

**Uwagi do projektu ustawy „Prawo wodne” – druk nr 1529, data wpływu do Sejmu: 26
kwietnia 2017 roku**

1. Podsumowanie

Analizowany rządowy projekt nowej ustawy Prawo wodne należy uznać za niezgodny z prawem UE, a w szczególności z przepisami Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (dalej: Dyrektywa wodna, Ramowa dyrektywa wodna).

Szczególnie istotne jest naruszenie Dyrektywy wodnej w zakresie przyznawania odstępstw dopuszczających nieosiągnięcie wymaganych celów środowiskowych. Na gruncie projektowanej ustawy dopuszczalne będzie wydanie decyzji umożliwiającej realizację przedsięwzięcia, które uniemożliwi osiągnięcie celów środowiskowych, mimo braku stosownego odstępstwa w treści planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Tym samym dopuszczalne będzie wydawanie decyzji niezgodnych z zapisami planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, co stoi w oczywistej sprzeczności z art. 4 ust. 7 lit. b Dyrektywy wodnej, zgodnie z którym odstępstwo od obowiązku osiągnięcia celów środowiskowych bezwzględnie wymaga szczegółowego określenia i wyjaśnienia w planie gospodarowania wodami w dorzeczu.

Ponadto, projektowana ustawa zawiera inne rozbieżności z Dyrektywą wodną, które zostały wskazane poniżej w części 4. Niniejszej opinii.

W projektowanej ustawie przewidziana jest również całkowicie niezwiązana z tematyką prawa wodnego nowelizacja 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 (dalej: u.u.i.ś.), która znacząco zawęży krąg stron postępowania o wydanie decyzji środowiskowej.

2. Wprowadzenie

25 kwietnia 2017 roku do Sejmu wpłynął rządowy projekt nowej ustawy Prawo wodne (dalej: projektowana ustawa). Projekt ten będący aktualnie przedmiotem obrad w Komisjach Sejmowych, ma zastąpić dotychczasową ustawę Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 roku. Projektowana ustawa stanowić będzie implementację szeregu unijnych aktów prawnych, w tym m.in. dyrektywy

2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (tzw. dyrektywa wodna).

3. Dyrektywa wodna

Celem Ramowej dyrektywy wodnej jest utrzymanie i poprawa środowiska wodnego we Wspólnocie.

Dyrektywa ta w art. 4 ust.1 lit. a pkt. i) zobowiązuje Państwa Członkowskie do wdrożenia koniecznych środków, zmierzających do zapobieżenia pogorszeniu się stanu wszystkich części wód powierzchniowych.

Ponadto w kolejnym podpunkcie, akt ten nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek ochrony, poprawiania i przywracania wszystkich części wód powierzchniowych do dobrego stanu najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy. Podobny obowiązek przewidziany został w stosunku do sztucznych i silnie zmienionych części wód, tj. osiągnięcie dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie dyrektywy.

Art. 4 ust. 5 dyrektywy określa warunki, w jakich Państwa Członkowskie mogą zmierzać do osiągnięcia mniej restrykcyjnych celów, niż te wskazane powyżej, dla określonej części wód, w przypadku, gdy jest ona tak zmieniona przez działalność człowieka lub jej warunki naturalne są takie, że osiągnięcie tych celów byłoby niemożliwe lub nieproporcjonalnie kosztowne, a wszystkie z dalej wymienionych warunków są spełnione. Jeden ze wspomnianych warunków stanowi, że potrzeby ekologiczne lub społeczno-ekonomiczne zaspakajane przez taką działalność człowieka nie mogą być osiągnięte za pomocą innych środków, które są znacznie korzystniejszą opcją środowiskową, niepowodującą nieproporcjonalnych kosztów.

W art. 4 ust. 6 dyrektywy określone zostały sytuacje w jakich czasowe pogorszenie się stanu części wód nie będzie stanowiło naruszenia dyrektywy. Dotyczy to sytuacji będących wynikiem okoliczności o charakterze naturalnym czy sił wyższych, które są wyjątkowe lub nie mogłyby być w sposób racjonalny przewidziane, w szczególności:

- ekstremalnych powodzi,
- przedłużających się susz,
- okoliczności na skutek awarii.

Artykuł ten w dalszej jego części wskazuje warunki, które łącznie muszą zostać spełnione aby czasowe pogorszenie stanu części wód nie stanowiło naruszenia dyrektywy. Jednym z tych warunków jest podjęcie wszystkich praktycznych kroków zmierzających do zapobieżenia dalszemu pogarszaniu się stanu wód.

