴⁹⁷ Np. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006, (Dz. Urz. UE L 347, 20.12.2013, s.281);

spójności⁴⁹⁸. Krajowe programy operacyjne⁴⁹⁹, to szczegółowe plany, w których państwa członkowskie, określają sposób wykorzystania środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w okresie programowania (czyli okresie wskazanym w rozporządzeniu w sprawie tzw. Wieloletnich Ram Finansowych⁵⁰⁰). Mogą być opracowywane z myślą o konkretnych regionach lub też mogą odwoływać się do ogólnokrajowych celów tematycznych (np. środowisko)⁵⁰¹. Działania związane z redukcją przedostawania się biogenów do środowiska wodnego mogą być finansowane z największych funduszy w ramach budżetu UE.⁵⁰²

Oprócz konieczności uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju, Konstytucja RP⁵⁰³ odnosi się także szerzej do regulacji w zakresie ochrony środowiska, formułując nakazy na gruncie praw konstytucyjnych. Pomimo, że w samych przepisach, ustrojodawca nie przyznał rangi konstytucyjnej nakazowi ochrony środowiska, to ustanowił kilka istotnych kwestii z nim związanych. Ochrona środowiska występuje w przepisach konstytucyjnych jako wytyczna prowadzenia polityki państwa (art. 5 zrównoważony rozwój), jako obowiązek państwa (art. 68 ust. 4, art. 74), obowiązek jednostki (art. 86), a także stanowi podstawę konstytucyjnego ograniczenia wolności i praw jednostki (art. 31 ust.3) tj. możliwym jest ograniczenie w zakresie korzystania z wolności i praw, jeśli jest to podyktowane celem ochrony środowiska (np. ograniczenie swobody działalności gospodarczej)⁵⁰⁴. Zapisy te stanowią podstawę do kształtowania polityki ekologicznej

⁴⁹⁸ Por. Szczegółowy opis osi priorytetowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, wersja 18.1. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Działanie 2.3 Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach, pkt. 14 Zasady wyboru projektów do dofinansowania, s. 121;

⁴⁹⁹ Art.2 pkt 17 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. 2020, poz.818);

⁵⁰⁰ Np. Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 884);

⁵⁰¹ Zob. https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/what/glossary/p/operational-programme

⁵⁰² Np. zgodnie z motywem 15, art. 3 ust.1 pkt. b 5 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i jak Funduszu Spójności, (Dz. Urz. UE L231 30.6.2021); art. 58a ust.4, pkt. d Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i jak 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w jak odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022, (Dz. Urz. UE L 437, 28.12.2020, s.1);

⁵⁰³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);

⁵⁰⁴ Zob.: Czekałowska M., Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej versus konstytucyjny nakaz ochrony środowiska, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 2 (30) /2016, s.175;

państwa oraz wytyczają sposób uregulowania tych kwestii w prawie krajowym, nadając ochronie środowiska istotną rangę.

Podstawowym aktem prawnym, regulującym zasady korzystania ze środowiska; zasady polityki gospodarowania zasobami; zakres polityki ekologicznej państwa w tym także jednostek samorządu terytorialnego; warunki wprowadzania substancji lub energii do środowiska, odpowiedzialność i sankcje za nieprzestrzeganie przepisów, jest ustawa Prawo ochrony środowiska⁵⁰⁵. w Polsce możemy wyodrębnić co najmniej kilka typów instrumentów prawnych i administracyjnych, które znajdują zastosowanie w przepisach ochrony środowiska.

Do instrumentów ogólnoprawnych możemy zaliczyć: odpowiedzialność cywilną, która powstaje, gdy możliwe jest wystąpienie szkody na środowisku, będzie to odpowiedzialność prewencyjna bądź odszkodowawcza; odpowiedzialność administracyjna, niezależna od winy a sankcje są nakładane w formie decyzji administracyjnych. w przypadku negatywnego oddziaływania na środowisko jest stosowany w Polsce najsurowszy środek odpowiedzialności prawnej: odpowiedzialność karna, dla której przewidziano kilka rodzajów sankcji (kara grzywny, ograniczenia wolności i pozbawienia wolności, obowiązek naprawienia szkody, nawiązka i odebranie osiągniętej korzyści).

Klasyfikacja⁵⁰⁶ instrumentów zarządzania środowiskiem rozróżnia instrumenty bezpośredniego oraz pośredniego oddziaływania. Instrumentami bezpośredniego stosowania, stricte prawnoadministracyjnymi, są nakazy i zakazy, standardy, pozwolenia oraz procedury administracyjne takie jak: decyzje środowiskowe, ocena oddziaływania na środowisko, inne podobne procedury. Natomiast instrumentami oddziaływania pośredniego będą instrumenty ekonomiczne: takie jak np. opłaty za korzystanie ze środowiska, instrumenty o charakterze sankcyjnym i rynkowym jak również instrumenty dobrowolnego stosowania oraz oddziaływania społecznego. Instrumenty oddziaływania

⁵⁰⁵Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, (Dz.U.2020.poz.1219, tj.) zwana dalej: ustawą Prawo ochrony środowiska;

⁵⁰⁶ Klasyfikacja za Poskrobko B., Poskrobko T., Zarządzanie środowiskiem w Polsce, Warszawa 2015. s.119-137;

bezpośredniego mają zawsze charakter przymusu prawnego, natomiast pośrednie mogą, ale nie muszą, być objęte regulacją prawną.

W przypadku instrumentów bezpośredniego oddziaływania mamy do czynienia z regulacjami ogólnymi oraz problemowymi. Instrumentami prawnoadministracyjnymi, mającymi za cel bezpośrednio uregulowanie korzystania z zasobów środowiska są: zakazy emisji związków niebezpiecznych dla środowiska i zdrowia ludzi, stosowania technologii lub materiałów niebezpiecznych dla środowiska; nakazy odnoszące się do wymaganego sposobu postępowania np. sporządzenie oceny oddziaływania na środowisko, dostosowania technologii w przemyśle do rozwiązań bardziej przyjaznych środowisku (zmniejszenie emisji). Innym typem są standardy odnoszące się do: jakości środowiska, wielkości emisji (odnoszące się do dopuszczalnych wielkości emisji, które mogą być określone dla indywidualnie dla danej instalacji bądź dla poszczególnych typów instalacji, zgodnie z przepisami obowiązującego prawa); produktów – rozumiane jako proekologiczne wymagania jakościowe, wymagane do spełnienia (np. proszek do prania z obniżoną zawartością fosforanów), technologie i techniki określające rodzaj i maksymalną ilość zanieczyszczeń podczas użytkowania urządzenia (np. klasy energetyczne); normy postępowania w stosunku do czynności, które są powszechne oraz trudne do monitorowania, a mogą mieć potencjalnie negatywny wpływ na stan środowiska. Kolejną grupę stanowią pozwolenia wydawane w formie decyzji administracyjnej oraz procedury proekologiczne.

Do instrumentów pośredniego zarządzania środowiskiem zaliczamy instrumenty ekonomiczne o charakterze danin publicznych (opłaty), o charakterze rynkowym, zachęty finansowe, zabezpieczenia finansowe oraz administracyjne kary pieniężne; proekologiczny system podatkowy. Ich celem jest stymulowanie właściwych zachowań, dążących do oszczędnego korzystania z zasobów środowiska, internalizacja kosztów zewnętrznych oddziaływania⁵⁰⁷. Istnieją także różnego rodzaju instrumenty dobrowolnego stosowania, takie jak umowy, procedury dobrowolnego stosowania oraz przeglądy i zalecenia

⁵⁰⁷ rozumianych jako uwzględnianie w rachunku ekonomicznym kosztów środowiskowych działalności;

ekologiczne (np. system zarządzania i audytu EMAS⁵⁰⁸), zalecenia ekologiczne⁵⁰⁹ których celem jest ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko człowieka (antropopresji). w tej klasyfikacji ostatnią grupę stanowią instrumenty społecznego oddziaływania, których celem jest kształtowanie właściwej postawy oraz świadomości ekologicznej obywateli. Podstawowymi obszarami, pozostającym w kręgu zainteresowania społeczeństwa, są: edukacja ekologiczna, dostęp do informacji o środowisku, proekologiczny lobbying i sponsoring, nacisk społeczny (np. protesty, akcje artystyczne), usługi społeczne oraz komplementarne, uzupełniające działania podejmowane także przez administrację (np. sprzątanie brzegów rzek w ramach akcji społecznych)⁵¹⁰.

3.4 Cele stosowania instrumentów

Stosowanie instrumentów prawnych i prawnoadministracyjnych w Polsce wynika przede wszystkim z konieczności praktycznego wdrożenia konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju. Rozwój ten, określony w ustawie Prawo ochrony środowiska⁵¹¹, to 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 pokoleń⁵¹².

Zasoby środowiska takie jak woda, gleby, powietrze oraz walory środowiska przyrodniczego mają charakter dóbr publicznych, które są dostępne powszechnie i na ogół nie mają ceny. Skłania to ich użytkowników do nadmiernej eksploatacji, a tym samym

⁵⁰⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS III), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE. opublikowane 22 grudnia 2009 r. w Dz. U. UE L 342, 22.12.2009 r. Rozporządzenie EMAS III weszło w życie 11 stycznia 2010 r. w Polsce system EMAS opiera się (poza samym rozporządzeniem) na ustawie z 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekozarządzania i audytu (EMAS) Dz.U. z 2011 nr 178 poz. 1060 oraz rozporządzeniach wykonawczych;

⁵⁰⁹ Np. Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania. Wody Polskie, Warszawa 2019;

⁵¹⁰ por. Poskrobko B., Poskrobko T., Zarządzanie środowiskiem w Polsce, Warszawa 2012, s.119;

⁵¹¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2021 poz.1973 t.j.);

⁵¹² art. 3 pkt 50. ustawy Prawo ochrony środowiska;

do degradowania środowiska, zjawisko to w naukach ekonomicznych jest nazywane tragedią wspólnego pastwiska⁵¹³. Działanie państwa oraz realizacja polityki ekologicznej powinna zatem w pierwszym rzędzie zapobiegać takim sytuacjom. Co za tym idzie, wykorzystywane narzędzia ochrony środowiska powinny charakteryzować się odpowiednią skutecznością ekologiczną oraz efektywnością ekonomiczną.

Urzeczywistnienie zasady zrównoważonego rozwoju wymaga reorientacji⁵¹⁴ gospodarki, której służyć powinno wprowadzenie odpowiednich przepisów prawa (instrumenty bezpośrednie) oraz zaangażowanie publicznych środków finansowych (instrumenty pośrednie). Jak wskazują M. Górski oraz A. Jaworowicz-Rudolf⁵¹⁵, stosowanie środków prawnofinansowych w ochronie środowiska wywodzi się z założenia, że w działalności ochronnej muszą być uwzględniane także ekonomiczne aspekty korzystania ze środowiska, wprowadzania w nim zmian, dokonywania degradacji, podejmowania działań ochronnych oraz restytucyjnych. Stosowanie tych instrumentów ma na celu przekształcenie procesów zachodzących w realnej sferze gospodarowania tak, aby chronić środowisko. Odpowiednio dobrane instrumenty sprawiają, że zwiększają się koszty działalności podmiotów zanieczyszczających środowisko, co wpływa na ich konkurencyjność. Podmioty gospodarcze chcąc pozostać na rynku oraz dążąc do maksymalizacji zysku, są zmuszone zaadaptować się do nowych warunków funkcjonowania poprzez np. zmianę technologii na bardziej przyjazną środowisku. Aby ten proces był możliwy, niezbędnym jest tworzenie, na podstawie przepisów prawnych, takich instrumentów, które pozwolą na faktyczną realizację działań.

W 1991 OECD⁵¹⁶ przyjęła rekomendacje dotyczące stosowania instrumentów ekonomicznych (prawnofinansowych) w ochronie środowiska. W dokumencie tym,

⁵¹³ do tragedii wspólnego pastwiska dochodzi, gdy ktoś, korzystając z dobra, zmniejsza zadowolenie innych korzystających, przy czym wszyscy mogą uczestniczyć w konsumpcji. Definicja zgodnie z B. Czarny, R. Rapacki, Podstawy ekonomii, Warszawa 2002, s.296;

⁵¹⁴ Za Doś A., Rynkowe instrumenty finansowe a ochrona środowiska, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Ekonomia i Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze (14) nr 1164, Wrocław 2007, s. 92-106;

⁵¹⁵ Prawo ochrony środowiska, pod. red. Górski M., Warszawa 2018, także Jaworowicz -Rudolf A., Instrumenty finansowo-prawne ochrony środowiska [w:] Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny, red. P. Korzeniowski, Warszawa 2010, s.195 oraz Małecki J., Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska, Poznań 1982, s.17;

⁵¹⁶ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD). Międzynarodowa organizacja gospodarcza utworzona w 1961 r. z siedzibą w Paryżu,

skierowano zalecenia dla państw członkowskich odnośnie do: stosowania instrumentów finansowych (prawnofinansowych) na większą skalę i w spójny sposób, jako uzupełnienie lub nawet substytut innych instrumentów prawnych (bezpośredniego oddziaływania); pracę nad ulepszeniem alokacji i efektywnego wykorzystania zasobów naturalnych i środowiskowych za pomocą instrumentów ekonomicznych, tak aby lepiej odzwierciedlić społeczne koszty wykorzystania tych zasobów; dołożenia starań w celu osiągnięcia dalszego porozumienia na szczeblu międzynarodowym w sprawie wykorzystania instrumentów polityki ochrony środowiska w odniesieniu do rozwiązywania regionalnych lub globalnych problemów środowiskowych, jak również zapewnienia zrównoważonego rozwoju; opracowania lepszych technik modelowania, prognozowania i monitorowania w celu dostarczenia informacji na temat możliwości i skutków zastosowania działań/polityk alternatywnych, w tym także ich skutków gospodarczych; włączenia kwestii środowiskowych oraz ekonomicznych w proces podejmowania decyzji w ramach polityk sektorowych, celem uniknięcia podejmowania decyzji, które mogą mieć niekorzystny wpływ na zasoby środowiska (np. subwencjonowanie wydobycia węgla). Pośród proponowanych typów instrumentów ekonomicznych (prawnofinansowych) wymieniono: opłaty oraz podatki (m.in. za emisje, oczyszczanie ścieków komunalnych, opodatkowanie produkcji/produktów szkodliwych dla środowiska); zbywalne uprawnienia emisyjne, wprowadzenie systemów kaucyjnych, zapewnienie wsparcia finansowego zanieczyszczającym celem obniżenia szkodliwości prowadzonej przez nich działalności (w wybranych sektorach, jako wyjątek od zasady zanieczyszczający płaci)⁵¹⁷.

Na konieczność stosowania instrumentów wpływa również bycie stroną międzynarodowych konwencji wielostronnych, dotyczących ochrony środowiska takich

sukcesorką Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC), powstałej w celu odbudowy Europy ze zniszczeń wojennych w realizacji Planu Marshalla. Polska jest członkiem OECD od 1996 r. Misją OECD jest poszukiwanie i promowanie najlepszych rozwiązań politycznych i gospodarczych mających na celu poprawę jakości życia ludzi na całym świecie, w myśl hasła 'Lepsze polityki dla lepszego życia'. OECD prowadzi prace badawcze oraz koncepcyjne skupiające się na najważniejszych zagadnieniach społecznych oraz gospodarczych. do istotnych aspektów funkcjonowania OECD należy działalność publikacyjna, a jej publikacje należą do najbardziej oczekiwanych raportów na temat perspektyw gospodarki światowej oraz sytuacji ekonomicznej poszczególnych krajów. Definicja za: <https://stat.gov.pl/statystyka-miedzynarodowa/instytucjeorganizacje-miedzynarodowe/oecd-organizacja-wspolpracy-gospodarczej-i-rozwoju/>;

⁵¹⁷ OECD, Recommendation of the Council on the Use of Economic Instruments in Environmental Policy, OECD/LEGAL/0258, Paris 1991.

jak m.in. Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego (HELCOM), Konwencja z Espoo⁵¹⁸, Konwencja z Aarhus⁵¹⁹. Realizacja ich postanowień wymaga podejmowania działań o charakterze legislacyjnym. Wielkość ładunku biogenów, która spływa z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest przedmiotem dyskusji nie tylko z Komisją Europejską, ale również z państwami-stronami Konwencji o ochronie środowiska Morza Bałtyckiego – Rzeczpospolita Polska nie zaakceptowała celów redukcyjnych dla zrzutu biogenów przez nasz kraj, zarówno w ramach Bałtyckiego Planu Działań⁵²⁰ (2007-2021) jak również nie wyraziła zgody na ich przyjęcie w ramach schematu redukcji biogenów (ang. nutrient reduction scheme) w deklaracji końcowej Spotkania Ministrów Środowiska z 2007 oraz 2013 roku⁵²¹.

Nie bez znaczenia są rosnące oczekiwania obywateli co do jakości środowiska, a także konieczność harmonizacji prawa, wynikająca z członkostwa w Unii Europejskiej. Wszystkie te czynniki powodują, że niezbędnym staje się, wprowadzanie instrumentów prawnych i prawnofinansowych ochrony środowiska, w coraz szerszym zakresie, celem zmniejszenia presji podmiotów gospodarczych na środowisko przyrodnicze. Osobną kwestią są aspekty związane ze skutecznością wprowadzanych rozwiązań⁵²².

W Siódmym ogólnym unijnym programie działań w zakresie środowiska naturalnego do 2020 r.⁵²³ jako jeden z celów Komisja Europejska wskazała skuteczniejsze wdrożenie istniejącego prawodawstwa, które miało zapewnić wiele, mierzalnych finansowo, korzyści. Zgodnie z treścią programu skuteczniejsze wdrożenie prawa to także większy dostęp publiczny do informacji dla lepszego zrozumienia kwestii środowiskowych przez ludzi

⁵¹⁸ Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r. (Dz.U. 1999 nr 96 poz. 1110);

⁵¹⁹ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, (Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706);

⁵²⁰ Ang. Baltic Sea Action Plan.

⁵²¹ <https://helcom.fi/baltic-sea-action-plan/>, wejście z 4 października 2021 r.

⁵²² Kwestia ta była podejmowana w ramach przygotowań Światowego Kongresu Ochrony Przyrody IUCN (Międzynarodowa Unia Ochrony Przyrody) 2021, wzywa do opracowania wskaźników odnoszących się do skuteczności przyjmowanych instrumentów prawnych: “Calls on the World Commission on Environmental Law (WCEL) and its members, supported by the Director General, to develop experiments and training in the creation of legal indicators on nature conservation, with the participation of law professors, lawyers, judges, prosecutors and the administrative services responsible for the enforcement of environmental law” [https://www.iucncongress2020.org/motion/060](https://www.iucncongress2020.org/motion/060;);

⁵²³ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety” (Dz. Urz. UE L 354, 28.12.2013, s.171).

i łatwiejszego wprowadzania usprawnień związanych ze środowiskiem. Program przewidywał także udoskonalenie systemu inspekcji i nadzoru, a także rozszerzenie dostępu do instytucji wymiaru sprawiedliwości w obszarze środowiska.

Instrumenty to także narzędzia oddziaływania na podmioty gospodarcze i jako takie są elementem składowym każdej polityki służącej realizacji określonych celów. Właściwy dobór instrumentów, prawnoadministracyjnych oraz ekonomicznych (prawnofinansowych), powinien spowodować, że w ramach obowiązujących regulacji będą wspierane zachowania podmiotów, mające na celu osiągnięcie skuteczności zarówno finistycznej jak i behawioralnej. w związku z tym, instrumenty te powinny być wzajemnie komplementarne oraz uzupełniać się. Działanie takie wymaga jednak szerokiej wiedzy, współpracy i zaufania pomiędzy uczestnikami procesu legislacyjnego, a także istnienia systemu wspierającego faktyczne wdrożenie. jak bardzo trudne jest ustanowienie takich instrumentów, w odniesieniu do gospodarki wodnej, wykazał audyt Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w 2014, analizując wspieranie działań związanych z ochroną wód w ramach Wspólnej Polityki Rolnej⁵²⁴.

„Polityka ekologiczna Państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej” wspomina w treści o pracach związanych z wprowadzaniem instrumentów prawnych, w tym zapowiada „położenie nacisku na poprawę efektywności funkcjonowania instrumentów ochrony środowiska, w tym w szczególności usprawnienie systemu kontroli i zarządzania ochroną środowiska”⁵²⁵, Niestety jest to jedynie zapowiedź takich prac, podczas gdy warto byłoby już na tym etapie zaproponować bardziej konkretne rozwiązania, oparte na analizie skuteczności już istniejących instrumentów lub zaproponować co najmniej opracowanie wytycznych w tej sprawie.

Kryterium skuteczności instrumentów odnosi się realizacji założonych celów środowiskowych. Zgodnie z Poskrobko B., Poskrobko T.⁵²⁶ skuteczność funkcjonowania instrumentów jest bardzo różna, uwarunkowana od funkcji jaką mają spełnić w ochronie

⁵²⁴ Więcej w “Integration of EU water policy objectives with the CAP: a partial success,” Special Report 04/2014, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg 2014.

⁵²⁵ „Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r, Monitor Polski 2019, poz.794 w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej”, s.45;

⁵²⁶ Por. Poskrobko B., Poskrobko T., Instrumenty zarządzania środowiskiem w Polsce, Warszawa 2012, s.143;

środowiska. Samo osiągnięcie celu, jaki wyznaczył ustawodawca, może być wyrażone poprzez osiągnięcie określonego standardu środowiskowego lub redukcję oddziaływania danego zagrożenia, co ma wpływ na poprawę stanu środowiska przyrodniczego. Trzeba także zaznaczyć, że ocena oddziaływania poszczególnych narzędzi na zachowanie podmiotów nie jest prosta, gdyż uzależniona jest od wiedzy jak zmniejszyłaby się degradacja środowiska wyłącznie w efekcie funkcjonowania określonego instrumentu. Uzyskanie tego typu informacji jest jednak często niemożliwe ze względu na jednoczesny wpływ wielu narzędzi na osiągnięcie danego celu środowiskowego. Drugim kryterium jest wykonalność ekonomiczna,⁵²⁷ zgodnie z którą, narzędzia ochrony środowiska powinny prowadzić do wdrażania rozwiązań zapewniających optymalny stosunek korzyści do kosztów⁵²⁸.

W podręczniku dotyczącym instrumentów prawnych dla ochrony środowiska⁵²⁹, przygotowanym na zlecenie Kongresu Stanów Zjednoczonych, jako ich cechy pożądane wymieniono: efektywność kosztową oraz sprawiedliwość, ograniczenie żądań w stosunku do administracji rządowej; zapewnienie społeczeństwu pewności, że cele środowiskowe zostaną zrealizowane; realizację zasady zapobiegania (prewencji), na tyle, na ile jest to możliwe; uwzględniają kwestie związanych z równością i dostępem do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do ochrony środowiska; powinny adaptować się do zmian, stymulować postęp technologiczny oraz przyczyniać się do upowszechniania jego osiągnięć. Niemniej jednak autorzy, w tym samym rozdziale, konstatują, że spełnienie powyższych kryteriów rzadko było możliwe w przeszłości, a jeszcze trudniejsze będzie w przyszłości.

3.5 Podsumowanie

Traktatowy obowiązek włączania w krajowy system prawny dyrektyw, w obszarze szeroko pojętej ochrony środowiska, wymaga od legislatorów państw członkowskich nie tylko znajomości krajowego dorobku prawnego w danej dziedzinie, ale także sprawnego

⁵²⁷ Kryterium ekonomiczne, tj. optymalizacji kosztów jest jednym z częściej stosowanych kryteriów w dyrektywach UE. Wskazywane jest zwłaszcza tam, gdzie dyrektywa przewiduje opracowanie programu działań np. Ramowa Dyrektywa Wodna, Ramowa Dyrektywa w sprawie strategii morskiej;

⁵²⁸ Za Szadziewska A., Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, 2011, nr 1/1, Instrumenty ekonomiczne ochrony środowiska i ich wpływ na wynik finansowy przedsiębiorstwa, Gdańsk 2011; s. 381-394;

⁵²⁹ U.S. Congress, Office of Technology Assessment, Environmental Policy Tools: a User's Guide, OTA-ENV-634 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, September 1995) s.2, tłumaczenie własne.

poruszania się w innych obszarach prawa, na które dana regulacja ma wpływ (np. ocena oddziaływania na środowiska a prawo budowlane). Obecnie większość procesu ustawodawczego, szczególnie w obszarze ochrony środowiska, odbywa się na poziomie Unii Europejskiej. Wdrażanie dyrektyw jest procesem tworzenia prawa o charakterze dwustopniowym, który to proces nie ma swojego odpowiednika w polskim porządku konstytucyjnym, a jednocześnie ma doniosłe znaczenie dla ustroju państwa, źródeł prawa i krajowego systemu prawnego. Dwustopniowość, określana także jako dwufazowość, jest cechą charakterystyczną dyrektywy rozumianej jako instrument stanowienia prawa. Dyrektywa jest tworzona (w pierwszej fazie) na podstawie upoważnienia zawartego w traktatach, a inicjatywa ustawodawcza, w większości przypadków, należy do Komisji Europejskiej. Dyrektywa jest więc ujętym w normy prawne obrazem rezultatu jaki ma być osiągnięty przez państwa członkowskie poprzez podejmowanie działań o charakterze implementacyjnym. Drugi etap (faza) tworzenia prawa za pomocą dyrektyw Unii Europejskiej nie obejmuje jedynie uchwalenia stosowanych aktów prawa krajowego, włączających w porządek prawny państwa członkowskiego ze względu na fakt, że państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia skuteczności przepisom prawa co wymaga wprowadzenia także innych działań państwa, które to działania są nazywane implementacją (wdrażaniem) praktycznym⁵³⁰. Skuteczne wdrażanie, w największym stopniu, jest związane z działaniem administracji państwa członkowskiego, w tym w szczególności wydawaniem aktów wewnętrznie obowiązujących oraz czynnościami związanymi z nadzorem i kontrolą administracyjną (instrumenty prawoadministracyjne⁵³¹) oraz bardzo często instrumentami o charakterze prawnofinansowym. Osiągnięcie skuteczności w praktycznym wdrażaniu jest w dużej mierze związane z zastosowaniem odpowiedniego zestawu, wzajemnie się uzupełniających oraz wspierających, instrumentów prawnych, które realizują zarówno cele ogólne jak i operacyjne dyrektyw⁵³².

⁵³⁰ Za: Trubalski A., Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, Nr 1 (13)2013, s.173-197;

⁵³¹ Także Górski M. Zagadnienia wprowadzające. Prawo w ochronie środowiska, [w] Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2018;

⁵³² w odniesieniu do osiągnięcia celów dyrektyw środowiskowych w całej UE oraz podejścia Komisji Europejskiej zob.: Börzel T.A., Buzogány A., (2019) Compliance with EU environmental law. The iceberg is melting, Environmental Politics, s.315-341;

4 Badanie instrumentów prawnych zastosowanych w Polsce celem wdrażania postanowień prawa unijnego w odniesieniu do ograniczenia uwalniania się do środowiska wodnego biogenów

4.1 Wprowadzenie

Osiągnięcie rezultatów dyrektywy oznacza urzeczywistnienie wszystkich jej merytorycznych przepisów mieszczących się w kontekście ogólnego zamierzonego celu, wyrażonego w tym akcie⁵³³. Cel główny obu dyrektyw (91/271/EWG⁵³⁴ oraz dyrektywy azotanowej⁵³⁵) to jeden z celów Ramowej Dyrektywy Wodnej⁵³⁶. Dyrektywa ta, zawiera katalog środków podstawowych,⁵³⁷ stanowiących minimalne wymogi do spełnienia przez państwa członkowskie, odnoszące się do ograniczenia uwalniania się zanieczyszczeń do wód. Zgodnie z jej treścią, oprócz urzeczywistnienia celów operacyjnych obu dyrektyw (art.11, ust.3, pkt. a), niezbędne jest wprowadzenie odpowiednich instrumentów administracyjnoprawnych (w dyrektywie zwanych środkami) związanych z zapobieganiem lub kontrolą wprowadzania zanieczyszczeń dla źródeł rozproszonych (art. 11, ust. 3, pkt f), mogących spowodować zanieczyszczenie wód jak również wprowadzenie wymogu,

⁵³³ Mik C. Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii praktyki, t. I, Warszawa 2000, s.6;

⁵³⁴ Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991, str. 40, z późn. zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 26, Dz. Urz. WE L 67 z 07.03.1998, str. 29 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. jak 4, str. 27, Dz. Urz. UE L 284 z 31.10.2003, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. jak 4, str. 447, Dz. Urz. UE L 311 z 21.11.2008, str. 1, z późn. zm. oraz Dz. Urz. UE L 353 z 28.12.2013, str. 8), zwana dalej dyrektywą 91/271/EWG;

⁵³⁵ Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. Urz. WE L 375 z 31.12.1991, str. 1, z późn. zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 68, Dz. Urz. UE L 284 z 31.10.2003, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 4, str. 447 oraz Dz. Urz. UE L 31 z 21.11.2008, str. 1, z późn. zm.), zwana dalej dyrektywą azotanową;

⁵³⁶ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 275, Dz. Urz. WE L 331 z 15.12.2001, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 358, Dz. Urz. UE L 81 z 20.03.2008, str. 60, Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008, str. 84, z późn. zm., Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 114, z późn. zm., Dz. Urz. UE L 226 z 24.08.2013, str. 1, Dz. Urz. UE L 353 z 28.12.2013, str. 8 oraz Dz. Urz. UE L 311 z 31.10.2010, str. 32), zwana dalej Ramową Dyrektywą Wodną;

⁵³⁷ Art. 11 Program środków działania, Ramowej Dyrektywy Wodnej;

uzyskania uprzedniej regulacji⁵³⁸, dla zakazu wprowadzania zanieczyszczeń do wody dla zrzutów ze źródeł punktowych oraz konieczność ustanowienia kontroli emisji dla tych źródeł (art. 11, ust. 3, pkt g). Elementy (wskaźniki) jakości, obowiązkowe dla klasyfikacji stanu ekologicznego wód, zgodnie z załącznikiem V Ramowej Dyrektywy Wodnej, wymagają, aby w ocenie chemicznej wód powierzchniowych (elementy chemiczne i fizykochemiczne, wspierające elementy biologiczne) brać pod uwagę warunki biogenne⁵³⁹. Definicja bardzo dobrego, dobrego i umiarkowanego stanu ekologicznego, w odniesieniu do fizykochemicznych elementów jakości wód powierzchniowych, wymaga, aby stężenia substancji biogennych pozostawały (w zależności od klasyfikacji stanu) w zakresie odpowiadającym warunkom niezakłóconym; nie przekraczały poziomów ustalonych dla zapewnienia funkcjonowania ekosystemów i osiągnięcia wartości dla biologicznych elementów jakości przypisanych dla danego stanu lub pozwalały na dotrzymanie wartości dla biologicznej jakości danej części wód. w załączniku VI, części B, Ramowej Dyrektywy Wodnej, w ramach otwartego wykazu tzw. środków dodatkowych, które państwa członkowskie mogą przyjąć w ramach programu działań⁵⁴⁰, (programu ujętego w planach gospodarowania wodami w dorzeczu⁵⁴¹), i których zadaniem jest wspieranie osiągnięcia co najmniej dobrego stanu wszystkich wód (cel główny dyrektywy) zostały wymienione m.in. instrumenty prawne, administracyjne, ekonomiczne i fiskalne.

Biorąc pod uwagę, zarówno przepisy szczegółowe dyrektyw 91/271/EWG jak i dyrektywy azotanowej, a także treść Ramowej Dyrektywy Wodnej, ograniczenie uwalniania się do środowiska wodnego biogenów, wymaga wprowadzenia do krajowej legislacji rozbudowanego systemu instrumentów prawnoadministracyjnych, prawnofinansowych, a także programowo - planistycznych⁵⁴². Jednocześnie, należy pamiętać, że wprowadzenie jakichkolwiek instrumentów prawnoadministracyjnych

⁵³⁸ Zgodnie z treścią dyrektywy – sama regulacja oznacza tutaj znacznie szerszy zakres pojęciowy i dotyczy nie tylko ustanowienia, w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, zakazu zrzutu, ale także ustanowienia systemu pozwoleń na zrzut np. oczyszczonych ścieków;

⁵³⁹ w przypadku wód podziemnych obowiązkowo monitorowany jest azot oraz azot amonowy;

⁵⁴⁰ Art. 11, ust. 4 Ramowej Dyrektywy Wodnej;

⁵⁴¹ zał. VII Ramowej Dyrektywy Wodnej;

⁵⁴² Wynika z treści dyrektywy azotanowej oraz 91/271/EWG;

lub prawnoekonomicznych wymaga ustanowienia odpowiednich regulacji na poziomie ustawy⁵⁴³.

⁵⁴³ Np. w przypadku wprowadzenia sankcji oraz kar za ich nieprzestrzeganie, w tym kar pieniężnych, zgodnie z § 117 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, (t.j. Dz. U. z 2016, poz. 283), niedopuszczalnym jest zamieszczanie tego typu przepisów w treści rozporządzenia.

4.2 Instrumenty programowo-planistyczne

Cele legislacyjne, związane z ograniczeniem uwalniania się do środowiska wodnego biogenów, są obecne w kilku dyrektywach odnoszących się do jakości wód⁵⁴⁴. W ramach transpozycji tych aktów do prawa krajowego, zostały również transponowane zapisy zobowiązujące administrację rządową do przygotowania odpowiednich dokumentów programowo-planistycznych, których zadaniem jest wskazanie sposobu lub realizacji dyspozycji normy zawartej w przepisach prawa, biorąc pod uwagę zarówno kwestie związane z przyjętymi, przez państwo członkowskie, rozwiązaniami prawnymi mającymi na celu harmonizację prawa krajowego, jak i informację odnośnie do źródeł finansowania i monitoringu postępów w realizacji celu⁵⁴⁵. Programy te są również cyklicznie aktualizowane, poddawane strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko⁵⁴⁶. W ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, powstaje dokument prognozy oddziaływania na środowisko,⁵⁴⁷ którego zadaniem jest ocena ex-ante wpływu wdrażania programu na poprawę lub pogorszenie stanu środowiska, zaś w odniesieniu do programów

⁵⁴⁴ Oprócz Ramowej Dyrektywy Wodnej, dyrektywy 91/271/EWG oraz dyrektywy azotanowej, są to: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej), (Dz. Urz. UE L 164/19 25.6.2008), zwana dalej: Ramową Dyrektywą Morską; Dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu (Dz. Urz. UE L 372 z 27.12.2006, str. 19 oraz Dz. Urz. UE L 182 z 21.06.2014, str. 52); zwana dalej: Dyrektywą w sprawie wód podziemnych; Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i jak uchylającą dyrektywę 76/160/EWG (Dz. Urz. UE L 64 z 04.03.2006, str. 37, Dz. Urz. UE L 188 z 18.07.2009, str. 14, z późn. zm. oraz Dz. Urz. UE L 353 z 28.12.2013, str. 8), zwana dalej dyrektywą kąpieliskową, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. UE L 435, 23.12.2020), zwana dalej dyrektywą w sprawie jakości wody pitnej; dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 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 Rady (Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008, str. 84 oraz Dz. Urz. UE L 226 z 24.08.2013, str. 1), zwana dalej dyrektywą EQS;

⁵⁴⁵ są to tzw. programy środków (ang. programmes of measures” lub programmes for implementation), poza programami wynikającymi z dyrektywy 91/271/EWG oraz Dyrektywy azotanowej, są to m.in. programy: art. jak 11 Ramowej Dyrektywy Wodnej „Program środków działania” wraz z podziałem na środki podstawowe oraz dodatkowe, art.13 Ramowej Dyrektywy Morskiej – programy środków;

⁵⁴⁶ Art. 46. ustawy 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, Projekty wymagające przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, (t.j Dz.U.2021.poz. 247) zwana dalej: ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku;

⁵⁴⁷ Art. 51 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, Prognoza oddziaływania na środowisko.

związanych z poprawą jakości wód, dokonuje także oceny skuteczności zaproponowanych rozwiązań.

W prawie polskim nie istnieje ogólna, legalna definicja planu lub programu,⁵⁴⁸ poza bardzo wąskimi definicjami zawartymi w ustawach⁵⁴⁹.

Ustawa Prawo wodne 2017⁵⁵⁰ wskazuje zamknięty katalog dokumentów planistycznych w gospodarce wodnej, zgodnie z którym, planowanie w gospodarowaniu wodami obejmuje dokumenty takie jak: plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy; plany zarządzania ryzykiem powodziowym; plan przeciwdziałania skutkom suszy; plany utrzymania wód; wstępną ocenę ryzyka powodziowego; mapy zagrożenia powodziowego; mapy ryzyka powodziowego, wstępną ocenę stanu środowiska wód morskich; zestaw właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich; zestaw celów środowiskowych dla wód morskich; program monitoringu wód morskich; program ochrony wód morskich. Zawartość oraz procedury ich przyjęcia są uregulowane odrębnie, zwykle zgodnie z tekstem transponowanej przepisami ustawy dyrektywy.

Pomimo przyjęcia podejścia polegającego na indywidualnym ustalaniu treści planów, istnieje pewien katalog ich cech wspólnych: przede wszystkim będzie to sposób ich konstruowania, uwzględniający: analizę stanu bieżącego, określenie celu lub stanu pożądanego, opisanie działań prowadzących do jego realizacji, a także role i zadania podmiotów zobowiązanych do urzeczywistnienia jego zapisów. w tworzeniu tych dokumentów obowiązkowo jest zapewniana partycypacja społeczna oraz procedura strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁵⁵¹. W zależności od przepisów ustanowionych dla każdego z programów, załącza się do nich informację odnośnie do planowanego finansowania działań, z tymże nie oznacza to, że program ma jakikolwiek

⁵⁴⁸ Za Rotko J., *Ramowa Dyrektywa Wodna – analiza prawna*, Poznań 2013, s. 224;

⁵⁴⁹Np. plan zagospodarowania przestrzennego: Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz.U.2021.poz.741 t.j.), plan rozwojowy: Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, (Dz.U.2021. poz.1057 t.j.);

⁵⁵⁰ Art. 315 ustawy Prawo wodne 2017(Dz.U.2021.poz.2233 t. j);

⁵⁵¹ w tym także transgranicznej, w przypadku wystąpienia okoliczności wskazanych w art. 113, Ustawa 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, Dz.U.2021.poz. 2373; jak

wymiar finansowy bądź jest związany ze środkami przeznaczonymi na realizację jego założeń – będzie to raczej informacja dotycząca potencjalnych źródeł finansowania⁵⁵².

Istotnym jest, że podobnie jak jest to wskazane w treści Ramowej Dyrektywy Wodnej, program działań odnoszący się do oczyszczania ścieków komunalnych oraz program zapobieganiu uwalniania się do środowiska wodnego azotanów pochodzenia rolniczego, nie wchodzi w katalog dokumentów planistycznych jako takich, a stanowią jedynie składowe planów gospodarowania wodami w dorzeczu⁵⁵³ jako środki podstawowe, minimalne wymogi niezbędne do spełnienia. Artykuł 11 (z odniesieniem do art. 10) Ramowej Dyrektywy Wodnej precyzuje także sposób w jaki należy planować (prowadzić) działania odnośnie do zanieczyszczeń wód substancjami biogennymi, które to działania winny opierać się na podejściu łączonym, rozumianym jako kontrola zarówno zrzutów jak i emisji do wód powierzchniowych (łączone podejście dla źródeł punktowych i rozproszonych). Zgodnie z dyrektywą, kontrola winna się odbywać w oparciu o kryteria wymienione w tym artykule: tj. kontroli emisji opartych na najlepszych dostępnych technikach lub (na ustaleniu) odpowiednich dopuszczalnych wartości emisji (ustanowienie pułapów emisyjnych); lub w przypadku wpływów rozproszonych kontrole obejmujące, gdzie stosowne, najlepsze praktyki środowiskowe w odniesieniu do: dyrektywy⁵⁵⁴ 96/61/WE, dyrektywie 91/271/EWG⁵⁵⁵, dyrektywie Rady 91/676/EWG⁵⁵⁶. Ustanowiona przez unijnego

⁵⁵² Wyjątek stanowią ustawy, w których zostały określone zobowiązania Skarbu Państwa na kolejne lata np. Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o dokończeniu budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba, (Dz.U. z 2016 poz. 927) w której określono źródło finansowania (budżet Państwa) oraz wysokość środków przeznaczonych na zadanie.

⁵⁵³ Program środków działania, pkt. a środki wymaganych dla wdrożenia prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego ochrony wód, w tym działań wymaganych w ramach prawodawstwa określonego w art. 10 i części a załącznika; Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 275, Dz. Urz. WE L 331 z 15.12.2001, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 358, Dz. Urz. UE L 81 z 20.03.2008, str. 60, Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008, str. 84, z późn. zm., Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 114, z późn. zm., Dz. Urz. UE L 226 z 24.08.2013, str. 1, Dz. Urz. UE L 353 z 28.12.2013, str. 8 oraz Dz. Urz. UE L 311 z 31.10.2010, str. 32);

⁵⁵⁴ Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli

⁵⁵⁵ Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991 r., str. 40-52, z późn. zm.; Dz. Urz. WE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 002, str. 26)

⁵⁵⁶ Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. Urz. WE L 375 z 31.12.1991, str. 1, z późn. zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 68, Dz. Urz. UE L 284 z 31.10.2003, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 4, str. 447 oraz Dz. Urz. UE L 31 z 21.11.2008, str. 1, z późn. zm.);

prawodawcę wzajemna hierarchia dokumentów planistycznych oraz ich wzajemne relacje została powtórzona w legislacji krajowej, zgodnie z którą, Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych⁵⁵⁷ jest dokumentem, dla którego ustawa Prawo wodne 2017 przewiduje procedurę sporządzenia i aktualizacji programu oraz jego zatwierdzenia⁵⁵⁸. Ustawodawca nie określił jednak formy prawnej aktu zatwierdzającego⁵⁵⁹. W przypadku programu ograniczenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych (oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu) sytuacja jest odmienna, program działania ma formę rozporządzenia Rady Ministrów⁵⁶⁰, a w treści programu zostały uszczegółowione m.in. zakazy oraz nakazy wskazane w ustawie.

Ustanowiona, w Ramowej Dyrektywie Wodnej hierarchia, sytuuje plany gospodarowania wodami w dorzeczach jako nadrzędny, (wobec pozostałych), dokument planistyczny, a działania związane z ograniczeniem przedostawania się do środowiska wodnego biogenów zawarte są w treści programu działań, stanowiącego część rozporządzeń w sprawie planów gospodarowania wodami w dorzeczach⁵⁶¹. Przed rokiem 2017 program ten stanowił samodzielny dokument, który nie stanowił źródła prawa (jedynie jego podsumowanie było częścią planu gospodarowania wodami)⁵⁶². Po reformie Prawa wodnego w 2017 roku, został on zintegrowany z planem gospodarowania wodami⁵⁶³, a sam dokument jest przyjmowany w formie rozporządzenia wydanego przez ministra właściwego do spraw

⁵⁵⁷ Art.88 ust. 1 ustawy Prawo wodne 2017;

⁵⁵⁸ Art. 88, ust. 1 ustawy Prawo wodne 2017;

⁵⁵⁹ Podobne rozwiązanie funkcjonowało na gruncie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2001, nr. 115, poz. 115) zmiana wprowadzona ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022, poz. 1549), w art.88 ust.1 wskazano, że aktualizacja programu powstaje we współpracy z Wodami Polskimi, natomiast ustawodawca nadal nie określił formy zatwierdzenia;

⁵⁶⁰ na podstawie art. 106 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne;

⁵⁶¹ Zob. Art. 324 ust.1 pkt 7, ustawy Prawo wodne 2017, Dodatkowe działania dla poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód na obszarach dorzeczy oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, (Dz.U. z 2019 r. poz. 2150); jak

⁵⁶² Por. art.113 ust.1 pkt. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.j. Dz. U 2017, poz. 1121);

⁵⁶³ „20 lipca 2017 r. Sejm, przyjmując poprawki Senatu, zakończył proces legislacyjny nowej ustawy Prawo wodne. Wraz z nową ustawą zniknęło pojęcie programu wodno-środowiskowego kraju. Teraz „zestaw działań” z uwzględnieniem sposobów osiągnięcia ustanawianych celów środowiskowych wraz z jego podsumowaniem” ma być elementem planu gospodarowania wodami w obszarze dorzecza. w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza należy zapewnić rozpoczęcie realizacji tych działań nie później niż w terminie 3 lat od dnia ogłoszenia planu.” Źródło: <https://apgw.gov.pl/pl/III-cykl-informacje-ogolne>; wejście z 18 września 2021 roku;

gospodarki wodnej⁵⁶⁴. Zgodnie z obecnie funkcjonującymi przepisami⁵⁶⁵, w każdym planie niezbędne jest określenie zestawu działań dla poprawy lub utrzymania dobrego stanu wód⁵⁶⁶ na obszarach dorzeczy⁵⁶⁷. Ustawodawca, transponując przepisy Ramowej Dyrektywy Wodnej, wskazał, w ślad za jej tekstem, dwa typy działań: o charakterze podstawowym, związane z wdrożeniem obowiązujących przepisów (w przypadku biogenów są to działania służące eliminowaniu lub ograniczaniu zanieczyszczeń ze źródeł obszarowych, w tym stanowienie przepisów prawa powszechnie obowiązującego⁵⁶⁸) jak również uzupełniające działania podstawowe wśród których znalazły się środki prawne, administracyjne i ekonomiczne niezbędne do zapewnienia optymalnego wdrożenia przyjętych działań⁵⁶⁹. Działania podstawowe łącznie z działaniami uzupełniającymi stanowią podstawę budowy zestawów działań dla poszczególnych jednolitych części wód. Według projektu rozporządzenia w sprawie gospodarowania wodami w dorzeczu Wisły⁵⁷⁰ na 2345 jednolitych części wód (jcw), 2 251 jest zagrożonych bądź nie spełnia wymogów dyrektywy w związku z eutrofizacją, w dorzeczu Odry⁵⁷¹ na 1788 w podobnej sytuacji jest 1 722 jcw, dlatego też działania związane z zapobieganiem przedostawania się do środowiska wodnego biogenów są wpisane jako cele operacyjne dla większości jednostek planistycznych.

Podobne założenia przyjęto także w przepisach dotyczących ochrony środowiska wód morskich oraz opracowania strategii morskiej⁵⁷². W ramach przygotowania Wstępnej

⁵⁶⁴ Art. 321 ustawy Prawo wodne 2017;

⁵⁶⁵ Są to przepisy transponujące Dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, s. 1);

⁵⁶⁶ art. 11 ust. 3 Ramowej Dyrektywy Wodnej. Jak każdy zestaw działań zawiera działania podstawowe oraz, jeśli to uzasadnione, działania uzupełniające, przyjęte w celu osiągnięcia przez jednolite części wód, celów środowiskowych. Działania podstawowe określane są mianem wymogów minimalnych. Obejmują one zarówno wszystkie działania wymagane dla wdrożenia prawodawstwa UE dotyczącego ochrony wód, wychodzącego poza zakres RDW, jak i działania niezbędne do realizacji celów wskazanych w samej RDW (art. 4; art. 7; art. 9; art. 10), oraz obowiązki i zakazy określone w art. 11 ust. 3, które należy transponować i wdrożyć w prawodawstwie krajowym;

⁵⁶⁷ Art. 324 ustawy Prawo wodne 2017;

⁵⁶⁸ Art. 324 ust. 1, pkt. 10;

⁵⁶⁹ Art. 342, ust. 4, pkt 1 ustawy Prawo wodne 2017;

⁵⁷⁰ Dorzecze Wisły stanowi zajmuje wschodnią i fragment środkowej części kraju, a jego powierzchnia wynosi ok. 185 tys. km², co stanowi ok. 59% powierzchni kraju. Źródło: Konsultacje społeczne drugiej aktualizacji Planów gospodarowania wodami (projektów rozporządzeń) – IIa PGW, www.apgw.gov.pl;

⁵⁷¹ Dorzecze Odry zajmuje zachodnią część kraju, a jego powierzchnia wynosi około 118 tys. km² co stanowi około 38% powierzchni kraju. Źródło: ibidem.

⁵⁷² Art. 144 ustawy Prawo wodne 2017, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) Dz.U. L 164 z 25.06.2008, s. 19;

oceny stanu środowiska wód morskich⁵⁷³, stanowiącej podstawę do skonstruowania strategii, niezbędne jest dokonanie analizy podstawowych cech i właściwości wód morskich i obecnego stanu środowiska wód morskich. Oznacza to m.in. analizę struktury, funkcji i procesów ekosystemów, w tym łańcuchów pokarmowych, obejmującą właściwości fizyczne, hydrologiczne, chemiczne, biologiczne oraz funkcji i procesów zawierające przestrzenne i czasowe zmiany w zakresie zasolenia wody, substancji biogennych – azotu lub fosforu, węgla organicznego, gazów rozpuszczonych – pCO₂, O₂, a także poziomu pH⁵⁷⁴.

Kolejnym dokumentem, obowiązkowym do sporządzenia, jest zestaw właściwości typowych dla dobrego stanu wód morskich⁵⁷⁵, który zawiera, właściwość związaną z ograniczeniem do minimum eutrofizacji wywołanej przez działalność człowieka, w szczególności jej niekorzystne skutki, takie jak straty w różnorodności biologicznej, degradacja ekosystemu, szkodliwe zakwity glonów oraz niedobór tlenu w dolnych partiach wód⁵⁷⁶. Wyznaczając własności należy stosować wskaźniki i kryteria określone w decyzji Komisji (UE) 2017/848⁵⁷⁷. Ustawa Prawo wodne 2017 zobowiązuje również do wymogu spełniania przez wody morskie wskaźników wymaganych dla dobrego stanu środowiska wód morskich⁵⁷⁸. Pośród wskaźników⁵⁷⁹, wymienionych w decyzji Komisji 2017/848, wskaźnikiem obowiązkowym jest ograniczenie do minimum eutrofizacji wywołanej przez działalność człowieka. Pośród podstawowych wskaźników w ocenie brane są pod uwagę składniki pokarmowe w słupie wody: rozpuszczony azot nieorganiczny, azot całkowity,

⁵⁷³ Art. 150 ustawy Prawo wodne 2017,

⁵⁷⁴ Art. 150, ust.1, pkt.3, 6 tiret, ustawy Prawo wodne 2017, badanie gazometryczne pozwalające na ocenę równowagi kwasowo-zasadowej;

⁵⁷⁵ Art. 153 ustawy Prawo wodne 2017;

⁵⁷⁶ Art. 153, ust. 1 pkt. E, ustawy Prawo wodne 2017;

⁵⁷⁷ Art. 153, ust. 4, pkt.1 ustawy Prawo wodne 2017, Decyzja Komisji (UE) 2017/848 z dnia 17 maja 2017 r. ustanawiającej kryteria i standardy metodologiczne dotyczące dobrego stanu środowiska wód morskich oraz specyfikacje i ujednolicone metody monitorowania i oceny oraz uchylającej decyzję 2010/477/UE (Dz. Urz. UE L 125 z 18.05.2017, str. 43) zwana dalej: decyzją Komisji 2017/848;

⁵⁷⁸ Art. 155 ustawy Prawo wodne 2017;

⁵⁷⁹ Pozostałe kryteria Decyzja Komisji (UE) 2017/848 to: Bioróżnorodność, Gatunki obce, Komercyjnie eksploatowane gatunki ryb i skorupiaków, Łańcuch troficzny, Integralność dna morskiego, Warunki hydrograficzne, Substancje zanieczyszczające i efekty ich oddziaływania, Substancje zanieczyszczające w rybach i owocach morza przeznaczonych do spożycia, Odpady w środowisku morskim, Hałas podwodny i inne źródła energii;

rozpuszczony fosfor nieorganiczny, fosfor całkowity⁵⁸⁰. Kryterium oceny stanowi stężenie składników odżywczych nie będące na poziomach, które wskazywałyby na negatywne skutki eutrofizacji.⁵⁸¹ Należy pamiętać, że eutrofizacja ma także negatywny wpływ na strukturę i funkcjonowanie sieci troficznej, w tym na populację ptaków lęgowych, będący kolejnym ze wskaźników ujętych w programie, istnieje zatem możliwość, że znaczne przekroczenie wskaźnika GES dla eutrofizacji może oznaczać naruszenie przepisów Dyrektywy Morskiej także w zakresie tego wskaźnika. Wzbogacanie Morza Bałtyckiego w azotany i fosforany powoduje ogólny wzrost biomasy fitoplanktonu, w tym niektórych gatunków okrzemek lub bruzdnic, a co za tym idzie, wzrost mętności wody. Badania, na potrzeby przygotowania programu ochrony wód morskich⁵⁸², obejmują także badania nad indeksem zakwitów sinic, który jest wskaźnikiem wstępnym w zakresie eutrofizacji, stosowanym do oceny w wodach otwartego morza, na podstawie zakwitu sinic w miesiącach letnich⁵⁸³. W projekcie programu ochrony wód morskich⁵⁸⁴ wskazano, że w ocenie cech presji najgorszy wynik osiągnęły gatunki obce, eutrofizacja oraz stado szprota we wszystkich rozpatrywanych podakwenach. Jednocześnie polskie wody przybrzeżne Basenów Bornholmskiego i Gdańskiego mają złą ocenę w odniesieniu do wszystkich cech presji. W konsekwencji, w projekcie programu, określono cel związany z utrzymaniem malejącego

⁵⁸⁰ do oceny eutrofizacji wód morskich wykorzystuje się 18 wskaźników z zakresu: czynników sprawczych eutrofizacji (stężenia biogenów w wodach), skutków bezpośrednich eutrofizacji (stężenia chlorofilu „a”, widzialności krążka Secchiego, wskaźnik zakwitu sinic), skutków pośrednich eutrofizacji (warunki tlenowe przy dnie, fauna dena, makrofity);

⁵⁸¹ Załącznik do decyzji KE (UE) 2017/848, Kryteria i standardy metodologiczne dotyczące dobrego stanu środowiska wód morskich, odnoszące się do wskaźników jakości w załączniku i do dyrektywy 2008/56/WE oraz do przykładowych wykazów określonych w załączniku III do tej dyrektywy, a także specyfikacje i ujednolicone metody monitorowania i oceny. Część I: Kryteria, standardy metodologiczne, specyfikacje i ujednolicone metody monitorowania i oceny dominujących presji i oddziaływań na podstawie art. 8 ust. 1 lit. B) dyrektywy 2008/56/WE; Wskaźnik 5;

⁵⁸² Art. 144 ust 1 ustawy Prawo wodne 2017, program stanowi zakończenie pełnego cyklu planistycznego w ramach strategii morskiej;

⁵⁸³ Badania proporcji stabilnych izotopów azotu i węgla oraz zawartości węgla organicznego w osadach dennych wykazały, że wzrost poziomu substancji biogennych w Morzu Bałtyckim i związany z tym wzrost produktywności zostały zapoczątkowane już w latach 1950. i 1960. Zakwity sinic stały się zjawiskiem powszechnym w wodach Bałtyku Właściwego i w Zatoce Fińskiej już w latach sześćdziesiątych. Przyjmuje się, że intensywne zakwity sinic są jednym z symptomów eutrofizacji, napędzanej wzrostem dopływu substancji odżywczych do środowiska morskiego. Źródło: Aktualizacja Wstępnej Oceny Stanu Środowiska Wód Morskich, Warszawa, marzec 2018 r., s.276. Uchwała Nr 170 Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłożenie Komisji Europejskiej projektu aktualizacji zestawu celów środowiskowych dla wód morskich. (M.P 2019, poz.173);

⁵⁸⁴ (zgodnie z art. 161, ustawy Prawo wodne 2017, Projekt rozporządzenia Rady Ministrów) w sprawie Aktualizacji Programu Ochrony Wód Morskich, wersja specjalistyczna, materiał do konsultacji społecznych od 5 lipca 2021 roku do 5 października 2021 r. www.chronmorze.eu, wejście z 18 września 2021 r. s.62;

trendu zmian rocznych ładunków azotu i fosforu wprowadzanych do Morza Bałtyckiego wodami rzeki Wisły. Zgodnie z projektem dokumentu (2021 r.) rolnictwo stanowi największe źródło uwalniania się biogenów do Bałtyku, kolejnym są oczyszczalnie komunalne. Wskazano także na konieczność wprowadzenia na szerszą skalę usuwania fosforu w ramach prowadzonej przez gminy, komunalnej gospodarki ściekowej. Działanie to jest związane z przeciwdziałaniem niekontrolowanego uwalniania się fosforu do wód z osadów ściekowych (pozostałych po procesie oczyszczania ścieków komunalnych) jeśli są one niewłaściwie składowane bądź wykorzystywane, w sposób niekontrolowany, jako nawóz w rolnictwie. Jako działania zaradcze w odniesieniu do rolnictwa zaproponowano m.in. zwiększenie powierzchni gruntów rolnych objętych planami nawożenia, optymalizację procesów technologicznych w istniejących oczyszczalniach komunalnych, wykorzystanie wybranych urządzeń melioracji wodnych do redukcji ładunku biogenów z terenów rolniczych.⁵⁸⁵

Celem legislacyjnym dyrektywy 91/271/EWG jest ochrona środowiska przed niekorzystnymi skutkami odprowadzania ścieków komunalnych oraz niektórych ścieków z przemysłu (głównie przemysłu przetwórstwa spożywczego). Jako cele operacyjne dyrektywa 91/271/EWG wskazuje na konieczność podjęcia takich działań przez państwa członkowskie, które zapewnią, że w terminie (wyznaczonym w dyrektywie bądź zgodnie z ustanowionym w treści Traktatu Akcesyjnego), wszystkie aglomeracje wodno-ściekowe będą: wyposażone w system zbierania ścieków komunalnych; ścieki komunalne przed odprowadzeniem będą poddane wtórnemu oczyszczaniu lub innemu równie skutecznemu oczyszczaniu; ścieki komunalne odprowadzane do systemów zbierania; przed odprowadzeniem do obszarów wrażliwych⁵⁸⁶, poddawane będą bardziej rygorystycznemu oczyszczaniu niż określone oczyszczanie wtórne lub, alternatywnie, wymogi te mogą nie mieć zastosowania do obszarów wrażliwych w przypadkach gdy można wykazać, że minimalne zmniejszenie całkowitego ładunku ścieków doprowadzanych do wszystkich

⁵⁸⁵ (zgodnie z art. 161, ustawy Prawo wodne 2017, Projekt rozporządzenia Rady Ministrów) w sprawie Aktualizacji Programu Ochrony Wód Morskich, wersja niespecjalistyczna, materiał do konsultacji społecznych od 5 lipca 2021 roku do 5 października 2021 r. www.chronmorze.eu, wejście z 18 września 2021 r.s.12;

⁵⁸⁶ Obszary wrażliwe Zał. II dyrektywy 91/271/EWG: Zbiornik wodny musi zostać określony jako obszar wrażliwy, jeśli należy do jednej z poniższych grup: a) naturalne jeziora słodkowodne i inne zbiorniki wód słodkich, estuaria i wody przybrzeżne, co do których stwierdzono, że są eutroficzne, lub które mogą stać się eutroficzne w bliskiej przyszłości, jeśli nie zostaną podjęte działania ochronne;

oczyszczalni ścieków komunalnych na tym obszarze wynosi co najmniej 75 % w odniesieniu do fosforu ogólnego i co najmniej 75 % w odniesieniu do azotu ogólnego. Państwa członkowskie muszą także zapewnić, aby oczyszczalnie ścieków komunalnych były projektowane, budowane, eksploatowane i utrzymywane w sposób zapewniający wystarczającą wydajność w każdych normalnych warunkach klimatycznych, przy projektowaniu oczyszczalni należy wziąć pod uwagę sezonowe zmiany ładunku⁵⁸⁷, oraz są zobowiązane do monitorowania zrzutów z oczyszczalni ścieków komunalnych w celu zweryfikowania zgodności z wymaganiami wskaźników zawartych w załączniku I. B, zgodnie z odpowiednimi procedurami kontrolnymi (ustanowionymi w załączniku i D), ulegające biodegradacji ścieki przemysłowe z zakładów/ sektorów przemysłu wymienionych w załączniku III, które nie dochodzą do oczyszczalni ścieków komunalnych przed odprowadzeniem do odpowiednich wód, spełniają warunki określone we wcześniejszych regulacjach i/lub szczególnych zezwoleniach udzielonych wcześniej przez właściwe władze lub właściwe organy, w odniesieniu do wszystkich zrzutów z zakładów przewidzianych dla równoważnej liczby mieszkańców wynoszącej 4000 lub więcej. Obowiązkiem państwa członkowskiego jest także ustanowienie programu wykonania dyrektywy⁵⁸⁸ oraz przekazywanie danych sprawozdawczych.

Większość zagadnień planistyczno-programowych, związanych z gospodarką wodno-ściekową, została uregulowana w ustawie Prawo wodne⁵⁸⁹. Warto jednak odnotować, że nie jest to jednak całość uregulowań odnoszących się do tej kwestii ze względu na fakt, że zagadnienia planistyczne zostały także ujęte w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (w zakresie planowania przez gminę rozwoju sieci zbiorczej), a także w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wymagania dotyczące sytuowania nowej zabudowy).⁵⁹⁰ Ustanowiona, przez prawodawcę,

⁵⁸⁷ np. miejscowości z okresowym ruchem turystycznym;

⁵⁸⁸ Ang. a programme for implementation.

⁵⁸⁹ Inne akty prawne, mające znaczenie dla gospodarki wodno-ściekowej to m.in.:

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2021, poz.888), ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. jak Dz.U. z 2020, poz.2028); Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2021, poz.779) w zakresie przepisów regulujących kwestie związane z odzyskiem i zastosowaniem komunalnych osadów ściekowych (art.96-98), Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U. 2022.poz.559 t. j.) w szczególności art.7 ust.1, pkt.3 Zadania własne gminy;

⁵⁹⁰ art. 21 (Plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych) ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. 2020

hierarchia czynności, w zakresie wyznaczenia aglomeracji ściekowej, jest ściśle związana z działaniami podejmowanymi na podstawie⁵⁹¹ tych ustaw. Podstawę do oszacowania, wysokości niezbędnych do poniesienia kosztów na budowę infrastruktury, stanowi opracowany przez gminę program funkcjonalno-użytkowy.⁵⁹²

Zgodnie z przepisami ustawy Prawo wodne⁵⁹³ aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM⁵⁹⁴) powyżej 2 000, powinny być wyposażone w systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych, zakończone oczyszczalniami ścieków lub końcowym punktem zrzutu⁵⁹⁵. Polskim dokumentem, odnoszącym się do realizacji dyrektywy w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych⁵⁹⁶, jest Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK), opracowany a następnie zatwierdzany przez Radę Ministrów, po raz pierwszy⁵⁹⁷, w grudniu 2003 r. (KPOŚK 2003)⁵⁹⁸. Integralną część programu stanowi wykaz aglomeracji oraz wykaz niezbędnych przedsięwzięć w zakresie budowy i modernizacji urządzeń kanalizacyjnych, za jego sporządzenie oraz aktualizację odpowiada minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, a ostateczna wersja programu

poz. 2028 t. j.), Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2021.poz.741 t. j.), art. 1 ust. 4 pkt. 4 w zakresie w jakim dotyczy on zasad związanych z planowaniem i lokalizowaniem nowej zabudowy;

⁵⁹¹ Zob. § 3 ust.1, pkt.1-6 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszarów i granic aglomeracji, (Dz. U. 2018 poz. 1586);

⁵⁹²Na podstawie art. 34 oraz art.103 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U.2021.0.1129 t. j.) oraz Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz.U. 2021 poz. 2454);

⁵⁹³ Art. 86. 1. Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310) zwanej dalej: Prawo wodne 2017: Aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM) powyżej 2000 powinny być wyposażone w systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych;

⁵⁹⁴Definicja za ustawą Prawo wodne 2017, art. 86, ust. 2 Równoważna liczba mieszkańców – należy przez to rozumieć ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych wyrażonych jako wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania tlenu (BZT₅) w ilości 60 g tlenu na dobę;

⁵⁹⁵ Definicja za ustawą Prawo wodne 2017, art. 86, ust.3 końcowym punkcie zrzutu ścieków komunalnych – należy przez to rozumieć miejsce przyłączenia systemu kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych w aglomeracji nieposiadającej oczyszczalni ścieków do systemu kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych w aglomeracji posiadającej oczyszczalnię ścieków.

⁵⁹⁶ Dyrektywa 91/271/EWG;

⁵⁹⁷ na podstawie danych z 2002 r.;

⁵⁹⁸ Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie ogłoszenia krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych oraz jego dwóch aktualizacji) krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 16 grudnia 2003 r. — stanowiący załącznik nr 1 do obwieszczenia, (M. P. nr 58, poz. 775);

jest zatwierdzana przez Radę Ministrów⁵⁹⁹. W ramach programu określa się także zakres rzeczowo-finansowy oraz termin zakończenia przedsięwzięć, mających na celu faktyczną realizację przepisów prawa krajowego oraz Unii Europejskiej.

Oprócz działań związanych z oczyszczaniem ścieków komunalnych dyrektywa⁶⁰⁰ odnosi się także do konieczności oczyszczania ścieków ulegających biodegradacji, pochodzących z przemysłu spożywczego. (m.in. browarnictwo, zakłady mięsne). Działania te były ujęte w programie wyposażenia zakładów przemysłu rolno-spożywczego o wielkości RLM nie mniejszej niż 4000, odprowadzających ścieki bezpośrednio do wód, w urzędzenia zapewniające, wymagane przez polskie prawo, standardy ochrony wód. Według stanu na koniec 2009 r. w Polsce istniały 113 zakłady, głównie reprezentujące przemysł mleczarski, mięsny oraz przetwórstwo owoców i warzyw. Cały ładunek zanieczyszczeń powstający w tych zakładach był już wtedy kierowany do oczyszczalni ścieków⁶⁰¹. Terminem na spełnienie warunków, wynikającym z Traktatu Akcesyjnego, był 31 grudnia 2010 roku, przy czym już w 2009, jak wynikało z kontroli przeprowadzonych przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, wszystkie zakłady spełniały wymogi prawa w zakresie oczyszczania ścieków, natomiast nie wszystkie spełniały warunki nałożone indywidualnie decyzją administracyjną wydaną dla konkretnego podmiotu (pozwolenie wodnoprawne)⁶⁰².

Przyjęte, w procesie przygotowania projektu ustawy Prawo wodne 2001, podejście do wdrażania, zakładało uznanie całego obszaru Polski, ze względu na położenie kraju w 99,7 % w zlewni Morza Bałtyckiego, za obszar wrażliwy⁶⁰³, tj. wymagający znaczącego ograniczenia zrzutów związków azotu i fosforu oraz zanieczyszczeń biodegradowalnych do wód⁶⁰⁴. Przepisy regulujące treść Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków

⁵⁹⁹ Art.88 ust. 1 ustawy Prawo wodne 2017; ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. 2017, poz. 1121 -akt uchylony), zwana dalej Prawo wodne 2001, wskazywała ministra właściwego do spraw środowiska;

⁶⁰⁰ Art. 13 dyrektywy 91/271/EWG;

⁶⁰¹ Gospodarka wodno-ściekowa w latach 2012-2014, Broszura Informacyjna. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa 2016;

⁶⁰² Ocena spełnienia przez zakłady przemysłu rolno-spożywczego wymogów art. 13 Dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 roku na dzień 31 grudnia 2009 roku. Główny Inspektorat Środowiska, październik 2010, Warszawa;

⁶⁰³ Art. 5.1 oraz kryteria z załącznika II dyrektywy Rady 91/271/EWG;

⁶⁰⁴ Zgodnie z treścią Obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie ogłoszenia aktualizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych (M.P z dnia 14 lipca 2016 r., poz.652);

Komunalnych, zostały określone w art. 43 ustawy Prawo wodne z 2001 roku⁶⁰⁵, integralną część programu miał stanowić wykaz aglomeracji oraz wykaz niezbędnych przedsięwzięć w zakresie budowy i modernizacji zbiorczych sieci kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków komunalnych. co warto podkreślić, ustawa w swoim ówczesnym brzmieniu, jednoznacznie, (w ślad za definicją aglomeracji wymienioną w dyrektywie), wskazywała na aspekty ekonomiczne realizacji działań, określając w przepisach⁶⁰⁶, że w miejscach, gdzie budowa systemów kanalizacyjnych nie przyniosłaby korzyści dla środowiska lub powodowałyby nadmierne koszty, należy stosować systemy indywidualne lub inne rozwiązania zapewniające ochronę środowiska⁶⁰⁷.

Po wykonaniu analiz wariantowych, (co do sposobu realizacji celu dyrektywy), zarówno pod względem metod jak i kosztów, ostatecznie ustalono, że wdrażanie będzie się opierać na art.5 ust. 4 dyrektywy⁶⁰⁸. Podejście to zakładało, że zgodność z dyrektywą zostanie zapewniona, gdy zostanie osiągnięte 75% redukcji azotu i fosforu w stosunku do ładunku dopływającego do wszystkich oczyszczalni, zlokalizowanych w aglomeracjach o RLM większym niż 2000. Uzyskanie tego rezultatu zakładało również realizację celów pośrednich: w oczyszczalniach ścieków o wielkości 2 000 – 15 000 RLM, w których, co do zasady, miało być stosowane konwencjonalne biologiczne oczyszczanie ścieków, natomiast bardziej restrykcyjną metodą oczyszczania⁶⁰⁹ zostały objęte oczyszczalnie o wielkości powyżej 15 000 RLM, gdzie niezbędne było stosowanie pogłębionego usuwania azotu i fosforu ogólnego. Analizy, przeprowadzone przed przyjęciem wariantu wdrożenia, wykazały, że efektywniejsze (w tym także kosztowo) będzie zwiększenie wymogów nałożonych na duże oczyszczalnie ścieków i uzyskanie efektu ekologicznego w oparciu o te

⁶⁰⁵ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne. (Dz.U. 2001 nr 115 poz. 1229 – akt uchylony) zwana dalej ustawą Prawo wodne 2001;

⁶⁰⁶ Art. 42 ust. 4 ustawy Prawo wodne 2001: w miejscach, gdzie budowa systemów kanalizacji zbiorczej nie przyniosłaby korzyści dla środowiska lub powodowałyby nadmierne koszty, należy stosować systemy indywidualne lub inne rozwiązania zapewniające ten sam co systemy kanalizacji zbiorczej poziom ochrony środowiska;

⁶⁰⁷ Art. 42 ustawy Prawo wodne 2001;

⁶⁰⁸ Dyrektywa 91/271/EWG;

⁶⁰⁹ Podział ze względu na metodę oczyszczania ścieków: I stopień: Oczyszczanie mechaniczne i chemiczne (kraty, piaskowniki, osadniki wstępne, odolejanie, koagulacja, zubożnianie) – <30% ubytku BZT₅; II stopień oczyszczanie biologiczne (złoża biologiczne, komory osadu czynnego oraz komory fermentacyjne) – 85-93% ubytku BZT₅; III stopień usuwanie związków biogenych (azotu i fosforu) – 92-95% ubytku BZT₅. (Na podstawie prezentacji A. Myśliński, dostępnej na stronie www.beta.chem.edu.pl);

obiekty⁶¹⁰. w celu umożliwienia realizacji tego założenia, standardy emisji w oczyszczalniach o wielkości z przedziału 15 000 – 100 000 RLM ustalono na poziomie bardziej restrykcyjnym niż wymogi zawarte w dyrektywie. Przyjęte podejście oznaczało, że ciężar uzyskania zgodności z dyrektywą spoczywał na dużych instalacjach, o wydajności powyżej 15 000 RLM, w których sumaryczny minimalny wynik redukcji miał skutkować ogólnym zmniejszeniem ładunku zarówno azotu ogólnego, jak i fosforu ogólnego zawartego w ściekach komunalnych (o 75% we wszystkich oczyszczalniach ścieków komunalnych, zlokalizowanych na terytorium kraju).⁶¹¹

Pierwszy Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych, został przyjęty przez Radę Ministrów w 2003 roku⁶¹². Dokument zawierał wykaz 1378 aglomeracji wraz z określeniem, niezbędnych, zadań inwestycyjnych w zakresie budowy, rozbudowy lub modernizacji oczyszczalni ścieków komunalnych oraz budowy i modernizacji zbiorczych systemów kanalizacyjnych, jakie należy zrealizować do 2015 roku. Podstawę do jego sporządzenia stanowiły informacje przekazane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z tym, jak interpretowano ówczesne zobowiązania wynikające z zapisów Traktatu Akcesyjnego, zgodność z dyrektywą, w zakresie redukcji zanieczyszczeń biodegradowalnych, miała być osiągnięta etapowo, w ściśle określonych terminach: do 31 grudnia 2005 r. w aglomeracjach, z których ładunek zanieczyszczeń⁶¹³ stanowił 69% całkowitego ładunku tego typu zanieczyszczeń; do 31 grudnia 2010 r. w aglomeracjach, w których ładunek zanieczyszczeń stanowi 86% całkowitego ładunku tego typu zanieczyszczeń, do 31 grudnia 2013 r. w aglomeracjach, z których ładunek zanieczyszczeń stanowi 91% całkowitego ładunku tego typu zanieczyszczeń, do 31 grudnia 2015 r.

⁶¹⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz. U z 2004, nr 168 poz.1763 – akt uchylony);

⁶¹¹ na podstawie informacji przedstawionych w Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie ogłoszenia aktualizacji Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych (M.P 2016 r., poz.652) s.7-8;

⁶¹² Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie ogłoszenia Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych oraz jego dwóch aktualizacji) krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 16 grudnia 2003 r. — stanowiący załącznik nr 1 do obwieszczenia, (M. P. nr 58, poz. 775);

⁶¹³ Tj. całości ścieków powstających w danej aglomeracji;

we wszystkich aglomeracjach, z których ładunek zanieczyszczeń stanowi 100% całkowitego ładunku tego typu zanieczyszczeń⁶¹⁴.

Kolejnymi warunkami, ustalonymi w programie⁶¹⁵, były warunki odnoszące się do wydajności oczyszczalni, które to instalacje miały osiągnąć przepustowość pozwalającą na oczyszczanie co najmniej całości ścieków zbieranych w danej aglomeracji. Następnie określono także standardy oczyszczania w odniesieniu do przepustowości instalacji⁶¹⁶, zgodnie z którymi oczyszczalnie zlokalizowane na terenie aglomeracji powyżej 15 000 RLM były zobowiązane do podwyższonego usuwania biogenów. Ostatni warunek stanowiło wyposażenie aglomeracji w systemy zbierania ścieków komunalnych gwarantujące blisko 100% poziom obsługi. Wykazanie prawie 100 % obsługi było rozumiane jako wyposażenie w sieć kanalizacyjną co najmniej na poziomie: 95%⁶¹⁷ dla aglomeracji o RLM większym niż 100 000, 90% dla aglomeracji o RLM pomiędzy 15 000 a 100 000, dla pozostałej części ładunku (RLM) wskazano obowiązek oczyszczania w innych systemach oczyszczania ścieków (systemy indywidualne lub inne właściwe systemy), zapewniających ten sam poziom ochrony środowiska jak dla całej aglomeracji⁶¹⁸.

Zobowiązanie do realizacji postanowień dyrektywy w zakresie budowy, modernizacji oraz utrzymania zarówno oczyszczalni ścieków zostały przypisane jednostkom samorządu terytorialnego, na mocy ustawy o samorządzie gminnym⁶¹⁹ oraz ustawy

⁶¹⁴ Zgodnie z treścią zał. XII Traktatu Akcesyjnego (Dz. Urz. UE L 236 z 23.09.2003), s. 893, C. Jakość wody. „(a) w drodze odstępstwa od artykułów 3 i 4, artykułu 5 ustęp 2 i artykułu 7 dyrektywy 91/271/EWG, wymogów dotyczących systemów zbierania oraz oczyszczania ścieków komunalnych nie stosuje się w jak pełni w Polsce do 31 grudnia 2015 roku zgodnie z następującymi celami pośrednimi: — do 31 grudnia 2005 r. zgodność z dyrektywą zostanie osiągnięta dla 674 aglomeracji, co stanowi 69 % całkowitego ładunku ścieków ulegających biodegradacji; — do 31 grudnia 2010 r. zgodność z dyrektywą zostanie osiągnięta dla 1069 aglomeracji, co stanowi 86 % całkowitego ładunku ścieków ulegających biodegradacji; — do 31 grudnia 2013 r. zgodność z dyrektywą zostanie osiągnięta dla 1165 aglomeracji, co stanowi 91 % całkowitego ładunku ścieków ulegających biodegradacji”;

⁶¹⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz. U nr 168 poz.1763 – akt uchylony);

⁶¹⁶ tj. wielkości obsługiwanej liczby RLM;

⁶¹⁷ Należy pamiętać, że było to przed wyrokiem z roku 2007, w sprawie C-440/06, (EU:C:2007:642) Komisja Europejska przeciwko Grecji, który to wyrok ustanowił, że aby spełnić wymagania dyrektywy należy wykazać 98% mieszkańców podłączonych do sieci zbiorczej w obrębie wyznaczonej aglomeracji;

⁶¹⁸ Sprawozdanie z wykonania Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w latach 2003-2005, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, 2006 r. wersja dokumentu udostępniona na <https://www.wody.gov.pl/nasze-dzialania/krajowy-program-oczyszczania-sciekow-komunalnych>.

⁶¹⁹ Art.7 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372);

o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków⁶²⁰, jak również na podstawie obowiązującej ówczesnie ustawy Prawo wodne 2001⁶²¹. Obowiązki związane z wyznaczeniem aglomeracji wodno-ściekowej zostały przypisane sejmikowi województwa⁶²², który wyznaczał granice oraz obszar aglomeracji w drodze uchwały⁶²³.

Od roku 2001 Rzeczpospolita Polska mogła korzystać ze środków funduszu ISPA⁶²⁴ na inwestycje w sektorze wodno-ściekowym. Warunkiem było przygotowanie wniosków o przyznanie dofinansowania, które miały za zadanie określić zakres i długość nowej sieci zbiorczej, liczbę podłączeń, modernizację lub budowę oczyszczalni ścieków. Analiza kosztów i korzyści dla projektów w obszarze gospodarki wodno-ściekowej zakładała, że koszty eksploatacyjne, ponoszone przez operatora instalacji po zakończeniu projektu, będą całkowicie pokrywane przez użytkowników końcowych⁶²⁵. w ramach przygotowywanej analizy niezbędne było, wobec tego zapewnienie, (po zakończeniu projektu i wybudowaniu infrastruktury), że taryfy, wprowadzane w przyszłości za te usługi nie będą obciążały nadmiernie budżetów domowych⁶²⁶. Warto odnotować, że w raporcie

⁶²⁰ Art. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2028);

⁶²¹ Por. Zgodnie z art. 208 ust.1 ustawy Prawo wodne 2001: gminy tworzące aglomeracje mają obowiązek zrealizować system kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych zakończony oczyszczalnią ścieków w terminie określonym w Krajowym programie oczyszczania ścieków komunalnych;

⁶²² Ustawa Prawo wodne 2001w art. 43 ust. 2a nałożyła na sejmik województwa obowiązek wyznaczenia aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2000, które winny być wyposażone w systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych. Sejmik województwa wyznacza granice i obszar aglomeracji w drodze uchwały, po uzgodnieniu przez marszałka województwa z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej, a w zakresie obszarów objętych przynajmniej jedną formą ochrony przyrody w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody lub obszarów mających znaczenie dla UE znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 1 tej ustawy – z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz po zasięgnięciu przez marszałka województwa opinii zainteresowanych gmin.

⁶²³ art. 18 pkt 20 oraz art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.), art. 43 ust. 2a i 2b ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jednolity Dz. U. z 2012 roku, poz. 145 z późn. zm.);

⁶²⁴ Rozporządzenie Rady (WE) NR 1267/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (Council Regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession (Dz. U UE L 161, 26.06.1999, s. 73);

⁶²⁵ Jest to m.in. związane z zasadą zwrotu kosztów usług wodnych, zgodnie z art. 9 Ramowej Dyrektywy Wodnej

⁶²⁶ Por. Wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, Metodologiczne dokumenty robocze, Dokument Roboczy Nr 4, Nowy okres programowania 2007-2013, Komisja Europejska Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej Rozwój tematyczny, oddziaływanie, ocena i działania innowacyjne. Ocena i dodatkowość. Bruksela 2007 - Tzw. stopa przystępności cenowej usług użyteczności publicznej, gospodarstwa domowe o najniższych dochodach. Zał.: III Określenie Dotacji UE: Przykład Liczbowy: Od wysokości cen w przyszłej taryfie płaconej za usługę przez mieszkańców, była uzależniona wysokość dofinansowania ze środków budżetu unijnego t.j. poziom wysokości luki finansowej, natomiast wkład własny beneficjenta powinien być sfinansowany ze środków własnych bądź kredytów komercyjnych,

OECD dotyczącym taryf za wodę z 2009⁶²⁷ roku wskazywano na wysoki udział kosztów związanych z opłatami i dostarczanie ścieków w relacji do dochodu rozporządalnego, przypadającego na najbiedniejsze gospodarstwa domowe w Rzeczpospolitej Polskiej.

