

Gdańsk, 26 czerwca 2023 r.

prof. dr hab. Andrzej Sadurski

emerytowany profesor Państwowego
Instytutu Geologicznego - PIB oraz
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

ul. M. Beniowskiego 1/13
80-382 Gdańsk

UNIWERSYTET GDANSKI



RPW/31726/2023 N
Data: 2023-06-27

OCENA PRACY DOKTORSKIEJ

mgr Joanny Kopczyńskiej

**pt. „Prawne instrumenty realizacji dyrektyw UE dotyczących
uwalniania się do środowiska wodnego biogenów”**

Wstęp

Recenzję pracy doktorskiej mgr Joanny Kopczyńskiej wykonałem zgodnie z pismem Przewodniczącego Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Gdańskiego prof. dr hab. Piotra Uziębło z dnia 03 kwietnia 2023 r. Temat pracy doktorskiej „Prawne instrumenty realizacji dyrektyw UE dotyczące ograniczenia uwalniania się do środowiska wodnego biogenów”. Doktorantka skoncentrowała się głównie na związkach azotu i fosforu, pochodzenia rolniczego i w ściekach komunalnych zrzucanych po oczyszczeniu do wód powierzchniowych. W centrum uwagi doktorantki pozostaje zatem jakość wód powierzchniowych, co znajduje uzasadnienie we wdrażanych dyrektywach; 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. („azotanowej”) oraz 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. („ściekowej”). W tekście pracy Autorka odwołuje się również do Ramowej dyrektywy wodnej 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r., ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej oraz na zobowiązaniach Polski w ratyfikowanych przez RP konwencjach i umowach międzynarodowych i bilateralnych.

Recenzowana praca doktorska składa się z tekstu liczącego 361 ponumerowanych stron, zakończonego bibliografią, wykazem orzecznictwa, zestawieniem dyrektyw (37 poz.) i innych aktów prawnych UE, rozporządzeń oraz krajowych aktów prawnych. Podaje również spis informacji o kontrolach NIK oraz wyrokach sądów administracyjnych. Doktorantka cytuje wyroki Trybunału Konstytucyjnego Unii Europejskiej i sądów administracyjnych. Uzupełniono je o spis decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady UE (Rady EWG) a także Komisji UE. Zestawione zostały Ustawy Sejmu RP oraz ratyfikowane przez RP umowy międzynarodowe opublikowanych w

Dzienniku Ustaw – 46 pozycji. W spisie na końcu pracy podano rozporządzenia Rady Ministrów oraz Prezesa R.M. a także Ministrów: Gospodarki, Budownictwa, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Zdrowia, Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Infrastruktury, Środowiska (obecnie Klimatu i Środowiska).

Spis literatury zawiera 207 pozycji w językach polskim i angielskim. W odsyłaczach do tekstu podane są również strony internetowe z których korzystała Doktorantka.

Celem pracy jest zbadanie implementowanych do krajowego systemu instrumentów prawnych z punktu widzenia ich skuteczności w ograniczeniu wprowadzania biogenów do środowiska wodnego oraz wdrożenia dyspozycji norm zawartych w dyrektywach. Ponadto Autorka podjęła się zbadania problemów prawnych oraz empirycznych wyników stosowania przepisów. Pozwoliło jej to na sformułowanie wniosków, które mogą być wykorzystane przez krajowego legislatora. Tak określony cel badań był uwypuklony w kilku zagadnieniach należących do nauk o środowisku, instrumentach prawnych Unii Europejskiej, zgodności przyjętych krajowych przepisów wynikających z implementacji dyrektyw z postanowieniami dyrektyw w zakresie celów głównych oraz operacyjnych. Na tej podstawie dokonała oceny wdrażania instrumentów programowo-planistycznych i prawno-finansowych.

We wstępie Autorka przyjęła hipotezę badawczą, w której założyła że wprowadzone w kraju regulacje prawne mogły być wyznacznikami realizacji celów określonych w dyrektywach UE. Były one mało skuteczne z uwagi na brak zastosowania uzupełniających instrumentów prawnych. Dla potwierdzenia hipotezy badawczej dokonana została ocena przyjętych środków prawnych, które posłużyły do oceny skuteczności behawioralnej, czyli normy prawnej w rozpatrywanej sytuacji i postępowania zgodnie z jej wskazaniem. Ocenie poddano skuteczność finistyczną, pojmowaną jako zrealizowanie stanów zamierzonych przez autorów dyrektyw i osiągnięciem założonego celu regulacji prawnych. Wprowadzone normy i regulacje przyczyniły się do ograniczenia ładunku biogenów do środowiska wodnego. Znajduje to potwierdzenie w wynikach monitoringu środowiska wodnego publikowanych zarówno w literaturze krajowej, jak i zagranicznej dotyczącej stanu wód Bałtyku.

