

POLSKA AKADEMIA NAUK ODDZIAŁ W ŁODZI
KOMISJA OCHRONY ŚRODOWISKA

ZAGADNIENIA SYSTEMOWE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

pod redakcją Piotra Korzeniowskiego



BIBLIOTEKA PROBLEMÓW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

2.3.

Ustawa *Prawo wodne* w systemie prawa ochrony środowiska

Jerzy Rotko

Dr hab., prof. nadzw.

Instytut Nauk Prawnych PAN

Wprowadzenie

Przedmiotem podejmowanych rozważań są relacje treściowe zachodzące pomiędzy wskazanymi w tytule zakresami prawa. Jako punkt wyjścia przyjęto założenie, że ustawa z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*¹ wchodzi w skład struktury nazywanej prawem ochrony środowiska. Aby taka struktura mogła zostać uznana za system, pomiędzy jej elementami występować jeszcze powinny określone zależności, za sprawą których utworzy ona logicznie uporządkowaną całość. Należy zatem na wstępie ocenić poprawność przyjętego założenia i odpowiedzieć na pytanie, czy istnieje system prawa ochrony środowiska i czy ustawa *Prawo wodne* może zostać do niego włączona, a jeśli tak, to na jakich warunkach.

Zacząć należy od wyjaśnienia samego pojęcia „prawo ochrony środowiska”. W zasadzie powszechnie przyjmuje się, że ma ono dwa znaczenia. W rozumieniu wąskim jest to ustawa z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*², natomiast w znaczeniu szerokim oznacza ogół przepisów, przedmiotem których jest ochrona i kształtowanie środowiska. Takie szerokie rozumienie prawa ochrony środowiska jest aprobowane w literaturze od wielu lat³. W tym szerokim rozumieniu obejmuje ono wszystkie przepisy, niezależnie od ich rangi, jeśli tylko są związane z tą dziedziną życia społecznego i przyczyniają się do uregulowania jej w sposób w miarę kompletny. Zaliczyć do nich można zarówno niektóre przepisy

1 T.j. Dz.U. 2012, poz. 145 z późn. zm.

2 T.j. Dz.U. 2013, poz. 1232 z późn. zm.

3 Zob. np. W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska w praktyce. 100 pytań – 100 odpowiedzi*, Wrocław 1994, s. 13 i n.

Konstytucji RP z 1997 r., jak i liczne ustawy oraz akty prawa międzynarodowego, a także akty wykonawcze oraz akty prawa miejscowego.

W zasadzie zgodnie uznaje się tak rozumiane prawo ochrony środowiska za gałąź prawa, wyodrębnioną na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci wskutek pojawienia się palących problemów cywilizacyjnych i potrzeby ich rozwiązania. W ogólnym ujęciu pojawienie się nowej gałęzi prawa jest dowodem na różnicowanie się obrotu prawnego, specjalizację prawotwórstwa, a nawet profesjonalizację obsługi prawnej⁴. Na tle ogólnie pojmowanej systemowości prawa wysuwane są oczekiwania i postulaty jego integracji wewnętrznej oraz integracji zewnętrznej. Z ich wypełnieniem wiążą się jednak w praktyce legislacyjnej różne problemy, które w przypadku nowo wyodrębnianych kierunków regulacji prawnej jeszcze się nasilają. Nie inaczej jest też z prawem ochrony środowiska. Spójność tego konkretnie systemu nie jest zadowalająca, albowiem szczegółowe unormowania często są nieczytelne, a nawet wadliwe⁵. Czy wobec tego można mówić o systemie prawa ochrony środowiska? Wydaje się, że pomimo podkreślanych usterek legislacyjnych tworzy ono system, o czym świadczy hierarchia tworzących go aktów normatywnych i norm prawnych, istnienie wspólnych zasad generalnych, wykształcenie swoistych instytucji prawnych oraz wyspecjalizowanych rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych⁶.

Inny wymiar teoretyczny ma kwestia, czy prawo ochrony środowiska stanowi nie tylko odrębną, ale i samodzielną gałąź prawa. Doczekała się ona wielu opracowań i analiz. Na użytek niniejszego opracowania przyjmuję radę Aleksandra Lipińskiego i uznaję problem za otwarty. Nie ma natomiast wątpliwości, że prawo ochrony środowiska tworzy kompleksową regulację prawną o charakterze administracyjnoprawnym, uzupełnianą przez regulacje o charakterze cywilno- i karnoprawnym⁷.

Kolejną istotną kwestią wymagającą wyjaśnienia jest charakter więzi łączącej przepisy ustawy *Prawo wodne* z prawem ochrony środowiska. Raczej nie budzi wątpliwości twierdzenie, że jej przepisy odnoszące się do ochrony wód stanowią fragment prawa ochrony środowiska w szerokim rozumieniu. Potwierdzają to zresztą bezpośrednie wzajemne odwołania, zawarte w obu tych ustawach (o czym dalej).

4 Zob. A. Bator, W. Gromski, A. Kozak, S. Kaźmierczyk, Z. Pulka, *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2006, s. 149 i n.

5 Zob. A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, wyd. 4, Zakamycze 2005, s. 21 i n.

6 Zob. J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problem udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 17 i n.