Wnioskodawcom projektów (jednostkom samorządu terytorialnego/przedsiębiorstwom komunalnym) wiele trudności sprawiało określenie granic aglomeracji (zakresu sieci) oraz docelowej liczby mieszkańców podłączonych do nowo wybudowanej sieci, a co za tym idzie uzasadnienia ekonomicznego dla budowy sieci zbiorczej (kanalizacji), zwłaszcza na terenach o silnie rozproszonej zabudowie. Ostatecznie, kwestie związane z prawidłowym ustaleniem zakresu/obszaru stanowiącego aglomerację wodno-ściekową, zostały uregulowane szczegółowo w rozporządzeniu⁶²⁸, w którym określono m.in. współczynnik dotyczący liczby mieszkańców podłączonych do sieci kanalizacyjnej, tj. przy wyznaczaniu obszaru aglomeracji należy brać pod uwagę, że realizacja sieci kanalizacyjnej na obszarze aglomeracji z doprowadzeniem do oczyszczalni ścieków powinna być uzasadniona finansowo i technicznie, przy czym wskaźnik długości sieci obliczany jako stosunek przewidywanej do obsługi przez system kanalizacji zbiorczej liczby mieszkańców aglomeracji i niezbędnej do realizacji długości sieci kanalizacyjnej (łącznie z kolektorami i przewodami tłocznymi doprowadzającymi ścieki do oczyszczalni) nie może być mniejszy od 120 mieszkańców na 1 km sieci⁶²⁹. Wskaźnik ten stanowił podstawę do ustalenia granic aglomeracji oraz granic zasięgu zbiorczej sieci kanalizacyjnej. w praktyce jednak, przy kwalifikowaniu projektów do uzyskania wsparcia ze środków unijnych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej stosuje do dziś własną metodykę obliczania

które miały być spłacone w przyszłości z przychodów z taryfy, przy zachowaniu dostępności cenowej/ bez nadmiernego obciążania opłatami gospodarstw domowych;

⁶²⁷ Managing Water for All: An OECD Perspective on Pricing and Financing – Key Messages for Policy Makers, OECD 2009; “The affordability of water charges can be measured by macro- and micro-affordability. Macro-affordability” indicators relate national average household water and wastewater bills to average net disposable household income. In OECD countries it varies from 0.2% (Italy and Mexico) to 1.4% (Slovak Republic, Poland, and Hungary). In the largest OECD countries, the share is 0.3% in the United States and Japan, 0.7% in France and 0.9% in Germany. However, micro-affordability is quite different. It measures the share of bills in the income of the poor, defined in an OECD affordability study as the lowest decile of the population. This share varies between 1.1% (Sweden, Netherlands, Italy) and 5.3% in the Slovak Republic, 9.0% in Poland and 10.3% in Turkey.”

⁶²⁸ por. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji, (Dz. U. nr 283, poz. 2841);

⁶²⁹ Od tej zasady istnieją wyłączenia ustanowione w obowiązującym także obecnie (2021 r.) §5 Rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszarów i granic aglomeracji (Dz.U. z 2018, poz.1586);

wskaźnika koncentracji aglomeracji, nie korzystając w tym zakresie z treści przyjętych uchwał⁶³⁰.

Dodatkowym dokumentem, nie stanowiącym źródła prawa, była także stosowana od roku 2002 przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, dla projektów korzystających ze wsparcia środków Unii Europejskiej (Fundusz Spójności), metodyka analizy efektywności kosztowej w oparciu o wskaźnik dynamicznego kosztu jednostkowego⁶³¹, pozwalająca na ocenę efektywności ekonomicznej projektu⁶³². Prowadzenie tego typu analiz dla projektu miało uchronić mieszkańców (użytkowników końcowych sieci) przed zbyt wysokimi taryfami w przyszłości. w praktyce jednak nie zawsze okazało się to wystarczającym zabezpieczeniem, czego dowodem są stawki obowiązujące w niektórych gminach, po zakończeniu projektów⁶³³.

Ponadto, przepisy dotyczące planowania rozwoju sieci kanalizacyjnej są uregulowane w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu

⁶³⁰ Źródło: <https://poiis.nfosigw.gov.pl/> ;

⁶³¹ Por. Rączka J., Analiza efektywności kosztowej w oparciu o wskaźnik dynamicznego kosztu jednostkowego, Transform Advice Programme, Investment in Environmental Infrastructure in Poland, Warszawa 2002. (ang. Dynamic Generation Cost);

⁶³² Metodyka analizy efektywności kosztowej w oparciu o wskaźnik dynamicznego kosztu jednostkowego (Dynamic Generation Cost): DGC jest dynamicznym miernikiem efektywności kosztowej. To znaczy ujmuje koszty inwestycji nie tylko w momencie jej realizacji, ale również eksploatacji. Pozwala on uchwycić różnice w kosztach eksploatacyjnych, w długości czasu życia obiektu, w strukturze czasowej uzyskiwania efektu ekologicznego. Wskaźnik DGC uwzględnia zmianę wartości pieniądza w czasie, koszty i przychody uzyskiwane w różnych latach sprowadza się „do wspólnego mianownika” przy użyciu metod dyskontowych. Źródło: archiwum NFOŚiGW, obecnie dokument nie jest dostępny publicznie;

⁶³³ w przeszłości zarówno miasto Kołobrzeg (Miejskie Wodociągi i Kanalizacja sp. z o.o.) jak i gmina Sławoborze, Siemysł wspólnie wybudowały sieć kanalizacyjną w ramach projektu współfinansowanego ze środków UE, pn. „Zintegrowana gospodarka wodno-ściekowa w Dorzeczu Parsęty - Fundusz Spójności”. Ścieki z obu gmin są oczyszczane w oczyszczalni należącej do kołobrzesckiej spółki miejskiej. w 2020 roku, zgodnie z ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, spółka miasta Kołobrzeg zmieniła kalkulację stawek taryf dla Sławoborza i Siemysła, planując znaczne podniesienie cen, wyliczając realne koszty świadczenia usług. Taryfa zatwierdzona w 2018 roku, skalkulowała cenę m³ wody i ścieków jest dla tych gmin prawie trzykrotnie wyższa od ceny dla mieszkańców miasta i gminy Kołobrzeg. Sprawa jest przedmiotem sporu pomiędzy regulatorem a spółką miejską https://mwik.kolobrzeg.pl/wp-content/uploads/2020/09/Taryfy_dla_zbiorowego_zaopatrzenia_w_wode_i_zbiorowego_odprowadzania_sciekow_obowiazujace_w_okresie_od_01.01.2020_r.pdf. Innym przykładem są taryfy w gminach, które wzięły udział w projekcie „Oczyszczanie ścieków na Żywiecczyźnie”. Cena taryfowa za 1 m³, m.in. dla gminy Koszarawa wynosi ponad 20 zł i wymagała uchwalenia przez gminę dopłat dla wszystkich mieszkańców, w wysokości ok. 75% ceny. <https://mpwik-zywiec.pl/taryfy-2020>;

ścieków⁶³⁴. Ustawa przewiduje konieczność sporządzenia wieloletniego planu⁶³⁵ rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Zapisy ustawowe odnoszące się do zakresu treściowego dokumentu zostały określony w sposób ogólny⁶³⁶ i nie odnoszą się do np. realizacji zobowiązań wynikających z Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, prognozy co do wysokości taryf dla odbiorców w kolejnych latach (np. w ramach analizy dla inwestycji). Dodatkowo, przepisem objęte są jedynie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, a ustawodawca pominął sytuację, w których gmina samodzielnie prowadzi takie działania. Plan ten, zgodnie z art. 21, ust.5 jest uchwalany przez radę gminy, a jeśli nie zostanie uchwalony w terminie (art. 21 ust.6) projekt planu może stanowić podstawę do określenia i jednorazowego zatwierdzenia taryf przez organ regulacyjny. Brak powiązania tego dokumentu z art. 88 ust. 2 ustawy Prawo wodne 2017 (w zakresie w jakim odnosi się do realizacji zobowiązań wynikających z obecności w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków) powoduje brak koordynacji działania i nie gwarantuje przygotowania planu inwestycyjnego, realizującego postanowienia programu.

Zgodnie z ustawą Prawo wodne, zarówno w jej brzmieniu z roku 2001 jak i 2017, istnieje obowiązek aktualizacji, co najmniej raz na 4 lata, Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych⁶³⁷ (KPOSK). za aktualizację i opracowanie programu odpowiada minister właściwy do spraw gospodarki wodnej (przed 2017 minister właściwy do spraw środowiska), a przygotowany projekt dokumentu do 2018 roku był zatwierdzany przez Radę Ministrów, natomiast minister właściwy do spraw gospodarki wodnej⁶³⁸ ogłasza jego tekst w Monitorze Polskim. do roku 2020 zostało opracowanych kolejnych

⁶³⁴ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2028);

⁶³⁵ Ibidem, art. 21. - Wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych;

⁶³⁶ Plan określa w szczególności: planowany zakres usług wodociągowo-kanalizacyjnych; przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne w poszczególnych latach; przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody oraz wprowadzanie ścieków; nakłady inwestycyjne w poszczególnych latach; sposoby finansowania planowanych inwestycji;

⁶³⁷ art. 96 ustawy Prawo wodne 2017;

⁶³⁸ Art.97 ustawy Prawo wodne 2017;

5 aktualizacji programu (2005, 2010⁶³⁹, 2011⁶⁴⁰, 2016⁶⁴¹ i 2017⁶⁴²), w latach 2021(wrzesień) – 2022 (styczeń) trwały konsultacje VI aktualizacji.

Umieszczenie inwestycji w programie nie gwarantuje otrzymania środków na jej realizację, tym samym program nie stanowi źródła finansowania per se, funkcjonuje raczej jako bilans stanu i informacja o planach inwestycyjnych (opracowanych w gminach) dla gospodarki wodno-ściekowej w kraju, na dzień jego sporządzenia. Obecność, danej aglomeracji, w KPOŚK jest warunkiem sine qua non ubiegania się o dofinansowanie ze środków budżetu krajowego (system funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej) oraz środków budżetu unijnego⁶⁴³. Stworzony mechanizm finansowania zakłada, że po stronie gminy będzie istniała silna motywacja do wystąpienia o środki na realizację inwestycji, a sama gmina będzie w stanie zapewnić wymagany (finansowy) wkład własny ze swoich środków budżetowych, ew. ma zdolność zaciągania zobowiązań finansowych na rzecz jego realizacji. Wadą programu jest brak jakiegokolwiek modelu wdrażania w przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego nie dysponuje środkami własnymi na ten cel (obowiązkowy wkład własny) i nie może się ubiegać o środki z funduszy zewnętrznych bądź kredyty z instytucji komercyjnych.

Wersja programu, opracowana w 2003 r., przewidywała: budowę, rozbudowę, modernizację 1163 oczyszczalni ścieków komunalnych w 1068 aglomeracjach (o szacunkowym koszcie realizacji 11 mld zł); budowę około 21 tys. km sieci kanalizacyjnej w aglomeracjach (koszt określano na 24 mld. zł), w tym: budowę systemów kanalizacji zbiorczej w 162 aglomeracjach w grupie wielkości od 2 000 do 15 000 RLM; rozbudowę

⁶³⁹ Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie ogłoszenia krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych oraz jego dwóch aktualizacji 1) krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 16 grudnia 2003 r. — stanowiący załącznik nr 1 do obwieszczenia; 2) aktualizację krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych zatwierdzoną przez Radę Ministrów w dniu 7 czerwca 2005 r. — stanowiącą załącznik nr 2 do obwieszczenia; 3) aktualizację krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych zatwierdzoną przez Radę Ministrów w dniu 2 marca 2010 r. — stanowiącą załącznik nr 3 do obwieszczenia. (M. P. Nr 58, Poz. 775);

⁶⁴⁰ Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie ogłoszenia aktualizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych (M. P. 2011 Nr 62, Poz. 589);

⁶⁴¹ Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie ogłoszenia Aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (M.P z dnia 14 lipca 2016 r., poz. 652);

⁶⁴² Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie ogłoszenia aktualizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych (M. P. 2017 r. poz. 1183);

⁶⁴³ Np. Działanie 5.3 Ochrona zasobów wodnych. Formalne warunki dla projektów dot. gospodarki wodno-ściekowej. Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020, s.192;

i/lub modernizację systemów kanalizacji zbiorczej w 1216 aglomeracjach o wielkości powyżej 15 000 RLM. Całkowity koszt realizacji programu oszacowano na około 35 mld zł⁶⁴⁴.

W latach 2003 – 2018⁶⁴⁵ wybudowano 87,5 tys. km sieci kanalizacyjnej, 416 nowych oczyszczalni ścieków komunalnych, przeprowadzono 1732 inwestycji w zakresie modernizacji i/lub rozbudowy oczyszczalni ścieków komunalnych, poniesione nakłady inwestycyjne zostały oszacowane na 69,5 mld zł.

Ogółem, w wyniku realizacji KPOŚK, w latach 2003-2020 wybudowano 95 916 km sieci kanalizacyjnej, zakończono budowę 462 nowych oczyszczalni ścieków oraz przeprowadzono 1 869 inwestycji w zakresie modernizacji, rozbudowy oczyszczalni lub modernizacji wraz z rozbudową oczyszczalni. w tym okresie na realizację inwestycji wydano około 80,1 mld zł, z czego około 54,2 mld zł przeznaczono na zbiorcze systemy kanalizacyjne⁶⁴⁶.

Konsultowany we wrześniu 2021 roku projekt VI aktualizacji programu koszt inwestycji zaplanowanych przez aglomeracje i zgłoszonych do AKPOŚK⁶⁴⁷ 2021 wynosi 26,24 mld zł, w tym na: budowę i modernizację sieci kanalizacyjnej – 14,340 mld zł, inwestycje związane z oczyszczalniami ścieków – 11,740 mld zł, na indywidualne systemy oczyszczania – 27,221 mln zł (prydomowe oczyszczalnie ścieków jako uzupełnienie sieci kanalizacyjnej)⁶⁴⁸. w tej wersji programu, pomimo poniesienia znaczących nakładów inwestycyjnych, nadal nie została, na poziomie krajowym, osiągnięta pełna zgodność z wymogami prawa krajowego jak i dyrektywy 91/271/EWG, dotyczy to nie tylko jakości oczyszczania ścieków komunalnych, ale także długości sieci oraz liczby RLM obsługiwanych przez zbiorczą sieć kanalizacyjną, a pełna zgodność, deklarowana

⁶⁴⁴ na podstawie informacji zawartej w ulotce, dostępnej pod adresem archiwalnym <https://www.kzgw.gov.pl/files/do-pobrania/KPOSK.pdf>;

⁶⁴⁵ Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie: <https://www.wody.gov.pl/nasze-dzialania/krajowy-program-oczyszczania-sciekow-komunalnych>, wejście z dnia 6 września 2021 roku;

⁶⁴⁶ VI aktualizacja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, wersja przedstawiona do konsultacji od grudnia 2021 do stycznia 2022;

⁶⁴⁷ AKPOŚK- aktualizacja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych;

⁶⁴⁸ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/konsultacje-spoeczne-w-ramach-strategicznej-oceny-oddziaływania-na-srodowisko-vi-aktualizacji-krajowego-programu-oczyszczania-sciekow-komunalnych>, konsultacje trwające od 31 sierpnia do 20 września 2021 r., wejście z dnia 6 września 2021 r.;

przez wiele gmin, nie zostanie uzyskana do 2027 roku⁶⁴⁹. Zgodnie z inną wersją projektu VI aktualizacji, przedstawioną do konsultacji społecznych, na przełomie 2021/2022 roku ukończenie wszystkich zaplanowanych inwestycji w 2027 roku nie oznacza uzyskania pełnej zgodności⁶⁵⁰.

W roku 2011⁶⁵¹, Komisja Europejska, poinformowała o zidentyfikowaniu niewłaściwej transpozycji do prawa krajowego postanowień dyrektywy 91/271/EWG, związanych z brakiem stosowania art. 5.2 dyrektywy (czyli spełniania wymogów przez pojedyncze instalacje). Oznaczało to jednocześnie niewłaściwe wdrażanie dyrektywy, ze względu na fakt, że Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych został opracowany w oparciu o założenia art. 5.4 (t. j. oczyszczanie 75% całkowitego ładunku ścieków wpływających do wszystkich oczyszczalni w Polsce). Komisja Europejska poinformowała, że w przypadku wdrażania dyrektywy zgodnie z art. 5. 4 uzyskanie zgodności byłoby niezbędne już w dniu przystąpienia do Unii Europejskiej, natomiast Traktat Akcesyjny⁶⁵² jednoznacznie ustanowił terminy wdrożenia w oparciu o art. 5. 2⁶⁵³ dyrektywy. Komisja Europejska poinformowała także o konieczności wykazania zgodności każdego projektu współfinansowanego ze środków unijnych z art. 5 ust. 2 dyrektywy 91/271/EWG⁶⁵⁴.

⁶⁴⁹ Ibidem;

⁶⁵⁰ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/konsultacje-publiczne-vi-aktualizacji-krajowego-programu-oczyszczania-sciekow-komunalnych>, Projekt VI aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Warszawa grudzień 2021 r., s. 46: (...) w 2020 r. wszystkie warunki dyrektywy 91/271/EWG spełniło 795 aglomeracji (52,4% aglomeracji) o łącznej RLM aglomeracji wynoszącej 17 564 851, co stanowi 47,4% całego generowanego przez aglomeracje ładunku, w 2027 r. wszystkie warunki dyrektywy 91/271/EWG powinno spełnić 1 239 aglomeracji (81,7% aglomeracji), o łącznej RLM wynoszącej 33 105 030, co stanowi 89,3% całego generowanego przez aglomeracje ładunku, przy założeniu terminowego zrealizowania zaplanowanych inwestycji.

⁶⁵¹ na podstawie: Master Plan dla wdrażania dyrektywy Rady 91/271/EWG, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Warszawa 2015 r.;

⁶⁵² Aneks XIII Traktat akcesyjny – Traktat o przystąpieniu Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii oraz Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864); jak

⁶⁵³ Art. 5.2 Państwa Członkowskie zapewniają, że ścieki komunalne odprowadzane do systemów zbierania, przed odprowadzeniem do obszarów wrażliwych, poddawane są bardziej rygorystycznemu oczyszczaniu niż określone w art. 4 najpóźniej do dnia 31 grudnia 1998 r. (Polska zgodnie z Traktatem Akcesyjnym do 31 grudnia 2015 roku), w odniesieniu do wszystkich zrzutów z aglomeracji o RLM wynoszącej ponad 10000;

⁶⁵⁴ Stanowisko przekazane pismem z 3 stycznia 2012 r. Źródło: Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie ogłoszenia aktualizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych (M. P. 2016 r. poz. 652);

W związku ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, w 2012 roku, Rzeczpospolita Polska podjęła prace legislacyjne, zakończone w 2014 r., których celem była korekta sposobu wdrażania i opracowanie nowej ścieżki dojścia do pełnej zgodności zarówno z zapisami Traktatu Akcesyjnego jak i z dyrektywą. Przeprowadzono nowelizację ustawy Prawo wodne⁶⁵⁵ oraz zmieniono rozporządzenie w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji⁶⁵⁶, a także rozporządzenie w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego⁶⁵⁷. Zmiany, o istotnym, z punktu widzenia gmin, znaczeniu, objęły aglomeracje zlokalizowane na obszarach od 10 000 do 14 999 RLM. Nowe przepisy zobowiązały aglomeracje, które wcześniej nie były objęte rygiorem podwyższonego usuwania biogenów, do przebudowy oraz modernizacji istniejących instalacji. Oznaczało to także, że podwyższone usuwanie azotu i fosforu powinno być prowadzone we wszystkich oczyszczalniach ścieków o przepustowości powyżej 10 000 RLM, a nie jak wcześniej od 15 000 RLM, a w przypadku, gdy dana aglomeracja jest obsługiwana przez więcej niż jedną oczyszczalnię, wszystkie oczyszczalnie zlokalizowane na jej terenie, muszą wprowadzić podwyższone usuwanie biogenów.

Opublikowane w 2014 roku rozporządzenie w sprawie warunków odprowadzania ścieków, po raz pierwszy wprowadzało rozróżnienie na warunki w zakresie odprowadzania ścieków w odniesieniu do wielkości RLM w danej aglomeracji (zał. 3) oraz w odniesieniu do wielkości, również wyrażonej w RLM, przepustowości oczyszczalni ścieków (zał.2)⁶⁵⁸. Ten sposób określenia zobowiązań, wynikający ze stanowiska Komisji Europejskiej, nie uwzględnia jednak specyfiki funkcjonowania przydomowych oczyszczalni ścieków, obsługiwanych przez mieszkańców. Zgodnie z rozporządzeniem (za tekstem dyrektywy), indywidualne instalacje oczyszczania ścieków, jeśli są zlokalizowane w obrębie wyznaczonej uchwałą gminy aglomeracji, są zobligowane do oczyszczania ścieków

⁶⁵⁵ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne;

⁶⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji, (Dz. U 2014, poz.995);

⁶⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego. (Dz.U. 2014, poz. 1800) zwane dalej rozporządzeniem w sprawie warunków odprowadzania ścieków;

⁶⁵⁸ Różnica w wymaganiach dotyczyła głównie dwóch wskaźników: azotu ogólnego (oznaczonego jako azot Kjeldahla, azotu azotynowego i azotu azotanowego) oraz fosforu;

do poziomu wymaganego prawem dla danej wielkości aglomeracji, czyli w aglomeracjach powyżej 10 tys. RLM muszą charakteryzować się podwyższonym usuwaniem azotu i fosforu⁶⁵⁹.

W ramach ustaleń, o charakterze roboczym, z Komisją Europejską, Rzeczpospolita Polska była także zobowiązana do przygotowania tzw. Master Planu⁶⁶⁰ dla gospodarki wodno-ściekowej. Celem Master Planu było wskazanie nowego sposobu dojścia do pełnej zgodności z dyrektywą 91/271/EWG, w oparciu o skorygowane podejście do jej wdrażania tj. zapewnienia zgodności z celami operacyjnymi dyrektywy we wszystkich instalacjach. Sam Master Plan nie wynikał z prawa unijnego i de facto zawierał informacje wymagane w ramach przygotowania programu wdrażania (czyli KPOŚK) jednak na tym etapie Komisja Europejska uważała, że nowo opracowany dokument powinien także stać się podstawą do przyznawaniu środków na realizację projektów, finansowanych ze środków budżetu unijnego⁶⁶¹.

W 2014 roku, wystąpiono⁶⁶² do wszystkich gmin w kraju, z prośbą o przekazanie informacji odnośnie do planowanych inwestycji (zarówno w rozbudowę sieci jak i budowę lub modernizację oczyszczalni ścieków) oraz wielkości szacowanych, niezbędnych nakładów inwestycyjnych. Informacje⁶⁶³ te jednak nie były przekazywane przez gminy

⁶⁵⁹ Por. Antoniak J., Zmiany w przepisach a funkcjonowanie oczyszczalni, w Inżynier Budownictwa, Warszawa, sierpień 2017;

⁶⁶⁰ Master Plan dla wdrażania dyrektywy Rady 91/271/EWG, Ministerstwo Środowiska, maj 2015 r., dostęp do dokumentu: <https://www.wody.gov.pl/nasze-dzialania/krajowy-program-oczyszczania-ściekow-komunalnych>

⁶⁶¹ „15 maja 2015 r. kierownictwo resortu środowiska przyjęło Master Plan dla wdrażania dyrektywy Rady 91/271/EWG, który przekazany został Komisji Europejskiej. w Master Planie umieszczono tylko aglomeracje posiadające obowiązujące rozporządzenie Wojewody lub uchwałę Sejmiku Województwa podjętą do 28.02.2015 r. Aglomeracje nieutworzone, zlikwidowane lub z uchwałami podjętymi w terminie późniejszym nie były brane pod uwagę nawet w przypadku przesłania uzupełnionej ankiety. Zgodnie z ustaleniami podjętymi przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Ministerstwo Środowiska brak ujęcia w Master Planie będzie skutkowało wykluczeniem aglomeracji z możliwości ubiegania się o dofinansowanie inwestycji w ramach nowej perspektywy finansowej. Wynika to wprost z zapisów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz regionalnych programów operacyjnych, w których inwestycje ubiegające się o dofinansowanie muszą być uwzględnione w Master Planie. Obecność w Master Planie nie decyduje jednak o przyznaniu dofinansowania, dlatego też trzeba zwrócić uwagę, że w przypadku niezyskania dofinansowania zgłoszone inwestycje będą musiały zostać zrealizowane ze środków własnych gmin”. Informacja opublikowana na stronie: <https://www.kzgw.gov.pl/index.php/pl/aktualnosci/315-master-plan-dla-wdrazania-dyrektywy-rady-91-271-ewg>, datowana na 8 czerwca 2015 r.;

⁶⁶² Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej;

⁶⁶³s. 5 Masterplanu: t.j. dane z ówczesnych projektów uchwał weryfikujących obszar i granice aglomeracji;

w tym samym czasie, część informacji została przekazana dopiero w 2015 roku. Wyjściowa baza danych (2014) objęła informacje przekazane przez 1684 aglomeracje. w oparciu o przekazane dane, po raz pierwszy dokonano⁶⁶⁴ weryfikacji rzeczywistej liczby RLM⁶⁶⁵, co w konsekwencji miało wpływ zmianę w Master Planie zarówno wielkości jak i liczby RLM dla każdej z aglomeracji (w stosunku do danych zebranych wcześniej, bez weryfikacji). W kolejnym kroku dokonano weryfikacji planów inwestycyjnych odnoszących się do długości planowanej do wybudowania nowej sieci zbiorczej (kanalizacja), usuwając z planów inwestycyjnych budowę nowych sieci, dla których wskaźnik koncentracji (liczba mieszkańców przypadająca na 1 km sieci) był niższy niż 90 (czyli najniższy wskaźnik dopuszczalny rozporządzeniem⁶⁶⁶). w Master Planie znalazło się ostatecznie 1487 aglomeracji z 1621 oczyszczalniami ścieków. Oznaczało to, że 197 aglomeracji, zgłoszonych wcześniej do aktualizacji KPOŚK, było wyznaczonych niezgodnie z kryteriami obowiązującym w rozporządzeniu jak również bez uwzględnienia rzeczywistych potrzeb w tym zakresie. Należy jednak zauważyć, że ówczesnie nie istniał program szkoleń dla gmin odnośnie do prawidłowego określenia potrzeb oraz skutków finansowych eksploatacji przewymiarowanej instalacji, obsługującej zbyt małą liczbę mieszkańców.

Master Plan ustanowił również hierarchię realizacji poszczególnych typów inwestycji, wprowadzając priorytety: pierwszym zostały wskazane aglomeracje (161⁶⁶⁷), które musiały dostosować swoje systemy oczyszczania ścieków do wymogu podwyższonego usuwania biogenów; drugim priorytetem zostały aglomeracje (17), które do dnia 31 grudnia 2015 r. planowały zakończyć budowę nowej oczyszczalni ścieków i spełnienie warunków dyrektywy Rady 91/271/EWG; trzecim (363) te aglomeracje, które spełnią

⁶⁶⁴ Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej;

⁶⁶⁵ RLM rzeczywisty – rzeczywista równoważna liczba mieszkańców obliczona na podstawie sumy: liczby mieszkańców aglomeracji, wartości RLM pochodzącej od osób czasowo przebywających na terenie aglomeracji (zarejestrowane miejsca noclegowe) oraz wartości RLM pochodzącej z przemysłu występującego na obszarze aglomeracji. Źródło definicji: Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie ogłoszenia aktualizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych (M. P. 2016, poz. 652);

⁶⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 lipca 2014 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru i granic aglomeracji, (Dz. U 2014, poz.995- akt uchylony, obecnie obowiązuje Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszarów i granic aglomeracji, (Dz. U z 2018, poz. 1586);

⁶⁶⁷ w nawiasach wskazano liczbę aglomeracji, dla których były wymagane zmiany;

warunki dotyczące liczby podłączeń do sieci zbiorczej (przy założeniach 95% dla większych od 100 tys. RLM oraz 98% dla aglomeracji o RLM niższym niż 100 tys.); ostatni priorytet stanowiły aglomeracje (449), które planowały spełnienie wymogów dyrektywy po terminie wyznaczonym Traktatem Akcesyjnym⁶⁶⁸. Koszty do poniesienia do końca roku 2015 określono na 6,5 mld zł. Całkowity koszt dostosowania został oszacowany na 28 242 141,9 tys. zł⁶⁶⁹.

Spełnienie warunków, odnoszących się do celów pośrednich, wyrażonych w odniesieniu do liczby aglomeracji, ustanowionych w treści Traktatu Akcesyjnego, nie jest dziś możliwe do zweryfikowania. Zarówno ustawa Prawo wodne z 2001 roku jak i ustawa Prawo wodne z 2017 obowiązek wyznaczenia projektu aglomeracji wodno-ściekowej przypisały jednostce samorządu terytorialnego⁶⁷⁰. Jednostki samorządu terytorialnego oraz ich organy (rady gmin) prowadząc działania planistyczne w zakresie budowy systemu zbierania ścieków nie zawsze właściwie określały obszar aglomeracji, w rezultacie mamy do czynienia z częstymi zmianami zarówno w zakresie wielkości RLM (wydzielanie mniejszych lub łączenia) jak i liczby planowanych podłączeń⁶⁷¹, co ma także wpływ na dobór właściwego stopnia oczyszczania ścieków⁶⁷², a tym samym spełnienie wymogów ustanowionych w rozporządzeniu⁶⁷³ w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków.

Warto prześledzić zmieniające się wartości odnoszące się do liczby aglomeracji, które były zobowiązane do dostosowania się do wymogów prawa krajowego, a co za tym

⁶⁶⁸ w zakresie zarówno jakości i wydajności oczyszczalni oraz zagwarantują wyposażenie w sieć kanalizacyjną;

⁶⁶⁹ Masterplan, s. 12;

⁶⁷⁰ Art. 43 pkt 2a Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. nr 239, poz. 2019), Prawo sejmik województwa w drodze uchwały, w ustawie Prawo wodne 2017 rada gminy;

⁶⁷¹ Obowiązek sporządzenia wieloletniego planu modernizacji i rozwoju urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych wynika z przepisu art. 21 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 328);

⁶⁷² Najczęściej dotyczy to gmin, które w niewielkim stopniu przekraczają wskaźnik 10 tys. RLM, nie zdając sobie sprawy z konieczności zmiany technologii oczyszczania na bardziej restrykcyjną;

⁶⁷³ 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 do urządzeń wodnych. (Dz. U. z 2019 r., poz. 1311) rozporządzenie transponuje część techniczną dyrektywy 91/271/EWG (m.in. wymogi w zakresie stopnia oczyszczania, stosowania metod referencyjnych monitorowania i oceny wyników);

idzie dyrektywy. Liczba ta jest zmienna w czasie (w tym także liczba aglomeracji zobowiązanych do stosowania podwyższonego usuwania biogenów), nie tylko z powodu zmian w prawie związanych z podejściem do wdrażania, ale także, ze względu na sposób w jaki gminy planują swoje inwestycje zarówno w sieć jak i w oczyszczalnię. w KPOŚK 2003 liczbę aglomeracji, które muszą spełnić warunki dyrektywy określono na 1378, w Traktacie Akcesyjnym zgodność miała być uzyskana do 31 grudnia 2013 r. dla 1165 aglomeracji, kolejne wersje aktualizacji KPOŚK wskazywały nowe wartości, kolejno: (2005 r.) 1577; (2010 r.) 1638; (2011 r.) 1636, w Master Planie (2014 r.) 1487, (2016 r.) 1502, (2017 r.) 1587. W 2013, w toku uzgodnień z Komisją Europejską zostały wstrzymane prace nad projektem KPOŚK 2014, z uwagi na zmianę podejścia we wdrażaniu (podwyższone oczyszczanie w aglomeracjach powyżej 10 tys. RLM) jak również, po raz pierwszy stwierdzono występowanie nieprawidłowości związanych z ustanowieniem aglomeracji dotyczących: wyliczenia RLM aglomeracji, wyliczenia wskaźnika koncentracji, wyznaczenia granic aglomeracji⁶⁷⁴. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu zmiany ustawy Prawo wodne, procedowanego w maju 2022 roku, częste zmiany związane z powiększeniem zasięgu aglomeracji lub podawaniem nierzeczywistych danych były związane z planami pozyskania przez gminy środków pochodzących z budżetu UE. Mniejsze aglomeracje, którym nie udało się pozyskać środków na infrastrukturę w ramach środków regionalnego programu operacyjnego, podwyższając wartość RLM mogły wnioskować do Funduszu Spójności, który odpowiada za finansowanie dużych projektów⁶⁷⁵.

Znaczące zmiany w procedurze wyznaczania aglomeracji zostały wprowadzone ustawą Prawo wodne 2017 od dnia 1 stycznia 2018 roku. Przede wszystkim aglomerację⁶⁷⁶

⁶⁷⁴ Zgodnie z projektem VI aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Warszawa, sierpień 2021 r. s. 11, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/konsultacje-spoleczne-w-ramach-strategicznej-oceny-oddziaływania-na-srodowisko-vi-aktualizacji-krajowego-programu-oczyszczania-sciekow-komunalnych> wejście z 5 września 2021 r.;

⁶⁷⁵ Uzasadnienie do nowelizacji ustawy Prawo wodne, s. 9, Druk sejmowy 2262 z 10 maja 2022 r. „W skrajnych przypadkach gminy celowo utrzymują aglomeracje w stanie niezgodności celem pozyskiwania środków finansowych na dalszy rozwój infrastruktury wodno-ściekowej z funduszy dedykowanych aglomeracjom. w tego typu przypadkach mogą być realizowane inwestycje ekonomicznie nieuzasadnione, które w konsekwencji mają negatywny wpływ na wysokość taryf za wodę i ścieki przez m.in. obciążenie wygórowanymi kosztami podłączonych do sieci kanalizacyjnej mieszkańców”, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2262> ;

⁶⁷⁶ zgodnie z art.87 ust.1 ustawy Prawo wodne 2017;

wyznacza rada gminy po uzgodnieniu (art. 87ust.4) z Wodami Polskimi, a do uzgodnienia mają zastosowanie przepisy art. 106 kpa⁶⁷⁷.

W okresie obowiązywania ustawy Prawo wodne z roku 2001, wyznaczenie aglomeracji, następowało po uzgodnieniu przez marszałka województwa z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej⁶⁷⁸ na podstawie projektu przedstawianego przez gminy. Dodatkowo marszałek województwa był zobowiązany do przedkładania Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, nie później niż do dnia 31 marca, corocznie sprawozdania z realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych w województwie. Sprawozdanie zawierało: wykaz aglomeracji, informację o stanie wyposażenia aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków komunalnych, informację o postępie realizacji przedsięwzięć określonych w krajowym programie oczyszczania ścieków komunalnych, informację o ilości wytworzonych w ciągu roku Mg suchej masy osadów ściekowych w oczyszczalniach ścieków komunalnych aglomeracji oraz sposób postępowania z tymi osadami z uwzględnieniem podziału państwa na obszary dorzeczy i regiony wodne⁶⁷⁹. Obecnie sprawozdanie jest składane przez Wody Polskie na podstawie sprawozdań cząstkowych, przekazanych przez gminy⁶⁸⁰. w ustawie Prawo wodne 2017 ustanowiono nowy obowiązek dokonywania, (przez wójta, burmistrza, prezydenta), przeglądu obszarów i granic aglomeracji⁶⁸¹ raz na dwa lata, wskazując, że w razie stwierdzenia potrzeby zmiany powinien on poinformować o tym radę gminy i podjąć działania przewidziane ustawą.

Konsultowany we wrześniu 2021 roku, projekt VI⁶⁸² aktualizacji uwzględnił informacje dotyczące 1 496 aglomeracji o łącznej RLM aglomeracji – 36 814 685, w tym 38 aglomeracji powyżej 150 000 RLM, których RLM stanowi 41,4% RLM wszystkich

⁶⁷⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t. j Dz.U. z 2021 poz.735);

⁶⁷⁸ na wielu spotkaniach w Ministerstwie Środowiska, poświęconych Krajowemu Programowi Oczyszczania Ścieków, z przedstawicielami urzędów marszałkowskich, w latach 2005-2017, zgłaszano problem braku podstaw prawnych do zgłaszania uwag do treści projektów uchwał aglomeracyjnych przekazywanych przez gminy.

⁶⁷⁹ art. 43 ust. 3b ustawy – Prawo wodne z 2001 roku;

⁶⁸⁰ Art.89, 90 ustawy Prawo wodne 2017;

⁶⁸¹ Art.92 ustawy Prawo wodne 2017;

⁶⁸² Zgodnie z projektem VI aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Warszawa, sierpień 2021 r <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/konsultacje-spoleczne-w-ramach-strategicznej-oceny-oddziaływania-na-srodowisko-vi-aktualizacji-krajowego-programu-oczyszczania-sciekow-komunalnych>, wejście z dnia 11 września 2021 r., s.18-20, 23;

aglomeracji. w aktualizacji wskazano, że 1 496 aglomeracji jest wyposażonych w 1 628 oczyszczalni ścieków komunalnych. do końca 2020 r. wybudowano 462 nowe oczyszczalnie ścieków oraz przeprowadzono 1 869 inwestycji w zakresie modernizacji, rozbudowy oczyszczalni lub modernizacji wraz z rozbudową oczyszczalni. Z planów inwestycyjnych przedstawionych przez gminy wynikało, że w ramach KPOŚK planowane jest jeszcze wybudowanie 55 nowych oczyszczalni oraz przeprowadzenie dodatkowych inwestycji w 923 oczyszczalniach. Ostatecznie, przyjęta przez Radę Ministrów w maju 2022 roku⁶⁸³, VI aktualizacja programu wskazuje na obowiązek realizacji celów programu przez 1524 aglomeracje, zaplanowano wybudowanie 8 022 km sieci kanalizacyjnej oraz zmodernizowanie 3 173 km już istniejącej sieci, zaplanowano wybudowanie 60 nowych oczyszczalni ścieków oraz przeprowadzenie 978 innych inwestycji na istniejących oczyszczalniach. Koszt inwestycji został określony na poziomie 28,7 mld zł, w tym modernizacja i budowa sieci stanowi nieco ponad połowę (15,37 mld zł), następnie modernizacja i budowa oczyszczalni ścieków (13,37 mld ZŁ) oraz koszt 24 mln zł na inwestycje w przydomowe oczyszczalnie ścieków.

W latach 2003-2020 na realizację zadań ujętych w KPOŚK wydano około 80,1 mld zł, z czego około 54,2 mld zł przeznaczono na zbiorcze systemy kanalizacyjne. W obszarze istniejących aglomeracji funkcjonuje 145 371 km sieci kanalizacyjnej, z której korzysta 35 475 261 RLM aglomeracji, co stanowi 96,3% całej RLM ze wszystkich aglomeracji w Polsce. Z planów inwestycyjnych przedstawionych przez gminy wynika jednak, że w ramach aktualizacji programu, prowadzonej w 2021, na kolejne lata gminy planują wybudowanie 8 065 km sieci kanalizacyjnej oraz zmodernizowanie 2 964 km sieci. Po zakończeniu wszystkich inwestycji RLM aglomeracji korzystających z sieci kanalizacyjnej będzie wynosiła 36 311 526 (98,6% całej RLM aglomeracji). Projekt aktualizacji z grudnia 2021⁶⁸⁴ roku określał, że w 2027 r. wszystkie warunki dyrektywy 91/271/EWG powinno spełnić 1239 aglomeracji (81,7% aglomeracji), o łącznej RLM wynoszącej 33 105 030, co stanowi 89,3% całego generowanego przez aglomeracje ładunku,

⁶⁸³ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/vi-aktualizacja-krajowego-programu-oczyszczania-sciekow-komunalnych>

⁶⁸⁴ Konsultacje publiczne VI aktualizacji Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych, Warszawa grudzień 2021 r. <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/konsultacje-publiczne-vi-aktualizacji-krajowego-programu-oczyszczania-sciekow-komunalnych>;

przy założeniu terminowego zrealizowania zaplanowanych inwestycji⁶⁸⁵.

Jak wynika z danych⁶⁸⁶, w 2020 r. wszystkie zobowiązania wynikające z dyrektywy spełniły 633 aglomeracje (42,3% aglomeracji) o łącznej RLM aglomeracji wynoszącej 15 194 699, co stanowi 41,2% całego generowanego przez aglomeracje w Polsce ładunku, a w 2027 r. wszystkie zobowiązania powinny spełnić 1 093 aglomeracje (73,0% aglomeracji), o łącznej RLM wynoszącej 27 406 0902, co stanowi 74,4% całego generowanego przez aglomeracje ładunku, co oznacza, że nawet przy zrealizowaniu wszystkich, zaplanowanych inwestycji nie zostanie osiągnięta zgodność z dyrektywą. Zgodnie z treścią V aktualizacji KPOŚK, w 2016 roku wszystkie zobowiązania spełniło 525 aglomeracji o łącznym RLM wynoszącym 19 215 925, co stanowi 49,5 % całego generowanego przez aglomeracje RLM, natomiast do w 2021 roku wszystkie zobowiązania miało spełnić 1 036 aglomeracji, o łącznym RLM wynoszącym 31 026 978, co miało stanowić 80,0 % całego generowanego przez aglomeracje RLM⁶⁸⁷.

Zgodnie z danymi, ujętymi w przyjętej VI aktualizacji programu (maj 2022)⁶⁸⁸, zgodność z warunkami dyrektywy 91/271/EWG wraz z warunkami dotyczącymi oczyszczalni ścieków, spełniały 849 aglomeracje, które odpowiadały za oczyszczanie 18 670 170 RLM generowanych w kraju (55,71 %), w tym 892 oczyszczalnie ścieków, natomiast warunków nie spełniały 675 aglomeracje (44,29 %) oraz 761 oczyszczalni ścieków. Po zakończeniu wszystkich inwestycji RLM aglomeracji korzystających z sieci kanalizacyjnej będzie wynosiła 36 681 046 (98,88% łącznej RLM aglomeracji). W przypadku aglomeracji niespełniających warunków dyrektywy 91/271/EWG planowane jest jeszcze wybudowanie 6 219 km sieci kanalizacyjnej.⁶⁸⁹ Jednocześnie w dokumencie wskazano, że⁶⁹⁰ niespełnienie warunków wynika: w przypadku 86 aglomeracji, z braku

⁶⁸⁵ Ibidem, s.46;

⁶⁸⁶ Wersja projektu z sierpnia 2021 r., s. 27;

⁶⁸⁷ w szacunkach w tej wersji programu nie wykazano inwestycji związanych z koniecznością podwyższenia redukcji związków biogenych w oczyszczalniach, zlokalizowanych w aglomeracjach powyżej 10 000 RLM (art. 5 ust. 2 dyrektywy 91/271/EWG). Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie ogłoszenia aktualizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych (M.P. 2017 r. poz. 1183) s.33;

⁶⁸⁸ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/gospodarka-sciekowa>, aktualizacja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, tabela 6 Informacje dotyczące ilości i wielkości aglomeracji oraz oczyszczalni ścieków według zgodności z dyrektywą 91/271/EWG, s.16;

⁶⁸⁹ Ibidem, s. 17;

⁶⁹⁰ Ibidem, tab.17, s. 26;

właściwego poziomu skanalizowania jak również niespełnienia warunków wydajności (39 aglomeracji).

Tym samym mamy do czynienia z sytuacją, w której na poziomie wartości planowanych efektów rzeczowo-finansowych, wskazanych w programie, koszt realizacji celów dyrektywy, pomimo prowadzonych inwestycji, pozostaje niezmienny. Masterplan 2017⁶⁹¹ określił go na poziomie 27,85 mld zł; VI aktualizacja KPOŚK (2022) wskazuje na konieczność poniesienia nakładów w wysokości 28,7 mld zł. Przy czym warto pamiętać, że w grudniu 2016 roku całkowita liczba aglomeracji zobowiązanych do uzyskania zgodności z dyrektywą wynosiła 1587, natomiast wg. stanu z 2022 roku wynosi 1524.

Przyrost liczby aglomeracji zgodnych z warunkami dyrektywy (w odniesieniu do wartości procentowych), następuje w dużo wolniejszym, niż zakładany w kolejnych aktualizacjach programu, tempie⁶⁹². Jednocześnie maleje wielkość (wartość w RLM) ścieków oczyszczana zgodnie z dyrektywą. Zgodnie z Masterplanem 2017, na dzień 31 grudnia 2016 roku szacowano, że 525 aglomeracji, o łącznym RLM 19 215 925 spełniało warunki dyrektywy⁶⁹³ co stanowiło 49,5% całości ładunku generowanego przez wszystkie aglomeracje w kraju. Zgodnie z VI aktualizacją programu wszystkie warunki spełnia 849 aglomeracji, o łącznym RLM 18 670 170⁶⁹⁴, które to aglomeracje odpowiadają za 50,33% całości generowanego ładunku w kraju.

Za problemy związane z realizacją oraz oceną wykonania Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, poza złym wyznaczeniem jej zasięgu lub niedostosowaniem stopnia oczyszczania do wymogów dyrektywy, odpowiada także wiele czynników. Jeden z nich jest związany z funkcjonowaniem nowo wybudowanych sieci kanalizacyjnych w odniesieniu do faktycznej liczby mieszkańców podłączonych do tych

⁶⁹¹ Master Plan dla wdrożenia dyrektywy Rady 91/271/EWG, opracowany na podstawie AKPOŚK 2017 (Warszawa sierpień 2017), s.10 „Przewidywane nakłady finansowe na realizację inwestycji planowanych do dnia 31 grudnia 2021 r. wynoszą 27,85 mld zł (Tabela 6 i 7)., w tym na:• budowę i modernizację sieci kanalizacyjnej – 16,67 mld zł; inwestycje związane z oczyszczalniami ścieków – 11,10 mld zł; na indywidualne systemy oczyszczania – 79,28 mln zł (przedomowe oczyszczalnie ścieków jako uzupełnienie sieci kanalizacyjnej).

⁶⁹² Masterplan, s.7 zakładał, że w 2021 roku pełną zgodność uzyska 1 036 aglomeracji o łącznym RLM wynoszącym 31 026 978, co stanowiło 80,0 % całego generowanego przez aglomeracje RLM.

⁶⁹³ Ibidem;

⁶⁹⁴ VI aktualizacja KPOŚK (2022), s.26;

sieci⁶⁹⁵. Przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁶⁹⁶ nie definiowały pojęcia przyłączy (ich długości i części) co powodowało problemy związane z ustaleniem podmiotu, który powinien był ponieść koszty z tym związane. Kwestia ta ostatecznie została rozstrzygnięta uchwałą Sądu Najwyższego⁶⁹⁷, natomiast dalsze opóźnienia związane z przyłączaniem się do sieci mogły być związane także z opłatami nakładanymi przez gminy na podstawie uchwał – definiowanych jako opłaty przyłączeniowe. Problem ten był przedmiotem analizy⁶⁹⁸ prokuratur regionalnych, na polecenie zastępcy prokuratora generalnego, który na podstawie wyroków WSA oraz uchwał NSA⁶⁹⁹, wskazał, że niezbędne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwie przyjętych uchwał gmin dotyczących warunków podłączenia do sieci wodociągowych, kanalizacji sanitarnej i kanalizacji ogólnej. W oparciu o dorobek orzeczniczy w tym zakresie, zwrócił uwagę, że obowiązek ponoszenia opłat przyłączeniowych nakładany jest na mieszkańców bez upoważnienia ustawowego i narusza art. 7, art. 84 i art. 94 Konstytucji RP. W samym 2018 roku, w całym kraju, prokuratorzy skierowali łącznie 333 skargi do WSA w tej sprawie⁷⁰⁰.

W związku, z prowadzonym od 2020 roku przez Komisję Europejską, postępowaniem w sprawie naruszenia dyrektywy, Komisja doprecyzowała (na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE⁷⁰¹) sposób oceny zgodności z dyrektywą

⁶⁹⁵ w odniesieniu do ilości ścieków zbieranych siecią znaczenie ma faktyczna liczba mieszkańców podłączonych do sieci.

⁶⁹⁶ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, (Dz.U. z 2020 poz. 2028);

⁶⁹⁷ „Przyłączem kanalizacyjnym w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (jednolity tekst: Dz. U. z 2017 r., poz. 328) jest przewód łączący wewnętrzną instalację kanalizacyjną zakończoną studzienką w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, na odcinku od studzienki do sieci kanalizacyjnej”; Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego Dnia 22 czerwca 2017 r., Sygn. akt. III SZP 2/16;

⁶⁹⁸ w 2018 roku;

⁶⁹⁹ m.in. wyrok WSA z 22 listopada 2010 roku (sygn. akt II SA/Kr 851/10), Sąd Najwyższy w swojej uchwale z 13 września 2007 roku (sygn. akt III CZP 79/07);

⁷⁰⁰ <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/prokuratorzy-skarza-uchwaly-gmin-dotyczace-pobierania-od-mieszkanow-oplat-za-przylaczenie-do-sieci-wodociagowych-i-kanalizacyjnych>;

⁷⁰¹ Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 25 października 2007 r. - Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej (Sprawa C-440/06)1 (Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego - Dyrektywa 97/271/EWG - Zanieczyszczenia i substancje szkodliwe - Oczyszczanie ścieków komunalnych - Artykuły 3 i 4) (ECLI:EU:C:2007:642); Wyrok Trybunału (piąta izba) w sprawie C-395/13 Komisja przeciwko Belgii z dnia 6 listopada 2014 r. (*1), „Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Ścieki komunalne — Dyrektywa 91/271/EWG — Artykuły 3 i 4 — Obowiązek zbierania ścieków komunalnych — Obowiązek oczyszczania ścieków komunalnych” (ECLI:EU:C:2014:2347);

91/271/EWG, tj. zgodnie z jej postanowieniami, warunkami koniecznymi do spełnienia przez aglomerację są: wyposażenie aglomeracji w systemy zbierania ścieków komunalnych gwarantujące przynajmniej 98% poziom obsługi, przy czym pozostałe 2% niezbranego siecią kanalizacyjną ładunku nie może być większe niż 2 000 RLM. Ładunek niezbrany siecią powinien być oczyszczany w innych systemach oczyszczania ścieków (systemy indywidualne lub inne właściwe systemy), zapewniających ten sam poziom ochrony środowiska jak dla całej aglomeracji (art. 3 dyrektywy 91/271/EWG). Podejście to sprawia, że w przypadku dużych miast, tam, gdzie trwają intensywne procesy osadnicze, nie jest możliwe dotrzymanie warunków narzuconych przez dyrektywę (w zakresie podłączeń do sieci) biorąc pod uwagę stale rozbudowywaną zbiorczą sieć kanalizacyjną. Ponadto należy pamiętać do roku 2017 aglomeracje poniżej 100 tys. RLM uznawano za zgodne z postanowieniami dyrektywy o ile wartość procentowa ścieków zbieranych siecią zbiorczą w aglomeracji wynosiła 95% wobec 98% wskazanych w orzecznictwie Trybunału. Dodatkowo, Komisja Europejska w ocenie zgodności danej aglomeracji z dyrektywą, stosuje podejście hierarchiczne: – jest ona oceniana w kolejności następujących po sobie artykułów, art. 3 (systemy zbierania), 4 (oczyszczanie wtórne), 5 (obszary wrażliwe na zanieczyszczenia azotem i fosforem) i 10 (właściwie zaprojektowane) oczyszczalnie ścieków. Oznacza to, że jeżeli aglomeracja nie spełnia warunku wynikającego z art. 3 dyrektywy 91/271/EWG, Komisja Europejska uznaje, że równocześnie nie spełnia pozostałych warunków dyrektywy⁷⁰².

⁷⁰² Zgodnie z projektem VI aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Warszawa, sierpień 2021 r <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/konsultacje-spoleczne-w-ramach-strategicznej-oceny-oddziaływania-na-srodowisko-vi-aktualizacji-krajowego-programu-oczyszczania-sciekow-komunalnych> , wejście z dnia 13 września 2021 r.;

Celem legislacyjnym dyrektywy azotanowej jest zmniejszenie zanieczyszczenia wody spowodowanego lub wywołanego przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych, oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu wód. Dyrektywa wprowadza konieczność ustanowienia zbioru lub zbiorów zasad dobrej praktyki rolniczej, opracowania programu szkolenia rolników, wyznaczenia wód narażonych na zanieczyszczenia tego typu oraz wód, które mogą być narażone na spływ azotanów, ustanowienie programów do wyznaczonych obszarów lub alternatywnie ustanowienie obszaru całego kraju jako strefy narażonej na te zanieczyszczenia i sporządzenie jednego programu działań dla całego terytorium państwa. w ramach swoich obowiązków państwo członkowskie jest zobowiązane do wprowadzenia programu monitorowania celem śledzenia postępów we wdrażaniu.

Rzeczpospolita Polska podjęła realizację wymogów zawartych w dyrektywie azotanowej z dniem wstąpienia do Unii Europejskiej, czyli od 1 maja 2004 r., decydując się na wyznaczenie stref zagrożenia, tzw. obszarów szczególnie narażonych (zwanych dalej OSN). Odmienne niż w przypadku działań związanych z wdrożeniem dyrektywy 91/271/EWG, nie wyznaczono, jako obszaru wrażliwego na azotany, całego terytorium kraju, a ograniczono się jedynie do zobowiązania się do wyznaczenia OSN według kryteriów dyrektywy, dla których (oddzielnie dla każdego) należało opracować program działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych. Warto odnotować, że w 2015 roku całkowita powierzchnia, do której odnosiły się programy działań państw członkowskich stanowiła około 61%⁷⁰³ użytków rolnych na terenie Unii Europejskiej, przy czym część krajów, w tym będące stronami Konwencji HELCOM⁷⁰⁴, wyznaczyła całe swoje terytoria jako obszary wrażliwe (OSN) jeszcze przed polską akcesją do Unii Europejskiej (Niemcy, Dania, po akcesji także Litwa)⁷⁰⁵.

⁷⁰³ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wykonania dyrektywy Rady 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego na podstawie sprawozdań państw członkowskich za okres 2012–2015, Bruksela, dnia 4.05.2018 r., COM (2018) 257 final;

⁷⁰⁴ Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku, znana także jako Konwencja Helsińska lub HELCOM, Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (Dz.U. 2000 nr 28 poz. 346);

⁷⁰⁵ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wykonania dyrektywy Rady 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego za okres 2000-2003, Bruksela, dnia 19.03.2007, KOM (2007) 120 wersja ostateczna;

Ustawa Prawo wodne z 2001 roku, wskazywała, że produkcję rolną należy prowadzić się w sposób ograniczający i zapobiegający zanieczyszczeniu wód związkami azotu pochodzącymi ze źródeł rolniczych, przy czym przez związki azotu rozumiano wszelkie substancje zawierające azot, z wyjątkiem gazowego azotu cząsteczkowego. Ustawa nakazywała ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska) opracowanie zbioru zasad dobrej praktyki rolniczej i nakazywała upowszechnienie tej zasady, m.in. w drodze organizowania szkoleń dla rolników; zawierała upoważnienie ministra właściwego do spraw środowiska, który w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa odpowiadał za przygotowanie rozporządzenia kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych⁷⁰⁶ jak również szczegółowe wymagania, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych⁷⁰⁷. Rozporządzenie⁷⁰⁸ w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych jako wody zanieczyszczone zaklasyfikowało: śródlądowe wody powierzchniowe, w tym wody, które pobiera się lub zamierza się pobrać na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz wody podziemne, w których zawartość azotanów wynosiła powyżej 50 mg NO₃/dm³; śródlądowe wody powierzchniowe, wody w estuariach oraz morskie wody wewnętrzne i morza terytorialnego, wykazujące eutrofizację, której zwalczanie było możliwe poprzez zmniejszenie dawek dostarczanego azotu. Za wody zagrożone uznano wody przeznaczone do poboru na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę, w których zawartość azotanów była w przedziale 40-50 mg NO₃/dm³, wykazujących tendencję wzrostową, a w przypadku pozostałych typów wód, gdy wykazywały one tendencję do eutrofizacji.

⁷⁰⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych, Dz. U. 2002 r. nr 241, poz.2093);

⁷⁰⁷ art. 47 ust.8, pkt 1, 2 ustawy Prawo wodne 2001;

⁷⁰⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 4, poz. 44, uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.).

Zgodnie z ustawą Prawo wodne 2001, Dyrektor RZGW⁷⁰⁹, określał, w drodze rozporządzenia, wody powierzchniowe i podziemne wrażliwe na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszary szczególnie narażone⁷¹⁰, a także dla każdego z obszarów narażonych opracowywał program działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych⁷¹¹, sam program opierał się na art.84 ówczesnej ustawy Prawo ochrony środowiska⁷¹². Sposób przygotowania programu azotanowego został określonym przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych⁷¹³. Ustawodawca w przepisach ustanowił konieczność uzgodnienia projektów programów działań na obszarach szczególnie narażonych (z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych należy ograniczyć), pomiędzy wszystkimi interesariuszami⁷¹⁴, nie tworząc jednak podstawy prawnej, umożliwiającej podjęcia władczego rozstrzygnięcia sprawy⁷¹⁵ przez organ administracji. To podejście zaważyło na liczbie przyjętych programów oraz wielkości obszarów objętych ich przepisami.

Wyznaczanie obszarów narażonych (OSN) nie było procesem zgodnym zarówno z przepisami prawa krajowego jak i unijnego⁷¹⁶. W latach 2003 – 2004 dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej wyznaczyli w Polsce 21 obszarów szczególnie

⁷⁰⁹ art.47 ust. 3 „Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej określi, w drodze rozporządzenia, wody powierzchniowe i podziemne wrażliwe na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszary szczególnie narażone, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć”, ust. 7. dla każdego z obszarów, o którym mowa w ust. 3, w ciągu 2 lat od jego wyznaczenia dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej opracuje program działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, o którym mowa w art. 84 ustawy – Prawo ochrony środowiska; program wprowadzany jest w drodze rozporządzenia dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej”;

⁷¹⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie kryteriów wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych. (Dz.U. jak 2002 nr 241 poz. 2093);

⁷¹¹ art. 47 ust. 3 i 7 ustawy Prawo wodne 2001;

⁷¹² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska 2001 (Dz.U. nr.62, poz. 627): Art. 84. 1. „W celu doprowadzenia do przestrzegania standardów jakości środowiska w przypadkach wskazanych ustawą lub przepisami szczególnymi, w drodze aktu prawa miejscowego, tworzone są programy. Programy są publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych”. jak

⁷¹³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz.U. z 2003 nr 4 poz. 44, akt uchylony 1 stycznia 2018 roku);

⁷¹⁴ Ibidem § 3. Projekty programów działań na obszarach szczególnie narażonych należy uzgodnić z zainteresowanymi użytkownikami gruntów rolnych, przedstawicielami organizacji rolniczych, przedstawicielami użytkowników wód oraz właściwymi organami administracji samorządowej, służbami ochrony środowiska i organizacjami ekologicznymi działającymi na danym terenie.

⁷¹⁵ np. w formie decyzji administracyjnej;

⁷¹⁶ Świadczą o tym wyniki kontroli Komisji Europejskiej oraz Najwyższej Izby Kontroli, o których szerzej w rozdziale 5 pracy;

narażonych (tzw. OSN), które łącznie zajmowały 6264,35 km², co stanowiło ok. 2% powierzchni kraju. Od 1 maja 2004 roku rozpoczynał się i (czteroletni) cykl azotanowy⁷¹⁷. w roku 2008 dokonano weryfikacji OSN na terenach poszczególnych rzgw⁷¹⁸, w wyniku której, liczba OSN zmniejszyła się do 19, a całkowita powierzchnia wyznaczonych OSN wynosiła 4623,14 km², co stanowiło ok. 1,49 % powierzchni kraju, o 0,5% mniej w stosunku do 2004 r.⁷¹⁹ w trzecim cyklu realizacji dyrektywy azotanowej⁷²⁰ dyrektorzy pięciu regionalnych zarządów gospodarki wodnej⁷²¹ wyznaczyli łącznie 312 wód wrażliwych i 95 OSN o pow. 21 309,4 km², stanowiącej 6,81% powierzchni kraju.

W 2010 roku Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w sprawie naruszenia dyrektywy, zarzucając niewystarczające wyznaczenie OSN, nie odpowiadające faktycznemu zagrożeniu, wynikającemu z wyników państwowego monitoringu wód. w odpowiedzi na zarzuty Komisji Europejskiej na szczeblu ministrów właściwych do spraw środowiska oraz rolnictwa i rozwoju wsi ustalono, że podstawę do wyznaczania OSN będzie stanowiła ekspertyza pn. „Ocena presji rolniczej na stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz wskazanie obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego”⁷²². Pomimo braku akceptacji Komisji Europejskiej, dla przygotowanego dokumentu, szeregu zarzutów co do jego jakości merytorycznej, stanowił on podstawę wyznaczania tych obszarów w Polsce⁷²³.

W czwartym cyklu azotanowym⁷²⁴ merytoryczną podstawą wyznaczenia wód wrażliwych i OSN były opracowania wykonane przez podmioty zewnętrzne na zlecenie poszczególnych dyrektorów RZGW. w oparciu o nie wyznaczyli oni 1495 wód wrażliwych

⁷¹⁷ Związane to jest z koniecznością składania sprawozdań z art. 10 dyrektywy azotanowej, sprawozdań odnośnie do działań podejmowanych przez państwo członkowskie oraz postępów w faktycznym wdrażaniu.

⁷¹⁸ Art. 92 ustawy Prawo wodne 2001, regionalne zarządy gospodarki wodnej,

⁷¹⁹ Stan Czystości Rzek na podstawie wyników badań wykonanych w ramach państwowego monitoringu środowiska w latach 2007-2009, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Warszawa 2010, s.126;

⁷²⁰ okres od 1 maja 2012 r. do 30 kwietnia 2016 r.;

⁷²¹ Gdańsk, Poznań, Szczecin, Warszawa, Wrocław;

⁷²² „Ocena presji rolniczej na stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz wskazanie obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego” wykonane na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa Państwowy Instytut Badawczy w Puławach (IUNG), Puławy 2011;

⁷²³ Ekspertyza opracowana przez IUNG nie określała w sposób wystarczający wpływu presji rolniczej na stan wód powierzchniowych i podziemnych, nie brała także pod uwagę wyników państwowego monitoringu wód odnośnie do eutrofizacji;

⁷²⁴ od 1 maja 2016 r. do 30 kwietnia 2020 r.;

i 14 OSN o łącznej pow. 259 960,68 km², stanowiącej 83,14% powierzchni kraju. w 2017 roku zaszła jednak znacząca zmiana w Prawie wodnym 2017 (uzgodniona z Komisją Europejską), zgodnie z którą⁷²⁵ celem zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania ich dalszemu zanieczyszczeniu, opracowuje się i wdraża program działań na obszarze całego państwa.

Program działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu⁷²⁶ opracowano ostatecznie w 2020 roku, w wyniku negocjacji z przedstawicielami Komisji Europejskiej, Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska. Podmiotami zobowiązanym do stosowania programu są podmioty prowadzące produkcję rolną oraz podmioty prowadzące działalność, o której mowa w ustawie Prawo wodne 2017⁷²⁷. Podstawowym celem jest zmniejszanie zanieczyszczenia wód spowodowanego nawożeniem użytków rolnych nawozami naturalnymi (gnojówka, gnojowica⁷²⁸, obornik⁷²⁹) zawierającymi związki azotu oraz zapobieganie dalszym zanieczyszczeniom tego rodzaju, a także odpowiednie stosowanie nawozów mineralnych⁷³⁰ i organicznych⁷³¹. Gospodarstwa w zależności

⁷²⁵ art. 104 ust. 1 ustawy – Prawo wodne z 2017 r.

⁷²⁶ (Dz. U. z 2020 r. poz. 243) zwany dalej: programem azotanowym;

⁷²⁷ Art. 102. 1. Ustawy Prawo wodne 2017: Produkcję rolną, w tym działy specjalne produkcji rolnej oraz działalność, w ramach której są przechowywane nawozy naturalne lub stosowane nawozy, prowadzi się w sposób zapobiegający zanieczyszczeniu wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych i ograniczający takie zanieczyszczenie;

⁷²⁸ „Gnojowica i gnojówka są płynnymi nawozami naturalnymi zawierającymi niezbędne dla roślin składniki pokarmowe, zarówno makro-, jak i mikroelementy. Ich właściwe wykorzystanie pozwala istotnie ograniczyć zużycie nawozów mineralnych. Racjonalne zarządzanie nawozami naturalnymi nie jest jednak łatwe z uwagi na dużą zmienność ich składu chemicznego. Przede wszystkim należy pamiętać, że gnojowica i gnojówka to dwa różne nawozy. Gnojowica pochodzi z chowu bezściółkowego i jest mieszaniną przefermentowanego kału i moczu zwierząt, zawierającą znaczące ilości azotu, fosforu i potasu. Gnojówka natomiast powstaje w warunkach chowu zwierząt na płytkiej ściółce. Składa się głównie z moczu, który przesiąka przez ściółkę i jest odprowadzany do zbiornika. Stanowi nawóz azotowo-potasowy, ponieważ fosfor związany z cząsteczkami stałymi jest zatrzymywany przez ściółkę i wchodzi w skład obornika. Koncentracja poszczególnych składników mineralnych w obu rodzajach nawozów zależy od gatunku zwierząt, ich wieku, sposobu żywienia i utrzymania”. Źródło: Jadczyzyn T., Nawożenie gnojowicą i gnojówką w zgodzie z programem azotanowym, www.farmer.pl, (28-04-2019);

⁷²⁹ obornik – nawóz naturalny składający się z przefermentowanego kału, moczu zwierząt i ściółki;

⁷³⁰ nawozy azotowe mineralne – nawozy produkowane z kopalin lub wytwarzane w procesie syntezy, których jednym ze składników jest azot;

⁷³¹ Zgodnie z art.2 ust.1 pkt 5 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2021 poz. 76 t.j), zwaną dalej ustawą o nawozach i nawożeniu: nawozy organiczne – nawozy wyprodukowane z substancji organicznej lub z mieszanin substancji organicznych, w tym komposty, a także komposty wyprodukowane z wykorzystaniem dżdżownic; pkt. 6 nawozy organiczno-mineralne – mieszaniny nawozów mineralnych i organicznych;

od powierzchni, skali produkcji zwierzęcej i intensywności produkcji roślinnej muszą spełnić obowiązkowo określone praktyki. Program nie obejmuje wszystkich kwestii związanych ze stosowaniem nawozów, przepisy odnoszące się do stosowania ich na glebach zamrzniętych, zalanych wodą, nasyconych wodą lub przykrytych śniegiem, zostały także uregulowane w ustawie o nawozach i nawożeniu⁷³². Podstawową zasadą stosowania nawozów naturalnych jest nieprzekroczenie dawki 170 kg N/ha azotu ogólnego z tych nawozów. w przypadku, stosowania maksymalnych dawek azotu, wprowadzono zakaz przekraczania dawki azotu działającego ze wszystkich źródeł tj. z nawozów naturalnych, nawozów mineralnych i organicznych.

W zależności od wielkości i rodzaju produkcji rolnej, program różnicuje obowiązkowe działania. Ustawodawca zdefiniował grupy podmiotów: duże: powyżej 100 ha (użytków rolnych) lub powyżej 50 ha upraw intensywnych lub powyżej 60 DJP (duże jednostki przeliczeniowe), bardzo duże: prowadzące chów lub hodowlę powyżej 40 000 stanowisk dla drobiu lub powyżej 2 000 stanowisk dla świń o wadze ponad 30 kg lub 750 stanowisk dla macior⁷³³. Zakres wymogów jest uzależniony od wielkości gospodarstw, najmniejsze są zobowiązane do przestrzegania terminów nawożenia i przechowywania nawozów naturalnych; duże oraz największe oprócz stosowania terminów są zobowiązane do prowadzenia ewidencji zabiegów agrotechnicznych związanych z nawożeniem, sporządzaniem planów nawożenia azotem⁷³⁴. Przy czym do sporządzania planu zobowiązane są także podmioty, które nabywają nawóz naturalny lub produkt pofermentacyjny do bezpośredniego rolniczego wykorzystania w celu nawożenia lub poprawy właściwości gleby od podmiotu importującego nawóz naturalny lub produkt pofermentacyjny z terytoriów państw trzecich lub od podmiotu prowadzącego działalność rolniczą⁷³⁵. w pozostałych przypadkach⁷³⁶ podmioty prowadzące produkcję rolną

⁷³² art. 20 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o nawozach i nawożeniu;

⁷³³ Tożsamą definicję bardzo dużych gospodarstw zawarto wcześniej, w opublikowanej w 2017, Decyzji Wykonawczej Komisji (UE) 2017/302 z dnia 15 lutego 2017 r. ustanawiającej Konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do intensywnego chowu drobiu lub świń zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE (notyfikowana jako dokument nr C (2017) 688), (Dz. Urz. UE, 21.02.2017 L 43, s.231);

⁷³⁴ Art. 105 ust.1 ustawy Prawo wodne z 2017 roku;

⁷³⁵ Art. 105 ust.1 pkt 3 ustawy Prawo wodne z 2017 roku;

⁷³⁶ Art. Art. 105c. 1 ustawy Prawo wodne z 2017 roku;

oraz podmioty prowadzące działalność rolniczą⁷³⁷, które nie są obowiązane do opracowania planu nawożenia azotem, stosują nawozy w dawkach nieprzekraczających maksymalnych dawek nawozów azotowych dla upraw w plonie głównym, określonych w programie, dla plonów uzyskiwanych w warunkach uregulowanego odczynu gleby, zbilansowanego nawożenia azotem, fosforem i potasem oraz stosowania zintegrowanej ochrony roślin.

Program wprowadza zakazy stosowania nawozów w pobliżu zbiorników wód powierzchniowych, okresy, kiedy stosowanie nawozów jest dozwolone, warunki przechowywania nawozów naturalnych oraz postępowanie z odciekami, a także okresy przechowywania nawozów płynnych (6 miesięcy) oraz stałych (5 miesięcy). Wymaga to zapewnienia powierzchni nieprzepuszczalnych, miejsc do przechowywania nawozów naturalnych stałych oraz pojemności w przykrytych, w szczególności osłoną elastyczną lub osłoną pływającą, zbiorników na nawozy naturalne płynne, które powinny posiadać szczelne dno i ściany⁷³⁸. w zakresie terminów nawożenia program bierze pod uwagę uwarunkowania klimatyczne oraz czas trwania okresu wegetacyjnego, dla konkretnych obszarów wskazuje indywidualne terminy nawożenia: od 1 marca do 15 października lub 1 marca do 25 października. w programie zawarto także harmonogram dostosowania się do wszystkich przepisów odnoszących się wdrażania: od momentu wejścia w życie programu wszystkie podmioty podlegające jego przepisom są zobowiązane do ograniczenia rolniczego wykorzystania nawozów, zastosowania się do okresów nawożenia w nim wskazanych, stosowania odpowiednich dawek nawozów, zapewnienie właściwych warunków przechowywania nawozów oraz postępowania z odciekami, za wyjątkiem gospodarstw powyżej 210 DJP⁷³⁹, które są zobowiązane do dostosowania do przechowywania do dnia 31 grudnia 2021 roku, zaś do 31 grudnia 2024 r. – w przypadku podmiotów prowadzących chów lub hodowlę zwierząt gospodarskich w liczbie mniejszej lub równej 210 DJP).

Poza działaniami nastawionymi stricte na ograniczenie uwalniania się azotu do środowiska wodnego, część działań, wspierających ten cel, została wskazana w ustawie

⁷³⁷ o której mowa w art. 102 ust. 1;

⁷³⁸ Pkt.1.4.2 programu azotanowego;

⁷³⁹ Art. 102 ust.2, pkt 1) ustawy Prawo wodne 2017: Duża jednostka przeliczeniowa (DJP) –umowna jednostka przeliczeniowa zwierząt gospodarskich odpowiadająca zwierzęciu o masie 500 kg albo zwierzętom o łącznej masie 500 kg;

o nawozach i nawożeniu, jest to m.in. opracowanie kodeksu dobrej praktyki rolniczej (do dobrowolnego stosowania) w zakresie ograniczania emisji amoniaku⁷⁴⁰.

Z badań prowadzonych w latach 2001-2018⁷⁴¹, na grupie 1222 gospodarstw z produkcją zwierzęcą, zlokalizowanych w granicach administracyjnych 10 województw (zarówno w dorzeczu Odry, jak i Wisły), wynika, że aż 42% gospodarstw nie posiadało płyty obornikowej, a 24% nie posiadało zbiornika na płynne nawozy naturalne. Badania te pokazują, że w okresie przedakcesyjnym tylko 25% tych gospodarstw posiadało płyty obornikowe (najstarsze wybudowane w roku 1950). Po wstąpieniu do UE, odsetek ten wzrósł o kolejne 33%, nadal jednak niezbędne do poniesienia są znaczące nakłady inwestycyjne, według szacunków naukowych w całym kraju niezbędna jest budowa płyt lub zbiorników na obornik w 543 tys. gospodarstwach, koszt tej inwestycji został oszacowany na miliard złotych⁷⁴².

W rolnictwie⁷⁴³ stopniowo zmniejsza się liczba gospodarstw rolnych (obecnie jest to 1,317 mln, w tym gospodarstwa indywidualne stanowią 1,310 mln), wzrasta także ich przeciętna powierzchnia. w porównaniu z wynikami spisu z 2010 roku wzrósł udział, jednostek największych obszarowo (o powierzchni powyżej 15 ha użytków rolnych) oraz najmniejszych (do 1 ha użytków rolnych), w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych⁷⁴⁴. Wraz z rozwojem produkcji⁷⁴⁵ zwierzęcej, wzrasta także zużycie pasz

⁷⁴⁰ Amoniak jest związkami nieorganicznym o wzorze chemicznym NH_3 . Jest związkiem gazowym o charakterystycznym, ostrym zapachu. w naturze amoniak powstaje jako produkt gnicia substancji białkowych. Największe ilości amoniaku są zużywane do produkcji nawozów sztucznych. na podstawie: Lee J.D, Związki chemia nieorganiczna. Warszawa 1999.

⁷⁴¹ Kupiec J.M., Evaluation of infrastructure for storage of manures in selected farms of Poland, Materiały konferencyjne, Vinnica 2019).

⁷⁴² ibidem;

⁷⁴³ Powszechny Spis Rolny 2020. Raport z wyników, Główny Urząd Statystyczny. Warszawa 2021, s.11;

⁷⁴⁴ „W 2020 r. utrzymała się notowana od wielu lat tendencja spadku liczby gospodarstw rolnych przy jednoczesnym wzroście ich średniej powierzchni. w porównaniu do 2010 r. liczba gospodarstw rolnych zmniejszyła się o ok. 192 tys. (o 12,7%). Było to spowodowane spadkiem liczby gospodarstw w grupach obszarowych użytków rolnych (UR) od 1 do 20 ha. Najgłębszy spadek dotyczył grupy obszarowej 1–2 ha (o ok. 18%) oraz 5–10 ha (o ponad 16%). Najmniej gospodarstw ubył w grupie 15–20 ha (niecałe 10%).” Ibidem, s. 14;

⁷⁴⁵ „Mamy do czynienia ze wzrostem znaczenia gospodarstw ukierunkowanych na produkcję rynkową. Wzrasta też liczba gospodarstw charakteryzujących się dużą skalą produkcji. Utrzymuje się zróżnicowanie regionalne wielkości gospodarstw rolnych, rozdrobiona struktura gospodarstw charakteryzuje regiony południowo wschodnie kraju, w województwach północnych są zlokalizowane gospodarstwa największe obszarowo. w produkcji rolnej utrzymuje się wzrost pogłowia drobiu, który stawia Polskę na pierwszym miejscu w produkcji żywca drobiowego w Unii Europejskiej” Ibidem s. 12;

przemysłowych, wysokoskoncentrowanych, o dużej zawartości składników pokarmowych. Niestrawione składniki są wydalane z odchodami, co powoduje, że ich stężenia w nawozach naturalnych wzrastają, stwarzając zagrożenie dla jakości wód, wynikające z przenawożenia gruntów i niekontrolowanego odpływu nadmiaru⁷⁴⁶. Zmiany, zachodzące obecnie w rolnictwie, bezpośrednio przekładają się na wzrost ilości wyprodukowanego pomiotu, gnojówki i gnojowicy oraz zwiększenie stosowania nawozów mineralnych, dlatego też, kwestia ograniczenia przedostawania się do środowiska wodnego azotanów pochodzących z rolnictwa będzie miała kluczowe znaczenie dla stanu jakości wód w przyszłości.

Kwestie uwalniania się fosforu, ze źródeł innych niż nieoczyszczone ścieki komunalne, są przedmiotem zainteresowania państw-stron HELCOM, które przez wiele lat jako zagrożenie dla czystości Morza Bałtyckiego wskazywały m.in. składowisko fosfogipsu w Wiślinie⁷⁴⁷, jak również niewłaściwą gospodarkę osadami ściekowymi⁷⁴⁸. Kwestia gospodarowania osadami pościekowymi nie została uregulowana w sposób systemowy przepisami prawa⁷⁴⁹. Zgodnie z treścią projektu VI aktualizacji KPOŚK⁷⁵⁰, pomimo, że przepisy prawa krajowego od 2016 roku uniemożliwiają składowanie osadów bez ich

⁷⁴⁶ Projekt „Przeglądu istotnych problemów gospodarki wodnej dla obszarów dorzeczy”, materiał do konsultacji społecznych, Warszawa 2019, dostęp wrzesień 2021 r.;

⁷⁴⁷ HELCOM HOD 41/2013. Report on implementation of Helcom recommendation 17/6 "reduction of pollution from discharges into water, emissions into the atmosphere and phosphogypsum out of the production of fertilizers", Heads of Delegation 41st Meeting Helsinki, Finland, 17-18 June 2013.

⁷⁴⁸ HELCOM wydał w tej sprawie rekomendacje dla państw-stron Konwencji: HELCOM Recommendation 38/1, Adopted 1 March 2017, Sewage Sludge Handling;

⁷⁴⁹ Przymiotnik systemowy odnosi się do uregulowania w jednym akcie prawnym. Np. Zasady postępowania z osadami ściekowymi, które stają się odpadami określają przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2021 r. poz. 779 z późn. zm.) w odniesieniu do odzysku komunalnych osadów ściekowych, które są stosowane na powierzchni ziemi, w celach określonych w art. 96 ust. 1 ustawy o odpadach, zastosowanie mają również przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 lutego 2015 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 257). w jak załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczenia odpadów do składowania na składowiskach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1277) określono w szczególności kryteria dopuszczania odpadów o kodzie 19 08 05 – ustabilizowane komunalne osady ściekowe, do składowania na składowisku odpadów innych niż niebezpiecznej obojętne, uwzględniając: ogólny węgiel organiczny (TOC) – 5% suchej masy osadu, strata przy prażeniu (LOI) – 8% suchej masy osadu, ciepło spalania maksimum – 6 MJ/kg suchej masy. w odniesieniu do osadów na terenie oczyszczalni, regulacje są zawarte w ustawie – Prawo wodne 2017, ustawie z dnia 14 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028 z późn. zm.), rozporządzeniu Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1757);

⁷⁵⁰ Zgodnie z projektem VI aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Warszawa, sierpień 2021 r. s. 11, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/konsultacje-spoleczne-w-ramach-strategicznej-oceny-oddziaływania-na-srodowisko-vi-aktualizacji-krajowego-programu-oczyszczania-sciekow-komunalnych> wejście z 10 października 2021 r. s. 23;

uprzedniego przetworzenia⁷⁵¹, zagospodarowanie komunalnych osadów ściekowych w aglomeracjach opiera się głównie na stosowaniu osadów w rolnictwie oraz stosowaniu ich do upraw roślin przeznaczonych do produkcji kompostu, kompostowaniu, a także na ich czasowym magazynowaniu na terenie oczyszczalni.

Brak spójnych rozwiązań prawnych dla gospodarki osadowej, a co za tym idzie niewłaściwa gospodarka osadowa, może skutkować nadmiernym uwalnianiem się biogenów do wód⁷⁵². Osady ściekowe podlegają dyrektywie 2008/98/WE (tzw. ramowej dyrektywie odpadowej⁷⁵³). Zgodnie z tą dyrektywą, osady jako odpady podporządkowane są określonej hierarchii postępowania. w pierwszej kolejności należy zapobiegać powstawaniu odpadów, w dalszym ciągu przygotować je do ponownego użycia, poddać recyklingowi, innym metodom odzysku i ostatecznie unieszkodliwić. ze względu na fakt, że nie jest możliwe zapobieganie powstawaniu osadów ściekowych, istotne znaczenie mają kolejne priorytety w hierarchii postępowania z odpadami, tj.: przygotowanie do ponownego wykorzystania lub ostateczne unieszkodliwienie. Ponowne ich wykorzystanie jest możliwe tylko pod warunkiem, że osady będą ustabilizowane oraz bezpieczne pod względem sanitarnym. Ponadto, należy pamiętać, że z osadów tych mogą się przedostawać do środowiska wodnego także inne substancje stwarzające zagrożenie, takie jak farmaceutyki, metale ciężkie, patogeny. Dlatego też prowadzenie właściwej gospodarki osadowej ma istotne znaczenie nie tylko jako sposób na zapobieganie eutrofizacji, ale zapobieganie zanieczyszczeniom jako takim.