Art. 4 ust. 7 dyrektywy jest przepisem niezwykle istotnym, albowiem wskazuje okoliczności w jakich dopuszczalne jest nieosiągnięcie żadanego celu środowiskowego dla danej części wód powierzchniowych (odstępstwo). Zgodnie z powołanym przepisem Państwa Członkowskie nie będą naruszać dyrektywy jeżeli:

- nieosiągnięcie dobrego stanu wód podziemnych, dobrego stanu ekologicznego lub, gdzie stosowne, dobrego potencjału ekologicznego lub zapobieganie pogarszaniu się stanu części wód powierzchniowych czy podziemnych jest wynikiem nowych zmian w charakterystyce fizycznej części wód powierzchniowych lub zmian poziomu części wód podziemnych, lub
- niezapobieganie pogorszeniu się ze stanu bardzo dobrego do dobrego danej części wód powierzchniowych jest wynikiem nowych zrównoważonych form działalności gospodarczej człowieka

i spełnione są wszystkie następujące warunki:

- a) zostały podjęte wszystkie praktyczne kroki, aby ograniczyć niekorzystny wpływ na stan części wód;
- b) przyczyny tych modyfikacji lub zmian są szczegółowo określone i wyjaśnione w planie gospodarowania wodami w dorzeczu wymaganym na mocy art. 13, a cele podlegają ocenie co sześć lat;
- c) przyczyny tych modyfikacji lub zmian stanowią nadrzędny interes społeczny i/lub korzyści dla środowiska i dla społeczeństwa płynące z osiągnięcia celów wymienionych w ust. 1, są przeważone przez wpływ korzyści wynikających z nowych modyfikacji czy zmian na ludzkie zdrowie, utrzymanie ludzkiego bezpieczeństwa lub zrównoważony rozwój; oraz
- d) korzystne cele, którym służą te modyfikacje lub zmiany części wód, nie mogą, z przyczyn możliwości technicznych czy nieproporcjonalnych kosztów być osiągnięte innymi środkami, stanowiącymi znacznie korzystniejszą opcję środowiskową.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie orzekał, że z art. 4 ust. 1 lit. a pkt. i) wynika zobowiązanie Państwa Członkowskich do przyjęcia wskazanych środków¹. Artykuł ten nie ogranicza się do wymienienia zgodnie z programowym sformułowaniem zwyczajnych celów planowania

¹ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 4 maja 2016 r. – Komisja Europejska przeciwko Republice Austrii (Sprawa C-346/14), teza 53.

gospodarowania, lecz rozwija wiążące skutki na każdym etapie procedury przypisanej przez tę dyrektywę, zaraz jak tylko zostanie ustalony stan ekologiczny danej masy wody².

System odstępstw przewidziany w art. 4 ust. 7 dyrektywy stanowi element wspierający wykładnię, zgodnie z którą zapobieganie pogarszaniu stanu części wód ma charakter wiążący³.

Trybunał wskazał, że struktura kategorii odstępstw przewidzianych w tym przepisie pozwala uznać, iż art. 4 wspomnianej dyrektywy nie zawiera jedynie zasadniczych zobowiązań, lecz dotyczy także konkretnych przedsięwzięć. Przyczyny odstępstw mają bowiem zastosowanie w szczególności wtedy, gdy brak poszanowania celów wspomnianego art. 4 jest następstwem nowych zmian właściwości fizycznych danej części wód powierzchniowych i gdy wynikają z tego negatywne skutki lub gdy jest wynikiem nowych zrównoważonych form działalności gospodarczej człowieka. Tymczasem może to mieć miejsce w następstwie nowych pozwoleń na przedsięwzięcia. Niemżliwe jest bowiem oddzielne rozważenie przedsięwzięcia i wykonania planów gospodarowania⁴.

Ponadto Trybunał Sprawiedliwości UE uznał, że z zastrzeżeniem przyznania odstępstwa należy unikać każdego przypadku pogorszenia stanu wód, niezależnie od długofalowego planowania przewidzianego w planach gospodarowania i programach środków. Obowiązek zapobiegania pogorszeniu się stanu wód powierzchniowych pozostaje wiążący na każdym etapie wdrażania dyrektywy 2000/60 i podlega zastosowaniu w odniesieniu do każdego rodzaju części wód powierzchniowych, dla której uchwalono plan gospodarowania lub dla której taki plan powinien zostać uchwalony. Dane państwo członkowskie jest w konsekwencji zobowiązane odmówić wydania zezwolenia na przedsięwzięcie, w przypadku gdy jest ono tego rodzaju, że może pogorszyć stan danej części wód lub może stanowić zagrożenie uzyskania dobrego stanu części wód powierzchniowych, chyba że rzeźzone przedsięwzięcie wchodzi w zakres odstępstwa zgodnie z art. 4 ust. 7 dyrektywy 2000/60⁵.

² Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 1 lipca 2015 r. (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht – Niemcy) (Sprawa C-461/13), teza 43.

³ *ibidem*, teza 44.

⁴ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 1 lipca 2015 r. (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht – Niemcy) (Sprawa C-461/13), teza 47.

⁵ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 4 maja 2016 r. – Komisja Europejska przeciwko Republice Austrii (Sprawa C-346/14), teza 64.

4. Zgodność projektowanej ustawy z dyrektywą wodną

Przywołane powyżej przepisy dyrektywy implementowane zostały w projekcie nowej ustawy Prawo wodne. W tym kontekście zwrócić uwagę należy przede wszystkim na art. 56-66 projektowanej ustawy. Art. 56 i 57 określają jakie są cele środowiskowe, odnosząc je, prawidłowo, do dobrego stanu ekologicznego oraz dobrego stanu chemicznego dla wód powierzchniowych, oraz dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego dla wód sztucznie i silnie zmienionych.

Artykuł 63 wskazuje kiedy jest dopuszczalne ustalenie mniej rygorystycznych celów, zaś artykuł 65 wskazuje, w jakich okolicznościach dopuszczalne jest czasowe pogorszenie stanu jednolitych części wód.

Art. 66 - 68 projektowanej ustawy określają sytuacje, w jakich dopuszczalne jest nieosiągnięcieżądanego celu środowiskowego (odstępstwo).

Artykuły te stanowią co do zasady poprawną implementację omówionych wcześniej przepisów dyrektywy, z następującymi wyjątkami:

4.1. Dyrektywa uzależnia przyznanie odstępstwa z art. 4 ust. 7 od tego czy korzystne cele, którym służą modyfikacje lub zmiany części wód, nie mogą być osiągnięte z przyczyn możliwości technicznych:

*„d) korzystne cele, którym służą te modyfikacje lub zmiany części wód, **nie mogą z przyczyn możliwości technicznych** czy nieproporcjonalnych kosztów **być osiągnięte innymi środkami**, stanowiącymi znacznie korzystniejszą opcję środowiskową.”*

Natomiast przepisy projektowanej ustawy wskazują, że odstępstwo może zostać przyznane, jeżeli zachodzi niemożliwość osiągnięcia korzyści z uwagi na negatywne uwarunkowania wykonalności technicznej.

*„4) zakładane korzyści wynikające ze zmian i działań, o których mowa w pkt 1-3, nie mogą zostać osiągnięte przy zastosowaniu innych działań, znacząco korzystniejszych z punktu widzenia interesów środowiska, ze względu na **negatywne uwarunkowania wykonalności technicznej** lub nieproporcjonalnie wysokie koszty.”*

W ocenie Opiniującego zapisy dyrektywy są zdecydowanie bardziej kategoryczne i umożliwiają przyznanie odstępstwa jedynie w sytuacji braku jakichkolwiek możliwości technicznych osiągnięcia

zakładanych korzyści w inny sposób. Podczas gdy projekt nowej ustawy nie wskazuje na całkowity brak możliwości technicznych, a wyłącznie na negatywne uwarunkowania tychże możliwości technicznych. Negatywne uwarunkowania możliwości technicznych nie oznaczają całkowitego braku możliwości technicznych osiągnięcia żądanych korzyści, tak jak wynika to z dyrektywy wodnej. Zatem pojawia się uzasadniona wątpliwość co do zgodności przepisów projektowanej ustawy z art. 4 ust. 7 dyrektywy wodnej.

4.2. Jak zostało wskazane powyżej, Dyrektywa wodna w art. 4 ust. 5 określa warunki w jakich Państwa Członkowskie mogą zmierzać do osiągnięcia mniej restrykcyjnych celów. Jeden z tych warunków dotyczy zaspakajania przez określoną działalność potrzeb społeczno-ekonomicznych:

*„a) potrzeby ekologiczne lub **społeczno-ekonomiczne** zaspakajane przez taką działalność człowieka nie mogą być osiągnięte za pomocą innych środków, które są znacznie korzystniejszą opcją środowiskową, niepowodującą nieproporcjonalnych kosztów;”*

Natomiast zapisy projektowanej ustawy w art. 63 ust. 1 pkt. 1, określając warunki w jakich Państwa Członkowskie mogą zmierzać do osiągnięcia mniej restrykcyjnych celów, wskazują na potrzeby społeczne lub gospodarcze:

*„ 1) potrzeby w zakresie środowiska, **społeczne lub gospodarcze**, zaspokajane przez taką działalność człowieka, nie mogą być zaspokojone za pomocą innych działań, korzystniejszych z punktu widzenia środowiska i bez ponoszenia nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do spodziewanych korzyści;”*

W ocenie Opiniującego „potrzeby społeczno-ekonomiczne”, określone w dyrektywie są pojęciem odmiennym od „potrzeb społecznych lub gospodarczych” wskazanych w projektowanej ustawie. Dyrektywa wymaga, aby potrzeby z uwagi na które dopuszczono osiągnięcie mniej rygorystycznych celów dotyczyły zarówno aspektu społecznego jak i gospodarczego, równocześnie. Podczas gdy projektowana ustawa umożliwi uwzględnienie wyłącznie np. potrzeb gospodarczych. Może to prowadzić do uwzględnienia potrzeb, które na gruncie dyrektywy, jako kompletnie nie związane z aspektem społecznym, nie zostałyby uwzględnione. Powyższe okoliczności powodują, iż wątpliwa jest zgodności przepisów projektowanej ustawy są z art. 4 ust. 5 dyrektywy wodnej.

4.3. Art. 4.6. Dyrektywy określa sytuacje, w jakich czasowe pogorszenie się stanu części wód nie będzie stanowiło naruszenia dyrektywy. Sytuacje te odnoszą się do dwóch rodzajów okoliczności: o charakterze naturalnym lub o charakterze sił wyższych, które są wyjątkowe lub nie mogłyby być w sposób racjonalny przewidziane. Następnie artykuł ten wymienia przykłady takich sytuacji.

„Czasowe pogorszenie się stanu części wód nie jest naruszeniem wymogów niniejszej dyrektywy, jeśli jest ono wynikiem okoliczności charakteru naturalnego czy sił wyższych, które są wyjątkowe lub nie mogły być w sposób racjonalny przewidziane, w szczególności ekstremalnych powodzi i przedłużających się susz, czy wynikiem okoliczności na skutek awarii, które nie mogły być w sposób racjonalny przewidziane, jeśli spełnione są wszystkie następujące warunki:”

Natomiast projektowana ustawa w art. 65 rozszerza katalog przykładowych sytuacji, w przypadku których czasowe pogorszenie się stanu wód nie będzie naruszeniem dyrektywy, wykraczając poza zdarzenia o charakterze naturalnym lub o charakterze siły wyższej:

„Dopuszczalne jest czasowe pogorszenie stanu jednolitych części wód, jeżeli jest ono wynikiem zjawisk o charakterze naturalnym lub skutkiem siły wyższej, nadzwyczajnych lub niemożliwych do przewidzenia, w szczególności ekstremalnych zjawisk powodziowych lub długotrwałej suszy, zdarzeń o charakterze terrorystycznym, zakłócenia funkcjonowania infrastruktury krytycznej w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 209) lub niedających się przewidzieć katastrof, oraz jeżeli zostaną spełnione następujące warunki:”

Przez infrastruktura krytyczną zgodnie z art. 3 pkt. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku należy rozumieć systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy:

- a) zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa,
- b) łączności,
- c) sieci teleinformatycznych,
- d) finansowe,
- e) zaopatrzenia w żywność,
- f) zaopatrzenia w wodę,
- g) ochrony zdrowia,
- h) transportowe,
- i) ratownicze,
- j) zapewniające ciągłość działania administracji publicznej,
- k) produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych;

W ocenie Opiniującego zakłócenia funkcjonowania infrastruktury technicznej w wielu wypadkach stanowią zdarzenia możliwe do przewidzenia (np. przewidywane braki energii elektrycznej w sezonie letnim), zatem nie stanowią siły wyższej, jak również nie stanowią zdarzenia o charakterze naturalnym. Tym samym uwzględnienie ich jako zdarzenia mogącego uzasadniać czasowe pogorszenie stanu części wód powierzchniowych stanowi naruszenie art. 4 ust. 6 dyrektywy wodnej.