7 Zob. A. Lipiński, *Prawne podstawy...*, s. 23.

Pojawia się kolejne pytanie, czy całość regulacji zamieszczonej w ustawie *Prawo wodne* jest prawem ochrony środowiska. Zauważmy, że podobne wątpliwości podnoszone są w literaturze także w odniesieniu do innych, pokrewnych ustaw działowych, na przykład ustawy *Prawo geologiczne i górnicze* czy ustawy *Prawo budowlane*. Podejmując te kwestie, Wojciech Radecki już przed laty zastrzegł, że nie jest to zagadnienie tak proste, jak mogłoby się wydawać. Pisząc na przykład o ustawie z 4 lutego 1994 r. *Prawo geologiczne i górnicze*, zauważał, że wcale nie byłaby wykluczona interpretacja, zakładająca zaliczenie tej ustawy w całości do prawa ochrony środowiska, jako że wszystkie przepisy prawa geologicznego i górniczego służą w ostatecznym rachunku zapewnieniu racjonalnego gospodarowania zasobami wnętrza ziemi, co stanowi jeden z kierunków ochrony środowiska. Z drugiej strony jednak tak szerokie pojmowanie prawa ochrony środowiska zdaje się kłócić zarówno z potocznymi intuicjami, jak i podstawowym argumentem rzeczowym, sprowadzonym do potwierdzenia obecności w tym prawie także unormowań niemających nic wspólnego z ochroną środowiska, choćby kwestii bezpieczeństwa pracy⁸.

Nie inaczej jest także z ustawą *Prawo budowlane*. Tenże Wojciech Radecki, pisząc jeszcze o ustawie z 7 lipca 1994 r., wyraził pogląd, że prawo budowlane jako całość nie jest fragmentem czy częścią składową prawa ochrony środowiska, tym niemniej zawiera przepisy, które mają treść ochronną w tym znaczeniu, że odsyłają do prawa ochrony środowiska albo nakazują stosowanie reguł ochrony środowiska. Tak więc należą one do prawa ochrony środowiska rozumianego jako „wyciąg treści ochronnej z całego ustawodawstwa”⁹. Przyjąć można, że ogół tych treści ochronnych z ustawodawstwa, tym bardziej w dzisiejszym, a nie historycznym jego kształcie, to jest właśnie prawo ochrony środowiska w szerokim rozumieniu. Uznaję zatem, że należy do niego również zdecydowana większość uregulowań ustawy z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*, zarówno przepisy o charakterze ustrojowym, procesowym, jak i materialnoprawnym.

Natomiast nie należą do prawa ochrony środowiska te przepisy ustawy, które koncentrują się na technicznych aspektach budownictwa wodnego (na przykład zagadnieniach bezpieczeństwa budowli wodnych), melioracjach wodnych, instrumentach ekonomicznych służących gospodarowaniu wodami czy ustroju spółek wodnych. Można dyskutować,

8 Zob. W. Radecki, *Ochrona środowiska w prawie geologicznym i górniczym. Przepisy z komentarzem*, Zielona Góra 1994, s. 15 i n.

9 Zob. W. Radecki, *Ochrona środowiska w prawie budowlanym. Przepisy z komentarzem*, Zielona Góra 1995, s. 14.

czy do prawa ochrony środowiska należałoby zaliczyć problematykę przeciwdziałania katastrofom naturalnym, zatem i przepisy o ochronie przed powodzią, które tworzą obecnie obszerny dział Va ustawy *Prawo wodne*. Moim zdaniem nie jest to zasadne. Chodzi tu bowiem nie o ochronę środowiska, lecz o ochronę ludności przed zjawiskami naturalnymi, niezależnie od tego, że mogą być one w jakiejś mierze efektem zmian klimatycznych, za które odpowiada człowiek.

Kryteria przesądzające o przynależności przepisów prawa wodnego, ale też prawa geologicznego i górniczego (oraz wielu innych ustaw działowych) do szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska (bądź o ich rozdzielności) są zróżnicowane. Można wykorzystać w tym celu te same kryteria, na podstawie których wydziela się gałęzie prawa w ramach ogólnej teorii prawa. Wskazuje się zatem na kryteria podmiotowe i przedmiotowe oraz metodę regulacji. Bartosz Rakoczy uwzględnia także kryterium pomocnicze, jakim jest kognicja organu rozstrzygającego, tj. procedowanie bądź przez organ administracji, bądź przez sąd powszechny.

W nowszej literaturze znaleźć można także odwołanie (raczej wspomagające niż samodzielne) do wyboru wartości uznawanych za wiodące w jakiejś dziedzinie regulacji. Taki sposób myślenia leży u podstaw oryginalnej koncepcji Bartosza Rakoczego, opartej w jego przekonaniu na odrębności obu tych zakresów regulacji. Wychodzi on ze słusznego założenia, że prawo wodne nie jest samodzielną gałęzią prawa, choć ma charakter kompleksowy¹⁰. W jakimś, raczej niewielkim stopniu, jest także skłonny uznać prawo wodne za część prawa ochrony środowiska¹¹. Zasadniczo twierdzi jednak, że prawo wodne wyróżnia jego aksjologiczna odrębność. Podkreśla, że uwaga prawodawcy koncentruje się w nim na gospodarowaniu wodami oraz ochronie prawa własności wód (jak też gruntów pod wodami), a więc na tych wartościach, które nie są szczególnie eksponowane w prawie ochrony środowiska. Nie przekonuje go także (jako argument za powinowactwem obu zakresów regulacji) „koncentracja prawa wodnego wokół koncepcji zrównoważonego rozwoju”, której znaczenie wykracza poza ochronę środowiska¹².