Warto odnotować, że osady mogą być również wykorzystywane na wiele sposobów⁷⁵⁴, np. HELCOM⁷⁵⁵ zaleca odzysk fosforu, który może stać się źródłem

⁷⁵¹ Głównie dotyczy to przepisów zawartych w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie dopuszczenia odpadów do składowania na składowiskach (Dz. U. 2015, poz. 1277) określono w szczególności kryteria dopuszczania odpadów o kodzie 19.08.05 – ustabilizowane komunalne osady ściekowe, do składowania na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, uwzględniając: ogólny węgiel organiczny (TOC) – 5% suchej masy osadu, strata przy prażeniu (LOI) – 8% suchej masy osadu, ciepło spalania maksimum – 6 MJ/kg suchej masy.

⁷⁵² Podczas gdy już na etapie budowy czy modernizacji oczyszczalni ścieków niezbędnym byłoby określenie sposobu zagospodarowania osadów oraz dobór właściwej technologii oczyszczania ścieków (celem określenia wielkości osadów do zagospodarowania w okresie eksploatacji instalacji);

⁷⁵³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE z 22.11.2008 r. L 312 s. 3).

⁷⁵⁴ Szerzej: Gromiec M., Nowe koncepcje gospodarki wodno-ściekowej-osadowej [w] Ocena gospodarki ściekowo-osadowej w Polsce, Raport red.: Gromiec M., Bień J., Pawłowski L., Lublin 2020;

⁷⁵⁵ HELCOM Recommendation 38/1 on sewage sludge handling, Annual Meeting, Helsinki 2017.

dotatkowego dochodu dla operatorów oczyszczalni ścieków⁷⁵⁶. w 2014 roku fosfor został uznany przez Komisję Europejską za surowiec krytyczny, czyli surowiec o dużym ryzyku niedoboru dostaw i dużym znaczeniu gospodarczym⁷⁵⁷. Obecnie, odzysk fosforu nie jest popularną metodą przeróbki osadów ściekowych w Rzeczpospolitej Polskiej, niemniej jednak w świetle prognozowanych problemów, o charakterze globalnym, z pozyskaniem tego surowca w najbliższych latach (w oparciu o dotychczasowe metody)⁷⁵⁸, odzysk ten może stać się koniecznością, co zostało już uwzględnione w ramach legislacji wielu krajów (m.in. Republiki Federalnej Niemiec⁷⁵⁹).

Przyjęta w maju 2022 roku VI aktualizacja KPOŚK wskazuje na możliwość zagospodarowania komunalnych osadów ściekowych jako surowca do wytwarzania tzw. biokomponentów zaawansowanych⁷⁶⁰, natomiast pomija kwestie odzysku fosforu.

⁷⁵⁶ Zob. <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/jarocin-oczyszczalnia-sciekow-fosfor-azot-7194.html>;

⁷⁵⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w Sprawie Przeglądu Wykazu Surowców krytycznych dla UE i wdrażania inicjatywy na rzecz surowców, Bruksela, dnia 26.05.2014 r. COM (2014) 297 final;

⁷⁵⁸ Por. Blackwell M., Darch T., Haslam R., Phosphorus use efficiency and fertilizers: future opportunities for improvements. *Front. Agr. Sci. Eng.*, 2019, 6(4): 332–340;

⁷⁵⁹ Fosfor jest zasobem ograniczonym, podejście to zostało włączone w treść niemieckiego rozporządzenia w sprawie osadów ściekowych z 2017 r. nakłada na operatorów oczyszczalni obowiązek recyklingu fosforanów. Fosfor może być odzyskiwany ze ścieków, osadów ściekowych, a także z popiołu ze spalonych osadów ściekowych., źródło: jak również: <https://www.bmbf-rephor.de/foerdermassnahme/> wejście z 10 lutego 2022 r. oraz Verordnung zur Neuordnung der Klärschlammverwertung, (*Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 65, ausgegeben am 02.10.2017, Seite 3465*);

⁷⁶⁰ VI aktualizacja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, s. 23, „Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniająca dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 239 z 15.09.2015, str. 1, z późn. zm.) nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia celu, jakim jest minimalny poziom zużycia na ich terytorium tzw. biokomponentów zaawansowanych. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1527), która wdraża postanowienia dyrektywy 2015/1513 ustanawia cel dla biokomponentów zaawansowanych na poziomie 0,1% w 2020 r.”

4.3 Instrumenty prawnoadministracyjne

Prawidłowo prowadzona ochrona środowiska wymaga stosowania przymusu wobec podmiotów oraz kontrolowania przestrzegania przepisów z zakresu ochrony środowiska. Najwłaściwszą metodą regulacji jest metoda nadrzędności jednego podmiotu – państwa (organu administracji publicznej) – w stosunku do pozostałych podmiotów, z możliwością zastosowania środków przymusu⁷⁶¹.

Prawo administracyjne jest ściśle skorelowane z pojęciem władztwa administracyjnego, którego elementy są jego cechą charakterystyczną i wyróżniającą. Szeroko pojęte administrowanie oznacza zagwarantowanie stosowania ustaw przez administrację publiczną, czuwanie nad relacjami obywateli z administracją oraz organów administracji między sobą, dokonywane wyłącznie w oparciu o normy prawne⁷⁶². Związane jest to z zasadą legalizmu i koncepcją kompetencji związanej, wywodzących się z zasad konstytucyjnych, zgodnie z którymi organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wszystkie działania organów administracji, tak działania faktyczne jak i prawne, muszą być zatem oparte na prawie. Możliwość ich podejmowania musi wynikać z przepisów określających kompetencje organów administracji. Cechą władztwa jest możliwość jednostronnego rozstrzygnięcia sytuacji indywidualnych, rozstrzygnięcia trwałego i obowiązującego wszystkie podmioty prawne w państwie oraz zabezpieczonego przymusem państwowym, w razie, gdy treścią rozstrzygnięcia jest nałożenie obowiązku. Wśród prawnych form działania administracji można wyróżnić dwie istotne czynności: wydawanie przez organy administracji przepisów prawnych oraz wydawanie aktów administracyjnych⁷⁶³.

Najczęściej stosowaną prawną formą działania administracji jest wydawanie aktów administracyjnych. Sam akt administracyjny jest władcym działaniem administracji,

⁷⁶¹ Za Wierzbowski B., Rakoczy B.: *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa, 2018, pkt. 25, s.28, Autorzy wskazują także, że metoda równorzędności stron podmiotów i autonomii woli stron, charakterystyczna dla prawa cywilnego pełni w ochronie środowiska rolę marginalną, choć należy zauważyć, że działanie podmiotów cywilnoprawnych ma znaczenie subsydiarne, tj. tam, gdzie zawodzi państwo, działanie podmiotów cywilnoprawnych (posługujących się środkami właściwymi dla prawa cywilnego) może wspierać ochronę środowiska;

⁷⁶² Por. Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2019, s.224;

⁷⁶³ *Ibidem*, s. 225;

rozumianym jako jednostronne oświadczeniem woli organu administracji wydanym w formie ustalonej prawem. Akt administracyjny ma na celu wywołanie określonych skutków prawnych, czyli tworzy albo znosi prawa lub obowiązki, ustalać w sposób wiążący adresata, zakres praw i obowiązków, może także stwierdzać stan prawny. Organ administracyjny sam jest stroną w sprawie, w której podejmuje rozstrzygnięcie, a wydany przezeń akt ma w założeniu pomóc w realizacji celów stawianych przed administracją (np. kontrola nad określoną dziedziną działalności człowieka).⁷⁶⁴

Decyzje administracyjne, dotyczące szeroko pojętego korzystania ze środowiska dotyczą przede wszystkim sytuacji, w których korzystanie ze środowiska (w tym wód) przekracza ramy zwykłego lub powszechnego korzystania (określone w ustawach szczegółowych) co ma wpływ przede wszystkim na prowadzenie działalności gospodarczej zarówno przez gminę lub komunalną spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością⁷⁶⁵ jak i producentów rolnych⁷⁶⁶. Wolność gospodarcza widziana jako konstrukcja prawna jest zasadą prawa. Wynika z niej domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, wolnej od ingerencji państwa w obszar gospodarki⁷⁶⁷. Wolność tę należy traktować jako naczelną zasadę ustrojową oraz jako prawo wolnościowe związane ze swobodą przedsiębiorczości. Zasady wolności działalności gospodarczej obejmuje zespół norm konstytucyjnych wyznaczający władzom publicznym, w szczególności samemu ustawodawcy, zakaz arbitralnej ingerencji w sferę zachowań podmiotów gospodarczych. Niemniej jednak wolność działalności gospodarczej nie ma bezwzględnego, absolutnego charakteru i dlatego dopuszcza się jej pewne ograniczenia o charakterze podmiotowym i przedmiotowym⁷⁶⁸. Ustrojodawca, w treści Konstytucji RP z 1997 r.⁷⁶⁹, art. 22, wskazał, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej w Polsce jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, w tym ochronę

⁷⁶⁴ Helios J., Jedlecka W., Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa dla ekonomistów, Wrocław 2015, s.81;

⁷⁶⁵ Tworzonych w oparciu, m.in., o przepisy art. 7 oraz 9 ustawy Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U. z 2021.poz.1372);

⁷⁶⁶ w rozumieniu definicji zawartych w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności;

⁷⁶⁷ Por. Ciechanowicz-McLean J., Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a ochrona środowiska, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXXI, Gdańsk 2014, s. 99;

⁷⁶⁸ Za Mikowski Ł., Kuczma P., Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia, Warszawa 2020, s. 3;

⁷⁶⁹ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwana dalej Konstytucją RP;

środowiska⁷⁷⁰. Zarówno gospodarka jak i ochrona środowiska, są silnie rozbudowanymi systemami prawnymi, wobec czego powinny podlegać synchronizacji pod kątem zapewnienia, by działalność gospodarcza była wykonywana w zgodzie z przepisami dotyczącymi środowiska, w zgodzie z interesem publicznym⁷⁷¹.

W Polsce możemy wyodrębnić co najmniej kilka typów instrumentów prawnych i administracyjnych, które znajdują zastosowanie w przepisach ochrony środowiska. Podstawowym aktem prawnym, regulującym zasady korzystania ze środowiska; zasady polityki gospodarowania zasobami; zakres polityki ekologicznej państwa, a także jednostek samorządu terytorialnego; warunki wprowadzania substancji lub energii do środowiska, odpowiedzialność i sankcje za nieprzestrzeganie przepisów, jest ustawa Prawo ochrony środowiska⁷⁷². za pomocą tych instrumentów są realizowane podstawowe funkcje prawa ochrony środowiska, tj. funkcja prewencyjna, kompensacyjna, wychowawcza i represyjna⁷⁷³.

Do instrumentów ogólnoprawnych zaliczają się: odpowiedzialność cywilną, która powstaje, gdy możliwe jest wystąpienie szkody na środowisku, będzie to odpowiedzialność prewencyjna bądź odszkodowawcza; odpowiedzialność administracyjna⁷⁷⁴, niezależna od winy a sankcje są nakładane w formie decyzji administracyjnych. w przypadku negatywnego oddziaływania na środowisko jest stosowany w Polsce najsurowszy środek odpowiedzialności prawnej: odpowiedzialność karna, dla której przewidziano kilka rodzajów sankcji (kara grzywny, ograniczenia wolności i pozbawienia wolności, obowiązek naprawienia szkody, nawiązka i odebranie osiągniętej korzyści). Przepisy przeciwko środowisku zostały zdefiniowane w rozdziale XXII Kodeksu karnego⁷⁷⁵, (art. 181-188), zagrożone są przede wszystkim karą pozbawienia wolności⁷⁷⁶. Przepisy te mogą być

⁷⁷⁰ art. 31 ust.3 Konstytucji RP;

⁷⁷¹ Por. Powalowski A., Klauzula ochrony środowiska w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 4 lipca 2004 roku, [w] Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej, red. Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T., Gdańsk 2009, s. 20–24;

⁷⁷² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, (Dz.U.2020.poz.1219 t. j) zwana dalej: ustawą Prawo ochrony środowiska;

⁷⁷³ Machowski J., Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój, Warszawa 2003, s. 121-123;

⁷⁷⁴ Zob. Górski M., Ogólne założenia systemu odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska [w]: Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska, Warszawa 2008; s.17- 21;

⁷⁷⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, (Dz.U.2022 poz.1138 t.j);

⁷⁷⁶ Szerzej na ten temat: Krawczyk M., Ochrona środowiska w regulacji kodeksu karnego [w] Bucieńska J.,

popołnione z winy umyślnej, jak i nieumyślnej, dotyczą najczęściej szkód powstałych w sposób gwałtowny, widoczny i ewidentnie odczuwany, natomiast regulacje kodeksowe nie odnoszą się do szkód, będących efektem długotrwałej kumulacji⁷⁷⁷.

Klasyfikacja⁷⁷⁸ instrumentów zarządzania środowiskiem rozróżnia instrumenty bezpośredniego oraz pośredniego oddziaływania. Instrumentami bezpośredniego stosowania, stricte administracyjnoprawnymi, są nakazy i zakazy, standardy, pozwolenia oraz procedury administracyjne takie jak: decyzje środowiskowe, ocena oddziaływania na środowisko⁷⁷⁹, inne podobne procedury. Natomiast instrumentami oddziaływania pośredniego będą instrumenty ekonomiczne: takie jak np. opłaty za korzystanie ze środowiska, instrumenty o charakterze sankcyjnym i rynkowym jak również instrumenty dobrowolnego stosowania oraz oddziaływania społecznego. Instrumenty oddziaływania bezpośredniego mają zawsze charakter przymusu prawnego, natomiast pośrednie mogą, ale nie muszą, być objęte regulacją prawną.

W przypadku instrumentów bezpośredniego oddziaływania mamy do czynienia z regulacjami ogólnymi oraz problemowymi. Instrumentami prawnoadministracyjnymi, mającymi za cel bezpośrednie uregulowanie korzystania z zasobów środowiska są: zakazy emisji związków niebezpiecznych dla środowiska i zdrowia ludzi, stosowania technologii lub materiałów niebezpiecznych dla środowiska; nakazy odnoszące się do wymaganego sposobu postępowania np. sporządzenie oceny oddziaływania na środowisko, dostosowania technologii w przemyśle do rozwiązań bardziej przyjaznych środowisku (zmniejszenie emisji). Innym typem są standardy odnoszące się do: jakości środowiska, wielkości emisji (odnoszące się do dopuszczalnych wielkości emisji, które mogą być określone dla indywidualnie dla danej instalacji bądź dla poszczególnych typów instalacji, zgodnie z przepisami obowiązującego prawa); produktów – rozumiane jako proekologiczne

Niedziółka M., Stec R., Strus D. Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, red. M. Górski, Warszawa 2011, s.142-156;

⁷⁷⁷ Radecki W., Przystępstwa przeciwko środowisku. Rozdział XXII Kodeksu karnego. Komentarz, Warszawa 2001, s. 30., szerzej zob. Zawłocki R. Karnopravna ochrona środowiska naturalnego, Przegląd Prawa Rolnego, 2014 Nr 1 (14), s.127-146;

⁷⁷⁸ Klasyfikacja za Poskrobko B., Poskrobko T., Zarządzanie środowiskiem w Polsce, Warszawa 2015, s.119-137;

⁷⁷⁹ jak Zgodnie z art. 59 ustawy 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 (Dz.U.2021.poz.2373 t.j.).

wymagania jakościowe, wymagane do spełnienia (np. proszek do prania z obniżoną zawartością fosforanów), technologie i techniki określające rodzaj i maksymalną ilość zanieczyszczeń podczas użytkowania urządzenia (np. klasy energetyczne); normy postępowania w stosunku do czynności, które są powszechne oraz trudne do monitorowania, a mogą mieć potencjalnie negatywny wpływ na stan środowiska. Kolejną grupę stanowią pozwolenia wydawane w formie decyzji administracyjnej oraz procedury proekologiczne.

Instrumenty prawnoadministracyjne są zatem instrumentami ustanowionymi przez prawodawcę, w drodze przyjęcia stosownych aktów prawnych, których celem jest ograniczenie działania bądź ustanowienie sposobu postępowania przez adresatów normy.

Odnosząc się do aktów stanowiących prawo, w przypadku regulacji w obszarze szeroko pojętej ochrony środowiska mamy często do czynienia z normami o charakterze imperatywnym, ustanawiającymi, w drodze nakazu bądź zakazu, jeden rodzaj właściwego zachowania, nie dopuszczające zachowania odmiennego. Naruszenie takich przepisów pociąga za sobą sankcję. Z sankcją prawną w prawie administracyjnym mamy do czynienia w przypadku następującego na podstawie przepisów prawa administracyjnego, pogorszenia sytuacji prawnej (nałożenia obowiązku lub pozbawienia uprawnienia) podmiotu prawa, którego prawnie określoną przesłanką jest naruszenie przez ten podmiot ciężących na nim obowiązków (nakazów i zakazów) prawnych⁷⁸⁰. Miarą skuteczności danej sankcji jest jej rezultat rozumiany empirycznie, czyli jako możliwy do empirycznego uchwycenia⁷⁸¹.

Przykład zakazu stanowi m.in. art. 9. ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁷⁸², w którym ustanowiono zakaz wprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych i kanalizacji sanitarnej niektórych ścieków, odpadów i substancji. Jednocześnie, w przepisach karnych ustawy, zostały ustanowione odpowiednie sankcje za jego nieprzestrzeganie⁷⁸³. Nakazy mogą odnosić się do ograniczenia pewnych

⁷⁸⁰ Lewicki M., Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym, Państwo i Prawo 2002/8, s. 63–75;

⁷⁸¹ Za Podgórecki A., Zarys socjologii prawa, Warszawa 1972, s. 451;

⁷⁸² Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, (Dz. U. 2020 poz. 2028 t.j.);

⁷⁸³ art.28 ust. 4, ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, „4. Kto bez uprzedniego zawarcia umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, wprowadza ścieki do urządzeń kanalizacyjnych, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny do 10 000 zł.4a. Karze określonej w ust. 4 podlega także ten, kto nie stosuje się do zakazów, o których mowa w art. 9 ust. 1 i 2”;

działań, które mogą mieć negatywny wpływ na stan środowiska (np. emisje), mogą także dotyczyć wdrożenia określonej procedury takiej jak np. sporządzenie oceny oddziaływania na środowisko. Zarówno zakazy jak i nakazy stanowią jedne z najbardziej rygorystycznych instrumentów prawnoadministracyjnych⁷⁸⁴.

Normy prawa mogą także ustanawiać standardy dotyczące jakości środowiska, pułapy emisyjne, proekologiczne parametry technologiczne i produktowe⁷⁸⁵, normy właściwego postępowania. Normy/standardy emisji są normami, określającymi wymagania, które muszą być spełnione przez środowisko lub jego główne elementy na danym obszarze, w określonym czasie. Standardy te określają m.in. maksymalne, dopuszczalne stężenia substancji zanieczyszczających w wodzie czy glebie. Normy te są ustalane na podstawie wiedzy medycznej i biologicznej, określają one rodzaj i maksymalne wielkości zanieczyszczeń, które mogą powstać w danym procesie produkcyjnym lub podczas eksploatacji konkretnego urządzenia. Oprócz wspomnianych wcześniej standardów określanych, przez Komisję Europejską, w dokumentach referencyjnych BAT, innymi dokumentami, stanowiącymi źródło wiedzy co do możliwych rozwiązań technicznych, mogą być także poradniki branżowe opracowywane na zlecenie Ministerstwa Środowiska, dokumenty referencyjne narodowych agencji ochrony środowiska, Banku Światowego, OECD⁷⁸⁶, stowarzyszeń branżowych, opracowania i publikacje naukowo-techniczne, ekspertyzy.

Normy (standardy) jakości środowiska (immisji) określają, ile i jakie zanieczyszczenia, można wprowadzić do środowiska z określonego źródła (np. dopuszczalne stężenia substancji zanieczyszczających w powietrzu atmosferycznym, w wodzie)⁷⁸⁷. w prawie krajowym takie standardy zostały określone dla jakości powietrza

⁷⁸⁴ por. B. Poskrobko, T. Poskrobko, Zarządzanie środowiskiem w Polsce, Warszawa 2012, s.121;

⁷⁸⁵ Określające cechy lub parametry produktu, którego użycie bądź zużycie może być uciążliwe dla środowiska. Normy produktowe określają: fizyczny lub chemiczny skład produktu, procedury postępowania, w tym także pakowania i oznakowania, wielkości zanieczyszczeń, które mogą zostać uwolnione w czasie użytkowania. (np. kwestie biodegradowalności produktów);

⁷⁸⁶ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development) organizacja międzynarodowa o profilu ekonomicznym skupiająca 37 wysoko rozwiniętych i demokratycznych państw. Utworzona na mocy Konwencji o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju podpisanej w Paryżu przez 20 państw 14 grudnia 1960 r. Polska jest pełnoprawnym członkiem OECD od 22 listopada 1996 r., zgodnie z Ustawą z dnia 27 września 1996 r. o ratyfikacji Konwencji o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, (Dz.U. 1996 nr 128 poz. 603);

⁷⁸⁷ por. B. Poskrobko, T. Poskrobko, ibidem, s. 121;

atmosferycznego, jakości gleb oraz dla jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych (klasyfikacja) wraz dopuszczalnymi normami zanieczyszczeń w wodzie pitnej⁷⁸⁸.

W opinii J. Rotko⁷⁸⁹ do najważniejszych instrumentów prawnych, ustanowionych ustawą Prawo wodne 2017, należą normy jakości środowiska wodnego oraz normy dozwolonej emisji zanieczyszczeń (tj. standardy emisyjne) - jako wyznaczające dwa podstawowe kierunki prawnej ochrony wód. Należy także wspomnieć o ochronie obszarowej, urzeczywistnianej poprzez ustanowienie obszarów specjalnych, przede wszystkim stref i obszarów ochronnych⁷⁹⁰. Powyższe działania służą ochronie jakościowej wód, w odniesieniu do ochrony ilościowej właściwym instrumentem jest reglamentacja poboru, także programy retencji⁷⁹¹.

Zgodnie z ustawą Prawo wodne 2017, celem nadrzędnym w ochronie wód jest jej ochrona rozumiana jako ochrona integralnej części środowiska oraz siedliska dla organizmów. Ochrona ta przysługuje każdej wodzie, niezależnie od tego, czyją stanowią własność⁷⁹². Ochrona wód jest realizowana na podstawie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska⁷⁹³ w zakresie dotyczącym instalacji, urządzeń, substancji oraz produktów. Celem ochrony wód jest osiągnięcie celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych, jednolitych części wód podziemnych oraz obszarów chronionych, a także poprawa jakości wód oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na terenach podmokłych⁷⁹⁴. Zatem każde zdarzenie lub czynność, które mogłoby naruszyć ten cel, nie jest prawnie dozwolone. Ustawodawca zamieścił także katalog potrzeb, którym służy zachowanie dobrego stanu wód, umieszczając jako pierwszą potrzebę zapewnienia

⁷⁸⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. 2017, poz. 2294);

⁷⁸⁹ Problem zanieczyszczenia wód śródlądowych substancjami chemicznymi w świetle prawa europejskiego oraz prawa krajowego – uwagi krytyczne, [w]: Studia Prawnicze 2018, z. 4, s.375-332;

⁷⁹⁰ Art. 120 ustawy Prawo wodne 2017;

⁷⁹¹ M.in. Program przeciwdziałania niedoborowi wody (PPNW) na lata 2021-2027 z perspektywą do roku 2030, (założenia do programu zostały przyjęte Uchwała Nr 92 Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Założeń do Programu przeciwdziałania niedoborowi wody na lata 2021–2027 z perspektywą do roku 2030”, M.P 2019, poz.941);

⁷⁹² Art. 50 ustawy Prawo wodne 2017;

⁷⁹³ Art. 52 ust. 4 ustawy Prawo wodne 2017: Ochrona wód jest realizowana z uwzględnieniem przepisów działu i działu III (uchylony) w tytule II oraz działów I–III w tytule III ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;

⁷⁹⁴ Art. 51 ustawy Prawo wodne 2017;

wody takiej jakości, aby nadawała się ona do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi. Kolejnymi potrzebami jest uprawianie sportu, turystyki lub rekreacji; wykorzystywania do kąpieli; bytowania ryb i innych organizmów wodnych w warunkach naturalnych, umożliwiających ich migrację.

W odniesieniu do celów dotyczących ochrony wód zostały sformułowane bezwzględne zakazy odnoszące się zarówno do odprowadzania ścieków jak i składowania nawozów pochodzenia zwierzęcego. Bezwzględne zakazy dotyczą przede wszystkim działań na obszarze ochrony bezpośredniej ujęć wody⁷⁹⁵, ustanawianej z urzędu przez właściwy organ Wód Polskich. strefy ochrony pośredniej wskazano katalog czynności zabronionych lub ograniczeń⁷⁹⁶ (w tym: wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, rolnicze wykorzystanie ścieków, stosowanie nawozów oraz środków ochrony roślin, składowanie opakowań po nawozach i środkach ochrony roślin). Nałożenie zarówno zakazów jak i ograniczeń, w odniesieniu do strefy pośredniej ustanawia wojewoda⁷⁹⁷ w drodze aktu prawa miejscowego. Kompetencje przyznane zarówno Wodom Polski jak i wojewodzie mają na uwadze przede wszystkim zapewnienie wysokiej jakości wody przeznaczonej do konsumpcji przez ludzi, przy czym kwestie ograniczenia azotanów mają znaczenie pierwszoplanowe (analizując hierarchię wymienionych, w art. 131 ustawy Prawo wodne 2017, czynności, które mogą podlegać zakazom oraz ograniczeniom, wskazanym przez ustawodawcę). Podobnie kwestie te zostały uregulowane w odniesieniu do strefy ochronnej⁷⁹⁸, ustanawianej na wniosek Wód Polskich.

W odniesieniu do ścieków⁷⁹⁹, bezwzględne zakazy obejmują wprowadzanie ścieków bezpośrednio do wód podziemnych, wód powierzchniowych: jeżeli byłoby to sprzeczne z warunkami wynikającymi z istniejących form ochrony przyrody, stref ochrony zwierząt łownych albo ostoi utworzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁸⁰⁰, a także stref ochronnych ujęć wody oraz obszarów ochronnych

⁷⁹⁵ Art.27 ustawy Prawo wodne 2017;

⁷⁹⁶ Art. 131 ust 1 ustawy Prawo wodne 2017;

⁷⁹⁷ Art. 135 ust. 1 pkt 2);

⁷⁹⁸ Art. 139. Obszary ochronne to ustanowione na podstawie art. 141 obszary, na których obowiązują zakazy oraz ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wód, w celu ochrony zasobów tych wód przed degradacją;

⁷⁹⁹ Art.75 ustawy Prawo wodne 2017;

⁸⁰⁰ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1098, 1718);

zbiorników wód śródlądowych⁸⁰¹; w obrębie kąpielisk, miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpieli i plaż publicznych nad wodami oraz w odległości mniejszej niż 1 kilometr od ich granic; stojących; jezior, jeżeli czas dopływu ścieków do jeziora byłby krótszy niż 24 godziny, cieków naturalnych oraz kanałów będących dopływami jezior, jeżeli czas dopływu ścieków do jeziora byłby krótszy niż 24 godziny. w przypadku odprowadzania ścieków do ziemi, katalog ten zawiera także zakaz w odniesieniu do sytuacji, gdy stopień oczyszczania ścieków lub miąższość utworów skalnych nad zwierciadłem wód podziemnych nie stanowi zabezpieczenia tych wód przed zanieczyszczeniem. Zakazem objęte jest rozcieńczanie ścieków wodą, celem uzyskania stężeń substancji zgodnych z rozporządzeniem⁸⁰². Ścieki odprowadzane do wód i do ziemi muszą być oczyszczone w stopniu wymaganym ustawą, rozumiane jako nie zawierające substancji priorytetowych; odpadów; chorobotwórczych drobnoustrojów pochodzących z obiektów, w których leczeni są chorzy na choroby zakaźne; a same ścieki nie mogą powodować w wodzie zmian w naturalnej, charakterystycznej dla niej biocenozie, zmian naturalnej mętności, barwy lub zapachu, formowania się osadów lub piany. Ustawodawca przewidział także możliwości uchylecia niektórych zakazów, biorąc pod uwagę praktykę oraz stan infrastruktury kanalizacyjnej w Polsce (dominująca kanalizacja ogólnospławna, odprowadzająca zarówno ścieki komunalne jak i wody opadowe i roztopowe), niemniej jednak wymaga to uzyskania stosownej decyzji administracyjnej Wód Polskich oraz rozważenia przez organ wydający decyzję⁸⁰³ czy dopuszczenie do takiej sytuacji nie wpłynie negatywnie na osiągnięcie celów

⁸⁰¹ Ustawa Prawo wodne 2017, art. 141. 1. Wojewoda, na wniosek Wód Polskich, ustanawia obszar ochronny, w drodze aktu prawa miejscowego, wskazując ograniczenia lub zakazy dotyczące użytkowania gruntów oraz korzystania z wód na terenie obszaru ochronnego oraz granice tego obszaru.

Art. 139. Obszary ochronne to ustanowione na podstawie art. 141 obszary, na których obowiązują zakazy oraz ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wód, w celu ochrony zasobów tych wód przed degradacją;

⁸⁰² 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 do urządzeń wodnych, (Dz.U. 2019 poz. 1311);

⁸⁰³ Art.80 ustawy Prawo wodne 2017; Dopuszcza się wprowadzanie do wód lub do ziemi wód opadowych lub roztopowych z przelewów kanalizacji deszczowej lub ścieków z przelewów burzowych komunalnej kanalizacji ogólnospławnej na warunkach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 99 rozporządzenia w sprawie warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi ust. 1 pkt 2, o ile właściwy organ Wód Polskich ustali, w drodze decyzji, że takie dopuszczenie nie koliduje z celami środowiskowymi dla wód lub wymaganiami jakościowymi dla wód.

środowiskowych, ustanowionymi dla danej jednolitej części wód w planie gospodarowania wodami w dorzeczu lub wymaganiami jakościowymi dla wód.

Poza ustawą Prawo wodne 2017 funkcjonuje także katalog zakazów ustanowiony w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁸⁰⁴ w przepisach karnych ustawy, zostały ustanowione sankcje za jego nieprzestrzeżenie⁸⁰⁵.

Odrębny katalog zakazów został ustanowiony w przepisach odnoszących się do ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Zasadą nadrzędną prowadzenia produkcji rolnej jest prowadzenie jej w sposób zapobiegający zanieczyszczeniu wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych i ograniczający takie zanieczyszczenie⁸⁰⁶. Ustawa Prawo wodne 2017 wprowadza zakaz wprowadzania do wód odpadów oraz ciekłych odchodów zwierzęcych; gromadzenia ścieków, nawozów naturalnych, środków chemicznych, a także innych substancji lub materiałów, które mogą zanieczyścić wody na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią⁸⁰⁷. Pozostałe zakazy zostały ujęte w ustawie o nawozach i nawożeniu (powtórzone także w treści programu azotanowego)⁸⁰⁸. Zabrania się stosowania nawozów: na glebach zamrzniętych, zalanych wodą, nasyconych wodą, pokrytych śniegiem; naturalnych w postaci płynnej podczas wegetacji roślin przeznaczonych do bezpośredniego spożycia przez ludzi. Przy czym za glebę zamrzniętą nie uznaje się gleby, która rozmarza co najmniej powierzchniowo w ciągu dnia. Ustawa o nawozach i nawożeniu odnosi się również do rozporządzenia 1069/2009 UE⁸⁰⁹ w zakresie definicji nawozów naturalnych. Zgodnie z jej

⁸⁰⁴Art. 9. Zakaz wprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych i kanalizacji sanitarnej niektórych ścieków, odpadów i substancji, Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, (t.j. Dz. U. 2020 poz. 2028) oraz Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych, (Dz.U. z 2016, poz. 1757);

⁸⁰⁵ art.28 ust. 4, ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, „4. Kto bez uprzedniego zawarcia umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, wprowadza ścieki do urządzeń kanalizacyjnych, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny do 10 000 zł.4a. Karze określonej w ust. 4 podlega także ten, kto nie stosuje się do zakazów, o których mowa w art. 9 ust. 1 i 2”;

⁸⁰⁶ Art.102 ustawy Prawo wodne 2017; wcześniej art. 47 ustawy Prawo wodne 2001;

⁸⁰⁷ Art.77 ustawy Prawo wodne 2017;

⁸⁰⁸ Art. 20 ustawy Prawo wodne 2017;

⁸⁰⁹ Artykuł 32 Wprowadzanie do obrotu i stosowanie nawozów. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego), (Dz. Urz. UE L 300 14.11.2009);

art.3 ust. 3 nawozy naturalne mogą być zbywane do bezpośredniego rolniczego wykorzystania wyłącznie na podstawie umowy zawartej w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Czynności polegające na świadczeniu usług w zakresie stosowania nawozów mogą być wykonywane wyłącznie przez osoby posiadające świadectwo ukończenia szkolenia w tym zakresie; wymagania tego nie stosuje się wobec absolwentów szkół rolniczych⁸¹⁰

Szczegółowe zasady postępowania z nawozami organicznymi zostały uregulowane rozporządzeniem⁸¹¹ w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania. Rozporządzenie to reguluje kwestie związane z gospodarowaniem fosforem. Przede wszystkim nawozy organiczne nie mogą być stosowane na uprawach przeznaczonych do bezpośredniego spożycia przez ludzi. Nawozy mineralne, nawozy organiczne i nawozy organiczno-mineralne, zawierające w swoim składzie fosfor, stosuje się na gruntach rolnych w odległości co najmniej 5 m od brzegu: jezior i innych zbiorników wodnych o powierzchni do 50 ha; cieków naturalnych; a także rowów oraz kanałów. Nawozy mineralne, nawozy organiczne i nawozy organiczno-mineralne, zawierające w swoim składzie fosfor, stosuje się na gruntach rolnych w odległości co najmniej 20 m od: brzegu jezior i innych zbiorników wodnych o powierzchni powyżej 50 ha; ujęć wody (jeżeli nie ustanowiono strefy ochronnej na podstawie ustawy Prawo wodne). w zakresie sankcji ustawodawca przewiduje karę grzywny w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia⁸¹².

W art. 11 ustawy Prawo wodne 2017, zostały wymienione podstawowe instrumenty zarządzania zasobami wodnymi takie jak: planowanie w gospodarowaniu wodami, zgody wodnoprawne, opłaty za usługi wodne oraz inne należności, kontrola gospodarowania wodami, system informacyjny gospodarowania wodami. Wprowadzono także nowe regulacje dotyczące opłat za usługi wodne (instrumenty prawnofinansowe), które zastępują

⁸¹⁰ Art. 21 ustawy o nawozach i nawożeniu;

⁸¹¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania. (t. j. Dz. U. 2019, poz.1826);

⁸¹² Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. 2021 poz. 457 t.j.);

dotychczasowe opłaty za szczególne korzystanie z wód obowiązujące przed 2018 rokiem, na gruncie przepisów Prawa ochrony środowiska⁸¹³.

Planowanie w gospodarowaniu wodami⁸¹⁴ służy programowaniu i koordynowaniu działań mających na celu m.in. osiągnięcie lub utrzymanie dobrego stanu wód oraz ekosystemów zależnych od wód, a także ochronę, poprawę i zapobieganie dalszemu pogarszaniu stanu ekosystemów wodnych, lądowych i terenów podmokłych; zmniejszanie ilości wprowadzanych do wód lub do ziemi substancji i energii mogących negatywnie oddziaływać na wody⁸¹⁵. Cele te są realizowane poprzez opracowanie, przyjęcie i wdrożenie działań, zapisanych w programach. Najważniejszym dokumentem, o kluczowym znaczeniu dla wszystkich użytkowników wód są plany gospodarowania wodami w dorzeczach. Ustalenia planu gospodarowania wodami są m.in. przesłanką udzielanych pozwoleń wodnoprawnych. Zgodnie z opinią J. Rotko⁸¹⁶, przepisy Ramowej Dyrektywy Wodnej, nie formułują wyraźnych wskazówek co do funkcji prawnych (programów⁸¹⁷) planów, z których można by wnosić o formie prawnej, jaką powinny uzyskać w prawie krajowym. Odnosząc się jednak do tej orzecznictwa sądowno-administracyjnego, J. Rotko proponował przyjąć, że przed nowelizacją ustawy Prawo wodne w 2017 roku, plan funkcjonował jako tzw. swoiste źródło prawa administracyjnego.

Pierwsze plany zostały przyjęte uchwałą Rady Ministrów 22 lutego 2011 roku⁸¹⁸. Zmiana ustawy Prawo wodne 2001 w 2014 roku wprowadziła upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do wydania planów w formie rozporządzenia⁸¹⁹, ustawa Prawo wodne 2017 wskazuje jako właściwego do wydania rozporządzenia ministra do spraw gospodarki wodnej. Nieprzestrzeganie ustaleń planu gospodarowania wodami w dorzeczu, w zakresie

⁸¹³ Zob. Prawo Ochrony Środowiska, pod red. M. Górski, Praca zbiorowa, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Gospodarowanie wodami śródlądowym, Warszawa 2018, s.500;

⁸¹⁵ Art.316 pkt 1, 3 ustawy Prawo wodne 2017;

⁸¹⁶ Rotko J., Funkcje i charakter prawny instrumentów planowych w gospodarce wodnej w: Przegląd ustawodawstwa gospodarczego, Warszawa czerwiec 2014, s.2-14;

⁸¹⁷ Opinia pochodzi sprzed zmiany ustawy Prawo wodne w 2017 roku, odnosi się także do roli programu wodno-środowiskowego, który, na podstawie obowiązujących przed 2017 rokiem przepisów, był niezależnym dokumentem, i którego podsumowanie było umieszczane w treści planów. Obecnie plan i program są zintegrowane;

⁸¹⁸ M.in. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (M.P.2011, Nr 40, poz. 451);

⁸¹⁹ M.in. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (Dz. U. 2016 poz. 1967).

osiągnięcia celów środowiskowych (i brak działań na rzecz ochrony wód przed nadmiernym spływem azotanów pochodzenia rolniczego), może skutkować naruszeniem prawa unijnego⁸²⁰.

Pozwolenia administracyjne są wydawane w trybie decyzji administracyjnej, ich celem jest ustalenie zindywidualizowanych norm, w stosunku do konkretnego podmiotu. W literaturze przedmiotu⁸²¹ wyróżnia się dwa typy pozwoleń: emisyjne oraz eksploatacyjno-reglamentacyjne. Pozwolenia emisyjne dotyczą wprowadzania do środowiska substancji bądź energii, w przypadku gospodarki wodnej dotyczy to wprowadzania ścieków do wód lub powierzchni ziemi. Pozwolenia eksploatacyjno-reglamentacyjne dotyczą użytkowania środowiska, do tej grupy zaliczają się m.in. koncesje na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż, wycinkę drzew itp. w przypadku gospodarki wodnej, charakter eksploatacyjno-reglamentacyjny jest związany z decyzją o pozwoleniu wodnoprawnym, która to decyzja stanowi istotny instrument administracji publicznej, służący określeniu sposobów korzystania z zasobów wodnych, kontroli nad nimi oraz ich ochrony⁸²².

Prawo wodne z 2017 r. utrzymuje zasadę reglamentacji korzystania z wód, opierając się przede wszystkim na wcześniej wykorzystywanych i sprawdzonych w tym zakresie instrumentach prawnych w postaci pozwoleń i zgłoszeń wodnoprawnych. Pozwolenie wodnoprawne jest konstytutywnym aktem administracyjnym⁸²³, wydawanym przez właściwy organ administracji publicznej, w zależności od przedmiotu wniosku i miejsca, w drodze decyzji. Kolejność wskazanych w przepisach ustawy instrumentów reglamentacji

⁸²⁰ Dotychczas postępowania o naruszenie Ramowej Dyrektywy Wodnej wobec Rzeczypospolitej Polskiej dotyczyły braku dokonania pełnej i prawidłowej transpozycji części przepisów – (wyrok w sprawie C-648/13 Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Środowisko – Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie gospodarki wodnej – Dyrektywa 2000/60/WE – Monitorowanie stanu ekologicznego i stanu chemicznego wód powierzchniowych – Plany gospodarowania wodami w dorzeczu) bądź niewłaściwego(niezgodnego z dyrektywą) przygotowania pierwszych planów gospodarowania wodami. (ECLI:EU:C: 2016:490) Część uchybień została usunięta poprzez zmianę ustawy Prawo wodne 2001, uchybienia związane z przygotowaniem planów zostały naprawione w kolejnym cyklu, przy aktualizacji w 2016 roku;

⁸²¹Por. Poskrobko B., Poskrobko A., Zarządzanie środowiskiem w Polsce, Warszawa 2015; Broniewicz E., Godlewska J., Lulewicz-Sas A., Miłaszewski R., Ekonomia i Zarządzanie w Inżynierii Środowiska, Białystok 2019; P. Korzeniowski, Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska, Warszawa 2020;

⁸²² Za A. Ciesielska, K. Jasman, Wybrane aspekty przeniesienia pozwolenia wodnoprawnego, Przegląd prawa ochrony środowiska, 3/2014, s.69;

⁸²³ jak „Akt konstytutywny, czyli akt mający charakter twórczy tworzący, zmieniający lub znoszący stosunek prawny. Zmiana ta następuje z mocy samego aktu ex nunc w momencie, w którym akt ten staje się ostateczny”. Chróścielewski W., Tarno J.P., „Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi”, Warszawa 2011;

korzystania z wód wskazuje, że nadal najważniejszym sposobem (w przypadku, gdy działalność gospodarcza przekracza powszechne oraz zwykle korzystanie z wód⁸²⁴) pozostaje obowiązek uzyskania pozwolenia wodnoprawnego lub zgłoszenia wodnoprawnego⁸²⁵.

Ustanowiona w treści ustawy zgodna wodnoprawna⁸²⁶ jest udzielana przez: wydanie pozwolenia wodnoprawnego; przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego⁸²⁷; wydanie oceny wodnoprawnej; na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią: wydanie decyzji, w sprawach, w których obowiązuje zakaz⁸²⁸.

W przypadku odprowadzania ścieków do wód, decyzje administracyjne (pozwolenia wodnoprawne) muszą uwzględniać cele środowiskowe, ustanowione dla danej, jednolitej części wód, w ramach (właściwego administracyjnie) rozporządzenia w sprawie planu gospodarowania wodami w dorzeczu⁸²⁹. Zadaniem administracji, w tym przypadku, jest ustalenie indywidualnych pułapów emisji, które nie naruszają ustaleń planu dorzecza właściwego dla danej lokalizacji przedsięwzięcia, co należy rozumieć jako ustanowienie indywidualnych warunków dla konkretnego podmiotu, niestwarzających zagrożenia braku realizacji celów, przyjętych dla danej jednolitej części wód, w stosownym rozporządzeniu⁸³⁰.

Należy zauważyć, że ustawa dopuszcza także możliwość ustalenia w pozwoleniu wodnoprawnym wartości dopuszczalnych zanieczyszczeń w ściekach niższych, (czyli bardziej rygorystycznych), niż najwyższe dopuszczalne wartości substancji zanieczyszczających, określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, jeżeli istniejące urządzenia oczyszczające umożliwiają ich osiągnięcie⁸³¹. Ustawodawca

⁸²⁴ Ustawa Prawo wodne 2017, art.32 Prawo powszechnego korzystania z wód, art.33 Prawo właściciela gruntu do zwykłego korzystania z wód;

⁸²⁵ za Prawo Ochrony Środowiska, pod red. Górski M., Praca zbiorowa, Kaźmierska-Patrzyzna A., Gospodarowanie wodami śródlądowymi, Warszawa 2018, s.513;

⁸²⁶ Art.388, ustawy Prawo wodne 2017;

⁸²⁷ Katalog działań wymagających obowiązkowego zgłoszenia wodnoprawnego został ustanowiony w art. 394 ust. 1, nie odnosi się on do kwestii związanych z tematem niniejszej pracy.

⁸²⁸ art. 388, ust.1, pkt. 3 dotyczy gromadzenia ścieków, nawozów naturalnych, środków chemicznych, a także innych substancji lub materiałów, które mogą zanieczyścić wody, oraz prowadzenia przetwarzania odpadów, w szczególności ich składowania, pkt 8 oraz art.176 ust.4 dotyczy możliwości poruszania się po wałach oraz gruntami pokrytymi wodami;

⁸²⁹ Art.315 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, (Dz.U.2021.poz. 624); ustawy zwanej dalej ustawą Prawo wodne 2017;

⁸³⁰ Art. 396 ustawy Prawo wodne 2017, Pozwolenie wodnoprawne a ustalenia planu lub programów;

⁸³¹ Art.82 ustawy Prawo wodne 2017;

zastrzegł także, że organ administracji może odmówić udzielenia pozwolenia wodnoprawnego, jeśli projektowany sposób korzystania z wód narusza ustalenia planów gospodarowania wodami⁸³². Tym samym, przyjęta w ustawie Prawo wodne 2017, hierarchia przepisów, jednoznacznie wskazuje na nadrzędność ustaleń planów gospodarowania wodami w stosunku do instrumentów prawoadministracyjnych.

W zakresie ograniczenia uwalania się do środowiska wodnego biogenów, pozwolenie wodnoprawne jest wymagane ze względu na fakt, że zarówno działalność związana ze zbiorowym odprowadzeniem ścieków jak i wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, obejmujące także wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych, stanowią usługi wodne⁸³³, wskazane w ustawie jako tzw. usługi w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego korzystania z wód, zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód. Ustawodawca przewidział również sytuacje w których może odmówić wydania pozwolenia wodnoprawnego⁸³⁴, gdy projektowany sposób korzystania z wód narusza m.in. ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, planów ochrony i planów zadań ochronnych dla obszarów chronionych, programu ochrony wód morskich, krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych lub gdy nie spełnia wymagań ochrony zdrowia ludzi, środowiska, ochrony przyrody. Możliwe jest także, pod warunkami określonymi w ustawie, wydanie pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie do ziemi ścieków i wód, mimo wskazanych w ustawie zakazów⁸³⁵, jeżeli wydano decyzję, o której mowa w art. 76 ust. 2, uzasadnioną wystąpieniem istotnej potrzeby ekonomicznej lub społecznej, a zwolnienie nie spowoduje zagrożenia dla jakości wód⁸³⁶. Wydania pozwolenia wodnoprawnego odmawia się, jeżeli zakład planujący korzystanie z wód lub wykonanie urządzeń wodnych albo inne działania wymagające pozwolenia

⁸³² Art.399 z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne 2017;

⁸³³ Art.35. ust.1, pkt.3, ppkt 4;

⁸³⁴ art. 399 ust. 1 ustawy Prawo wodne 2017;

⁸³⁵ w art. 76 ust. 1 pkt 1 wód opadowych lub roztopowych, wody z przelewów kanalizacji deszczowej oraz wody chłodniczej do wód powierzchniowych lub do ziemi, w odległości mniejszej niż 1 kilometr od granic kąpielisk, miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpeli oraz plaż publicznych nad wodami;

⁸³⁶ Właściwy organ Wód Polskich może, w drodze decyzji, zwolnić od zakazu wprowadzania do ziemi, w odległości mniejszej niż 1 kilometr od granic kąpielisk, miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpeli oraz plaż publicznych nad wodami, ścieków i wód innych niż wymienione w ust. 1 pkt 1, jeżeli wystąpi istotna potrzeba ekonomiczna lub społeczna, a zwolnienie nie spowoduje zagrożenia dla jakości wód;

wodnoprawnego nie wywiązuje się z obowiązków wynikających z pozwoleń dotychczas wydanych⁸³⁷.

Pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi wydaje się na czas nie dłuższy niż 10 lat⁸³⁸. Zasady wydawania pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi albo do urządzeń kanalizacyjnych są uregulowane z uwzględnieniem przepisów rozdziałów 1–4 w dziale IV tytułu III ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁸³⁹. Prawo wodne przyjmuje podobną zasadę jak Prawo ochrony środowiska 2001 w odniesieniu do pozwoleń emisyjnych, w zakresie nadzoru sprawowanego nad wydaną decyzją przez organ ją wydający. Założono bowiem, że organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych dokonuje przeglądu pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, do urządzeń kanalizacyjnych, a także realizacji tych pozwoleń, co najmniej raz na 4 lata⁸⁴⁰. Ponadto organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych dokonuje dodatkowego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, jeżeli na podstawie wyników monitoringu wód lub innych danych, w tym danych uzyskanych w ramach opracowywania projektu planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza lub jego aktualizacji, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej stwierdził, że jest zagrożone osiągnięcie celów środowiskowych (ustalonych w planach gospodarowania wodami)⁸⁴¹.

Pozwolenie wodnoprawne, w odniesieniu do odprowadzania ścieków, można cofnąć lub ograniczyć bez odszkodowania, w przypadku gdy zakład zmienia cel i zakres korzystania z wód lub warunki wykonywania uprawnień ustalonych w pozwoleniu wodnoprawnym; urządzenia wodne wykonane zostały niezgodnie z warunkami ustalonymi w pozwoleniu wodnoprawnym lub nie są należycie utrzymywane; zakład nie realizuje przedsięwzięć ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko, ustalonych w pozwoleniu

⁸³⁷ art. 399 ust. 1 ustawy Prawo wodne 2017;

⁸³⁸ Art.400 ust.2 ustawy Prawo wodne 2017;

⁸³⁹ ustawa Prawo ochrony środowiska 2001: art.180 -219, w tym kwestie związane z pozwoleniem na eksploatację;

⁸⁴⁰ Za: Prawo Ochrony Środowiska, pod red. Górski M., Praca zbiorowa, Kaźmierska-Patrzyzna A., Gospodarowanie wodami śródlądowym, Warszawa 2018, s 517;

⁸⁴¹ art. 416 ust. 1–2 ustawy Prawo wodne 2017;

wodnoprawnym; nastąpiło zagrożenie osiągnięcia celów środowiskowych⁸⁴² i jest to uzasadnione danymi z monitoringu wód oraz wynikami dodatkowego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych, w ramach kontroli gospodarowania wodami⁸⁴³. Zgodnie z art. 415, pkt 6 ustawy Prawo wodne 2017, wydane (obowiązujące) pozwolenie wodnoprawne, w przypadku odprowadzania ścieków, może być cofnięte lub ograniczone, bez odszkodowania, o ile nastąpiła zmiana przepisów wydanych na podstawie art. 99 ustawy tj. rozporządzenia w sprawie warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi⁸⁴⁴, w tym dotyczy to zmiany najwyższych dopuszczalnych wartości substancji zanieczyszczających dla ścieków z oczyszczalni ścieków bytowych i ścieków komunalnych oraz dla ścieków z oczyszczalni ścieków w aglomeracji.

Szczególnym rodzajem pozwolenia emisyjnego jest pozwolenie zintegrowane. Dotyczy ono instalacji, których funkcjonowanie i eksploatacja, z uwagi na ich oddziaływanie (m.in. skalę), może powodować znaczne zanieczyszczenie środowiska, rozumianego jako jego pojedyncze elementy lub całość (gleba, woda, powietrze). Rodzaje działalności i instalacje, dla których niezbędne jest uzyskanie tego typu decyzji administracyjnej, zostały określone w dyrektywie⁸⁴⁵ 2010/75/UE, w prawie krajowym w ustawie Prawo ochrony środowiska⁸⁴⁶, a także w rozporządzeniu⁸⁴⁷. Ten typ instrumentu ma szczególne znaczenie dla ograniczenia przedostawania się do środowiska wodnego biogenów pochodzenia rolniczego. Od 2017 roku, intensywny chów drobiu oraz świń, został objęty konkluzjami BAT, na podstawie decyzji wykonawczej Komisji⁸⁴⁸, w ramach której

⁸⁴² Art.415 pkt.1-3 oraz 7;

⁸⁴³ Art. 334 ustawy Prawo wodne 2017;

⁸⁴⁴ Art. 415 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2, por. 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 do urządzeń wodnych. (Dz.U. 2019 poz. 1311);

⁸⁴⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola). (Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, str. 17) zwana dalej dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych;

⁸⁴⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, (Dz.U.2020 poz. 1219 t.j);

⁸⁴⁷ Pozwolenia zintegrowane są wymagane w związku z eksploatacją instalacji przemysłowych, których rodzaje zostały wymienione w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz.U. z 2014 r., poz. 1169);

⁸⁴⁸ Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2017/302 z dnia 15 lutego 2017 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do intensywnego chowu drobiu lub świń zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE, (Dz. Urz. UE L 43/231, 21.02.2017);

ustanowiono m.in. zasady postępowania z obornikiem (gromadzenie przechowywanie, przetwarzanie) tak, aby ograniczyć powstawanie ścieków oraz ograniczyć emisje ze ścieków do wód⁸⁴⁹.

Należy również wspomnieć o deklaracjach Komisji Europejskiej, dotyczących planowanego przeglądu dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, w przyszłości, celem silniejszego jej powiązania z dyrektywą 91 271 /EWG, należy się spodziewać, że będziemy mieli do czynienia z coraz bardziej restrykcyjnym podejściem, skutkującym zmianą norm oczyszczania na bardziej rygorystyczne i odnoszące się do większej liczby substancji.⁸⁵⁰

Kontrola gospodarowania⁸⁵¹ wodami, w odniesieniu do uwalniania do środowiska wodnego biogenów, dotyczy przede wszystkim korzystania z wód oraz ochrony zasobów wodnych; przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach wydanych na podstawie ustawy; przestrzegania warunków ustalonych w pozwoleniach zintegrowanych⁸⁵²; wykonywania urządzeń wodnych; utrzymywania wód oraz urządzeń wodnych; przestrzegania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków oraz ograniczeń; przestrzegania warunków obowiązujących w strefach ochronnych i obszarach ochronnych – w tym zakresie uprawnienia do kontroli zostały przyznane Wodom Polskim⁸⁵³. w odniesieniu do biogenów obecnych w wodzie: przeznaczonej do kąpeli są to zadania państwowej inspekcji sanitarnej (art. 334-348 ustawy), monitoring wód jest prowadzony przez inspekcję ochrony środowiska (art.349-352).

System informacyjny gospodarowania wodami (SIGW) służy przede wszystkim gromadzeniu informacji odnoszących się zarówno do danych, niezbędnych do wydania pozwoleń wodnoprawnych oraz zgód wodnoprawnych, jak również gromadzi informacje

⁸⁴⁹ w Polsce stosowany dokument opracowany na zlecenie Ministerstwa Środowiska, w którym określono techniki aplikacji obornika minimalizujące emisje azotu i fosforu (BAT 20). Wytoczne dotyczące praktycznego zastosowania Konkluzji BAT w zakresie intensywnego chowu drobiu i świń, Warszawa 2017;

⁸⁵⁰ Strengthening the interactions between the IED (Industrial Emissions Directive) and the Urban Waste Water Treatment Directive to better tackle industrial releases to water – prezentacja przedstawiciela Komisji Europejskiej na spotkaniu (webinarium) Dyrektorów Wodnych oraz Morskich, zorganizowanym przez Prezydencję Portugalską: 14 czerwca 2021 r.;

⁸⁵¹ Art. 334 pkt 1-7, ustawy Prawo wodne 2017;

⁸⁵² Pozwolenia zintegrowane są wymagane w związku z eksploatacją instalacji przemysłowych, których rodzaje zostały wymienione w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz.U. z 2014 r., poz. 1169);

⁸⁵³ Art.335 ustawy Prawo wodne 2017;

odnośnie do tych dokumentów. Źródłami danych dla systemu informacyjnego gospodarowania wodami są rejestry i zbiory danych prowadzone przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej oraz Wody Polskie, przy czym istnieją zbiory danych, wymienione imiennie w ustawie, pochodzące od innych podmiotów (np. IMGW-PIB⁸⁵⁴ w zakresie państwowej służby hydrometeorologicznej)⁸⁵⁵. Ponadto dane dotyczące gospodarki wodnej są udostępniane w oparciu o dyrektywę INSPIRE⁸⁵⁶ na krajowym geoportalu infrastruktury informacji przestrzennej, stanowiącym centralny punkt dostępu prowadzony przez Głównego Geodetę Kraju⁸⁵⁷.

Kontrole stosowania programu azotanowego⁸⁵⁸ wykonują inspektorzy ochrony środowiska. Mogą wydawać decyzje nakazujące usunięcie w określonym terminie stwierdzonych nieprawidłowości i nakładać kary. Wysokość kar początkowo była ogłaszana obwieszczeniem⁸⁵⁹ Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, obecnie przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej⁸⁶⁰, w sprawie wysokości maksymalnych stawek opłaty za naruszenie „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”. Kary finansowe zostały przewidziane za stosowanie nawozów niezgodnie z przepisami programu działań, w tym postępowanie niezgodnie z planem nawożenia azotem, za niewłaściwe przechowywanie nawozów naturalnych; za brak lub niewłaściwe prowadzenie dokumentacji; za brak planu nawożenia azotem, jeżeli jest wymagany. Wyniki kontroli są przekazywane ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej oraz ministrowi do spraw rolnictwa. Podmiot prowadzący działalność rolniczą jest obowiązany do uzyskania pozytywnej opinii okręgowej stacji chemiczno-

⁸⁵⁴ Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej - Państwowy Instytut Badawczy, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2010 r. w sprawie nadania Instytutowi Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie statusu państwowego instytutu badawczego, (Dz. U. 2010 nr 172, poz. 1164);

⁸⁵⁵ Art. 331 – 332, ustawy Prawo wodne 2017;

⁸⁵⁶ Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE), (Dz. Urz. UE L 108 z 25.04.2007);

⁸⁵⁷ Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. z 2021 r. poz. 214);

⁸⁵⁸ Art.108 ustawy Prawo wodne 2017;

⁸⁵⁹ Por. Obwieszczenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 28 września 2020 r. w sprawie wysokości maksymalnych stawek opłaty za naruszenie „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”, obowiązującej od dnia 1 stycznia 2021 r.; (M.P. 2020, poz.901).

⁸⁶⁰ Art. 109, ust. 5 ustawy Prawo wodne 2017 (t.j. Dz.U. 2022 poz.88);

rolniczej odnośnie do planu nawożenia. Jeżeli podmiot prowadzący działalność rolniczą nie posiada pozytywnej opinii o planie nawożenia azotem albo posiada plan nawożenia azotem opracowany niezgodnie z ustawą właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska wydaje decyzję administracyjną, nakazującą zmiany. w ustawie nałożono na ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej ocenę skuteczności programu działań, prowadzoną na podstawie wyników monitoringu prowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska jak i krajowa stacja chemiczno-rolnicza, Państwowa Służba Hydrologiczno-Meteorologiczna przekazuje informacje dotyczące warunków hydrologiczno-meteorologicznych. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej jest zobowiązany do sporządzenia sprawozdania obejmującego informację o ustanowieniu zbioru zaleceń dobrej praktyki rolniczej oraz o jego zawartości; podsumowanie programu działań, oceny eutrofizacji na podstawie oceny wykonanej przez właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska, przy czym zjawisko to jest rozumiane jako wzbogacenie wody związkami azotu powodujące przyspieszony wzrost glonów i wyższych form życia roślinnego i skutkujące niepożądanymi zaburzeniami równowagi organizmów obecnych w wodzie oraz niekorzystnymi zmianami jej jakości⁸⁶¹. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej przekazuje sprawozdanie, odnośnie do wyników wdrażania programu, do Komisji Europejskiej.

Katalog czynności zabronionych, w odniesieniu do gospodarowania ściekami, został opisany w kilku artykułach, ustawa przewiduje możliwość odejścia od zakazu w indywidualnym przypadku, jest to jednak obwarowane koniecznością uzyskania uprzedniej zgody udzielonej przez właściwy organ w trybie decyzji administracyjnej⁸⁶². Popelnienie czynu zabronionego, (nawet w przypadku, gdy ustawa przewiduje możliwość wyjątku, ale podmiot popełniający czyn nie uzyskał uprzedniej autoryzacji ze strony organów uprawnionych do zarządzania wodami), jest obarczone karami. Regulacje odnoszące się do sankcji karnych zostały określone w art.476 ustawy, zgodnie z którym, kto bez wymaganej zgody wodnoprawnej albo z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym korzysta z wód lub wykonuje urządzenia wodne albo inne czynności wymagające pozwolenia wodnoprawnego– podlega karze aresztu, ograniczenia

⁸⁶¹ Art. 111 ustawy Prawo wodne 2017;

⁸⁶² Np. art. 76 ustawy Prawo wodne 2017 dopuszczający część zachowań, pod warunkiem uzyskania ex ante pozwolenia wodnoprawnego;

wolności albo grzywny. Przy czym działania takie są również objęte opłatą podwyższoną, wynikającą z art. 280 ustawy Prawo wodne 2017.

Przed reformą prawa wodnego w 2017 roku, ustawa Prawo wodne 2001 nakładała obowiązek realizacji zadań wskazanych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych, opierając się na mechanizmie odroczenia administracyjnej kary pieniężnej/opłaty podwyższonej⁸⁶³, wynikającej z ówczesnego brzmienia ustawy Prawo ochrony środowiska. Podstawę odroczenia stanowiło wpisanie danej aglomeracji do programu KPOŚK, rozumiane także jako zobowiązanie do realizacji inwestycji, której celem było usunięcie uchybienia, do grudnia 2015 roku. W przypadku niezrealizowania inwestycji, organ Inspekcji Ochrony Środowiska był zobowiązany do wydania decyzji stwierdzającej obowiązek uiszczenia odroczonej opłaty podwyższonej⁸⁶⁴. Ten mechanizm został zniesiony ustawą Prawo wodne z 2017 roku, tj. odroczenie kary ze względu na wpisanie inwestycji w program. Jednocześnie gminy, którym odroczone (na podstawie wcześniej obowiązującej przepisów ustawy), opłaty podwyższone, nie poniosły żadnych konsekwencji finansowych z tytułu niewykonania zobowiązań wynikających z programu.

Gminy nie ponosiły i nie ponoszą żadnych konsekwencji za podstawowe przyczyny prognozowanego braku zgodności aglomeracji⁸⁶⁵ z warunkami dyrektywy 91/271/EWG: to jest za niewłaściwe wyznaczenie obszarów i granic aglomeracji - poprzez ujęcie terenów o zbyt niskim poziomie zaludnienia; niewłaściwie zaplanowane inwestycje, które nie przyniosły efektów związanych z wypełnieniem wymagań dyrektywy; niewłaściwie zaplanowane długości sieci kanalizacyjnych; brak weryfikacji aglomeracji, w tym RLM aglomeracji – (akty prawa miejscowego nie gwarantują zgodności z RLM rzeczywistym aglomeracji), brak bieżącej kontroli samorządów nad realizacją inwestycji ujętych w KPOŚK, brak wystarczających działań ze strony samorządów w zakresie podłączenia odbiorców do nowo wybudowanej sieci kanalizacyjnej.

⁸⁶³ Opłata podwyższona 500%, ówczesny art. 292 pkt.2 ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, 831, 903, 1250, 1427, 1933 t.j);

⁸⁶⁴ Ówczesny art.319, ust. 3a „Jeżeli odroczeniu podlegały opłaty w związku z wprowadzaniem ścieków do wód lub do ziemi bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, w razie terminowego wykonania przedsięwzięcia służącego do realizacji zadań własnych gminy w zakresie kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych, właściwy organ stwierdza, w drodze decyzji, umorzenie odroczonej opłaty”;

⁸⁶⁵ Lista uchybień gmin pochodzi z tekstu projektu VI aktualizacji KPOŚK, wersja z grudnia 2021 r., s. 47;

Pewne zmiany zostały wprowadzone nowelizacją ustawy Prawo wodne w 2022 roku⁸⁶⁶, w ramach, których przyznano, szersze niż dotychczas, kompetencje w zakresie ustalania granic aglomeracji organom Wód Polskich (art.87 ust.5-8), w tym w szczególności w przypadku odmowy uzgodnienia, niemożliwym staje się ustanowienie aglomeracji w formie aktu prawa miejscowego (ust. 5). Ponadto, zgodnie z art.90 ust.2-4 zawartym w nowelizacji, zostały przewidziane sankcje za nieterminowe przekazywanie bądź nierzetelne dane zawarte w sprawozdaniach gmin z realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych (art.89 ust.1 ustawy), a także możliwość wezwania właściwej gminy do dokonania niezwłocznej zmiany uchwały wyznaczającej aglomerację w zakresie zaistniałych zmian lub zniesienia aglomeracji. Nowe artykuły zostały również wprowadzone do działu XIa ustawy Prawo wodne – dotyczą one przede wszystkim wprowadzenia administracyjnych kar pieniężnych w przypadku niewywiązania się z obowiązku w zakresie sprawozdawczości z realizacji KPOŚK oraz ankietyzacji dla potrzeb jego aktualizacji (art.472a), a także dla gmin w aglomeracji, które nie spełniają wymogów funkcjonowania aglomeracji, wynikających z przepisów dyrektywy 91/271/EWG (art. 472b) w zakresie: braku odpowiedniej liczby podłączeń do sieci zbiorczej; braku zapewnienia, że ładunek nie zbierany siecią w ramach aglomeracji jest oczyszczany w systemach oczyszczania ścieków zapewniających ten sam poziom ochrony środowiska jak dla całej aglomeracji – (art. 472a ust.3 pkt 1). Kara jest wymierzana w odniesieniu do liczby RLM w danej aglomeracji i wynosi do 200 zł za każdy niewłaściwie oczyszczaną jednostkę RLM. Natomiast naruszenie standardów oczyszczania ścieków przez oczyszczalnię ścieków (tj. nie stosowanie technologii oczyszczania ścieków z aglomeracji gwarantującą osiągnięcie wymaganych przepisami powszechnie obowiązującymi standardów oczyszczania ścieków dla oczyszczalni ścieków w aglomeracji o określonej wielkości wyrażonej równoważną liczbą mieszkańców) może skutkować karą o maksymalnej wielkości wynoszącej 10 tys. zł.

W odniesieniu do mieszkańców aglomeracji wodnościekowych, za nadzór nad prawidłowym odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków, rozumiany jako kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska odpowiada wójt (burmistrz

⁸⁶⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, (Dz. U z 2022, poz. 1549);

lub prezydent miasta) w oparciu o ustawę Prawo ochrony środowiska⁸⁶⁷. Krajowe przepisy wyodrębniają ścieki bytowe spośród innych rodzajów ścieków⁸⁶⁸ definiując je jako ścieki pochodzące z budynków mieszkalnych, budynków zamieszkania zbiorowego oraz budynków użyteczności publicznej, powstające w wyniku ludzkiego metabolizmu lub funkcjonowania gospodarstw domowych oraz ścieki o zbliżonym składzie pochodzące z tych budynków. Przepis § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych⁸⁶⁹ określa, że nieczystości ciekłe dowożone do stacji zlewnej jednym pojazdem asenizacyjnym nie mogą stanowić mieszaniny nieczystości ciekłych bytowych z nieczystościami ciekłymi przemysłowymi.

Badając przepisy odnoszące się do realizacji dyrektywy 91/271/EWG należy również mieć na uwadze przepisy regulujące obowiązki gmin w odniesieniu do całości gospodarki wodnościekowej na jej terenie, zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸⁷⁰. Zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania i prawidłowej eksploatacji zbiorników bezodpływowych, a także warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie opróżniania i transportu ścieków bytowych reguluje ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸⁷¹ oraz akty wykonawcze wydane na jej podstawie. § 34 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁸⁷², zbiorniki bezodpływowe na nieczystości ciekłe mogą być stosowane tylko na działkach budowlanych niemających możliwości przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, przy czym niedopuszczalne jest ich stosowanie na obszarach podlegających szczególnej ochronie środowiska i narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz na terenach zalewowych⁸⁷³. Konsekwentnie, biorąc pod uwagę przepisy ustanowione

⁸⁶⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219);

⁸⁶⁸ w rozumieniu art. 16 pkt 62 ustawy Prawo wodne 2017 oraz art. 3 pkt 38a ustawy Prawo ochrony środowiska;

⁸⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 października 2002 r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (t. j. Dz. U. z 2020, poz. 939).

⁸⁷⁰ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888).

⁸⁷¹ Definicja zbiornika bezodpływowego, zawarta jest w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, (t. j. Dz. U. z 2021 poz. 888);

⁸⁷² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1065);

⁸⁷³ § 34, ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury (ibidem) Przepisu ust. 1 nie stosuje się do zbiorników na nieczystości ciekłe, dla których została wydana decyzja na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121) lub na podstawie art. 77 ust. 3;

w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wynika, że właściciel nieruchomości, co do zasady, ma obowiązek przyłączyć nieruchomość do sieci kanalizacyjnej, a obowiązek wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych, zachodzi tylko w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona.

Zadania gminy związane z opróżnianiem zbiorników bezodpływowych zostały określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w art. 3 ust. 3, zgodnie z którym gminy prowadzą, w formie umożliwiającej przekazywanie informacji w postaci elektronicznej, ewidencję: zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej; przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej; umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy. Ponadto wójt, burmistrz, prezydent, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 i 6b prowadzi w formie elektronicznej ewidencję przedsiębiorców, którym udzielono i cofnięto zezwolenie w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych – transport asenizacyjny. Prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Zasada ta nie dotyczy gminnych jednostek organizacyjnych prowadzących działalność na obszarze własnej gminy, ale muszą one spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń⁸⁷⁴. Zgodnie z art. 7 ust. 3a rada gminy określa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia dotyczącego opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, uwzględniając przy tym opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań.

ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 oraz z 2019 r. poz. 125 i 534);

⁸⁷⁴ art.7 ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;

Kwestie związane z kontrolą zbiorników bezodpływowych nie dotyczą jedynie gmin, które nie spełniają warunków prawnych, aby utworzyć aglomerację wodnościekową, ale wszystkich, utworzonych aglomeracji wodnościekowych zlokalizowanych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, w których liczba podłączeń do sieci zbiorczej (systemu zbierania ścieków) jest mniejsza niż 100 % mieszkańców. Oznacza to, że nie można uzyskać pełnej zgodności z prawem krajowym oraz dyrektywą 91/271/EWG, jeśli nie jest możliwym udokumentowanie sytuacji, zgodnie z którą na jej terenie wszystkie ścieki są poddawane odpowiedniemu oczyszczaniu⁸⁷⁵. w ustawie o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (art.9o) nałożono obowiązek (na prowadzących działalność w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości) sporządzania kwartalnych sprawozdań zawierających informację odnośnie do ilości odebranych z obszaru gminy nieczystości ciekłych: bytowych, przemysłowych; informacje o ilości przekazanych do stacji zlewnej odebranych z obszaru gminy nieczystości ciekłych: bytowych, przemysłowych – wraz ze wskazaniem nazwy i adresu stacji zlewnej, do której zostały przekazane odebrane nieczystości ciekłe; wyjaśnienia dotyczące różnicy między ilością nieczystości ciekłych odebranych z obszaru gminy a ilością tych nieczystości przekazanych do stacji zlewnych, jeżeli występuje taka różnica; liczbę właścicieli nieruchomości, od których zostały odebrane nieczystości ciekłe. Dodatkowo, zgodnie z art.9o ust.4 ustawy przedsiębiorca ten dołącza do sprawozdania wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w okresie objętym sprawozdaniem zawarł umowy na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi umowy te uległy rozwiązaniu lub wygasły. w wykazach zamieszcza się imię i nazwisko albo nazwę oraz adres właściciela nieruchomości, a także adres nieruchomości. Wójt, burmistrz bądź prezydent miasta, na podstawie art. 9u ustawy sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy⁸⁷⁶. Zgodnie z art.6 ust. 1 właściciele nieruchomości są zobowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającego zezwolenie wójta w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych, przez okazanie takiej umowy

⁸⁷⁵ Przy uwzględnianiu różnic pomiędzy warunkami/wymogami oczyszczania dla aglomeracji poniżej i powyżej 10 tys. RLM;

⁸⁷⁶ do kontroli stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.);

i dowodów płacenia za takie usługi. Przepisy artykułu 6 ust. 6-12 szczegółowo regulują obowiązki gminy odnośnie do sytuacji, w których właściciel nieruchomości położonej na jej terenie nie posiada obowiązującej umowy na wywóz nieczystości stałych. w przypadku stwierdzenia braku takiej umowy⁸⁷⁷ gmina jest obowiązana zorganizować opróżnianie zbiorników bezodpływowych. Następnie wójt, burmistrz bądź prezydent miasta wydaje z urzędu decyzję, w której ustala obowiązek uiszczenia opłat za opróżnianie zbiorników bezodpływowych wyliczonych z zastosowaniem stawek określonych przez radę gminy oraz określa sposób i terminy udostępniania zbiorników w celu ich opróżnienia (art. 6 ust. 6–12).

W 2022 roku, nowelizacją ustawy Prawo wodne, ustawodawca wprowadził także zmiany w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸⁷⁸ nakładając na wójta, burmistrza i prezydenta miasta obowiązek sporządzania rocznego sprawozdania dotyczącego gospodarowania nieczystościami ciekłymi (za poprzedni rok kalendarzowy), prowadzenia kontroli (wg. planu kontroli) podmiotów posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych (art. art. 6 ust. 5aa i 5ab) oraz szereg przepisów odnoszących się także do wydawania i kontroli zezwoleń na prowadzenie takiej działalności (Art. 9 ust. 1aa ustawy).

Dodatkowo wprowadzono zmiany w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków⁸⁷⁹(), zgodnie z którymi (art.21, ust.2, pkt.6) w treści planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, sporządzanego przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, należy określić planowany sposób realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych, jeżeli przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne świadczy usługi na obszarze wyznaczonej aglomeracji. Jednocześnie po ust.4 dodano ust.4a, nakładający obowiązek na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do przekazania planu do zaopiniowania dyrektorowi regionalnego

⁸⁷⁷ tj. w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów o opróżnianie zbiorników bezodpływowych;

⁸⁷⁸ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297);

⁸⁷⁹ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028);

zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, który przedstawia opinię w zakresie, o którym mowa w ust. 2 pkt 6 (realizacja KPOŚK), a także w zakresie wpływu planu na wysokość taryf.

4.4 Instrumenty ekonomiczne

Zarówno ustawa Prawo wodne z 2017 jak i z roku 2001, ustanowiły instrumenty prawnofinansowe (instrumentów ekonomicznych⁸⁸⁰), na wzór opłat wskazanych w Prawie ochrony środowiska, są to opłaty za korzystanie z zasobów środowiska, sankcje finansowe za naruszenie zasad z ich korzystania (opłata podwyższona). Ustawa wprowadza również pojęcie instrumentów zarządzania zasobami wodnymi, przy czym jest to katalog częściowo wspólny z katalogiem instrumentów ekonomicznych (opłaty), a także pojęcie zgody wodnoprawnej (pozwolenie wodnoprawne, przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego, wydanie oceny wodnoprawnej). Elementy wspólne (zbiór zarządzanie i ekonomia) pokazują złożony charakter tych instrumentów: zarządzanie zasobami środowiska to nie tylko instrumenty, mające zapewnić, że nakazy, standardy, zakazy i normy będą przestrzegane a zachęcać do tego mają także odpowiednie bodźce ekonomiczne.

Opłaty za korzystanie ze środowiska⁸⁸¹ są środkami prawnofinansowymi jego ochrony⁸⁸². Skuteczna ochrona środowiska to nie tylko sprawnie działające instytucje oraz spójne i konsekwentne przepisy prawa, ale także konieczność ponoszenia znaczących nakładów finansowych. Środki prawnofinansowe mają zatem za zadanie zapewnienie możliwości realizacji zamierzeń służących ekologii (poprzez ukierunkowanie strumienia środków finansowych pochodzących z opłat i kar na inwestycje proekologiczne⁸⁸³), jak również mają charakter elementów kompensacyjnych, a nawet represyjnych⁸⁸⁴. Nie można również pomijać ich bodźcowego oddziaływania, kiedy są one wykorzystywane jako sankcja (kara finansowa) za nieprawidłowe wykonanie lub niewykonywanie norm ustawowych bądź ustanowionych indywidualną decyzją administracyjną. W literaturze z zakresu nauk o zarządzaniu, opłaty zalicza się do instrumentów ekonomicznych, mających wpływ na decyzje ekonomiczne podmiotów gospodarczych, ze względu na fakt, że kreują

⁸⁸⁰ art. 267 ustawy Prawo wodne 2017;

⁸⁸¹ w literaturze ekonomicznej klasyfikowane jako: instrumenty pośrednie, ekonomiczne, zarządzania środowiskiem, Poskrobko B., Poskrobko T., Zarządzanie środowiskiem w Polsce, Warszawa 2012, s. 120;

⁸⁸² Za Wierzbowski B., Rakoczy B.: Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe. Warszawa, 2020, s.81;

⁸⁸³ art. 401 ustawy Prawo ochrony środowiska, Przychodami Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy są wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie ustawy oraz przepisów szczególnych;

⁸⁸⁴ Np. podwyższona opłata za korzystanie ze środowiska.

one bodźce i informacje za pomocą mechanizmu rynkowego⁸⁸⁵. M. Górski oraz A. Jaworowicz-Rudolf proponują klasyfikację instrumentów prawnofinansowych opartą na dwóch zasadniczych elementach: powiązanie zastosowania tego środka z korzystaniem ze środowiska oraz wyodrębnienie uzyskanych w ten sposób środków finansowych z prawnym określeniem dopuszczalnych sposobów ich wykorzystania. Zgodnie z tą klasyfikacją, w polskim prawie ochrony środowiska wykorzystywane są przede wszystkim opłaty za korzystanie z zasobów środowiska oraz sankcje finansowe za naruszanie zasad korzystania z zasobów środowiska (opłaty podwyższone, produktowe, administracyjne kary pieniężne); fundusze celowe, służące gromadzeniu środków pochodzących z opłat i kar oraz przeznaczaniu ich na z góry określone cele; różnicowanie stawek podatków i innych danin publicznych służące celom ochrony środowiska⁸⁸⁶.

Opłatę uiszcza się za korzystanie ze środowiska, jeżeli czynność ta przekracza ramy zwykłego korzystania i wymaga uzyskania pozwolenia⁸⁸⁷. W Polsce opłaty tego typu są ponoszone za: wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, pobór wód, składowanie odpadów. co do samego charakteru opłaty, w przeszłości, w doktrynie pojawiły się dwa poglądy, jeden odnosił się do rozumienia opłaty jako środka, w zamian za który, państwo zezwala na korzystanie ze środowiska⁸⁸⁸, natomiast drugi, stosowany w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych, wskazywał, że opłaty za korzystanie ze środowiska są podatkami środowiskowymi, gdyż mają charakter przymusowy, bezzwrotny, nieodpłatny. Zdaniem K. Gruszeckiego⁸⁸⁹ wydaje się, że bardziej uzasadnione jest stanowisko zaliczające opłaty za korzystanie ze środowiska do podatków, trudno bowiem przyjąć, że ekwiwalentem tego świadczenia jest zgoda na emisję do środowiska. Państwo środowiska nie wytworzyło, a jedynie stara się racjonalnie nim gospodarować⁸⁹⁰.

⁸⁸⁵ Za Poskrobko B., Poskrobko T. Zarządzanie środowiskiem w Polsce, s.139;

⁸⁸⁶ Prawo ochrony środowiska, pod red. M. Górski, Warszawa 2018, s.195;

⁸⁸⁷ Art.4 ust. 2 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t. j. Dz.U. z 2021.po.1973);

⁸⁸⁸ Mazurkiewicz M., Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje), Wrocław 1986, s. 102;

⁸⁸⁹ Gruszecki K., Prawo ochrony środowiska. Komentarz do art. 272, LEX 2008, wyd. II;

⁸⁹⁰ na podstawie uzasadnienia wyroku IV SA/Wa 915/08- Wyrok WSA z 31.10.2008 r. Sprawa ze skargi na decyzję SKO w. w przedmiocie podwyższonej opłaty za pobór wód podziemnych;

Opłaty są także określane jako świadczenia pieniężne pobierane z tytułu korzystania z komponentów środowiska, o charakterze przymusowym i ekwiwalentnym, związanymi z przeciętnymi kosztami degradacji środowiska⁸⁹¹. Stanowią one nierynkową, publicznoprawną (w sensie ekonomicznym) cenę za korzystanie z odnawialnych i nieodnawialnych zasobów środowiska, jak również za korzystanie z naturalnej asymilacyjnej pojemności w zakresie poszczególnych komponentów środowiska naturalnego⁸⁹².

Katalog opłat za środowisko zawiera także opłaty za gospodarcze użytkowanie środowiska (np. pobór wód), opłaty koncesyjne i eksploatacyjne (stosowane w geologii), opłaty za emisje zanieczyszczeń, w tym za zanieczyszczenia odprowadzane w ściekach do wód powierzchniowych⁸⁹³. Obok opłat za korzystanie ze środowiska występują także opłaty produktowe (np. za sprzęt elektryczny i elektroniczny) oraz depozytowe rozumiane jako dodatkowa opłata dla produktów szczególnie uciążliwych dla środowiska (np. opłata za baterie i akumulatory samochodowe⁸⁹⁴). Pośród opłat usługowych należy wymienić opłaty za dostawę wody i za odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, wywóz nieczystości płynnych. Istnieje także grupa opłat o charakterze administracyjnym, związanych z różnymi czynnościami wykonywanymi przez administrację (np. za udostępnianie danych z Systemu Informacji o Gospodarowaniu Wodami).