Uwagi ogólne

Tytuł pracy „Prawne instrumenty realizacji dyrektyw UE dotyczących uwalniania się do środowiska wodnego biogenów” jest mało precyzyjny w odniesieniu do szerokiego spektrum prezentowanych w pracy problemów. Formułowane kwestie wykraczają poza jego zakres. Praca zawiera sześć rozdziałów opatrzonych wstępem i zakończeniem oraz odsyłaczami do bibliografii. W rozdziale I Doktorantka prezentuje stan środowiska wodnego w Polsce koncentrując się na rodzajach zanieczyszczeń, stanie wód

śródlądowych i morskich oraz na oddziaływaniach gospodarki komunalnej i rolnictwa na jednolite części wód w dorzeczach na obszarze kraju

Wykorzystanie wód powierzchniowych do zaopatrzenia mieszkańców stwarzało od wieków problemy, gdyż jednocześnie rzeki były źródłem zaopatrzenia w wodę, drogami wodnymi i miejscem zrzutu ścieków i odpadów. Rozwój miast w Europie od średniowiecza wiązał się z dużym pogorszeniem jakości wód powierzchniowych w następstwie zrzutu ścieków, co przyczyniało się do licznych epidemii tyfusu, cholery, dżumy i innych chorób zakaźnych. Dopiero w XIX w. do świadomości społeczeństw dotarła konieczność budowy ujęć wód podziemnych do zaopatrzenia mieszkańców w wodę pitną w obawie przed epidemiami. W Gdańsku miało to miejsce w drugiej połowie XIX w.

Europejska Rada Gospodarcza (EWG) już w 1991 r. wprowadziła ochronę wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem związkami azotu. Nie powiodło się natomiast skwantyfikowanie dopuszczalnych stężeń związków fosforu. Dopuszczalne stężenie związków azotu przyjęto w wysokości 50 mg/l i była to decyzja polityczna nie poparta wynikami monitoringu wód lub badaniami sanitarnymi i szkodliwością związków azotu dla zdrowia ludzi.

Prace nad wdrożeniem dyrektywy azotanowej (91/676/EWG) i dyrektywy ściekowej (91/271/EWG) oraz Ramowej dyrektywy wodnej (2000/60/WE) rozpoczęły się w kraju jeszcze przed akcesją Polski do Unii Europejskiej w ramach tzw. projektów bliźniaczych Phare od 2001r. W ostatniej z wymienionych dyrektyw przyjęto jako główny cel polityki wodnej nie tylko zaopatrzenie w wodę, lecz również uwzględniono jej funkcje pozagospodarcze, ekologiczne. Do nich należą: ekologiczne potrzeby środowiska, jak utrzymanie ekosystemów od wód zależnych, zapewnienie przepływów nienaruszalnych rzek ze względów ekologicznych i utrzymanie dobrego stanu wód powierzchniowych. Zadania w tej kwestii znajdują się w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy. Są one aktualizowane w każdym cyklu planistycznym. Dokumentacja planistyczna zawiera wykaz i charakterystykę jednolitych części wód powierzchniowych i podziemnych, wykaz antropopresji i ich wpływ na stan wód, wykaz obszarów chronionych, zagrożenia i ryzyko nieosiągnięcia celów środowiskowych a także programy monitoringu wód. W ustawie Prawo wodne z 2017 r. zwrócono uwagę na konieczność zmiany zarządzania gospodarką wodną w nawiązaniu do obszarów zlewni w miejsce dotychczasowego modelu administracyjnego w obszarach województw. Monitoring wód morskich jest prowadzony w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska przez właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska, podlegający pod GIOŚ. Wynika on z przepisów prawa UE sformułowanych w Dyrektywie Morskiej 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r.

Zanieczyszczenia biogenami wód powierzchniowych i podziemnych pochodzą w rolnictwie z nadmiernego i prowadzonego w nieodpowiednim czasie nawożenia pól, nieprawidłowego magazynowania nawozów mineralnych, a także z mogilników – składowisk przeterminowanych środków ochrony roślin i ich opakowań. nieszczelnych zbiorników na gnojowicę i gnojówkę, z przecieków z silosów kiszonkowych, Obok nawozów organicznych, źródłem biogenów są również nawozy mineralne. Wśród nich wyróżnia się nawozy azotowe, fosforowe i potasowe. Najbardziej niebezpieczne są nawozy azotowe z uwagi na ich dobrą rozpuszczalność w wodzie i dużą zdolność migracji.

Doktorantka przytacza różne klasyfikacje zanieczyszczeń, wskazując na związki wprowadzane do środowiska przez działalność człowieka; pestycydy, fenole, węglowodory aromatyczne, ftalany, substancje powierzchniowo czynne (detergenty), ropopochodne, metale ciężkie i wiele innych. W odniesieniu do wód przeznaczonych do picia wymieniony jest podział substancji na: trucizny, substancje uciążliwe chociaż w małym stopniu zagrażające zdrowiu oraz związki pożądane w określonych granicach stężeń, na przykład fluor. Istotne są tu przedziały tolerancji dla zdrowia człowieka.

W rozdziale I podano również przegląd aktów prawnych regulujących stężenia dopuszczalne substancji chemicznych i parametrów fizycznych wód przeznaczonych do picia w kraju, poczynając od ustawy z 1922 r. Ochrona wód został sprecyzowana w ustawie o ochronie wód przed zanieczyszczeniem z 1961 r. i została wymuszona pogarszającym się stanem wód i epidemiami: czerwonki, duru brzuszego i sinicy u dzieci. W ustawie Prawo wodne z 1974 r. z późniejszymi nowelizacjami wskazano normy dla związków azotu, fosforu i innych substancji. W ustawie tej określono dopuszczalne stężenia substancji w oczyszczonych ściekach zrzucanych do zbiorników wód powierzchniowych.