10 B. Rakoczy, *Wprowadzenie do prawa wodnego*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013, s. 22 i n.

11 Tak interpretuję jego słowa: „Jednak w mojej ocenie owe odestania [tj. prawa wodnego do prawa ochrony środowiska – przyp. J.R.] nie są wystarczającym argumentem przemawiającym za tym, aby prawo wodne uznawać za część prawa ochrony środowiska, bez jakichkolwiek zastrzeżeń” – *ibidem*, s. 26.

12 *Ibidem*, s. 26, 29.

Bartosz Rakoczy buduje swoją koncepcję m.in. na krytyce innego poglądu, zgodnie z którym gospodarkę wodną cechuje hierarchiczna nadrzędność nad ochroną wód. Jego zdaniem, perspektywa taka zniekształca aksjologiczne wybory ustawodawcy, który opowiada się za ich równorzędnością. Autorstwo takiego poglądu przypisuje mnie, z czym jednak zgodzić się mogę co najwyżej połowicznie. W pracy *Podstawy prawne gospodarki wodnej*¹³, na którą B. Rakoczy się powołuje, zaproponowałem wydzielenie prawa gospodarki wodnej jako sumy przepisów, obejmujących nie tylko instytucje ustawy *Prawo wodne*, ale również 13 innych ustaw. Nie jest to koncepcja budowania takiego prawa „zamiast” tradycyjnego prawa wodnego (jak to interpretuje B. Rakoczy¹⁴), lecz raczej „obok” niego, choć można wszystko sprowadzić do akademickiego sporu o słowa. Ponadto wydzieliłem dwie grupy zasad prawnych, tj. zasady ogólne całego prawa gospodarki wodnej oraz – w innym miejscu pracy – zasady ochrony wód. Nie mam (i nie miałem) wątpliwości, że ochrona wód stanowi jeden z wiodących elementów gospodarki wodnej, co wynika wprost z art. 1 ust. 1 ustawy *Prawo wodne*. Nie stoi to jednak na przeszkodzie wydzielenia obok ogólnych zasad gospodarki wodnej, czyli wspólnych dla wszystkich jej sektorów, odrębnej grupy zasad, swoistych tylko dla wycinka tej gospodarki, tj. dla ochrony wód. Co więcej, różnicując w ten sposób zasady, podążam za ustawodawcą, który przepisy działu III ustawy (*Ochrona wód*) rozpoczyna Rozdziałem 1 zatytułowanym właśnie *Cele środowiskowe i zasady ochrony wód*¹⁵.

Bartosz Rakoczy opatruje moje wywody komentarzem następującym: „Jednakże przyjęty przez J. Rotkę katalog zasad prawa gospodarki wodnej wiąże się z tym, że przyjmuje on, iż gospodarka wodna obejmuje również ochronę środowiska i pomiędzy obiema tymi wartościami, wymienionymi w art. 1 pr. wod., nie zachodzi związek równorzędności, lecz związek nadrzędności gospodarki wodnej nad ochroną środowiska”¹⁶. Nie odniosłem się do kwestii wzajemnej relacji obu grup tych zasad, gdyż nie dostrzegłem tu problemu. W każdym bądź razie przypisywanie mi zamiaru deprecjonowania normatywnej wartości ochrony wód jest nieuzasadnione. Z wyrażoną wyżej interpretacją B. Rakoczego zgadzam się w odniesieniu do jej pierwszej części: gospodarka wodna obejmuje niewątpliwie również ochronę wód pozostających częścią środowiska.

13 Zob. J. Rotko, *Podstawy prawne gospodarki wodnej*, Wrocław 2006.

14 B. Rakoczy, *Wprowadzenie...*, s. 17.

15 W roku 2006, gdy praca została opublikowana, rozdział 1 nosił krótszy tytuł *Zasady ochrony wód*.

16 B. Rakoczy, *Wprowadzenie...*, s. 28.

Natomiast nie podejmowałem w ogóle kwestii oceny gospodarki wodnej jako samoistnej wartości aksjologicznej, a tym bardziej nie sformułowałem poglądu o jej nadrzędności nad ochroną środowiska. Inna rzecz, że gospodarowanie wodą w szerokim kontekście środowiskowym zdecydowanie wykracza poza aspekt ochrony jakości zasobów, z jakim można by łączyć unormowania ustawy *Prawo ochrony środowiska*. Gospodarowanie wodą jest zatem nieporównywalnie bardziej złożone niż gospodarowanie powietrzem czy jakością akustyczną środowiska. W takim kontekście skłonność B. Rakoczego do doszukiwania się samodzielnych wartości w legislacyjnym kształcie gospodarki wodnej nie wydaje się bezzasadna. Jego propozycja, aby gospodarowanie wodami oraz ochronę wód uznać za samoistne wartości, a także traktować je „oddzielnie i na równi” oraz objąć jednakową ochroną prawną, zdradza jednak przy bliższej analizie pewną niespójność.