Opłatami za gospodarcze użytkowanie środowiska będą np. opłaty za pobór wód, opłaty i należności z tytułu użytkowania obiektów i obszarów związanych z gospodarką wodną, opłata za zmniejszenie retencji terenowej⁸⁹⁵.

⁸⁹¹ Za Poskrobko B., Poskrobko T., Zarządzanie środowiskiem w Polsce, s.139;

⁸⁹² Draniewicz B., glosa do wyroku WSA w Białymstoku z dnia 21 lutego 2008 r., II SA/Bk 637/07, Prawo i Środowisko, 2008, nr 3, s. 91;

⁸⁹³ Klasyfikacja za Poskrobko B., Poskrobko T., ibidem;

⁸⁹⁴ Odmienne poglądy prezentują Górski M., Jaworowicz -Rudolf A. [w]: Prawo ochrony środowiska, s.195, argumentując, że opłata depozytowa, w przypadku ustawy z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. z 2016 r. poz. 1803 z późn. zm.), ma charakter kaucyjny, pomimo występowania elementu bodźcowego, ze względu na fakt, że przepisy nie przewidują środowiskowego wykorzystywania środków uzyskiwanych z niezwróconych opłat depozytowych;

⁸⁹⁵ Zgodnie z art. 269 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne 2017, opłatę za usługi wodne uiszcza się za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej.

Osobną kategorię stanowią opłaty za emisję zanieczyszczeń tj. za wprowadzenie zanieczyszczeń materialnych i niematerialnych. Rolą tej opłaty jest ukazanie finansowego wymiaru odprowadzania zanieczyszczeń do środowiska w ramach posiadanych pozwoleń⁸⁹⁶. Przykładem takiej opłaty jest opłata za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, zgodnie z ustawą Prawo wodne 2017, podstawą ustalenia opłaty za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi jest ilość substancji zawartych w ściekach pomniejszona o ilość tych substancji zawartych w pobranych wodach, których zużycie spowodowało powstanie tych ścieków⁸⁹⁷. Opłaty za korzystanie ze środowiska są nie tylko przykładem realizacji zasady „zanieczyszczający płaci”, ale także praktycznym przykładem zastosowania tzw. podatku Pigou.⁸⁹⁸

Instrumentami o charakterze sankcyjnym będą opłaty podwyższone, które nalicza się w przypadku podmiotów, które nie posiadając odpowiednich decyzji administracyjnych (pozwoleń) wprowadzają do środowiska zanieczyszczenia (np. za odprowadzanie ścieków bez pozwolenia wodnoprawnego lub z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym.) a także administracyjne kary pieniężne.

Jak zauważa A. Borodo⁸⁹⁹, opłaty i kary za korzystanie ze środowiska różnią się od podatków swoją konstrukcją i charakterem. Stopień korzystania ze środowiska wymaga każdorazowo wymierzenia i obliczenia, a przekroczenie warunków korzystania ze środowiska musi być zmierzone przy pomocy odpowiednich metod i urządzeń pomiarowych. Pomiary te muszą być odniesione do odpowiednich norm technicznych, biologicznych, chemicznych, określonych w wyznaczonych lub dopuszczonych wskaźnikach (na podstawie prawa powszechnie obowiązującego jak i ustaleń indywidualnych, zawartych w decyzji administracyjnej). do stwierdzenia przekroczenia

⁸⁹⁶ Por. Poskrobko B., Poskrobko T., Instrumenty zarządzania środowiskiem w Polsce, Warszawa 2012, s.143;

⁸⁹⁷ Art.278 ustawy Prawo wodne 2017;

⁸⁹⁸ Podatek Pigou jest jednym z podstawowych sposobów internalizacji kosztów zewnętrznych, która polega na wprowadzeniu kosztów wewnętrznych do rachunku tego podmiotu, który powoduje powstawanie kosztów zewnętrznych. Jest narzędziem ekonomicznym i instrumentem ochrony środowiska (instrumentem cenowo - podatkowym). Za Encyklopedia Zarządzania, https://mfiles.pl/pl/index.php/Podatek_Pigou, wejście z 4 lipca 2021 r.;

⁸⁹⁹ Borodo A., Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska – aspekty finansowo-prawne. Prawo budżetowe Państwa i Samorządu, 3(4)2016, s.49-67;

konieczne są odpowiednie narzędzia pomiarowe, laboratoria wskazujące na stan wody, powietrza oraz innych elementów środowiska, a także odniesienie wyników tego pomiaru w stosunku do dopuszczalnego poziomu. dla omawianych opłat i kar istotna jest nie tylko wiedza prawnicza, ale przede wszystkim z zakresu gospodarki wodnej, dotycząca cech i jakości wód, ścieków, zanieczyszczeń powietrza, itp. Biologiczne, chemiczno-fizyczne elementy opłat i kar za korzystanie ze środowiska są cechami wyróżniającymi te należności publiczne.

W przypadku administracyjnych kar pieniężnych ich celem jest przede wszystkim zapewnienie, że normy ustanowione prawem, będą przestrzegane, a podmiot powodujący szkody, zostanie obciążony kosztami zanieczyszczenia. Przesłanką do wymierzenia kar jest nieprzestrzeganie standardów, zakazów, nakazów, ustaleń decyzji administracyjnej. Kara⁹⁰⁰, w większości przypadków, jest wymierzana obligatoryjnie przez upoważniony organ administracji, w razie stwierdzenia określonego bezprawnego zachowania się danego podmiotu. Zachowanie to nie musi prowadzić do degradacji środowiska lub wyrządzenia w nim szkody, nie jest też wymagane stwierdzenie winy⁹⁰¹.

Omówienie obowiązującego systemu kar wymaga jednak odniesienia się do kwestii odpowiedzialności za szkody w środowisku.

Odpowiedzialność w prawie spełnia szczególną rolę, stanowi bowiem sankcję za naruszenie określonych przepisów. Brak odpowiedzialności w systemie prawnym powodowałby brak konsekwencji za naruszanie przepisów, a w rezultacie poczucie bezkarności⁹⁰². W ustawie Prawo ochrony środowiska⁹⁰³ odpowiedzialność za szkody została uregulowana na gruncie odpowiedzialności cywilnej, karnej i administracyjnej, a odpowiedzialność za szkody wyrządzone oddziaływaniem na środowisko nie wyłącza okoliczność, że działalność będąca przyczyną powstania szkód jest prowadzona na podstawie decyzji administracyjnej i w jej granicach⁹⁰⁴. do odpowiedzialności za szkody

⁹⁰⁰ Za Górski M., Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2018, s.206;

⁹⁰¹ Ibidem, cytując wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok NSA w Warszawie z 6.01.1987 r., IV SA 667/86, LEX nr 9911) kary są wymierzone bez względu na przyczynę przekroczenia dopuszczalnych norm.

⁹⁰² Za Wierzbowski B., Rakoczy B.: Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe. Warszawa 2020, s. 229;

⁹⁰³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, (Dz.U. z 2020.poz.1219 t. j.);

⁹⁰⁴ Art.325 ustawy Prawo ochrony środowiska;

spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się przepisy kodeksu cywilnego (o ile ustawa nie stanowi inaczej), a zatem w rezultacie zasadniczą podstawę odpowiedzialności z tytułu nieprzestrzegania wymagań ochrony środowiska stanowią przepisy Kodeksu Cywilnego⁹⁰⁵. Ten sposób regulacji ma jednak swoje ograniczenia, odpowiedzialność cywilna jest brana pod uwagę, dopiero wtedy, gdy szkoda w środowisku już nastąpiła i zajmuje się głównie określeniem wysokości odszkodowania, choć możliwym jest także roszczenie w trakcie występującego niebezpieczeństwa jej powstania⁹⁰⁶.

Poniesienie jednego typu odpowiedzialności nie wyklucza, że podmiot naruszający prawo nie zostanie pociągnięty do innego jej typu. Odpowiedzialność cywilna pełni funkcję prewencyjną (zapobieganie naruszeniom), restytucyjną (przywrócenie do poprzedniego, pożądanego stanu), kompensacyjną (jeżeli nie jest możliwa restytucja, podejmuje się działania mające na celu skompensowanie szkody). Odpowiedzialność karna ma znaczenie represyjne, charakteryzuje się największym stopniem dolegliwości. Wprowadzenie jej do ustaw z obszaru ochrony środowiska jest wyrazem wagi jaką ustawodawca przywiązuje do naruszeń ustanowionych w prawie zakazów, jak również potencjalnych strat, które mogą nastąpić w wyniku niewłaściwych zachowań. Ustanowienie sankcji karnych za szkody w środowisku pełni również funkcję prewencyjną – wymiar i dolegliwość kary, przewidzianej za czyn zabroniony, ma za zadanie zniechęcić do takiego postępowania. Odpowiedzialności karnej co do zasady podlegają osoby fizyczne, niemniej jednak możliwym jest pociągnięcie do odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych⁹⁰⁷. Podstawowym aktem regulującym odpowiedzialność karną w Rzeczypospolitej Polskiej jest ustawa Kodeks karny⁹⁰⁸, katalog przestępstw przeciwko środowisku jest ujęty w rozdziale XXII (w tym zanieczyszczenie wody), przy czym nie jest on wyczerpujący, ze względu na fakt, że inne typy przestępstw, podlegających penalizacji, mogą być ustanowione w treści

⁹⁰⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, (Dz.U. z 2020 poz.1740, 2320, z 2021 r. poz. 1509 t. j.).

⁹⁰⁶ Art. 439 ustawy Kodeks cywilny: Ten, komu wskutek zachowania się innej osoby, w szczególności wskutek braku należytego nadzoru nad ruchem kierowanego przez nią przedsiębiorstwa lub zakładu albo nad stanem posiadanego przez nią budynku lub innego urządzenia, zagraża bezpośrednio szkoda, może żądać, ażeby osoba ta przedsięwzięła środki niezbędne do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa, a w razie potrzeby także, by dała odpowiednie zabezpieczenie;

⁹⁰⁷ Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. z 2020.poz.358 t.j.);

⁹⁰⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, (Dz.U. 2020 poz. 1444 t. j.);

ustaw szczegółowo regulujących konkretny obszar (np. ustawa Prawo wodne⁹⁰⁹). Odpowiedzialność karna wiąże się z zaklasyfikowaniem czynu zabronionego jako przestępstwa⁹¹⁰. Część mniej dotkliwych naruszeń przepisów podlega karom administracyjnokarnym na podstawie Kodeksu wykroczeń⁹¹¹, mogą być również ustanowione w przepisach szczegółowych⁹¹².

Niezależnie od odpowiedzialności cywilnej i karnej podmiot korzystający ze środowiska w sposób szkodliwy dla środowiska ponosi także odpowiedzialność administracyjną. Odpowiedzialność administracyjna spełnia funkcję prewencyjną i restytucyjną, dotyczy jednak działalności naruszającej stan środowiska, która to działalność jest sformułowana normatywnie. Pomimo pewnych podobieństw do odpowiedzialności cywilnej, ma jednak wiele odrębnych cech – przede wszystkim w jej zakresie orzeka organ administracji publicznej, głównym celem jest ochrona interesu publicznego (środowiska) oraz istnieje możliwość wszczęcia sprawy z urzędu. w tym przypadku organ administracji może także, w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej, nałożyć na podmiot popełniający naruszenie obowiązek⁹¹³ przywrócenia środowiska do stanu właściwego,⁹¹⁴ nakazać wstrzymanie działalności⁹¹⁵ oraz nakazać usunięcie stwierdzonych uchybień.⁹¹⁶

⁹⁰⁹ Por. Dział XII Przepisy karne art. 473-475, ustawy Prawo wodne 2017;

⁹¹⁰ Ustawa Kodeks karny nie ma jednolitej definicji przestępstwa, niemniej jednak: z art. 1 § 1 k.k. Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia., art. 115 § 1 k.k. wyjaśnia, że czyn zabroniony to zachowanie, którego znamiona zostały określone w ustawie; art. 1 § 2 k.k. wskazuje, że przestępstwo to czyn społecznie szkodliwym w stopniu wyższym niż znikomy, z art. 1 § 3 k.k. wynika, że przestępstwem jest tylko czyn zawiniony oraz art. jak 2. Odpowiedzialności karnej za przestępstwo skutkowe popełnione przez zaniechanie podlega ten tylko, na kim ciążył prawny, szczególny obowiązek zapobiegnięcia skutkowi.;

⁹¹¹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2020 r. poz. 729, 956, 1423, 2112 i 2320);

⁹¹² Art.476–478 ustawy Prawo wodne 2017, odpowiedzialność następuje na zasadach i w trybie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2020 r. poz. 729, 956, 1423, 2112 i 2320);

⁹¹³ Zgodnie z art.362 ustawy Prawo ochrony środowiska;

⁹¹⁴ np. decyzja zobowiązująca dany podmiot do ograniczenia oddziaływania na środowisko i przywrócenia go do stanu poprzedniego;

⁹¹⁵ np. decyzja o wstrzymaniu działalności prowadzonej przez podmiot korzystający ze środowiska albo osobę fizyczną lub o wstrzymaniu ruchu instalacji;

⁹¹⁶ Za B. Wierzbowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska – zagadnienia podstawowe, Warszawa 2018 s.129-140,

Część regulacji dotyczących ochrony środowiska, w tym ochrony wód, została ujęta w ustawie⁹¹⁷ o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Ustawa ta określa definicje i zasady odpowiedzialności za zapobieganie i naprawę szkód w środowisku, stanowi transpozycję dyrektywy⁹¹⁸ w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, a jej przepisy mają za zadanie pełnić funkcję zarówno prewencyjną jak i restytucyjną. Ustawa definiuje pojęcie działalności stwarzającej ryzyko dla środowiska oraz pojęcie szkody, rozumianej jako negatywnej, mierzalnej zmiany stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenionej w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska. z zakresu ustawy Prawo wodne 2017, jako działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, klasyfikuje czynności wymagające uzyskania zgody wodnoprawnej (m.in. decyzji o pozwoleniu wodnoprawnym) takie jak : wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, pobór oraz odprowadzanie wód powierzchniowych lub podziemnych, retencjonowanie śródlądowych wód powierzchniowych⁹¹⁹; przy czym (inaczej niż w przypadku ustawy Prawo ochrony środowiska) odpowiedzialnym organem ochrony środowiska właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym do ustawy mierzalna znacząca negatywna zmiana w wodach występuje w przypadku, gdy zmiana ta powoduje pogorszenie elementów klasyfikacji stanu lub potencjału ekologicznego jednolitych części wód⁹²⁰, jak również ich stanu chemicznego, a w przypadku wód podziemnych także ich ilości. w przypadku niepodejmowania przez podmiot zobowiązany działań związanych z zapobieganiem lub naprawą szkody, a także braku uzgodnienia z organem ochrony środowiska warunków przeprowadzenia działań

⁹¹⁷ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, (t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2187);

⁹¹⁸ Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. Urz. UE L 143/56 z 30.04.2004, str. 56; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 8, str. 357).

⁹¹⁹ Katalog ten został doprecyzowany w treści Rozporządzenia Ministra Środowiska z 22 lipca 2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku (Dz.U. z 2019 r. poz. 1383);

⁹²⁰ Klasyfikacja zgodnie z ustawą Prawo wodne 2017, art.68 oraz w odniesieniu do wód morskich art.154 ustawy (kryteria cech wód morskich);

naprawczych lub prowadzenie ich wbrew uzgodnionym warunkom, podlega karom prawnoadministracyjnym (grzywnie).

Oplata podwyższona jest instrumentem o charakterze represyjnym stosowanym w przypadku, gdy zobowiązane podmioty korzystające ze środowiska nie mają pozwolenia na takie korzystanie. co do zasady jest to odrębna instytucja od kary pieniężnej, która ponoszona jest za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska ustalonych decyzją administracyjną⁹²¹. w odniesieniu do gospodarki wodnej, opłata podwyższona traktowana jest jako administracyjna kara pieniężna i stanowi sankcję – albo za brak pozwolenia wodnoprawnego - albo za naruszenie warunków określonych w tym pozwoleniu⁹²². Wysokość opłaty podwyższonej jest ustalana przez organy administracji (Wody Polskie lub w drodze decyzji, właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska).

Instrumentem prawnofinansowym, który obecnie ma istotne znaczenie dla rynku energii w Unii Europejskiej, jest system zbywalnych praw do emisji zanieczyszczeń, który w państwach członkowskich UE funkcjonuje w ramach systemu EU-ETS (ang. EU Emissions Trading System).⁹²³ System ten polega na wprowadzeniu limitu łącznych emisji niektórych gazów cieplarnianych emitowanych przez instalacje objęte systemem⁹²⁴. z czasem limit ten jest obniżany, co sprawia, że łączne emisje spadają⁹²⁵. w ramach wyznaczonego pułapu operatorzy instalacji kupują lub otrzymują uprawnienia do emisji, którymi mogą handlować zgodnie ze swoimi potrzebami. Ograniczenie całkowitej liczby dostępnych uprawnień do emisji gwarantuje, że mają one pewną wartość. Idea systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jest przykładem zastosowania twierdzenia Coase'a⁹²⁶. Zgodnie z tym teorematem, gdy prawo jednoznacznie określa zakres

⁹²¹ Zob. art. 298, ustawy Prawo ochrony środowiska;

⁹²² Art. 278 ustawy Prawo wodne 2017.

⁹²³ Zob. Broniewicz E.; Godlewska J., Lulewicz-Sas A., Miłaszewski R., *Ekonomia i zarządzanie w inżynierii środowiska*, Białystok 2019, s.147; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, (Dz. Urz. UE L 275 25.10.2003, Polskie wydanie specjalne, Rozdział 15 Tom 007 P. 631 - 64640/63);

⁹²⁴ Tzw. systemem pułapów i handlu;

⁹²⁵ Zob. https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_pl; wejście z 12 lipca 2021 r.;

⁹²⁶ Jest to teoria opisująca teoretyczne rozwiązanie problemu kosztów zewnętrznych (sytuacji, gdy działalność jednego podmiotu wpływa negatywnie na drugi). w tej teorii, gdy działalność jednego podmiotu szkodzi drugiemu, to rozwiązanie tego sporu powinno być podyktowane przez analizę kosztów i strat oraz negocjacje pomiędzy tymi podmiotami.

swobody jednostki/podmiotu, negocjacje mogą doprowadzić do osiągnięcia optymalnej wielkości efektu zewnętrznego⁹²⁷. Instrument ten nie jest wykorzystywany do zarządzania emisją zanieczyszczeń do wód, choć kwestią wartą zbadania (w ramach np. oceny skutków regulacji), jest możliwość zastosowania podobnych rozwiązań w odniesieniu do utrzymania dobrego stanu wód dla jednolitej części wód (konkretnej jednostki), w oparciu o ustalenia pomiędzy zarządzającym (administracją rządową) a użytkownikami wód. co istotne, taką możliwość, przewidział także unijny prawodawca, w ramach środków dodatkowych, wymienionych w załączniku VI Ramowej Dyrektywy Wodnej – część B, pkt iv) wynegocjowane porozumienia dotyczące środowiska.

Subwencje i dotacje są instrumentami o charakterze zachęt finansowych. Subwencje to zewnętrzna pomoc finansowa udzielana przez państwo skierowana do konkretnych adresatów - podmiotów. Subwencjonowanie oznacza, że podmiot nie ponosi pełnych kosztów inwestycyjnych lub eksploatacyjnych. Środki finansowe najczęściej pochodzą ze środków publicznych: lokalnych, centralnych lub z międzynarodowych instytucji finansowych. Dotacje są bezzwrotną, udzielaną jednorazowo na konkretne przedsięwzięcie, formą subwencji. Mogą mieć charakter podmiotowy, ze wskazaniem na konkretny podmiot lub przedmiotowe, gdy są przeznaczone na realizację danego przedsięwzięcia proekologicznego.

W systemie instrumentów prawnofinansowym w Polsce istotną rolę odgrywają fundusze celowe takie jak Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz fundusze wojewódzkie. Środki gromadzone przez te fundusze mogą być przeznaczone na cele ustanowione ustawą Prawo ochrony środowiska, a ich przychodami są wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych. w przypadku gospodarki wodnej, zgodnie z art.401 ustawy, ust. 1a są nimi także wpływy z opłat za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, opłaty za usługi wodne oraz wpływy z opłat podwyższonych⁹²⁸.

⁹²⁷ Za Czarny B, Czarny B., Rapacki R., Podstawy ekonomii, Warszawa 2002, s.293;

⁹²⁸ Istnieje także Fundusz Leśny, działający w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, ma on jednak marginalne znaczenie, jego środki przede wszystkim mają służyć ograniczeniu niedoborów finansowych w gospodarce leśnej.

Kwestie związane z wdrażaniem dyrektywy 91/271/EWG oraz dyrektywy azotanowej zostały uregulowane w przepisach ustawy Prawo wodne 2017, niemniej jednak nie stanowią one autonomicznej części jej przepisów, są powiązane z innymi instrumentami wymienionymi w ustawie, a także podporządkowane jej celowi nadrzędnemu, czyli zapewnieniu zrównoważonego gospodarowania wodami, ochrony wód, realizacji celów środowiskowych zgodnie z art. 51 ustawy⁹²⁹ oraz w odniesieniu do strategii morskiej (art.144). Cele legislacyjne obu dyrektyw, ograniczenie uwalniania się do środowiska wodnego biogenów, są jednocześnie celami instrumentów planistycznych. Spełnienie ich celów operacyjnych, (odnoszących się do stopnia oczyszczania ścieków, realizacji zapisów programu azotanowego, wyposażenia w instalacje aglomeracji itp.), nie musi oznaczać spełnienia celów wyznaczonych dla jednolitych części wód w planach gospodarowania wodami w dorzeczach jak również strategii morskiej w zakresie ograniczenia eutrofizacji, ze względu m.in. na fakt, że zarówno Ramowa Dyrektywa Wodna jak i Dyrektywa w sprawie strategii morskiej w ocenie faktycznego wdrożenia posługują się wartościami wskaźników, odnoszących się do jakości wód⁹³⁰, pomijając aspekt podmiotowy.

Ustawa Prawo wodne 2017 wprowadziła odrębny, w systemie przepisów ochrony środowiska, system opłat związanych z gospodarowaniem wodami. Zostały one określone jako instrumenty ekonomiczne⁹³¹ służące gospodarowaniu wodami, takie jak: opłaty za usługi wodne; opłaty podwyższone; należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych i ich odcinków oraz urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa, usytuowanych na śródlądowych wodach powierzchniowych; opłata legalizacyjna, o której mowa w art. 190 legalizacja urządzenia wodnego ust. 2; opłata roczna, o której mowa w art.

⁹²⁹ art. 51. 1. Celem ochrony wód jest osiągnięcie celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych, jednolitych części wód podziemnych oraz obszarów chronionych, a także poprawa jakości wód oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na terenach podmokłych

⁹³⁰ dla planów gospodarowania wodami w dorzeczu (w tym dla wód przejściowych oraz wód przybrzeżnych) będą to wskaźniki charakteryzujące warunki biogenne (substancje biogenne) ujęte w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych, (Dz. jak U. 2021, poz. 1475); dla wód morskich wskaźniki zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich.(Dz. U 2021, poz. 568) wskaźniki w ramach Cechy 5: Ograniczona do minimum eutrofizacja wywołana przez działalność człowieka, w szczególności jej niekorzystne skutki, takie jak straty w różnorodności biologicznej, degradacja ekosystemu, szkodliwe zakwity glonów oraz niedobór tlenu w dolnych partiach wód;

⁹³¹ Art.267 ustawy Prawo wodne 2017;

261 oddawanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami ust. 1; wpływy z tytułu rozporządzania nieruchomościami, o którym mowa w art. 264 rozporządzenie nieruchomościami przez ustanawianie ograniczonych praw rzeczowych, oddawanie w najem, dzierżawę lub użyczenie ust. 1; opłata roczna, o której mowa w art. 6d oddanie wód w użytkowanie obwodu rybackiego ust. 4 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym⁹³²; wpływy z tytułu opłaty, o której mowa w art. 7 amatorski połów ryb ust. 8 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, w przypadkach, w których Wody Polskie są uprawnionym do rybactwa; wpływy z umów dotyczących wykonywania rybactwa śródlądowego.

Opłaty za usługi wodne uiszcza się za⁹³³: korzystanie z usług wodnych; pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych (nie dotyczy poboru z morskich wód wewnętrznych); wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi; odprowadzanie do wód: wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast; wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast; pobór wód podziemnych i wód powierzchniowych na potrzeby chowu i hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych; wprowadzanie do wód lub do ziemi ścieków z chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych; opłatą za usługi wodne jest także opłata za pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych do celów wydobywania węgla kamiennego i węgla brunatnego (lignitu) oraz do celów pozostałego górnictwa i wydobywania ponosi się ją wyłącznie za pobór wód z ujęć wód podziemnych lub ujęć wód powierzchniowych, które nie należą do systemów odwadniania zakładów górniczych.

Opłata⁹³⁴ za usługi wodne za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi składa się z opłaty stałej oraz opłaty zmiennej zależnej od ilości i jakości ścieków wprowadzanych w ramach pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego. Wysokość opłaty zależy od rodzaju substancji zawartych w ściekach i ich ilości, rodzaju ścieków, przy czym przez substancje zawarte w ściekach rozumie się także substancje wyrażone jako wskaźniki

⁹³² Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (t. j. Dz.U. z 2019. poz.2168);

⁹³³ Art.268 ustawy Prawo wodne 2017;

⁹³⁴ Art.270 ust.8 składniki opłaty za usługi wodne;

pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania tlenu (BZT₅), chemicznego zapotrzebowania tlenu, zawiesiny ogólnej oraz sumy chlorków i siarczanów (Cl+SO₄). Wysokość opłaty stałej, za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi ustalają Wody Polskie oraz przekazują podmiotom obowiązującym do ponoszenia opłat za usługi wodne w formie informacji rocznej, zawierającej także sposób obliczenia tej opłaty⁹³⁵.

Wysokość opłaty stałej za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty, czasu wyrażonego w dniach i określonej w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym maksymalnej ilości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi, wyrażonej w m³/s, ponosi się za okres od dnia, w którym pozwolenie wodnoprawne albo pozwolenie zintegrowane stało się ostateczne do dnia jego wygaśnięcia, cofnięcia lub utraty mocy bez względu na przyczynę⁹³⁶.

Wysokość opłaty zmiennej za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi ustala się jako iloczyn jednostkowej stawki opłaty i wyrażonej w kg ilości substancji wprowadzanych ze ściekami do wód lub do ziemi, w tym substancji wyrażonych jako wskaźnik: pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania tlenu (BZT₅); chemicznego zapotrzebowania tlenu; zawiesiny ogólnej; sumy chlorków i siarczanów (Cl+SO₄). Za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w formie opłaty stałej nalicza się 500 zł na dobę za 1 m³/s⁹³⁷ za określoną w pozwoleniu wodnoprawnym lub w pozwoleniu zintegrowanym maksymalną ilość ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi; opłaty zmienna za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi jest naliczana za 1 kg substancji wprowadzanych ze ściekami do wód lub do ziemi, przy czym lista substancji dotyczy także innych, niż podstawowe wskaźniki odnoszące się do azotu i fosforu (np. metale ciężkie, fenole lotne, tetrachlorometan). Zwolnionym z opłat za usługi wodne jest wprowadzanie ścieków do ziemi –w celu rolniczego wykorzystania, w przypadku posiadania pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego na takie ich wykorzystanie.

W przypadku wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego, także w przypadku

⁹³⁵ Art. 274, ust. 1, pkt. 4;

⁹³⁶ Art. 271 ust.5.

⁹³⁷ Art. 561 ustawy Prawo wodne 2017, obowiązują do dnia 31 grudnia 2023 roku (Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, Dz.U. z 2021 roku, poz. 2233);

wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym podmioty są zobowiązane do wnoszenia opłaty podwyższonej za korzystanie z usług wodnych⁹³⁸. Wysokość opłaty podwyższonej, za korzystanie z usług wodnych bez wymaganych pozwoleń, w przypadku wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi ustala się w wysokości 500% opłaty zmiennej za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi⁹³⁹. Opłatę podwyższoną ponosi się niezależnie od opłaty zmiennej za usługi wodne⁹⁴⁰. Wysokość opłaty podwyższonej za wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi z przekroczeniem warunków pozwoleń została określona precyzyjnie w art. 283 ustawy Prawo wodne 2017, który określa wszystkie elementy brane pod uwagę w procesie ustalania jej wysokości. Za stwierdzenie przekroczenia warunków pozwolenia na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi odpowiada właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska, który bierze pod uwagę wyniki pomiarów prowadzonych przez podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne, a także inne środki dowodowe niezbędne do ustalenia wielkości przekroczenia⁹⁴¹. W przypadku stwierdzenia naruszenia warunków pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków, na podstawie pomiarów, prowadzonych przed podmiot zobowiązany, Inspekcja Ochrony Środowiska może, pod warunkami określonym w ustawie (art. 287, 288), nie uznać ich i przeprowadzić własne. Opłatę podwyższoną ustala w drodze decyzji administracyjnej właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska (art. 283 ust. 4 oraz art. 289). Górne jednostkowe opłaty podwyższone za korzystanie z usług wodnych z przekroczeniem warunków pozwolenia uregulowano w art. 291, natomiast obowiązujące opłaty są określane w drodze rozporządzenia Rady Ministrów⁹⁴².

Ustawa wprowadza także przepisy karne dotyczące sytuacji, gdy korzystanie z wód odbywa się bez wymaganej zgody wodnoprawnej lub z przekroczeniem warunków

⁹³⁸ Art. 280, pkt. 2 ppkt a ustawy Prawo wodne 2017;

⁹³⁹ Art. 281 ust. 1, pkt 2;

⁹⁴⁰ Art. 281 ust. 2;

⁹⁴¹ Art. 284 ustawy Prawo wodne 2017;

⁹⁴² Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne (Dz.U. z 2017 poz. 736 t.j.);

określonych w pozwoleniu wodnoprawnym⁹⁴³ oraz katalog działań objętych sankcjami przewidzianym w Kodeksie wykroczeń⁹⁴⁴.

W przypadku oczyszczania ścieków komunalnych, przed rokiem 2018, ustawa Prawo wodne 2001 wskazywała zarówno zachęty do właściwego zachowania (możliwość skorzystania ze środków UE, po zgłoszeniu aglomeracji do Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych) jak i sankcje (odroczone opłata podwyższona i w przypadku braku realizacji inwestycji konieczność poniesienia konsekwencji finansowych obejmujących cały okres odroczenia⁹⁴⁵). W zakresie bodźca do zmian (skuteczność behawioralna) po stronie podmiotów zobowiązanych do stosowania przepisów miała ograniczone oddziaływanie – głównie oddziaływała na samorządy, które posiadały środki finansowe na zapewnienie wkładu ze środków własnych oraz kompetencje instytucjonalne do realizacji projektów. Instrument ten nie mógł stanowić bodźca dla samorządów nieposiadających własnych środków finansowych na realizację zadań, jak również tych, w których brak było kompetencji do prowadzenia projektów.

W odmienny (systemowo), sposób zostały uregulowane kwestie związane z uwalnianiem się do środowiska wodnego azotanów pochodzenia rolniczego. w tym zakresie ustawodawca dokonał harmonizacji dyrektywy, wprowadzając zmiany nie tylko w ustawie Prawo wodne 2017, ale również dokonując zmian w innych ustawach oraz aktach wykonawczych, ustanawiając system sankcji, (wymierzania kary finansowej) polegającej na zmniejszeniu wielkości dotacji przyznawanej na podstawie odrębnych przepisów (w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej).

Wymogi związane z wdrożeniem działań z art. 4⁹⁴⁶ (zbiór zasad, zbiór lub zbiory zasad dobrej praktyki rolniczej), oraz 5 (program działania⁹⁴⁷) dyrektywy azotanowej stanowią tzw. wymóg podstawowy w zakresie zarządzania, w ramach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1306/2013⁹⁴⁸. Wejście w życie rozporządzenia

⁹⁴³ Art.476 ust. 1 ustawy Prawo wodne 2017;

⁹⁴⁴ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2021 r. poz. 281, 720, 1023, 1655)

⁹⁴⁵ Obecnie sankcje stanowi opłata podwyższona za przekroczenie warunków pozwolenia wodnoprawnego oraz kara wymierzana przez właściwą Inspekcję Ochrony Środowiska.

⁹⁴⁶ Art.103 ustawy Prawo wodne 2017;

⁹⁴⁷ Art.104 ustawy Prawo wodne 2017;

⁹⁴⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające

z dnia 5 czerwca 2018 roku w sprawie programu azotanowego⁹⁴⁹ spowodowało zmianę⁹⁵⁰ wykazu stanowiącego załącznik do obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁹⁵¹ w sprawie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy, uzupełniając katalog wymogów wzajemnej zgodności, o czynności związane z wdrażaniem programu azotanowego.

Rolnik wnioskujący o płatności bezpośrednie zobowiązany jest do spełnienia norm dotyczących utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w Dobrej Kulturze Rolnej zgodnej z ochroną środowiska (normy DKR) oraz podstawowych wymogów z zakresu zarządzania, określonych w załączniku II rozporządzenia 1306/2013. Powyższe normy oraz wymogi stanowią, w rozumieniu rozporządzenia 1306/2013, zasady wzajemnej zgodności⁹⁵². Powiązanie wysokości uzyskiwanych płatności ze spełnianiem przez rolników określonych wymogów i norm oznacza, że w przypadku nieprzestrzegania powyższych obowiązków, konsekwencją jest odpowiednie zmniejszenie przyznawanych płatności bezpośrednich oraz płatności w ramach niektórych działań nie inwestycyjnych w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich.

W ramach zasady wzajemnej zgodności rolnik jest zobowiązany do przestrzegania wszystkich działań przewidzianych programem azotanowym oraz wynikających z dobrej praktyki rolniczej. Przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności obejmują podstawowe wymogi w zakresie zarządzania wynikające z prawa unijnego oraz normy utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, ustanowione na poziomie krajowym i wymienione w załączniku II rozporządzenia 1306/2013, odnoszące się

rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, (Dz. Urz. UE L 347 20.12.2013, s. 549 z późn. zm.) zwane dalej rozporządzeniem 1306/2013;

⁹⁴⁹ Dz.U. z 2018 r. poz.1339;

⁹⁵⁰Zmiany te zostały ogłoszone w Obwieszczeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2020 r. o zmianie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy (M.P. 2020 poz. 341); wcześniej zmiany w Obwieszczeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 lipca 2018 r. o zmianie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy, (M.P 2018, poz.734);

⁹⁵¹ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy (M.P.2015 poz. 329 oraz z 2016 r. poz. 232 i 1248);

⁹⁵² Ibidem, art.91.

do obszarów takich jak: środowisko, zmiana klimatu oraz utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej; zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt i zdrowie roślin; dobrostan zwierząt. Rozporządzenie 1306/2013 ustanawia obowiązek posiadania przez państwo członkowskie odpowiedniego systemu kontroli i kar administracyjnych, stosowanych w związku z zasadą wzajemnej zgodności jak również reguluje kwestie związane z nakładaniem oraz wysokością kar administracyjnych⁹⁵³, zależnych od rodzaju i skali naruszenia wymogów. w przypadku niezgodności wynikającej z zaniedbania wielkość procentowa zmniejszenia nie może przekraczać 5 %, a w przypadku powtarzalności – 15 %, w przypadku umyślnej niezgodności wielkość procentowa zmniejszenia co do zasady wynosi nie mniej niż 20 %, a nawet może prowadzić do całkowitego wykluczenia z jednego lub kilku systemów pomocy i może być stosowana przez jeden rok kalendarzowy lub przez większą liczbę lat kalendarzowych⁹⁵⁴.

W 2019 roku, została wprowadzona zmiana w zał. II do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁹⁵⁵ w sprawie liczby punktów, jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności, oraz procentowej wielkości kary administracyjnej w zależności od liczby punktów przypisanych stwierdzonym niezgodnościom. Zmiana⁹⁵⁶ polegała na określeniu wartości kar w odniesieniu do naruszenia przepisów programu azotanowego. w przypadku, gdy stwierdzona niezgodność wynika z zaniedbania ze strony rolnika, zmniejszenie płatności z zasady wynosi 3% całkowitej kwoty płatności, a w przypadku poważniejszych naruszeń 5%. Natomiast w sytuacji, gdy rolnik celowo dopuści się stwierdzonej niezgodności, zmniejszenie to z zasady wynosi 20% całkowitej kwoty lub w przypadkach rażących naruszeń może nawet zostać zwiększone do 100% całkowitej należnej kwoty. Wymagania programu azotanowego wchodzą w zakres zasady wzajemnej zgodności, w związku z tym wszyscy rolnicy wnioskujący o płatności bezpośrednie, a także płatności

⁹⁵³ Ibidem art. 97;

⁹⁵⁴ Ibidem art.99;

⁹⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie liczby punktów, jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności, oraz procentowej wielkości kary administracyjnej w zależności od liczby punktów przypisanych stwierdzonym niezgodnościom, (Dz.U. 2015 poz. 743), a także zmiany wprowadzone nowymi rozporządzeniami po 2015, m.in. (Dz.U. 2019 poz. 2423), (Dz.U. 2019, poz. 581), (Dz.U. 2018 poz. 1836), (Dz.U. 2016 poz. 2144), (Dz.U. 2016 poz. 628);

⁹⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 maja 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie liczby punktów, jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności, oraz procentowej wielkości kary administracyjnej w zależności od liczby punktów przypisanych stwierdzonym niezgodnościom. (Dz. U. 2020, poz. 1007).

obszarowe mogą być w tym zakresie kontrolowani przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁹⁵⁷.

Jeszcze przed akcesją Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, zostały stworzone systemy zachęt finansowych dla podejmowania działań dążących do ograniczenia uwalniania się biogenów do środowiska. w przypadku gospodarki wodno-ściekowej możliwe było korzystanie ze środków funduszy przedakcesyjnych w ochronie środowiska. Służyła temu pomoc z funduszu ISPA⁹⁵⁸, której zadaniem było wsparcie w osiągnięciu standardów i norm Unii Europejskiej w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska. Projekty finansowane przez ISPA miały ułatwiać realizację zadań wskazanych w dokumentach opracowanych przez instytucje zarządzające środkami pomocowymi UE. Podstawę stanowiły dokumenty takie jak: Partnerstwo dla Członkostwa autorstwa Komisji Europejskiej⁹⁵⁹, Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej⁹⁶⁰ opracowany przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Strategia Wykorzystania Funduszu ISPA⁹⁶¹ autorstwa Ministerstwa Środowiska. w strategii określono najważniejsze kryteria przyznawania dotacji - wszystkie przedsięwzięcia wspierane przez ISPA musiały być efektywne ekonomicznie, co nie było tożsame z opłacalnością finansową. Analiza społecznych kosztów i korzyści (CBA) musiała wykazać korzyść netto dla społeczeństwa wynikającą z realizacji inwestycji. Projekty, które uzyskiwały wsparcie ze środków ISPA nie musiały być opłacalne finansowo bez subwencji ze źródeł publicznych, natomiast wraz

⁹⁵⁷ Art.36. ust. 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. 2015 poz. 308 z późn. zm.);

⁹⁵⁸ Instrument for Structural Policies for Pre-accession (ISPA) (Council Regulation (EC) No^o 1267/1999 of 21 June 1999).

⁹⁵⁹ Decyzja Rady UE w sprawie zasad, priorytetów, celów pośrednich i warunków zawartych w^o: °Partnerstwie dla członkostwa dla Rzeczypospolitej Polskiej, Bruksela, 30 Marca 1998 r., (Dz. Urz. UE L^o121 23.04.1998 r., s. 6);

⁹⁶⁰ Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej został przyjęty przez rząd 23^oczerwca 1998 r. Program wyznaczał kierunek działań dostosowawczych oraz określa harmonogram ich realizacji w latach 1998-2002 w kontekście zbliżającego się członkostwa Polski w UE. Za Przegląd Rządowy, 1998, nr 4;

⁹⁶¹ Ministerstwo Środowiska. Strategia Wykorzystania Funduszu ISPA jako uzupełniającego instrumentu realizacji Polityki Ekologicznej Państwa. Warszawa Maj 2001 r.

z subwencjami (z funduszu ISPA) wskaźniki finansowe (IRR⁹⁶² i NPV⁹⁶³) dla inwestora powinny przekroczyć próg opłacalności, co było warunkiem koniecznym, aby przedsięwzięcie mogło być zrealizowane⁹⁶⁴. Udział środków pochodzących z Funduszu ISPA w finansowaniu projektów mógł osiągnąć do 75 % udziału funduszy publicznych. Dodatkowe finansowanie ze źródeł publicznych było dostępne w formie dotacji i subwencjonowanych pożyczek z narodowego i regionalnych funduszy ochrony środowiska. Przynajmniej 25 % wydatków inwestycyjnych musiało być zapewnione ze środków gminnych, np. budżetu gminy, zysków albo funduszy amortyzacyjnych spółek gminnych, oraz innych środków zewnętrznych. Priorytetami były inwestycje w zakresie gromadzenia, oczyszczania i usuwania ścieków, prowadzące do uregulowania gospodarki wodno-ściekowej (zgodnie z wymaganiami Dyrektywy 91/271/EWG) inwestycje służące ochronie wód szczególnie wrażliwych na eutrofizację, inwestycje ograniczające odprowadzanie ścieków bezpośrednio do jezior oraz służące ochronie wód granicznych⁹⁶⁵. W okresie 2004-2006 środki na infrastrukturę wodno-kanalizacyjną były dostępne w ramach Strategii wykorzystania Funduszu Spójności⁹⁶⁶ oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego⁹⁶⁷. w tym okresie zakończono budowę oraz modernizację prawie 13 tys. km sieci kanalizacyjnej i 5,7 tys. km sieci wodociągowej, z których korzysta odpowiednio 1,4 i 1,1 mln użytkowników; budowę, rozbudowę lub modernizację 275 oczyszczalni ścieków komunalnych, 101 oczyszczalni i podczyszczalni ścieków przemysłowych, 1729 przydomowych oczyszczalni ścieków. Większość przedsięwzięć środowiskowych realizowanych przez samorządy

⁹⁶² IRR- Internal Rate of Return, wewnętrzna stopa zwrotu; Wewnętrzna stopa zwrotu (IRR - Internal Rate of Return) jest jedną ze złożonych metod oceny efektywności projektów inwestycyjnych. Metody złożone opierają się na stopie procentowej (dyskontowej), przy uwzględnieniu zmiany wartości pieniądza w czasie, inflacji oraz ryzyka. Źródło: B. Pomykalska. Analiza finansowa przedsiębiorstwa, Warszawa 2007;

⁹⁶³ NPV – Net Present Value, wartość zaktualizowana netto. podstawową metodą dyskontową stosowaną w analizie projektów inwestycyjnych. Określa się ją jako wartość sumy zdyskontowanych, oddzielnie dla każdego roku, przepływów pieniężnych netto w całym okresie funkcjonowania inwestycji, pomniejszonych o wartość nakładów początkowych, przy stałej (średniej) stopie dyskontowej. Źródło: B. Pomykalska Analiza finansowa przedsiębiorstwa, Warszawa 2007;

⁹⁶⁴ Strategia wykorzystania funduszu ISPA, ibidem, s. 18;

⁹⁶⁵ Ibidem s. 20;

⁹⁶⁶ Art. 17 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju. (Dz. U. 2019.poz. 1465 t. j.) Strategię przedstawiała Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, usytuowana w ówczesnym Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej;

⁹⁶⁷ Programy te były ustanowione Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 (Dz.U. z 2004 r. nr 149, poz. 1567);

i przedsiębiorców wynikała z konieczności dostosowania do wymogów prawa lub realizacji założeń dokumentów strategicznych takich jak Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych⁹⁶⁸. w kolejnej perspektywie finansowej 2007-2013 wsparcie dostępne w Polsce pozwoliło na budowę i rozbudowę łącznie ponad 24,6 tys. km sieci kanalizacyjnej, umożliwiającą podłączenie do sieci ponad 2 mln dodatkowych osób, zmodernizowano 1275 km sieci oraz 107 oczyszczalni ścieków, wybudowano 403 nowe oczyszczalnie⁹⁶⁹. Pomiędzy 2009 a 2014 r. odsetek osób korzystających z sieci kanalizacyjnej zwiększył się o 7,2 % co oznaczało niecałe 3 mln dodatkowych osób podłączonych do sieci⁹⁷⁰. Wszystkie projekty były realizowane w oparciu o indywidualną analizę kosztów i korzyści, od roku 2014 została wprowadzona rozporządzeniem UE stawka zryczałtowana dofinansowania na poziomie 25%⁹⁷¹.

W latach 2003-2020 zakończono budowę 462 nowych oczyszczalni ścieków. Najczęściej prowadzono inwestycje w zakresie rozbudowy oraz modernizacji istniejących oczyszczalni ścieków. Wybudowano 95 916 km sieci kanalizacyjnej, wydano około 80,1 mld zł, z czego około 54,2 mld zł przeznaczono na zbiorcze systemy kanalizacyjne. Środki pochodzące z budżetu UE stanowiły ok.30% tej sumy⁹⁷². Największy udział w finansowaniu, w odniesieniu do kwot, miały środki Funduszu Spójności⁹⁷³, które to środki były przeznaczone na finansowanie dużych projektów (o wartości powyżej 50 mln euro),

⁹⁶⁸ Ocena efektów inwestycji środowiskowych finansowanych w ramach NPR 2004-2006, Fundeko s. c, Warszawa, 2010 r. s.41;

⁹⁶⁹ Ibidem, s. 51;

⁹⁷⁰ Ibidem, s.52;

⁹⁷¹ Zał.5 do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające 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 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006; (Dz. Urz. UE L 347, 20.12.2013, s.347);

⁹⁷² VI aktualizacja Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych, projekt do konsultacji społecznych wejście z 22 września 2021 roku, obliczenia własne na podstawie danych przesyłanych przez gminy do Wód Polskich;

⁹⁷³ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego; (Dz. Urz. UE L 371, 27.12.2006);

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94, (Dz. Urz. UE L 210, 31.07.2006).

w tym projektów w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM. w odniesieniu do redukcji biogenów pochodzących z gospodarki komunalnej, warto pamiętać, że kraje, które weszły do Unii Europejskiej po roku 2004, nie otrzymywały pełnego pokrycia kosztów inwestycji w gospodarce wodno-ściekowej. Dotacja dotyczyła jedynie części niezbędnej kwoty, w ramach katalogu działań w projekcie, które kwalifikowały⁹⁷⁴ się do wsparcia, z uwagi na fakt, że projekty, te w fazie eksploatacji wiążą się z pobieraniem opłat od użytkowników, należą do grupy projektów generujących dochód. Poziom dofinansowania takich projektów uzależniony jest od tzw. luki finansowej obliczanej, przed 2014 rokiem, w ramach indywidualnej analizy kosztów i korzyści⁹⁷⁵ lub w okresie programowania 2014-2020 wg. stawek zryczałtowanych (ang. flat rate). w konsekwencji, średni poziom faktycznego dofinansowania, mieścił się w przedziale 50-60 % kosztów kwalifikowanych (określanych czasem jako poziom luki finansowej dla projektów generujących dochód).⁹⁷⁶W pozostałym zakresie projekty były współfinansowane ze środków własnych samorządów, kredytów z instytucji komercyjnych oraz pożyczek i dotacji udzielanych przez krajowe fundusze ochrony środowiska.

O ile cele ustanowione dyrektywą 91/271 EWG były wspierane przez środki polityki spójności⁹⁷⁷, w przypadku dyrektywy azotanowej, środki, w ramach programów finansowanych ze Wspólnej Polityki Rolnej (do 2019), były w niewielkim stopniu wykorzystywane do celów związanych z ograniczeniem przedostawania się do środowiska azotanów pochodzenia rolniczego.

⁹⁷⁴ na podstawie np. Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020, 2014-2020/26(1)09/2015, Warszawa 2015;

⁹⁷⁵ Tzw. metoda luki finansowej, więcej T. Szot-Gabryś, Metoda „luki finansowej” w finansowaniu inwestycji z funduszy strukturalnych, Administracja i Zarządzanie, nr.85, Siedlce 2010, s.100;

⁹⁷⁶ Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 16.01.2009; Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa, 10 stycznia 2019 r.;

⁹⁷⁷ Zgodnie z definicją nauk o zarządzaniu: Polityka spójności polega na wzmocnieniu spójności gospodarczej i społecznej Wspólnoty Europejskiej, poprzez zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich. Celem polityki spójności jest przyczynianie się do wzrostu gospodarczego, zwiększanie konkurencyjności i zatrudnienia poprzez włączenie priorytetów Unii Europejskiej dotyczących trwałego rozwoju. Założenia polityki spójności zmierzają do osiągnięcia harmonijnego, równoważonego i trwałego rozwoju UE. Za: Encyklopedia Zarządzania https://mfiles.pl/pl/index.php/Polityka_sp%C3%B3jno%C5%9Bci;

Przed akcesją do UE działania mogły być finansowane ze środków funduszu SAPARD⁹⁷⁸ oraz PHARE⁹⁷⁹, niemniej jednak wielkość tych środków w odniesieniu do potrzeb nie była wystarczająca. Po roku 2004, działania dotyczące ograniczenia uwalniania się do środowiska wodnego azotanów pochodzenia rolniczego (do 2020 roku w Polsce) wchodziły w zakres działań o charakterze dobrowolnym, w ramach tzw. II filaru Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)⁹⁸⁰.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich⁹⁸¹, na lata 2007-2013 umożliwił finansowanie, zainteresowanym, działań mających na celu ochronę gleb i wód oraz tworzenie stref buforowych⁹⁸², urządzeń do przechowywania i stosowania nawozów naturalnych: zbiorniki na gnojowicę i gnojówkę z zadaszeniami, płyty obornikowe, maszyn i urządzeń ograniczających skażenia w ośrodku gospodarczym w tym: budowa silosów kiszunkowych ze zbiornikami na odcieki⁹⁸³ (dostępne były także środki na budowę oczyszczalni ścieków oraz kanalizacji – ze względu na fakt, że na terenach wiejskich gminy rzadko osiągały wskaźnik koncentracji powyżej 2 tys. RLM). W kolejnym programie PROW 2014-2020⁹⁸⁴ rolnicy mogli się ubiegać o płatności na inwestycje w gospodarstwach

⁹⁷⁸ ang. Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development. Specjalny Program Akcesyjny Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich. Commission Regulation (EC) No 2759/1999 of 22 December 1999 laying down rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268/1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period. (Dz. Urz. UE L 331, 23. 12. 1999, s.51); Komisja Europejska 18 października 2000 r. zatwierdziła, opracowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Program Operacyjny SAPARD. Program miał bardzo wiele celów, w tym uwzględnił finansowanie budowy oczyszczalni oraz kanalizacji na obszarach wiejskich. Całkowity budżet programu wynosił 1 084 mln euro (ok. 4 795 320 616 zł), Polska zrezygnowała z Działania 5 Programy rolnośrodowiskowe i zalesienia. Za: <https://www.gov.pl/web/arimr/sapard> wejście z 10 października 2021 r.;

⁹⁷⁹ Council Regulation (EEC) No 3906/89 of 18 December 1989 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic, (Dz. Urz. UE L 131, 23.05.1990, s.1-5) Program Rolnośrodowiskowy i Zalesieniowy, także Program Rozwoju Infrastruktury na Terenach Wiejskich - RAPID (1996 r.-1999 r.) za: <https://www.funduszeplare.pl/co-dal-polsce-program-phare/> wejście z 10 października 2021 r.;

⁹⁸⁰ ich część stanowi obecnie zakres działań o charakterze podstawowym, w ramach przestrzegania zasady wzajemnej zgodności (ang. cross compliance);

⁹⁸¹ Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – (t. j. Dz. U. 2013 r., poz. 173) program zwany dalej PROW;

⁹⁸² Program rolnośrodowiskowy 2007-2013;

⁹⁸³ Działanie 121 Modernizacja gospodarstw rolnych;

⁹⁸⁴ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. 2015, poz.349 z późn. zm.); Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW 2014-2020) opracowywany na podstawie przepisów Unii Europejskiej, w szczególności rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski

położonych na obszarach OSN oraz działania rolno - środowiskowo – klimatyczne⁹⁸⁵, wsparciem były objęte koszty budowy (a także przebudowy lub rozbudowy) urządzeń do gromadzenia, przechowywania i aplikacji nawozów naturalnych oraz przechowywania pasz soczystych, przy czym warunkiem udzielenia wsparcia jest, po jego zakończeniu, posiadanie urządzenia do składowania nawozów naturalnych o pojemności (powierzchni) odpowiadającej co najmniej 6 – miesięcznej produkcji nawozów naturalnych w tym gospodarstwie. Mechanizm finansowania był oparty na indywidualnej motywacji rolników bądź prowadzących działalność rolniczą, że względu na fakt, że działania w ramach PROW nie miały charakteru obowiązkowego. w 2019 roku, po wejściu w życie nowych przepisów ustawy Prawo wodne, uruchomiono dodatkowe środki w ramach PROW 2014-2020⁹⁸⁶, przyznawane na: budowę, przebudowę lub zakup zbiorników do przechowywania nawozów naturalnych płynnych – gnojówki lub gnojowicy, budowy, przebudowy lub zakupu płyt do gromadzenia i przechowywania nawozów naturalnych stałych – obornika; budowy, przebudowy lub zakupu zbiorników lub płyt do przechowywania kiszzonek; zakupu aplikatorów nawozów naturalnych w postaci płynnej; zakupu wozów asenizacyjnych z aplikatorami nawozów naturalnych w postaci płynnej. Szacunkowa wartość środków finansowych przeznaczonych na ograniczenie poziomu zanieczyszczeń azotanowych wyniosła w okresie 2016-2019 ponad 315 mln EUR⁹⁸⁷.

Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 oraz aktów delegowanych i wykonawczych Komisji Europejskiej. (Dz. Urz. UE L 204, 26.06.2020);

⁹⁸⁵ Budżet na inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN wynosił 37 500 000 euro.

⁹⁸⁶ w ramach typów działania (operacji) PROW 2014-2020 „Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”;

⁹⁸⁷ Kwota ta obejmuje także m.in. koszty szkoleń, poboru próbek przez Krajową Stację Chemiczno-Rolniczą, źródło danych: Sprawozdanie z realizacji dyrektywy 91/676/EWG (azotanowej) w latach 2016 – 2020 Streszczenie, Lemitor Ochrona Środowiska Sp. z o.o. sp. k., na zamówienie: Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Wrocław wrzesień 2020, s. 25;

Obecnie (2022⁹⁸⁸rok), oprócz wymogów podstawowych w zakresie zarządzania, rolnicy, otrzymujący wsparcie w ramach WPR⁹⁸⁹, muszą przestrzegać unijnych norm utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. w odniesieniu do ochrony wód są zobowiązani do ustanowienia stref buforowych⁹⁹⁰ wzdłuż cieków wodnych, ochrony wód gruntowych przed zanieczyszczeniem (w tym azotanami), występowanie o pozwolenie na pobór wód służących nawadnianiu pól.⁹⁹¹.

W raporcie⁹⁹², Trybunału Obrachunkowego UE z 2014 roku, audytorzy zwrócili uwagę na fakt, że zasada wzajemnej zgodności (w° ramach Wspólnej Polityki Rolnej) miała wpływ na zwiększenie świadomości rolników co do problemu związanego z nadmiarem azotanów pochodzenia rolniczego, jednak jej wykorzystanie do tego celu było ograniczone, ze uwagi na nieuwzględnienie wielu kwestii związanych z gospodarką wodną oraz wysokością sankcji, które nie były skalkulowane adekwatnie do szkody środowiskowej jaką powodowały. Raport zwrócił również uwagę na liczbę postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości UE w związku z naruszeniami tej dyrektywy, wskazał, że najwięcej naruszeń dyrektywy dotyczyło ochrony obszarów narażonych na azotany pochodzenia rolniczego, przekraczania dozwolonych dawek nawozów, nieadekwatnych lub zbyt małych, w porównaniu do wielkości wytwarzanego nawozu naturalnego, zbiorników do ich

⁹⁸⁸ (...) na obszarze całego kraju obowiązuje jeden Program działań. Zobowiązuje on wszystkich rolników, którzy prowadzą produkcję rolną, w tym działy specjalne produkcji rolnej, oraz działalność, w ramach której są przechowywane odchody zwierzęce lub stosowane nawozy zawierające azot, do gospodarowania zgodnie z określonymi w nim wymogami. Program działań obowiązuje od dnia 27 lipca 2018 r. w Zasada wzajemnej zgodności (cross-compliance). Zmiany obowiązujące od 2018 r. w związku z wprowadzeniem obowiązku stosowania, na obszarze całego kraju, Programu działań(..). ARMiR, „Materiał informacyjny. Dotyczący zasady wzajemnej zgodności” (z uwzględnieniem zmian obowiązujących od 2018 r. wynikających z wprowadzenia na obszarze całego kraju wymagań z Programu działań związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych), Warszawa 2018;

⁹⁸⁹ Wspólna Polityka Rolna;

⁹⁹⁰ Strefa buforowa to miejsce styku sąsiadujących ze sobą ekosystemów. Ekotony zwykle są buforem magazynującym związki biogenne, a jako struktury, w których przenikają się składowe dwóch ekosystemów, posiadają cechy obu, dodatkowo tworząc własną strukturę troficzną. Stanowią funkcjonalne obszary bardzo istotne dla przepływu materii w środowisku przyrodniczym - służą one wychwytywaniu nadmiaru azotu spływającego z pól. Źródło definicji: <https://www.wody.gov.pl/mala-retencja/retencja-korytowa/strefy-buforowe>; jak

⁹⁹¹ Aby otrzymać wsparcie dochodu z UE, rolnicy muszą przestrzegać zbioru podstawowych reguł. Uzależnienie udzielenia wsparcia rolnikom od przestrzegania tych reguł nazywane jest zasadą wzajemnej zgodność. Za https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/cross-compliance_pl, wejście z dnia 11 lipca 2021 r.;

⁹⁹² Special Report: Integration of EU water policy objectives with the CAP: a partial success, Luxembourg 2014, s.24.

przechowywania; składowanie nawozu na gruncie w niewłaściwych okresach, braki w dokumentacji dotyczącej nawożenia⁹⁹³.

Kolejnym wnioskiem był brak proporcjonalnych sankcji, które miałyby odpowiedni wpływ na zmianę zachowań rolników, co zdaniem audytorów powinno być realizowane zarówno na podstawie traktatowej zasady zanieczyszczający płaci, jak i art.9 Ramowej Dyrektywy Wodnej odnoszącego się do zwrotu kosztów za usługi wodne⁹⁹⁴. w 2017 roku Komisja Europejska opublikowała raport odnoszący się do relacji pomiędzy rolnictwem a stanem wód w Unii Europejskiej, wskazując, że wdrożenie dyrektywy azotanowej nie będzie oznaczało realizacji celów Ramowej Dyrektywy Wodnej w zakresie redukcji biogenów, wskazując, że konieczne jest podjęcie działań na znacznie szerszą skalę⁹⁹⁵.

Warto również wspomnieć, o instrumentach finansowych. nie stanowią one odrębnej kategorii w instrumentach ekonomicznych (prawnofinansowych), można je określić jako bliskie pojęciu subwencji⁹⁹⁶, jednak w odróżnieniu do niej mają one charakter zwrotny, przy czym mogą one podlegać umorzeniom częściowym lub przybierać formę np. gwarancji bądź poręczenia z uwzględnieniem dopuszczalnych pułapów pomocy publicznej. Mają zwykle niższe oprocentowanie od klasycznych kredytów i pożyczek oferowanych przez instytucje komercyjne⁹⁹⁷. w większości przypadków są związane z polityką spójności Unii Europejskiej choć są także wykorzystywane przez krajowy system funduszy ochrony środowiska oraz Bank Ochrony Środowiska. Od okresu programowania na lata 2007-2013⁹⁹⁸

⁹⁹³ Ibidem s.30;

⁹⁹⁴ Zasada zwrotu kosztów za usługi wodne, ujęta w Ramowej Dyrektywie Wodnej. Zasada ta nie została właściwie sformułowana w treści dyrektywy. w Polsce temat ten podjął J. Rotko wskazując na jej liczne niejasności oraz luki, wynikające z rozbieżności stanowisk Rady i Parlamentu w czasie negocjacji tekstu, w zakresie m.in. mocy obowiązującej zasady zwrotu kosztów usług wodnych oraz zakresu stosowania zasady sprawcy. J. Rotko, Ramowa Dyrektywa Wodna – analiza prawna, Poznań 2013, s. 135-140; Kwestia ta była również przedmiotem rozstrzygnięć TSUE, por. Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 11 września 2014 r. w sprawie C-525/12 Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec. Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2000/60/WE – Ramy polityki wspólnotowej w dziedzinie wody – Zwrot kosztów za usługi wodne – Pojęcie usług wodnych. (ECLI:EU:C: 2014:2202).

⁹⁹⁵ Commission Staff Working Document Agriculture and Sustainable Water Management in the EU. Brussels, 28.04.2017 SWD (2017) 153 final;

⁹⁹⁶ Wyrębek H., w: Instrumenty ekonomiczne zarządzania środowiskiem, w: Administracja i Zarządzanie nr.87, Siedlce 2010 r., s.202;

⁹⁹⁷ Nazywane także kredytami preferowanymi (o oprocentowaniu niższym od rynkowej stopy procentowej, subwencja jest różnicą w oprocentowaniu) H. Wyrębek, ibidem, s. 205;

⁹⁹⁸ Okres programowania to okres obowiązywania rozporządzeń o Wieloletnich Ramach Finansowania „Wieloletnie Ramy Finansowe UE (WRF) obejmujące okres minimum 5 lat (od 2000 r. były to okresy 7- letnie)

ważną rolę przy negocjacjach budżetów wieloletnich, jest efekt dźwigni finansowej (ang. leverage effect) Efekt ten jest rozumiany jako proporcje pomiędzy 1 euro wyłożonym ze środków budżetu europejskiego a kolejnymi euro wyłożonym przez państwo członkowskie na tę samą inwestycję, które to środki zwiększają skalę jej realizacji. w dokumentach UE jest to przedstawiane jako wartość dodana oraz bodziec do zwiększenia skali realizacji polityk UE, poprzez zwiększenie zaangażowania finansowego beneficjentów.¹⁰⁰² Na potrzeby programowania (planowania wydawania) środków, niezbędne jest także oszacowanie ex-ante wielkości tego efektu.¹⁰⁰³ Instrumenty te coraz szerzej wchodzi w kwestie związane z ochroną środowiska, od 2007 roku są one dostępne na działania związane z szeroko pojętą efektywnością energetyczną. Stopniowo będą one także wprowadzane do programów, w których zaplanowano inwestycje w gospodarkę wodno-ściekową¹⁰⁰⁴¹⁰⁰⁵.

W literaturze tematu¹⁰⁰⁶. pojawiają się także instrumenty o charakterze ubezpieczeń ekologicznych, czyli nawiązujących do odpowiedzialności, rozumianej jako wyłącznie odpowiedzialność cywilna. Może być ona rozumiana w wąskim znaczeniu, tzn. za udowodnioną winę powstałą w związku ze spowodowanymi stratami i szkodami

¹⁰⁰² Np. https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/0045/auropeaid_en.pdf, https://ec.europa.eu/jrc/sites/default/files/20170301-02-tech-transfer-innovation-bua_en.pdf; jak

¹⁰⁰³ Zob. Guidance for Member States on Article 46 - reporting on financial instruments and on Article 37(2)(c) - leverage effect, European Structural and Investment Funds, EGESIF_16_0008-02 19/03/2019, working paper.

¹⁰⁰⁴ Projekt Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027, z dnia 18 czerwca 2021 r., pkt. 2.1.3.6 Planowane wykorzystanie instrumentów finansowych. w odniesieniu do wybranych obszarów w ramach celu szczegółowego rozważa się wsparcie w formie instrumentów finansowych. Ostateczne rozstrzygnięcie o zakresie i formie wsparcia zostanie podjęte po przeprowadzeniu analizy, zgodnie z art. 52.3 projektu rozporządzenia : Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument, Strasbourg, 29.5.2018 COM(2018) 375 final;

¹⁰⁰⁵ Por. także Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r, Monitor Polski 2019, poz.794 w jak sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i jak gospodarki wodnej”, s.45: „czynnikami, które wpłyną na ograniczanie dostępu do źródeł finansowania ochrony środowiska, będą przekroczenie granicy 75% średniego PKB UE przez kolejne województwa (miało to miejsce w województwie mazowieckim, a obecnie dotyczy województw wielkopolskiego i jak dolnośląskiego, co skutkuje ograniczeniem dopływu środków unijnych), preferowanie przez UE pożyczek i innych instrumentów zwrotnych w stosunku do dotacji w kolejnej perspektywie finansowej UE, – zadłużenie samorządów, które będzie utrudniać bądź wręcz uniemożliwiać korzystanie ze środków UE wymagających współfinansowania.

¹⁰⁰⁶ Por. H. Wyrębek, w: Instrumenty ekonomiczne zarządzania środowiskiem, w: Administracja i Zarządzanie nr.87, Siedlce 2010 r., s.202;

w środowisku oraz rozumiana w szerokim znaczeniu, obejmującym udowodnioną winę, zagrożenie oraz ryzyko ekologiczne. Ubezpieczenia ekologiczne najczęściej są stosowane w odniesieniu do przedsiębiorstw, których działalność charakteryzuje się wysokim ryzykiem ekologicznym. Oznaczają one przeniesienie, w zamian za odpowiednią opłatę, na instytucję ubezpieczeniową, odpowiedzialności cywilnej za ekologicznie niekorzystne skutki oddziaływań podmiotów je powodujących¹⁰⁰⁷. W opracowaniach tematycznych pojawia się także termin odszkodowania ekologiczne - są to płatności, które nakładane są na podstawie przepisów prawa cywilnego na sprawcę zniszczenia, w celu zrekompensowania spowodowanych szkód. Odszkodowanie może być wypłacone bezpośrednio poszkodowanemu lub wypłacane do instytucji rządowej/publicznej. Odszkodowania dotyczą tylko poziomu zanieczyszczeń, a nie działalności narażonej na szkody.¹⁰⁰⁸

Ważnym elementem instrumentów prawnofinansowych są także podatki prośrodowiskowe. Polegają one na doliczeniu narzutu ekologicznego do cen produktów uciążliwych dla środowiska. Są bardziej skutecznym rozwiązaniem niż opłaty ekologiczne, ponieważ pozwalają na obciążenie w sposób powszechny tych produktów, które są użytkowane w sposób masowy i rozproszony. Stanowią one także bodziec do zmiany zachowań po stronie konsumentów. Stawki podatków i innych danin publicznych, związanych z oddziaływaniem na środowisko podmiotów gospodarczych, powinny być tak różnicowane, aby zapewnić realizację celów ochrony środowiska¹⁰⁰⁹. W Polsce uregulowania dotyczące tej kwestii zostały zawarte w art.283 ustawy Prawo ochrony środowiska, funkcjonują jednak jako bardzo ogólna wytyczna (poza uregulowaniami odnoszącymi się stawek podatku akcyzowego dla paliw).¹⁰¹⁰

Brak jest podobnych działań dotyczących np. promowania ograniczenia wodochłonności, co mogłoby być zbadane przez ustawodawcę w ramach np. analizy opcji rozwiązania danego problemu (braków wody). Takie rozwiązanie mogłoby również funkcjonować na poziomie zlewni danej rzeki i chronić ją przed nadmiernym poborem

¹⁰⁰⁷ Zob. Broniewicz E.; Godlewska J., Lulewicz-Sas A., Miłaszewski R., *Ekonomia i zarządzanie w inżynierii środowiska*, Białystok 2019, s. 56;

¹⁰⁰⁸ Por. Wyrębek H., w *Instrumenty ekonomiczne zarządzania środowiskiem*, s.56;

¹⁰⁰⁹ Zob. Kryk B., Kłos L., Łucka I.A., *Opłaty i podatki ekologiczne po polsku*, CeDeWu 2011, s. 27;

¹⁰¹⁰ Art. 283. Stawki podatków i innych danin publicznych powinny być różnicowane, z uwzględnieniem celów służących ochronie środowiska;

(w tym dotyczy to także poboru z wód podziemnych) o ile efekt ten nie jest możliwy do uzyskania przy pomocy opłat za pobór.

Instrumentami dobrowolnego stosowania są nazywane dobrowolne umowy bądź porozumienia ekologiczne¹⁰¹¹, w ten typ instrumenty wpisuje się coraz popularniejsza strategia zarządzania związana ze Społeczną Odpowiedzialnością Biznesu (ang. Corporate Social Responsibility – CSR) zgodnie z którą, przedsiębiorstwa w swoich działaniach, dobrowolnie, uwzględniają interesy społeczne, aspekty środowiskowe, czy relacje z różnymi grupami interesariuszy, w szczególności z pracownikami. Bycie społecznie odpowiedzialnym oznacza inwestowanie w zasoby ludzkie, w ochronę środowiska (w tym wód), relacje z otoczeniem firmy i informowanie o tych działaniach, co przyczynia się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstwa i kształtowania warunków dla zrównoważonego rozwoju społecznego i ekonomicznego¹⁰¹².

Poza dobrowolnymi procedurami stosowania istnieją także, nabierające znaczenia w społeczeństwie obywatelskim, instrumenty społecznego oddziaływania. Część tych instrumentów jest unormowana prawnie: edukacja ekologiczna na wszystkich jej szczeblach, lobbing w organach prawodawczych¹⁰¹³ oraz kwestie związane z dostępem do informacji o środowisku. Prawo do środowiska, rozumiane jako prawo do życia w zdrowym środowisku i do korzystania z niego, zostało sformułowane, po raz pierwszy na arenie międzynarodowej, w Deklaracji Sztokholmskiej w 1972 r. (Deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie naturalnego środowiska człowieka)¹⁰¹⁴. Dbanie o środowisko jest nierozdzielnie związane z dostępem do informacji o środowisku i umożliwieniem udziału społeczeństwa w postępowaniach dotyczących podejmowania decyzji mających istotny wpływ na środowisko. Kwestie te w prawie międzynarodowym zostały usankcjonowane

¹⁰¹¹ Za Poskrobko B., Poskrobko T., Instrumenty zarządzania środowiskiem w Polsce, s. 151;

¹⁰¹² Definicja za <https://www.parp.gov.pl/csr>, wejście z dnia 2 października 2021 r.;

¹⁰¹³ Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U.2017 poz.248 t. j.);

¹⁰¹⁴ Konferencja Sztokholmska ONZ 1972, zgodnie z deklaracją: „Człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku takim, które pozwalałoby na przyzwoite życie w dobrobycie.” Deklaracja odnosiła się także do kwestii odpowiedzialności za stan środowiska: „Człowiek ponosi poważną odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska naturalnego dla obecnych i przyszłych pokoleń.”;

w ramach Konwencji z Aarhus¹⁰¹⁵. Zgodnie z jej preambułą „obywatele muszą mieć dostęp do informacji, muszą być uprawnieni do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji i muszą mieć dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska”, uznając, że „W sprawach dotyczących środowiska ułatwiony dostęp do informacji i udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji poprawia jakość i wykonanie decyzji, przyczynia się do wzrostu społecznej świadomości zagadnienie ochrony środowiska, daje społeczeństwu możliwość zgłaszania swych poglądów, a władzy publicznej możliwość ich należytego uwzględnienia”. Faktyczna realizacja zapisów Konwencji przez państwa-strony, wymaga, a przedstawiały one cykliczne raporty odnośnie do jej praktycznego stosowania¹⁰¹⁶. Dostęp do informacji o środowisku jest także zapewniony w ramach transpozycji dyrektyw w sprawie oceny oddziaływania na środowisko¹⁰¹⁷, strategicznej oceny oddziaływania¹⁰¹⁸ oraz¹⁰¹⁹ w sprawie emisji przemysłowych. W Polsce kwestie te (również proceduralne) zostały uregulowane w ustawie¹⁰²⁰ o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, przy czym nie należy zapominać o zasadach ogólnych, ujętych w Kodeksie postępowania administracyjnego¹⁰²¹.

¹⁰¹⁵ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz. ° U. 2003 nr 78 poz. 706);

¹⁰¹⁶ Raport z wykonania Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska za lata 2017-2020, <https://bip.mos.gov.pl/dostep-do-informacji-oraz-udzial-spolesczenstwa-w-podejmowaniu-decyzji/raport-z-wykonania-konwencji-z-aarhus/>; wejście z 3 października 2021 r.; jak

¹⁰¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, (Dz. Urz. UE L 26, 28.01.2012, s.1, z późn.zm.);

¹⁰¹⁸ Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, (Dz. Urz. UE L 197, 21.7.2001, wydanie polskie specjalne 15/t. 6, s. 157), Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, (Dz. Urz. UE L 156, 25.6.2003, wydanie polskie specjalne 15/t. 7, s.466 z późn. zm.);

¹⁰¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz. Urz. UE L 334, 17.12.2010, s. 17);

¹⁰²⁰ Ustawa 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, (Dz. U. 2008 nr 199 poz. 1227, z późn. zm.);

¹⁰²¹ art. 28 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. (Dz. U. z 2021, poz. 735, 1491. t. j.);

Nieformalnymi instrumentami oddziaływania są działania społeczeństwa obywatelskiego polegającymi na pozaszkolnej edukacji ekologicznej, akcjach społecznych (organizowanych przez organizacje pozarządowe, mieszkańców etc.), sponsoringu. Rosnącej świadomości ekologicznej nie zawsze towarzyszy rzetelna znajomość przyrody. Warto wspomnieć, że ze względu, chociażby na (zdefiniowaną w naukach ekonomicznych¹⁰²²) asymetrię wiedzy, działania, podejmowane przez część grup społecznych, wykorzystują idee ochrony środowiska jedynie w sferze deklaracji, w praktyce jednak nie służąc jej. Postępująca urbanizacja oraz coraz mniejszy kontakt ze środowiskiem przyrodniczym społeczeństwa sprawia, że następuje postrzeganie środowiska poprzez jego antropomorfizację, dotyczy to zwłaszcza świata zwierząt (w tym przede wszystkim tzw. charyzmatycznej megafauny)¹⁰²³. Zjawisko to jest przedmiotem badań socjologów od lat dziewięćdziesiątych i zostało określone jako „bambizm”¹⁰²⁴. w przypadku ekosystemów zależnych od wód, akcje społeczne, przede wszystkim dotyczą usuwania barier migracyjnych¹⁰²⁵ dla organizmów wodnych, ochrony siedlisk i lęgów, pomijając zupełnie aspekty związane z zanieczyszczeniami wód substancjami takimi jak np. biogeny, antybiotyki makrolidowe, oraz związkami czynnymi endokrynnie, których oddziaływanie może, w ostatecznym rezultacie, poczynić dużo bardziej znaczące szkody ichtiofaunie, stanowiąc potencjalną przyczynę wymierania gatunków niezależnie od drożności szlaków migracyjnych gatunków¹⁰²⁶.

¹⁰²² jak Za Encyklopedia Zarządzania: Pojęcie asymetrii informacji oznacza sytuację, w której, jedna ze stron biorących udział w procesie wymiany posiada więcej informacji niż druga;

¹⁰²³ Tego rodzaju podejście może mieć negatywne skutki dla przyrody, przykładem tego jest znajdowanie (przez turystów/odwiedzających) w lesie młodych saren i zabieranie ich, podczas gdy dla tego gatunku naturalnym jest ukrywanie potomstwa i obserwowanie go z oddali, tak, aby młode, nie posiadające swojego silnego zapachu, było niedostrzegalne/niewyczuwalne dla drapieżników. w lipcu 2021 r. miasto Warszawa prowadziło w tej sprawie kampanię informacyjną dla mieszkańców.

¹⁰²⁴ Termin bambizm/bambinizm oznacza wyidealizowane postrzeganie przyrody, przez pryzmat historii z bajek i opowieści dla dzieci. Nazwę zawdzięcza kreskówce W. Disneya. Zjawisko to dotyczy przede wszystkim mieszkańców dużych aglomeracji miejskich, których znajomość przyrody w znacznej mierze pochodzi z telewizji, filmów oraz Internetu. Za Brämer, R. Das Bambi-Syndrom: vorläufige Befunde zur jugendlichen Naturentfremdung. Inst. für Erziehungswiss. der Univ. Marburg (1999); Lutts, R. H. The Trouble with Bambi: Walt Disney's Bambi and the American Vision of Nature by Ralph H. Lutts. Forest and Conservation History, 36, (1992).

¹⁰²⁵ Por. <https://media.wwf.pl/pr/459418/wisla-to-nasz-skarb-dbajmy-o-niego>; <https://sozosfera.pl/scieki/wplyw-awarii-kolektora-sciekowego-na-wody-ujscia-wisly-i-zatoki-gdanskiej-pierwsza-opinia/>;

¹⁰²⁶ Np. feminizacja narybku, Por. J. Koczyńska, „Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Farmaceutyki w wodzie –

4.5 Podsumowanie

Harmonizując przepisy dyrektyw dotyczących ograniczenia przedostawania się do środowiska wodnego biogenów, krajowy ustawodawca zastosował zarówno instrumenty prawnoadministracyjne jak i instrumenty prawnoekonomiczne, dobór ten jednak ograniczał się do instrumentów już wcześniej stosowanych w tych obszarach (zakazy, nakazy, decyzje administracyjne, system kar i opłat podwyższonych). Natomiast w odniesieniu do instrumentów programowo-planistycznych problem stanowiła kwestia modelu jaki przyjęto na cele wdrażania dyrektywy (azotanowej) oraz planowania i sprawozdawania osiągnięcia rezultatów dyrektywy 91/271/EWG.

W przypadku dyrektywy azotanowej, ustanowienie indywidualnych obszarów wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych, w ramach aktów prawa miejscowego, tj. rozporządzeń dyrektorów RZGW¹⁰²⁷ w sprawie obszarów szczególnie narażonych na azotany pochodzenia rolniczego, okazało się niewystarczające. Indywidualne programy pokrywały niewielką część wszystkich obszarów wrażliwych na azotany pochodzenia rolniczego, przez to znaczna część obszarów, istotnych dla realizacji postanowień dyrektywy, nie była objęta przepisami prawa krajowego. Ponadto, przyjęty tryb uzgadniania, zgodnie z §3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych¹⁰²⁸, wskazywał na konieczność uzgodnienia projektów programów działań z zainteresowanymi użytkownikami gruntów rolnych, przedstawicielami organizacji rolniczych, przedstawicielami użytkowników wód oraz właściwymi organami administracji samorządowej, służbami ochrony środowiska i organizacjami ekologicznymi działającymi na danym terenie, co w praktyce oznaczało trudności w wypracowaniu wspólnego stanowiska wszystkich zainteresowanych, reprezentujących sprzeczne interesy¹⁰²⁹.

podejście strategiczne Unii Europejskiej” w „Zanieczyszczenia wód w Polsce, stan, przyczyny, skutki”, pod red. Gromiec M., Pawłowski L., Lublin 2019;

¹⁰²⁷ Art.47 ust.3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz.1121, akt uchylony);

¹⁰²⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz.U. z 2003 nr 4 poz. 44, akt uchylony 1 stycznia 2018 roku);

¹⁰²⁹ dla rolnika ograniczenie stosowania nawozów oznacza zmniejszenie plonów i pogorszenie ekonomiki gospodarstwa;

Jednocześnie, obiektywne dane, pochodzące z Państwowego Monitoringu Środowiska, nie były traktowane jako argument rozstrzygający co do zakresu niezbędnych do podjęcia działań. Zmiana podejścia, polegająca na przyjęciu jednego programu działań i objęciu jego przepisami wszystkich podmiotów, mających wpływ na przedostawania się do środowiska wodnego azotanów pochodzenia rolniczego, a także powiązanie wdrażania programu z innymi instrumentami (m.in. wpływ na wysokość dopłat bezpośrednich, system kar i sankcji, dotacje na budowę urządzeń do przechowywania obornika, gnojowicy etc.) może przyczynić się skutecznej realizacji programu. Niewątpliwie jednak, należy podkreślić, że nowe podejście jest także związane ze zmianami w innych aktach prawnych Unii Europejskiej, które wspierają realizację celów dyrektywy. Przykładem jest m.in. wspomnianą wcześniej decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2017/302 ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do intensywnego chowu drobiu lub świń¹⁰³⁰ jak również wprowadzenie, po roku 2018, w ramach wymogów wzajemnej zgodności¹⁰³¹ działań związanych z ograniczeniem nadmiernego spływu azotanów ze źródeł rolniczych w ramach I filaru (dopłaty bezpośrednie). w literaturze fachowej pojawiają się również głosy, zgodnie z którymi, ograniczenie ilości stosowanych nawozów – zwane również redukcją rolniczych strat azotu z nawożenia, ma także wymiar ekonomiczny, może się bowiem wiązać z możliwością poprawy efektywności ekonomicznej gospodarstwa poprzez bardziej precyzyjne nawożenie¹⁰³².