Doktorantka wybrała do szczegółowych analiz biogeny pochodzące z działalności rolniczej (rolnictwo, hodowla i przetwórstwo rolno-spożywcze) oraz uwalnianych w „oczyszczonych” ściekach z oczyszczalni komunalnych. W tym rozdziale wskazano również na mikroorganizmy występujące w ściekach, w tym bakterie, wirusy, grzyby i inne patogeny chorobotwórcze, znajdujące się w ściekach ze szpitali i zakładów weterynaryjnych, zawierające farmaceutyki. Są to główne ogniska zanieczyszczeń w skali kraju. Obecnie głównym ogniskiem związków azotu i fosforu w kraju jest rolnictwo, z którego emisje stanowią 30-35 % całkowitego ładunku wnoszonego przez rzeki z obszaru kraju do morza. W odniesieniu do wód morskich Bałtyku szacuje się, że prawie trzydzieści procent związków azotu w wodach powierzchniowych pochodzi z powietrza. Do pełnego obrazu wskazany byłby przegląd uwolnień biogenów z zakładów górniczych i hald, zakładów przemysłowych i ich składowisk odpadów oraz oczyszczalni ścieków przemysłowych. Byłaby to jednak praca wielotomowa.

W rozdziale drugim recenzowanej pracy podano instrumenty prawne Unii Europejskiej dotyczące ograniczenia spływu do środowiska wodnego biogenów. W centrum zainteresowań Autorki znalazły się dyrektywy; 91/271/EWG (ściekowa) i 91/676/EWG (azotanowa) a także zobowiązania traktatowe w ramach akcesji kraju do Unii Europejskiej. W Europejskiej Wspólnocie gospodarczej pierwsze publikacje dyrektyw dotyczące wód powierzchniowych i podziemnych oraz jakości wód do spożycia przez mieszkańców pojawiły się w latach 1975-1986. Konieczność wprowadzenia nowej polityki wodnej oraz zmian w gospodarowaniu wodami sformułowano w Ramowej dyrektywie wodnej z 2000 r. W kolejnych latach powstawały wytyczne strategiczne - dokumenty dotyczące koniecznych działań w zakresie gospodarowania i zintegrowanej ochrony wód, w tym również podziemnych. Dyrektywa zawiera główne kryteria oceny stanu wód, dotyczące zwłaszcza jakości życia biologicznego w jednostkach planistycznych. Stan fizykochemiczny oraz hydromorfologia rzek pełnią uzupełniające kryteria. Uzupełnieniem Ramowej dyrektywy wodnej stała się wprowadzona w 2008 roku Dyrektywa Ramowa w sprawie strategii morskiej (2008/56/WE), w której określono ramy działań Unii w dziedzinie polityki środowiska morskiego. Szereg wymienionych dyrektyw zostało uchylonych lub uzupełnionych w grudniu 2008 r. po wprowadzeniu dyrektywy (2008/15/WE) sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, tzw. dyrektywa EQS (Environmental Quality Standards). W dyrektywie sprecyzowano system monitoringu postępów w jej wdrażaniu, zgodnie z wymaganiami podanymi w załączniku I. Realizacja norm ustanowionych w dyrektywie musi być włączona do systemu podejmowania decyzji administracyjnych, mających na celu redukcję biogenów w zrzutach oczyszczonych ścieków komunalnych oraz w ściekach przemysłowych odprowadzanych do zbiorczej sieci kanalizacyjnej a także dla ścieków z zakładów przemysłu spożywczego. Zabroniono w niej także odprowadzania osadów ściekowych do wód powierzchniowych lub wykorzystania ich bezpośrednio w rolnictwie. Wszystkie działania w zakresie określonym w dyrektywie są obligatoryjnie raportowane do Komisji UE i gromadzone w bazach danych. Informacje dotyczące stanu środowiska są publikowane w dwuletnich interwałach czasowych, co umożliwia wgląd mieszkańców regionów wodnogospodarczych w stan ich środowiska, ilości zrzucanych ścieków, ich oczyszczania i odprowadzania oraz wykorzystania osadów ściekowych. Po doświadczeniach pandemii wywołanej przez wirusy Covid, Komisja Europejska opublikowała w 2022 r. projekt nowego wniosku legislacyjnego dotyczącego planów zarządzania przelewami burzowymi oraz wodami opadowymi w miastach i monitorowania w nich wirusów i innych patogenów.

Obowiązujące w Unii Europejskiej standardy środowiskowe zostały wskazane w traktacie akcesyjnym Polski z 2004 r. w związku z koniecznością harmonizacji prawa Unii z prawem krajowym. Przyjęta w polityce unijnej zasada zrównoważonego rozwoju i

ochrony środowiska, zapobieganie zanieczyszczeniom u źródła, zasada zanieczyszczający płaci, stały się po akcesji obowiązującymi zasadami prawa krajowego. W traktacie tym wskazano około 200 aktów prawa dotyczących ochrony środowiska, które miały obowiązywać również w Polsce, już w okresach transpozycji. Ustalono dwa okresy przejściowe; do 31 grudnia 2007 r. oraz do 31 grudnia 2015 r. Transpozycja dyrektyw dotyczących gospodarki wodnej została wprowadzona do ustawy Prawo wodne z wyprzedzeniem, już w 2001 r.