Po pierwsze, gospodarowanie wodami w rozumieniu prawa wodnego jest sumą różnych aktywności związanych z wodą jako elementem środowiska, które podlegają ustawowej reglamentacji. Biorąc pod uwagę, że w ustawie nie ma definicji gospodarki wodnej, zaproponowałem, aby gospodarkę wodną rozumianą dynamicznie (jako proces, a nie strukturę) utożsamiać z zarządzaniem zasobami wodnymi, którego cele określił ustawodawca w art. 2 ust. 1. Inny pogląd prezentuje Marek Górski, który uważa pojęcie zarządzania zasobami za odmienne treściowo od pojęcia gospodarki wodnej, chociaż oba opisują osiągnięcie określonych celów. Gospodarowanie – jego zdaniem – to przede wszystkim działania o charakterze materialnym, natomiast zarządzanie to czynności organizujące podejmowanie działań materialnych, a więc realizujące zakładane cele w sposób pośredni, za pomocą narzędzi prawnych¹⁷. W każdym bądź razie nie wydaje mi się, aby wnioski M. Górskiego, choć odmienne od moich, wspierały zasadniczo interpretację oddzielnego i równego traktowania gospodarki wodnej i ochrony wód, zaproponowaną przez B. Rakoczego.

Traktując „zarządzanie zasobami wodnymi” jako zamiennik pojęciowy gospodarki wodnej, skupiłem się na jego celach. Zostały one opisane w art. 2 ust. 1 ustawy w siedmiopunktowym wyliczeniu. Na tej podstawie przyjąłem (za W. Radeckim¹⁸), że zasadnicze cele zarządzania zasobami wodnymi, zatem i gospodarki wodnej, obejmują: (1) zaspokajanie potrzeb ludności, (2) zaspokajanie potrzeb gospodarki oraz (3) ochronę wód i środowiska związanego z wodami. Postawiłem pyta-

17 Zob. M. Górski, *Odpowiedzialność za usunięcie śniętych ryb*, „Przegląd Komunalny” 2009, nr 9, s. 28 i n.

18 Zob. J. Rotko, *Podstawy prawne...*, s. 11 i tam cyt. lit.

nie, czy to ustawowe wyliczenie daje podstawę do określenia wiążącej hierarchii interesów, składających się na gospodarkę wodną. Uznałem, że nie, z jednym wszakże wyjątkiem: znaczenie podstawowe ma interes wskazany w art. 2 ust. 1 pkt 1, czyli zagwarantowanie żywotnych interesów ludzi (tj. „zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności”). Na tej podstawie sformułowałem pogląd, że gospodarka wodna ma charakter antropocentryczny, a nie holistyczny¹⁹. Wartości aksjologicznych należy poszukiwać w obrębie celów gospodarki wodnej. Czy natomiast wartością taką jest w ustawowym kształcie gospodarka wodna jako taka, można się spierać.

Po drugie, twierdzenie o normatywnej odrębności gospodarowania wodami oraz ochrony wód wydaje się być wnioskiem *contra legem* w świetle przepisu art. 1 ust. 1 ustawy. Bartosz Rakoczy potwierdza wprawdzie związek między gospodarką wodną a ochroną wód, nawet określa go jako „ściśły”, ale równocześnie pozbawia go normatywnego znaczenia, konkludując: „jednak nie jest to aż taki związek normatywny, który pozwalałby zaliczyć ochronę wód do elementu gospodarki wodnej”²⁰. Być może źródłem problemu jest zacieranie różnicy między ochroną wód a ochroną własności wód. Dowodzi tego zamienne umieszczanie przez B. Rakoczego obu tych terminów (pojęć) w identycznych kontekstach, podczas gdy stoją za nimi całkiem odrębne sfery unormowań. Tytułem przykładu na s. 18 przywoływanej pracy znalazło się zdanie następujące: „Można zatem przyjąć, że aksjologia prawa wodnego sprowadza się do ochrony dwóch podstawowych wartości, jakimi są gospodarowanie wodami i własność wód”. Podobnie wyraża się na s. 27: „Uwaga prawodawcy koncentruje się bowiem na gospodarowaniu wodami i ochronie prawa własności”. Z kolei na s. 26 znalazła się konkluzja następująca: „W mojej ocenie, na co wskazywałem już wyżej, prawo wodne skonstruowane jest w ten sposób, że chroni dwie wartości. Gospodarowanie wodami reguluje ochronę wód jako elementu środowiska. Ustawodawca nie uprawnia interpretatora normy prawnej do budowania hierarchii pomiędzy tymi wartościami. Wręcz nakazuje, aby obie te wartości traktować oddzielnie i na równi”. Tak więc do podstawowych wartości ustawy B. Rakoczy zalicza konsekwentnie gospodarowanie wodami oraz – niekonsekwentnie – bądź to ochronę wód, bądź też ochronę jej własności. Być może, pisząc o ochronie wód, ma na myśli łącznie ochronę ich funkcji środowiskowych oraz funkcji właścicielskich.

¹⁹ *Ibidem*, s. 11 i n.