W przypadku dyrektywy 91/271/EWG, zastosowane instrumenty prawne, mogły wesprzeć realizację celu głównego dyrektywy, związanego z ochroną środowiska przed niekorzystnymi skutkami odprowadzania ścieków, niemniej jednak na dzisiejszej ocenie wdrożenia programu waży przede wszystkim wadliwie skonstruowany prawnie dokument planistyczny oraz przyjęte zasady programów wsparcia finansowego inwestycji

¹⁰³⁰ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2017/302 z dnia 15 lutego 2017 r. ustanawiająca konkluzje dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT) w odniesieniu do intensywnego chowu drobiu lub świń zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE (notyfikowana jako dokument nr C (2017) 688), (Dz. Urz. UE L 43, 21.02.2017);

¹⁰³¹ Rolnik wnioskujący o płatności bezpośrednio zobowiązany jest do spełnienia norm dotyczących utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w Dobrej Kulturze Rolnej zgodnej z ochroną środowiska (normy DKR) oraz podstawowych wymogów z zakresu zarządzania, określonych w załączniku II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013;

¹⁰³² Za: Walczak J., Przyczyny i sposoby ograniczania zanieczyszczenia wód azotem ze źródeł rolniczych, w: Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód, pod red. Walczak J., Warszawa 2018, s.5-6;

zarówno w oczyszczalni ścieków jak i w sieć zbiorczą. Nie ulega wątpliwości, że w większości przypadków, biorąc pod uwagę skalę inwestycji w sektorze wodno-kanalizacyjnym po roku 2004, nastąpił znaczący postęp w oczyszczaniu ścieków na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a skala inwestycji poczynionych przez samorzady w tym obszarze jest znacząca. Słabością obecnie przyjętych rozwiązań prawnych jest sama konstrukcja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, przepisy dotyczące wyznaczania aglomeracji wodno-ściekowej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz kwestia egzekwowania podjętych przez nie zobowiązań. W przeszłości, system kar odroczonech¹⁰³³ miał na celu stymulowanie właściwych zachowań ze strony odpowiedzialnych za realizację postanowień dyrektywy jednostek samorządu terytorialnego. Zaproponowane rozwiązanie okazało się skuteczne w odniesieniu do tych jednostek, które posiadały odpowiedni potencjał instytucjonalny oraz możliwości zapewnienia finansowania – mogły bowiem starać się o pozyskanie środków zewnętrznych (w tym bezzwrotnych dotacji), będąc także w stanie zagwarantować niezbędne środki na wkład własny, posiadając zdolność do finansowania i obsługi zaciągniętych na budowę infrastruktury zobowiązań w instytucjach komercyjnych. W obowiązującej konstrukcji prawnej, ustawodawca nie przewidział żadnego wzoru postępowania w przypadku tych aglomeracji wodno-ściekowych, które nie miały możliwości wygenerowania środków budżetowych na finansowanie działań związanych z realizacją zadań wskazanych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych (w tym nawet wkładu własnego wymaganego w przypadku wnioskowania o środki pochodzące z budżetu UE). Jednocześnie, nałożenie na te samorzady kar, w postaci konieczności pokrycia odroczonej opłaty podwyższonej, byłoby działaniem przeciwnym, które de facto pogłębiałoby problem związany z brakiem środków na finansowanie inwestycji związanych z uzyskaniem zgodności z przepisami prawa krajowego oraz dyrektywy. Co do nowego systemu sankcji, wprowadzonego w 2022 roku, w ramach nowelizacji ustawy Prawo wodne, nie jest obecnie możliwym określenie jego skuteczności.

Ustawodawca nie ustanowił także sankcji w zakresie najważniejszych uchybień, mających znaczenie dla wykazania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej,

¹⁰³³ Zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska 2001.

uzyskanego stopnia zgodności z warunkami wskazanymi w dyrektywie. Wadą przyjętych rozwiązań prawnych był przede wszystkim sposób wyznaczania aglomeracji wodno-ściekowej. Biorąc pod uwagę częste zmiany w wielkościach wyznaczonych aglomeracji (poniżej lub powyżej 10 tys. RLM), długości sieci, powodujących w konsekwencji zwiększanie się dystansu do realizacji celów operacyjnych dyrektywy, wydaje się uzasadnionym, aby usankcjonować, w przepisach prawa, możliwość władczego ingerowania administracji rządowej¹⁰³⁴, w zakresie wyznaczonej uchwałą rady gminy, aglomeracji wodno-ściekowej. Takie działanie ze strony administracji winno być stosowane jedynie w przypadkach, kiedy zachodzi uzasadnione podejrzenie co do braku merytorycznych podstaw wyznaczenia wielkości i zasięgu danej aglomeracji oraz wątpliwości co do ekonomicznego uzasadnienia zaplanowanych inwestycji¹⁰³⁵. Dodatkowo, ustawodawca powinien rozważyć zmiany w art.21 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹⁰³⁶ poprzez ustanowienie w przepisach upoważnienia ustawowego celem wydania rozporządzenia dotyczącego szczegółowej zawartości planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych¹⁰³⁷. Jednocześnie, ze strony administracji rządowej, niezbędne jest zapewnienie wsparcia, zarówno finansowego jak i eksperckiego, tym samorządom, które samodzielnie nie są w stanie udźwignąć wysiłku inwestycyjnego.

Nie ulega wątpliwości, że w związku z rozpoczęciem prac nad nową dyrektywą wodno-ściekową, strona polska powinna zabiegać o zmianę podejścia odnośnie do oceny zgodności z dyrektywą dla największych aglomeracji. Obecnie ustanowiona, na podstawie dorobku orzeczniczego TSUE, interpretacja zgodności zarówno w zakresie oczyszczania jak i podłączenia do sieci zbiorczej jest zbyt restrykcyjna/niemożliwa do spełnienia

¹⁰³⁴ Nowelizacja ustawy Prawo wodne wprowadza w art. 90 ust.4 mówi o wezwaniu do zmiany przez organ Wód Polskich, w przypadku, gdy, zostanie ustalone (po zbadaniu sprawozdania z art.89 ust.1)), że wystąpiły istotne zmiany w aglomeracji lub zmiany uzasadniające zniesienie aglomeracji, w szczególności w zakresie równoważnej liczby mieszkańców aglomeracji

¹⁰³⁵ badanie nie dotyczyłoby finansowych możliwości gminy, a raczej możliwości utrzymania w przyszłości nowo wybudowanej infrastruktury z opłat ponoszonych przez mieszkańców – częściowo zostało to zawarte w nowelizacji ustawy Prawo wodne (ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw) Art. 21 ust. 4a ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w odniesieniu do wieloletniego planu modernizacji i rozwoju sieci, natomiast, choć z brzmienia przepisu nie wynika to jednoznacznie (mowa jest o przyszłym wpływie na taryfy), w Prawie wodnym dotyczy to przede wszystkim katalogu z art.87a ustawy Prawo wodne;

¹⁰³⁶ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 2028);

¹⁰³⁷ Nowelizacja z 2022 roku, w zakresie art.21 nie zawiera takiego upoważnienia;

w dużych aglomeracjach miejskich, w których trwają intensywne procesy urbanizacyjne (np. włączane są nowe tereny na cele mieszkaniowe)¹⁰³⁸.

¹⁰³⁸ Wielkość ścieków, które nie są zbierane siecią zbiorczą w danej aglomeracji, nie może przekroczyć 2 tys. RLM;

5 Kontrola realizacji postanowień dyrektyw unijnych.

5.1 Wprowadzenie

Za W. Góralczykiem,¹⁰³⁹ należy przyjąć, że funkcja kontroli polega przede wszystkim na: zbadaniu i ustaleniu stanu rzeczywistego; porównaniu go ze stanem idealnym (wymaganym); ustaleniu, jakie występują odchylenia między stanem rzeczywistym a wymaganym; zawiadomieniu o stwierdzonych odchyleniach podmiotu skontrolowanego i podmiotu nadrzędnego (tj. sprawującego nad nim kierownictwo lub uprawnionego do nadzoru). Szerzej, funkcje kontroli, definiuje J. Jagielski¹⁰⁴⁰ wskazując, że jej treść (znaczenie) obejmuje obserwowanie, opisanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu, czyli ustalenie ich rzeczywistego obrazu w określonym miejscu i czasie; dokonywanie oceny tej działalności lub stanu poprzez konfrontację faktycznego (rzeczywistego) ich obrazu z odnoszącymi się do nich – jako całości, jak również do ich poszczególnych fragmentów - ocena ma prowadzić do stwierdzenia prawidłowości bądź nieprawidłowości określonych działań lub stanów; stawianie diagnozy przyczyn ewentualnych nieprawidłowości, uwzględniającej szereg elementów, w tym uwzględniającej przedmiotowe¹⁰⁴¹ aspekty przyczyn wystąpienia stwierdzonych nieprawidłowości; formułowanie wniosków co do tej działalności lub stanu w przyszłości, mających na celu przeciwdziałanie powstawaniu nieprawidłowości.

Odmienny charakter ma kontrola (pozasądowa) odnosząca się do przestrzegania prawa unijnego, realizowana przez Komisję Europejską, Parlament Europejski, Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgodnie z Komunikatem Komisji Europejskiej¹⁰⁴² Unia Europejska opiera się na zasadzie rządów prawa i stosuje przepisy prawa, aby upewnić się, że jej strategię polityczne i priorytety są realizowane w państwach członkowskich. Skuteczne stosowanie, wdrażanie i egzekwowanie prawa stanowią obowiązek Komisji, powierzony na mocy art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁰⁴³, a egzekwowanie prawa wspiera

¹⁰³⁹ W. Góralczyk, *Podstawy prawa i administracji*, Warszawa 2019, s. 251;

¹⁰⁴⁰ J. Jagielski, *Kontrola w administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 23;

¹⁰⁴¹ Autor wskazuje także na aspekty personalne;

¹⁰⁴² Komunikat Komisji Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu (2017/C 18/02), (Dz. Urz. UE C 18, 19.01.2017, s.10-11);

¹⁰⁴³ „Komisja wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy. Czuwa ona nad stosowaniem Traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie. Nadzoruje stosowanie

i uzupełnia realizację priorytetów w zakresie polityk unijnych. Działania Komisji Europejskiej mają na celu, przede wszystkim, nakłonienie państw członkowskich do zapewnienia efektywności i skuteczności normom prawa unijnego. w przypadku gdy państwo członkowskie uporczywie uchyli się od realizacji obowiązków w tym zakresie, Komisja Europejska ma prawo skierować sprawę, przeciwko uchybiającemu swoim obowiązkom państwu, do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

5.2 Kontrole prowadzone przez organy kontroli państwowej

Administracja publiczna jest szczególnym podmiotem, który posiada uprawnienia, nadane ustawami, do kontroli innych podmiotów jak również sama podlega kontroli. w ramach podziału kontroli, ze względu na usytuowanie kontrolującego względem kontrolowanego, można wyodrębnić: kontrolę zewnętrzną, gdy podmiot kontrolujący znajduje się poza strukturą administracji, a także kontrolę wewnętrzną, gdy podmiot kontrolujący znajduje się wewnątrz struktury administracji. w pierwszym przypadku kontrolujący nie posiada, co do zasady, żadnych kompetencji władczych wobec kontrolowanego, nie jest z nim także powiązany organizacyjnie. Realizacja wniosków pokontrolnych (zaleceń) jest decyzją kontrolowanego bądź organu nadzorującego działania jednostki kontrolowanej, w ramach uprawnień nadzorczych nadanych właściwą ustawą. Kontrola wewnętrzna to kontrola wykonywana w organizacyjnych ramach urzędów administracyjnych (czy innych jednostek o tym samym charakterze)¹⁰⁴⁴.

W ramach sposobu prowadzenia kontroli możemy wyróżnić kontrolę prowadzoną z urzędu lub kontrolę instancyjną wszczynaną na wniosek. Kontrola instancyjna jest związana z instytucją procedury administracyjnej, a także jest silnie powiązana z wykonywaniem funkcji nadzoru, ze względu na fakt, że organ kontrolujący ma prawo do zmiany bądź uchylenia rozstrzygnięć podjętych przez organ niższego stopnia (kontrola

prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. (...), Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), (Dz. Urz. UE C 202, 7.06.2016);

¹⁰⁴⁴ J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2007, s. 214 oraz D. Fleszer, Kontrola wewnętrzna jako istotna funkcja zarządzania w jednostkach administracji publicznej, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie, Sosnowiec 2016, s.129- 142;

decyzji administracyjnych, aktów normatywnych administracji). Inicjatywa kontroli instancyjnej należy do podmiotów spoza administracji (właściwy organ, jednostka organizacyjna lub osoba fizyczna), korzystających, z przyznanego im ustawowo¹⁰⁴⁵, prawa do wniesienia odwołania. Wszczęcie postępowania z urzędu oznacza, że organ administracji publicznej działa z własnej inicjatywy, w granicach uprawnień przyznanых mu prawem, w tym także takich, co do których został nim zobowiązany.

Zgodnie z postanowieniami ustawy o kontroli w administracji rządowej¹⁰⁴⁶, celem przeprowadzenia kontroli jest ocena działalności jednostki kontrolowanej dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości celem kontroli jest również ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości¹⁰⁴⁷. Ustawa, w ślad za Konstytucją RP¹⁰⁴⁸, wprowadza kryteria kontroli, którą przeprowadza się pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności – przy czym dopuszcza się także sytuacje w których ustawy szczegółowe mogą zawierać dodatkowe kryteria¹⁰⁴⁹. Kryteria, według których dokonywana jest kontrola, mogą być zróżnicowane, zależnie od cech prawnych kontrolowanego podmiotu. Zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰⁵⁰(NIK) oraz Konstytucją RP, podmioty państwowe¹⁰⁵¹, są kontrolowane pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, natomiast organy samorządu terytorialnego oraz podmioty samorządowe – pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Kontroli mogą także podlegać podmioty niepubliczne, tj. jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze (np. przedsiębiorcy) – po spełnieniu dodatkowych przesłanek, tj. wyłącznie w zakresie, w jakim wykorzystują majątek lub środki państwowe lub komunalne (np. prowadząc działalność gospodarczą z wykorzystaniem takiego mienia, realizując zamówienia publiczne) oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa,

¹⁰⁴⁵ T. j w prawie materialnym;

¹⁰⁴⁶ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t. j. Dz. U. 2020, poz.224.) zwana dalej ustawą o kontroli w administracji;

¹⁰⁴⁷ Art. 3 ustawy o kontroli w administracji;

¹⁰⁴⁸ Art.203 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997 nr. 78 poz.483) zwana dalej Konstytucją RP;

¹⁰⁴⁹ Art.4 ustawy o kontroli w administracji;

¹⁰⁵⁰ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U.2019.poz.489 t. j.);

¹⁰⁵¹ w tym także Narodowy Bank Polski;

w tych przypadkach kryteria są zawężone do oceny legalności i gospodarności postępowania¹⁰⁵².

Głównym zadaniem kontroli administracji publicznej, w odniesieniu do kryterium legalności, jest weryfikacja przestrzegania przepisów prawnych przez organy administracji. Wynika to nie tylko z zaproponowanej przez ustrojodawcę oraz ustawodawcę kolejności kryteriów, ale ma także związek z samym sposobem prowadzenia kontroli państwowej - w pierwszej kolejności istotne jest bowiem ustalenie zgodności (bądź braku) postępowania podmiotu z obowiązującym prawem¹⁰⁵³. Ponadto, waga tego kryterium wynika przede wszystkim z zasady praworządności (legalizmu) – jednej z podstawowych zasad ustrojowych państwa zawartych w art. 7 Konstytucji RP¹⁰⁵⁴, zgodnie z którą wszelkie działania organów władzy publicznej (W tym administracji) muszą być zgodne z obecnie obowiązującym porządkiem prawnym¹⁰⁵⁵.

W odniesieniu do kryterium gospodarności, ocena ta stanowi jeden z podstawowych elementów prawnego modelu NIK – kryterium to było ustanowione już w tekście ustawy z dnia 3 czerwca 1921 roku o Kontroli Państwowej¹⁰⁵⁶. Obecnie, zgodnie z informacją NIK¹⁰⁵⁷, ocena według tego kryterium jest rozumiana jako analiza kontrolowanej

¹⁰⁵² Za: Berek M., Rola Najwyższej Izby Kontroli w procesie kontroli stosowania i w zakresie inspirowania zmian prawa, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, E- Monografie; nr 107, Wrocław 2017, s. 139;

¹⁰⁵³ „Kryterium legalności w relacji z innymi szczegółowymi kryteriami kontroli występuje więc jako kryterium w swoisty sposób nadrzędne. Owa nadrzędność polega na tym, że, dokonując sprawdzania i oceny przez pryzmat celowości, gospodarności itd., nie można pominąć perspektywy zgodności sprawdzanej i ocenianej działalności (stanu) z prawem i oparcia jej na odpowiednich podstawach prawnych”. J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2018, s. 83;

„Zastosowanie w toku każdej kontroli (...) kryterium legalności można uzasadnić tym, że z jednej strony wszystkie organy władzy publicznej obowiązane są do przestrzegania wynikającej z art. 7 Konstytucji zasady legalizmu oznaczającej działanie na podstawie i w granicach prawa, a z drugiej strony powszechny jest obowiązek przestrzegania prawa ustanowiony w art. 83 ustawy zasadniczej. Skoro każdy, a w szczególności organy publiczne, ma obowiązek przestrzegać prawa, to uzasadnione jest, aby kontrola państwowa obejmowała za każdym razem weryfikację realizacji tego obowiązku” M. Berek, Rola Najwyższej Izby Kontroli w procesie kontroli stosowania i w zakresie inspirowania zmian prawa, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, E-Monografie; nr 107, Wrocław 2017, s. 142;

¹⁰⁵⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483) -zwana dalej Konstytucją RP;

¹⁰⁵⁵ jak również wynika z art. 2 Konstytucji RP: nawiązuje do jednej z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, tj. do zasady demokratycznego państwa prawnego;

¹⁰⁵⁶ Art. 4 „Spełniając swoje zadania, Kontrola Państwowa bada, czy czynności gospodarcze i finansowe władz i urzędów państwowych oraz instytucji (...) były legalne, wykonane z należytą oszczędnością i celowo, pod względem gospodarczym” (Dz.U. 1921 nr 51 poz. 314);

¹⁰⁵⁷ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kryteria-kontroli-nik.html>, wejście z 26 października 2021 r.;

działalności pod tym kątem, a jej zadaniem ma być wskazanie czy pieniądze wykorzystywane były oszczędnie i wydajnie, a poniesione nakłady były proporcjonalne do uzyskanych efektów. Jeśli doszło do szkód zadaniem kontrolerów jest sprawdzenie, czy zostały wykorzystane wszelkie możliwości, aby zapobiec lub ograniczyć ich wielkość.

Zgodnie z poglądem J. Jagielskiego,¹⁰⁵⁸ kryterium gospodarności dotyczy optymalnego dysponowania środkami finansowymi i materialnymi w trakcie prowadzenia działalności, jak również optymalizacji stosowanych w jej trakcie zabiegów organizacyjnych. Ocena z punktu widzenia gospodarności oznacza również zwrócenie uwagi na ekonomiczność działania, czyli uzyskiwanie jak najlepszych efektów przy jak najmniejszych nakładach sił i środków. w odniesieniu do tego kryterium J. Gola¹⁰⁵⁹ wskazuje na pogląd w doktrynie prawa konstytucyjnego, zgodnie z którym, gospodarność nie stanowi kryterium oceny formalnej, a ma jedynie charakter jakościowy, ze względu na fakt, że badanie określonej sfery funkcjonowania takiego podmiotu obejmuje to, jak wykorzystał on posiadane zasoby, a ocena dotyczy umiejętności działania w pewien pożądany sposób, przy czym model takiego działania zakłada używanie konkretnych środków wyłącznie w takim zakresie, jaki jest konieczny do osiągnięcia celu, a kontrolerzy powinni zbadać czy podmiot, objęty czynnościami kontrolnymi, wykorzystał dokładnie tyle zasobów, ile musiał, aby zrealizować konkretne zadania.

Jednym z trudniejszych do oceny jest kryterium rzetelności, z uwagi na fakt, że nie istnieje jego precyzyjna definicja¹⁰⁶⁰: według językoznawców to „zbiór czynników pozwalający sprawdzić uczciwość, bezinteresowność, sumienność i solidność danego przedsięwzięcia, działania, postępowania¹⁰⁶¹”; zgodnie zaś z definicją NIK, w przypadku tego kryterium inspektorzy badają, czy kontrolowani wypełniali swoje obowiązki z należytą

¹⁰⁵⁸ Za. Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s.87;

¹⁰⁵⁹ Gola J., *Między gospodarnością a niegospodarnością działań organów administracji gospodarczej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3977, Wrocław 2019, s.159,

¹⁰⁶⁰ Zob. Murat L., *Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli*, *Kontrola Państwowa*, t. 59, 4(357) 2014;

¹⁰⁶¹ Ibidem, cytat Miodek J.: *Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności*, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, „*Kontrola Państwowa*” nr 4/2002 (numer specjalny), s. 9;

starannością, sumiennie i we właściwym czasie, jak również oceniane są zachowania pracowników instytucji publicznych¹⁰⁶².

Celowość zmierza do oceny działalności podmiotu/podmiotów kontrolowanych przez ocenę stopnia realizacji celów i zadań przed nim postawionych, jak również sprawdza, czy dane działania są racjonalne, pożyteczne i czy przynoszą założone oraz spodziewane rezultaty¹⁰⁶³.

Kontrola w administracji publicznej może mieć charakter zewnętrzny – dzieje się tak, gdy instytucja przeprowadzająca kontrolę nie jest powiązana strukturalnie z podmiotem podlegającym kontroli. System kontroli zewnętrznej stanowią: kontrola parlamentarna, kontrola Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego, kontrola Rzecznika Praw Obywatelskich, kontrola Najwyższej Izby Kontroli (tj. kontrola państwowa), kontrola sądowa, kontrola prokuratorska, kontrola Państwowej Inspekcji Pracy oraz Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, kontrola obywatelska (społeczna). Drugim systemem kontroli w administracji jest kontrola wewnętrzna, w ramach której¹⁰⁶⁴ można wyróżnić kontrolę w administracji rządowej, w tym kontrolę ogólnoadministracyjną (kontrolę sprawowaną z poziomu rządowego, kontrola sprawowana z poziomu ministra kierującego działem administracji rządowej, kontrola terenowa) oraz specjalistyczną np. kontrolę inspekcji specjalnych (nadzorów, dozorów), kontrolę sprawowaną przez niektóre inne wyspecjalizowane organy, służby i straże. Osobną kategorię stanowią kontrole prowadzone przez Centralne Biuro Antykorupcyjne. Oprócz powyższych kwestii należy także pamiętać o kontrolach w administracji samorządowej (np. wykonywane przez regionalne izby obrachunkowe¹⁰⁶⁵) oraz kontroli wewnętrznej.

Biorąc pod uwagę temat niniejszej pracy, do najważniejszych zewnętrznych typów kontroli należy m.in. kontrola parlamentarna o charakterze bezpośrednim sprawowana przez Sejm na posiedzeniach plenarnych¹⁰⁶⁶, w komisjach sejmowych

¹⁰⁶² <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kryteria-kontroli-nik.html> wejście z dnia 24 października 2021 r.;

¹⁰⁶³ Za. Jagielski J., Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2018, s.87;

¹⁰⁶⁴ Jagielski J., ibidem, s.131;

¹⁰⁶⁵ Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych z dnia 7 października 1992 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2137);

¹⁰⁶⁶ Zwykle jednak ogranicza się do debaty w sprawie finansów- budżetu Państwa oraz np. środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w ramach Krajowego Planu Odbudowy.

(m.in. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Komisja do Spraw Unii Europejskiej) a także sprawowana przez posłów. co do zasady, kontrola parlamentarna wiąże się z prawem żądania informacji i prawem żądania wysłuchania¹⁰⁶⁷. Powyższe kwestie zostały uregulowane w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹⁰⁶⁸ oraz w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰⁶⁹, w którym także odniesienie się do kwestii kontroli poselskiej w rozumieniu działalności indywidualnej (interpelacje i zapytania poselskie¹⁰⁷⁰).

W przypadku gospodarki wodnej debata odnosząca się zarówno do stanu jak i jakości wód w Polsce odbywa się cyklicznie, ze względu na ustawowy obowiązek ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, składania, co dwa lata, Sejmowi „Informacji o gospodarowaniu wodami”¹⁰⁷¹.

Zasadniczą treść dokumentu stanowią informacje odnośnie do: stanu zasobów wodnych państwa i stanu ich wykorzystywania; realizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, współpracy międzynarodowej na wodach granicznych oraz wykonywania umów w tym zakresie, realizacji zadań w zakresie utrzymywania wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, prowadzonych inwestycji, realizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym oraz planu przeciwdziałania skutkom suszy, stanu ochrony ludności i mienia przed powodzią oraz suszą¹⁰⁷². Informacja odnośnie do wdrażania dyrektywy 271/91/EWG jak i dyrektywy azotanowej, stanowi integralną część „Informacji o gospodarowaniu wodami” w części dotyczącej realizacji postanowień planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. jak pokazują kolejne wersje dokumentu (t. j. informacji) do roku 2018 kwestie związane

¹⁰⁶⁷ Za Jagielski J., ibidem, s.136: cytat L. Garlicki Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Warszawa 2017;

¹⁰⁶⁸ Art. 16. Prawo do uzyskiwania od organów i instytucji informacji i wyjaśnień; Art. 19 Prawo do uzyskiwania informacji i materiałów; Art. 20 Interwencja posła lub senatora - Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, (t.j. Dz.U.2018.poz.1799);

¹⁰⁶⁹(t. j. M.P. 2021 poz. 483, zm. M.P. 2021 poz. 607, zm. M.P. 2021 poz. 888);

¹⁰⁷⁰ Art. 14 ust. 1 pkt. 7 ustawy Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, (t.j.Dz.U.2018.poz.1799);

¹⁰⁷¹ na podstawie art. 4 ust 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. 2012 poz. 145 z późn.zm. akt uchylony) zwana dalej ustawą Prawo wodne 2001, obecnie art.353 ust.2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (t.j. Dz. U. 2021.poz. jak 624) zwana dalej ustawą Prawo wodne 2017;

¹⁰⁷² Art. 353 ust.2 pkt. 1-7 ustawy Prawo wodne 2017;

z realizacją postanowień obu dyrektyw są przedstawione syntetycznie i nie zawierają żadnych założeń co do faktycznego terminu pełnego wdrożenia przepisów jak również oceny ich realizacji w okresie sprawozdawczym (np. brak jest informacji odnośnie do odsetka aglomeracji wodno- ściekowych, które uzyskały pełną zgodność z dyrektywą 271/91/EWG)¹⁰⁷³. Bardziej szczegółowe informacje zawiera dokument przekazany w roku 2020¹⁰⁷⁴, w którym odniesiono się do realizacji programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu jak również stanu realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK). Niestety, nie przedstawiono jednak w jaki sposób zostaną zrealizowane założenia programu na obecnym etapie wdrażania (niewywiązania się z terminu wskazanego w Traktacie Akcesyjnym oraz coraz bardziej zwiększającego się dystansu, wynikającego z aktualizacji dokumentu programowego, do realizacji celów dyrektywy) jak również założeń do odpowiedzi na uzasadnioną opinię, wystosowaną w sprawie, przez Komisję Europejską. w ramach prac Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej dokument ten został określony jako przyjęty do wiadomości¹⁰⁷⁵. Komisja nie skorzystała ze swoich uprawnień w zakresie uchwalenia dezyderatu¹⁰⁷⁶ (uchwała komisji zawierająca postulaty w określonych sprawach, wymagająca odpowiedzi ze strony adresata) jak również opinii¹⁰⁷⁷ (stanowisko w określonej sprawie).

W obecnej (IX) kadencji Sejmu, odbyło się także posiedzenie specjalne, połączonych Komisji¹⁰⁷⁸ Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa poświęcone informacji na temat gospodarki wodno-

¹⁰⁷³ Por. Informację o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2016-2017, Druk (sejmowy) nr 2836, Warszawa, 28 sierpnia 2018 r., s. 63, s. 112;

¹⁰⁷⁴ Por. Informacja o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2018-2019, Druk (sejmowy) nr 588, Warszawa, 1 września 2020 r. s. 59 oraz s.73;

¹⁰⁷⁵ Zapis przebiegu posiedzenia 07-10-2020, Komisja Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej /nr 20/, były zgłaszane pytania odnośnie do KPOŚK, nie przedstawiono jednak odpowiedzi, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknr=GMZ-20>, <https://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomprocla?OpenAgent&9&588&GMZ> wejście z dnia 31 jak października 2021 r.;

¹⁰⁷⁶ art. 159 Regulaminu Sejmu;

¹⁰⁷⁷ art. 160 Regulaminu Sejmu;

¹⁰⁷⁸ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (nr 21) oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 23) z dnia 8 października 2020 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych;

ściekowej w kontekście ochrony środowiska ze szczególnym uwzględnieniem monitoringu wód i stanu wdrażania Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Spotkanie było przede wszystkim związane z prowadzoną, przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej przez Komisję Europejską, sprawą o naruszenie przepisów dyrektywy 91/271/EWG. na posiedzeniu zaprezentowano stan wdrażania, plany inwestycyjne gmin, plany kontroli funkcjonujących instalacji wodno-ściekowych (m.in. w zakresie spełniania norm ustanowionych zarówno dyrektywą, jak i prawem krajowym, a także zgodności z wydanym dla niej stosownym pozwoleniem wodnoprawnym). na spotkaniu nie przedstawiono propozycji odnośnie do odpowiedzi na uzasadnioną opinię Komisji Europejskiej.

W zakresie indywidualnej kontroli poselskiej tj. interpelacji i zapytań poselskich¹⁰⁷⁹ (od roku 2017) zgłoszono 2 interpelacje kompleksowe¹⁰⁸⁰ oraz dotyczące 2 technicznych aspektów związanych z realizacją KPOŚK¹⁰⁸¹, niemniej jednak nie stały się one przedmiotem pogłębionej debaty, która np. wskazałaby kierunki zmian w obowiązującym prawie, celem pełnej realizacji dyspozycji norm transponowanych w ustawie Prawo wodne 2017.

Mimo, że kontrola parlamentarna, zgodnie z Konstytucją RP¹⁰⁸², jest wyłącznie zadaniem Sejmu, warto pamiętać, że pewną działania Senatu mogą mieć znamiona działań o charakterze kontrolnym. za J. Jagielskim¹⁰⁸³ należy podkreślić, że możliwym jest dostrzeżenie elementów sprawowania kontroli w działaniach komisji senackich: będą to przede wszystkim działania związane z rozpatrywaniem ustaw, rozpatrywaniem sprawozdań określonych organów czy analizowaniu projektu budżetu Państwa. Funkcje kontrolne, związane są silnie, także z indywidualną działalnością senatorów, którzy

¹⁰⁷⁹ zgodnie z art. art. 14 ust. 1 pkt 7 (Dz.U. z 2016 r. poz. 1510 z późn. zm.);

¹⁰⁸⁰ Np. Interpelacja nr 33313 do ministra gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej, ministra rolnictwa i rozwoju wsi, ministra środowiska w sprawie eutrofizacji i zakwitów sinic w Morzu Bałtyckim, Interpelacja nr 27977 do ministra gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej w sprawie obecności sinic w zbiornikach wodnych w woj. opolskim;

¹⁰⁸¹ Np. Interpelacja nr 33507 do ministra gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej w sprawie sposobu ustalania wskaźnika koncentracji przy realizacji projektów z zakresu gospodarki wodno-ściekowej; Interpelacja nr 26909 do ministra gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej w sprawie wdrażania tzw. dyrektywy azotanowej (Program działań dla całego kraju) – dot. głównie wyliczania wymaganej wielkości urządzeń do przechowywania nawozów;

¹⁰⁸² Art.95 ust. 2;

¹⁰⁸³ J. Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2018, s. 144;

co do zasady dysponują tymi samymi instrumentami prawnymi, które ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹⁰⁸⁴ przewidziała dla posłów. Senatorowie mogą bowiem wyrażać swoje opinie i zgłaszać wnioski w sprawach rozpatrywanych na posiedzeniach Senatu i jego organów (komisji), zwracać się do Prezydium Senatu o rozpatrzenie określonej sprawy przez Senat lub komisję senacką; zwracać się do komisji senackiej o rozpatrzenie określonej sprawy, uczestniczyć w podejmowaniu inicjatyw ustawodawczych i uchwałodawczych Senatu; uczestniczyć w dyskusji nad sprawami rozpatrywanymi przez Senat lub komisje senackie. Podobnie jak posłowie mają prawo do uzyskiwania od organów i instytucji informacji i wyjaśnień¹⁰⁸⁵. w trakcie IX kadencji Senatu¹⁰⁸⁶ została zorganizowana dyskusja dotycząca gospodarki osadami ściekowymi jako kwestii związanej z gospodarką cyrkulacyjną (w obiegu zamkniętym)¹⁰⁸⁷. W X kadencji Senatu¹⁰⁸⁸ przedmiotem dyskusji był stan środowiska wód przybrzeżnych Morza Bałtyckiego i Zatoki Puckiej, natomiast skupiła się ona na medialnym, (w tamtym okresie), problemie związanym z zanieczyszczeniami chemicznymi w Bałtyku, pochodzącymi z II wojny światowej (broń chemiczna)¹⁰⁸⁹.

W zakresie opinii i opracowań dostępnych na stronie internetowej Senatu brak jest dokumentów związanych z zanieczyszczeniem biogenami¹⁰⁹⁰, a opinie Senatu są wydawane głównie w procesie analizy projektów ustaw. Biorąc pod uwagę aktywność, zarówno posłów jak i senatorów, należy stwierdzić, że kwestie związane z ograniczeniem uwalniania się do środowiska biogenów oraz realizacją postanowień prawa krajowego a także dyrektyw odnoszących się do tego obszaru, w obecnej (IX) kadencji Sejmu i X Senatu, nie stanowią istotnego zagrożenia.

¹⁰⁸⁴ Art. 15 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, (t.j. Dz.U.2018 poz.1799);

¹⁰⁸⁵ Art. 16 ibidem;

¹⁰⁸⁶ Posiedzenie Komisji Środowiska (nr 46) w dniu 07-02-2017, <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg.6994.1.html>, wejście z dnia 3 listopada 2021 r.;

¹⁰⁸⁷ Referaty wygłosili m.in. M. Gromiec, „Gospodarka cyrkulacyjna w branży wodno-ściekowo-osadowej”, Bień J. „Energetyczne wykorzystanie osadów ściekowych”;

¹⁰⁸⁸ Pkt. 2 Zapis Stenograficzny z posiedzenia Komisji Środowiska (12.), 25 lutego 2020 r.;

¹⁰⁸⁹ w planie pracy Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej na okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r. ([https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/plan_gmz/\\$file/plan_gmz.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/plan_gmz/$file/plan_gmz.pdf), wejście z dnia 1 maja 2022 roku) w kwietniu przewidziano rozpatrzenie Informacja na temat działań podejmowanych w celu ochrony polskich rzek przed zanieczyszczeniami. Ostatecznie w tym terminie nie rozpatrzono informacji.

¹⁰⁹⁰ <https://www.senat.gov.pl/prace/opinie-i-ekspertyzy/>, wejście z dnia 31 października 2021 r.;

W systemie kontroli państwowej¹⁰⁹¹, najważniejsza rola została przypisana Najwyższej Izbie Kontroli (NIK), której działania zostały uregulowane w Konstytucji RP¹⁰⁹², ustawy¹⁰⁹³ oraz w przepisach niższej rangi (m.in. statut).

Na gruncie ustawy zasadniczej, ustrojodawca umocował NIK jako instytucję niezależną (odrębny organ państwa) od władzy wykonawczej oraz sądowniczej, będący naczelnym organem kontroli państwowej, podległym Sejmowi i działającym na zasadach kolegiałości¹⁰⁹⁴. W odniesieniu do zakresu kontroli to został on określony zarówno przedmiotowo jak i podmiotowo, a podstawowe kryteria oceny są przedmiotem regulacji konstytucyjnych¹⁰⁹⁵. Jako obligatoryjne zostały określone kontrole działalności organów administracji państwowej, charakter fakultatywny mają kontrole samorządu terytorialnego (w tym samorządowych osób prawnych oraz samorządowych jednostek organizacyjnych) jak również podmiotów niepublicznych.

W odniesieniu do zarówno dyrektywy 271/91/EWG jak i dyrektywy azotanowej zostało przeprowadzone kilka kontroli wdrażania, obejmujących działania administracji rządowej jak i samorządowej.

Po wyroku Trybunału Sprawiedliwości, w sprawie C-356/13¹⁰⁹⁶, NIK przeprowadził w 2017 roku kompleksową kontrolę wdrażania dyrektywy azotanowej. Działania podejmowane przez Ministra Środowiska (do 9 stycznia 2018 roku¹⁰⁹⁷) zostały ocenione jako niewystarczające i niewłaściwe, pozytywnie oceniono jedynie działania podejmowana

¹⁰⁹¹ jak słusznie podkreśla J. Jagielski, „(..) sprowadzanie kontroli państwowej do jednej wyłącznie instytucji w postaci NIK jest sprawą zdecydowanie konwencjonalnej natury. w istocie bowiem termin „kontrola państwa” ma znacznie szerszy zakres i oznaczać może każdą kontrolę wykonywaną przez podmioty o charakterze państwowym (jednostki państwowe)”; *Kontrola w administracji publicznej*, Warszawa 2018, s.157;

¹⁰⁹² art. 202–207 Konstytucji RP;

¹⁰⁹³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j.Dz.U.2019.poz.489);

¹⁰⁹⁴ Por. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s.166;

¹⁰⁹⁵ Art. 203 Konstytucji RP, Art. 203.Najwyższa Izba Kontroli kontroluje działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności, celowości i rzetelności;

¹⁰⁹⁶ Wyrok Trybunału (dziewiąta izba) z dnia 20 listopada 2014 r. (*) Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 91/676/EWG – Ochrona wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego – Niewystarczające wyznaczenie stref zagrożenia – Programy działania – Środki niekompletne, (ECLI:EU:C:2014:2386);

¹⁰⁹⁷ Po zmianie rozporządzenia atrybucyjnego;

przez administrację rządową w IV¹⁰⁹⁸ cyklu azotanowym oraz konsekwentne dążenie do objęcia programem działań obszaru całego kraju.

Kontrola objęła okres od roku 2010, kiedy to Komisja Europejska wystosowała¹⁰⁹⁹, wezwanie do usunięcia uchybienia, w związku z nieprawidłową implementacją do prawa Rzeczypospolitej Polskiej przepisów dyrektywy Rady 91/676/EWG, następnie objęła także okres opracowania i przyjęcia przepisów, wdrażających, uzgodnionego z Komisją Europejską w ustawie Prawo wodne 2017, podejścia do wdrażania dyrektywy, realizującego wyrok w sprawie C-356/13¹¹⁰⁰. Sformułowaniem przez NIK celem głównym kontroli było zbadanie prawidłowości i skuteczności działań podejmowanych przez organy administracji publicznej celem zapobiegania zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych.

W toku kontroli ocenie podlegało zapewnienie: prawidłowości wyznaczenia wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych na te zanieczyszczenia; opracowania i pełnego wdrożenia programów działań; zapewnienie skutecznego nadzoru i kontroli wdrażania działań; działań wsparcia finansowego gospodarstw rolnych w zakresie związanym z ich dostosowaniem się do wymogów dyrektywy, rzetelności terminowości informowania Komisji Europejskiej o stanie wdrażania dyrektywy. Kontroli podlegały działania prowadzone przez: Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, Centrum Doradztwa Rolniczego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Centrala i sześć oddziałów regionalnych), sześć regionalnych zarządów gospodarki wodnej, sześć wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, sześć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska.

Kontrolerzy NIK ocenili negatywnie działania Ministra Środowiska oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi związane z wywieraniem przez nich wpływu (decyzje o charakterze strategicznym) na sposób i zakres wyznaczenia przez dyrektorów

¹⁰⁹⁸ Lata 2016-2020;

¹⁰⁹⁹ Wezwanie KE z dnia 30 września 2010 r. do usunięcia uchybienia w związku z nieprawidłową implementacją do prawa Rzeczypospolitej Polskiej przepisów dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniem powodowanym przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych (naruszenie nr 2010/20163);

¹¹⁰⁰ Informacja o wynikach kontroli (KSI.410.006.00.2017, Nr ewid. 22/2018/P/17/051/KSI), Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych, NIK, Warszawa 2018;

regionalnych zarządów gospodarki wodnej wód wrażliwych i OSN¹¹⁰¹ w trzecim cyklu wdrożenia dyrektywy azotanowej (lata 2012–2016). Ocena ta jest przede wszystkim związana z podjętą przez obu ministrów decyzją o odejściu od wyznaczania OSN na podstawie przesłanek merytorycznych, wynikających z obowiązującego prawa, z obawy przed protestami rolniczymi¹¹⁰² i tym samym znaczące ograniczenie powierzchni obszarów objętych programami azotanowymi¹¹⁰³. W rezultacie dyrektorzy RZGW nie uwzględnili przy określaniu wód wrażliwych i OSN wszystkich wymagań określonych w przepisach prawa krajowego oraz dyrektywie azotanowej jak również, w ocenie kontrolerów, nie zastosowali występujących w prawie Unii Europejskiej zasady przezorności i pierwszeństwa prawa unijnego (rozumianej przez NIK jako zasady, zgodnie z którą państwa członkowskie nie mogą więc stosować przepisu krajowego, który jest niezgodny z prawem wspólnotowym). Przyjęte podejście, w ocenie kontrolerów, skutkowało brakiem opracowania programów dla 46 OSN o łącznej powierzchni 7374,34 km² (obszary dodatkowo wyznaczone w okresie 2015-2016). Jak wskazano we wnioskach, w informacji pokontrolnej, podejście to ograniczyło także możliwość kontroli, monitorowania oraz dokumentowania, wskazanych w programach, działań oraz środków zaradczych podejmowanych przez rolników.

W odniesieniu do działań podejmowanych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska, zostały one ocenione jednoznacznie negatywnie w zakresie odnoszącym się do obowiązku kontroli rolniczych źródeł zanieczyszczenia i wypełniania obowiązków określonych w programie działań przez prowadzących działalność rolniczą na OSN. Stwierdzono, że w przypadku 1/3 obszarów wyznaczonych nie przeprowadzono żadnej kontroli działań, a na pozostałych obszarach działania te zostały określone jako niewystarczające.

Negatywnie oceniono nadzór Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW) nad realizacją postanowień dyrektywy przez dyrektorów RZGW, sprawowanie przez Ministra Środowiska nadzoru zarówno nad Prezesem KZGW jak również

¹¹⁰¹ OSN- obszary szczególnie narażone na odpływ azotanów pochodzenia rolniczego;

¹¹⁰² Związanymi z koniecznością zmiany sposobów nawożenia, poniesienia kosztów związanych z budową infrastruktury do przechowywania nawozów naturalnych, ograniczenie stosowania nawozów przez gospodarstwa rolne, zlokalizowane na terenie OSN;

¹¹⁰³ Informacja... ibidem, s.11.

sprawowanie (brak) nadzoru nad wykonywaniem przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska zadań kontrolnych na OSN. Pozytywnie oceniono działania podejmowane przez dyrektorów RZGW w IV cyklu wdrażania, przygotowanie raportu dla Komisji Europejskiej przez Prezesa KZGW (terminowość i legalność), działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRIRW) oraz Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podejmowane w celu wsparcia finansowego gospodarstw rolnych w zadaniach związanych z dostosowaniem do wymogów dyrektywy; kontrolę zasady wzajemnej zgodności w gospodarstwach zlokalizowanych na OSN; realizację szkoleń prowadzonych przez jednostki doradztwa rolniczego jak również nadzór Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w tym zakresie¹¹⁰⁴.

Kontrola wykazała, że pomimo dostępnych danych, pochodzących z oceny stopnia eutrofizacji wód rzecznych¹¹⁰⁵ w 2016 roku, badanych w latach 2013–2015, zgodnie z którymi eutrofizacja wystąpiła w przypadku 1024 jednolitych części wód¹¹⁰⁶ (stanowiących 63,4% ogólnej liczby JCW rzecznych), a wliczając pozostałe części wód ogółem nie podjęto działań w stosunku do 1600 jcw. Negatywnie oceniono decyzję obu ministrów, zgodnie z którą, wyznaczanie OSN odbywało się na podstawie ekspertyzy¹¹⁰⁷ wykonanej na zlecenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy w Puławach (IUNG) oraz decyzję podjętą w 2012 roku o zmniejszeniu (w stosunku do proponowanej w tej ekspertyzie) powierzchni OSN na terenie 6 województw. w rezultacie dyrektorzy pięciu RZGW w 2012 r. wyznaczyli łącznie jedynie 168 wód wrażliwych i 49 OSN o powierzchni 13 935,04 km², stanowiącej 4,46% powierzchni kraju. w czwartym cyklu podstawę do wyznaczania stanowiły ekspertyzy indywidualne, przygotowane na zlecenie dyrektorów RZGW, co przyczyniło się do wyznaczenia 1495 wód wrażliwych i 14 OSN o pow. 259 960,68 km², stanowiących 83,14% powierzchni kraju. Kontrolerzy zarzucili także brak uwzględnienia we wprowadzonych programach działań wymaganych środków zaradczych oraz brak aktualizacji programów, w tym brak aktualizacji programów działań dla OSN,

¹¹⁰⁴ Ibidem... s.12;

¹¹⁰⁵ Zob. wyniki zakończonej w 2017 r. kontroli NIK P/16/047 Działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach;

¹¹⁰⁶ Zwanych dalej jcw;

¹¹⁰⁷ Ocena presji rolniczej na stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz wskazanie obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego.

wprowadzonych w 2012 r. i 2013 r. przez dyrektorów RZGW, w przypadku utraty ważności bądź zmian aktów prawnych przywołanych w ich treści, a także w zakresie dostosowania ww. programów do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 20 listopada 2014 r.

Ponadto, w ocenie NIK, dyrektorzy RZGW, wprowadzili regulacje, ograniczające możliwość kontroli, monitorowania oraz dokumentowania wskazanych w programach środków zaradczych, polegające na podmiotowym ograniczeniu obowiązku opracowania planu nawożenia oraz bilansu azotu; wskazano również, że dyrektorzy RZGW nie opracowali programów działań dla nowo wyznaczonych OSN w terminie przewidzianym ówczesną ustawą.

W odniesieniu do kwestii finansowania działań związanych z realizacją obowiązków wynikających z gospodarowania na terenie OSN, oceniono pozytywnie, zapewnienie środków w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, w ramach jednorazowego naboru wniosków (w 2016 roku) przeprowadzono złożonych zostało 280 wniosków, dotyczących inwestycji na kwotę 24 429,0 tys. zł. Złożone wnioski dotyczyły przyznania pomocy na realizację przedsięwzięć na OSN, na kwotę 11 270,4 tys. zł, tj. 7% limitu wynoszącego 162 147,0 tys. zł. Ostatecznie pomoc przyznana została 114 podmiotom, a ze 112 zostały zawarte umowy na dofinansowanie inwestycji na OSN na łączną na kwotę 4354,0 tys. zł, tj. 2,7% kwoty limitu wyznaczonego na ten cel¹¹⁰⁸. Pomimo bardzo małego zainteresowania rolników możliwością wsparcia działań oraz bardzo niską wartością zawartych umów, NIK ocenił przygotowanie programu wsparcia finansowego jako pozytywne.

W ramach wniosków, celem zapewnienia większej skuteczności prowadzonych działań, zalecono Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjęcie działań w celu określenia w ustawie o jednostkach doradztwa rolniczego¹¹⁰⁹ prawa dla wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego do korzystania z danych zgromadzonych w systemach ewidencji: producentów, gospodarstw rolnych oraz wniosków o przyznanie płatności, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów,

¹¹⁰⁸ Ibidem, s. 17;

¹¹⁰⁹ Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (t. j. Dz.U. 2020, poz.721);

ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹¹¹⁰. Ponadto wskazano na konieczność pilnego zakończenia prac nad opracowaniem zbioru zaleceń dobrej praktyki rolniczej. Dodatkowo, nakazano opracowanie, wraz z Ministrem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, modelu skutecznego wsparcia finansowego gospodarstw rolnych ich dostosowywania się do wymogów zawartych w programie działań. Główny Inspektor Ochrony Środowiska został zobowiązany do przygotowania wytycznych do prowadzenia przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska kontroli stosowania programu działań.

W informacji pokontrolnej NIK nie odniósł się do kwestii zgłaszanych przez Ministra Środowiska odnośnie do braku środków finansowych na prowadzenie kontroli przez inspektorów (organy Inspekcji Ochrony Środowiska). Koszty kontroli spełniania wymogów dyrektywy azotanowej zostały ostatecznie oszacowane w ocenie skutków regulacji, załączonej do projektu ustawy Prawo wodne w 2017 roku¹¹¹¹, a ich wartość została określona na poziomie 38,6 mln zł rocznie.

Warto odnotować, że w odniesieniu do wyznaczania OSN przez dyrektorów RZGW, w 2015 roku, przeprowadzono kontrolę (za okres 2007-2015) dotyczącą¹¹¹² ochrony wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami, w której wskazano na pełną zgodność wyznaczenia z przepisami ówczesnie obowiązującej ustawy Prawo wodne 2001¹¹¹³. w kontroli dotyczącej wykonywania zadań związanych z zapobieganiem i trwałym obniżaniem zanieczyszczeń wód dorzecza Odry¹¹¹⁴, NIK ocenił pozytywnie, mimo

¹¹¹⁰ Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (aktualna wersja ustawy Dz. U. z 2020 poz.1206);

¹¹¹¹ Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska, DZŚ-I-0911.1.2018 AZ załączone do informacji pokontrolnej;

¹¹¹² (Nr ew. LLU.410.006.04.2015, P/15/083) Informacja pokontrolna Ochrona wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami, NIK Delegatura w Lublinie, Warszawa 2015;

¹¹¹³ art. 47 ust. 3-5 i 7 Prawa wodnego 2001;

¹¹¹⁴(LWR-4101-019-00/2014 Nr ewid. 30/2015/P/14/120/LW) Informacja o wynikach kontroli wykonywanie zadań związanych z zapobieganiem i trwałym obniżaniem zanieczyszczeń wód dorzecza Odry, NIK delegatura we Wrocławiu, Warszawa 2015;

nieprawidłowości¹¹¹⁵, działalność czterech regionalnych zarządów gospodarki wodnej¹¹¹⁶ w zakresie wyznaczania obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu (OSN) pochodzenia rolniczego oraz ustalania i realizacji programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu. na ocenę NIK nie miało również wpływu, stwierdzenie zawarte w informacji pokontrolnej, zgodnie z którym, obszary te nie zostały wyznaczone w odpowiedniej wielkości i zakresie (np. żadnego obszaru OSN nie wyznaczył dyrektor RZGW w Gliwicach¹¹¹⁷).

W 2012 roku NIK¹¹¹⁸ przeprowadził kompleksową kontrolę dotyczącą stanu wdrażania Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK), była to druga kontrola, po przeprowadzonej w latach 2008-2009¹¹¹⁹, w której to kontrolą objęto 57 urzędów gmin. w kontroli z roku 2009¹¹²⁰ NIK pozytywnie oceniła realizację zadań (pomimo, że wskazała na zagrożenia i brak podejmowana działań w niektórych gminach, nierzetelnie prowadzoną sprawozdawczość gmin) związanych z dostosowaniem do wymogów dyrektywy w gospodarce wodno-ściekowej. Kolejna kontrola, dotyczyła realizacji wniosków pokontrolnych z 2010 roku, natomiast jej ocena była negatywna, przy czym działalność gmin (siedmiu z ośmiu wytypowanych do ponownej kontroli) została oceniona pozytywnie¹¹²¹. Kontrola odnosiła się do zobowiązań wynikających z postanowień

¹¹¹⁵ Informacja pokontrolna, ibidem, Pkt. 3.1.2.5. „Ograniczenie zanieczyszczenia wód powierzchniowych azotanami pochodzenia rolniczego na obszarach szczególnie narażonych Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność czterech regionalnych zarządów gospodarki wodnej działających na obszarze dorzecza Odry w zakresie wyznaczania obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia związkami azotu pochodzenia rolniczego oraz ustalania i realizacji programów działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu”.

¹¹¹⁶ jak Dyrektorzy RZGW we Wrocławiu, Poznaniu, Gliwicach i Szczecinie;

¹¹¹⁷ Informacja pokontrolna, s. 31: „Przy wyznaczaniu obszarów OSN w latach 2008–2012 dyrektorzy RZGW nie określili w wystarczający sposób wód, które mogą zostać zanieczyszczone azotanami pochodzenia rolniczego (zaniżono powierzchnię OSN), niedostatecznie wyznaczyli strefy zagrożenia oraz ustalili programy działań mające na celu ograniczenie odpływu azotu z terenów rolniczych, które ujmowały środki niezgodne z wymogami Dyrektywy azotanowej, co stanowiło podstawę do uznania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uchybień przez Polskę zobowiązaniom państwa członkowskiego w tym zakresie ciążącym na mocy prawa UE”.

¹¹¹⁸ (KSI-4111-01-00/2012, Nr ewid. 17/2013/K12001/KSI) Informacja o wynikach kontroli stanu realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Warszawa 2013;

¹¹¹⁹ (KSR-41016/2008 Nr ewid. 177/2009/P08116/KSR) Informacja o wynikach kontroli realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Warszawa 2010;

¹¹²⁰ jak Informacja pokontrolna ibidem, s. 8,” (..)w 30 (tj. 52,6%) wystąpiły nieprawidłowości i/lub uchybienia w tym zakresie, a w 6 (10,5%), w których NIK dokonała negatywnej oceny realizacji KPOŚK, stwierdzono niepodjęcie zadań lub niskie zaawansowanie prac, stwarzające poważne zagrożenie dotrzymania wymaganego terminu i/lub poziomu redukcji zanieczyszczeń w odprowadzanych ściekach”;

¹¹²¹ Informacja o wynikach kontroli stanu realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Warszawa 2013, s.8;

Traktatu Akcesyjnego¹¹²² i ustanowionych w nim celów pośrednich (osiągnięcia na koniec 2010 r. zgodności z dyrektywą w 1069 aglomeracjach, z których ładunek zanieczyszczeń biodegradowalnych stanowi 86% całkowitego ładunku zanieczyszczeń tego typu pochodzących z aglomeracji).

Kontrola NIK wykazała również błędy w wyznaczaniu zakresu aglomeracji przez gminy, które następnie, wraz z oszacowaniem kosztów inwestycyjnych, były zgłaszane do kolejnych aktualizacji KPOŚK. w ocenie kontrolerów, skutkowało to sytuacją, w której program ten (w tym zatwierdzone przez Radę Ministrów jego wersje w 2010 r. i 2011 r.), ze względu na wprowadzane w nim zmiany, nie stanowił już (w ocenie NIK) instrumentu pełnego wdrożenia w Polsce dyrektywy 91/271/EWG. Stwierdzenie to wiązało się z ówczesnie opracowanymi prognozami pełnej realizacji programu, które wskazywały, że w roku 2015 zgodność zostanie osiągnięta jedynie w 31% aglomeracji.

Dodatkowo, zarzuty skierowano także do odpowiedzialnego za projekt Prezesa KZGW, zarzucając mu nierzetelne przygotowanie programu i oszacowanie potrzeb¹¹²³. co istotne NIK wskazał, że w żadnej, z badanych w toku kontroli aglomeracji, wykonanie systemu kanalizacji zbiorczej, na poziomie ustalonym w kolejnych aktualizacjach (2009, 2010), nie zapewniało wyposażenia tych aglomeracji w kompletne systemy zbierania ścieków, o których mowa w art. 3 dyrektywy 91/271/EWG. Jako przykład podano aglomeracje, w których długość wybudowanej sieci kanalizacji sanitarnej w latach 2007–2012 (do 30 czerwca) stanowiła od 126,4% do 213,0% długości ustalonej do realizacji na lata 2007–2015, co nadal jednak nie zapewniało pełnego wdrożenia przepisów prawa w tym obszarze¹¹²⁴. w dwóch, spośród 8 kontrolowanych gmin, nie planowano działań, ze względu na trudną sytuację finansową gminy¹¹²⁵(jedna z gmin była zadłużona powyżej

¹¹²² podpisany w dniu 16 kwietnia 2003 r. przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz. U. L. 236. z 23.09.2003, s 33), zwany dalej Traktatem Akcesyjnym.

¹¹²³ Mimo, że zgodnie z ówczesną ustawą Prawo wodne 2001, nie istniała podstawa prawna, umożliwiającą kontrolę (skutkującą np. uchyleniem) uchwał przyjmowanych przez sejmiki województwa, a Prezes KZGW mógł opierać się jedynie na danych ujętych w przekazanych przez samorządy dokumentach;

¹¹²⁴ Informacja pokontrolna, ibidem, s. 10;

¹¹²⁵ Ograniczenie wynikające z wyliczeń algorytmu na podstawie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j., Dz.U.2021 poz.305);

60%), natomiast jednoznacznie stwierdzono, że wszystkie gminy prowadziły nierzetelną sprawozdawczość z realizacji programu¹¹²⁶. We wnioskach pokontrolnych NIK nakazał „pilne podjęcie działań w celu spowodowania weryfikacji poprawności wyznaczenia istniejących aglomeracji, a także zapewnienie prawidłowego wyznaczania nowych aglomeracji¹¹²⁷”. Powyższe rekomendacje, biorąc pod uwagę ówczesne przepisy ustawy Prawo wodne 2001, nie wskazywały ani trybu ani podstaw prawnych do prowadzenia takiej weryfikacji¹¹²⁸. Kontrolerzy NIK nie sformułowali w tym zakresie wniosków de lege ferenda.

W 2016 roku przeprowadzono ponownie kontrolę, wykonania wniosków NIK z kontroli P/08/116 – w trzech miastach Jaworznie, Sosnowcu, Pszowie¹¹²⁹, wszystkie aglomeracje otrzymały ocenę pozytywną w odniesieniu do podjętych działań zmierzających do terminowej realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

Poza kontrolami dotyczącymi realizacji KPOŚK jako całości, NIK przeprowadził kilka kontroli szczegółowych, odnoszących się do spraw związanych z oczyszczaniem ścieków komunalnych oraz gospodarki osadami ściekowymi. w 2019 roku przeprowadzono kontrolę w 4 gminach, dotyczącą ochrony rezerwatu przyrody „Rzeka Drwęca” przed zanieczyszczeniem przez ścieki przemysłowe i komunalne¹¹³⁰, w której ocenę negatywną otrzymały 2 z 4 skontrolowanych gmin. w przypadku jednej z nich wójt nie miał rzetelnych informacji odnośnie do faktycznej wielkości RLM w jego aglomeracji (posiadał dane o 2,6 tys. RLM oraz 900 RLM), ścieki były oczyszczane i odprowadzane z naruszeniem

¹¹²⁶ (KSR-41016/2008 Nr ewid. 177/2009/P08116/KSR) Informacja pokontrolna, s.12;

¹¹²⁷ Informacja pokontrolna, ibidem, s. 15;

¹¹²⁸ Jedyny przepis odnoszący się do działań sejmiku był zawarty w art. 43, ust. 2a ustawy Prawo wodne 2001 (Dz.U.2012 poz.145- akt uchylony) Aglomeracje,(..), wyznacza, po uzgodnieniu z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej i właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz po zasięgnięciu opinii zainteresowanych gmin, sejmik województwa w drodze uchwały; jeżeli aglomeracja obejmowałaby tereny położone w dwóch lub więcej województwach, właściwy do wyznaczenia aglomeracji jest sejmik tego województwa, na którego terenie będzie się znajdować największa część aglomeracji.

¹¹²⁹ (nr. ewid. LKA – 4111-004-02/2014, K/14/011), Wystąpienie pokontrolne Wykonanie wniosków z kontroli P/08/116 – Realizacja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych. NIK delegatura w Katowicach, Katowice 2016;

¹¹³⁰ (LBY.411.004.05.2019) Wystąpienie pokontrolne S/19/004 – Ochrona rezerwatu przyrody „Rzeka Drwęca” przed zanieczyszczeniem przez ścieki przemysłowe i komunalne, NIK delegatura w Bydgoszczy, Kontrola przeprowadzona w gminie Ciechocin Bydgoszcz 2019; (nr. ew. I/16/009/LPO) Realizacja przez gminy województwa wielkopolskiego zadań z zakresu gospodarki ściekami bytowymi, które nie są odprowadzane zbiorczym systemem kanalizacyjnym. Kontrole przeprowadzono w Lubiczu, Golubiu-Dobrzyniu, Brodnicy, Ciechocinie oraz w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska;

warunków wydanych w pozwoleniu wodnoprawnym, obsługą oczyszczalni zajmowali się pracownicy nie posiadający odpowiedniego wykształcenia.¹¹³¹ Delegatura NIK w Poznaniu przeprowadziła kontrolę¹¹³² w ośmiu gminach odnośnie do postępowania gmin ze ściekami bytowymi, nie ujętymi w systemy zbiorczego odprowadzania – większość działań podejmowanych przez gminy otrzymała ocenę pozytywną, mimo zastrzeżeń¹¹³³, jedynie dwie gminy otrzymały ocenę negatywną ze względu na brak jakiegokolwiek kontroli na zbiornikami bezodpływowymi oraz nadzoru nad przedsiębiorcami zajmującymi się wywozem nieczystości.

Istotna, dla pokazania problemów związanych z realizacją KPOŚK, była także kontrola przeprowadzona w odniesieniu do systemu oczyszczania ścieków w gminach regionu Wielkich Jezior Mazurskich¹¹³⁴. Ogólna ocena została zakwalifikowana jako pozytywna, natomiast jako główną nieprawidłowość wskazano, że pomimo wydatkowania przez gminy ponad 200 mln zł na rozbudowę i modernizację zbiorczych systemów kanalizacji, zarówno wójtowie jak i burmistrzowie, nie egzekwowali od mieszkańców realizacji obowiązku przyłączenia nieruchomości do nowo wybudowanej sieci. Ponadto, zarzucono gminom, że nieskutecznie nadzorowały obowiązek opróżniania zbiorników bezodpływowych przez właścicieli nieruchomości¹¹³⁵, nie sprawdzano również częstotliwości i sposobu usuwania osadów ściekowych z przydomowych oczyszczalni ścieków. w grudniu 2021 roku opublikowano wyniki kolejnej kontroli¹¹³⁶ odnoszącej się do zabezpieczenia wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem

¹¹³¹ Ibidem, s. 4-6;

¹¹³² (nr. ew. I/16/009/LPO) Realizacja przez gminy województwa wielkopolskiego zadań z zakresu gospodarki ściekami bytowymi, które nie są odprowadzane zbiorczym systemem kanalizacyjnym. Kontrola przeprowadzona w urzędach gmin w: Witkowie, Godzieszach Wielkich, Komornikach, Kramsku, Kraszewicach, Kuślinie, Nekli, Zaniemyślu. Poznań 2017.

¹¹³³ Zastrzeżenia dot. m.in. niskiej skuteczności działań mających na celu zapewnienie prawidłowości odprowadzania przez mieszkańców gminy takich ścieków;

¹¹³⁴ (Nr ewid.: P/16/080/LOL), Funkcjonowanie systemu oczyszczania ścieków w gminach regionu Wielkich Jezior Mazurskich, NIK Delegatura w Olsztynie, Olsztyn 2016. Kontrolą zostały objęte urzędy gmin w: Miłkach, Pozezdrzu, Mikołajkach, Rucianem-Nidzie, Rynie, Giżycku, Pieszku, Węgorzewie oraz Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie;

¹¹³⁵ Art. 6, ust. jak 5 a: Dokumentowanie wykonywania obowiązków w zakresie utrzymania czystości i jak porządku, ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, (t.j. Dz.U. 2021, poz.888);

¹¹³⁶ Informacja o wynikach kontroli (LKA.430.004.2021, Nr ewid. 139/2021/P/21/066/LKA) Delegatura NIK w Katowicach, Katowice 2021, kontrola nie dotyczyła obszarów znajdujących się na terenie wyznaczonych aglomeracji wodno-ściekowych;

ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych. w wyniku kontroli, którą zostało objętych 28 gmin, stwierdzono, że żadna z nich nie zapewniła ochrony wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi. w syntezie wyników kontroli jako przyczynę tego stanu rzeczy wskazano systemowe usytuowanie organów nadzoru, którym jest wójt, burmistrz bądź prezydent miasta, organ wybierany bezpośrednio przez mieszkańców co powoduje, że ich motywacja do podejmowania działań egzekucyjnych, z natury dolegliwych i obciążających finansowo, wiąże się z ryzykiem niezadowolenia, które może się przełożyć na wynik wyborczy¹¹³⁷. Niezależnie od braków infrastrukturalnych, niezapewnienie ochrony wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych było spowodowane brakiem rzetelnego nadzoru ze strony organów gminy, a w niektórych przypadkach faktycznym zaniechaniem jego sprawowania.¹¹³⁸

Kontrole gospodarki osadowej nie wykazały znaczących nieprawidłowości, działalność skontrolowanych podmiotów, w większości przypadków została uznana za prawidłową, w świetle obowiązujących przepisów¹¹³⁹ (poza jedną gminą w Wielkopolsce). Jeśli kierowano zarzuty, to zwykle dotyczyły one sposobu przechowywania osadów na terenie oczyszczalni lub też rzetelności w obliczaniu ich masy.

W 2019 roku NIK rozpoczął kolejną kontrolę realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK), obejmujących Ministerstwo Infrastruktury, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PGW Wody Polskie), Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wfośigw), 44 urzędy gmin (w Warszawie część kontrolowanych zadań powierzono zarządom dzielnic i nie były przedmiotem kontroli),

¹¹³⁷ Ibidem, s. 10;

¹¹³⁸ Ibidem, s.9;

¹¹³⁹ m.in. (LKI. 411.008.01.2019) Wystąpienie pokontrolne P/19/007 – Zagospodarowanie osadów powstających w oczyszczalniach ścieków komunalnych. Kontrola przeprowadzona w gminie Chmielnik, NIK Delegatura w Kielcach, Kielce 2019; (Nr ewid.: K/16/002/LPO) - Wystąpienie pokontrolne K/16/002. Wykorzystanie uwag i realizacja wniosków zawartych w wystąpieniach po kontroli P/13/168 Zagospodarowanie osadów powstających w oczyszczalniach ścieków komunalnych i kontroli P/09/167 Zagospodarowanie osadów powstających w oczyszczalniach ścieków komunalnych w województwie wielkopolskim w latach 2007 – 2009 (I półrocze), Kontrola przeprowadzona w przedsiębiorstwach w: jak Środzie Wielkopolskiej, Krotoszynie, Komornikach, Rokietnicy, Stawiszynie, Stęszewie, Gostyniu, NIK Delegatura w Poznaniu, Poznań 2017;

44 przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Kontrola ta objęła okres od 1 stycznia 2018 roku do 30 września 2020 roku¹¹⁴⁰. W ocenie ogólnej Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działania organów administracji publicznej i jednostek przez nie nadzorowanych w zakresie zapewnienia zbierania ścieków komunalnych i prawidłowego ich oczyszczania. Negatywnie ocenione zostało zarówno przygotowanie V oraz VI aktualizacji (jednym z zarzutów było określenie w niewłaściwy sposób warunków wyposażenia aglomeracji w sieć) VI aktualizacja w wyniku uwag NIK została następnie zmieniona i dostosowana do linii orzeczniczej TSUE). Kontrolerzy negatywnie ocenili realizację zaplanowanych przez gminę inwestycji, ujętych w programie: w 31 z 44 zbadanych aglomeracji przewidywano nieterminowe zakończenie realizacji przedsięwzięć ujętych w piątej aktualizacji KPOŚK. Tylko w 4 skontrolowanych aglomeracjach spełniono wszystkie warunki zgodności z dyrektywą 91/271/EWG. We wszystkich badanych gminach negatywnie oceniono sprawowanie przez organy wykonawcze gmin nadzoru nad gospodarką ściekową. Finansowanie (ze środków krajowych oraz zagranicznych) działań związanych z realizacją inwestycji¹¹⁴¹ zostało ocenione jako niewielkie w stosunku do zobowiązań, wobec czego nie mogło ono zapewnić realizacji wszystkich zadań wskazanych w programie. Zwrócono także uwagę na niewielką skalę dofinansowania przez krajowe fundusze ekologiczne przedsięwzięć ujętych w KPOŚK w formie bezzwrotnej, co nie dawało części gmin możliwości skorzystania z dofinansowania mimo podejmowanych przez nie działań w tym zakresie. W opinii kontrolujących taka forma dofinansowania miała szczególne znaczenie w przypadku gmin, które nie były w stanie sprostać wymogom uzyskania finansowania zwrotnego. We wnioskach pokontrolnych został wskazany szereg rekomendacji, które zostały włączone w przepisy przyjętej w 2022 roku nowelizacji ustawy Prawo wodne¹¹⁴².

W kontekście infrastruktury wodno-ściekowej warto także odnieść się do kontroli związanej z zagospodarowaniem przestrzennym¹¹⁴³, w części w jakiej kontrola ta odnosi się

¹¹⁴⁰ (Nr ewid. 164/2021/P/20/046/KSI) (KSI.430.007.2021) Informacja o wynikach kontroli. Zbieranie i oczyszczanie ścieków komunalnych. NIK, Warszawa 2022;

¹¹⁴¹ Ibidem, s.12-13;

¹¹⁴² Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022, poz. 1549).

¹¹⁴³ (Nr ewid. 193/2016/KIN) Informacja o wynikach kontroli: System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym. NIK, Warszawa 2017;

do decyzji o warunkach zabudowy¹¹⁴⁴. Decyzje te, w ocenie NIK, stały się podstawowym instrumentem planowania przestrzennego. Jednym z wielu negatywnych efektów występowania tego zjawiska¹¹⁴⁵ jest dezintegracja przestrzeni oraz niekontrolowany proces ekspansji miast na tereny niezabudowane, co zwiększa koszty budowy infrastruktury¹¹⁴⁶. W trakcie prowadzenia czynności kontrolnych były również prowadzone panele eksperckie z udziałem przedstawicieli gmin, którzy zwracali uwagę na fakt, że przyjętą praktyką w tworzeniu studium zagospodarowania przestrzennego jest inkorporowanie w jego treści wcześniej przyjętych przez gminę dokumentów¹¹⁴⁷ (w tym wieloletniego planu modernizacji i rozwoju urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych co de facto jest sprzeczne z intencją ustawodawcy¹¹⁴⁸).

W kontrolach realizacji obowiązków, związanych z przepisami ustawy Prawo wodne (zarówno w brzmieniu z 2001 jak i 2017 roku), w zakresie zbierania ścieków siecią zbiorczą, NIK nie bada racjonalności¹¹⁴⁹ ustalonego przez gminy zasięgu sieci (odnosi się jedynie do wskaźników koncentracji przyjętych w rozporządzeniu aglomeracyjnym¹¹⁵⁰), tym samym, w kontroli pomija istotny aspekt, wskazany w ustawie Prawo wodne, związany z ekonomiczną wykonalnością działań (ergo gospodarnością). Dotyczy to przede wszystkim wyznaczenia aglomeracji wodno-ściekowej według definicji prawnej, sformułowanej

¹¹⁴⁴ Decyzja w trybie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (t. j. Dz.U. 2021 poz. 741);

¹¹⁴⁵ Tj. zamiast opracować plan lub studium zagospodarowania przestrzennego, gmina niejako ad hoc wydaje decyzje o warunkach zabudowy, nie uwzględniając wpływu takiego działania na dalszy rozwój jednostki osadniczej;

¹¹⁴⁶ Informacja o wynikach kontroli: System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym Ibidem, s. 11.

¹¹⁴⁷ Ibidem, s.15 „Studium kierunków i zagospodarowania przestrzennego, zdaniem przedstawicieli samorządu gminnego, powinno: zawierać zgodnie z nazwą kierunki zagospodarowania, a nie jak to jest obecnie ustalenia, które wynikając z innych ustaw, znajdują się w planach i programach uchwalanych przez gminę tj. plan gospodarki niskoemisyjnej, wieloletni program rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych”;

¹¹⁴⁸ Art.21 Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, (Dz.U.2020.poz.2028); w tym zwłaszcza art. 21 ust.3 zgodnie z którym plan ten powinien być zgodny z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

¹¹⁴⁹ jak również kontrola planowania mogłaby podlegać kontroli w ramach kryterium rzetelności (właściwego obliczenia liczby nowych podłączeń i obciążenia sieci) oraz gospodarności pod kątem czy środki wydane faktycznie przyczyniły się do realizacji zobowiązań wynikających z ustawy Prawo wodne 2017 i dyrektywy 91/271/EWG w tym zakresie.

¹¹⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszarów i granic aglomeracji (Dz.U. 2018 poz. 1586) zwane dalej rozporządzeniem aglomeracyjnym;

zarówno w dyrektywie jak i prawie krajowym, zgodnie z którą jest to teren, na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków albo do końcowego punktu zrzutu tych ścieków¹¹⁵¹.

Zgodnie z rozporządzeniem aglomeracyjnym przy wyznaczaniu obszaru aglomeracji¹¹⁵² bierze się pod uwagę, że budowa planowanej sieci kanalizacyjnej z doprowadzeniem do oczyszczalni ścieków albo końcowego punktu zrzutu ścieków komunalnych powinna być uzasadniona ekonomicznie i technicznie, przy czym wskaźnik koncentracji nie może być mniejszy niż 120 stałych mieszkańców aglomeracji i osób czasowo przebywających w aglomeracji na 1 km planowanej do budowy sieci kanalizacyjnej. Warto zauważyć, że przepis ten został sformułowany jedynie w odniesieniu do minimalnej gęstości podłączeń do sieci, jednak nie oznacza on, że osiągnięcie tego wskaźnika jest gwarantem uzasadnienia ekonomicznego jak i technicznego dla nowo wybudowanej sieci. Dlatego też, należy uznać, że niewłaściwe prowadzone gospodarowanie przestrzenią w gminach ma także wpływ na stale zwiększający¹¹⁵³ się zasięg kanalizacji zbiorczej, który nie zawsze będzie uzasadniony ekonomicznie¹¹⁵⁴, a w skrajnych przypadkach może być przyczyną wysokich taryf za odprowadzanie ścieków (m.in. przez koszty związane z energią potrzebną do pomp, przeglądów i napraw instalacji) lub sytuacji, w których podłączenie do sieci nie będzie w ogóle możliwe¹¹⁵⁵.

¹¹⁵¹ Art.86 ustawy Prawo wodne 2017, art. 43 ust. 2 ustawy Prawo wodne 2001;

¹¹⁵² §3 ust. 4 rozporządzenia aglomeracyjnego, przy czym rozporządzenie w §3 ust 5 dopuszcza mniejszą gęstość pod pewnymi warunkami, z tymże nie może być ona mniejsza niż 90 mieszkańców na km²;

¹¹⁵³ jak wynika z danych zbiorczych w kolejnych aktualizacjach Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych;

¹¹⁵⁴ ze względu na małą liczbę osób podłączonych i ponoszących koszty eksploatacji sieci;

¹¹⁵⁵ Przykłady takiego postępowania są często pokazywane w publikacjach prasowych: „Patodeweloperka w Warszawie. na Białołęce wybudowano bloki bez prądu, gazu i kanalizacji” <https://warszawa.naszemiasto.pl/patodeweloperka-w-warszawie-na-bialolece-wybudowano-bloki/ar/c15-8518053>; <https://www.haloursynow.pl/artykuly/duze-osiedle-bez-kanalizacji-choc-obok-rury-beda-czyja-wina.9379.htm>; „Mieszkańcy nowego osiedla walczą z deweloperem. Zamiast kanalizacji mają jedno szambo”, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-07-08/zamiast-kanalizacji-szambo/>;

5.3 Kontrola realizacji postanowień dyrektyw unijnych

Spośród wielu instytucji Unii Europejskiej, posiadającymi uprawnienia w dziedzinie kontroli przestrzegania prawa unijnego¹¹⁵⁶, najważniejszymi instytucjami sprawującymi kontrolę są Komisja Europejska oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 258 oraz 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹⁵⁷ jeśli Komisja uzna, że państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli państwo członkowskie nie zastosuje się do opinii, w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹¹⁵⁸. TSUE, w przypadku, gdy stwierdzi, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału. Powyższe postanowienia traktatów¹¹⁵⁹ nadają Komisji Europejskiej uprawnienia zmierzające do zapewnienia przestrzegania prawa UE przez państwa członkowskie, jednocześnie nakładając na nią obowiązek monitorowania państw członkowskich pod kątem terminowości we wdrażaniu prawa UE oraz jakości i kompletności dokonanej transpozycji, działań władz ustawodawczych, administracji państwowej różnych szczebli, a także władz sądowych¹¹⁶⁰.

Komisja Europejska dysponuje szeregiem instrumentów wspierających ten monitoring takimi jak m.in.: baza Scoreboard – służąca do monitorowania stanu

¹¹⁵⁶ Np. funkcja kontrolna Parlamentu Europejskiego, polegająca na obowiązkach sprawozdawczych instytucji i organów UE wobec Parlamentu, Rada (dawniej Rada Unii Europejskiej) kontroluje jedynie kwestie wrażliwe politycznie (np. w zakresie przestrzegania w państwach członkowskich zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawa); Za: Górka M., Instytucje i organy UE, [w:] Instytucje i prawo Unii Europejskiej, pod red. Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., Warszawa 2020, s.180;

¹¹⁵⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012), s.160 -161, zwany dalej TFUE;

¹¹⁵⁸ zwany dalej TSUE;

¹¹⁵⁹ Za Górka: M., Instytucje i organy UE, [w] Instytucje i prawo Unii Europejskiej, pod red. Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., Warszawa 2020, s. 188;

¹¹⁶⁰ Należy także pamiętać, że Komisja Europejska ma podobne uprawnienia w stosunku do podmiotów indywidualnych, szczególnie w odniesieniu do naruszeń w obszarze konkurencji. Komisja wraz z krajowymi organami ochrony konkurencji bezpośrednio egzekwuje przestrzeganie unijnych zasad konkurencji zawartych w artykułach 101-106 TFUE;

transpozycji dyrektyw rynku wewnętrznego; Baza Notyfikacji Krajowych Środków Wykonawczych – w której państwa członkowskie notyfikują akty prawa krajowego transponujące daną dyrektywę; Baza Naruszeń Komisji Europejskiej – umożliwiająca państwom członkowskim przekazywanie Komisji Europejskiej w trybie on-line odpowiedzi na przedstawione zarzuty w ramach prowadzonych przez KE postępowań na podstawie art. 258 i 260 TFUE.

Komisja stwierdza ewentualne naruszenia prawa UE na podstawie własnych analiz lub w następstwie skarg obywateli, przedsiębiorstw i innych zainteresowanych stron¹¹⁶¹. Przed wszczęciem oficjalnego postępowania Komisja Europejska korzysta także z programu/procedury EU-Pilot, który polega na nieformalnej współpracy państw członkowskich i Komisji, celem przyspieszenia odpowiedzi na zapytania i skargi obywateli oraz przedsiębiorców dotyczące właściwej interpretacji i właściwego wdrożenia prawa Unii Europejskiej. Wprowadzenie tego systemu miało na celu także zmniejszenie liczby postępowań prowadzonych w trybie oficjalnym. Rzeczpospolita Polska przystąpiła do tego programu w 2011 roku¹¹⁶². Należy pamiętać jednak, że w związku z publikacją w 2017 roku Komunikatu Komisji Prawo Unii: Lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu¹¹⁶³ Komisja zastrzegła sobie możliwość odejścia od procedury EU- Pilot na rzecz wszczynania procedury formalnej, argumentując zmianę podejścia koniecznością przyspieszenia usuwania naruszeń prawa w państwach członkowskich i tym samym skrócenie czasu rozpatrywania spraw.

Corocznie, Komisja publikuje sprawozdanie odnoszące się do postępów państw UE we wdrażaniu unijnych przepisów, w którym podsumowuje informacje odnośnie do spraw

¹¹⁶¹ Źródło: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_pl wejście z dnia 6 listopada 2021 r.;

¹¹⁶² Kozińska A., Międzynarodowa Konferencja naukowa „Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska. Wdrażanie i stosowanie unijnego prawa ochrony środowiska w Polsce”, Lublin, 10-12 maja 2011 r.;

¹¹⁶³ Komunikat Komisji Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu (2017/C 18/02); (Dz. Urz. UE 19.01.2017, C 18.), s. 12, „Działania w sprawie naruszeń muszą być podejmowane bezzwłocznie. Komisja i państwa członkowskie muszą przystępować niezwłocznie do badania naruszeń prawa. Zorganizowany dialog między Komisją a państwami członkowskimi służący rozwiązywaniu problemów, znany jako EU Pilot, został nawiązany w celu szybkiego rozstrzygnięcia przypadków potencjalnych naruszeń prawa Unii na wczesnym etapie w stosownych przypadkach. Celem tego dialogu nie jest dodanie długiego etapu do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które samo w sobie jest sposobem nawiązania dialogu z państwem członkowskim w celu rozwiązania problemów. w związku z tym Komisja będzie wszczyniała postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego rezygnując z korzystania z mechanizmu rozwiązywania problemów EU Pilot, chyba że skorzystanie z niego będzie jawiło się jako przydatne w danym przypadku”.