Spełnienie celów środowiskowych w zakresie dyrektywy azotanowej wymaga właściwego dawkowania i przechowywania nawozów a także stosowania ich w określonych terminach. W odniesieniu do aglomeracji cele te wymagały budowy lub modernizacji oczyszczalni ścieków i zastosowania nowych technologii oraz wielkiej rozbudowy sieci zbiorczej w celu zbierania ścieków z terenów aglomeracji.

Przegląd instrumentów prawnych służących harmonizacji prawa UE z prawem krajów członkowskich podano w kolejnym rozdziale pracy. Komisja Europejska publikuje od 1984 r. cyklicznie raporty monitoringowe, które są podstawą do przygotowania rezolucji Parlamentu Europejskiego. Zasady stosowania prawa unijnego określił w orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości Unii (TSUE). Do zasad tych należą: bezpośrednie stosowanie prawa UE, nadrzędność prawa unijnego nad krajowym, odpowiedzialność odszkodowawcza państwa naruszającego prawo UE i dochodzenie roszczeń wynikających z prawa unijnego przed sądami krajowymi. Po ratyfikowaniu Traktatu Lizbońskiego sporządzonego 13 grudnia 2007 r. podstawą prawną Unii Europejskiej stały się dwa traktaty; Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jako Wspólnoty. Traktat Lizboński został podpisany przez Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego.

Instrumenty, którymi mogą posługiwać się instytucje unijne w celu wypełnienia kompetencji, jako wiążące akty prawne, to głównie: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, natomiast zalecenia i opinie nie mają tej cechy. Jak pisze Doktorantka, trzy pierwsze z wymienionych mogą być równorzędnymi aktami w sensie prawa. Zadaniem wskazanych instrumentów jest harmonizacja prawa w trakcie zachodzącego procesu integracji wewnątrz Unii Europejskiej. Po stronie państw członkowskich istnieje zobowiązanie do terminowej, pełnej i skutecznej transpozycji prawa unijnego. Dyrektywa natomiast służy zbliżeniu porządków prawnych, czyli ustanawia prawa i precyzuje obowiązki państw członkowskich. Ponadto zobowiązuje te państwa do implementacji w prawie krajowym oraz ma charakter ciągły i wiążący a także nakłada na państwa członkowskie zobowiązania o charakterze ciągłym. Transpozycja dyrektywy jest obowiązkowa. Dyrektywy; „ściekowa” i „azotanowa” są dyrektywami podlegającymi harmonizacji częściowej, alternatywnej. Oznacza to objęcie przepisami dyrektywy całej powierzchni

kraju, lub podporządkowanie jej podmiotów, które w największym stopniu przyczyniają się do nadmiaru biogenów wprowadzanych do wód powierzchniowych.

Harmonizacja prawa oraz procedur z tym związanych jest szczegółowo i z dużą wiedzą prezentowana przez Doktorantkę w rozdziale III. Wskazuje ona na bardzo istotny problem w naszym kraju, to jest brak świadomości o korzyściach wynikających z dobrej jakości środowiska i komfortu życia mieszkańców. Autorka dokładnie prezentuje w pracy przebieg harmonizacji przepisów Unii do prawa krajowego w kolejności zawieranych traktatów, negocjacji w zakresie spraw środowiskowych, implementacji dyrektyw i wszczętych przez UE postępowań w sprawach o naruszenie. Wskazała również na poważne trudności w harmonizacji prawa wywołane tłumaczeniem tekstów dyrektyw, w których nie uwzględniono funkcjonujących w prawie krajowym terminów lub przez wprowadzenie tłumaczeń odległych pojęciowo od definicji zawartych w aktach prawnych Unii Europejskiej. Stąd również wynikają trudności państwa w harmonizacji dwóch wybranych dyrektyw. Autorka wskazuje na cele instrumentów ekonomicznych, prawnych i prawnoadministracyjnych, które znajdują zastosowanie w przepisach ochrony środowiska oraz podaje ich klasyfikację z wyróżnieniem bezpośredniego oraz pośredniego oddziaływania.

Osiągnięcie założonych celów środowiskowych zwykle wiąże się z osiągnięciem określonego standardu oraz redukcją negatywnych zagrożeń, w rozpatrywanym przypadku środowiska wodnego. Innym kryterium skuteczności instrumentów jest wykonalność ekonomiczna wynikająca z ekonomicznych możliwości państwa członkowskiego. Od tego zależy wykorzystanie rozwiązań technologicznych dających optymalny iloraz korzyści do kosztów. Dużą rolę odgrywa też administracja państwa członkowskiego, od której zależą trudne zadania harmonizacji prawa unijnego do krajowego oraz wydawanie obowiązujących aktów prawnych i prowadzenie czynności związanych z nadzorem i kontrolą administracyjną.