²⁰ Zob. B. Rakoczy, *Wprowadzenie...*, s. 26, także s. 18.

Gdyby ograniczyć się wyłącznie do wyizolowanego aspektu ochrony prawa własności wód, to wynoszenie go do rangi aksjologicznego filaru całej ustawy *Prawo wodne* wydać się musi problematyczne. Prawdą jest, że przepisy tej ustawy wyczerpująco uregulowały własność wód. Stało się tak przede wszystkim z uwagi na to, że woda nie jest rzeczą, zatem regulacje prawa rzeczowego nie mogły znaleźć tu zastosowania. Natomiast wpływ własności wód na kształt gospodarki wodnej jest, moim zdaniem, znikomy i praktycznie ogranicza się do zakresu korzystania powszechnego (możliwość objęcia korzystaniem powszechnym także wody prywatnej, ale za odszkodowaniem – art. 35) i korzystania zwykłego. Można oczywiście mówić o tematycznej odrębności tej problematyki, tyle że w pełnym kontekście unormowań ustawowych nie podąża za nią jakaś w szczególności sposób akcentowana aksjologia (pomiędzy tu zatem całkowicie konstytucyjny kontekst ochrony własności). Nie jest też trafne „dowartościowywanie” zagadnień rzeczowego prawa publicznego w obrębie prawa wodnego poprzez odsyłanie do poglądów nauki niemieckiej²¹. W zasadzie jest odwrotnie, jako że eksponowanie tego kontekstu normatywnego postrzegane jest w literaturze niemieckiej jako historycznie przebrzmiałe od czasu czwartej noweli z 26 kwietnia 1976 r. do niemieckiej ustawy o gospodarce wodnej²². W literaturze niemieckiej pisze się bowiem o tej noweli jako ilustracji otwarcia nowej drogi rozwojowej prawa ochrony środowiska, obok ewolucji prawa przemysłowego²³.

Własność wody schodzi w szerokim kontekście gospodarowania wodą na dalszy plan przede wszystkim za sprawą dokonanej publicyzacji wód. Koncepcja ta wyraża się w uznaniu wód stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego za wody publiczne (art. 10 ust. 2), a także w wyłączeniu płynących wód publicznych z obrotu cywilnoprawnego (z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie – art. 10 ust. 3). Za jej sprawą zostaje potwierdzone rozdzielenie funkcji właścicielskich wód oraz ich funkcji środowiskowych i egzystencjalnych. Dzięki temu pogodzone zostaje w sensie techniczno-prawnym dziedzictwo prawa rzymskiego (zasada *flumina omnia sunt publica*) z tradycyjnie rozumianą własnością, wzorowaną na własności rzeczy.

21 *Ibidem*, s. 31.

22 Zob. J. Rotko, *Instrumenty administracyjnoprawnej ochrony środowiska w RFN*, Wrocław 1998, s. 64 i n.

23 Zob. R. Breuer, *Öffentliches und privates Wasserrecht*, München 1998, s. 5; M. Kloepper, C. Franzius, *Entwicklung des Umweltrechts*, „Jahrbuch des Umwelt – und Technikrechts” 1994, Bd. 27, s. 217.

Ponadto wymaga podkreślenia, że z własnością wody (przede wszystkim płynącej) ustawodawca łączy w głównej mierze publicznoprawne obowiązki, a nie uprawnienia (zwłaszcza obowiązek utrzymania wód). Przewodnym motywem stworzenia rozbudowanego instrumentarium ustawy, służącego ochronie wód, nie była zatem ochrona interesów właścicielskich Skarbu Państwa, lecz ochrona wody jako dobra publicznego. Ochrona ta zapewniana jest nie ze względu na wartość majątkową wody, lecz z uwagi na jej rolę egzystencjalną i środowiskową. Ten aspekt ochrony środowiskowych i egzystencjalnych funkcji wód jest w przepisach ustawy dominujący.

Na koniec należy jeszcze powrócić do drugiego elementu, będącego, zdaniem B. Rakoczego, argumentem na rzecz porzucenia tezy o aksjologicznej więzi prawa wodnego i prawa ochrony środowiska. Chodzi o „koncentrację prawa wodnego wokół koncepcji zrównoważonego rozwoju”. W jego ocenie, jest to argument negujący istnienie takiego pokrewieństwa, jako że odesłanie do zrównoważonego rozwoju wskazuje na szersze perspektywy prawa wodnego niż tylko ochrona środowiska. Nie kwestionując zresztą trafności samej tezy o szerszej perspektywie koncepcji zrównoważonego rozwoju, nie sposób wszakże nie zauważyć, że podobna (nie identyczna, być może nieco słabsza) „koncentracja” istnieje przecież także w samym prawie ochrony środowiska. Dowodzi tego brzmienie art. 1: „Ustawa określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju”. Tak więc w prawie wodnym eksponowana jest „zgodność” gospodarki wodnej z zasadą zrównoważonego rozwoju, natomiast w prawie ochrony środowiska zasada ta ma być „tylko” uwzględniana. Można się spierać, czy taka różnica wystarcza dla kwestionowania więzi obu tych zakresów regulacji.