(o naruszenie prawa UE) wszczętych, prowadzonych oraz rozstrzygniętych przez Trybunałem w danym roku. Sprawozdanie to jest także przekazywane Parlamentowi Europejskiemu oraz organom krajowym¹¹⁶⁴.

W Polsce, kwestie związane m.in. z wdrażaniem prawa UE są przedmiotem prac Komitetu ds. Europejskich¹¹⁶⁵ (KSE). Zasady funkcjonowania KSE są określone w rządowej Procedurze transpozycji aktów prawnych UE¹¹⁶⁶. Odpowiedzialnym za proces transpozycji jest Krajowy Koordynator Transpozycji Dyrektyw (KKTD), którą to funkcję pełni Sekretarz Komitetu do spraw Europejskich. na szczeblu międzyministerialnym¹¹⁶⁷ koordynacja prowadzona jest, przez wyznaczone decyzją KSE, na wniosek Krajowego Koordynatora Transpozycji Dyrektyw, ministerstwo wiodące (koordynujące) – gdy wdrożenie wymaga współpracy kilku ministerstw – odpowiedzialne za transpozycję konkretnego unijnego aktu prawnego. w przypadku projektów aktów prawnych, których projektodawcami są różne ministerstwa, a które mają służyć transpozycji jednego aktu prawa unijnego, ministerstwo koordynujące sprawuje jednocześnie nadzór nad pracami ministerstw współpracujących. Odpowiedzialność merytoryczna za konkretny akt prawa krajowego implementujący akt prawa unijnego spoczywa na ministrze właściwym, zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej¹¹⁶⁸. Proces ten jest także monitorowany w ramach systemu E-Step (Elektroniczny System Transpozycji Prawa Europejskiego)¹¹⁶⁹. Zasady przygotowania projektów prawa krajowego, wdrażającego prawo UE są opisane w wytycznych Rządowego Centrum Legislacyjnego¹¹⁷⁰ (RCL). Zgodnie z ich treścią, do projektu aktu legislacyjnego załącza się m.in.: tabelę zgodności, czyli tabelaryczne zestawienie przepisów dyrektywy lub dyrektyw, które są wdrażane projektem ustawy oraz projektowanych przepisów prawa (generowaną w systemie E- step, przez legislatorów posiadających dostęp do tej platformy)

¹¹⁶⁴ Np. Report from the Commission monitoring the application of European Union law 2020 Annual Report, COM (2021) 432 final, {SWD (2021) 212 final}.

¹¹⁶⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (t.j. Dz.U. 2020. poz. 2084);

¹¹⁶⁶ Procedura transpozycji aktów prawnych Unii Europejskiej, w tym wykonywania zobowiązań legislacyjnych wynikających z orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i postępowań Komisji Europejskiej prowadzonych na podstawie art. 258 TFUE lub art. 260 TFUE, https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/procedura_transp_20.09.10.pdf; wejście z 6 listopada 2021 r.;

¹¹⁶⁷ za Kozłowska A., Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska(..), ibidem;

¹¹⁶⁸ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. 2021. poz. 1893.);

¹¹⁶⁹ <https://estep.kprm.gov.pl/mz-citizen-web/home.seam>;

¹¹⁷⁰ Dostępne na <https://rcl.gov.pl/legislacja/rzadowy-proces-legislacyjny/opisy-procedur/projekt-ustawy/opracowanie-projektu-ustawy/>, wejście z dnia 7 listopada 2021 r.;

oraz odwróconą tabelę zgodności, czyli tabelaryczne zestawienie projektowanych przepisów, które wykraczają poza cel wdrożenia prawa Unii Europejskiej, wraz z uzasadnieniem konieczności objęcia ich zakresem opracowanego projektu.

Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) działa na podstawie traktatów (w szczególności art. 19 TUE¹¹⁷¹, art. 251–281 TFUE), art. 136 Traktatu Euratom, a także załączonego do traktatów protokołu nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹¹⁷². Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów Trybunał Sprawiedliwości orzeka w sprawie skarg przeciwko państwom lub instytucjom, które nie dopełniły zobowiązań wynikających z prawa UE. w odniesieniu do prawidłowości wdrożenia dyrektyw przez państwa członkowskie, najważniejszą funkcją Trybunału jest rozpatrywanie skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Skargi te są wnoszone przez Komisję, po postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi (art. 258 TFUE): po umożliwieniu państwu członkowskiemu przedstawienia uwag i wydaniu uzasadnionej opinii lub przez państwo członkowskie przeciwko innemu państwu członkowskiemu po wniesieniu sprawy do Komisji (art. 259 TFUE). Rolą Trybunału jest m.in. potwierdzenie, że państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom – w takim przypadku państwo członkowskie jest zobowiązane do natychmiastowego usunięcia uchybienia. Jeśli w wyniku kolejnej skargi, wniesionej przez Komisję, Trybunał stwierdzi, że dane państwo członkowskie nie zastosowało się do wyroku, może nałożyć na nie karę finansową (ryczałt lub okresową karę pieniężną) w wysokości określonej przez Trybunał na podstawie wniosku Komisji (art. 260 TFUE)¹¹⁷³.

¹¹⁷¹ Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (2010/C 83/01) (Dz. Urz. UE C 83, 30.03.2010), s. jak 27, zwany dalej TUE;

¹¹⁷² w odniesieniu do podstaw prawnych działań Komisji Europejskiej są one ustanowione zapisami: art. 4 TUE, czyli zasadzie lojalnej współpracy oraz art. 17 ust. 1 TUE „Komisja wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy. Czuwa ona nad stosowaniem Traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie (..); art. 258 TFUE/art. 106 Traktatu Euroatom - postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego; Art. 260(2) TFUE – ponowne skierowanie sprawy do Trybunału, jeśli kraj UE ignoruje pierwszy wyrok, Art. 260(3) TFUE – kary finansowe za niezgłoszenie środków wykonawczych;

¹¹⁷³ Za notą tematyczną Parlamentu Europejskiego, wejście z dnia 7 listopada 2021 r.; <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/12/kompetencje-trybunalu-sprawiedliwosci-unii-europejskiej>;

Odnośnie do etapów postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego należy wymienić: uruchomienie zapytania w systemie EU - Pilot, w przypadku, gdy państwo członkowskie nie udzieliło satysfakcjonującej odpowiedzi, Komisja przesyła wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zwraca się o przekazanie jej dalszych informacji. Państwo członkowskie ma na udzielenie szczegółowej odpowiedzi termin (ok. dwóch miesięcy z możliwością przedłużenia tego terminu, za uprzednią zgodą Komisji). Jeżeli po analizie odpowiedzi i zebraniu informacji na dany temat, Komisja stwierdza, że państwo członkowskie, nie wypełnia swoich zobowiązań wynikających z prawa UE, może mu przesłać uzasadnioną opinię, czyli formalne wezwanie do zapewnienia zgodności z prawem UE. w opinii tej wyjaśnia, na jakiej podstawie uznała, że dany kraj narusza przepisy prawa unijnego. Domaga się również, by w wyznaczonym terminie, zazwyczaj w ciągu dwóch miesięcy, poinformowano ją o podjętych środkach. Jeśli państwo członkowskie nie podjęło środków lub też w opinii Komisji nie są one wystarczające, Komisja może podjąć decyzję o skierowaniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości UE.

W październiku 2008 roku, Rzeczpospolita Polska, po raz pierwszy, przekazała Komisji Europejskiej na podstawie art. 10 dyrektywy azotanowej¹¹⁷⁴, raport oraz rozporządzenia dyrektorów RZGW w sprawie określenia wód wrażliwych i stref zagrożenia, oraz przyjęte rozporządzenia wprowadzające programy działań dla wyznaczonych obszarów. Komisja, uznając, że środki transpozycji były niewystarczające i niewłaściwe w odniesieniu do art. 3 i 5 dyrektywy azotanowej, interpretowanych w świetle załączników I–III do tej dyrektywy (niedostateczne wyznaczenie stref zagrożenia oraz poprzez przyjęcie programów działań, które obejmowały środki niezgodne z tą dyrektywą), pismem z października 2010 r. skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej wezwanie do usunięcia uchybienia.

Władze polskie odpowiedziały pismem z grudnia 2010 r., utrzymując, że programy działań, ustawa o nawozach i nawożeniu¹¹⁷⁵, jak też akty wykonawcze do tej ustawy¹¹⁷⁶

¹¹⁷⁴ Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. L 375, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 68), zwana dalej dyrektywą azotanową;

¹¹⁷⁵ Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, (Dz.U. 2007 nr 147 poz. 1033);

¹¹⁷⁶ M.in. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 stycznia 2008 r. w sprawie wysokości i sposobu uiszczania opłat za zadania wykonywane przez okręgowe stacje chemiczno-rolnicze, (Dz.U. jak 2008 nr 29 poz. 174); Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie

przewidywały środki odpowiadające wymaganiom dyrektywy. w listopadzie 2011 r. Komisja wystosowała uzasadnioną opinię, w której wspomniana instytucja podtrzymała swoje stanowisko i wezwała do podjęcia środków niezbędnych do zastosowania się do opinii w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania.

Pismem, z dnia 27 stycznia 2012 r., Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na uzasadnioną opinię, wskazując, że usunie uchybienie przepisom art. 3 dyrektywy poprzez wydanie nowych rozporządzeń dyrektorów RZGW na lata 2012–2016. co do uchybienia przepisom art. 5, dyrektywy, władze polskie poinformowały Komisję o powołaniu grupy roboczej mającej opracować wzorcowy program działania dla OSN uwzględniający uwagi Komisji. Komisja uznała odpowiedź strony polskiej za niesatysfakcjonującą, w konsekwencji w czerwcu 2013 roku wniosła skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego¹¹⁷⁷.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 3 dyrektywy 91/676/EWG w związku z załącznikiem i dyrektywy, Komisja stwierdziła, że Rzeczpospolita Polska nie określiła wód wrażliwych ani nie wyznaczyła stref zagrożenia w wystarczającym stopniu zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy i z kryteriami zawartymi w części a załącznika i do tej dyrektywy. Podstawę do sformułowania zarzutu stanowił fakt, że jedynie 1,49% terytorium polskiego zostało wyznaczone jako OSN¹¹⁷⁸, podczas gdy użytki rolne pokrywają 18 931 000 ha, co stanowi 60,5% terytorium kraju, a tak niewielki (w stosunku do całości obszarów użytkowanych rolniczo) obszar wyznaczony, Komisja nie mogła uznać wyznaczenia OSN za wystarczające. Komisja w swojej ocenie brała pod uwagę analizy sporządzane dla RZGW (w zakresie obszarów narażonych np. badanie naukowe przeprowadzone dla RZGW w Szczecinie¹¹⁷⁹) jak również wyniki

szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania, (Dz.U. 2008 nr 80 poz. 479).

¹¹⁷⁷ na podstawie pkt. 12-17, wyroku w sprawie C-356/13: Wyrok Trybunału (dziewiąta izba) z dnia 20 listopada 2014 r. (*) Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 91/676/EWG – Ochrona wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego – Niewystarczające określenie wód zanieczyszczonych lub wód, które mogą zostać zanieczyszczone – Niewystarczające wyznaczenie stref zagrożenia – Programy działania – Środki niekompletne, (ECLI:EU:C:2014:2386);

¹¹⁷⁸ OSN -obszary szczególnie narażone na spływ azotanów pochodzenia rolniczego;

¹¹⁷⁹ „Analiza regionu wodnego Dolnej Odry pod kątem wyznaczania wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu pochodzenia rolniczego oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu do tych wód należy ograniczyć” opracowanie z 2012 roku, obecnie niedostępne publicznie. Komisja jednocześnie wyjaśniała, że choć z analizy tej nie wynika jednoznacznie, iż widoczne efekty eutrofizacji są

badania/raportów międzynarodowych (głównie raporty Komisji Ochrony Środowiska Morza Bałtyckiego – HELCOM¹¹⁸⁰) których wnioski i dane – choć były znane władzom polskim – nie zostały uwzględnione w rozporządzeniach (dot. wyznaczenia OSN) wydanych przez dyrektorów RZGW. Przede wszystkim, zgodnie z argumentacją Komisji, nie wzięto pod uwagę silnej eutrofizacji Morza Bałtyckiego, jednego z najbardziej zanieczyszczonych mórz na świecie, do którego spływają wody z 99,7% terytorium Polski oraz wyników badań zgodnie z którymi, 24% ładunków azotu wprowadzanych drogą wodną do Morza Bałtyckiego pochodzi z terytorium Polski, a 75% z nich pochodzi ze źródeł rolniczych. Dodatkowo Komisja zwróciła uwagę, że w planach gospodarowania wodami dla Odry¹¹⁸¹ oraz Wisły, jako istotna presja została wskazana działalność rolnicza, powodująca eutrofizację, wobec czego strona polska nie zaprzecza istotnemu wpływowi rolnictwa na stan wód.

Strona polska kwestionowała ustalenia Komisji co do wartości procentowej udziału azotanów pochodzenia rolniczego w bilansie odpływu azotu, wskazując, że stanowią one jedynie 45% ogółu. Ponadto, powoływała się na zastrzeżenie Trybunału, zawarte w wyroku Standley i in.¹¹⁸², zgodnie z którym, nie wszystkie obszary wrażliwe powinny podlegać wyznaczeniu, ale jedynie te, które w znaczący sposób przyczyniają się do tego zjawiska. w przypadku wód Zalewu Szczecińskiego oraz Zatoki Pomorskiej, podnoszono argumenty związane z koniecznością, przed ewentualnym wyznaczeniem OSN, analizy obszarów zlewni Odry na terytoriach Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Czeskiej, natomiast w przypadku eutrofizacji jezior zachodzące procesy miały być, (prawdopodobnie) związane

związane z zanieczyszczeniem ze źródeł rolniczych, to nadal należało określić te wody te jako wrażliwe w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy azotanowej, w świetle zasady ostrożności, jak też orzecznictwa Trybunału;

¹¹⁸⁰ „The Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation (PLC-5)”, Baltic Sea Environment Proceedings No. 128, Badanie objęło okres od 1994 do 2008 roku; <https://www.helcom.fi/wp-content/uploads/2019/08/BSEP128-1.pdf>;

¹¹⁸¹ Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry oraz Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły, przyjęte uchwałą Rady Ministrów 22 lutego 2011 r.;

¹¹⁸² Sprawa C-293/97, (EU:C:1999:215), pkt 40 “(..) Articles 2(j) and 3(1) of the Directive and Annex i thereto must be interpreted as requiring the identification of surface freshwaters as 'waters affected by pollution', and therefore the designation as 'vulnerable zones' in accordance with Article 3(2) of the Directive of all known areas of land which drain into those waters and contribute to their pollution, where those waters contain a concentration of nitrates in excess of 50 mg/l and the Member State concerned considers that the discharge of nitrogen compounds from agricultural sources makes a 'significant contribution' to that overall concentration of nitrates.”;

z naturalnym procesem starzenia się jezior. Wskazywano także na fakt, że za eutrofizacją rzek i jezior może być także odpowiedzialna niewłaściwa gospodarka wodno-ściekowa.

Trybunał nie podzielił argumentacji strony polskiej, odwołując się do rozstrzygnięcia, w sprawie C-258/00 Komisja przeciwko Republice Francuskiej¹¹⁸³, w którym odniósł się do zakresu dyskrecjonalności państwa członkowskiego w zakresie wyznaczania OSN. Zgodnie z treścią tego wyroku, nawet w przypadku, gdy są prowadzone działania związane z wyznaczeniem OSN, państwo członkowskie powinno mieć na względzie cel główny dyrektywy tj. zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi z rolnictwa. ze względu na fakt, że Rzeczpospolita Polska nie zaprzeczyła, że Morze Bałtyckie jest silnie eutroficzne, jak również wskazała na udział rolnictwa w bilansie odpływu azotu na poziomie 48%, tym samym nie kwestionowała znaczącego wpływu działalności rolniczej. w rozumieniu Trybunału, korzystanie z uprawnień dyskrecjonalnych nie może prowadzić do tego, by duża część wód zanieczyszczonych azotanami oraz obszarów, które zasilają te wody, była zwolniona ze stosowania dyrektywy¹¹⁸⁴. w odniesieniu do jezior Rzeczpospolita Polska wskazywała na brak możliwości przypisania rolnictwu decydującego wpływu na eutrofizację, mimo to Trybunał wskazał, że warunkiem sine qua non zakwalifikowania wód jako wrażliwych, nie jest sytuacja, w której wyłączną przyczyną zanieczyszczenia wód azotanami jest rolnictwo. co istotne wskazał, że prezentowana przez stronę polską argumentacja, de facto, jest sprzeczna z celami dyrektywy¹¹⁸⁵, a jej stosowanie w praktyce oznaczałoby, iż ważne kategorie wód eutroficznych nigdy nie zostałyby wyznaczone jako wody wrażliwe w rozumieniu dyrektywy¹¹⁸⁶.

¹¹⁸³ pkt 53 “Finally, while it is true that the Member States have been granted a wide discretion in the identification of waters referred to in Article 3(1) of the Directive, because of the complexity of the assessments which they are called upon to carry out in that context (Case C-293/97 paragraphs 37 and 39), it nevertheless remains the case that when they carry out that identification, they are obliged to respect the objectives of the Directive, namely, the reduction of water pollution caused by nitrates from agricultural sources.” (EU:C: 2002:400);

¹¹⁸⁴ Sprawa C-356/13, Komisja przeciwko Rzeczpospolitej Polskiej (ECLI:EU:C:2014:2386), pkt. 42;

¹¹⁸⁵ Kryterium przewidziane w części a pkt 1 załącznika i do dyrektywy azotanowej oparte jest na stężeniu azotanów, a nie na eutrofizacji;

¹¹⁸⁶ Ibidem, pkt. 47, jak również art. 3 ust. 2 dyrektywy azotanowej „Państwa Członkowskie, w ciągu dwuletniego okresu po notyfikacji niniejszej dyrektywy, wyznaczają jako strefy podatne wszystkie znane obszary gleby w ramach ich terytoriów, z których mają miejsce spływy do wód określonych (jako zanieczyszczone) (..) i które przyczyniają się do zanieczyszczenia”;

Odnośnie do drugiego zarzutu, dotyczącego obowiązku ustanowienia programów działania w odniesieniu do stref zagrożenia (OSN), Komisja zarzuciła Rzeczpospolitej Polskiej, że brak właściwego wyznaczenia stref zagrożenia skutkowało niepełnym wykonaniem przepisów w tym zakresie, ze względu na brak objęcia programami działań obszarów, które nie zostały wyznaczone jako strefy zagrożenia. Nadto, powszechnie obowiązujące przepisy prawa krajowego, takie jak ustawa o nawozach i nawożeniu¹¹⁸⁷ oraz rozporządzenie w sprawie sposobu stosowania nawozów¹¹⁸⁸, nie uwzględniały wszystkich wymagań art. 5 dyrektywy. Jednocześnie, wymagań wynikających z powyższych przepisów krajowych, nie można było uznać za programy działania w rozumieniu tego artykułu, ze względu na wydanie, przez dyrektorów RZGW, rozporządzeń wyznaczających OSN, przez co została wyłączona możliwość przyjęcia i stosowania jednego programu działań na obszarze całego kraju.

Strona polska argumentowała, że cele dyrektywy są realizowane bezpośrednio lub pośrednio przez akty prawa powszechnie obowiązującego, jak również poprzez wprowadzenie dobrowolnych działań ze wsparciem finansowym w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, w tym poprzez realizację zasady wzajemnej zgodności, która uzależnia wypłatę dotacji dla rolników od spełnienia przez nich określonych wymogów. w części skargi, odnoszącej się do braku transpozycji zakazu nawożenia na gruntach nachylonych w rozumieniu części a załącznika II do dyrektywy, Komisja wskazała, że powinien on dotyczyć wszystkich rodzajów nawozów zgodnie z definicją pojęcia „nawozu” zawartą w dyrektywie azotanowej¹¹⁸⁹, podczas gdy ówczesnie zakaz ten w Rzeczpospolitej Polskiej, dotyczył jedynie odchodów zwierzęcych w formie stałej (obornika), pozostałości z gospodarstw rybackich i osadów ściekowych. Ponadto, nawożenie na gruntach nachylonych powinno być zabronione nie tylko na polach pozbawionych okrywy roślinnej (tak jak stanowiły ówczesnie obowiązujące przepisy), ponieważ ryzyko zanieczyszczenia wód przez nawozy jest niezależne od występowania roślinności czy też jej braku, a nawóz płynny nie powinien być stosowany na gruntach o nachyleniu większym niż

¹¹⁸⁷ Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, (wersja obowiązująca t. j. Dz. U. 2021 poz.76);

¹¹⁸⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 lipca 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania, (wersja obowiązująca, t.j. Dz. U. 2018 poz.1438);

¹¹⁸⁹ art. 2 lit. e;

7%¹¹⁹⁰. Odnośnie do tego zarzutu, Rzeczpospolita Polska poinformowała, że przeprowadziła analizę, która wskazuje, że znaczące powierzchnie gruntów rolnych o wskazanym nachyleniu występują głównie w województwach małopolskim, podkarpackim i śląskim, na terenach mało zagospodarowanych rolniczo i niemających wpływu na jakość wód, co było podstawą niewyznaczenia ich jako OSN. Trybunał przychylił się do stanowiska Komisji odnośnie do części a załącznika II dyrektywy (brak objęcia przepisami wszystkich rodzajów nawozów oraz ograniczenie ich stosowania do gruntów pozbawionych okrywy roślinnej), natomiast nie podzielił stanowiska Komisji w zakresie przyjęcia zakazów stosowania nawozów na gruntach o nachyleniu większym niż 7%. Jako przyczynę takiego stanowiska wskazał na fakt, że Komisja nie wykazała, że nachylenie to miało istotne znaczenie ze względu na polskie warunki geologiczne, i nie wykazała bezpodstawności argumentów Rzeczypospolitej Polskiej odnośnie do braku zagrożenia zanieczyszczeniem w rozpatrywanych regionach. w przedmiocie zarzutu, dotyczącego niezgodności prawa krajowego i programów działania z ust. 1 pkt 1 załącznika III do dyrektywy, Komisja wskazała, że ówczesne rozporządzenia w sprawie programów działań¹¹⁹¹, które przewidywało w ust. 1 pkt 3 załącznika 1 zakaz stosowania nawozów niezależnie od warunków klimatycznych i stanu gleby od początku grudnia do końca lutego, co było niezgodne z art. 5 ust. 4 lit. a) dyrektywy w związku z ust. 1 pkt 1 załącznika III do niej. Według Komisji zakaz ten nie odzwierciedlał warunków klimatycznych panujących w Polsce, a w konsekwencji nie zabraniał rolnikom użycia nawozów w okresie roku, kiedy rośliny nie są w fazie wzrostu i nie wchłaniają azotu, co powoduje wysokie ryzyko zanieczyszczenia wód poprzez spływ lub wypłukiwanie nadmiaru azotu¹¹⁹². Trybunał

¹¹⁹⁰ Odniesienie się do tego poziomu wynikało nie z dyrektywy, ale z dokumentu wewnętrznego Komisji Europejskiej: „Ocena programów działań sporządzonych przez państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą 91/676/EWG, ERM 2001 – (Environment Resources Management 2001, Assessment of action programmes established by Member States (internal Commission document), na podstawie m.in. jak Cardoso A.C., Duchemin J., Magoarou P., and Premazzi G. (2001). Criteria for identification of freshwater subject to eutrophication. Their use for the implementation of the Nitrates and Urban Wastewater treatment Directives. w polskiej literaturze fachowej, w 2009 roku ukazała się praca naukowa Soszka H., Problemy metodyczne związane z oceną stopnia eutrofizacji jezior na potrzeby wyznaczania stref wrażliwych na azotany, Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie 2009, T.9, z.1;

¹¹⁹¹ na podstawie art. 47 ust. 7 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145, akt uchylony);

¹¹⁹² w wyroku wskazano, w pkt 107, że „Okres wegetacyjny trwa w Polsce od 180 do 220 dni, zaczynając się pod koniec marca lub na początku kwietnia i kończąc pod koniec października lub na początku listopada”. Ostatecznie, w wyniku negocjacji strony polskiej z Komisją Europejską okresy wegetacyjne, w zależności od strefy klimatycznej, zostały określone zgodnie z „Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów

przychylił się do stanowiska Komisji, odwołując się do utrwalonego orzecznictwa, zgodnie z którym, państwa członkowskie są szczególnie zobowiązane do zapewnienia, by przepisy dyrektywy zostały wdrożone w sposób zapewniający im niekwestionowaną moc prawną, z wystarczającą szczegółowością, precyzją i jasnością, tak aby uczynić zadość zasadzie pewności prawa¹¹⁹³. Natomiast oddalił, część zarzutu, dotyczącą braku zawarcia w programach działań metody określenia bilansu azotu, a argumenty Komisji odnośnie do tego działania, w ocenie Trybunału, były pozbawione dokładności niezbędnej do stwierdzenia uchybienia i nie były poparte odpowiednimi dowodami.

W związku z wyrokiem, Rzeczpospolita Polska zobowiązała się do objęcia, programem działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu, terytorium całego kraju, jak również do zmian w prawie, uwzględniających pozostałe zarzuty TSUE.

Ocena zgodności prawa krajowego z dyrektywą 91/271/EWG przebiega zgodnie ze schematem opisanym w dokumencie metodycznym Komisji¹¹⁹⁴. Pierwszym krokiem jest zaraportowanie¹¹⁹⁵, w odpowiedzi na wezwanie Komisji, spisu oraz danych referencyjnych odnośnie do wyznaczonych stref wrażliwych¹¹⁹⁶ wraz z obszarem ich zlewni (włączając w to obszary mniej wrażliwe); informacji dotyczących wszystkich aglomeracji obejmujące zbieranie ścieków, poziom oczyszczania oraz wyniki/zgodność wszystkich aglomeracji, dla których, zgodnie z terminami przewidzianymi w dyrektywie i traktatach akcesyjnych, wygasły już okresy dostosowawcze; zagregowane informacje na poziomie państw członkowskich dotyczące ponownego wykorzystania ścieków i gospodarki osadami ściekowymi. Najważniejsze parametry w ocenie stanowią: wielkość aglomeracji, termin

wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030”, przekazany Komisji Europejskiej przez Rząd RP w październiku 2014 roku, jako wypełnienie warunku ex-ante dla środków pochodzących z budżetu UE na lata 2014-2020;

¹¹⁹³ wyroki: Komisja/ Rzeczpospolita Polska, C-281/11 (EU:C:2013:855, pkt 101); a także Komisja/Francja, (EU:C:2014:2152), pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo;

¹¹⁹⁴ UWWTD legal compliance assessment methodology document, Final 20 June 2014. Dokument przygotowany na zlecenie Komisji Europejskiej przez austriacki Umweltbundesamt GmbH Ms E. Hödl-Kreuzbauer, K. Lenz, C. Stork (UBA) oraz Office International de L'eau w ramach kontraktu No. jak 7.0307/2013/SFRA/669101/ENV.C.2, Implementing Framework Service Contract No ENV.D.2/FRA/2012/0013.

¹¹⁹⁵ Sprawozdawczość zgodnie z art. 15 dyrektywy 91/271/EWG;

¹¹⁹⁶ Wyznaczonych na podstawie art. 5 ust. 1 oraz załącznika II dyrektywy 91/271/EWG;

uzyskania zgodności z dyrektywą (ew. okres przejściowy), typ obszaru, gdzie dokonywany jest zrzut ścieków oczyszczonych (obszary wrażliwe bądź niewrażliwe, zgodnie z art.5 ust. 1 zał. II dyrektywy 91/271/EWG), data wyznaczenia obszaru zrzutu/przebiegu obszaru zrzutu, typ odbiornika ścieków (wody słodkie, wody przybrzeżne).

Kontrola zgodności z prawem¹¹⁹⁷ opiera się na podejściu hierarchicznym, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE¹¹⁹⁸, brak systemu zbierania ścieków siecią w aglomeracji a fortiori oznacza brak spełnienia warunków w odniesieniu do oczyszczania ścieków zgodnie z dyrektywą. Oznacza to, że nieprzestrzeganie obowiązków w zakresie zbierania siecią ścieków (artykuł 3) pociąga za sobą nieprzestrzeganie obowiązków zapewnienia właściwego oczyszczania (art. 4 oraz, jeśli dotyczy art. 5), nawet jeśli wyniki jakości ścieków spełniają wymagania tabel 1-2 (norm) wskazanych w załączniku i do dyrektywy. Podobnie aglomeracja, która nie spełnia warunku odnośnie do norm dotyczących wtórnego oczyszczania (tabela 1), nie mogą być uznana za oczyszczającą ścieki zgodnie z art. 5 (oczyszczanie trzeciego stopnia, tabela 2).

W zakresie zgodności z: art. 3 (zbieranie siecią zbiorczą) jest ona oceniana jako osiągnięta, o ile 98 % ładunku generowanego w aglomeracji jest zbierane siecią zbiorczą, wliczając w to indywidualne lub odpowiednie systemy zbierania (IAS¹¹⁹⁹), a pozostała część ładunku (niepoddawana oczyszczaniu) jest równa lub nie przekracza 2 tys. RLM. Następnie zgodność z art. 4 (oczyszczanie wtórne) jest oceniana, (biorąc również pod uwagę spełnienie warunków dla art. 3), jako pełna, jedynie, jeśli całość zbieranego ładunku ścieków jest poddawana właściwemu oczyszczaniu. w praktyce oznacza to, że wszystkie oczyszczalnie ścieków, funkcjonujące w danej aglomeracji, niezależnie od swojej przepustowości, muszą zapewniać ten sam poziom oczyszczania oraz spełniać normy w zakresie BZT₅ jak również

¹¹⁹⁷ UWWTD legal compliance assessment methodology document, ibidem, s.5.

¹¹⁹⁸ Kluczowe wyroki w tym zakresie to Komisja Europejska przeciwko Grecji, w sprawie C-440/06 (ECLI:EU:C:2007:642), pkt. 25: “Toutefois, (..), les agglomérations d’Igoumenitsa, d’Héraklion (Crète), de Naupacte, de Parikia (Paros), de Thessalonique (zone touristique) et de Zante ne disposaient pas de systèmes permettant de collecter la totalité des eaux urbaines résiduaires rejetées par ces agglomérations. L’obligation de soumettre la totalité des rejets à un traitement secondaire ou équivalent, prévue à l’article 4, paragraphe 1, de la directive 91/271, n’était donc a fortiori pas remplie”. Nawiązujący do, nieopublikowanego w zbiorze orzeczeń, wyroku z 19 kwietnia 2007 roku, w sprawie C-219/05 Komisja Europejska przeciwko Królestwu Hiszpanii;

¹¹⁹⁹ Ang. individual or other appropriate systems.

ChZT¹²⁰⁰, wynikające z tabeli 1 załącznika i dyrektywy. Podobnie skonstruowano ocenę zgodności z art. 5 dyrektywy, gdzie 99% lub więcej ładunku ścieków generowanego przez aglomerację jest poddawane trzeciemu stopniu oczyszczania, a ścieki odprowadzone po oczyszczeniu są zgodne zarówno z danymi z tabeli I jak i tabeli II załącznika i do dyrektywy 91/271/EWG. w odniesieniu do weryfikacji zgodności z prawem, w zakresie posiadania funkcjonujących instalacji oczyszczania ścieków, istotnym jest przekazanie informacji o liczbie aglomeracji (oraz ich udziale procentowego w ogólnej liczbie aglomeracji), które na podstawie wyników monitoringu osiągnęły zgodność z prawem¹²⁰¹ a także posiadają system zbierania ścieków siecią, za pomocą której są one transportowane do oczyszczalni i podlegają co najmniej oczyszczaniu wtórnemu (lub tam gdzie to konieczne podwyższonemu usuwaniu biogenów).

Ocena zgodności z prawem (dyrektywą) na podstawie raportów przekazywanych przez państwa członkowskie¹²⁰², jest analizowana przez Komisję (wraz ze wsparciem konsultantów zewnętrznych), a dane prezentowane są w tzw. rejestrach. Przekazywane dane zawierają kilka arkuszy opisujących informacje ogólne jak i na podstawie art. 15 dyrektywy 91/271/EWG dotyczące zgodności z prawem danej aglomeracji, w tym: region, nazwa i kod, generowana wielkość ładunku ścieków, termin spełnienia wymagań dyrektywy, informacje o zbieraniu ścieków siecią zbiorczą, wtórnym i bardziej rygorystycznym oczyszczaniu, wynikach zgodności dla art. 3, 4 i 5 dyrektywy, jak również informacje o obszarze odbioru oraz wynikające z tego wymagania dotyczące oczyszczania, np. obszar wrażliwy. Ponadto, w rejestrze znajduje się także: wykaz aglomeracji naruszających dyrektywę (art. 3, 4 i 5) oraz inne szczegóły naruszenia; wykaz obszarów wrażliwych/zlewni obszarów wrażliwych lub obszarów określonych w art. 5 w formacie excel ust. 4 i innych, w tym także dane takie jak data wyznaczenia, kryteria itp.; lista dużych miast wraz z informacjami o generowanym ładunku ścieków (RLM) oraz oczyszczaniu generowanego ładunku zebranego w systemie zbierania oraz dotyczące obszaru zrzutu (oczyszczonych ścieków);

¹²⁰⁰ Biochemiczne zapotrzebowanie na tlen (BZT₅ przy 20^o C), bez nityfikacji; Chemiczne zapotrzebowanie tlenu (ChZT);

¹²⁰¹ UWWTD legal compliance assessment methodology document, ibidem, s.7, s.11.

¹²⁰² na podstawie art. 15 dyrektywy 91/271/EWG;

tabele podsumowujące wyniki, zarówno związane ze zgodnością z prawem jak i odnośnie do funkcjonujących instalacji.

Raporty te są publikowane co dwa lata, a także podlegają publicznemu udostępnianiu.¹²⁰³ w raporcie opublikowanym w 2020 roku¹²⁰⁴ (dotyczącym danych sprawozdawczych z 2016 roku, sporządzonym zgodnie z art. 17 dyrektywy¹²⁰⁵) odległość do osiągnięcia pełnej zgodności z dyrektywą¹²⁰⁶ dla Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie¹²⁰⁷: zbierania ścieków siecią zbiorczą wynosił 0,3 %, dla oczyszczania wtórnego 0,6 % (najlepszy wynik ze wszystkich państw członkowskich), natomiast dla podwyższonego oczyszczania ścieków wyniósł 10 %, co w wartościach bezwzględnych oznacza brak prawidłowego oczyszczania generowanego ładunku ścieków, wynoszącego powyżej 1 mln RLM. Odnośnie do indywidualnych systemów oczyszczania ścieków raport¹²⁰⁸ zawiera klasyfikację państw członkowskich według liczby aglomeracji, które stosują na swoim obszarze więcej niż 10 % IAS – w tym obszarze Rzeczpospolita Polska ma najwyższy wynik ze wszystkich państw członkowskich, zarówno jako udział procentowy jak i wartość bezwzględną (systemy te są stosowane w 575 aglomeracjach). w przypadku stolic państw Unii Europejskiej, Warszawa, z ładunkiem o wielkości 2 491 821 RLM, została określona jako aglomeracja spełniająca wszystkie kryteria dyrektywy.

¹²⁰³ Raporty dla wszystkich państw członkowskich stanowią załącznik do sprawozdania Komisji: https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/implementation/implementationreports_en.htm,

¹²⁰⁴ Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Tenth report on the implementation status and programmes for implementation (as required by Article 17 of Council Directive 91/271/EEC concerning urban wastewater treatment) {COM (2020) 492 final}, Brussels, 10.9.2020, SWD (2020) 145 final, (dokument dostępny jedynie w języku angielskim).

¹²⁰⁵ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Dziesiąte sprawozdanie na temat statusu wdrożenia i programów wykonania (wymagane na mocy art. 17 dyrektywy Rady 91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych) {SWD (2020) 145 final}, Bruksela, dnia 10.09.2020 r. COM (2020) 492 final;

¹²⁰⁶ Commission Staff Working Document., ibidem: “The term ‘distance to target,’ used for the first time in the Commission’s reports in the 2014 reporting year, means the effort still required to comply in full of the Directive’s requirements on collection and treatment. ‘Distance to target-treatment’ takes account only of collected wastewater that is not properly treated (meaning that its treatment is non-compliant and/or the treatment level is inadequate). It does not take account of wastewater that is not collected, and therefore not treated.” Definicja została również podana w „UWWTD legal compliance assessment methodology document”, ibidem, pkt.5.2 zgodnie z którą, termin ten odnosi się do wskaźnika oszacowania nakładów pracy (działań) niezbędnych do podjęcia, celem uzyskania pełnej zgodności z dyrektywą;

¹²⁰⁷ Pamiętając, że dane odnoszą się tylko do ładunku już zbieranego siecią;

¹²⁰⁸ Ang. IAS individual appropriate systems zwane dalej IAS.

W odniesieniu do wdrożenia dyrektywy 91/971/EWG przez Rzeczpospolitą Polską, Komisja Europejska, we wrześniu 2014 roku, wszczęła procedurę, w ramach programu EU-Pilot¹²⁰⁹. Zapytanie zostało oparte na siódmym sprawozdaniu (art.17 dyrektywy 91/971/EWG¹²¹⁰) w którym zawarte były dane o stanie wdrożenia dyrektywy w dniu 31 grudnia 2010 roku (pierwszy termin wdrożenia wynikający z ustaleń Traktatu Akcesyjnego). Komisja wystąpiła o uzupełnienie informacji odnośnie do zgodności z art. 3 dyrektywy (system zbierania ścieków komunalnych), art. 4 (oczyszczanie wtórne), art. 5 (ścieki komunalne odprowadzane do systemów zbierania, przed odprowadzeniem do obszarów wrażliwych, poddawane są bardziej rygorystycznemu oczyszczaniu), art. 13 (ulegające biodegradacji ścieki przemysłowe z zakładów należących do sektorów przemysłu wymienionych w załączniku III dyrektywy, które nie dochodzą do oczyszczalni ścieków komunalnych przed odprowadzeniem do odpowiednich wód, spełniają warunki - stopień oczyszczenia (art.15 raportowanie¹²¹¹). Rzeczpospolita Polska udzieliła odpowiedzi w styczniu 2015 roku, następnie w tym samym roku Komisja Europejska wystąpiła z kolejnymi zapytaniami w maju oraz wrześniu. Ostatnie zapytanie w tym trybie zostało przesłane w 2017 roku.

Po analizie przekazanych wyjaśnień, Komisja Europejska, podjęła decyzję o uruchomieniu procedury formalnej, kierując do władz polskich w styczniu 2018 roku wezwanie do usunięcia uchybienia (zarzuty formalne) dotyczące nieprawidłowej transpozycji dyrektywy. w wezwaniu tym, Komisja przedstawiła rygorystyczne podejście odnośnie do wielkości obszaru, w ramach wyznaczonej aglomeracji, na którym istnieje obowiązek zbierania ścieków siecią zbiorczą. Zgodnie z opinią Komisji (wynikającą również z dorobku orzeczniczego TSUE) m.in. wymagany udział odsetka mieszkańców danej

¹²⁰⁹ Opracowane na podstawie informacji zawartych w: Informacji o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2018-2019, dokument przygotowany i przekazany Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 353 ust. 2 ustawy roku – Prawo wodne 2017, Warszawa wrzesień 2020, Druk (sejmowy) nr 588, s. 73-75;

¹²¹⁰ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Siódme sprawozdanie z wykonania dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (91/271/EWG) {SWD (2013) 298 final, Bruksela, dnia 7.08.2013 COM (2013) 574 final;

¹²¹¹ dla Komisji Europejskiej, dane raportowane przez władze polskie stanowiły trudność w interpretacji, głównie ze względu na fakt, że wiele oczyszczalni ścieków, oczyszczało je w ilości przekraczającej RLM rzeczywisty dla danej aglomeracji. Takie wartości były związane z odbiorem (taborem asenizacyjnym), ścieków komunalnych, z terenów znajdujących się poza granicami wyznaczonej aglomeracji wodno-ściekowej.

aglomeracji nie może być mniejszy niż 98¹²¹² i dotyczy wszystkich aglomeracji niezależnie od ich wielkości, przy czym liczba ścieków niezbiieranych siecią kanalizacyjną, nie może przekraczać 2 tys. RLM. Odpowiedź przekazana przez stronę polską nie okazała się wystarczająca dla zamknięcia sprawy, w konsekwencji Komisja Europejska podjęła decyzję o przekazaniu, w maju 2020 roku, uzasadnionej opinii w sprawie naruszenia przepisów dyrektywy.

Zgodnie z treścią komunikatu prasowego Komisji¹²¹³, Rzeczpospolita Polska nie zapewniła systemów zbierania ścieków w 1183 aglomeracjach. Ponadto, nie zapewniła, aby w: 1282 aglomeracjach ścieki komunalne odprowadzane do systemów zbierania były przed zrzutem poddawane wtórnemu oczyszczaniu w 426 aglomeracjach ścieki komunalne odprowadzane do systemów zbierania i zrucane do wód wrażliwych na eutrofizację nie były poddawane oczyszczaniu bardziej rygorystycznemu niż wtórne¹²¹⁴ (dotyczy to również indywidualnych systemów oczyszczania ścieków takich jak przydomowe oczyszczalnie ścieków oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych). w związku z tymi zarzutami, procedurą naruszeniową zostało objętych łącznie 1 285¹²¹⁵ aglomeracji, z czego 58 stanowią duże aglomeracje generujące ok. 56% całkowitego ładunku zanieczyszczeń wszystkich aglomeracji ujętych w Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

¹²¹² Rzeczpospolita Polska, przez wiele lat, w treści aktualizacji KPOŚK, wskazywała, że wystarczającym poziomem realizacji będzie zapewnienie w roku 2015 doprowadzenia systemami kanalizacji zbiorczej ścieków komunalnych z aglomeracji do oczyszczalni przy zapewnionym stopniu obsługi aglomeracji tymi systemami na poziomie: 95% w przypadku aglomeracji $\geq 100\ 000$ RLM, a 90% w jak przypadku aglomeracji z przedziału $\leq 15\ 000$ RLM do $<100\ 000$ RLM.(m.in. Aktualizacja Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych — AKPOŚK 2010, (M.P z 2011 nr 62, poz. 589). na tej podstawie były także przekazywane Komisji Europejskiej raporty dotyczące uzyskania zgodności z dyrektywą;

¹²¹³ MEMO 14/05/2020, "In Poland, 1,183 agglomerations are not provided with a collecting system for urban wastewater. Moreover, in 1,282 agglomerations the urban wastewater entering collecting systems is not subject to appropriate treatment before discharge. Finally, Poland has not ensured that in 426 agglomerations urban wastewater entering collecting systems and discharging into sensitive areas is subject to more stringent treatment". https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/INF_20_859, wejście z dnia 8 listopada 2021 r.;

¹²¹⁴ Zgodnie z treścią Informacji o gospodarowaniu wodami, Warszawa 2020, ibidem, s.74 „niezapewnienia, aby 1183 aglomeracje były wyposażone w system zbierania ścieków komunalnych lub indywidualne lub inne właściwe systemy zbierania, które osiągają ten sam poziom ochrony środowiska, w przypadkach, gdy wprowadzenie systemu zbierania nie jest uzasadnione ze względu na brak korzyści dla środowiska lub nadmierne koszty”;

¹²¹⁵ Zgodnie z aktualizacją z roku 2017 Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych dotyczy 1587 aglomeracji o równorzędnej liczbie mieszkańców 38,8 mln, w których zlokalizowanych jest 1769 oczyszczalni ścieków komunalnych;

Zgodnie z treścią uzasadnionej opinii, zarzuty dotyczą uchybienia zobowiązaniom na mocy art. 3 ust. 1; art. 4 ust. 1 i 3; oraz art. 15 w związku z sekcjami A, B i D załącznika I do dyrektywy, a ponadto, w przypadku aglomeracji o RLM powyżej 10 000 na podstawie art. 5 ust.2 i 3 dyrektywy; uchybienie zobowiązaniom na mocy art.4 ust. 1 i 3; art. 10 i art. 15 w związku z sekcjami B i D załącznika I do dyrektywy, a ponadto, w przypadku aglomeracji RLM powyżej 10 000, na podstawie art. 5 ust. 2 i 3 dyrektywy); (uchybienie zobowiązaniom na mocy art. 5 ust. 2 i 3; art. 10 i art. 15 w związku z sekcjami B i D załącznika I do dyrektywy)¹²¹⁶. w bazie dotyczącej naruszeń prawa UE, naruszenie to zostało zarejestrowane pod numerem INFR (2017) 2183¹²¹⁷

W lutym 2022 roku Komisja Europejska poinformowała Rzeczpospolitą Polską o wniesieniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odnośnie do braku uzyskania pełnej zgodności na obszarze kraju, z wymogami dyrektywy 91/271 EWG. w komunikacie prasowym Komisja poinformowała, że zgodność powinna była być osiągnięta do końca roku 2015, pomimo tego ponad 1000 aglomeracji nie posiada w Polsce systemu zbierania ścieków, zgodnego z dyrektywą, a także w 415 aglomeracjach nie zapewniono podwyższonego oczyszczania ścieków, pomimo zrzutów do wód wrażliwych na eutrofizację¹²¹⁸. Powyższe ustalenia zostały zakwestionowane przez stowarzyszenie branżowe Izbę Gospodarczą „Wodociągi Polskie”, która argumentowała, że stwierdzenie o ponad 1000 aglomeracji nie posiadających systemu zbierania ścieków komunalnych jest zbyt ogólne i wynikać może z niewłaściwie sporządzonej sprawozdawczości, jaką Rzeczpospolita Polska wysłała do Komisji Europejskiej¹²¹⁹.

W grudniu 2021 roku Komisja Europejska przekazała wezwanie do usunięcia naruszenia (INFR (2021)2216) związanego z brakiem przekazania przez stronę polską

¹²¹⁶ Ibidem, s. 74-75;

¹²¹⁷ na dzień 5 lutego 2022 roku w bazie Komisji Europejskiej dot. naruszeń prawa: https://ec.europa.eu/info/law/infringements_en, nie zarejestrowano informacji odnośnie do dalszych kroków Komisji Europejskiej podjętych tej sprawie;

¹²¹⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_582;

¹²¹⁹ Stanowisko Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie” w reakcji na informację o decyzji KE o wniesieniu do TSUE sprawy przeciwko Polsce w związku z oczyszczaniem ścieków, 11.02.2022; <https://portalkomunalny.pl/stanowisko-ig-wodociagi-polskie-w-reakcji-na-informacje-o-decyzji-ke-o-wniesieniu-do-tsue-sprawy-przeciwko-polsce-w-zwiazku-z-oczyszczaniem-sciekow-432203/>

w terminie do 30 czerwca 2020 roku raportu dotyczącego stanu wdrażania Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych¹²²⁰. Po stronie polskiej problem stanowiło przede wszystkim pozyskanie wiarygodnych, kompletnych danych ze strony gmin, część z nich uchylała się również od przekazania danych w terminach przewidzianych ustawą Prawo wodne 2017, co mogło być także związane z niezakończonym przez nie okresem weryfikacji, w trybie art.92 ustawy, granic aglomeracji.¹²²¹.

5.4 Inne kontrole

Z uwagi na cel główny, zarówno dyrektywy 91/271/EWG¹²²² jak i dyrektywy azotanowej¹²²³, związany z ograniczeniem przedostawania się do środowiska wodnego biogenów, istotną rolę w kontroli realizacji ich postanowień, odgrywa zarówno monitoring stanu wód prowadzony, w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska¹²²⁴, przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ)¹²²⁵, dostarczający informacji odnośnie ich stanu¹²²⁶ jak również kontrole podmiotów odpowiedzialnych za zrzut zanieczyszczeń do wód.

¹²²⁰ Źródło: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/INF_21_6201; baza Komisji Europejskiej dot. naruszeń prawa UE https://ec.europa.eu/info/law/infringements_en, wejście z dnia 5 lutego 2022 roku;

¹²²¹ Zgodnie z art. 89 ust 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 624 z późn. zm.).

¹²²² Art. 1, dyrektywy 91/271/EWG: Niniejsza dyrektywa dotyczy zbierania, oczyszczania i odprowadzania ścieków komunalnych oraz oczyszczania i odprowadzania ścieków z niektórych sektorów przemysłu. Celem niniejszej dyrektywy jest ochrona środowiska przed niekorzystnymi skutkami odprowadzania wspomnianych wyżej ścieków;

¹²²³ Art. 1 dyrektywy azotanowej: Niniejsza dyrektywa ma na celu: – zmniejszenie zanieczyszczenia wody spowodowanego lub wywołanego przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych, oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu;

¹²²⁴ Art. 23 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1070) – zwany dalej PMŚ;

¹²²⁵ art. 349 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne;

¹²²⁶ Zgodnie z dokumentem Strategiczny Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2020-2025, przyjętym przez ministra właściwego do spraw klimatu, Warszawa 2020: „Celem funkcjonowania monitoringu jakości wód powierzchniowych jest dostarczenie wiedzy o stanie tych wód, koniecznej do podejmowania działań na rzecz poprawy stanu wód oraz ich ochrony przed zanieczyszczeniem. Działania te powinny zapewnić ochronę przede wszystkim przed eutrofizacją spowodowaną wpływem źródeł bytowo-komunalnych i rolniczych oraz ochronę przed zanieczyszczeniami przemysłowymi, w tym zasoleniem i substancjami szczególnie szkodliwymi dla środowiska wodnego. Monitoring oraz działania planowane i realizowane są zgodnie z sześciolletnim cyklem gospodarowania wodami, wynikającym z przepisów prawa krajowego, transponujących wymagania ramowej dyrektywy wodnej. Wytwarzane informacje stanowiąc będą podstawę do zarządzania jakością wód powierzchniowych w kraju i systematycznego kontrolowania skuteczności instrumentów gospodarowania wodami.”;

Kompetencje Inspekcji Ochrony Środowiska są określone w ustawie¹²²⁷ o Inspekcji Ochrony Środowiska. w ramach przyznanych przez ustawodawcę uprawnień można wyodrębnić następujące czynności: wykonywanie zadań kontrolnych¹²²⁸, kompetencje związane z Państwowym Monitoringiem Środowiska, wykonywanie zadań w zakresie szkód w środowisku oraz wykonywanie zadań w zakresie poważnych awarii. Działania te, polegające zarówno na monitoringu jak i, co równie istotne, kontroli indywidualnych podmiotów odpowiedzialnych za zanieczyszczenia, co do zasady powinny były zapewnić ochronę przed eutrofizacją spowodowaną wpływem zanieczyszczeń ze źródeł bytowo-komunalnych i rolniczych oraz ochronę przed zanieczyszczeniami przemysłowymi, substancjami szczególnie szkodliwymi dla środowiska wodnego, zasoleniem.

Analiza kontroli prowadzonych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska nie jest możliwa w oparciu o publicznie dostępne dokumenty. Informacje odnośnie do liczby kontroli mogą być jedynie oparte na szacunkach przychodów, z tytułu kar i opłat podwyższonych za korzystanie ze środowiska, wpływających na rachunek Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹²²⁹. Zgodnie z sprawozdaniem za rok 2018¹²³⁰ wpływy wynosiły 88,77 mln zł, (w 2017 roku była to kwota 10, 18 mln zł), natomiast w roku 2019 wpływy te wyniosły 266,835 mln zł¹²³¹.

Zgodnie z wypowiedzią przedstawiciela GIOŚ na połączonym posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, w październiku 2020 roku,¹²³² organy Inspekcji Ochrony Środowiska nie dokonują oceny spełniania warunków określonych w dyrektywie 91/271/EWG

¹²²⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2021 poz. 1070) – zwana dalej ustawą uioiś;

¹²²⁸ Zgodnie z art. 2 ustawy uioiś, przede wszystkim kontrola działalności gospodarczej związanej z korzystaniem ze środowiska, a także ust 1 pkt. 1 a kontrola przestrzegania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888).

¹²²⁹ w odniesieniu do kwot przychodów wynikających z art. 299 ustawy Prawo wodne 2017 r.;

¹²³⁰ Sprawozdanie z działalności w 2018 r. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, tabela: Wyciąg z Rachunku zysków i strat Narodowego Funduszu za rok 2018 r., s. 85;

¹²³¹ Sprawozdanie z działalności w 2019 r. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Tabela 5 Wpływy i wydatki środków finansowych w 2019 r. w porównaniu do 2018 r., s.17;

¹²³² Za: Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (nr 21) oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 23) z dnia 8 października 2020 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych. Wypowiedź pełniącego obowiązki zastępcy głównego inspektora ochrony środowiska Marek Surmacz, s.5-6; <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/gios-zapowiada-kontrole-oczyszczalni-sciekow-takze-w-mniejszych-gminach>;

(ściekowej), a kontrolują jedynie przestrzeganie warunków ustalonych w pozwoleniach wodnoprawnych i zintegrowanych. Niestety nie wszystkie, znajdujące się obecnie w obrocie prawnym, pozwolenia¹²³³, zostały dostosowane, przez organy wydające te pozwolenia, do wymagań jakie od 2014 r. muszą spełniać oczyszczalnie obsługujące aglomeracje o wielkości RLM większej lub równej 10 tys. RLM¹²³⁴. Odnosząc się do kontroli prowadzonych przez organy inspekcyjne wskazał, że art. 335 ust. 5 ustawy Prawo wodne 2017 określa zadania kontrolne gospodarowania wodami dla Inspekcji Ochrony Środowiska, kontrola ta została jednak ograniczona do zakresu wskazanego w art. 334 tej ustawy i może dotyczyć wód pobranych oraz ochrony wód przed zanieczyszczeniami w odniesieniu do decyzji wydanych na podstawie ustawy – Prawo wodne oraz pozwoleń zintegrowanych. co do wcześniejszych kontroli przeprowadzonych w oczyszczalniach ścieków wskazał, że odsetek negatywnie ocenionych oczyszczalni wynosił 9%, przy wcześniejszych ustaleniach na poziomie 21%. Dodatkowo, poinformował, że zgodnie z przeprowadzoną wewnętrzną weryfikacją niektóre oczyszczalnie nie były kontrolowane przez ponad trzy lata, w związku z czym zapowiedział większą intensywność kontroli w 2021 roku¹²³⁵. w wystąpieniu przedstawiono także informację odnośnie do monitoringu jakości wód, prowadzonego przez GIOŚ, zgodnie z którym, w okresie 2014 -2019, zebrane dane wskazywały przekroczenia wskaźników charakterystycznych dla gospodarki komunalnej, (np. BZT₅)¹²³⁶, a wartości te występowały w 16–21% ogólnej liczby jednolitych wód powierzchniowych¹²³⁷.

¹²³³ Dotyczy to przede wszystkim pozwoleń wodnoprawnych wydawane przed styczniem 2018 roku, czyli przed wejściem w życie przepisów nowej ustawy Prawo wodne 2017, kiedy kompetencja ta została przeniesiona do nowego organu Wód Polskich;

¹²³⁴ Pozwolenia wodnoprawne co do zasady są wydawane na 10 lat.

¹²³⁵ Podobną deklarację dotyczącą przeprowadzenia kontroli, (po zidentyfikowaniu 20 301 wylotów/urządzeń wodnych służących do zrzutu, z których 6956 nie posiada aktualnych pozwoleń wodnoprawnych), złożył Prezes Wód Polskich, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/kontrola-Wody-Polskie-urzedzenia-wodne-rzeki-scieki-opadowe-roztopowe-10941.html>, <https://inzynieria.com/wodkan/wiadomosci/62570.kontrola-wylotow-do-rzek-w-calej-polsce> ;

¹²³⁶ t.j. im wyższa wartość BZT₅, tym większe zanieczyszczenie;

¹²³⁷ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (nr 21) oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 23) z dnia 8 października 2020 r.; Ibidem, s. 7, wypowiedź dyr. Marciniewicz - Mykiety M, GIOŚ;

Zgodnie ze sprawozdaniem¹²³⁸ za IV cykl azotanowy, w 2016 roku, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹²³⁹ przeprowadziła ponad 6 tys. kontroli związanych z wdrażaniem zapisów dyrektywy azotanowej, w tym w 631 gospodarstwach wykazano niezgodności. w kolejnym, 2017 roku przeprowadzono 7 028 kontroli – w tym w 1032 gospodarstwach wystąpiły uchybienia, w 2018 roku przeprowadzono 7 284 kontroli - w tym u 4462 rolników wystąpiły niezgodności, w roku 2019 r. – 8 045 kontroli, z czego w 1 0601 gospodarstwach odnotowano uchybienia. w przypadku stwierdzenia niezgodności ARiMR może wydać decyzję w sprawie konieczności usunięcia stwierdzonych uchybień lub zmniejszyć wartość płatności bezpośrednich wypłacanych rolnikowi. w sprawozdaniu nie przedstawiono wartości nałożonych sankcji finansowych¹²⁴⁰, ich dokładne określenie jest utrudnione, ze względu na fakt, że w części gospodarstw niezgodności dotyczą wielu uchybień – w tym niezwiązanych bezpośrednio z programem działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu. Sankcje na gospodarstwa rolne są nakładane łącznie za wszystkie wykazane niezgodności, dlatego też nie jest możliwe precyzyjne określenie kwoty kary, która została nałożona na gospodarstwa jedynie za naruszenie zasad wzajemnej zgodności objętych kodem SMR1 (zasady wzajemnej zgodności w zakresie dyrektywy azotanowej). Szacunkowa wartość kar, naliczonych ze względu na brak zgodności z dyrektywą azotanową (od 2018 programem działań), w tym także liczba gospodarstw objętych sankcjami, systematycznie rośnie. w 2016 roku sumaryczna wartość tych kar wyniosła 44,7 tys. EUR i dotyczyła 63 gospodarstw, natomiast w 2017 roku łącznie w 103 gospodarstwach wykryto nieprawidłowości w zakresie wzajemnej zgodności z dyrektywą azotanową – w tym 65 przypadków nieprawidłowości związanych jedynie z SMR1 oraz 38 przypadków nieprawidłowości związanych nie tylko z SMR1, a łączna wartość sankcji nałożonych na rolników w roku 2017 wyniosła 68,4 tys. EUR. w roku 2018 gospodarstw wzrosła liczba gospodarstw, w których wystąpiły

¹²³⁸ Sprawozdanie z realizacji dyrektywy 91/676/EWG (azotanowej) w latach 2016 – 2020, Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Lemitor Ochrona Środowiska Sp. z o.o. sp. k., Wrocław, wrzesień 2020 r., s.114;

¹²³⁹ Utworzonej na podstawie ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (t. j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2137), zwanej dalej ARMIR;

¹²⁴⁰ tj. kar finansowych, poniesionych przez rolników w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości dotyczących wzajemnej zgodności i bezpośrednio związanych z dyrektywą azotanową;

uchybieniami – łącznie 446 gospodarstw, w tym 327 związanych wyłącznie z SMR1 oraz 119 związanych nie tylko z SMR1. Łączna wartość sankcji nałożonych na rolników, u których podczas kontroli w 2018 roku stwierdzono nieprawidłowości wyniosła 111,2 tys. EUR.¹²⁴¹

W przypadku kontroli prowadzonych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska, w 2016 roku wykonano 143 kontroli¹²⁴². w 2017 roku, kontrolę wykonano w 708 podmiotach i nałożono 49 opłat na sumę 17,7 tys. zł; w 2018 roku skontrolowano 684 podmioty (w tym dla 5 gospodarstw wystawiono decyzję o konieczności uiszczenia opłat – brak danych o wartości opłat w zł), w 2019 roku jednostki WIOŚ przeprowadziły 2 568 kontroli (szacunkowo wartość nałożonych opłat to 61,3 tys. zł)¹²⁴³.

W odniesieniu do wartości i struktury finansowania projektów inwestycyjnych¹²⁴⁴ z PROW¹²⁴⁵ 2014-2020 podejmowanych przez rolników, wg. szacunków autorów raportu, wyniosły 73, 47 mln EUR, w tym połowa tych środków stanowi udział środków własnych rolników¹²⁴⁶.

O ile pozarządowe organizacje ekologiczne (w Rzeczypospolitej Polskiej) prowadzą często kontrolę społeczną dotyczącą np. sposobu prowadzenia prac utrzymaniowych na wodach, jak również biorą udział w postępowaniach dotyczących wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹²⁴⁷, o tyle kwestie związane z wykonaniem (faktycznym wdrożeniem) Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych oraz programu azotanowego¹²⁴⁸ nie odgrywają istotnego znaczenia, nie stają się także medialnymi tematami skierowanych do ogółu społeczeństwa kampanii informacyjnych. Brak świadomości społecznej odnośnie do wszystkich korzyści płynących

¹²⁴¹ Ibidem, Sprawozdanie z realizacji dyrektywy 91/676/EWG (azotanowej) w latach 2016 – 2020; s.115;

¹²⁴² brak danych o wartości nałożonych sankcji;

¹²⁴³ Sprawozdanie z realizacji dyrektywy 91/676/EWG (azotanowej) w latach 2016 – 2020, ibidem, s.114-115;

¹²⁴⁴ Związanych bądź wspierających wdrażanie programu działań;

¹²⁴⁵ Tj. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.

¹²⁴⁶ Sprawozdanie..., ibidem, tabela 5.16. „Wartość i struktura finansowania zrealizowanych projektów inwestycyjnych z PROW 2014-2020 podejmowanych przez rolników w latach 2016-2019 w ramach operacji sprzyjających realizacji Dyrektywy Azotanowej”, s.113;

¹²⁴⁷ Art. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, (t.j. Dz. U. 2021.poz.247);

¹²⁴⁸ Działania w tym obszarze nie prowadzi np. największa polska organizacja pozarządowa Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć – koncentrując się głównie na działaniach związanych z transformacją energetyczną oraz tematyce zmian klimatu;

z oczyszczania ścieków sprawia, że kwestie te nie zawsze są traktowane priorytetowo w gminach, a mieszkańcy mogą nie zdawać sobie sprawy z zagrożeń jakie dla ich zdrowia mogą powodować nieoczyszczone ścieki.

W okresie, kiedy Komisja Europejska prowadziła postępowanie w sprawie uchybienia przepisom dyrektywy azotanowej (od 2013 roku), WWF¹²⁴⁹ organizował spotkania w ramach projektu Bałtycki Okrągły Stół¹²⁵⁰, na których omawiano m.in. możliwość zaakceptowania przez Rzeczpospolitą Polską celów redukcyjnych dla azotu i fosforu, wskazanych przez HELCOM¹²⁵¹ oraz działań planowanych do podjęcia w związku z naruszeniem dyrektywy.

Stosunkowo częściej, organizacje te angażują się w działania związane z edukacją nieformalną. Ich działalność przede wszystkim polega na uświadamianiu społeczeństwu istoty oraz źródła problemów związanych z zakwitami sinic, zwracają także uwagę na nieodwracalne skutki nagromadzenia się w Morzu Bałtyckim nadmiaru biogenów, co wiąże się z ogromnym wzrostem martwych stref i zamieraniem różnorodności biologicznej¹²⁵². Warto jednak zwrócić uwagę na ich działalność lobbystyczną, związaną z tworzeniem prawa na poziomie Unii Europejskiej. Organizacje pozarządowe często opracowują wspólne stanowiska w sprawie zmian w istniejącej legislacji UE, nie tylko w obszarze ochrony środowiska, ale również w zakresie innych polityk unijnych jak np. Wspólna Polityka Rolna i jej wpływ na stan wód¹²⁵³. Ważną inicjatywą, odnoszącą się do promowania bardziej przyjaznego środowisku sposobu prowadzenia gospodarki rolnej, jest organizowany od 2009 roku przez WWF konkurs Rolnik Roku Regionu Morza Bałtyckiego (we współpracy także z przedstawicielami administracji). Celem konkursu jest wyróżnienie najlepszych praktyk i rolników, którzy są liderami w ograniczaniu spływu substancji biogennych do wód w całym regionie¹²⁵⁴.

¹²⁴⁹ Ang. World Wildlife Fund (Światowy Fundusz na rzecz Przyrody), organizacja pozarządowa i ekologiczna o charakterze międzynarodowym powstała w 1961 roku. Misją WWF jest powstrzymanie degradacji środowiska naturalnego Ziemi i stworzenie przyszłości, w której ludzie będą żyli w harmonii z przyrodą, za www.wwf.pl;

¹²⁵⁰ spotkania były częścią projektu Społeczny monitoring wdrażania Bałtyckiego Planu Działania;

¹²⁵¹ <https://media.wwf.pl/pr/299514/okragly-stol-nadzieja-dla-poprawy-stanu-baltyku>,

¹²⁵² <https://www.wwf.pl/aktualnosc/plaga-baltyku-powraca>, wejście z 12 listopada 2021 roku;

¹²⁵³ <https://www.wwf.pl/sites/default/files/2017-11/stanowisko.pdf>;

¹²⁵⁴ <https://www.wwf.pl/aktualnosc/znamy-rolnika-roku-regionu-morza-baltyckiego-2021>, wejście z 12 listopada 2021 roku;

5.5 Podsumowanie

Kontrole prowadzone przez uprawnione podmioty, zarówno po stronie administracji krajowej jak i w zakresie kompetencji instytucji unijnych, wykazały, że przyjęte rozwiązania prawne nie były w stanie zapewnić skuteczności przepisom prawa unijnego w zakresie ograniczenia spływu azotanów pochodzenia rolniczego jak i przedostawania się do wód nieoczyszczonych ścieków. Jako przyczynę takiego stanu, należy wskazać szereg czynników, wymienionych głównie we wnioskach pokontrolnych NIK jak również przez Komisję Europejską oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Przede wszystkim kwestią kluczową była konstrukcja przepisów prawa, zarówno w odniesieniu do tworzenia dokumentów o charakterze programowym jak i braku przepisów umożliwiających skuteczną weryfikację zgłaszanych do niego potrzeb (właściwe zaadresowanie sankcji). Dodatkowo, ustawa Prawo wodne z 2001 zarówno w zakresie realizacji postanowień dotyczących programu azotanowego jak i Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, dopuszczała dyskrecjonalność¹²⁵⁵ w tworzeniu oraz przyjmowaniu aktów prawa miejscowego (uchwały aglomeracyjne, rozporządzenia dyrektorów RZGW¹²⁵⁶ w sprawie określenia wód powierzchniowych i podziemnych wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć; programu działań mającego na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych).

W przypadku programów azotanowych dla poszczególnych OSN (ustawa Prawo wodne 2001) dyskrecjonalność ta polegała na swobodzie decyzyjnej (luzie decyzyjnym)

¹²⁵⁵ Definicje określeń na podstawie: Ziemiński K., Jędrzejczak M., Pojęcie dyskrecjonalności a pojęcie luzów decyzyjnych, w: *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, Poznań 2015, s. 13-27;

„Władza dyskrecjonalna w pierwszym rzędzie stanowi zjawisko z zakresu stosowania prawa sensu stricto, jednakże jest to także zjawisko występujące w zakresie tworzenia prawa, a ściślej – prawa tworzonego na podstawie umocowania (kompetencji) administracji, które z założenia nie określają działań administracji szczegółowo i wyczerpująco. Takie umocowania stanowią źródło władzy dyskrecjonalnej w znaczeniu formalnym. Umocowania do działania administracji w odmiennych formach wyzwalają zatem różne zakresy swobody (luzów decyzyjnych) – w zależności od tego, jakiego procesu (stanowienia czy stosowania prawa) dotyczą.”;

¹²⁵⁶ Art.47 ust. 3, art. art. 47 ust. 7 ustawy Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145, z późn. zm.);

w zakresie określenia zasięgu stosowania programu¹²⁵⁷ jak również zestawie działań niezbędnych do podjęcia (z zaproponowanego przez ustawodawcę katalogu). Jednocześnie, pomimo, że odpowiedzialny za ich wydanie dyrektor właściwego miejscowo RZGW, miał przyznane kompetencje co do jego opracowania i przyjęcia, w praktyce był ograniczony stanowiskiem podmiotów zainteresowanych, które mogły wносить wnioski i uwagi do projektu. Jak pokazały wyniki kontroli, prowadzonych przez NIK, bardzo często wpływ na ostateczny zasięg stosowania programu miały czynniki pozamerytoryczne – naciski polityczne¹²⁵⁸ i brak akceptacji społecznej dla konieczności stosowania restrykcyjnych przepisów (m.in. kwestia kosztów niezbędnych do poniesienia na inwestycje w tym zakresie jak i możliwego spadku rentowności gospodarstw, ze względu na zmniejszenie wielkości plonów). Rezultatem obowiązywania przepisów w takim kształcie, był niewielki udział terenów rolniczych na obszarze terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, objętych stosowaniem programów, który nie uwzględniał nie tylko dostępnych wyników monitoringu jakości wód w ramach PMŚ, ale także estymacji oraz pułapów redukcji biogenów zaproponowanych przez HELCOM. Sytuacja uległa poprawie dopiero po wprowadzeniu zmian ustawą Prawo wodne z 2017 roku, która określiła całe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako obszar szczególnie narażony na eutrofizację, spowodowaną odpływem azotu ze źródeł rolniczych

¹²⁵⁷ rozporządzenia dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, w tym wydawane na podstawie: art. art. 47 ust. 3 (Prawo wodne 2001) w sprawie określenia w regionie wodnym wód wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych oraz obszarów szczególnie narażonych, z których odpływ azotu ze źródeł rolniczych do tych wód należy ograniczyć (zasięg) oraz art. jak 47 ust. 7 w sprawie wprowadzenia programu działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (działania obowiązkowe w ramach programu);

¹²⁵⁸ M.in. Wystąpienie pokontrolne, P/17/051 – Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych, Poznań styczeń 2018 r., s.4: „Pierwsze projekty rozporządzeń w sprawie określenia wód wrażliwych i wyznaczenia OSN w regionie Warty zostały przekazane Prezesowi KZGW w styczniu 2012 r. Pismem z 13 kwietnia 2012 r. Prezes KZGW wstrzymał działania w zakresie wyznaczania OSN do czasu politycznej weryfikacji przygotowanych przez dyrektorów RZGW rozporządzeń. Następnie, pismem z 27 kwietnia 2012 r., Prezes KZGW poprosił o ponowną analizę i zmniejszenie powierzchni wyznaczonych OSN na terenie sześciu województw, w tym województwa wielkopolskiego. Konieczność tej weryfikacji uzasadnił ustaleniami ze spotkania pomiędzy Stanisławem Gawłowskim – Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Środowiska a Markiem Sawickim – Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Ostateczne decyzje dotyczące liczby i powierzchni OSN zostały podjęte na spotkaniu, które odbyło się 14 maja 2012 r., w którym obok przedstawicieli KZGW i RZGW, uczestniczyli również przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. w wyniku decyzji Prezesa KZGW w sprawie zmniejszenia powierzchni wyznaczonych wcześniej OSN w województwie wielkopolskim zostały wyłączone z wód wrażliwych dwie części wód: Ner – PLRW6000171849494 i Pleszewski Potok – PLRW60001618496, natomiast w obszarze województwa kujawsko-pomorskiego nie wyłączono żadnej części wód. Ponadto, zmniejszono powierzchnie wcześniej wyznaczonych OSN i tak: na terenie województwa wielkopolskiego powierzchnię OSN zmniejszono o 1 883,51 km², a w województwie kujawsko-pomorskim o 332,98 km².”.

do wód oraz wprowadziła jednolity program działań na obszarze całego kraju (z pewnymi wyjątkami związanymi z m.in. wielkością gospodarstwa, intensywnością produkcji rolnej). Zmiana ta jednak została wprowadzona w wyniku uzgodnień z Komisją Europejską, po wyroku TSUE¹²⁵⁹ w tej sprawie.

Odmienne podejście obowiązuje nadal w realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Swoboda decyzyjna jednostek samorządu terytorialnego, odpowiedzialnych za wyznaczenie obszaru aglomeracji wodno-ściekowej, prowadzi do praktycznie całkowitej autonomii działania samorządu w tym zakresie. Pomimo zmiany, w procedurze stanowienia aglomeracji, w ustawie Prawo wodne 2017 (konieczność uprzedniego uzgodnienia projektu uchwały wyznaczającej aglomerację, z właściwym organem¹²⁶⁰) nadal mogą one swobodnie kształtować ich zasięg¹²⁶¹, wyznaczając je często bez należytego uzasadnienia ekonomicznego¹²⁶², a samo uzgodnienie nie oznacza, że rada gminy może zmienić ustalenia w poczynione w projekcie. Powoduje to stan, w którym każda kolejna aktualizacja programu, pomimo ponoszenia wysokich nakładów inwestycyjnych, wiąże się z określeniem coraz większych potrzeb finansowych w tym zakresie, a termin osiągnięcia pełnej zgodności z dyrektywą 91/271/EWG jest odsuwany w czasie. Jak wykazały kontrole NIK, od początku istnienia programu większość gmin nie była w stanie podać terminu uzyskania pełnej zgodności z dyrektywą¹²⁶³ (zakończenie procesu wdrażania) jak również nie wszystkie starały się rozpocząć realizację zadań inwestycyjnych. Kontrole NIK wskazały także, że w wielu gminach¹²⁶⁴ nie zapewniano rzetelnego

¹²⁵⁹Wyrok Trybunału (dziewiąta izba) z dnia 20 listopada 2014 r. (*) Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 91/676/EWG – Ochrona wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego – Niewystarczające określenie wód zanieczyszczonych lub wód, które mogą zostać zanieczyszczone – Niewystarczające wyznaczenie stref zagrożenia – Programy działania – Środki niekompletne, (ECLI:EU:C:2014:2386);

¹²⁶⁰ Art.87, ust.4 ustawy Prawo wodne 2017;

¹²⁶¹ Art.87, ust.1 ustawy Prawo wodne 2017- przyjęcie uchwały następuje po uzgodnieniu jej projektu z właściwym organem;

¹²⁶² na co wskazują m.in. wysokie taryfy za zbiorcze odprowadzanie ścieków, obowiązujące w wielu gminach;

¹²⁶³ dotyczy to zarówno okresu, kiedy w prawie krajowym obowiązywały przepisy, wskazujące na konieczność uzyskania zgodności w zakresie art. 5.4 dyrektywy 91/271/EWG jak również wdrażania zgodnie z art. 5.2 dyrektywy;

¹²⁶⁴ Informacja o wynikach kontroli: Realizacja zadań dotyczących odbioru nieczystości ciekłych ze zbiorników bezodpływowych przez wybrane gminy województwa opolskiego, Warszawa listopad 2021 r., LOP.430.002.2021, Nr ewid. 144/2021/P/21/083/LOP; podobne wnioski zawarto w Informacji o wynikach kontroli: Zabezpieczenie wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych, Warszawa, październik 2021 r. LKA.430.004.2021, Nr ewid. 139/2021/P/21/066/LKA;

oraz zgodnego z art. 3 ust. 3 pkt 1 ucp¹²⁶⁵ prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych, a w przypadkach, kiedy gmina miała informację odnośnie do braku umowy właściciela nieruchomości na wywóz nieczystości nie organizowała wywozu zastępczego¹²⁶⁶.

Zgodnie z art. Art. 4 ust. 3 TUE, art. 288 ust. 3 i art. 291 ust. 1 TFUE, Państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za transpozycję, stosowanie i wdrażanie prawa Unii w prawidłowy sposób. Oznacza to, że w obecnym stanie prawnym, Rzeczpospolita Polska, nie zapewniła skuteczności przepisom prawa unijnego w zakresie ochrony środowiska przed niekorzystnymi skutkami odprowadzania ścieków nieoczyszczonych oraz nie zrealizowała postanowień dyrektywy 91/271/EWG w zakresie do zbierania ścieków systemem zbiorczym, zapewnienia właściwego poziomu oczyszczania.

6 Ocena skuteczności zastosowanych instrumentów prawnych.

6.1 Wprowadzenie

Zgodnie z poglądem T. Giaro¹²⁶⁷, wśród wielu kryteriów, na podstawie których dokonuje się oceny prawa, zazwyczaj podlegają ocenie cechy takie jak: sprawiedliwość, obowiązywanie i skuteczność. Pojęcie skuteczności prawa należy przede wszystkim rozumieć jako stopniowalną cechę empiryczną, która ma sens jedynie w odniesieniu do prawa stanowionego (law in books), ponieważ law in action jest z definicji zjawiskiem faktycznym, którego skuteczność jest po prostu dana, co więcej: które musi być utożsamiane z własną skutecznością.

M.E. Stefaniuk¹²⁶⁸ wskazuje, że kryterium skuteczności bywa utożsamiane z kryterium efektywności, a ocena według tego kryterium to badanie podstawowego aspektu

¹²⁶⁵ ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2021 r. poz. 888, ze zm.) zwana dalej ucp;

¹²⁶⁶ Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 6 ucp, gmina jest obowiązana zorganizować opróżnianie zbiorników bezodpływowych, w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów na wywóz nieczystości ciekłych, o których mowa w art. 6 ust. 1 ucp. w stosunku do takich osób, organ wykonawczy gminy – stosownie do wymogu określonego w art. 6 ust. 7 ucp – wydaje z urzędu decyzje, w których ustala: a/ obowiązek uiszczania opłat za (...) opróżnianie zbiorników bezodpływowych; b/ wysokość opłat; c/ terminy uiszczania opłat, o których mowa w pkt 1; d/ sposób i terminy udostępniania (...) zbiorników bezodpływowych, w celu ich opróżnienia.

¹²⁶⁷ Giaro T., *Skuteczność prawa*, Warszawa 2010;

¹²⁶⁸ Stefaniuk M.E., *Skuteczność prawa i jej granice*, *Studia Iuridica Lublinensia* 16, 2011, s. 55-56;

dobrego prawa, które nie może być nieskuteczne. Zwraca jednak uwagę, że pomimo istotności tego kryterium, nie należy go traktować jako najważniejszego, wręcz przeciwnie, istotne jest postrzeganie jakości prawa przez pryzmat także jego innych aspektów. Skuteczne prawo, w ocenie całościowej, uwzględniającej aspekty związane z jego wdrażaniem takie jak wysokie koszty organizacyjne i społeczne, zbyt długi czas oczekiwania na rezultaty, jego niezadowalająca trwałość, mogą rzutować na krytyczną ocenę całości takiego przedsięwzięcia legislacyjnego. Cytując, za Z. Ziemińskim¹²⁶⁹, wskazuje, że pod oceną skuteczności prawa mamy do czynienia nie tyle z oceną samego zachowania, które mamy zgodnie z normą realizować, ale raczej z oceną jego skutków (empiryczną oceną jego następstw). Oprócz skutków zamierzonych danej legislacji, które co do zasady były przewidziane i akceptowane przez prawodawcę, zwraca także uwagę na skutki niezamierzone, zarówno takie, które wspierają realizację dyspozycji normy zawartej w przepisach prawa jak i utrudniające jej realizację.

Skuteczność prawa jest pojęciem złożonym, w literaturze wyróżnia się najczęściej kilka rodzajów, przy czym do najczęściej wymienianych należą behawioralna, finistyczna, psychologiczna oraz społeczno-wychowawcza¹²⁷⁰¹²⁷¹. Skuteczność behawioralna jest rozumiana jako spełnienie normy prawnej w określonej sytuacji, w której informacja o normie oddziałuje na jej adresata w taki sposób, że spośród rozważanych wariantów decyzyjnych wybiera on wariant zgodny z prawem; psychologiczna to przypadek, w którym norma oddziałuje (dodatkowo) motywacyjnie na adresata, wywierając wpływ na jego przeżycia¹²⁷². Zrealizowanie stanów rzeczy zamierzonych przez ustawodawcę i uznanych za cel regulacji prawnej to skuteczność finistyczna. Spełnienie normy nie gwarantuje osiągnięcia celu zamierzonego przez prawodawcę, jeśli cel ten jest różny od stanu rzeczy

¹²⁶⁹ Stefaniuk, M.E. Ibidem, s.56: cyt.: Z. Ziemiński, Z. Ziemiński, Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1980, s. 434;

¹²⁷⁰ Wróblewski J., Skuteczność prawa i problemy jej badania, „Studia Prawnicze”, nr 1-2, Warszawa 1980, s. 10-12; także Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., Teoria państwa i prawa, Warszawa 1986, s.494-496;

¹²⁷¹ M. Borucka-Arctowa, o społecznym działaniu prawa, Warszawa 1967, s. 11. „Skuteczność społeczno-wychowawcza prawa polega na wytworzeniu określonych postaw u adresata norm prawnych lub też u innych osób. Postawy te są rezultatem motywacyjnego oddziaływania prawa, a w szczególności jego przestrzegania w skali społecznej”;

¹²⁷² Dziedziak W., Wpływ sankcji prawnych i moralnych na skuteczność prawa, Studia Iuridica Lublinsia vol. XXIV, 1, 2015, s. 67-88, także Wróblewski J. Skuteczność prawa...ibidem; jak

wskazanych w dyspozycji normy. Wobec tego, skuteczność behawioralna stanowi warunek konieczny, choć niewystarczający, aby zapewnić skuteczność finistyczną¹²⁷³.