Rozdział czwarty zawiera analizę instrumentów prawnych zastosowanych w Polsce w celu wdrożenia postanowień prawa unijnego w odniesieniu do ograniczenia uwalniania się biogenów do środowiska wodnego. W logicznym układzie Autorka rozpatruje instrumenty programowo-logistyczne, prawno-administracyjne i ekonomiczne. Dyrektywa „azotanowa” stała się po 2000 r. jednym z celów Ramowej dyrektywy wodnej w UE. Według ostatniej z wymienionych dyrektyw niezbędne jest wprowadzenie środków prowadzących do zapobiegania i kontroli wprowadzanych zanieczyszczeń ze źródeł rozproszonych, które mogą wywołać zanieczyszczenie środowiska wodnego. Załącznik V RDW zawiera progowe wartości elementów chemicznych i fizyko-chemicznych służących do oceny stanu ekologicznego wód powierzchniowych w stopniach: bardzo dobrym, dobrym lub umiarkowanym. Plany gospodarowania wodami w dorzeczu muszą być opracowane pod kątem osiągnięcia co najmniej dobrego stanu JCW. Dla projektowanych

działań w tych planach podano instrumenty prawne, administracyjne, programowo-planistyczne, ekonomiczne i fiskalne. Instrumenty te muszą być wprowadzone do krajowych aktów prawnych na poziomie ustawy. Programy działań w planach gospodarowania wodami w dorzeczach poddawane są strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Pozwala to na przygotowanie prognozy oddziaływania na środowisko. Planowanie w gospodarowaniu wodami obejmuje szereg dokumentów, między innymi; plany zarządzania ryzykiem powodziowym, plany przeciwdziałania skutkom suszy, plany utrzymania wód, cele środowiskowe dla wód morskich, ocenę stanu środowiska wód morskich oraz program ochrony wód morskich i inne. Hierarchia dokumentów planistycznych została przyjęta w krajowych aktach prawnych. W ustawie Prawo wodne z 2017 r. przewidziano procedurę sporządzenia i aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych, największego w kraju programu z dziedziny ochrony środowiska wodnego, który pochłonął ponad 80 mld zł. Mimo tak dużych nakładów nadal ponad 95% jednolitych części wód jest zagrożonych nie osiągnięciem dobrego stanu. Dotyczy to zarówno dorzecza Wisły, a zwłaszcza Odry, w których zagrożonych jest ponad 98% wszystkich JCWP. Podobnie zła sytuacja dotyczy wód morskich, mimo opracowanej strategii morskiej. Pierwsza wersja Krajowego Programu została przyjęta przez Radę Ministrów w 2003 r. Zgodnie z ustawą Prawo wodne z 2017 r. istnieje obowiązek aktualizacji tego programu co najmniej raz na 4 lata. Jak wykazała Doktorantka substancje najbardziej wpływające na eutrofizację wód powierzchniowych, w tym również morskich, należą do związków azotu i fosforu, natomiast ścieki komunalne oraz rolnicze wnoszą największy ładunek zanieczyszczeń do rzek i dalej do Bałtyku. Według zobowiązań wynikających z Traktatu Akcesyjnego do 31 grudnia 2015 r., zgodność z dyrektywą „azotanową” miała zostać osiągnięta we wszystkich aglomeracjach. To była utopia. Rozwinięte kraje UE dochodziły do tego stanu przez ponad 100 lat. Od czasu akcesji do UE zmienił się także zakres i technologie oczyszczania ścieków. Poważnym zadaniem stała się konieczność unieszkodliwiania odpadów ściekowych lub ich ponowne wykorzystanie. Z osadów tych mogą przedostawać się do środowiska wodnego; farmaceutyki, patogeny i metale ciężkie. Jako przykład ponownego wykorzystania wskazywany jest odzysk ze ścieków fosforu. Fosfor uznany został przez Komisję Europejską za surowiec krytyczny, o dużym znaczeniu gospodarczym. Powinien być zatem odzyskiwany na oczyszczalniach ścieków.

Do instrumentów prawnoadministracyjnych Doktorantka zaliczyła akty administracyjne, które są władczymi działaniami administracji i mają na celu wywołanie pożądaných skutków prawnych w odniesieniu do adresata. Dotyczy to także kontroli nad dziedziną działalności człowieka. Jeżeli korzystanie ze środowiska przekracza zakres zwykłego lub powszechnego korzystania ze środowiska, podejmowane są decyzje administracyjne mające wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej zarówno przez

gminę, spółkę komunalną, jak i firmy produkcyjne, w tym rolnicze. Do instrumentów prawnych i administracyjnych, które są stosowane w przepisach ochrony środowiska należą: polityka gospodarowania zasobami, polityka ekologiczna państwa, warunki wprowadzania substancji lub energii do środowiska, odpowiedzialność i sankcje za nieprzestrzeganie przepisów oraz środki przewidziane w ustawie Prawo ochrony środowiska. Ustawa spełnia funkcje prewencyjną, kompensacyjną, wychowawczą i represyjną. Normy prawa dotyczą standardów jakości środowiska, dopuszczalnych emisji substancji zanieczyszczających a także parametry technologiczne i produktowe. Standardy te mogą być publikowane w poradnikach branżowych na zlecenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska, w dokumentach referencyjnych BAT, Banku Światowego, OECD oraz stowarzyszeń branżowych.

Celem ochrony wód jest osiągnięcie celów środowiskowych JCWP i JCWPd oraz poprawa jakości wód na terenach prawnie chronionych. Każde działanie, które może naruszyć ten cel nie jest prawnie dozwolone. Katalog zakazów sformułowany jest w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków oraz w ustawie Prawo wodne z 2017 r. W ustawie z 2017 r. wymieniono instrumenty zarządzania zasobami wodnymi; planowanie w gospodarowaniu wodami, opłaty za usługi wodne, kontrole gospodarowania wodami oraz systemy monitoringu i system informacyjny gospodarowania wodami. Kontrola poboru wody i odprowadzanych wielkości ładunków zanieczyszczeń służy pozwolenia administracyjne, do których należą; pozwolenia wodnoprawne na pobór wód, pozwolenia na odprowadzenie ścieków do wód i szereg innych, które w swojej pracy szeroko prezentuje Doktorantka.