Wzajemne odesłania ustawy *Prawo wodne* oraz ustawy *Prawo ochrony środowiska*

Sam fakt istnienia w jednej ustawie odesłań do przepisów innej ustawy nie jest, rzecz jasna, żadnym dowodem na ich aksjologiczne powinowactwo, zwłaszcza gdy mają one charakter incydentalny. Tytułem przykładu w ustawie *Prawo wodne* znajdujemy odesłania do ustawy z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, ustawy z 27 lipca 2009 r. o finansach publicznych, ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych,

ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, a także do przepisów kodeksu cywilnego. Nie jest to dowód na istnienie pomiędzy nimi ścisłych więzi normatywnych, wyrażających się w podobieństwie przyjętych założeń aksjologicznych. Jeśli jednakże odesłań do konkretnego aktu jest więcej, a tym bardziej, jeśli odnoszą się do całych zespołów przepisów, wyróżnianych w jego systematyce, to mogą być dowodem na systemowy charakter powiązań.

W ustawie *Prawo wodne* znajdujemy 16 odesłań do ustawy *Prawo ochrony środowiska*, w tym takie, które obejmują całe jednostki systematyzacyjne wyższego stopnia. Szczególną wagę przywiązać należy do art. 38 ust. 6, zgodnie z którym ochrona wód jest realizowana z uwzględnieniem postanowień działu I i działu III w tytule II oraz działów I–III w tytule III ustawy *Prawo ochrony środowiska*. Równie istotny jest art. 46 ust. 2 („Obowiązki w zakresie pomiarów ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi określają przepisy ustawy – *Prawo ochrony środowiska*”) oraz art. 122 ust. 4 („Pozwolenia wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi albo do urządzeń kanalizacyjnych są wydawane z uwzględnieniem postanowień rozdziałów 1–4 w dziale IV tytułu III ustawy – *Prawo ochrony środowiska*”).

Z kolei odesłań ustawy *Prawo ochrony środowiska* do ustawy *Prawo wodne* jest 10. Najważniejsze zamieszczone zostały w trzech artykułach: art. 81 ust. 2 („Szczegółowe zasady ochrony wód określają przepisy ustawy – *Prawo wodne*”), art. 181 ust. 2 („Warunki i tryb wydawania, wygasania, cofania i ograniczania pozwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, oraz właściwość organów określają przepisy ustawy – *Prawo wodne*, za zastrzeżeniem ust. 3”) oraz art. 181 ust. 3 („Do pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi stosuje się odpowiednio art. 187, 188 ust. 3 pkt 2 i ust. 4, art. 190, 191, 193 ust. 2 i art. 198”). Potwierdzają one, że istotne fragmenty ustawy to niewątpliwie część prawa ochrony środowiska. Pozostałe odesłania mają charakter uzupełniający z punktu widzenia więzi systemowych obu ustaw.

Relacje treściowe między ustawą *Prawo ochrony środowiska* a ustawą *Prawo wodne* nie zawsze jednak są jasne, co wynika także z technicznych błędów legislacyjnych, powstałych przy ich uchwalaniu. Skutkiem tego są trudności w dokonywaniu wykładni przepisów. Zagadnieniom tym poświęciłem opracowanie *Rozdroża polskiego prawa wodnego*, które znalazło się w *Księdze pamiątkowej Profesora Ryszarda Paczuskiego*²⁴. Ponieważ od jej publikacji minęło już sporo czasu, można postawić pytanie, czy dziesiątki nowelizacji, których doświadczyły obie ustawy,

24 Toruń 2004, s. 301 i n.

przyczyniły się do usunięcia dostrzeganych niedostatków. W dalszej części chciałbym się skupić tylko na wybranych zagadnieniach odnoszących się do powiązań systemowych obu ustaw.

Pierwszą kwestią jest brak konsekwencji widoczny w art. 46 ust. 2 ustawy *Prawo wodne*, w myśl którego „Obowiązki w zakresie pomiarów ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi określają przepisy ustawy – *Prawo ochrony środowiska*”. Odesłanie to jest w istocie znaczeniowo puste, albowiem zagadnienia te regulują akty wykonawcze wydane na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 3 ustawy *Prawo wodne*²⁵. W tym zakresie od 2004 r. nic się nie zmieniło. Na marginesie tego zagadnienia wspomnieć warto o pewnym osobliwym epizodzie, związanym z wydanym na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy rozporządzeniem MŚ z dnia 29 listopada 2002 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego²⁶. W załączniku nr 3, tab. II, poz. 60 znalazł się parametr „toksyczność dla ryb Gf”, określający dopuszczalną obecność substancji trujących poprzez wymagany stopień rozcieńczenia ścieków. W literaturze przedmiotu wskaźnik G wyraża najniższy stopień rozcieńczenia, przy którym ścieki nie wykazują już toksyczności²⁷. W załączniku 10 do rozporządzenia nie określono metodyk referencyjnych analizy próbek ścieków na użytek tego parametru. Metody badania określała natomiast Polska Norma o symbolu: PN-90/C-04610/04 „Woda i ścieki. Badania toksyczności zanieczyszczeń dla organizmów wodnych. Oznaczanie toksyczności ostrej na gupiku *Lebistes reticulatus Peters*”. Tak więc toksyczność ustalana była do celów oceny oczyszczania ścieków na podstawie testu z żywymi rybami, w trakcie którego mierzono słabnącą pływalność lub śnięcie ryb testowych.