W literaturze europejskiej¹²⁷⁴, odnoszącej się do kwestii związanych z efektywnym wdrażaniem prawa przeprowadza się, choć nie jest ich wiele, badania odnoszące się do faktycznego wdrożenia prawa unijnego oraz jego wzmocnienia (ang. legal enforcement). Pomimo szczupłości literatury w tym obszarze, wynikającej z m.in. z odmiennej tradycji, kultury prawnej państw członkowskich, świadomości społecznej, można wyodrębnić dwa podejścia w badaniu skuteczności wdrażania:

- poprzez zidentyfikowanie tych zmiennych, które wyjaśniają słabości zastosowanych środków we wdrażaniu – w tym niejednoznaczność i brak jasnego zdefiniowania celu polityki (rozumianego jako dyspozycja normy), której służy dana regulacja; udział zbyt wielu interesariuszy powodujący nakładające się wzajemnie kompetencje różnych instytucji; brak odpowiedniej motywacji (w tym sankcji) dla wdrażających oraz opór lub nieskuteczność;
- niejednoznaczność normy, partycypacja oraz dyskrekcja co do przyjętych rozwiązań przyczynia się do nieefektywnego wdrażania. W tym ujęciu przyjmuje się, że problemy z wdrażaniem są spowodowane nadmierną szczegółowością oraz sztywnością celów, brakiem zaangażowania właściwych interesariuszy w proces decyzyjny, mechanizmem nadmiernej kontroli nad podmiotami odpowiedzialnymi za wdrażanie danej polityki (polityka „nakazuj i kontroluj”).

W przypadku dyrektyw, będących przedmiotem niniejszej pracy, nieskuteczność zastosowanych przepisów prawnych była związana z wieloma czynnikami, pośród których do najważniejszych należy zaliczyć niewłaściwy dobór części instrumentów prawnych (m.in. brak komplementarności) oraz brak odpowiedniej polityki państwa, która wspierałaby ich wdrażanie. Dotyczy to przede wszystkim Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, za pomocą którego administracja rządowa stara się przygotować program, w którym będą rzetelnie określone działania mające na celu realizację celów operacyjnych

¹²⁷³ Ibidem, s. 71;

¹²⁷⁴ na podstawie: Demmke Ch. Towards Effective Environmental Regulation: Innovative Approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy, Jean Monnet Working Paper 5/01, European Institute of Public Administration, 2001.,

dyrektywy 91/271/EWG, natomiast podmioty zobowiązane prawem do realizacji działań w tym zakresie, nie czują się związane celami dyrektywy, a samą możliwością kształtowania wielkości zobowiązań (sieć zbiorcza, poziomy oczyszczania) traktują jako swoje działania o charakterze autonomicznym. W przypadku zaś tych gmin, w których udało się zrealizować inwestycje, pośród skutków niezamierzonych, (związanych z wybudowaniem instalacji pomijającej aspekt ekonomiczny), jednym z najtrudniej akceptowalnych społecznie efektów stał się skokowy wzrost taryf za zbiorowe odprowadzanie ścieków.

W odniesieniu do dyrektywy azotanowej przyczyną problemów, związanych z wdrażaniem, był brak motywacji po stronie podmiotów objętych regulacją, do realizacji jej postanowień, które pogarszały ekonomikę gospodarstw objętych programami działań (uzyskiwanie mniejszych plonów ze względu na konieczność ograniczenia stosowania nawozów). Jednocześnie ustanowienie wymogu dokonania (przez dyrektorów Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej) uzgodnienia zasięgu (tj. obszarów szczególnie narażonych) oraz treści programu program działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, z podmiotami niezainteresowanymi przyjęciem programu¹²⁷⁵, uniemożliwiało faktyczną realizację postanowień dyrektywy.

¹²⁷⁵ tryb opracowania programów, uwzględni potrzebę wszechstronnych konsultacji projektów programów, w szczególności z organizacjami społeczno-zawodowymi rolników, zgodnie z ówczesnym brzmieniem - art. 47 ust. 8 pkt. pkt 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz.1121).

6.2 Ocena realizacji celu w ujęciu faktycznym

Celem operacyjnym dyrektywy 91/271/EWG jest zapewnienie, że wszystkie wyznaczone aglomeracje są wyposażone w odpowiednie (w odniesieniu do ich wielkości i wymogów oczyszczania) oczyszczalnie ścieków, które są eksploatowane we właściwy sposób. Podstawowym warunkiem zgodności jest konieczność zapewnienia, w obrębie wyznaczonej przez jednostkę samorządu terytorialnego aglomeracji, zbierania ścieków siecią zbiorczą. Określone jako cel główny dyrektywy, zmniejszenie wielkości zanieczyszczeń, jest mierzone wielkością ich ładunku biogenów, który został, w wyniku przeprowadzonych działań (w tym procesu oczyszczania), wyeliminowany z odprowadzanych po oczyszczeniu ścieków. Warto nadmienić, że procesie tym dochodzi także do usuwania innych zanieczyszczeń takich jak materiał organiczny i mikrobiologiczny, co jest ważne w odniesieniu do osiągnięcia celów m.in. dyrektywy kąpieliskowej.¹²⁷⁶

Podobne założenie było podstawą do sformułowania celu głównego dla dyrektywy azotanowej¹²⁷⁷, której efektywność wdrożenia jest mierzona wielkością redukcji zanieczyszczeń azotem (w wodzie) pochodzącym z rolnictwa. Dla obu tych przypadków, w skali całego terytorium kraju, ocena rezultatu jest możliwa na podstawie monitoringu stanu jakości wód, w tym wód przejściowych i przybrzeżnych oraz wód morskich¹²⁷⁸. Cele operacyjne dotyczą wprowadzenia programu działań na obszarach wrażliwych (zgodnie z dyrektywą strefach zagrożenia, na zanieczyszczenia azotanami) oraz kodeksu dobrych praktyk rolniczych.

Ocena jakości wód powierzchniowych (na obszarze kraju), odnosi się do stanu zanieczyszczeń jednolitych części wód pod kątem ich źródła, wskazując na konkretny typ antropopresji¹²⁷⁹, z którego uwalniają się biogeny do środowiska wodnego. Informacje

¹²⁷⁶ Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG, (Dz.U. L 64 z 4.03.2006, s. 37);

¹²⁷⁷ Dyrektywa Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. Urz. UE wydanie specjalne, Rozdz. 15, T.02, s. 68- 77);

¹²⁷⁸ ze względu na fakt, że wody z dwóch największych dorzeczy w Rzeczypospolitej Polskiej, uchodzą do Morza Bałtyckiego

¹²⁷⁹ T. j. działalność rolnicza bądź zrzut ścieków nieoczyszczonych;

te służą następnie jako podstawa do zaproponowania środków zaradczych, wskazanych dla tych jednolitych części wód, w planach gospodarowania wodami w dorzeczach¹²⁸⁰.

Badania prowadzone przez HELCOM¹²⁸¹, odnoszące się do stanu środowiska Morza Bałtyckiego, jednoznacznie wskazują, że 97% jego obszaru jest zagrożone eutrofizacją¹²⁸² ze względu na zdeponowane w przeszłości oraz wciąż napływające ładunki azotu i fosforu. Nadmiar, wprowadzanych do środowiska morskiego biogenów, wpływa na jego stan, powodując kaskadowo następujące po sobie negatywnie zmiany. Przede wszystkim przyczynia się do zwiększonego wzrostu fitoplanktonu¹²⁸³, zmniejszania się ilości dostępnego światła (pogorszenie się warunków świetlnych), wyczerpania się zasobów tlenu na dnie morskim. Brak tlenu wpływa negatywnie m.in. na faunę dna morskiego, która dostarcza pożywienia i schronienia większym organizmom, takim jak np. małże. Organizmy większe dostarczają składników odżywczych mniejszym stworzeniom dna morskiego. Kiedy zapasy tlenu są niewystarczające, większe organizmy znikają, a remineralizacją¹²⁸⁴, (materii organicznej opadającej na dno morskie), zajmują się głównie bakterie osadowe, co jest procesem bardziej czasochłonnym. w konsekwencji większa ilość materii organicznej jest usuwana z obiegu składników pokarmowych i więziona na dnie morskim. To z kolei powoduje zwiększenie obecności mikroorganizmów anaerobowych, które nie potrzebują

¹²⁸⁰ www.apgw.gov.pl,

¹²⁸¹ Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku w ramach Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach 9 kwietnia 1992 r. (Dz.U. z 2000 r. nr 28, poz. 346), Oświadczenie Rządowe z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzonej w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (Dz.U. 2000 nr 28 poz. 347);

¹²⁸² Za: <http://stateofthebalticsea.helcom.fi/pressures-and-their-status/eutrophication/>, wejście z 14 listopada 2021 roku;

¹²⁸³ Eutrofizacja to zwiększenie podaży materii organicznej do ekosystemu (poprzez nadmierne dostarczanie składników odżywczych), jest indukowana nadmierną dostępnością azotu i fosforu dla producentów pierwotnych (glonów, sinic i makrovegetacji bentosowej). Jego wczesnymi objawami są zwiększona produkcja pierwotna, która wyraża się poprzez zwiększone stężenie chlorofilu-a w słupie wody i/ lub wzrost oportunistycznych glonów bentosowych, a także zmiany w metabolizmie organizmów. Definicja za <http://stateofthebalticsea.helcom.fi/pressures-and-their-status/eutrophication/#changes-in-comparison-to-the-previous-assessment>;

¹²⁸⁴ Remineralizacja jest zwykle postrzegana jako związana z cyklami głównych biologicznie ważnych elementów, takich jak węgiel, azot i fosfor. Proces ten, choć ma kluczowe znaczenie dla wszystkich ekosystemów, jest przedmiotem szczególnej uwagi w środowiskach wodnych, gdzie tworzy znaczące ogniwo w dynamice biogeochemicznej i cykliczności ekosystemów;

tlenu, ale wytwarzają toksyny, doprowadzające do dalszego spowolnienia rozpadu materii, dodatkowo pogarszając stan wód¹²⁸⁵.

Zgodnie z wynikami badań stanu Morza Bałtyckiego, prowadzonych przez HELCOM, choć nie jest możliwym stwierdzenie znaczących, pozytywnych zmian pod tym względem, odnosząc się do całości jego obszaru¹²⁸⁶, występują jednak warte odnotowania symptomy poprawiania się stanu w niektórych jego obszarach, najbardziej widoczne w Zatoce Gdańskiej¹²⁸⁷.

Odnosząc się do opublikowanych wyników monitoringu GIOŚ,¹²⁸⁸ w zakresie stanu jednolitych części wód przejściowych i przybrzeżnych, największy udział procentowy przekroczeń, spośród wielu wskaźników oceny, wykazano dla azotu ogólnego 89,5 %¹²⁸⁹ oraz dla fosforu ogólnego, co oznacza, że są to wskaźniki, które mają dominujący wpływ na ocenę w ramach istniejącej klasyfikacji stanu tych wód¹²⁹⁰. Wskaźniki dla wód powierzchniowych, jak pokazują wyniki monitoringu wód rzecznych (przytoczone w Sprawozdaniu z realizacji dyrektywy azotanowej¹²⁹¹), prezentują informację zgodnie z którą w 99,76% punktów pomiarowo – kontrolnych (zwane dalej ppk), w IV cyklu wdrażania dyrektywy azotanowej, średnie roczne stężenia azotanów nie przekroczyły wartości 25 mg NO₃/dm³. Wartość maksymalna stężenia azotanów w rzekach przekroczyła

¹²⁸⁵ Za projektem HYPOX, Monitoring and observing oxygen depletion throughout the different Earth system components, projekt koordynowany przez Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften Ev, 2012; <https://cordis.europa.eu/article/id/120841-what-happens-when-the-seafloor-runs-out-of-breath/pl>, wejście z 14 listopada 2021 roku;

¹²⁸⁶ State of the Baltic Sea: Negatywne skutki ładunków biogenów zrzuconych w przeszłości oraz obecnie nadal przeważają w ocenie stanu ogólnego;

¹²⁸⁷ 4.1.8 Core indicator results for eutrophication 2011-2016, and changes in eutrophication ratios since 2007-2011 by open sea sub-basins; Cyanobacterial bloom (zakwit sinic) <http://stateofthebalticsea.helcom.fi/pressures-and-their-status/eutrophication/#changes-in-comparison-to-the-previous-assessment>;

¹²⁸⁸ Zgodnie z Tabelą 17. „Podsumowanie statystyczne wskaźników jakości wód analizowanych na potrzeby oceny wykonanej za 2019 r. dla jednolitych części wód przejściowych i przybrzeżnych” zawartą w: Syntetycznym raporcie z klasyfikacji i oceny stanu jednolitych części wód powierzchniowych wykonanej za 2019 rok, na podstawie danych z lat 2014-2019, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Warszawa, wrzesień 2020 r., s.75;

¹²⁸⁹ Identyczną wartość przekroczeń wskazano dla fitoplanktonu;

¹²⁹⁰ Warto jednak wskazać także na wysoki udział przekroczeń (88,9) dla difenyloeterów bromowanych oraz rtęci i jej związków, „Tabela 18. Podsumowanie statystyczne wskaźników chemicznych jakości wód analizowanych na potrzeby oceny wykonanej za 2019 r. dla jednolitych części wód przejściowych i przybrzeżnych”, Syntetyczny raport...ibidem, s. 76;

¹²⁹¹ Lemitor Ochrona Środowiska Sp. z o.o. sp. k na zlecenie Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Sprawozdanie z realizacji dyrektywy 91/676/EWG (azotanowej) w latach 2016 – 2020, Wrocław, wrzesień 2020 r.;

50 mg NO₃/ dm³ jedynie w 0,50% ppk¹²⁹². Wskazuje to na poprawę jakości wód płynących w porównaniu do poprzedniego okresu sprawozdawczego (2012-2016), w którym wartości maksymalne przekroczyły 50 mg NO₃/ dm³ w 7,70% punktów monitoringowych części wód rzecznych. w 99,82% punktów pomiarowo – kontrolnych części wód jeziornych¹²⁹³ średnie roczne stężenia azotanów nie przekroczyły wartości 25 mg NO₃/dm³. Wartość maksymalna stężenia azotanów w jeziorach przekroczyła 50 mg NO₃/ dm³ jedynie w 0,18% ppk, co wskazuje na nieznaczne pogorszenie jakości wód jeziornych w porównaniu do poprzedniego okresu raportowania, w którym wartości maksymalne nie przekroczyły 40 mg NO₃/ dm³¹²⁹⁴. Analiza tendencji zmian wartości średnich rocznych azotanów dla przejściowych wykazała, że w 88,89% ppk odnotowano stabilny poziom azotanów. w żadnym z badanych punktów nie odnotowano znacznego wzrostu wartości średnich rocznych. w żadnym z monitorowanych ppk wód przejściowych nie odnotowano także znaczącego spadku maksymalnej. w większości punktów, wartość maksymalna dla azotu kształtowała się na poziomie stabilnym lub wykazywała nieznaczny wzrost w stosunku do poprzedniego okresu raportowania, a w 22,22% ppk wód przejściowych odnotowano znaczny wzrost maksymalnych stężeń azotanów. Trend zmian wartości średnich rocznych oraz zimowych azotanów dla części wód przybrzeżnych wykazuje stabilny poziom azotanów w 100% badanych ppk. Wartość maksymalna nieznacznie wzrosła w 55,56% ppk, a w pozostałych 44,44% ppk utrzymała poziom stabilny¹²⁹⁵.

¹²⁹² „Analiza tendencji zmian wartości średnich rocznych azotanów dla JCWP rzecznych wykazała, iż w 42,86% ppk odnotowano znaczny spadek wartości azotanów (-5 mg NO₃/l). Znaczny wzrost wartości średniej rocznej nastąpił wyłącznie w 0,11% ppk. na podobnym poziomie kształtuje się trend zmian wartości średnich zimowych, dla których znaczny spadek odnotowano w 49,59% ppk. w przypadku wartości maksymalnych aż w 70,36% ppk rzek wykazało znaczny spadek maksymalnych stężeń azotanów” Sprawozdanie...ibidem, s. 33;

¹²⁹³ Sprawozdanie..., ibidem, s.30

¹²⁹⁴ „W przypadku JCWP jeziornych, analiza trendu wykazała stabilny poziom wartości średnich rocznych i zimowych azotanów w znaczącej większości ppk – 83,39% w przypadku wartości średnich rocznych oraz 83,28% w przypadku wartości średnich zimowych. Znaczny wzrost wartości średniej rocznej, podobnie jak wartości średniej zimowej, nastąpił wyłącznie w 0,35% ppk. Tendencja zmian wartości maksymalnych w jeziorach wykazała poziom stabilny w 59,52% ppk. Znaczny spadek odnotowano w 9,00% ppk, a znaczny wzrost wartości maksymalnych w 1,38% ppk” Sprawozdanie..., ibidem, s. 33;

¹²⁹⁵ Sprawozdanie..., ibidem, s.33-34;

Monitoring oraz działania GIOŚ, w ramach PMŚ¹²⁹⁶, są planowane i realizowane zgodnie z sześcioletnim cyklem gospodarowania wodami, wynikającym z przepisów prawa krajowego¹²⁹⁷, transponujących wymagania dyrektywy 2000/60/WE¹²⁹⁸. Dane odnoszące się do stanu jakości wód (wynikające z obowiązków raportowych ujętych w poszczególnych dyrektywach) w Unii Europejskiej są raportowane do systemu WISE¹²⁹⁹, który jest prowadzony w ramach partnerstwa między Komisją Europejską (Dyrekcją Generalną do spraw Środowiska, Wspólnym Centrum Badawczym i Eurostatem) a Europejską Agencją Środowiska.

Dane zbierane w ramach PMŚ są również co cztery lata publikowane w raportach o stanie środowiska¹³⁰⁰, a także przekazywane do Europejskiej Agencji Środowiska¹³⁰¹ oraz do Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (EIONET), która jest partnerską siecią współpracy EEA oraz państw członkowskich i współpracujących, skupiającą instytucje i ekspertów z 38 krajów¹³⁰². EEA co 5 lat publikuje raport Środowisko Europy¹³⁰³ — stan i prognozy, podsumowujący wyniki we wszystkich krajach będących w sieci, który pokazuje zmiany w trendach ogólnych oraz odnosi się do najważniejszych problemów, w tym związanych z zanieczyszczeniem wód.

W raporcie wskaźnikowym¹³⁰⁴, opublikowanym w 2020 roku, który odnosi się do gospodarki wodno-ściekowej, dane dotyczące Rzeczypospolitej Polskiej pokazują, że mniej niż 80 % mieszkańców kraju korzysta ze zbiorczej sieci kanalizacyjnej, przy czym ścieki od 14% mieszkańców są poddawane oczyszczaniu wtórnemu, a od 59,5 %

¹²⁹⁶ Państwowy Monitoring Środowiska, zgodnie z ustawą z dnia 10 lipca 1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1355 z późn.zm.) zwana dalej ustawą o Inspekcji Ochrony Środowiska (uioś);

¹²⁹⁷ Art. 317 ust. 8 (aktualizacja dokumentów planistycznych) oraz Art. 349 (monitoring wód) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, (t. j. Dz.U. z 2021 r. poz.624) zwanej dalej Prawo wodne 2017;

¹²⁹⁸ Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000, str. 1-73, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdział 15, tom 5, str. 275-346) zwanej Ramową Dyrektywą Wodną;

¹²⁹⁹ Ang. The Water Information System for Europe.

¹³⁰⁰ Zgodnie z art. 25 b ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, Główny Inspektor Ochrony Środowiska opracowuje, nie rzadziej niż raz na 4 lata, raport o stanie środowiska w Polsce;

¹³⁰¹ Ang. European Environmental Agency - EEA.

¹³⁰² Za <https://www.eea.europa.eu/about-us/countries-and-eionet>, wejście z dnia 9 listopada 2021 r.;

¹³⁰³ Ang. State of Environment Report – SOER.

¹³⁰⁴ Urban waste water treatment in Europe, Indicator Assessment Urban waste water treatment in Europe, Prod-ID: IND-15-en Also known as: WAT 005 Published 10 Sep 2020, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/urban-waste-water-treatment/urban-waste-water-treatment-assessment-5>;

podwyższonemu oczyszczaniu (trzeci stopień)¹³⁰⁵, ładunek w wysokości 0, 073 % nie jest poddawany żadnemu oczyszczaniu. Ponadto, został pokazany pozytywny trend¹³⁰⁶ odnoszący się do coraz większej ilości ścieków poddawanych oczyszczaniu: od zbierania ścieków jedynie od 50% mieszkańców kraju i poddawaniu ich oczyszczaniu wtórnemu (29,7 %) oraz podwyższonemu (4,1 %) w roku 1995, do zbierania siecią ścieków od ok. 75 % mieszkańców kraju, które następnie w większości podlegają podwyższonemu usuwaniu biogenów w 2017 roku.

Ocena stanu wód podziemnych w Polsce za rok 2019, zgodnie z raportem Państwowego Instytutu Geologicznego¹³⁰⁷, wykazała, że liczba jednolitych części wód podziemnych, znajdujących się w dobrym stanie chemicznym wynosi 163 a o stanie słabym 9, przy czym na wynik ten, w większości przypadków nie wpłynęło zanieczyszczenie azotanami (odnotowano tylko 1 przypadek)¹³⁰⁸.

Kolejnym źródłem danych dotyczących trendów w zakresie redukcji biogenów są dane prezentowane w ramach projektu Pollution Load Compilation ¹³⁰⁹ HELCOM dotyczącego źródeł i dróg przedostawania się azotu do Morza Bałtyckiego. Dane te pokazują znaczącą redukcję ładunków azotu ogólnego, pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wielkości 262 159 ton w 1995 roku do 169 941 ton w roku 2014 co oznacza redukcję o ok. 35%¹³¹⁰, podczas gdy w pozostałych krajach ładunek utrzymywał się na tym samym poziomie (Litwa, Estonia) lub redukcje, były proporcjonalnie mniejsze: Łotwa 8%, Rosja ok 9%, większe redukcje odnotowała Republika Federalna Niemiec 27 %, Szwecja 18 %, najwięcej Dania 33%. w liczbach bezwzględnych redukcja ładunku azotu spływającego z terenu Rzeczypospolitej Polski wyniosła 92, 22 tys. ton, co jest porównywalne do zsumowanej redukcji (Danii ok. 29 tys. ton, Estonii 749 ton, Niemiec 22, 8 tys. ton, Łotwy

¹³⁰⁵ Ibidem, wykres: jak Chart: Urban Wastewater Collection in Europe 2017.

¹³⁰⁶ Ibidem, Fig. 2: Change in urban wastewater treatment in European countries, 1990-2017

¹³⁰⁷ Raport o stanie jednolitych części wód podziemnych w dorzeczach – stan na rok 2019, Raport opracowano w ramach realizacji V etapu umowy nr 25/2018/F z dnia 12.07.2018 r., zadanie nr 11.1: „Opracowanie oceny stanu chemicznego i ilościowego jednolitych części wód podziemnych w dorzeczach”, Warszawa, listopad 2020 r., s. 201;

¹³⁰⁸ JCWPd nr 127 Odnotowano także przekroczenie wartości kryterialnych (test C.5 – Ochrona wód przeznaczonych do spożycia przez ludzi) w przypadku NO₃, ibidem, s. 197;

¹³⁰⁹ HELCOM, 2018. Sources and pathways of nutrients to the Baltic Sea. Baltic Sea Environment Proceedings No. 153, s. 10;

¹³¹⁰ Ibidem, wykresy od numeru 9 do 17 dla azotu ogólnego oraz od numeru 26 do 34 ładunek fosforu;

4,6 tys. ton, Litwy 89 ton, Rosji 8,8 tys. ton, Szwecji 24,08 tys. ton) wynoszącej 90,12 tys. ton.

Raport pokazuje, że ładunki biogenów odprowadzane z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej charakteryzują się stosunkowo wysokim udziałem w ich zrzucie przypadającym na rolnictwo oraz zanieczyszczenia punktowe. Dla fosforu, odsetek pochodzący ze źródeł punktowych, jest wyższy niż dla rolnictwa (wynosi odpowiednio 42 % oraz 32 %). Odmienne kształtują się te relacje w odniesieniu do azotu, w którego przypadku 31% przypada na zanieczyszczenia punktowe, a 45% stanowią azotany związane z działalnością rolniczą. Naturalne tło¹³¹¹ wynosi 16% dla azotu i 18% dla fosforu, a udział depozycji z powietrza atmosferycznego jest dość mały (3% dla azotu, 1% dla fosforu). Dość niewielka część, w ilości całkowitych ładunków zrzucanych z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do Morza Bałtyckiego, pochodzi z krajów górnego biegu rzeki. Szacunkowy udział ładunków transgranicznych stanowi 4-5% wielkości¹³¹². Zgodnie z obliczeniami¹³¹³ dotyczącymi spełnienia pułapów redukcji biogenów (NIC¹³¹⁴) w roku 2017 Rzeczpospolita Polska powinna dalej kontynuować redukcję ładunków.

W 2021 roku HELCOM opublikował dokument dotyczący rewizji maksymalnych pułapów zrzutu biogenów¹³¹⁵ do Morza Bałtyckiego¹³¹⁶, w związku z aktualizacją Bałtyckiego Planu Działań¹³¹⁷. Należy wspomnieć, że Rzeczpospolita Polska w 2013 roku nie zaakceptowała, jako jedyna, spośród Państw- Stron Konwencji, wyznaczonych dla niej celów redukcyjnych dla azotu i fosforu¹³¹⁸ w dokumencie podsumowującym spotkanie ministrów środowiska w 2013 roku w Kopenhadze. Idea wyznaczania takich celów została ujęta w pierwszym Bałtyckim Planie Działań, który powstał w 2007 roku (z perspektywą i celami do 2021 roku), a obejmował zagadnienia takie jak: różnorodność biologiczna,

¹³¹¹ Czyli występujące bez presji z rolnictwa i ścieków komunalnych/przemysłu spożywczego;

¹³¹² Ibidem, s. 23.

¹³¹³ Calculation of the fulfillment of the nutrient input ceilings by 2017.

¹³¹⁴ Ang. National Input Ceiling.

¹³¹⁵ And. Maximum Allowable Input.

¹³¹⁶ "The revised nutrient input ceilings to the BSAP update. HELCOM (2021)".

¹³¹⁷ "HELCOM Baltic Sea Action Plan– 2021 update. - HELCOM 2021" plan zwany dalej BSAP;

¹³¹⁸ Zgodnie z HELCOM: Copenhagen Ministerial Declaration Taking Further Action to Implement the Baltic Sea Action Plan - Reaching Good Environmental Status for a healthy Baltic Sea. 3 October 2013, Copenhagen, Denmark. Country Allocated Reduction Targets (CARTs), wynoszące odpowiednio: 43610 ton dla azotu oraz 7480 dla fosforu do roku 2021 r.;

przeciwdziałanie eutrofizacji, substancje niebezpieczne, gospodarka morska, (w tym żegluga i rybołówstwo); zmiany klimatu oraz odpady występujące w morzu. Zgodnie z przyjętym, przez Państwa - Strony Konwencji, zaktualizowanym w roku 2021 dokumentem¹³¹⁹, maksymalny zrzut biogenów z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie powinien przekroczyć 161 716 ton na rok dla azotu, przy czym 151 997 ton azotu oraz maksymalnie 4291 ton fosforu na rok przypada na zrzut do Bałtyku Właściwego¹³²⁰.

Pomimo, że zaktualizowany plan, wyznacza kilka obszarów, które będą wymagały szczególnych wysiłków, ze strony Państw - Sygnatariuszy Konwencji, jednym z celów głównych, nadal pozostaje, cel związany ze zwalczaniem zjawiska eutrofizacji, który oznacza konieczność zminimalizowania ilości ładunków biogenów odprowadzanych do Morza Bałtyckiego, w perspektywie do 2027 roku. Cele ekologiczne, związane ze zwalczaniem eutrofizacji, to przede wszystkim redukcja biogenów (wynikających z antropopresji) do stopnia, w jakim stężenia tych substancji, będą zbliżone do naturalnych poziomów; osiągnięcie czystych wód o naturalnym poziomie zakwitów glonów; naturalne rozmieszczenie i występowanie roślin oraz zwierząt; naturalne poziomy tlenu. Cele te będą realizowane poprzez redukcję zrzutu ładunków do wysokości pułapów wyznaczonych w Bałtyckim Planie Działań 2021, a termin ten uwzględnia czas niezbędny¹³²¹ do ich zmniejszenia (nie jest bowiem możliwe uzyskanie efektów natychmiastowych w środowisku morskim). Jednocześnie, wszystkie Państwa-Strony Konwencji zostały zobligowane do podjęcia szeregu działań na rzecz tego celu: ograniczenia spływu azotanów pochodzenia rolniczego, w tym rozważenia wprowadzenia instrumentów finansowych (m.in. prowadzenie analiz nad możliwością opodatkowania nawozów mineralnych lub nadmiaru nawozów przedostających się do środowiska), redukcję emisji azotu pochodzącego z powietrza, działania związane z racjonalną gospodarką wodno-ściekową. co istotne, obecny plan, nie skupia się na inwestycjach w gospodarkę ściekową (tj. budowie oczyszczalni ścieków lub rozbudowę sieci kanalizacyjnej), a proponuje np. zalecenia związane z eliminacją z rynku detergentów, które zawierają fosfor oraz podejmowanie działań informacyjno-

¹³¹⁹ Przyjęty na Spotkaniu Ministrów Państw-Stron Konwencji HELCOM 20 października 2021 r. w Lubece, Republika Federalna Niemiec, („Ministerial Statement of the 2021” Ministerial Meeting of the Baltic Marine Environment Protection Commission Lübeck, Gemany, 20 October 2021);

¹³²⁰ Ibidem, s. 23, pułap dla fosforu dotyczy jedynie Bałtyku Właściwego;

¹³²¹ Ang. “To take into account the time-lag associated with the reduction of nutrient inputs to the sea,” ibidem, s.21.

edukacyjnych w małych gminach, celem znalezienia właściwych rozwiązań dla oczyszczania ścieków. Nowym zobowiązaniem jest wdrożenie odpowiednich działań (przede wszystkim w odniesieniu do rolnictwa i gospodarki ściekami), zgodnych z Regionalną Strategią Recyklingu biogenów dla Morza Bałtyckiego do 2027 roku. w ramach działań jako niezbędne, zostało określone zwiększenie wykorzystania w rolnictwie nawozów pochodzących z recyklingu. Działania te mają się odbywać z wykorzystaniem najlepszych dostępnych technologii, niezbędne jest także opracowanie wymogów bezpieczeństwa dla produktów nawozowych pochodzących z recyklingu i zminimalizowanie występowania szkodliwych substancji w składzie tych produktów¹³²². Ponadto, w ramach zagadnień horyzontalnych, związanych z wdrażaniem Bałtyckiego Planu Działań 2021, niezbędne będzie wyeliminowanie wciąż istniejących hot-spotów¹³²³.

W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej, największy udział, w spadku ilości ładunków biogenów odprowadzanych do Bałtyku, przypadał dotychczas na sektor komunalny. Obecnie, oddziaływanie na środowiska tego sektora będzie istotne punktowo, przede wszystkim w odbiornikach ścieków niedostatecznie oczyszczonych; bądź obszarowo, w związku z zanieczyszczeniami rozproszonymi, związanymi z występowaniem terenów nieskanalizowanych, z których w sposób niekontrolowany odprowadzane są ścieki bytowe.

Zgodnie z opracowanym przez Polskę w 2020 r. bilansem PLC 7¹³²⁴, raportowanym do HELCOM, największym źródłem, odpowiedzialnym za dwie trzecie zarówno azotu (67%), jak i fosforu (66%) docierającego do polskich wód powierzchniowych, jest rolnictwo. Drugie co do wielkości źródło, tj. oczyszczalnie komunalne odpowiada za zaledwie 9% azotu i 14% fosforu, ścieki i sanitarne z terenów nieskanalizowanych stanowią jedynie 4% azotu i 3% fosforu, spływy z miast i przelewy ogólnospławnych systemów kanalizacji 1,01 % azotu oraz 1,79 fosforu¹³²⁵. w przypadku rolnictwa, istotne są presje o charakterze zanieczyszczeń obszarowych. Pośród, wciąż niewyeliminowanych, punktów hot-spot

¹³²² Ibidem, s.26.

¹³²³ Ang. Pollution “hot-spot,” punktowe miejsca zrzutu zanieczyszczeń, ustanowione listą z 1992, w ramach Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme, <https://helcom.fi/action-areas/industrial-municipal-releases/helcom-hot-spots/>.

¹³²⁴ PLC 7: Bilans ładunków zanieczyszczeń odprowadzanych rzekami do Morza Bałtyckiego –Seventh Baltic Sea Pollution Load Compilation (2017-2019), <https://helcom.fi/helcom-at-work/projects/plc-7/>;

¹³²⁵ <https://chronmorze.eu/odwieczny-problem-baltyku-sinice-biogeny-i-eutrofizacja-wod/>, wejście z 18 listopada 2021 roku;

wpisanych na listę HELCOM, największe wyzwanie stanowią obszar dorzecza Odry oraz Wisły. Realizacja postanowień (przyjętego w 2020 roku), programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu, powinna w perspektywie kolejnego cyklu wodnego (2022-2027) przynieść znaczącą poprawę w tym zakresie. Nadal jednak problem mogą stanowić zanieczyszczenia punktowe pochodzące zarówno z rolnictwa (tam, gdzie działalność rolnicza nie będzie prowadzona zgodnie z programem) jak i gospodarki komunalnej, w odniesieniu do biogenów (głównie fosforu) uwalnianego się z niewłaściwie składowanych osadów pościekowych¹³²⁶.

W 2018 roku Ministerstwo Środowiska przyjęło „Strategię postępowania z komunalnymi osadami ściekowymi na lata 2019-2022¹³²⁷”, zgodnie, z zawartym w niej harmonogramem na lata 2019-2020, została przeprowadzona analiza zmiany przepisów w zakresie ich zagospodarowania. w listopadzie 2020 roku konsultacjom społecznym został poddany projekt rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska zmieniającego rozporządzenie w sprawie komunalnych osadów ściekowych¹³²⁸. Zgodnie z oceną skutków regulacji sporządzoną dla tego dokumentu¹³²⁹, po analizie istniejących przepisów w tym zakresie jak również wyników kontroli prowadzonych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska, została podjęta decyzja o uszczegółowieniu istniejących przepisów w zakresie oznaczania parametrów jakościowych i warunków stosowania komunalnych osadów ściekowych na powierzchni ziemi, tak aby wyeliminować zagrożenie dla zdrowia ludzi i środowiska wynikające z ich stosowania.¹³³⁰

¹³²⁶ Kwestia ta została szerzej omówiona w dokumencie Prognoza oddziaływania na środowisko dla projektu szóstej aktualizacji Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych (PROJEKT), Warszawa, sierpień 2021 r., s. 121, „Niewłaściwe stosowanie osadów oraz ich nieprawidłowe przygotowanie do tych zastosowań, może powodować zanieczyszczenie wód powierzchniowych poprzez spływ powierzchniowy zanieczyszczeń (biogeny, metale ciężkie, skażenia mikrobiologiczne, inne specyficzne zanieczyszczenia), bądź zanieczyszczenie wód powierzchniowych poprzez zasilenie zanieczyszczonymi wodami podziemnymi”.

¹³²⁷ Ministerstwo Środowiska: Strategia postępowania z komunalnymi osadami ściekowymi na lata 2019-2022, Warszawa październik 2018 r.;

¹³²⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 lutego 2015 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych (Dz.U. 2015 poz. 257);

¹³²⁹ Projekt: nr. wykazu 43 <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12340700/katalog/12741408#12741408>;

¹³³⁰ Zmiana objęła takie aspekty jak m.in. : określenie dopuszczalnej (granicznej) zawartości związków organicznych w komunalnych osadach ściekowych, co ułatwi prowadzenie oceny potwierdzającej spełnienie wymogu stabilizacji; wprowadzenie zobowiązania do wykonania badań każdej partii osadów bezpośrednio przed ich przekazaniem do stosowania na powierzchni ziemi oraz zrezygnowanie z wymogu badania komunalnych osadów ściekowych z częstotliwością zależną od obciążenia oczyszczalni; wprowadzenie

Zgodnie z informacją dostępną publicznie projekt ten został przekazany¹³³¹, w ramach konsultacji, we wrześniu 2021 roku Komisji Europejskiej. Projekt ten ma także uregulować kwestie związane z częstotliwością badania osadów, która będzie uzależniona od obciążenia oczyszczalni ścieków w zależności od równoważnej liczby mieszkańców (RLM): nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy przy RLM do 2000, raz na trzy miesiące przy RLM 2000 – 10 000, raz na dwa miesiące przy RLM 10 000 – 100 000, raz na miesiąc przy RLM ponad 100 000. Jednocześnie w projekcie wskazano, że zmiana rozporządzenia wejdzie w życie w po upływie 48 miesięcy od dnia jego ogłoszenia.¹³³²

W treści Strategii postępowania z komunalnymi osadami ściekowymi, ze względu na negatywne wyniki dotychczasowych kontroli prowadzonych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska, w 2022 roku zostały zaplanowane kontrole w zakresie spełniania przez oczyszczalnie ścieków przepisów dot. gospodarki odpadami w odniesieniu do komunalnych osadów ściekowych oraz przeprowadzenie szkoleń dla zarządzających oczyszczalniami ścieków w zakresie zagospodarowania komunalnych osadów ściekowych po uzyskaniu statusu odpadów.

Warto wspomnieć, że Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, w 2021 roku, ogłosiło nabór na projekt „oczyszczalni przyszłości”, który ma zmienić dotychczasowe podejście do ścieków, postrzeganych jako problem do unieszkodliwienia na rzecz spojrzenia na nie przez pryzmat dostępnych w nich zasobów wody, energii i surowców wtórnych. Projekt ten ma za zadanie stworzenie takiego modelu oczyszczalni, który będzie efektywny ekonomicznie a jednocześnie przyczyni się do usuwania mikrozanieczyszczeń obecnych w ściekach oraz efektywnego wykorzystania osadów ściekowych. Odzyskane pierwiastki biogenne nie będą już obciążać wód, a dodatkową innowacją ma stanowić zapewnienie obiegu zamkniętego biogenów w naturze, poprzez: ograniczenie produkcji nawozów

wymogu wykonywania badań przez laboratoria akredytowane co wzmocni mechanizm kontroli nad warunkami stosowania komunalnych osadów ściekowych; doprecyzowanie czynności, które wiążą się z wprowadzaniem osadów do gruntu (rozlewanie, wstrzykiwanie, przyorywanie, przykrywanie ziemią), działania, które mają wyeliminować nieprawidłowości;

¹³³¹ Rozporządzenia zawiera przepisy techniczne, w związku z tym podlega notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597);

¹³³² <https://portalochronysrodowiska.pl/ochrona-wody-i-gleby/komisja-europejska-zajmie-sie-projektem-rozporzadzenia-w-sprawie-komunalnych-osadow-sciekowych--513.html>, <https://portalkomunalny.pl/nowe-rozporzadzenie-osadowe-424217/>, wejścia z dnia 15 listopada 2021 r.

sztucznych i budowę ekologicznego rolnictwa przy ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych, jak również zapewnienie obiegu zamkniętego wody w przemyśle i w infrastrukturze komunalnej miasta¹³³³.

Oceniając trendy w odniesieniu do poprawy stanu wód Morza Bałtyckiego należy także pamiętać, że pozytywne zmiany mogą być związane z naturalnym zjawiskiem wymiany wód. Bałtyk jest morzem o utrudnionym dopływie wód oceanicznych, morzem słabo zasolonym, dodatkowo o dużym spływie wód rzecznych i opadowych, co powoduje, że ma on dodatni bilans wodny, a co za tym idzie jego wody odpływają stale (poprzez Cieśniny Duńskie¹³³⁴) do Morza Północnego. W przypadku wystąpienia silnego wiatru z zachodu, wody zaczynają się przelewać w odmienny sposób tj. z zachodu na wschód. Podobnie, podczas długotrwałych sztormów, silne wiatry zachodnie doprowadzają do podniesienia się poziomu w sąsiadującym Morzu Północnym, a bogata w tlen, słona woda wlewa się, poprzez cieśniny, do Bałtyku. Woda o wyższym stopniu zasolenia jest cięższa od wód słonawych, wobec tego opada ona na dno Morza Bałtyckiego i zasila je w tlen, wypierając tym samym pozbawioną tlenu wodę, zalegającą na jego dnie¹³³⁵. Wlew słonych wód Morza Północnego może pochodzić jedynie z cieśniny Kattegat, z której wypływająca, natleniona woda, wypycha słonawą, nisko wysyconą tlenem wodę z głębin, zasilając kolejne baseny wód głębinowych. Nowy poziom tlenu zmniejsza się z czasem z powodu procesu rozkładu szczątków planktonu¹³³⁶ zalegającego na dnie. Zgodnie z przyjętą klasyfikacją małe wpływy to wpływy mniejsze niż 100 km³, średnie pomiędzy 100 a 200 km³, a bardzo duże to wpływy powyżej 300 km³. Największy wpływ w XX wieku wynosił 510 km³ i wystąpił dwa razy (1922, 1951) i dwa razy 300 km³, ponadto wystąpiło 11 dużych – w XXI wieku jedynie w roku 2003. w przypadku bardzo dużych wpływów mogą one docierać do Basenu Gotlandzkiego (w tym Zatoki Gdańskiej) w okresie nawet do roku od wystąpienia wlewu

¹³³³ Za <https://www.gov.pl/web/ncbr/oczyszczalnica-przyszlosci2>, wejście z dnia 15 listopada 2021 r.;

¹³³⁴ Cieśniny Duńskie: Wielki Bełt, Mały Bełt, Sund, Kattegat i Skagerrak;

¹³³⁵ Brak tlenu na dnie Morza Bałtyckiego jest związany z jego charakterystyką w odniesieniu do jego stratyfikacji (uwarstwienia). Pomiędzy wodami powierzchniowymi (niskie zasolenie, dobre wymieszanie i natlenienie) a wodami głębinowymi barierę stanowi gwałtowny wzrost zasolenia w warstwie pomiędzy wodami (tzw. haloklin), który, ze względu na większą gęstość wody słonej stanowi barierę do mieszania się wód pomiędzy warstwami. Efektem tego jest całkowite zużycie tlenu w głębiach, a co za tym idzie w procesach gnilnych wytwarzanie się szkodliwego dla fauny i flory morskiej, siarkowodoru.

¹³³⁶ Zespół organizmów unoszących się w wodzie, biernie utrzymujący się w stanie zawieszenia, stanowi pożywienie wielu zwierząt wodnych;

z Morza Północnego¹³³⁷. Tym samym wystąpienie zjawiska naturalnego może mieć o wiele większe znaczenie dla poprawy stanu wód morskich w zakresie powstrzymania eutrofizacji niż działania podejmowane na lądzie, zmierzające do ograniczenia niekontrolowanego spływu biogenów.

Występowanie zjawisk naturalnych nie może być jednak jedynym sposobem przeciwdziałania eutrofizacji i zapobieganiu tworzenia się martwych stref (bez tlenu), nadal należy podejmować wszelkie możliwe działania zmierzające do ograniczenia przedostawania się, w sposób niekontrolowany, biogenów do środowiska wodnego.

¹³³⁷ <https://www.smhi.se/en/q/Stockholm/2673730>, SMHI – (The Swedish Meteorological and Hydrological Institute).

6.3 Ocena realizacji celu w ujęciu podmiotowym

Nie ulega wątpliwości, że w przypadku dyrektyw dotyczących ograniczenia przedostawania się zanieczyszczeń do wód, nie wszystkie podmioty zobowiązane do ich wdrażania podjęły działania zmierzające do realizacji celów operacyjnych. Ocenę w ujęciu podmiotowym należy rozumieć jako liczbę podmiotów (adresatów normy), które podjęły skuteczne działania celem faktycznej realizacji treści dyspozycji normy. Ocena ta jest także ściśle związana z oceną działań podejmowanych zarówno przez samorządy, przemysł, jak i producentów rolnych. Biorąc pod uwagę wymogi, zarówno dyrektywy 91/271/EWG jak i dyrektywy azotanowej, ocena ta powinna się odnosić przede wszystkim do jakości planowania inwestycji (w odniesieniu do samorządów, przemysłu oraz producentów rolnych, jak również w odniesieniu do działań podejmowanych przez administrację rządową), determinacji w urzeczywistnieniu planów związanych z budową odpowiedniej infrastruktury, oceną prawidłowości jej eksploatacji oraz dopasowaniu stopnia oczyszczania do wielkości ładunku dopływającego do oczyszczalni. Ponadto, ocena ta odnosi się także do skuteczności ustanowionych prawem mechanizmów kontroli realizacji zadań związanych z faktycznym wdrożeniem obu dyrektyw.

Jak wynika z badania stanu realizacji inwestycji, w oparciu o przygotowane od 2004 roku, aktualizacje Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK) znaczna część samorządów podejmowała działania związane z realizacją dyrektywy 91/271/EWG. Zgodnie z przedstawionym do konsultacji społecznych w grudniu 2021 r., projektem aktualizacji KPOŚK. do końca 2020 r. wybudowano 462 nowe oczyszczalnie ścieków oraz przeprowadzono 1 869 inwestycji w zakresie modernizacji, rozbudowy oczyszczalni lub modernizacji wraz z rozbudową. z planów inwestycyjnych, przedstawionych przez aglomeracje, wynika, że w ramach KPOŚK planowane jest jeszcze wybudowanie 55 nowych oczyszczalni oraz przeprowadzenie innych inwestycji na 923 oczyszczalniach¹³³⁸.

¹³³⁸ Projekt VI aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Warszawa grudzień 2021 r. <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/konsultacje-publiczne-vi-aktualizacji-krajowego-programu-oczyszczania-sciekow-komunalnych>;

W odniesieniu do warunku dotyczącego wyposażenia aglomeracji powyżej 2 tys. RLM¹³³⁹ w system kanalizacji zbiorczej, który powinien odprowadzać blisko 100% ścieków komunalnych, (powstających na jej terenie), do oczyszczalni ścieków, aktualnie na terenach aglomeracji istnieje 145 371 km sieci kanalizacyjnej, z której korzysta 35 882 470 RLM aglomeracji, co stanowi 96,73% całej RLM aglomeracji. Z planów inwestycyjnych, wynika, że w ramach VI aktualizacji KPOŚK 2022 koniecznym jest jeszcze wybudowanie 8 022 km sieci kanalizacyjnej oraz zmodernizowanie 3 173 km istniejącej sieci. Po zakończeniu wszystkich inwestycji RLM aglomeracji korzystających z sieci kanalizacyjnej będzie wynosiła 36 681 046 (98,88% całej RLM aglomeracji). Najdłuższe odcinki kanalizacji są planowane do wybudowania w aglomeracjach: $\geq 2\ 000 < 10\ 000$ jest to 3 267 km, $\geq 15\ 000 < 100\ 000$ planuje się budowę 2 049 km. Przy czym należy pamiętać, że aglomeracje z przedziału $\geq 2\ 000 < 10\ 000$ odpowiadają za 4 604, 3 tys. RLM, a przyrost liczby podłączonych do sieci kanalizacyjnej, w wyniku przeprowadzonych inwestycji, wyniesie 272, 224 tys. RLM. Pełna zgodność z przepisami prawa krajowego oraz dyrektywą ma zostać osiągnięta do końca 2027 roku. W przypadku aglomeracji z przedziału $\geq 15\ 000 < 100\ 000$ przyrost RLM wyniesie 228 ,51 tys. RLM¹³⁴⁰.

Warunków zgodności, wskazanych zarówno w ustawie Prawo wodne 2017 (wraz z aktami wykonawczymi) oraz dyrektywie 91/271/EWG, odnośnie do wyposażenia aglomeracji w oczyszczalnie ścieków i zapewnienie odpowiednich standardów oczyszczania¹³⁴¹, nie spełnia 675 aglomeracji, przy ogólnej liczbie 1 542 aglomeracji wyposażonych w 1 653 oczyszczalnie ścieków komunalnych. Jedynie 761 aglomeracji uzyskało pełną zgodność z dyrektywą ściekową. Terminem, deklarowanym jako termin zakończenia wszystkich inwestycji jest rok 2027 (koniec cyklu planistycznego, wynikającego z Ramowej Dyrektywy Wodnej). Zgodnie z danymi, najwięcej działań

¹³³⁹VI aktualizacja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, przyjęta przez Radę Ministrów w maju 2022 roku - <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/gospodarka-sciekowa> ;

¹³⁴⁰ Ibidem, Tabela 8. Inwestycje związane z sieciami kanalizacyjnymi według przedziałów RLM, s. 18;

¹³⁴¹ Oczyszczalnie powinny posiadać przynajmniej wydajność umożliwiającą przyjęcie wszystkich ścieków powstających na obszarze aglomeracji oraz zapewnić wymagany, zależny od wielkości aglomeracji, standard ich oczyszczania. Jeżeli oczyszczalnia w aglomeracji przyjmuje również ścieki pochodzące spoza jej granic (dopływające siecią kanalizacyjną, dowożone taborem asenizacyjnym lub pochodzące z innej aglomeracji wyposażonej w końcowy punkt zrzutu), to wielkość tej oczyszczalni musi być wystarczająca do przyjęcia całego ładunku zanieczyszczeń. dla zapewnienia odpowiedniego standardu oczyszczania w aglomeracjach powyżej 10 000 RLM wymagane jest zastosowanie podwyższonego usuwania biogenów we wszystkich oczyszczalniach znajdujących się w danej aglomeracji.

inwestycyjnych, dotyczących oczyszczalni ścieków, będzie podejmowanych dla 557 instalacji w przedziale $\geq 2\ 000 < 10\ 000$, w tym zostanie wybudowanych 43 nowe oczyszczalnie, 150 będzie wymagało modernizacji związanej ze spełnieniem warunków jakości ścieków odprowadzanych, a 208 zarówno w zakresie przepustowości jak i jakości. Kolejna wysoka wartość liczbowa dotyczy aglomeracji z przedziału $\geq 15\ 000 < 100\ 000$ RLM, dla których zaplanowano inwestycje dla 298 instalacji w tym zostanie wybudowanych 9 nowych oczyszczalni, 70 będzie wymagało modernizacji związanej ze spełnieniem warunków jakości ścieków odprowadzanych, a 99 zarówno w zakresie przepustowości jak i jakości¹³⁴². Zgodnie z zebranymi danymi, w 2027 r. wszystkie zobowiązania powinny Po zakończeniu wszystkich inwestycji RLM aglomeracji korzystających z sieci kanalizacyjnej będzie wynosiła 36 681 046 (98,88% łącznej RLM aglomeracji), przy założeniu terminowego zrealizowania zaplanowanych inwestycji¹³⁴³. Oznacza to, że w 2027 roku Rzeczpospolita Polska planuje osiągnąć pełną zgodność z dyrektywą.

W powyższym kontekście kwestią kluczową jest sposób w jaki gminy określiły zasięg aglomeracji i tym samym wzięły pod uwagę aspekt wykonalności ekonomicznej. Biorąc pod uwagę zmieniające się niekiedy skokowo wartości oraz wielkości aglomeracji, a także liczne uchybienia i błędy popełniane przez gminy w toku aktualizacji ich zakresów, należy stwierdzić, że część działań była podejmowana bez rzetelnej analizy kosztów, a także z pominięciem racjonalnej polityki w obszarze zagospodarowania przestrzennego. Znacznie rozproszona zabudowa powoduje sytuację, w której koszty utrzymania sieci¹³⁴⁴ rozkładają się na mniejszą liczbę mieszkańców, co przekłada się bezpośrednio na wysokie ceny świadczenia tych usług. Osobną kwestią są problemy związane z realizacją zaplanowanych inwestycji w gminach, które nie dysponują środkami finansowymi na realizację tego typu zadań.

Dodatkowo, w najbliższych latach, niezbędne będzie ponoszenie wysokich nakładów finansowych na realizację Programu Inwestycyjnego w zakresie poprawy jakości

¹³⁴² Ibidem, Tabela 11. Planowane inwestycje związane z oczyszczalniami ścieków według przedziałów RLM, s.20;

¹³⁴³ Ibidem, s. 17;

¹³⁴⁴ Rozumiane jako koszty remontów, usuwania awarii oraz energii, potrzebnej do przepompowania ścieków do oczyszczalni;

i ograniczenia strat wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi¹³⁴⁵, w zakresie wdrożenia przepisów dyrektywy w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi¹³⁴⁶. Inwestycje dotyczące wody pitnej będą także miały wpływ na wartość amortyzacji środków trwałych co w konsekwencji przełoży się na stawki taryf. Skumulowanie kosztownych inwestycji w krótkim czasie, w sektorze wodno-kanalizacyjnym, może skutkować bardzo wysokimi taryfami. Tego stanu rzeczy nie zmieni uzyskanie dofinansowania ze środków budżetu Unii Europejskiej, ponieważ w przyszłości, odpisy amortyzacyjne środków trwałych, (zgodnie z brzmieniem art. 23 ust.2, pkt 1, ppkt a ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹³⁴⁷ oraz § 6 ust 1 pkt 1 a¹³⁴⁸ rozporządzenia w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków¹³⁴⁹) wchodzi one w zakres kosztów przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i tym samym wpływają na wielkość niezbędnych do osiągnięcia przez te przedsiębiorstwa przychodów, co wprost przekłada się na wysokość taryf.

Zgodnie z danymi Wód Polskich, w strukturze kosztów przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, amortyzacja stanowi obecnie ok. 25 % kosztów, co przekłada się bezpośrednio na wysokość taryf¹³⁵⁰. Zaplanowywana długość sieci w aglomeracjach poniżej 100 tys. RLM, zwłaszcza w przypadku aglomeracji z przedziału $\geq 2\ 000 < 10\ 000$, które zaplanowały wybudowanie ponad 3 tys. km nowej sieci oraz na budowę/modernizację oczyszczalni ścieków, a całkowita wartość szacunkowa

¹³⁴⁵ Projekt: „Program Inwestycyjny w zakresie poprawy jakości i ograniczenia strat wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi” Nr projektu: POIS.02.01.00-00-0001/2020.

¹³⁴⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, (Dz. Urz. UE 23.12.2020, L 435);

¹³⁴⁷ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, (Dz.U. z 2020 poz.2028);

¹³⁴⁸ § 6. ust 1. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ustala niezbędne przychody na podstawie kosztów w okresie obrachunkowym poprzedzającym wprowadzenie nowej taryfy na potrzeby obliczenia cen i stawek opłat planowanych na 3 lata obowiązywania taryfy, uwzględniając w szczególności: 1) koszty eksploatacji i utrzymania ponoszone w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym: a) amortyzację lub odpisy umorzeniowe ustalone zgodnie z przepisami o jak rachunkowości od wartości początkowej środków trwałych metodą liniową niezależnie od źródeł ich finansowania.

¹³⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, (Dz.U. 2018 poz. 472);

¹³⁵⁰. Kopczyńska J, Taryfy wodno - ściekowe. co wpływa na ceny; Warszawa 2019 r., s.16;

nakładów inwestycyjnych została oszacowana na 6 770 tys. zł¹³⁵¹. Przy czym, w samym dokumencie, jest poddawana w wątpliwość zdolność mniejszych gmin do ponoszenia wydatków związanych z dostosowaniem do dyrektywy¹³⁵².

W odniesieniu do realizacji programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganiu dalszemu zanieczyszczeniu należy wziąć pod uwagę, że jest on wdrażany na obszarze całego kraju od 2020 roku¹³⁵³, a dostosowanie powierzchni lub pojemności posiadanych miejsc do przechowywania nawozów naturalnych, do wymogów określonych w programie, ma być osiągnięte¹³⁵⁴ do roku 2024 co oznacza, że jest jeszcze zbyt wcześnie, aby ocenić, czy program został wdrożony zgodnie z dyrektywą. Stwierdzenie skuteczności we wdrażaniu będzie możliwe po zaobserwowaniu (na podstawie monitoringu) tendencji do utrzymywania się stabilnego lub malejącego stężenia azotanów.

Obecnie nie są jeszcze dostępne dane dotyczące zrealizowanych inwestycji, finansowanych na podstawie wniosków, złożonych przez rolników, w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020¹³⁵⁵, nabór zakończył się w marcu 2021 roku. Pomoc może być przyznana na inwestycje, które zapewnią dostosowanie gospodarstw do wymagań określonych w programie działań. Wsparcie obejmuje inwestycje dotyczące właściwych warunków przechowywania nawozów naturalnych (oraz kiszzonek – w przypadku młodych rolników). w ramach tego działania możliwe było uzyskanie

¹³⁵¹ VI Aktualizacja Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych 2021 (projekt), listopad 2021 r Tabela 19. Nakłady na finansowanie inwestycji planowanych do realizacji według przedziałów RLM;

¹³⁵² Ibidem, „Wstępna analiza (...) wskazuje, że zwłaszcza w przypadku mniejszych gmin, które same, poprzez zakład budżetowy lub w innej formie realizują obowiązek zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, jak również dla gmin, które już dziś są znacznie obciążone zobowiązaniami długoterminowymi może wystąpić sytuacja niemożności realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, z powodu trudności w zapewnieniu finansowania.”, s.36;

¹³⁵³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”, (Dz. U. 2020 r. poz. 243);

¹³⁵⁴ Ibidem, pkt. 1.4., ppkt 11: Warunki przechowywania nawozów naturalnych oraz postępowanie z odciekami, II etapy wdrażania: do 31 grudnia 2021 r. – w przypadku podmiotów prowadzących chów lub hodowlę zwierząt gospodarskich w liczbie większej niż 210 DJP, w tym podmiotów prowadzących chów lub hodowlę drobiu powyżej 40 000 stanowisk lub chów lub hodowlę świń powyżej 2 000 stanowisk dla świń o wadze ponad 30 kg lub 750 stanowisk dla macior; do jak 31 grudnia 2024 r. – w przypadku podmiotów prowadzących chów lub hodowlę zwierząt gospodarskich w liczbie mniejszej lub równej 210 jak DJP;

¹³⁵⁵ Poddziałanie 4.1.2 Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych.

dofinansowania na m.in. koszty: budowy, przebudowy lub zakupu zbiorników do przechowywania nawozów naturalnych płynnych, płyt do gromadzenia nawozów naturalnych stałych, zbiorników lub płyt do przechowywania kiszonek, jak również zakup nowych maszyn i urządzeń do aplikacji nawozów naturalnych płynnych. Pomoc przyznawana jest w formie refundacji części poniesionych kosztów kwalifikowalnych¹³⁵⁶ operacji, w wysokości do: 60% kosztów kwalifikowalnych – w przypadku operacji realizowanej przez „młodego rolnika”; 50% kosztów kwalifikowalnych – w przypadku operacji realizowanej przez rolnika niebędącego „młodym rolnikiem”. Pomoc przyznaje się i wypłaca do wysokości limitu, który w okresie realizacji programu wynosi maksymalnie 100 tys. zł na jednego beneficjenta i na jedno gospodarstwo. Zgodnie z opublikowanymi przez ARMIR listy kolejności przysługiwania pomocy, wnioski na terenie całego kraju złożyło 1632 rolników (w tym 344 w województwie mazowieckim)¹³⁵⁷. Szacunkowa wartość wnioskowanych inwestycji przekraczała 320 mln zł¹³⁵⁸.

W opracowaniach dokumentów takich jak prognozy oddziaływania na środowisko¹³⁵⁹ dla programów dotyczących zapobieganiu przedostawania się do środowiska wodnego biogenów korzyści/ negatywne efekty płynące z ich realizacji, są ujmowane w sposób opisowy, brak jest wyceny korzyści (wyrażonych w środkach pieniężnych) płynących z realizacji postanowień prawa. Komisja Europejska, w zlecanych badaniach ewaluacyjnych, podejmuje próby oszacowania kosztów dostosowania się lub zaniechania dostosowania się do przepisów dyrektyw. w 2016 roku zostały opublikowane wyniki raportu dotyczącego korzyści związanych z egzekwowaniem

¹³⁵⁶ Tj. kosztów, dla których można uzyskać dotację;

¹³⁵⁷ Informacja o kolejności przysługiwania pomocy na operacje typu "Inwestycje mające na celu ochronę wód przed azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych" w województwie mazowieckim; 2. Informacja o kolejności przysługiwania pomocy na operacje typu "Inwestycje mające na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych" łącznie w pozostałych województwach dla naboru przeprowadzonego w dniach 29.12.2020-26.03.2021. Dane zaktualizowane dnia: 2021-08-18 dla naboru przeprowadzonego w dniach 29.12.2020-26.03.2021; <https://www.gov.pl/web/arimr/inwestycje-majace-na-celu-ochrone-wod-przed-azotanami-pochodzacyimi-ze-zrodel-rolniczych---nabor-wnioskow-od-29-grudnia-2020---26-marca-2021-r>, wejście z dnia 12 listopada 2021 roku;

¹³⁵⁸ Wliczając wartość wkładu własnego rolników, w wysokości 50 % kosztów;

¹³⁵⁹ Art. 51. Ustawa 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, (Dz.U.2021 r., poz.247);

prawa.¹³⁶⁰ w dokumencie tym przeanalizowano 244 przypadki wszczętych procedur o naruszenie prawa dla 15 krajów Unii Europejskiej, których akcesja do jej struktur miała miejsce przed 2004 rokiem.

W odniesieniu do dyrektywy 91/271/EWG korzyści finansowe zostały obliczone dla przypadku, gdy zostały zrealizowane wszystkie niezbędne inwestycje, a infrastruktura jest eksploatowana w sposób prawidłowy. w części raportu odnoszącej się do rolnictwa obliczenia dotyczyły wielkości zredukowanego ładunku biogenów, a podejście metodologiczne zakładało, że korzyści płynące z dyrektywy są osiągnięte przy pełnej zgodności prowadzenia działalności rolniczej z programami działania, w zakresie ograniczania zanieczyszczenia azotem, obejmujących wszystkie wyznaczone strefy zagrożone azotanami. Ocena korzyści z egzekwowania działań, wpisanych w obie dyrektywy, była szacowana przez pryzmat wartości zmniejszonego zanieczyszczenia, które może być powiązane z każdą sprawą o naruszenie¹³⁶¹. Zgodnie z raportem, główną korzyścią, wynikającą z przestrzegania przepisów, była poprawa jakości wód powierzchniowych ze względu na zmniejszenie eutrofizacji lub jej zapobieżenie. w analizowanych przypadkach (13 spraw) dla dyrektywy 91/271/EWG zsumowana wartość korzyści, (wartość pieniężnych korzyści ekonomicznych), wyniosła 852 mln Euro, w przypadku dyrektywy azotanowej (22 sprawy) 1,694 mln Euro na rok¹³⁶². w raporcie zostały również ujęte szacunkowe wartości korzyści w poszczególnych, wybranych sprawach, np. dla Grecji, na podstawie sprawy 1997/2036 dotyczącej braku zgodności z dyrektywą 91/271/EWG, przy redukcji 600 tys. RLM korzyści te zostały wycenione w przedziale 5,4 a 21,6 mln Euro rocznie. w przypadku Wielkiej Brytanii (sprawa 2004/2036), korzyści, przy identycznej jak grecka wartości redukcji, zostały oszacowane pomiędzy 3 a 12 mln Euro. dla dyrektywy azotanowej wyliczenia dotyczyły liczby hektarów objętych planami azotanowymi, dla Francji (sprawa 1994/2246) objęcie dodatkowych 900 tys. ha działaniami wynikającymi z dyrektywy i programów azotanowych mogło przynieść korzyści od 9,1 do 40,1 mln Euro rocznie. Natomiast w sprawie 1996/2106, Komisja

¹³⁶⁰ Report prepared by Milieu Ltd and COWI A/S under Contract No 070203/2015/711789/ETU/ENV.D.2. Study to assess the benefits delivered through the enforcement of EU environmental legislation. Final report, European Union, 2016.

¹³⁶¹ Ibidem, s. 63.

¹³⁶² Table 19: Quantified benefits of enforcement in the water sector, Ibidem, s. 65.

Europejska przeciwko Wielkiej Brytanii, korzyści związane z objęciem dodatkowych 780 tys. ha, zostały wycenione od 7,8 do 35 mln Euro rocznie¹³⁶³.

Brak wdrożenia przepisów, jak również ich nieprawidłowa transpozycja, mogą skutkować nałożeniem przez Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE), (po stwierdzeniu naruszenia i wydania wyroku w tej sprawie) na państwo członkowskie, na wniosek Komisji Europejskiej, kar finansowych. Trybunał może nałożyć sankcje finansowe w dwóch sytuacjach: jeżeli stwierdził, że dane państwo członkowskie naruszające prawo Unii do tej pory nie zastosowało się do jego wcześniejszego wyroku, w którym stwierdzono, że doszło do takiego naruszenia (art. 260 ust. 2 TFUE) jeżeli państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą (art. 260 ust. 3 TFUE). w obydwu przypadkach sankcja polega na: zapłacie kary ryczałtowej, aby ukarać samo zaistnienie naruszenia oraz okresowej karze pieniężnej, aby ukarać za kontynuowanie naruszenia po wydaniu wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości. Komisja przekazuje swoją propozycję Trybunałowi, który wydaje ostateczną decyzję odnośnie do wysokości sankcji finansowych. do obliczania proponowanej przez siebie sankcji Komisja stosuje dobrze ugruntowane podejście ogólne, odzwierciedlające zarówno zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego, jak i jego znaczenie instytucjonalne. w tym celu stosuje się tzw. współczynnik n ¹³⁶⁴, a do celów obliczania sankcji przez Komisję łączy się go z innymi współczynnikami: współczynnikiem wagi uchybienia i współczynnikiem czasu trwania. Zasady obliczania współczynnika n zostały zmienione komunikatem Komisji Europejskiej w 2019 roku¹³⁶⁵, obecnie dla każdego z państw członkowskich obowiązuje inna, ustalona

¹³⁶³ Table 20: Examples of quantified benefits of enforcement in the water sector, Ibidem, s. 68.

¹³⁶⁴ Komunikat Komisji - Stosowanie art. 228 traktatu WE /* SEC/2005/1658 */ pkt.14. „Okresowa kara pieniężna nakładana na państwo członkowskie to kwota, naliczana zasadniczo za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu wyroku Trybunału (...), licząc od daty przekazania państwu członkowskiemu treści drugiego wyroku Trybunału aż do dnia, w którym uchybienie przestaje mieć miejsce. Kwotę okresowej kary pieniężnej oblicza się: przez pomnożenie stawki bazowej przez współczynnik wagi uchybienia i współczynnik czasu trwania; przez pomnożenie uzyskanego wyniku przez współczynnik ustalony dla każdego państwa (współczynnik „n”) w zależności od jego możliwości finansowych i liczby głosów, jaką dysponuje w Radzie”. Od czasu wyroku z dnia 14 listopada 2018 w sprawie C-93/17, Komisja przeciwko Grecji (ECLI:EU:C:2018:903) nie można już stosować zasady liczby głosów w Radzie. w konsekwencji współczynnik n opiera się przede wszystkim na PKB danego państwa członkowskiego;

¹³⁶⁵ Komunikat Komisji Zmiana metody obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych, proponowanych przez Komisję w postępowaniach o naruszenie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (2019/C 70/01), (Dz. Urz. UE 25.02.2019, C 70);

wartość współczynnika n (załącznikiem I do komunikatu Komisji) oraz minimalna kara ryczałtowa (załącznik II) wynosząca dla Rzeczypospolitej Polskiej 3 158 Euro.

6.4 Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonego badania, obejmującego zarówno obowiązujące przepisy prawa, jak i biorąc pod uwagę ocenę stanu jakości środowiska wodnego, opartą o wyniki uzyskane w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska jak i innych badań (w tym prowadzonych na zlecenie HELCOM), a także w świetle opublikowanych opracowań naukowych, należy stwierdzić, że dotychczasowe działania oraz podjęte inicjatywy legislacyjne przyczyniają się do poprawy jakości wód śródlądowych, a w konsekwencji morskich, w odniesieniu do redukcji wpływu biogenów pochodzących z lądu lub transportowanych rzekami do morza. w odniesieniu do wód słodkich postęp ten, w oparciu o wyniki państwowego monitoringu środowiska, nie wykazuje jednoznacznie pozytywnego trendu, niewątpliwie jednak wielkość ładunku biogenów odprowadzanych rzekami do Morza Bałtyckiego została, w ostatnich 30 latach, zredukowana w istotny sposób¹³⁶⁶.

W przypadku azotanów pochodzenia rolniczego, ze względu na fakt, że nadal trwa okres realizacji zadań wskazanych w Programie działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu¹³⁶⁷ nie jest możliwa ocena jego skuteczności, biorąc jednak pod uwagę uregulowania systemowe, wprowadzone od 2019 roku, nie ulega wątpliwości, że proces wdrażania postanowień został włączony we wszystkie, istotne krajowe akty prawne, regulujące kwestie związane z rolnictwem (w tym także w odniesieniu do środków pochodzących ze Wspólnej Polityki Rolnej). W ramach funkcjonujących przepisów zostały przewidziane zachęty finansowe (dofinansowanie zakupu specjalistycznego sprzętu, budowa zbiorników służących do przechowywania nawozów), system szkoleń i doradztwa, jak również przewidziany został odpowiednio dotkliwy (w skrajnych przypadkach umożliwiający odebranie płatności bezpośrednich naruszającym postanowienia programu) system sankcji. Podobnie system kontroli przewiduje możliwość weryfikacji przez kilka

¹³⁶⁶ M.in. HELCOM (2018): HELCOM Thematic assessment of eutrophication 2011-2016. Baltic Sea Environment Proceedings No. 156", HELCOM (2018): State of the Baltic Sea – Second HELCOM holistic assessment 2011-2016. Baltic Sea Environment Proceedings 155;

¹³⁶⁷ (Dz. U. z 2020 r., poz.243).

podmiotów sposobu realizacji przez zobowiązane podmioty zapisów programu. Dlatego też, na obecnym etapie należy ocenić, że mamy do czynienia z postępującą zmianą o charakterze behawioralnym (rozumianą jako spełnienie normy prawnej w określonej sytuacji oraz postępowanie zgodnie z jej treścią, wg. harmonogramu wskazanego w przepisach prawa). Zmiany w praktyce rolniczej mogą wiązać się z koniecznością poniesienia wydatków inwestycyjnych, niemniej jednak główny wysiłek związany z pełnym wdrożeniem przepisów prawa wymaga przede wszystkim zmiany praktyk rolniczych związanych z nawożeniem, co może, w przypadku stosowania drogich nawozów mineralnych, pozytywnie wpłynąć na ekonomikę gospodarstwa (bardziej precyzyjne dawkowanie, w odpowiednich terminach, zmniejszenie ilości zużywanych nawozów przy uzyskiwaniu podobnych plonów jak przed zmianą)¹³⁶⁸. Warto także odnotować, że oprócz działań realizowanych obecnie, rolnicy mogą mieć wpływ na skład chemiczny wytwarzanego obornika, a tym samym zmniejszenie koncentracji azotu i fosforu w odchodach zwierzęcych, poprzez stosowanie metod ograniczenia wydzielania związków azotowych do środowiska na drodze żywieniowej¹³⁶⁹.

W odniesieniu do skuteczności finistycznej, rozumianej jako zrealizowanie stanów rzeczy zamierzonych przez normodawcę i uznanych za cel regulacji prawnej, nie jest możliwym dokonanie pełnej oceny, ze względu na zbyt krótki okres wdrażania (od 2019 roku) i związany z tym brak wiarygodnych danych monitoringowych (zbyt krótki okres obserwacji).

Odmienne sytuacja kształtuje się w odniesieniu do biogenów pochodzących z sektora komunalnego. Obowiązująca w tym zakresie legislacja nie rozwiązuje w sposób kompleksowy i systemowo wszystkich problemów związanych z niekontrolowanym uwalnianiem się do środowiska wodnego biogenów w odniesieniu do ścieków

¹³⁶⁸ Por. Stępień M. Stosowanie zmiennej dawki nawozów, w *Rolnictwo precyzyjne* pod red. Samborski S., Warszawa 2018, s.319-327; Samborski S. Opłacalność i wdrażanie rolnictwa precyzyjnego, *ibidem*, s. 441-451; Pietrzak S. Priorytetowe środki zaradcze w zakresie ograniczania strat azotu i fosforu z rolnictwa w aspekcie ochrony jakości wody, Falenty 2012;

¹³⁶⁹ Por. Pieszka M. Sposoby żywienia i utrzymywania świń oraz ich wpływ na środowisko, *Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód*, pod red. Walczak J., Warszawa 2018, s. 73;

pochodzących z sektora komunalnego. Przede wszystkim przyjęte rozwiązania prawne w tym zakresie charakteryzują się następującymi wadami:

1. Instrument planistyczny jaki stanowi Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych nie jest bezpośrednio powiązany z możliwością pozyskania środków potrzebnych na jego realizację, a oszacowanie potrzeb jest prowadzone przez gminy w sposób nierzetelny, co zostało wielokrotnie wykazywane przez instytucje kontrolne. Gminy nie ponoszą żadnych kar (brak sankcji) z tytułu nierzetelnego ich oszacowania, a w ramach przyznanej im prawem swobody decyzyjnej, zmieniają zakres i wielkość RLM aglomeracji sposób niezgodny z rozporządzeniem¹³⁷⁰, co jest widoczne w kolejnych wersjach programu oraz wynika z wniosków pokontrolnych NIK. Działania te skutkują sytuacją, w której kolejne aktualizacje programu pokazują coraz większy dystans do realizacji celów operacyjnych wskazanych w ustawie Prawo wodne oraz dyrektywie 91/271/EWG;
2. Wprowadzony system zachęt finansowych, oparty w większości przypadków na środkach własnych samorządów jak i środkach pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, posiada wadliwą konstrukcję tj. preferuje jednostki samorządu terytorialnego, które posiadają własne środki finansowe oraz zdolności instytucjonalne do prowadzenia projektów (rozumiane jako umiejętność przygotowania dokumentacji wniosku, studium wykonalności etc.), natomiast brak jest wsparcia dla tych jednostek, które nie mają dostępnych zasobów finansowych jak również odpowiedniej zdolności instytucjonalnej, a są zobowiązane do realizacji zadań z tego zakresu;
3. Brak jest efektywnego systemu sankcji oraz kar nakładanych na podmioty nie przestrzegające prawa w tym zakresie. Obecnie nakładane kary, związane z np. przekroczeniem wartości zanieczyszczeń w ściekach nie wydają się być sankcją proporcjonalną do wagi naruszenia¹³⁷¹.

¹³⁷⁰ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszarów i granic aglomeracji, (Dz.U. 2018 poz. 1586).

¹³⁷¹ dla porównania opłata podwyższona naliczona przez Wody Polskie stołecznemu MPWiK za przekroczenia stężeń zanieczyszczeń (tj. zrzuty nieoczyszczonych ścieków), w latach 2019-2020 wyniosła 32 mln PLN, która to kwota jest niższa np. od zysku netto wykazanego w latach 2016-2017 w sprawozdaniu finansowym – odpowiednio 300,5 mln PLN oraz 297,122 mln PLN. Źródło: Raport roczny 2017;

4. Brak przepisów ustanawiających sankcje za niewłaściwe wyznaczenie potrzeb w tym zakresie przez gminy – przyjęcie przez radę gminy uchwały aglomeracyjnej niezgodnej ze stanem faktycznym, o bardzo szerokim zasięgu, przy stosunkowo niewielkiej liczbie podłączeń, skutkuje zwiększeniem kosztów realizacji programu. W wielu przypadkach, zasięg aglomeracji w przyjętej uchwale¹³⁷², nie spełnia warunku związanego z wykonalnością ekonomiczną takich założeń - zaludnienie lub działalność gospodarcza na danym obszarze nie są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych systemem zbiorczym;
5. Zaniechanie przez gminy kontroli szczelności oraz częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych, nie korzystanie z przyznaných uprawnień ustawą o utrzymaniu porządku i czystości w gminach¹³⁷³ do wywozu zastępczego¹³⁷⁴ co prowadzi do sytuacji, w której nieczystości są odprowadzane do ziemi lub do wód bez żadnego oczyszczania;
6. Brak systemu szkoleń dla gmin w odniesieniu do prowadzenia zgodnej z obowiązującym prawem gospodarki wodno-kanalizacyjnej;
7. Obecnie funkcjonująca ustawa Prawo wodne odnosi się do wielu aspektów zarządzania gospodarką wodną, transponując w jednym akcie liczny dorobek prawny Unii Europejskiej, od przepisów stricte związanych z ochroną środowiska wodnego, poprzez rozwiązania systemowo -instytucjonalne, aż do szczegółowych wymogów o charakterze technicznym (np. zawartość dokumentów planistycznych, odniesienia do wskaźników). Połączenie, w jednym akcie prawnym, uregulowań dotyczących wielu obszarów, a przy tym nadal nie obejmujących wszystkich aspektów (np. systemowo gospodarki wodno-ściekowej) wpływa negatywnie na czytelność i zrozumienie celów, jakimi kierował się ustawodawca, wydając dany akt prawny;
8. Przepisy prawa odnoszące się do regulowanego obszaru są zawarte w kilku aktach prawnych, tj: w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym

<https://mpwik.com.pl/download.php?id=2068>. w 2019 roku, kiedy nastąpiła awaria największego kolektora ściekowego w Warszawie, przez 10 dni do Wisły trafiało dziennie 13 ton biogenów oraz metali ciężkich;

¹³⁷² Doświadczenia pracowników Wód Polskich odpowiedzialnych za uzgadnianie projektu uchwały w sprawie aglomeracji wodno-ściekowej, art. 87 ust.1 oraz ust.3, ustawy Prawo wodne 2017;

¹³⁷³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, (Dz.U. z 2021 r. poz.888);

¹³⁷⁴ Art.6 ust 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;

odprowadzaniu ścieków¹³⁷⁵, ustawie Prawo wodne¹³⁷⁶, ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawie Prawo ochrony środowiska, ustawie Prawo o odpadach¹³⁷⁷, co ma niekorzystny wpływ na zrozumienie istoty i wagi zagadnienia przez adresatów normy, a tym samym ma negatywny wpływ na systemowe rozwiązanie wszystkich problemów związanych z niekontrolowanym spływem biogenów (np. uwalnianie się ich z niewłaściwie składowanych osadów ściekowych, spływów z nieszczelnych zbiorników na ścieki);

9. Kwestią do rozwiązania na forum Rady Unii Europejskiej są działania związane ze zmianą dyrektywy 91/271/EWG w zakresie określenia warunków spełnienia zgodności z dyrektywą. Obecne podejście, wypracowane na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, jest niekorzystne dla dużych, rozwijających się aglomeracji wodno-ściekowych, które nie są w stanie dotrzymać restrykcyjnego podejścia (mniej niż 2 tys. RLM niepodłączonych do zbiorczego systemu odprowadzania ścieków w całej aglomeracji). Brak możliwości spełnienia tego kryterium może także wynikać z wielu przyczyn – np. wymagałoby to znacznej ingerencji w budynki objęte opieką konserwatora zabytków¹³⁷⁸, trwająca rozbudowa nowych osiedli i czas potrzebny na podłączanie ich do sieci zbiorczej.

¹³⁷⁵Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, (t. j. Dz.U. z 2020 r., poz.2028);

¹³⁷⁶ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2233)

¹³⁷⁷ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t. j. Dz. U z 2021.poz.779,) w zakresie komunalnych osadów ściekowych;

¹³⁷⁸ na podstawie przepisów Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.);

Zakończenie

Przedmiotem niniejszej pracy było badanie zarówno procesu transpozycji jak i wdrażania przepisów dyrektyw¹³⁷⁹, rozumianego jako ustanowienie odpowiednich instrumentów prawnych, celem uzyskania odpowiedzi na postawione tezy badawcze odnoszące się do skuteczności finistycznej oraz skuteczności behawioralnej. Biorąc pod uwagę mierzalne rezultaty¹³⁸⁰ wprowadzenia krajowych instrumentów prawnych można potwierdzić, że przyczyniły się one do znaczącej redukcji biogenów uwalnianych do środowiska z sektora komunalnego, natomiast nie były w stanie zapewnić pełnej zgodności z przepisami unijnymi, w zakresie celów operacyjnych.

Podobnie jak w przypadku Ramowej Dyrektywy Wodnej¹³⁸¹, dyrektywa azotanowa oraz dyrektywa 91/271/EWG podejmuje przede wszystkim zagadnienia materialnoprawne i jedynie częściowo proceduralne, natomiast nie wpływają one na kwestie ustrojowe. Wobec czego, w ramach obowiązku zapewnienia skuteczności przepisom dyrektyw, państwa członkowskie dysponują pewnym marginesem swobody, w sposobie realizacji tego celu. Formalne aspekty takiego obowiązku są zawarte w treści dyrektyw, w przepisach¹³⁸² dotyczących konieczności¹³⁸³ wydania odpowiednich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, których zadaniem jest osiągnięcie wskazanych w dyrektywie rezultatów. Natomiast sam proces wdrażania dyrektyw jest związany z wszystkimi pozostałymi czynnościami służącymi temu celowi¹³⁸⁴.