Na wzór opłat za korzystanie ze środowiska sformułowanych w ustawie Prawo ochrony środowiska z 2001 r. a także w ustawie Prawo wodne z 2017 r. ustanowiono instrumenty prawnofinansowe, czyli opłaty za korzystanie z zasobów środowiska oraz sankcje za naruszenie zasad korzystania. Tak zwane bodźce ekonomiczne mają na celu zapewnienie, że nakazy, standardy, zakazy i normy będą przestrzegane. Szeroki wachlarz instrumentów ekonomicznych podany jest w podrozdziale 4.4 recenzowanej pracy. Do opłat usługowych należą opłaty za dostawę wody oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków a także wywóz odpadów stałych i nieczystości płynnych. Autorka wskazuje również na biologiczne i fizyczno-chemiczne elementy opłat i kar za korzystanie ze środowiska, które wyróżniają należności publiczne. Bardzo istotna jest odpowiedzialność za naruszenie obowiązujących przepisów, bez której pojawiłoby się poczucie bezkarności. Zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska do odpowiedzialności za szkody w środowisku stosowane są przepisy Kodeksu Cywilnego.

Oprócz sankcji, opłat i kar za korzystanie lub zanieczyszczenie środowiska istnieją również subwencje i dotacje mające charakter zachęt finansowych do proekologicznego prowadzenia i inwestowania we właściwe technologie. Zachęty

finansowe do podejmowania działań prowadzących do redukcji biogenów uwalnianych do środowiska zostały określone jeszcze przed akcesją Polski do UE. Służyły do tego środki z funduszu ISPA. Dogłębna znajomość przepisów prawnych krajowych i unijnych w tym zakresie przez Doktorantkę pozwoliła na dokładną analizę instrumentów prawnych w procesie harmonizacji wybranych dyrektyw UE w kraju. Krajowy ustawodawca stosował w tej kwestii zarówno instrumenty prawnoadministracyjne oraz prawnoekonomiczne. Słabiej wypada stosowanie instrumentów programowo-planistycznych. W pracy podano przykłady słabych stron ostatnich z wymienionych instrumentów. Skromne fundusze oraz niski potencjał instytucjonalny wielu samorządów były ograniczeniem, zdaniem Autorki, w realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

Kolejny, piąty rozdział jest syntezą efektów realizacji postanowień dyrektyw unijnych, bazującą na wynikach kontroli państwa i Komisji Europejskiej. Cytując J. Jagielskiego (2020) Doktorantka podaje definicję kontroli, która obejmuje obserwowanie, opisywanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu w określonym miejscu i czasie, pozwalającej na ocenę działalności lub stanu w tym miejscu i czasie. Ocena prowadzić może do stwierdzenia prawidłowości lub nieprawidłowości istniejących stanów lub działań. Inny charakter ma kontrola odnosząca się do przestrzegania prawa unijnego, którą realizuje Komisja Europejska i Parlament Europejski. Unia Europejska stosuje zasadę rządów prawa i stosuje przepisy prawa w celu sprawdzenia, czy jej strategie i priorytety są realizowane w państwach członkowskich. Jeżeli państwo członkowskie uchyla się od realizacji tych obowiązków, Komisja Europejska kieruje sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Autorka rozdzieliła kontrole prowadzone przez organy państwowe od kontroli realizacji postanowień dyrektyw unijnych. Do krajowych kontroli zewnętrznych, zaliczone zostały przypadki, gdy podmiot kontrolujący znajduje się poza strukturą administracji. Kontrola wewnętrzna jest prowadzona wtedy, gdy podmiot kontrolujący znajduje się wewnątrz struktury administracji. Wyróżniła również kontrole prowadzone z urzędu od kontroli instancyjnych wszczynanych na wniosek podmiotów spoza administracji. Podmioty państwowe kontrolowane są pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, podczas gdy organy samorządowe i podmioty samorządowe pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Wymienione kryteria mają w dużym stopniu charakter subiektywny i nie zapewniają oceny formalnej. Do najważniejszych typów kontroli w odniesieniu do rozpatrywanych w pracy dyrektyw unijnych należą; kontrola parlamentarna na posiedzeniach właściwych komisji sejmowych, a także posłów, którzy mogą żądać informacji i wysłuchania. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej ma obowiązek co dwa lata składania Sejmowi „Informacji o gospodarowaniu wodami”.

W kontroli państwowej najważniejszą rolę pełni Najwyższa Izba Kontroli, której działania określono w Konstytucji RP. NIK przeprowadziła szereg razy kontrolę wdrażania

rozpatrywanych w pracy dyrektyw. W rozdziale piątym pracy Autorka prezentuje wyniki tych negatywnych ocen z kontroli przeprowadzonych w latach; 2010, 2015, 2017 i 2019 r. Wynikały z nich negatywne oceny stanu większości JCWP, z uwagi na silną eutrofizację wód powierzchniowych. Za winnych zaistniałej sytuacji uznano Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Środowiska a także dyrektorów podległych im instytucji. Negatywnej oceny doczekał się również Prezes KZGW oraz podlegli mu dyrektorzy RZGW za nierzetelne przygotowanie programu i złe oszacowanie potrzeb.