Przypomnieć należy, że obowiązywała wówczas w swoim pierwotnym brzmieniu ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt²⁸, która przewidywała w art. 28 ust.1, że doświadczenia i testy na zwierzętach dopuszczalne są tylko wtedy, gdy są konieczne do badań naukowych, dydaktyki w szkołach wyższych lub ochrony zdrowia ludzi bądź zwierząt, jeżeli celów tych nie można osiągnąć w inny sposób z powodu braku odpowiednich metod alternatywnych. Nawet gdyby przyjąć, że test na toksyczność dla ryb służył ochronie zdrowia ludzi, to już spełnienie drugiej przesłanki (tj. braku odpowiednich metod

25 *Ibidem*, s. 317 i n.

26 Dz.U., nr 212, poz. 1799.

27 Zob. K. i K.R. Imhoff, *Kanalizacja miast i oczyszczanie ścieków. Poradnik*, Warszawa 1979, s. 111 i n.

28 Dz.U., nr 111, poz. 724.

alternatywnych) nasuwało poważne wątpliwości. Poza tym do przeprowadzania doświadczeń i testów na zwierzętach upoważnione zostały wyłącznie wyznaczone placówki naukowe szkół wyższych, instytuty naukowo-badawcze, jednostki PAN, urzędowe laboratoria weterynaryjne oraz placówki produkujące leki i biopreparaty (art. 28 ust. 8). Do takich placówek nie zaliczono zatem jednostek Inspekcji Ochrony Środowiska. Ten sporny parametr usunięto w rozporządzeniu MŚ z 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 wodnego²⁹. Nie pojawił się także w kolejnym rozporządzeniu MŚ z 24 lipca 2006 r., nie ma go także w obecnie obowiązującym rozporządzeniu o tożsamym tytule z 18 listopada 2014 r.³⁰ Pomimo tego w art. 274 ust. 8 ustawy *Prawo ochrony środowiska* nadal znajduje się ta sama definicja stanu ścieków, poprzez którą należy rozumieć nie tylko temperaturę, odczyn, poziom sztucznych substancji promieniotwórczych, ale też stopień rozcieńczenia eliminujący toksyczne oddziaływanie ścieków na ryby. Do parametru tego odnoszą się także przepisy o karach pieniężnych (na przykład art. 310 ust. 1 pkt 2).

Drugim zagadnieniem są krzyżujące się regulacje obu ustaw związane z wydawaniem pozwoleń wodnoprawnych. Z jednej strony art. 181 ust. 3 ustawy *Prawo ochrony środowiska* przewiduje, że „Do pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi stosuje się odpowiednio art. 187, 188 ust. 3 pkt 2 i ust. 4, art. 189, 193 ust. 2 i art. 198”. Z kolei ustawa *Prawo wodne* zawiera w art. 122 ust. 4 szerokie (a przez to w części bezprzedmiotowe) zwrotne odesłanie, w myśl którego „Pozwolenia wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi albo do urządzeń kanalizacyjnych są wydawane z uwzględnieniem postanowień rozdziałów 1–4 w dziale IV tytułu III ustawy – *Prawo ochrony środowiska*”. W ramach tego przepisu skorygowano przynajmniej zbyt wąskie (w pierwotnym brzmieniu) wskazanie wyłącznie na pozwolenie „na wprowadzanie ścieków do wód”.

Nieco uwagi należy poświęcić w tym kontekście problematyce administracyjnej cesji praw i obowiązków, związanej z pozwoleńiami emisyjnymi. Z uwagi na obowiązek odpowiedniego stosowania do pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków także (do roku 2014) art. 190 i 191 ustawy *Prawo ochrony środowiska*, przełamana został dotychczasowa zasada prawa wodnego, w myśl której następcą prawnym zakładu, który uzyskał pozwolenie wodnoprawne, wstępował

29 Dz.U., nr 168, poz. 1763.

30 Dz.U. 2014, poz. 1800.

w prawa i obowiązki określone w pozwoleniu (zob. art. 29 ustawy z 24 października 1974 r. *Prawo wodne*). Jej miejsce zajęły zatem dwie zasady, z których pierwsza, powtarzająca „zwykłe” następstwo prawne, została ograniczona do pozwoleń innych niż te, związane z eksploatacją instalacji w rozumieniu ustawy *Prawo ochrony środowiska* (art. 134 ust. 1 ustawy *Prawo wodne*). Drugą zasadą (obowiązującą do 2014 r.) stała się ta, wyrażona w art. 190 i 191 ustawy *Prawo ochrony środowiska*, do której odsyłał art. 134 ust. 2 ustawy *Prawo wodne*, a w wyniku nowelizacji dokonanej przepisami ustawy z 3 października 2008 r. także art. 134 ust. 3 (w odniesieniu do pozwoleń na wprowadzanie określonych rodzajów ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych będących własnością innych podmiotów). Wydawać by się mogło, że regulacja była dostatecznie jasna, tymczasem z odwołaniem obu sytuacji problemy miały nie tylko organy administracji, ale nawet sądy administracyjne. Dowodzi tego na przykład wyrok WSA w Poznaniu z 8 lutego 2006 r.³¹, oddalający skargę Cukrowni „A” SA na decyzję SKO, utrzymującą w mocy decyzje organu I instancji o odmowie przeniesienia praw i obowiązków, wynikających z sześciu różnych pozwoleń. Organy twierdziły, że skarżąca wystąpiła z wnioskiem, gdy była już właścicielem instalacji, zatem z naruszeniem przesłanek określonych w art. 190 ustawy *Prawo ochrony środowiska*. Równocześnie organy uznały, że artykuł ten wyłącza sukcesję generalną, o której mowa w art. 494 k.s.h. Wnioskowanie takie uznał za słuszne także NSA w wyroku z 24 kwietnia 2007 r.³²