Wdrażanie dyrektywy azotanowej oraz dyrektywy 91/271/EWG wymagało stworzenia zarówno odpowiedniego systemu instytucjonalnego jak i takiego ukształtowania przepisów prawa materialnego, aby służyły one osiągnięciu celów ogólnych oraz operacyjnych obu dyrektyw. Działania te miały być przede wszystkim realizowane poprzez zaproponowany przez krajowego ustawodawcę zestaw instrumentów prawnoadministracyjnych oraz prawnofinansowych, uzupełnionych o instrumenty

¹³⁷⁹ w tym także z odniesieniem do Ramowej Dyrektywy Wodnej oraz Dyrektywy Morskiej;

¹³⁸⁰ Tj. na podstawie wyników monitoringu w ramach Państwowego monitoringu Środowiska;

¹³⁸¹ Por. Rotko J., Ramowa Dyrektywa Wodna - analiza prawna. Poznań 2013, s. 279;

¹³⁸² postanowienia końcowe;

¹³⁸³ Dyrektywa azotanowa art. 12, dyrektywa 91/271/EWG art.19;

¹³⁸⁴ Rotko J., ibidem;

programowo-planistyczne, dlatego też badanie wszystkich tych instrumentów stanowiło zarówno temat niniejszej pracy jak i jej zasadniczą część.

W przypadku dyrektywy azotanowej, niewłaściwie skonstruowane przepisy w ustawie Prawo wodne 2001, nakazujące dokonania uzgodnień, zasięgu projektowanego obszaru wrażliwego na azotany rolnicze, z szeregiem podmiotów, nie przyznając prymatu w tym zakresie wynikom monitoringu wód pod kątem stężenia azotanów w wodzie, uniemożliwiły skuteczne wdrożenie przepisów. Wyznaczenie obszaru szczególnie narażonego (OSN), wiązało się ze pogorszeniem warunków gospodarowania na danym terenie¹³⁸⁵, co powodowało także zewnętrzne naciski polityczne¹³⁸⁶ na ograniczenie jego zasięgu. Niemożliwymi do pogodzenia były sprzeczne interesy stron (producenci rolni dążący do maksymalizacji plonów¹³⁸⁷ a administracja rządowa starająca się ograniczyć odpływ azotanów) co doprowadziło do sytuacji, w której mimo empirycznych podstaw do wyznaczenia (na obszarze wielu zlewni) OSN, Rzeczpospolita Polska nie wywiązała się z obowiązku zapewnienia skuteczności dyrektywie i naruszyła prawo unijne, co zostało stwierdzone wyrokiem TSUE w 2014 roku¹³⁸⁸. Obecny zestaw zastosowanych instrumentów prawnych, regulujących tę materię należy uznać za kompletny, natomiast nie jest możliwym stwierdzenie czy został on w pełni wdrożony, ze względu na okresy dostosowawcze zawarte w treści Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu¹³⁸⁹.

Pośród uchybień we wdrażaniu dyrektywy 91/271/EWG do najważniejszych należą wadliwie skonstruowane przepisy odnoszące się do tworzenia aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, w tym brak bezpośredniego powiązania

¹³⁸⁵ Związany z ustanowieniem na tych obszarach programów działań mających na celu ograniczenie odpływu związków azotu pochodzenia rolniczego;

¹³⁸⁶ Wynika m.in. z wystąpień pokontrolnych NIK: por. Wystąpienie pokontrolne – Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych, KSI.410.006.01.2017, P/17/051, Warszawa luty 2018, s.4 -5;

¹³⁸⁷ Nawozy były stosowane w zbyt dużej dawce lub dawce niedostosowanej do danego etapu wzrostu rośliny;

¹³⁸⁸ Wyrok Trybunału (dziewiąta izba) z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie C-356/13 (*) Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 91/676/EWG – Ochrona wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego – Niewystarczające określenie wód zanieczyszczonych lub wód, które mogą zostać zanieczyszczone – Niewystarczające wyznaczenie stref zagrożenia – Programy działania – Środki niekompletne, (ECLI:EU:C:2014:2386);

¹³⁸⁹ Zob. Załącznik nr 11, Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu, (Dz.U. z 2020 r., poz.243);

tego programu ze środkami na jego finansowanie¹³⁹⁰, a także brak skutecznych sankcji za niezgodne z prawem wyznaczenie zasięgu oraz wielkości aglomeracji, niewykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązków wynikających z ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach¹³⁹¹. Jednocześnie stworzony system sankcji miał ograniczony wpływ na podmioty zobowiązane do stosowania przepisów w tym obszarze – nie był on skuteczny w przypadku tych jednostek samorządu terytorialnego, których sytuacja finansowa nie pozwalała na realizację inwestycji. Mógł on również dla tych jednostek być przeciwnie skuteczny – ponosząc karę finansową (opłatę podwyższoną) z tytułu niezgodności z przepisami prawa powodowałyby dalsze zmniejszenie dostępnej na inwestycje puli środków w budżecie danej gminy.

Wpływ na zwiększające się potrzeby inwestycyjne (zgłaszane przez gminy do kolejnych aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych), mają także błędy i zaniechania, popełnione przez rady gmin¹³⁹² w procesie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nieuchwalanie planów w praktyce skutkuje nadmierną eksurbanizacją, która w konsekwencji powoduje wywieranie presji społecznej (na samorządach) związanej z podłączeniem do zbiorczej sieci kanalizacyjnej nowych budynków, często podłączeń nieuzasadnionych ekonomicznie. Negatywną konsekwencją takiego podejścia są stale rosnące ceny za zbiorowe odprowadzenia ścieków, bardzo często niemożliwe do zaakceptowania społecznie. Ponadto, nieuzasadnione zwiększanie zasięgu aglomeracji prowadzi do sytuacji, w której, pomimo poniesionych istotnych wydatków inwestycyjnych, dystans (w ujęciu procentowym), do realizacji celów operacyjnych dyrektywy ciągle się zwiększa, a każda, kolejna aktualizacja Krajowego

¹³⁹⁰ Istnienie takiego kryterium formalnego w odniesieniu do przyznania gminom środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej związany z realizacją założeń wpisanych przez nią do KPOŚK trudno uznać za wystarczające, jeśli jednocześnie pula dostępnych środków była zbyt niska bądź nie istniały instrumenty wsparcia dla gmin, nie posiadających zdolności instytucjonalnej oraz kredytowej do realizacji takich inwestycji;

¹³⁹¹ w zakresie czynności wskazanych m.in. w art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, (Dz.U.2021.poz.888);

¹³⁹² Również zaniechania wójtów, burmistrzów, prezydentów miast w sporządzaniu projektów takich planów: art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. jak 2021, poz. 741, t. j.);

Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, pogarsza sytuację procesową Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie o potencjalne naruszenie prawa UE w tym obszarze¹³⁹³.

Celem systemowego rozwiązania zarządzania gospodarką wodną oraz gospodarką wodno-ściekową, na podstawie zaobserwowanych de lege lata problemów, ustawodawca winien rozważyć zmianę obecnego, rozproszonego w wielu aktach prawnych, systemu zarządzania gospodarką wodno-ściekową. Ułatwieniem byłoby stworzenie trzech aktów prawnych regulujących najważniejsze kwestie w odniesieniu do gospodarowania wodami, tj.: gospodarka wodna, ochrona wód, gospodarka wodno-ściekowa. Oznaczałoby to usunięcie z obecnej ustawy Prawo wodne przepisów odnoszących się do jakości wód oraz do dokumentów o charakterze planistycznym i włączenie ich do nowej ustawy o ochronie wód, która miałaby charakter zdecydowanie bardziej techniczny i zawierałaby w sobie transpozycje wszystkich dyrektyw UE w tym zakresie, natomiast ustawa Prawo wodne mogłaby zostać ograniczona do przepisów o charakterze ustrojowym oraz proceduralnym.

W konsekwencji powinno także nastąpić (w jednym, osobnym akcie prawnym) uporządkowanie przepisów dotyczących prowadzenia gospodarki wodno-ściekowej. Nowy akt zawierałby w sobie przepisy zarówno w odniesieniu do kwestii systemowych (tworzenie projektu zakresu i zasięgu aglomeracji wodno-ściekowej), zarządzania infrastrukturą, planowania inwestycji, relacji pomiędzy gminą a użytkownikami sieci.

Warto rozważyć wprowadzenie spójnego i dotkliwego systemu kar i opłat podwyższonych za niezgodne z prawem prowadzenie gospodarki wodno-ściekowej, w tym także powinny one dotyczyć kwestii niewłaściwego wyznaczenia aglomeracji wodno-ściekowych¹³⁹⁴, a także wprowadzenie przepisów, zgodnie z którymi, zmiany w zasięgu aglomeracji wodno-ściekowej mogą być dokonane jedynie na podstawie uchwalonego, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹³⁹⁵, względnie możliwym jest rozszerzenie jedynie o te obszary, które uzyskały pozytywną opinię właściwego organu.

¹³⁹³ w sprawie, która jest od lutego 2022 roku przedmiotem badania TSUE;

¹³⁹⁴ tj. objęcie siecią obszarów, dla których nie są spełnione warunki odnoszące się do wykonalności ekonomicznej;

¹³⁹⁵ Zgodnie z Ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, 1566);

W tym samym akcie możliwym byłoby także uregulowanie kwestii prawnym związanych z zagospodarowaniem osadów ściekowych oraz wykorzystaniem energii wytwarzanej w toku oczyszczania ścieków (metanu powstającego w wyniku procesu fermentacji osadów ściekowych) – to jest wprowadzenie obowiązku podejmowania działań w tym zakresie przez operatorów lub właścicieli instalacji do oczyszczania ścieków, tam, gdzie jest to wykonalne technicznie i ekonomicznie.

W związku z obserwowanymi problemami, związanymi z kontrolą przez gminy zbiorników bezodpływowych, należy rozważyć wprowadzenie, podobnie jak w przypadku gospodarki odpadami, obowiązku odbierania ścieków nieoczyszczonych przez gminę¹³⁹⁶ oraz obciążenie z tego tytułu opłatami mieszkańców.

W zakresie wniosków *de lege ferenda* niezbędne jest stworzenie mechanizmów finansowania budowy instalacji dla małych gmin, które nie są w stanie zaciągać zobowiązań finansowych na rynku kredytów komercyjnych jak również nie są w stanie (z powodu np. istniejącego zadłużenia budżetu) ubiegać się o środki z funduszy UE. W nowych przepisach warto również uregulować kwestie związane z maksymalną wysokością opłat za usługi odprowadzania ścieków w odniesieniu do dochodu rozporządzalnego przypadającego na dane gospodarstwo domowe i objęcie obniżonymi taryfami (socjalnymi) najuboższych, zwłaszcza biorąc pod uwagę konieczność realizacji inwestycji w najbliższych latach i związany z tym wzrost cen za świadczenie tych usług.

Nieskuteczne wdrożenie przepisów dyrektywy 91/271/EWG, jest także związane z nierzetelnym przekazywaniem danych przez operatorów instalacji oczyszczania ścieków, dotyczących poziomu redukcji zarówno substancji priorytetowych jak i biogennych¹³⁹⁷ oraz spełnienia wymogów dotyczących zbierania ścieków. Kwestie te, w odniesieniu do zarzutów Komisji Europejskiej, w sprawie skierowanej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej do Trybunału Sprawiedliwości UE, podnosiła Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” w swoim oficjalnym stanowisku. Dlatego też, należy rozważyć, stworzenie

¹³⁹⁶ Obecnie powinno nastąpić to jedynie w przypadku, gdy właściciel nieruchomości uchyla się od obowiązku podpisania umowy na wywóz nieczystości ciekłych;

¹³⁹⁷ Dane te są dostępne jedynie dla części instalacji, w pozostałych przypadkach, mimo obowiązku ustawowego, np. nie pobiera się próbek zgodnie z harmonogramem wskazanym w dyrektywie;

centralnej elektronicznej bazy danych wraz z obowiązkiem wprowadzania do niej wyników badań jakości ścieków oczyszczonych przez gminy¹³⁹⁸.

Warto rozważyć szeroką kampanię społeczną, dotyczącą korzyści jakie możemy osiągnąć, w pełni wdrażając postanowienia dyrektyw w zakresie ograniczenia przedostawania się do środowiska wodnego biogenów. Przy okazji podkreślając także zagrożenia, jakie mogą stanowić dla życia i zdrowia ludzi, zbyt duże ładunki biogenów przedostające się do wód.

Warto także pamiętać, że ograniczenie zakwitów sinic, stanowiących konsekwencję spływu biogenów, ma kluczowe znaczenie dla miast i miejscowości nadmorskich, w tym położonych nad Zatoką Gdańską i możliwości prowadzenia, (przez ich mieszkańców) działalności gospodarczej związanej z turystyką, a dla pozostałych mieszkańców Polski możliwości korzystania z kąpielii morskich w okresach letnich.

Na zakończenie warto podkreślić, że czas, pomiędzy podjęciem działań na rzecz ochrony środowiska a wystąpieniem pozytywnych skutków tych działań, może wykroczać poza życie jednego pokolenia. Fakt ten nie powinien jednak powstrzymywać nikogo od prowadzenia działań na rzecz ochrony wód oraz dziedzictwa przyrodniczego.

¹³⁹⁸ Per analogiam do bazy danych prowadzonych przez Główny Inspektorat Sanitarny dot. jakości wody pitnej w ujęciach, na podstawie ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2020 r. poz. 2028, z późn. zm.).

Bibliografia

1.1 Wykaz literatury

Adriaanse P.C. et al.: Implementation of EU Enforcement Provisions: Between European Control and National Practice, „Review of European Administrative Law” 2008, Iss. 2.

Antoniak J., Zmiany w przepisach a funkcjonowanie oczyszczalni, [w]: Inżynier Budownictwa, Warszawa, sierpień 2017;

Arabadijeva K., Better Regulation’ in Environmental Impact Assessment: The Amended EIA Directive, Journal of Environmental Law, Volume 28, Issue 1, March 2016.

Bar M., Okraśiński K., Oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć a dążenie do osiągnięcia celów środowiskowych w zakresie ochrony wód [w]: Gospodarowanie wodami. Kluczowe wyzwania w ramach cyklu planistycznego, pod red. M. Pchałka, Warszawa 2020;

Barcz J., Podstawy konstytucyjne członkostwa Polski w UE i efektywność prawa UE w Polsce, [w]: Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Warszawa 2020;

Barcz J. (współpraca: Grzelak A., Kapko M., Siwek A.), Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009;

Bartkowski K., Czy pestycydy są problemem w środowisku naturalnym? Tutoring Gedanensis 2016/1(1);

Bentkowska K., Ekonomia instytucjonalna. Zarys teorii i jej wymiar praktyczny, Warszawa 2020;

Berek M., Rola Najwyższej Izby Kontroli w procesie kontroli stosowania i w zakresie inspirowania zmian prawa, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, E-Monografie; nr 107, Wrocław 2017;

Berglund S., Gange I., Waarden F. v.: Mass Production of Law. Routinization in Transposition of European Directives. a Sociological-Institutionalist Account, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, No. 5.

Bilek B, Rybakowa M. Azotany (III) i (V) w wodzie pitnej studni kopanych i wierconych z terenu Podkarpacia jako czynnik ryzyka methemoglobinemii. *Przeгляд Lekarski* 2014, 71(10).

Blackwell M., Darch T., Haslam R., Phosphorus use efficiency and fertilizers: future opportunities for improvements, [in]: *Frontiers of Agricultural Science and Engineering*, 2019, Vol. 6, no. 4, s. 332–340.

Blicharz, G.; *Metodologia nauka prawnych* [w]: *Metodologia nauk społecznych i humanistycznych* (podręcznik on-line), przygotowany przez Copernicus College. Redakcja podręcznika: Jakubiec M., Urbańczyk P. Copernicus College 2020, E- podręcznik zrealizowany w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą "DIALOG" w latach 2016-2019;

Bogacka T., Taylor R., Rybiński J., Makowski Z., Borkowski T., Niemirycz E., Heybowicz E., *Strategia oraz działania na rzecz ograniczenia ładunków azotu, odprowadzanych do wód powierzchniowych ze źródeł punktowych i obszarowych*, Gdańsk 1996;

Borodo, A., *Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska – aspekty finansowo-prawne. Prawo budżetowe Państwa i Samorządu*, 3(4)2016;

Borucka-Arctowa M., *o społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967;

Börzel T.A., Buzogány A., (2019) Compliance with EU environmental law. The iceberg is melting, *Environmental Politics*, 28:2;

Broniewicz E., Godlewska J., Lulewicz-Sas A., Miłaszewski R., *Ekonomia i Zarządzanie* [w]: *Inżynierii Środowiska*, Białystok 2019;

Cardoso A.C., Duchemin J., Magoarou P., and Premazzi G. (2001). Criteria for identification of freshwater subject to eutrophication. Their use for the implementation of the Nitrates and Urban Wastewater treatment Directives. European Commission,

Water research and Monitoring Unit, JRC Ispra & Directorate General for Environment, (Report EUR 19810).

Ciechanowicz-McLean J., Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a ochrona środowiska, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXXI, Gdańsk 2014;

Ciesielska A., Jasman K., Wybrane aspekty przeniesienia pozwolenia wodnoprawnego, Przegląd prawa ochrony środowiska, 3/2014;

Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2019;

Chróścielewski W., Tarno J.P., Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2011;

Cohen M.A., Schimschack J.P., Monitoring, enforcement, and the choice of environmental policy instruments, [in]: Instruments for environmental policy. Elgar Encyclopedia of Environmental Law, Volume VIII, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA 2020.

Coglianesi C. Starobin Sh. M., Management based regulation, Instruments for environmental policy, [in]: Elgar Encyclopedia of Environmental Law, Volume VIII, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA 2020.

Cremona M.: Compliance and the enforcement of EU law, Oxford 2012.

Czarny B., Rapacki R., Podstawy ekonomii, Warszawa 2002;

Czekałowska M., Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej versus konstytucyjny nakaz ochrony środowiska, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, Nr 2 (30) /2016;

De Lucia V., Competing Narratives and Complex Genealogies: The Ecosystem Approach in International Environmental Law, Journal of Environmental Law, Volume 27, Issue 1, March 2015.

Demmke Ch., Towards Effective Environmental Regulation: Innovative Approaches [in]: Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy, Jean Monnet Working Paper 5/01, European Institute of Public Administration, 2001.

De Sadeleer N., *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, [in]: Oxford Scholarship Online: January 2010.

De Sadeleer N., *Environmental protection through legal acts and instruments by the European Union*, [in]: Elgar Encyclopedia of Environmental Law, Volume VIII, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA 2020.

Dobrzańska B. M, *Niedobory i zanieczyszczenie wód*, [w:] *Ochrona środowiska przyrodniczego* (red. Dobrzańska B.M, Dobrzański G., Kielczewski D.), Warszawa 2008;

Doś A., *Rynkowe instrumenty finansowe a ochrona środowiska*, *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Ekonomia i Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze* (14) nr 1164, Wrocław 2007;

Draniewicz B., *glosa do wyroku WSA w Białymstoku z dnia 21 lutego 2008 r., II SA/Bk 637/07*, *Prawo i Środowisko*, 2008, nr 3;

Duer I., *Ochrona gleb i wód. Biblioteczka Programu Rolnośrodowiskowego 2007-2013*, Warszawa 2009;

Dziedziak W., *Wpływ sankcji prawnych i moralnych na skuteczność prawa*, *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXIV, 1, 2015;

Espejo-Herrera N., Garcia-Lavedan, E., Boldo E., Aragonés N., Perez-Gomez B. i in. *Colorectal cancer risk and nitrate exposure through drinking water and diet*. *Int. J. Cancer*, 2016.

Esplugues, C., *Harmonization of Private International Law in Europe, and Application of Foreign Law: The Madrid Principles of 2010 (July 25, 2011)*. *Yearbook of Private International Law*, Vol. 13.

Estébanez Núñez N., Santano Rivero D., Lizarazu Hernando J.C., *Microorganismos patógenos del agua*. *Estudio de Molinao Erreka*, San Sebastián 2008;

Fleszer D., Kontrola wewnętrzna jako istotna funkcja zarządzania w jednostkach administracji publicznej, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie, Sosnowiec 2016;

Florkiewicz E., Kawicki A., Postępowania administracyjne w sprawach określonych ustawą 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. Zeszyty metodyczne Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Zeszyt nr.1, sierpień 2009;

Giara T., Skuteczność prawa, Warszawa 2010;

Gorgol A., Kontrowersje uregulowania prawnofinansowych środków ochrony środowiska. Zagadnienia systemowe, [w]: Prawne instrumenty ochrony środowiska, Lublin 2016;

Gola J., Między gospodarnością a niegospodarnością działań organów administracji gospodarczej, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3977, Wrocław 2019;

Gorgol A., Kontrowersje uregulowania prawnofinansowych środków ochrony środowiska. Zagadnienia systemowe, w Prawne instrumenty ochrony środowiska, Lublin 2016;

Góralczyk W., Podstawy prawa i administracji, Warszawa 2019;

Górka M., Instytucje i organy UE, [w:] Instytucje i prawo Unii Europejskiej, pod red. Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., Warszawa 2020;

Górski M., Ogólne założenia systemu odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska [w]: Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska, Warszawa 2008;

Górski M., Michalak M., Ochrona środowiska w prawie unijnym, [w]: Prawo ochrony środowiska, pod red. Górski M., Warszawa 2018;

Górski M. Zagadnienia wprowadzające. Prawo w ochronie środowiska, [w]: Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2018;

Gromiec M., Sadurski A., Zalewski M., Rowiński P., „Zagrożenia związane z jakością wody”, Nauka 1/2014, Warszawa 2014;

Gromiec M., Ocena wpływu rolnictwa na zanieczyszczenie wód azotanami, w: Modelowanie matematyczne zanieczyszczeń obszarowych pochodzenia rolniczego. Warszawa 2011 r;

Gromiec M., Nowe koncepcje gospodarki wodno-ściekowej-osadowej [w]: Ocena gospodarki ściekowo-osadowej w Polsce, Raport red.: Gromiec M., Bień J., Pawłowski L., Lublin 2020;

Gromiec M., Korol R., Gutowska-Siwiec L., Ślesicki M., Filipkowski A., Witowski K., Ocena stanu jakości wód płynących, [w]: Trendy zmian jakości wód rzek i jezior, pod red. Gromiec M.J, Warszawa 2005;

Gruszecki K., Prawo ochrony środowiska. Komentarz do art. 272, LEX 2008.

Hagemann Ch., EU Funds in the New Member States. Party politicization, Administrative Capacities, and Absorption Problems after Accession; Palgrave Studies in European Union Politics 2019.

Howlett, Kim and Weaver (2006) Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research, Volume 23, Issue 1 January 2006.

Hödl-Kreuzbauer E., Lenz K., Stork C. (UBA), Office International de L'eau; UWWTD: Legal compliance assessment methodology document, Final 20 June 2014. Dokument przygotowany na zlecenie Komisji Europejskiej przez austriacki Umweltbundesamt GmbH;

Jadczyzyn T., Nawożenie gnojowicą i gnojówką w zgodzie z programem azotanowym, Farmer, 24.08.2019;

Jagielski J., Kontrola w administracji publicznej, Warszawa 2020;

Jakubiak-Mirończuk A., Stosowanie i obowiązywanie prawa, [w]: Wprowadzenie do nauki o państwie, polityce i prawie, red. nauk. Pogłodek A., Szmulik B., Zenderowski R., Warszawa 2021;

Jaroszyński T., Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce, Warszawa 2011;

Jarosiewicz A., Proces samooczyszczania w ekosystemach rzecznych, Słupskie Prace Biologiczne, Słupsk 2007, s.27-41

Jaworowicz-Rudolf A., Instrumenty finansowo-prawne ochrony środowiska [w:] Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny, red. Korzeniowski P., Warszawa 2010;

Jarosz D., Problem zanieczyszczeń wód w Polsce w latach 1945–1961: wstęp do badań. Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych [online]. 1 grudnia 2016, T. 76;

Jurga B., Znaczenie koncentracji związków azotu w wodach w: Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód, pod red. Walczak J., Warszawa 2018;

Kajak Z., Hydrobiologia-limnologia: ekosystemy wód śródlądowych, Warszawa 2000;

Kamiński M., Stosowanie dyrektyw unijnych w działalności kontrolnej polskich sądów administracyjnych, Studia Gdańskie, t. VII, Gdańsk 2007;

Kaniszewski S., Treder W., Współczesne trendy w nawadnianiu i nawożeniu w produkcji ogrodniczej, w Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód, pod red. Walczak J., Warszawa 2018;

Kassenberg A. (Instytut na Rzecz Ekorozwoju) Okrągły Stół. Podstolik Ekologiczny po 15 latach, Warszawa 2004;

Kaźmierska-Patrzyzna A., Gospodarowanie wodami śródlądowymi, [w]: Prawo Ochrony Środowiska, pod.red. Górski M., Warszawa 2018;

Kiedryńska L., Papciak D., Granops M., Chemia sanitarna. Sanitary chemistry, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2006;

Kenig-Witkowska M.M., Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2005.

Koop, Christel and Lodge, Martin (2015) What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. Regulation and Governance, LSE, London.

Kopczyńska J., Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Farmaceutyki w wodzie-podejście strategiczne Unii Europejskiej [w:] Zanieczyszczenia wód w Polsce. Stan, przyczyny, skutki. red. Gromiec M.J, Pawłowski L., Lublin 2019;

Kopczyńska J., Wdrażanie Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w Polsce w latach 2003-2017 – realizacja założeń Traktatu Akcesyjnego. [w:] Oczyszczanie ścieków i utylizacja osadów ściekowych w Polsce. Stan oraz niezbędne działania". Pod. red. Gromiec M. J., Pawłowski L. Monografie. Vol.166, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk. Komitet Inżynierii Środowiska, Lublin 2020

Koronkiewicz J., Dostosowanie krajowej terminologii podatkowej do terminologii podatkowej dyrektyw unijnych a prawidłowość implementacji dyrektyw unijnych w Polsce, Warszawa 2015;

Kozińska A., Wdrażanie unijnego prawa ochrony środowiska w Polsce w latach 2001-2011, [w:] Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska, pod. red. Rudnicki M., Haładaj A., Sobieraj K., Warszawa 2011;

König T., Luetgert B.: Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives, „British Journal of Political Science” 2009, Vol. 39, Iss. 1.

Krawczyk M., Ochrona środowiska w regulacji kodeksu karnego [w] Bucńska J., Niedziółka M., Stec R., Strus D. Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne, red. Górski M., Warszawa 2011;

Krzysztoforski M., Poprawa jakości wód – regulacje prawne, w: Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód, pod red. Walczak J., Warszawa 2018;

Kunkiel-Kryńska A., Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich, Warszawa 2013;

Kunicki -Goldfinger W. J.H., Życie bakterii. Warszawa 1982.

Kupiec J.M., Evaluation of infrastructure for storage of manures in selected farms of Poland, Materiały konferencyjne, Vinnica 2019. (DOI:10.13140/RG.2.2.34771.63528);

Kurcz B.: Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego, Kraków 2004;

Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., Teoria państwa i prawa, Warszawa 1986;

Latinopoulos, D.; Spiliotis, M.; Ntislidou, C.; Kagalou, I.; Bobori, D.; Tsiaoussi, V.; Lazaridou, M. “One Out–All Out” Principle in the Water Framework Directive 2000—A New Approach with Fuzzy Method on an Example of Greek Lakes. *Water* 2021, 13, 1776;

Lee J.D.: Zwięzła chemia nieorganiczna. Warszawa, 1999;

Lewicki M., Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym, *Państwo i Prawo* 2002/8;

Lewkiewicz-Małysa A., Winid B., Wybrane problemy związane z zagospodarowaniem wód kopalnianych, *Wiertnictwo Nafta Gaz*, Tom 22/1, Kraków 2005 r.;

Lodge M., and Hood Ch. (2010). “Regulation inside government.” In Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge (Eds). *Oxford Handbook of Regulation*;

Lutyński R, Steczek-Wojdyła M., Wojdyła Z., Kroch S.: Stężenie azotanów i azotynów w żywności i środowisku a występowanie ostrych toksycznych methemoglobinemii. *Przegląd Lekarski* 1996; 53;

Łazarska A, Izdebski H., Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka, Warszawa 2022;

Łuczka-Bakuła W., Funkcjonowanie ekonomicznych instrumentów ochrony środowiska, [w]: *Ruch prawniczy, ekonomiczny i ekologiczny Rok LIV, zeszyt IV*, Poznań 1992;

Machowski J., Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój, Warszawa 2003;

Manassaram D. M., Backer L. C., Moll D. M., a Review of Nitrates in Drinking Water: Maternal Exposure and Adverse Reproductive and Developmental Outcomes; Environ. Health Perspect. 2006 March;

Malczewska M.: Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim systemie prawnym [w]: Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej (red. J. Barcz), Warszawa 2012;

Małecki J, Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska, Poznań 1982;

Maśnicki J., Koncepcje implementacji prawa pochodnego, „Studia Europejskie” 2015/2;

Maśnicki J.: Kontrola konstytucyjności instrumentów implementujących prawo pochodne Unii Europejskiej, „Państwo i Prawo” nr 6/2015;

Maśnicki J., Metody transpozycji dyrektyw, Europejski Przegląd Sądowy, sierpień 2017;

Mazurkiewicz M., Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce (struktura prawna i funkcje), Wrocław 1986;

Michalczyk Z., Chmiel S., Głowacki S., Borowska-Pakuła J., Zagrożenie zasobów wodnych Pojezierza Łęczyńsko – Włodawskiego wynikające z działalności górniczej, [w]: Hydrologia w inżynierii i ochronie środowiska, pod red. Więzik B., Hejduk L., Zeszyt 41, Warszawa 2018;

Mik C. Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, t. I, Warszawa 2000;

Mikowski Ł., [w]: Mikowski Ł., Kuczma P., Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia, Warszawa 2020;

Miksch K., Sikora J., Biotechnologia ścieków, Warszawa 2010;

Miodek J.: Ekspertyza na temat interpretacji pojęć: kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zawartych w art. 203 Konstytucji RP i w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, „Kontrola Państwowa” nr 4/2002 (numer specjalny);

Mizgajski A., Przegląd istotnych problemów gospodarki wodnej dla obszarów dorzeczy w Polsce, Warszawa kwiecień 2008, materiały z II Krajowego Forum Wodnego, 16-17 marca 2008;

Murat L., Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli, Kontrola Państwowa, t. 59, 4(357) 2014;

Niesiołowski J., Leges imperfectae w prawie, Gdańskie Studia Prawnicze, t. XXXVIII, 2017;

Nowak, R., Imperowicz, A., Nieczystości płynne ze zbiorników bezodpływowych jako źródło zanieczyszczeń mikrobiologicznych wód podziemnych, Inżynieria Ekologiczna/Ecological Engineering, Vol. 47, May 2016;

Oniszczyk J., Leon Petrażycki i rozwój nauk o politykach publicznych, Zeszyty Naukowe KUL 62 (2019), nr 2 (246);

Osiejewicz J., Harmonizacja prawa państw członkowskich, Warszawa 2016;

Paloniitty T., The Weser Case: Case C-461/13 Bund v Germany, [in]: Journal of Environmental Law, Volume 28, Issue 1, March 2016.

Pajewski T., Zanieczyszczenie wody jako negatywny efekt działalności rolniczej, Stowarzyszenie Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Roczniki Naukowe, t. XVIII, zeszyt 4, Warszawa 2016;

Pałasz J.W.: Praktyczny wymiar dostosowania i harmonizacji polskiego prawa ochrony środowiska do wymagań Unii Europejskiej: wybrane zagadnienia problemowe, Gliwice 2012;

Panek P., Ciećko P., Zanieczyszczenia wód w Polsce – stan śródlądowych wód powierzchniowych i podziemnych, Monografie Komitetu Ochrony Środowiska, Lublin 2018;

Pawlik K., Tworzenie prawa. System źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej, [w]: Wprowadzenie do nauki o państwie, polityce i prawie, red. nauk. Pogłodek A., Szmulik B., Zenderowski R., Warszawa 2021;

Pawełczyk A., Assessment of health hazard associated with nitrogen compounds in water. *Water Science and technology: a journal of the International Association on Water Pollution Research* 2012, 66(+3): s. 666-672.

Pieniążek A., Stefaniuk M., *Socjologia prawa. Zarys wykładu*; Warszawa 2021;

Pieńko A., Steszuk A., Józwiakowski K., Marzec M., Pytka A., Gizińska M., Sosnowska B. Jakość wód podziemnych na obszarze szczególnie narażonym na zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego w gminie Komarówka Podlaska. (2014);

Pietrzak S., *Priorytetowe środki zaradcze w zakresie ograniczania strat azotu i fosforu z rolnictwa w aspekcie ochrony jakości wody*, Falenty 2012;

Pieszka M. Sposoby żywienia i utrzymywania świń oraz ich wpływ na środowisko, [w]: *Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód*, pod red. Walczak J., Warszawa 2018;

Pistocchi, A., Dorati, C., Grizzetti, B., Udias, A., Vigiak, O., Zanni, M., *Water quality in Europe: effects of the Urban Wastewater Treatment Directive. a retrospective and scenario analysis of Dir. 91/271/EEC*, EUR 30003 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2019.

Podgórecki A., *Zarys socjologii prawa*, Warszawa 1972;

Poboży M.: *Mechanizmy koordynacji wdrażania prawa Unii Europejskiej w Polsce* [w]: *Koordynacja polityk unijnych w Polsce* (red. R. Mieñkowska-Norkiene), Warszawa 2009;

Poskrobko B., *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa 2007;

Poskrobko B., Poskrobko T., *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*, Warszawa 2015;

Potrzeszcz J., *Norma prawna, jej właściwości i budowa*, [w]: *Wprowadzenie do nauki o państwie, polityce i prawie*, red. nauk. Pogłodek A., Szmulik B., Zenderowski R., Warszawa 2021;

Powałowski A., Klauzula ochrony środowiska w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 4 lipca 2004 roku, Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej, red. Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T., Gdańsk 2009;

Raczuk J., Królak E., Ocena ryzyka zdrowotnego niemowląt związanego z narażeniem na azotany (V) i (III) w wodzie pitnej na terenach rolniczych, Problemy Higieny i Epidemiologii, 2016/97(2);

Raczuk J., Dziuban E., Biardzka E. Nitrates in drinking water as a factor of a health risk to the Platerow commune inhabitants (Mazovian province). Archives of Environmental Protection 2013, 1(55): s. 5-9;

Rakoczy B., Prawo ochrony przyrody, Warszawa 2010;

Rakoczy B., Prawo ochrony środowiska w kazusach, Toruń 2008;

Rakoczy B., Prawo wodne. Praktyczny przewodnik. Warszawa 2018.

Rangone, N. (2018). Making Law Effective: Behavioural Insights into Compliance. European Journal of Risk Regulation, 9(3), s. 483-501;

Rączka J., Analiza efektywności kosztowej w oparciu o wskaźnik dynamicznego kosztu jednostkowego, Transform Advice Programme, Investment in Environmental Infrastructure in Poland, Warszawa 2002;

Rast W.; Thornton J.A., Trends in eutrophication research and control, 1 February 1996, Environmental Science Hydrological Processes, (1996/10).

Richards K.R. van Zeben J. Introduction to Volume VIII: Instruments for environmental policy. Elgar Encyclopedia of Environmental Law, Volume VIII, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA 2020.

Rotko J., Ramowa dyrektywa wodna i jej implementacja – analiza prawna, Poznań 2013;

Rotko J., Funkcje i charakter prawny instrumentów planowych w gospodarce wodnej [w]: Przegląd ustawodawstwa gospodarczego, Warszawa czerwiec 2014;

Rotko J., Ocena wodnoprawna w świetle przepisów ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne, [w]: Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2019, nr 10;

Rotko J., Funkcje i charakter prawny instrumentów planowych w gospodarce wodnej, [w]: Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2014, nr 6;

Rowell A., Behavioral instruments in environmental regulation, Instruments for environmental policy. Elgar Encyclopedia of Environmental Law, Volume VIII, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA 2020.

Sagasta J.M(IWMI), Zadeh S.M (FAO), Turrall H. Burke. J.; Water pollution from agriculture: a global review -the Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome, 2017 and the International Water Management Institute on behalf of the Water Land and Ecosystems research program Colombo, 2017.

Salamon L., The Tools of Government: A Guide to the New Governance, OUP 2002.

Samborski S. Opłacalność i wdrażanie rolnictwa precyzyjnego, [w]: Rolnictwo precyzyjne pod red. Samborski S., Warszawa 2018;

Schullehner J., Hansen B., Thygesen M., Pedersen C.B., Sigsgaard T. Nitrate in drinking water and colorectal cancer risk: a nationwide population-based cohort study. Int. J. Cancer, 2018, 143, 73–79;

Sokołowski J.K, Stolicki D., Przyczyny opóźnień w transpozycji dyrektyw europejskich do polskiego porządku prawnego w świetle analizy ilościowej krajowego procesu legislacyjnego; Przegląd Politologiczny 2017(2);

Soszka, H. Problemy metodyczne związane z oceną stopnia eutrofizacji jezior na potrzeby wyznaczania stref wrażliwych na azotany, Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie 2009, t.9, z. 1;

Stefanicki R.: Bezpośrednia skuteczność prawa wspólnotowego w porządkach krajowych państw członkowskich, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4;

Stepnowski P., Synak E., Szafranek B., Kaczyński Z., Monitoring i analityka zanieczyszczeń w środowisku, Gdańsk 2010;

Szadziewska A., Instrumenty ekonomiczne ochrony środowiska i ich wpływ na wynik finansowy przedsiębiorstwa, Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, 2011, nr 1/1;

Torregrossa, G. (1983). Legal Aspects of Water Pollution Control. In: Guggino, E., Rossi, G., Hendricks, D. (eds) Operation of Complex Water Systems. NATO ASI Series, vol 58. Springer, Dordrecht;

Trubalski A., Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” Nr 1 (13) /2013;

Ulen B., Pietrzak S., Tonderski K. (red.) Samoocena gospodarstw w zakresie zarządzania składnikami nawozowymi oceny warunków środowiskowych, Falenty 2013;

Vedung, E., 1998, ” Policy Instruments: Typologies and Theories” in Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray C & Vedung, Evert, eds., Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation, 21-58, Piscataway, NJ & London: Transaction Publishers.

Von Zeben J., Governmental action: legal bases and restraints. Instruments for environmental policy. Elgar Encyclopedia of Environmental Law, Volume VIII, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA 2020.

Walczak J., Przyczyny i sposoby ograniczania zanieczyszczenia wód azotem ze źródeł rolniczych, [w]: Ograniczenie zanieczyszczenia azotem pochodzenia rolniczego metodą poprawy jakości wód, pod red. Walczak J., Warszawa 2018;

Wierzbowski B., Rakoczy B.: Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe. Warszawa 2018;

Wróblewski J., Skuteczność prawa i problemy jej badania, „Studia Prawnicze”, nr 1-2, Warszawa 1980;

Wronkowska S., Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Poznań 2007;

Wronkowska-Jaśkiewicz S.: Zamknięty system źródeł prawa a implementacja prawa Unii Europejskiej. Tezy, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 4;

Wróblewski J., Teoria racjonalnego tworzenia prawa, Warszawa 1985;

Wyrozumska A., Stosowanie prawa UE, [w]: Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Warszawa 2020;

Wyrozumska A., Zasady działania UE. [w]: Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., Instytucje i prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2020;

Wyrozumska A., Pojęcie prawa UE i jego źródła, [w]: Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Warszawa 2020;

Wyrozumska A., Stosowanie prawa UE, [w]: Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Warszawa 2020;

Wyrozumska A., System ochrony prawnej w UE, [w]: Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Warszawa 2020;

Zalewski M., Jarosiewicz P., Bioenergetyczne podstawy ekohydrologii. [w]: Ekohydrologia. pod red. Zalewski M., Warszawa 2020;

Zawłocki R., Karnoprawną ochrona środowiska naturalnego, Przegląd Prawa Rolnego, 2014 Nr 1 (14);

Zbierska J., Murat-Błażejewska S., Szoszkiewicz K., Ławniczak A. E., Bilans biogenów w agroekosystemach Wielkopolski w aspekcie ochrony jakości wód na przykładzie zlewni Samicy Stęszewskiej, Poznań 2002;

Zhelyazkova A.: Complying with EU directives' requirements: the link between EU decision-making and the correct transposition of EU provisions, "Journal of European Public Policy", Vol. 20, Iss. 5, May 2013.

Zieliński J., Metodologia pracy naukowej, Warszawa 2012;

Ziemski K., Jędrzejczak M., Pojęcie dyskrecjonalności a pojęcie luzów decyzyjnych, [w]: Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym, Poznań 2015;

Constitución Española Aprobada por Las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978, Ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978, Sancionada por S. M. el Rey ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978.

Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych wraz z ustaleniem zasad ich wdrażania. Wody Polskie, Warszawa 2019.

U.S. Congress, Office of Technology Assessment, Environmental Policy Tools: a User's Guide, OTA-ENV-634 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, September 1995).

State of the environment report No 1/1995, EEA, Kopenhaga 1995.

SOER 2015 — The European environment — state and outlook 2015. a comprehensive assessment of the European environment's state, trends, and prospects, in a global context.

The European environment —state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe, European Environment Agency, 2019.

Raport EEA No 05/2022 Beyond water quality —Sewage treatment in a circular economy, European Environment Agency, 2022.

” Ocena presji rolniczej na stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz wskazanie obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego” wykonane na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa Państwowy Instytut Badawczy w Puławach (IUNG), Puławy 2011;

Wdrażanie dyrektywy NEC oraz konkluzji BAT w zakresie redukcji emisji amoniaku z rolnictwa. Warszawa 2019;

Ocena programów działań sporządzonych przez państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą 91/676/EWG, ERM 2001 (ERM 2001 - Environment Resources Management 2001, Assessment of action programmes established by Member States (internal Commission document),

Przegląd istotnych problemów gospodarki wodnej dla obszarów dorzeczy, Warszawa 2021 (projekt przygotowany przez CDM Smith Sp. z o.o.);

Przegląd istotnych problemów gospodarki wodnej w Regionie Wodnym Dolnej Wisły, RZGW Gdańsk 2006;

OECD, Recommendation of the Council on the Use of Economic Instruments in Environmental Policy, OECD/LEGAL/0258, Paris 1991.

OECD (2021), Toolkit for Water Policies and Governance: Converging Towards the OECD Council Recommendation on Water, OECD Publishing, Paris; a Toolkit of Policy Options to Support Inclusive Green Growth, Revised version1 (July 2013) of the original submission to the G20 Development Working Group by the AfDB, the OECD, the UN, and the World Bank.

Integration of EU water policy objectives with the CAP: a partial success,” Special Report 04/2014, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg 2014.

Environmental taxation and EU environmental policies, EEA Report No 17/2016, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016.

HELCOM Copenhagen Ministerial Declaration Taking Further Action to Implement the Baltic Sea Action Plan - Reaching Good Environmental Status for a healthy Baltic Sea; <https://www.helcom.fi/wp-content/uploads/2019/08/2013-Copenhagen-Ministerial-Declaration-w-cover-1.pdf>.

Document: 4-1 Draft updated Baltic Sea Action Plan, HOD 60-2021, Heads of Delegation Online meeting, 3-4 June 2021, HELCOM 2021.

Draft Updated Baltic Sea Action Plan, wersja z maja 2021 r., HELCOM 2021.

The Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation (PLC-5)”, Baltic Sea Environment Proceedings No. 128,

Ochrona środowiska 2018, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny (GUS);

Report prepared by Milieu Ltd and COWI A/S under Contract No 070203/2015/711789/ETU/ENV.D.2. Study to assess the benefits delivered through the enforcement of EU environmental legislation. Final report, European Union, 2016;

Raport o stanie jednolitych części wód podziemnych w dorzeczach – stan na rok 2019, Raport opracowano w ramach realizacji V etapu umowy nr 25/2018/F z dnia 12.07.2018 r., zadanie nr 11.1: „Opracowanie oceny stanu chemicznego i ilościowego jednolitych części wód podziemnych w dorzeczach”, Warszawa, listopad 2020 r., s. 201;

Ministerial Statement of the 2021” Ministerial Meeting of the Baltic Marine Environment Protection Commission Lübeck, Gemany, 20 October 2021.

1.2 Orzecznictwo

Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok z 11.05.2005 r., Sygn. akt. K 18/04 (Dz.U.2005 nr 86 poz.744);

Wyrok z 24.11.2010 r., Sygn. akt. K 32/09 (Dz. U, nr.229, poz.1506), OTK-A 2010/9, poz. 108;

Wyrok z 16.11.2011 r., Sygn. akt. SK 45/09 (Dz.U. 2011, nr.254, poz.1530);

Sądów administracyjnych

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 lutego 2008 r., II SA/Bk 637/07;

Wyrok NSA w Warszawie z 6.01.1987 r., IV SA 667/86, LEX nr 9911).

Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Wyrok TS z 5.02.1963 r., 26/62, van Gend i Loos, LEX nr 139884.

Wyrok TS z 15.07.1964 r., 6/64, Costa v. E.N.E.L., LEX nr 139862 Wyrok TS z 22.06.1989 r., 103/88, Fratelli Costanzo SpA v. Gmina Mediolan, LEX nr 127572;

Wyrok TS z 18.02.1970 r., C 40/69, Hauptzollamt Hamburg Oberelbe v Bollmann (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym);

Opinia rzecznika generalnego Léger przedstawione w dniu 8 października 1998 r. Sprawa C-293/97. The Queen przeciwko Secretary of State for the Environment and Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley i in. i D.G.D. Metson i in. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division - Zjednoczone Królestwo. Dyrektywa 91/676/EWG. (ECLI:EU:C:1998:469).

Wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 27 czerwca 2002 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej. Uchybienie zobowiązaniom - Dyrektywa 91/676/EWG. Sprawa C-258/00 (ECLI EU:C: 2002:400);

Wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 11 lipca 2002 r. Marks & Spencer plc przeciwko Commissioners of Customs & Excise. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) - Zjednoczone Królestwo. Szósta dyrektywa VAT. Sprawa C-62/00. (ECLI:EU:C:2002:435);

Opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda przedstawiona w dniu 23 września 2004 r. w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii, Uchybienie zobowiązaniom Państwa Członkowskiego - Środowisko naturalne - Gospodarka odpadami - Dyrektywa 75/442/EWG w brzmieniu zmienionym dyrektywą 91/156/EWG - Art. 4, 5, 8, 9, 10, 12, 13 i 14. sygn. C-494/01; (ECLI:EU:C:2004:546);

Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 25 października 2007 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej. Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego - Dyrektywa 97/271/EWG - Zanieczyszczenia i substancje szkodliwe - Oczyszczanie ścieków komunalnych - Artykuły 3 i 4. Sprawa C-440/06 (ECLI:EU:C:2007:642);

Wyrok Trybunału (piąta izba) w sprawie C-395/13 z dnia 6 listopada 2014 r. (*1) „Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Ścieki komunalne — Dyrektywa 91/271/EWG — Artykuły 3 i 4 — Obowiązek zbierania ścieków komunalnych —

Obowiązek oczyszczania ścieków komunalnych” Komisja przeciwko Belgii (ECLI:EU:C:2014:2347);

Sprawa C-356/13 Wyrok Trybunału (dziewiąta izba) z dnia 20 listopada 2014 r. (*)
Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 91/676/EWG – Ochrona wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego – Niewystarczające określenie wód zanieczyszczonych lub wód, które mogą zostać zanieczyszczone – Niewystarczające wyznaczenie stref zagrożenia – Programy działania – Środki niekompletne. (ECLI:EU:C:2014:2386)

Wyrok TS z 1 lipca 2015 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. v Bundesrepublik Deutschland, Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht. Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Polityka Unii w dziedzinie gospodarki wodnej – Dyrektywa 2000/60/WE – Artykuł 4, ust. 1 – Cele środowiskowe w odniesieniu do wód powierzchniowych – Pogorszenie się stanu części wód powierzchniowych – Przedsięwzięcie dotyczące przebudowy drogi wodnej – Obowiązek zakazania przez państwa członkowskie każdego projektu mającego albo mogącego wywołać negatywny wpływ na stan części wód powierzchniowych – Kryteria decydujące przy ocenie wystąpienia pogorszenia się stanu części wód powierzchniowych. Sprawa C-461/13 (EU:C:2015:433);

Wyrok Trybunału (dziewiąta izba) z dnia 21 czerwca 2018 r. – Komisja Europejska / Republika Federalna Niemiec (Sprawa C-543/16). (Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 91/676/EWG – Artykuł 5 ust. 5 i 7 – Załącznik II część a pkt 1–3 i 5 – Załącznik III pkt 1 ppkt 1–3 i pkt 2 – Ochrona wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego – Niewystarczający charakter obowiązujących środków – Dodatkowe środki lub wzmożone działania – Zmiany w programie działania – Ograniczenie rolniczego wykorzystania nawozów – Zrównoważone nawożenie – Okresy rolniczego wykorzystania nawozów – Pojemność zbiorników do przechowywania odchodów zwierzęcych – Stosowanie nawozów na gruntach o dużym nachyleniu lub na gruntach zamrzniętych lub pokrytych śniegiem). (ECLI:EU:C:2018:481);

Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 3 października 2019 r. (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Wien - Austria) – postępowanie wszczęte przez Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, Robert Prandl, Gemeinde Zillingdorf (Sprawa C-197/18) (Odesłanie prejudycjalne – Środowisko – Dyrektywa 91/676/EWG – Ochrona wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego – Cel polegający na ograniczeniu zanieczyszczenia – Wody dotknięte zanieczyszczeniem – Maksymalna zawartość azotanów na poziomie 50 mg/ dm³– Programy działań przyjęte przez państwa członkowskie – Prawa jednostek do zmiany takiego programu – Legitymacja czynna do występowania przed organami i sądami krajowymi) (2019/C 413/10). (ECLI:EU:C: 2019:824);

Sprawa C-248/19 Komisja Europejska przeciwko Republice Cypru. Wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 5 marca 2020 r. Komisja Europejska przeciwko Republice Cypryjskiej. Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Dyrektywa 91/271/EWG – Oczyszczanie ścieków komunalnych – Artykuły 3, 4, 10 i 15 – Sekcje A, B i D załącznika i – Brak systemów zbierania ścieków komunalnych w niektórych aglomeracjach – Brak wtórnego lub innego równie skutecznego oczyszczania ścieków komunalnych – Budowa i eksploatacja oczyszczalni ścieków – Kontrola zrzutów z tych oczyszczalni. (ECLI:EU:C: 2020:171);

Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 19 grudnia 2013 r. Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego - Zamknięte użycie mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie - Dyrektywa 2009/41/WE - Nieprawidłowa i niepełna transpozycja. Sprawa C-281/11. (ECLI EU:C:2013:855);

Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 14 listopada 2018 r. Komisja Europejska przeciwko Republice Greckiej. Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Pomoc państwa – Pomoc uznana za bezprawnie przyznaną i niezgodną z rynkiem wewnętrznym – Obowiązek odzyskania – Wyrok Trybunału stwierdzający uchybienie – Przedsiębiorstwo, które wykonuje jednocześnie działalność cywilną i wojskową – Niewykonanie – Podstawowe interesy bezpieczeństwa państwa członkowskiego – Artykuł 346 ust. 1 lit. b) TFUE – Kary finansowe – Okresowa kara pieniężna – Ryczałt – Zdolność płatnicza – Współczynnik „n” – Czynniki leżące u podstaw oceny zdolności płatniczej – Produkt

krajowy brutto – Ważenie głosów państwa członkowskiego w Radzie Unii Europejskiej – Nowe zasady głosowania w Radzie. Sprawa C-93/17. (ECLI:EU:C:2018:903).

1.3 Wykaz aktów prawnych

Ustawy

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483);

Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864);

Ustawa wodna z dnia 19 września 1922 roku m.in., art. 26 (Dz.U. 1922, nr 102, poz. 936);

Ustawa z dnia 7 marca 1932 r. o rybołówstwie (Dz. U. 1932 r., nr 35, poz.357);

Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (Dz.U. 1961, nr 5, poz. 33);

Ustawa z dnia 30 maja 1962 roku- Prawo wodne (Dz.U. 1962, nr 34; poz.158);

Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz.U. 1974 nr 38 poz. 230);

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. 1980 nr.3, poz.6)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95; t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372);

Ustawa 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j., Dz.U. 2022.poz.559);

Ustawa z dnia 10 lipca 1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz. U. 2019. poz. 1355 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. 2021.poz.1070);

Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 28 poz. 346),

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t. j., Dz.U.2019.poz.489);

Ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych z dnia 7 października 1992 r. (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137);

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane (Dz. U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126, Nr 109, poz. 1157 i Nr 120, poz. 1268 oraz z 2001 r. Nr 5, poz. 42);

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, (t.j. Dz.U. z 2018.poz.1799);

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2021, poz.888),

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2021, poz. 1893);

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2013 poz. 596 z późn. zm.);

Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r. (Dz.U. 1999 nr 96 poz. 1110);

Umowa w sprawie Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem z dnia 11 kwietnia 1996 roku. (Dz.U. nr 79 poz. 886 z 1999

Konwencja Sztokholmska w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych, sporządzona w Sztokholmie dnia 22 maja 2001 r. (Dz.U. 2009 nr 14 poz. 76);

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2020, poz.2028);

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2028);

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2021 poz. 1973);

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne. – (tekst pierwotny, Dz.U. 2001 nr 115, poz. 1229);

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, późn. zm.);

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (t.j., Dz.U. z 2021.poz.741); 1.

Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Konwencja z Aarhus, (Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706);

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. nr 162, poz. 1568, z późn. zm.);

Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2020 poz.1206);

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2021.poz.1129.);

Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (t. j. Dz.U. z 2020. poz. 721);

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021, poz.1057 t.j.);

Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu. (t. j. Dz. U 2021, poz.76);

Ustawa 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 (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.);

Ustawa z dnia 1 kwietnia 2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2008 nr 62 poz. 388);

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (t.j. Dz.U. z 2020, poz. 2084);

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2021 poz.305);

Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2020, poz.224.);

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2021, poz.779);
Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2020, poz.818);
Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o dokończeniu budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba (Dz.U. z 2016 poz. 927);
Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, (t. j. Dz.U. z 2021 r. poz.2233);
Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297);
Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022, poz. 1549).

Rozporządzenia

Rozporządzenie Prezydenta RP z 16 marca 1928 roku o usuwaniu nieczystości i wód opadowych (Dz.U. z 1928 nr 32 poz. 311, 1939, nr 90, poz. 581, a także z 1948, nr 44, poz. 317);
Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 2 września 1950 r. w sprawie określenia warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wpuszczane do zbiorników wód powierzchniowych i do ziemi (Dz.U. 1950 nr 41, poz. 371);
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1962 r. w sprawie norm dopuszczalnych zanieczyszczeń wody oraz warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki odprowadzane do wody i do ziemi. (Dz.U. 1962 nr 17 poz. 75);
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 czerwca 1970 r. w sprawie norm dopuszczalnych zanieczyszczeń wód i warunków wprowadzania ścieków do wody i do ziemi. (Dz.U. 1970 nr 17, poz. 144);
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1975 r. w sprawie klasyfikacji wód, warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki oraz kar pieniężnych za naruszanie tych warunków. (Dz.U. 1975 nr 41 poz. 214);
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1987 r. w sprawie klasyfikacji wód, warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki oraz kar pieniężnych za naruszanie tych warunków. (Dz.U. 1987 nr 42 poz. 248);
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz.U. 2016 r., poz. 283);

Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 24 czerwca 2002 r. w sprawie wymagań w zakresie wykorzystywania i przemieszczania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska oraz wykorzystywania i oczyszczania instalacji lub urządzeń, w których były lub są wykorzystywane substancje stwarzające szczególne zagrożenie dla środowiska (Dz.U. z 2002 r. nr 96, poz. 860);

Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597);

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz. U nr 168 poz.1763 – akt uchylony);

Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych, (Dz. U 2016, poz. 1757);

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 stycznia 2008 r. w sprawie wysokości i sposobu uiszczania opłat za zadania wykonywane przez okręgowe stacje chemiczno-rolnicze, (Dz.U. 2008 nr 29 poz. 174);

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu stosowania nawozów oraz prowadzenia szkoleń z zakresu ich stosowania, (Dz.U. 2008 nr 80 poz. 479);

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie naturalnych wód mineralnych, wód źródlanych i wód stołowych. (Dz. U. 2011, nr 85, poz. 466);

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 lutego 2015 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych (Dz.U. 2015 poz. 257);

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (Dz.U. 2016 poz. 1911);

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. z 2017 r., poz.2294);

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Krajowego programu ochrony wód morskich (Dz.U. 2017 poz. 2469);

Rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszarów i granic aglomeracji, (Dz. U. 2018 poz. 1586);

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, (Dz.U. z 2018 poz. 472);

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie nadzoru nad jakością wody w kąpielisku i miejscu okazjonalnie wykorzystywanym do kąpieli, (Dz. U. z 2019 poz. 255);

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych, (Dz. U. z 2019 r., poz.528);

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 11 października 2019 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz. U. z 2019, poz. 2149);

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (Dz. U z 2019 r., poz.2150);

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 9 października 2019 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych. (Dz.U. 2019, poz. 2147);

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, których wprowadzanie w ściekach przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego; (Dz.U. 2019 poz. 1220);

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych, (Dz. U. 2021, poz.1475);

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych, (Dz. U. 2021, poz.1475);

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych. (Dz. U. 2021 r., poz.1475);

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz.U. 2021 poz. 2454);

Inne akty prawne

Uchwała Rady Ministrów nr 8 z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłożenie Komisji Europejskiej aktualizacji wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich wraz z projektem aktualizacji zestawu właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich. (M.P 2019 poz. 230);

Uchwała nr 34 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza. (M.P. poz.572);

Strategiczny Program Państwowego Monitoringu Środowiska na lata 2020-2025, przyjęty przez ministra właściwego do spraw klimatu, Warszawa 2020;

Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie ogłoszenia krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych oraz jego dwóch aktualizacji) krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 16 grudnia 2003 r. — stanowiący załącznik nr 1 do obwieszczenia, (M. P. nr 58, poz. 775);

Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły (M.P 2011 nr.49 poz.549);

Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Dunaju (M.P 2011 nr.51, poz.560);

Obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie ogłoszenia aktualizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych (M.P z dnia 14 lipca 2016 r., poz.652);

VI aktualizacja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, przyjęta przez Radę Ministrów w maju 2022 roku - <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/gospodarka-sciekowa>;

Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t. j. M.P. 2021 poz. 483, zm. M.P. z 2021, poz. 607, zm. M.P. 2021 poz. 888).

Akty prawa Unii Europejskiej

Traktaty

Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowacji, (Dz. Urz. UE, 23.09.2003 L 236);

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. 2009, Nr 203, poz. 1569) (Dz. Urz. UE C 306, s. 1, ze zm.);

Rozporządzenia

Rozporządzenie Rady (WE) NR 1267/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (Council Regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession (Dz. Urz. UE L 161, 26.06.1999, s. 73);

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r (WE) nr 401/2009. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (wersja ujednolicona) (Dz. Urz. UE., L 126 21.05.2009, s.13);

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, (Dz. Urz. UE L 55, 28.02.2011 r., s.13);

Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 884);

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006, (Dz. Urz. UE L 347, 20.12.2013, s.281);

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/821 z dnia 17 maja 2017 r. ustanawiające obowiązki w zakresie należytej staranności w łańcuchu dostaw unijnych importerów cyny, tantalum i wolframu, ich rud oraz złota pochodzących z obszarów dotkniętych konfliktami i obszarów wysokiego ryzyka, (Dz. Urz. UE L 130, z 19.05.2017, s.1);

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1021 z dnia 20 czerwca 2019 r. dotyczące trwałych zanieczyszczeń organicznych (Dz. Urz. UE L 169, 25.06.2019, s.45);

Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/741 z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie minimalnych wymogów dotyczących ponownego wykorzystania wody, (Dz. Urz. UE, L 177, 5.06.2020, s.32);

Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022, (Dz. Urz. UE L 437, 28.12.2020, s.1);

Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, (Dz. Urz. UE L231, 30.06.2021, s.60).

Dyrektywy

Dyrektywa 75/440/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. dotyczącej wymaganej jakości wód powierzchniowych przeznaczonych do poboru wody pitnej w państwach członkowskich

(Dz. Urz. WE L 194 z 25.07.1975) - wykazy wód powierzchniowych i podziemnych wykorzystywanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczona do spożycia;

Dyrektywa 76/160/EWG z dnia 8 grudnia 1975 r. dotyczącej jakości wody w kąpieliskach (Dz. Urz. WE L 31 z 05.02.1976) – wykazy wód powierzchniowych wykorzystywanych do celów rekreacyjnych, w szczególności do kąpieli;

Dyrektywa 76/464/EWG z dnia 4 maja 1976 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty (Dz. Urz. WE nr L 129 z 18.05.1976, str. 23),

Dyrektywa 76/464/EWG z dnia 4 maja 1976 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 129 z 18.05.1976);

Dyrektywa 78/659/EWG z dnia 18 lipca 1978 r. w sprawie jakości słodkich wód wymagających ochrony lub poprawy w celu zachowania życia ryb (Dz. Urz. WE L 222, z 14.08.1978) – wykazy wód powierzchniowych przeznaczonych do bytowania ryb, skorupiaków i mięczaków oraz umożliwiających migrację ryb;

Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. WE L 103 z 25.04.1979, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, str. 98, z późn. zm.);

Dyrektywa 79/869/EWG z dnia 9 października 1979 r. dotyczącej metod pomiaru i częstotliwości pobierania próbek oraz analizy wód powierzchniowych przeznaczonych do poboru wody pitnej w państwach członkowskich (Dz. Urz. WE L 271 z 29.10.1979);

Dyrektywa 79/923/EWG z dnia 30 października 1979 r. w sprawie wymaganej jakości wód, w których żyją skorupiaki (Dz. Urz. WE L 281 z 10.11.1979);

Dyrektywa Rady 80/68/EWG z dnia 17 grudnia 1979 r. w sprawie ochrony wód gruntowych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne (Dz. Urz. UE L 20, 26.01.1980);

Dyrektywa 80/68/EWG z dnia 17 grudnia 1979 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne (Dz. Urz. WE L 20 z 26.01.1980);

Dyrektywa Rady 80/778/EWG z dnia 15 lipca 1980 r. odnoszącej się do jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. UE. L 229 30.08.1980);

Dyrektywa 82/176/EWG z dnia 22 marca 1982 r. w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów rtęci z przemysłu elektrolizy chlorków metali alkalicznych (Dz. Urz. WE L 81 z 27.03.1982);

Dyrektywa 83/513/EWG z dnia 26 września 1983 r. w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów kadmu (Dz. Urz. WE L 291 z 24.10.1983);

Dyrektywa 84/491/EWG z dnia 9 października 1982 r. w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów heksachlorocycloheksanu (Dz. Urz. WE L 274 z 17.10.1984);

Dyrektywa 84/156/EWG z dnia 8 marca 1984 r. w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów rtęci z sektorów innych niż przemysł elektrolizy chlorków metali alkalicznych (Dz. Urz. WE L 74 z 17.03.1984);

Dyrektywa 86/280/EWG z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie wartości dopuszczalnych dla ścieków i wskaźników jakości wód w odniesieniu do zrzutów niektórych substancji niebezpiecznych zawartych w wykazie i Załącznika do dyrektywy 76/464/EWG (Dz. Urz. WE L 181 z 04.07.1986);

Dyrektywa Rady 86/278/EWG z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie (Dz.U. UE L 181, z dnia 4.07.1986);

Dyrektywa Rady 89/429/EWG z dnia 21 czerwca 1989 r. w sprawie zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza przez istniejące spalarnie odpadów komunalnych (Dz.U. UE L 203, z dnia 15.07.1989 r.);

Dyrektywa Rady 89/369/EWG z dnia 8 czerwca 1989 r. w sprawie zapobiegania zanieczyszczeniu powietrza przez nowe spalarnie odpadów komunalnych (Dz.U. UE L 163/32 z dnia 14.06.1989);

Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. Urz. WE L 135 z 30.05.1991, str. 40, z późn. zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 26, Dz. Urz. WE L 67 z 07.03.1998, str. 29 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, str. 27, Dz. Urz. UE L 284 z 31.10.2003, str.1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 4, str. 447, Dz. Urz. UE L 311 z 21.11.2008, str. 1, z późn. zm. oraz Dz. Urz. UE L 353 z 28.12.2013, s. 8);

Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. Urz. WE L 375 z 31.12.1991, str. 1, z późn. zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 68, Dz. Urz. UE L 284 z 31.10.2003, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 4, str. 447 oraz Dz. Urz. UE L 31 z 21.11.2008, str. 1, z późn. zm.);

Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992, str. 7, z późn. zm.; Dz. Urz. UE, Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 102, z późn. zm.);

Dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. UE L 330 z 5.12.1998, s. 32);

Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 182, z dnia 16.07.1999 roku) zastąpiona obecnie przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 150, z dnia 14.06.2018 r.);

Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 275, Dz. Urz. WE L 331 z 15.12.2001, str. 1 – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 358, Dz. Urz. UE L 81 z 20.03.2008, str. 60, Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008, str.

84, z późn. zm., Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 114, z późn. zm., Dz. Urz. UE L 226 z 24.08.2013, str. 1, Dz. Urz. UE L 353 z 28.12.2013, str. 8 oraz Dz. Urz. UE L 311, z 31.10.2010, str. 32);

Dyrektywa 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania (Dz. Urz. UE L 309/1 Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t.6, str.299);

Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. (Dz. Urz. UE L143, 30.04.2004) Polskie wydanie specjalne: Rozdział 15 Tom 008 P. 357 – 375);

Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG (Dz. Urz. UE L 64 z 04.03.2006, str. 37, Dz. Urz. UE L 188 z 18.07.2009, str. 14, z późn. zm. oraz Dz. Urz. UE L 353 z 28.12.2013, str. 8); Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG, (Dz. Urz. UE L 64, 4 marca 2006 r.);

Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347, 11.12.2006);

Dyrektywa 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu (Dz. Urz. UE L 372 z 27.12.2006, str. 19 oraz Dz. Urz. UE L 182 z 21.06.2014, str. 52);

Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz. Urz. UE L 288 z 06.11.2007, str. 27);

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz. Urz. UE L 164 z 25.06.2008, str. 19);

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 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 zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008, str. 84 oraz Dz. Urz. UE L 226 z 24.08.2013, str. 1);

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz. Urz. UE L 334 z dnia 17.12.2010 r.);

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 124, 25.04.2014,

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/2284 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych, zmiany dyrektywy 2003/35/WE oraz uchylecia dyrektywy 2001/81/WE, (Dz.U. UE L 344, z 17.12.2016, s.1);

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, (Dz. Urz. UE L 435, 23 grudnia 2020 r.);

Decyzje

Decyzja Rady 77/795/EWG z dnia 12 grudnia 1977 r. ustanawiająca wspólną procedurę wymiany informacji w sprawie jakości słodkich wód powierzchniowych we Wspólnocie (Dz.U. L 334 z 24.12. 1977, s. 29) z późniejszymi zmianami;

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety (Dz. Urz. UE L 354, 28.12.2013, s.171);

Decyzja Wykonawcza Komisji (2014/431/UE) z dnia 26 czerwca 2014 r. dotycząca formatu sprawozdań na temat krajowych programów wdrażania dyrektywy Rady 91/271/EWG (notyfikowana jako dokument nr C (2014) 4208) (Dz. Urz. UE L 197, 4.07.2014 r., s. 77);

Decyzja Komisji (UE) 2017/848 z dnia 17 maja 2017 r. ustanawiająca kryteria i standardy metodologiczne dotyczące dobrego stanu środowiska wód morskich oraz specyfikacje i ujednolicone metody monitorowania i oceny, oraz uchylająca decyzję 2010/477/UE, (Dz. Urz. UE L 125, 18.05.2017, s.43);

Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2018/840 z dnia 5 czerwca 2018 r. ustanawiająca listę obserwacyjną substancji do celów monitorowania obejmującego całą Unię w zakresie polityki wodnej na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE i uchylająca decyzję wykonawczą Komisji (UE) 2015/495, (Dz. Urz. UE L 141, 7.06.2018, s.9);

Decyzja Komisji z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie Kodeksu postępowania członków Komisji Europejskiej (2018/C 65/06), (Dz. Urz. UE C 65, 21.02.2018, s.7);

Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2018/209 z dnia 8 lutego 2018 r. przyznająca odstępstwo Irlandii zgodnie z dyrektywą Rady 91/676/EWG dotyczącą ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (notyfikowana jako dokument nr C (2018) 624), (Dz. Urz. UE L 39, 13.02.2018 r., s.5);

Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2020/1074 z dnia 17 lipca 2020 r. przyznająca odstępstwo Danii zgodnie z dyrektywą Rady 91/676/EWG dotyczącą ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, (Dz. Urz. UE L 234, 21.07.2020 r., s.29);

Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2020/1161 z dnia 4 sierpnia 2020 r. ustanawiająca listę obserwacyjną substancji do celów monitorowania obejmującego całą Unię w zakresie polityki wodnej na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE, (Dz. Urz. UE L 257 6.09. 2020 r., s.32);

Inne akty Unii Europejskiej

Porozumienie międzyinstytucjonalne z 18.06.2019 r. w sprawie niewiążących kryteriów stosowania art. 290 i 291 TFUE, (Dz. Urz. UE C 223, 3.07.2019);

Rezolucja Rady z dnia 28 czerwca 1988 r. w sprawie ochrony Morza Północnego i innych wód we Wspólnocie, zwrócono się do Komisji o przedstawienie propozycji środków wymaganych na poziomie wspólnotowym w celu oczyszczania ścieków komunalnych. (Dz. Urz. UE C 209 z 9.08.1988, str. 3);

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie sprawozdania Komisji na temat praworządności z 2020 r. (2021/2025(INI)), (2022/C 81/03), (Dz. Urz. UE C z dnia 18 lutego 2022 r., s.27);

Communication from the Commission on the precautionary principle, Brussels, 2.02.2000, COM (2000) 1 final.

Zalecenie Komisji z dnia 29 czerwca 2009 r., w sprawie środków na rzecz poprawy funkcjonowania jednolitego rynku (Dz. Urz. UE L 176 z 7.07.2009);

Commission Communication to the Council and the European Parliament on the wise use and conservation of wetlands COM (95)0189 - C4-0224/95, Brussels, 29.05.1995.

Towards the enlarged Union 2002, Comprehensive monitoring report on Poland's preparations for membership {COM (2003) 675 final} /* SEC/2003/1207 final */{COM (2003) Final}SEC (2003) 1207 final, 5 November 2003.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej "Skuteczna Europa - Stosowanie prawa wspólnotowego" COM (2007) 502 wersja ostateczna (2008/C 204/02) (Dz.U. UE C z dnia 9.08.2008 r., s.9);

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan ochrony zasobów wodnych Europy. {SWD (2012) 381 final} {SWD (2012) 382 final}, Bruksela, 14.11.2012, COM (2012) 673 final;

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Sprawność regulacyjna UE {SWD (2012)

422 final} {SWD (2012) 423 final} Strasbourg, 12.12.2012 COM (2012) {SWD (2012) 746 final};

Commission Staff Working Document - Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report - Accompanying the document - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - EU Regulatory Fitness, Strasbourg, 12.12.2012 COM (2012), {SWD (2012) 422 final}, {SWD (2012) 423 final}746 final;

Oświadczenie Komisji (program ramowy) (2013/C 373, s.12) Statement by The Commission (Dz. Urz. UE C 373, 20.12.2013);

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Siódme sprawozdanie z wykonania dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (91/271/EWG) {SWD (2013) 298 final}, Bruksela, dnia 7.08.2013 r., COM (2013) 574 final;

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady Lepsze stanowienie prawa: silniejsza Unia dzięki lepszym wynikom, Bruksela, 14.09.2016 r., COM (2016) 615 final;

Zalecenie Komisji (UE) 2018/1149 z dnia 10 sierpnia 2018 r. w sprawie niewiążących wytycznych dotyczących identyfikacji obszarów dotkniętych konfliktami i obszarów wysokiego ryzyka oraz innych czynników ryzyka w łańcuchu dostaw na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/821.(Dz. Urz. UE L 208, z 17.08.2018, s. 94);

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Lepsze stanowienie prawa: podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie dalszego zaangażowania. Bruksela, dnia 15.04.2019 r. COM (2019) 178 final;

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Zintensyfikowanie działań UE na rzecz ochrony i odtwarzania światowych lasów, (COM (2019) 352 final, Bruksela, 23.07.2019 r.

Commission Staff Working Document Fitness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive, Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council on the protection of groundwater against pollution and deterioration, Directive 2008/105/EC of the European Parliament and of the Council on environmental quality standards in the field of water policy, amending and subsequently repealing, Council Directives 82/176/EEC, 83/513/EEC, 84/156/EEC, 84/491/EEC, 86/280/EEC and amending Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council Directive 2007/60/EC on the assessment and management of flood risks, Brussels, 10.12.2019 SWD(2019) 439 final;

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, COM (2019) 640 final), Bruksela, dnia 11.12.2019 r.;

Commission Staff Working Document Evaluation of the Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991, concerning urban wastewater treatment. {SEC (2019) 448 final} - SWD (2019) 701 final, Brussels, 13.12.2019;

Streszczenie działań w ramach konsultacji publicznych w sprawie oceny dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych; {SEC (2019) 448 final} - {SWD (2019) 701 final};

Regulamin wewnętrzny Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Marzec 2019 r., (Dz. Urz. UE L 184 z 2019 r., s. 23);

Komunikat Komisji. Zmiana metody obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych, proponowanych przez Komisję w postępowaniach o naruszenie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (2019/C 70), (Dz. Urz. UE C 70 z 25.02.2019, s.1);

Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Dziesiąte sprawozdanie na temat statusu wdrożenia i programów wykonania (wymagane na mocy art. 17 dyrektywy Rady

91/271/EWG dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych) SWD (2020) 145 final, COM (2020) 492 final, Bruksela, 10.09.2020;

Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Tenth report on the implementation status and programmes for implementation (as required by Article 17 of Council Directive 91/271/EEC concerning urban wastewater treatment) {COM (2020) 492 final}, Brussels, 10.9.2020, SWD (2020) 145 final.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Lepsze stanowienie prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa, COM (2021) 219 final, Bruksela, dnia 29.04.2021 r.;

Report from the Commission Monitoring the application of European Union law 2020 Annual Report {SWD (2021) 212 final} Brussels, 23.7.2021 COM (2021) 432 final.

Proposal for a Directive of The European Parliament and of the Council concerning urban wastewater treatment (recast); (Text with EEA relevance) {SEC (2022) 541} - {SWD (2022) 541, 544}, Brussels 26.10.2022 COM (2022) 541 final 2022/0345 (COD).

Materiały i druki sejmowe:

Informacja o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2016-2017, Druk (sejmowy) nr 2836, Warszawa, 28 sierpnia 2018 r.;

Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r, Monitor Polski 2019, poz.794 w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej”;

Informacja o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2018-2019, Druk (sejmowy) nr 588, Warszawa, 1 września 2020 r.;

Interpelacja nr 33313 do ministra gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej, ministra rolnictwa i rozwoju wsi, ministra środowiska w sprawie eutrofizacji i zakwitów sinic w Morzu Bałtyckim;

Interpelacja nr 27977 do ministra gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej w sprawie obecności sinic w zbiornikach wodnych w woj. opolskim;

Interpelacja nr 33507 do ministra gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej w sprawie sposobu ustalania wskaźnika koncentracji przy realizacji projektów z zakresu gospodarki wodno-ściekowej;

Interpelacja nr 26909 do ministra gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej w sprawie wdrażania tzw. dyrektywy azotanowej (Program działań dla całego kraju) – dot. głównie wyliczania wymaganej wielkości urządzeń do przechowywania nawozów;

Zapis Stenograficzny z posiedzenia Senackiej Komisji Środowiska (12.), 25 lutego 2020 r.;

Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (nr 21) oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 23) z dnia 8 października 2020 r.;

Druk nr 2262 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw. 10.05.2022 r.;

Sprawozdanie z działalności w 2018 r. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, tabela: Wyciąg z Rachunku zysków i strat Narodowego Funduszu za rok 2018 r., s. 85;

Sprawozdanie z działalności w 2019 r. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Tabela 5 Wpływy i wydatki środków finansowych w 2019 r. w porównaniu do 2018 r., s.17;

1.4 Informacje o kontrolach NIK

(KSR-41016/2008 nr ewid. 177/2009/P08116/KSR) Informacja o wynikach kontroli realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Warszawa 2010;

(KSI-4111-01-00/2012, nr ewid. 17/2013/K12001/KSI) Informacja o wynikach kontroli stanu realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, Warszawa 2013;

(LPO- 4101-02-00/2013, Nr ewid. 171/2013/P13168/LPO) Informacja o wynikach kontroli Zagospodarowanie osadów powstających w oczyszczalniach ścieków komunalnych w latach 2011–2012, Delegatura NIK w Poznaniu, Warszawa 2013;

(Nr ew. LLU.410.006.04.2015, P/15/083) Informacja pokontrolna Ochrona wód zlewni rzeki Bug przed zanieczyszczeniami, NIK Delegatura w Lublinie, Warszawa 2015;

LWR-4101-019-00/2014 nr ewid. 30/2015/P/14/120/LW) Informacja o wynikach kontroli wykonywanie zadań związanych z zapobieganiem i trwałym obniżaniem zanieczyszczeń wód dorzecza Odry, NIK delegatura we Wrocławiu, Warszawa 2015;

(P/08/116, nr ewid. LKA K/14/011), Wystąpienie pokontrolne Wykonanie wniosków z kontroli P/08/116 – Realizacja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych. NIK delegatura w Katowicach, Katowice 2016;

(Nr ewid.: P/16/080/LOL), Funkcjonowanie systemu oczyszczania ścieków w gminach regionu Wielkich Jezior Mazurskich, NIK Delegatura w Olsztynie, Olsztyn 2016. Kontrola zostały objęte urzędy gmin w: Miłkach, Pozezdrzu, Mikołajkach, Rucianem-Nidzie, Rynie, Giżycku, Piszcu, Węgorzewie oraz Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie;

(KSI.410.007.00.2016, Nr ewid. 141/2017/P/16/047/KSI). Informacja o wynikach kontroli. Działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach, NIK, Warszawa 2017;

(Nr. ewid. I/16/009/LPO) Realizacja przez gminy województwa wielkopolskiego zadań z zakresu gospodarki ściekami bytowymi, które nie są odprowadzane zbiorczym systemem kanalizacyjnym. Kontrola przeprowadzona w urzędach gmin w: Witkowie, Godzieszach Wielkich, Komornikach, Kramsku, Kraszewicach, Kuślinie, Nekli, Zaniemyślu. Delegatura NIK w Poznaniu, Poznań 2017;

(LPO- 410-32-00/2009, nr ewid. 30/2010/P09167/LPO), Wykorzystanie uwag i realizacja wniosków zawartych w wystąpieniach po kontroli P/13/168; Zagospodarowanie osadów powstających w oczyszczalniach ścieków komunalnych i kontroli P/09/167 Zagospodarowanie osadów powstających w oczyszczalniach ścieków komunalnych w województwie wielkopolskim w latach 2007 – 2009 (I półrocze), Kontrola przeprowadzona w przedsiębiorstwach w Środzie Wielkopolskiej, Krotoszynie, Komornikach, Rokietnicy, Stawiszynie, Stęszewie, Gostyniu, NIK Delegatura w Poznaniu, Poznań 2017;

(Nr ewid. 193/2016/KIN) Informacja o wynikach kontroli: System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym. Warszawa 2017;

(KSI.410.006.00.2017, Nr ewid. 22/2018/P/17/051/KSI), Informacja o wynikach kontroli, Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych, NIK, Warszawa 2018;

(P/17/051, nr ewid. LPO.410.035.02.2017) Wystąpienie pokontrolne, – Zapobieganie zanieczyszczeniu wód związkami azotu ze źródeł rolniczych, Delegatura NIK w Poznaniu, Poznań 2018 r;

(S/19/004, nr ewid. LBY.411.004.05.2019) Wystąpienie pokontrolne– Ochrona rezerwatu przyrody „Rzeka Drwęca” przed zanieczyszczeniem przez ścieki przemysłowe i komunalne, NIK delegatura w Bydgoszczy, Kontrola przeprowadzona w gminie Ciechocin, Bydgoszcz 2019;

(P/19/007, nr ewid. LKI. 411.008.01.2019) Wystąpienie pokontrolne– Zagospodarowanie osadów powstających w oczyszczalniach ścieków komunalnych. Kontrola przeprowadzona w gminie Chmielnik, NIK Delegatura w Kielcach, Kielce 2019;

(LKA.430.004.2021, Nr ewid. 139/2021/P/21/066/LKA) Informacja o wynikach kontroli. Zabezpieczenie wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi pochodzącymi z obszarów nieskanalizowanych Delegatura NIK w Katowicach, Warszawa 2021;

(Nr ewid. 164/2021/P/20/046/KSI) (KSI.430.007.2021) Informacja o wynikach kontroli. Zbieranie i oczyszczanie ścieków komunalnych. NIK, Warszawa 2022.