Oddzielnym zagadnieniem prezentowanym w recenzowanej pracy jest kontrola realizacja postanowień dyrektyw unijnych przez Komisję Europejską, która stwierdza naruszenie prawa UE na podstawie własnych wyników monitoringu, bazy naruszeń prowadzonej przez Komisję oraz na podstawie skarg obywateli, przedsiębiorstw lub organizacji proekologicznych. Komisja co roku publikuje sprawozdanie dotyczące postępów państw członkowskich we wdrażaniu unijnych przepisów oraz informacje dotyczące spraw o naruszenie prawa UE. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeka w sprawach uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Polska ma długą listę zarzutów o uchybienia oraz długą korespondencję z Komisją w sprawie transpozycji dyrektyw „azotanowej” i „ściekowej”. Strona polska często kwestionuje ustalenia Komisji, co z kolei angażuje Trybunał UE. Liczne przypadki upomnień i zarzutów ze strony Komisji oraz orzeczenia Trybunału są szeroko prezentowane na stronach szóstego rozdziału recenzowanej pracy, według chronologii i z podejściem hierarchicznym. Na zakończenie rozdziału Autorka wymienia i analizuje wyniki innych kontroli, w tym Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, który dostarcza informacje o stanie środowiska oraz prowadzi kontrole firm odpowiedzialnych za zrzut ścieków do wód powierzchniowych. Organy IOŚ nie dokonują oceny spełnienia warunków wymaganych zgodnie z dyrektywą „ściekową”, lecz tylko przestrzeganie warunków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych i zintegrowanych. Kontrole związane z wdrażaniem dyrektywy „azotanowej” prowadzi również Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W ostatnich latach liczba tych kontroli wynosi 7-8 tys. w ciągu roku, natomiast wyniki wykazują niezgodności dotyczące wielu uchybień ze wskazaną dyrektywą. Autorka stwierdza poprawę w emisji biogenów do wód powierzchniowych po wprowadzeniu zmian w ustawie Prawo wodne w 2017 r. Zmiany te wprowadzono w wyniku uzgodnień z Komisją Europejską po wyroku TSUE w tej sprawie.

Zamykający rozprawę szósty rozdział jest oceną przedstawionych wcześniej problemów, w którym Doktorantka skupiła się na ocenie skuteczności zastosowanych instrumentów prawnych. Cytowane są poglądy T. Giaro (2010), M.E. Stefaniuka (2011) i Z. Zembińskiego w celu sformułowania kryteriów oceny efektywności prawa i jego skutków. Wymienia spotykane w literaturze różne rodzaje skuteczności prawa;

behawioralną, finistyczną, psychologiczną i społeczno-wychowawczą. Przytoczone są również poglądy z literatury europejskiej w sprawach związanych z efektywnym wdrażaniem prawa. Zgodnie z tematem pracy doktorskiej Autorka wymienia szereg przyczyn niskiej skuteczności przepisów prawnych. Do najważniejszych przyczyn zalicza: niewłaściwy dobór części instrumentów prawnych i brak odpowiedniej polityki państwa, wspierającej ich działanie. Dotyczy to głównie implementacji dyrektywy „ściekowej” i Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych. W przypadku dyrektywy „azotanowej” przyczyną opóźnień w realizacji w kraju był, zdaniem Doktorantki, brak motywacji po stronie podmiotów realizujących postanowienia, wynikający z konieczności ograniczenia nawozów i jednocześnie ponoszenia znaczących nakładów na zabezpieczenie podłoża gruntowego przed odciekami z nawozów naturalnych i ich magazynowaniem w okresach poza wegetacyjnych. Celem głównym rozpatrywanych w pracy dyrektyw było zmniejszenie zanieczyszczeń biogenami wód powierzchniowych i licznymi substancjami organicznymi stosowanymi w rolnictwie, w tym zanieczyszczeniami mikrobiologicznymi, zarówno w oczyszczanych ściekach komunalnych, jak i uwalnianych z obszarów użytkowanych rolniczo. Ocena stanu wód powierzchniowych, w tym również morskich, prowadzona jest w odniesieniu do jednolitych części wód, ze wskazaniem typu antropopresji, prowadzącej do uwalniania biogenów. Według wyników badań HELCOMU, od 10 lat notowany jest spadek stężenia azotanów i fosforanów w wodach bałtyckich. Wyniki monitoringu GIOŚ odnoszące się do ocen stanu JCWP również wskazują na wyraźną ich poprawę w następstwie redukcji biogenów i brak trendów rosnących w śródlądowych wodach powierzchniowych. Informacje o wynikach Państwowego Monitoringu Środowiska publikowane są co 4 lata w raportach o stanie środowiska oraz przekazywane do Europejskiej Agencji Środowiska i do Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (EIONET). W raporcie wskaźnikowym (<https://www.eea.europa.eu>) z 2020 r. opublikowano dane według których ok. 80% mieszkańców Polski korzysta ze zbiorczej sieci kanalizacyjnej. Dla porównania w 2017 r. ścieki zbierano od 75 % mieszkańców, natomiast w 1995 r. jedynie od 50% liczby mieszkańców w kraju.