Ani organy, ani składy orzekające nie dostrzegły tymczasem, że z owych sześciu pozwoleń tylko trzy były pozwoleniami emisyjnymi. Tym samym twierdzenia o wygaśnięciu pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód powierzchniowych i podziemnych oraz pozwolenia na piętrzenie wody były błędne. W tych przypadkach należało zatem zastosować art. 134 ust. 1 prawa wodnego i uznać, że określone w tych pozwoleniach uprawnienia przeszły na Cukrownię „A” SA bez potrzeby dopełnienia administracyjnego trybu cesji. Dodać jeszcze należy, że spór rozstrzygano w oparciu o stan prawny istniejący przed nowelizacją ustawy, dokonaną przepisami ustawy z 3 października 2008 r. W jej wyniku do art. 193 dodano ust. 5, w myśl którego „Pozwolenie nie wygasa, jeżeli nastąpiło przeniesienie praw i obowiązków, o którym mowa w art. 190, albo nastąpiło połączenie, podział lub przekształcenie spółek handlowych na podstawie przepisów tytułu IV Kodeksu

31 Sygn. akt II SA/Po 946/04.

32 Sygn. akt II OSK 674/06.

spółek handlowych albo przepisów ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. 2002, nr 171, poz. 1397, z późn. zm.), albo na podstawie innych przepisów”.

Wskutek zmian wprowadzonych do ustawy *Prawo ochrony środowiska* przepisami ustawy z 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy *Prawo ochrony środowiska* oraz niektórych innych ustaw³³ ta dwoistość zasad w odniesieniu do pozwoleń wodnoprawnych zanikła. Artykuł 189 w brzmieniu nadanym przepisami tej noweli przewiduje bowiem, że podmiot, który staje się prowadzącym instalację lub jej oznaczoną część, przejmuje prawa i obowiązki wynikające z pozwoleń dotyczących tej instalacji lub jej oznaczonej części. Równocześnie dokonano zmian w art. 181 ust. 3 ustawy *Prawo ochrony środowiska* (określającym, które przepisy działu IV stosuje się do pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków), usuwając z jego treści wskazanie na art. 190 i 191, i wprowadzając w ich miejsce art. 189. Zmiany te zasługują na wysoką ocenę, gdyż oznaczają bodajże pierwszy w historii zmian prawa ochrony środowiska przypadek tak zdecydowanego triumfu zdrowego rozsądku nad umiłowaniem biurokratycznych procedur. Autorzy tej nowelizacji zasłużyli, w moim przekonaniu, co najmniej na medal „*Sapere auso*”.

33 Dz.U. 2014, poz. 1101.

Zagadnienie systemowe prawa ochrony środowiska, którym została poświęcona książka, ma wielkie teoretyczne i praktyczne znaczenie w dogmatyce prawa. Rozważania, które wypełniają treść książki, dotyczą wybranych zagadnień prawa ochrony środowiska, tworząc w ten sposób pewien zarys systemowego ujęcia tej gałęzi prawa. Przedmiot badanej problematyki potraktowany zostało przez Autorów w sposób otwarty na zainteresowania i potrzeby przedstawicieli innych dziedzin prawoznawstwa. Ważną częścią składową problemu doskonalenia modelu prawnego ochrony środowiska jest lepsze wykorzystanie instrumentów prawnych pozwalających racjonalnie połączyć różne metody regulacji prawnej w system prawa.

Budowanie mechanizmu ochrony prawnej środowiska jest oczywiście zadaniem wielowymiarowym i wymaga kompleksowego doń podejścia z uwzględnieniem szerokiej analizy systemowej najważniejszych zagadnień z tej dziedziny. Książka poświęcona jest teoretycznemu opracowaniu wybranych zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska. Nie obejmuje ona wszystkich stron przedstawionego problemu, co oczywiście trudno jest dokonać w jednej pracy. Koncepcji zagadnień systemowych prawa ochrony środowiska, wysuwanej w pracy, nie można uważać za bezsporną, ale jest ona poważnie uargumentowana i daje asumpt do poważnych przemyśleń.

Oddając w ręce Czytelnika tę książkę, żywimy nadzieję, że wypełni ona istotną lukę w piśmiennictwie dotyczącym analizy systemowej prawa ochrony środowiska. Książka jest pierwszą monografią w serii *Biblioteka Problemów Prawa Ochrony Środowiska*, w ramach którego będą prezentowane poglądy przedstawicieli doktryny oraz praktyków zajmujących stosowaniem prawa ochrony środowiska.

Piotr Korzeniowski