W 2020 r. Polska opracowała dla HELCOMU bilans ładunków zanieczyszczeń, w którym głównym ogniskiem zanieczyszczeń biogenami (związki azotu i fosforu), odprowadzanymi do wód powierzchniowych jest rolnictwo, skąd pochodzi ponad 66% ładunku. Drugim co wielkości ogniskiem zanieczyszczeń są oczyszczalnie komunalne, które odprowadzają tylko 9% ładunku azotu i 14% fosforu.

Pozostał nadal do rozwiązania problem komunalnych osadów ściekowych. Strategię postępowania z tymi osadami przyjęło Ministerstwo Klimatu i Środowiska w 2018 r. Projekt ten został przekazany w 2021 r. do Komisji Europejskiej i wejdzie w życie po upływie 2 lat od daty jego ogłoszenia. Ilość osadów ściekowych szacowana obecnie

na około 2 mln ton w ciągu roku i systematycznie wzrasta wraz z budową nowych oczyszczalni. Do końca 2020 r. powstały 462 nowe obiekty, natomiast w 1869 obiektach przeprowadzono ich rozbudowę i modernizację. Po przeprowadzeniu inwestycji zaplanowanych w ramach VI aktualizacji KPOŚK równoważna liczba mieszkańców aglomeracji korzystających z sieci kanalizacyjnej ma wynosić 98,9%. Rozproszona zabudowa na wsiach sprawia, że koszty budowy i utrzymania sieci kanalizacyjnej stają się bardzo drogie i rzutuje to na wysokie ceny usług. Jest to poza możliwościami finansowymi gmin ubogich i ich zdolnościami do ponoszenia dużych nakładów w celu dostosowania się do wymagań dyrektyw.

W podsumowaniu pracy Doktorantka wskazuje na przedmiot pracy, który dotyczył badań procesu transpozycji oraz wdrażania przepisów wybranych dyrektyw w zakresie ustanowionych instrumentów prawnych, w celu sformułowania odpowiedzi na postawioną tezę badawczą. Mimo dużych wysiłków legislacyjnych i organizacyjnych nie zapewniono jeszcze pełnej zgodności w zakresie celów operacyjnych z przepisami UE. Dużym utrudnieniem było zrozumienie terminów i pojęć stosowanych w rozpatrywanych dyrektywach, czego przykładem mogą być OSN-y i ciągnący się przez lata spór z Komisją Europejską. Polska nie wywiązywała się z obowiązku zapewnienia skuteczności wdrażanych dyrektyw, naruszając prawo unijne, co skutkowało wyrokami TSUE.

Istnieje potrzeba, jak stwierdza Autorka, systemowej zmiany zarządzania gospodarką wodną i wodno-ściekową oraz stworzenie trzech nowych aktów prawnych regulujących najważniejsze problemy: gospodarki wodnej, ochrony wód i gospodarki wodno-ściekowej. Proponuje także ograniczenie ustawy Prawo wodne do przepisów o charakterze ustrojowym i proceduralnym. Warto wspomnieć, że obowiązująca obecnie ustawa liczy ponad 400 stron i obejmuje implementację 23 dyrektyw UE. W podsumowaniu pracy podano szereg innych propozycji działań; ulepszenia monitoringu i kontroli oraz katalogu kar i opłat a także zagospodarowania osadów ściekowych, mechanizmów finansowania instalacji dla gmin i maksymalną wysokością opłat za usługi odprowadzania ścieków.

W pełni podzielam opinię doktorantki, że czas między podjęciem działań na rzecz ochrony środowiska a wystąpieniem pozytywnych skutków tych działań, może wykraczać życie jednego pokolenia.

Uwagi szczegółowe

Tekst recenzowanej pracy doktorskiej zawiera szereg drobnych błędów literowych i kilka potknięć stylistycznych, które zaznaczyłem na marginesach stron recenzowanej pracy. Nie zmniejszają one mojej pozytywnej oceny rozprawy. Powinny jednak zostać

usunięte w przypadku przygotowania pracy do druku, do czego bardzo namawiam Autorkę. Jest to bardzo potrzebna analiza uwarunkowań implementacji dyrektyw UE na tle przepisów prawnych RP i problemów intelektualnych społeczeństwa.

Podsumowanie

W podsumowaniu stwierdzam, że postawiony w rozprawie cel badawczy został spełniony. Prezentowane ujęcie systemowe w badaniach z zakresu realizacji dyrektyw UE dotyczących ograniczenia uwalniania biogenów do środowiska wodnego jest bardzo aktualnym kierunkiem poszukiwań zależności między efektywnością zastosowania instrumentów prawnych i poprawą stanu tego środowiska, zwłaszcza biorąc pod uwagę zmiany klimatu i narastającą dynamikę procesów hydrologicznych – susze, ulewy i powodzie.

Przedłożona do recenzji praca jest opracowaniem oryginalnym, wnoszącym nowe wartości do metodyki badawczej. Mgr Joanna Kopczyńska wykazała się znajomością nowoczesnych i różnorodnych technik badawczych i umiejętnością interpretacji wyników pomiarów środowiskowych. W podsumowaniu stwierdzam, że recenzowana praca doktorska w pełni spełnia warunki określone w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. z późniejszymi zmianami „Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce”. W związku z powyższym, przedkładam Radzie Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Gdańskiego wniosek o dopuszczenie mgr Joanny Kopczyńskiej do dalszych etapów publicznej obrony pracy doktorskiej.

Gdańsk, 26 czerwca 2023 r.

Badunki