4.4. Jak wskazano powyżej, art. 4 ust. 6 dyrektywy wylicza warunki jakie muszą zostać spełnione, aby czasowe pogorszenie się stanu części wód nie było naruszeniem wymogów dyrektywy. Jeden z tych warunków brzmi następująco:

*„ a) podjęte zostały **wszystkie praktyczne kroki**, aby zapobiec dalszemu pogarszaniu się stanu oraz, aby nie przeszkadzać osiągnięciu celów niniejszej dyrektywy w innych częściach wód, których takie okoliczności nie dotyczą;”*

Przepis projektowanej ustawy, implementujący wskazany powyżej przepis dyrektywy, tj. art. 65 ust. 1 pkt. 1, uzależnia dopuszczenie czasowego pogorszenia się stanu części wód od podjęcia odpowiednich działań:

*„1) zostały podjęte **działania** mające na celu zapobieżenie dalszemu pogorszeniu stanu wód, które nie zagrażą realizacji celów środowiskowych dla pozostałych wód;”*

Na gruncie projektowanej ustawy wystarczy zatem podjęcie kilku działań mających na celu zapobieżenie dalszemu pogarszaniu stanu wód, jednakże nie muszą zostać podjęte wszelkie możliwe działania, tak jak wymaga tego dyrektywa. Taka implementacja dyrektywy uznana musi zostać za błędną, zaś projektowana ustawa za naruszającą art. 4 ust. 6 dyrektywy wodnej.

5. Zgodność z dyrektywą wodną procedury przyznawania odstępstw

Kwestia zgodności planowanych przedsięwzięć z celami określonymi w planach gospodarowania wodami została omówiona również w dalszej części projektowanej ustawy w dziale dotyczącym Zgody wodnoprawnej.

Zgodnie z art. 387 projektowanej ustawy, zgoda wodnoprawna jest udzielana przez:

- 1) wydanie pozwolenia wodnoprawnego;
- 2) przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego;
- 3) wydanie oceny wodnoprawnej;

4) wydanie decyzji, o których mowa w art. 77 ust. 3 i 8 oraz w art. 176 ust. 4.

Art. 395 ust. 1 pkt. 1 projektowanej ustawy stanowi, że pozwolenie wodnoprawne nie może naruszać ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, z wyłączeniem okoliczności, o których mowa w art. 66 (odstępstwo – przyp. aut.).

Zgodnie z art. 395 ust. 2 projektowanej ustawy, w przypadku gdy została wydana ocena wodnoprawna, nie ocenia się zgodności pozwolenia wodnoprawnego z ustaleniami planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza.

Ponadto, zgodnie z art. 398 pkt. 1 projektowanej ustawy, wydania pozwolenia wodnoprawnego odmawia się m.in. jeżeli projektowany sposób korzystania z wód narusza ustalenia dokumentów, o których mowa w art. 395 ust. 1 pkt. 1-7.

Jak wynika z powyższych przepisów, istotna w tej materii będzie ocena wodnoprawna. Zgodnie z art. 423 ust. 1 projektowanej ustawy, uzyskanie oceny wodnoprawnej jest wymagane dla inwestycji lub działań, mogących wpłynąć na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61 w zakresie wskazanym w ustawie. Ocenę wydaje się w drodze decyzji na wniosek podmiotu planującego realizację inwestycji lub działań wskazanych w art. 423 ustawy.

W toku postępowania o wydanie oceny wodnoprawnej dokonuje się analizy wpływu planowanej inwestycji lub działania na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61. (art. 427 projektowanej ustawy).

Jeżeli ustalono, że planowana inwestycja lub działanie wpływa korzystnie lub nie wpływa na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61, organ właściwy w sprawach ocen wodnoprawnych wydaje ocenę wodnoprawną (art. 428 oraz 429 projektowanej ustawy).

Jeżeli ustalono, że planowana inwestycja lub działanie wpływa negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61, organ właściwy w sprawach ocen wodnoprawnych nakłada, w drodze postanowienia, obowiązek przedłożenia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4. (art. 430 projektowanej ustawy). Przedłożone dokumenty Organ poddaje analizie. Jeżeli analiza potwierdzi spełnienie warunków, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4, organ właściwy w sprawach ocen wodnoprawnych wydaje ocenę wodnoprawną. Jeżeli analiza nie potwierdzi spełnienia warunków,

o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4, organ właściwy w sprawach ocen wodnoprawnych odmawia, w drodze decyzji, wydania oceny wodnoprawnej.

Organ właściwy w sprawach ocen wodnoprawnych sporządza wykaz planowanych inwestycji lub działań mogących wpłynąć na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61, obejmujący informację o wydanych ocenach wodnoprawnych oraz o przyczynach odmowy wydania oceny wodnoprawnej (art. 433 projektowanej ustawy).

Planowane inwestycje lub działania, zawarte w wykazie, o którym mowa w art. 433, które w ocenie wodnoprawnej uzyskały potwierdzenie spełnienia warunków, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4, uwzględnia się w aktualizacji planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (art. 434 projektowanej ustawy).

Zatem z przedstawionych powyżej przepisów wynika, że w trakcie postępowania o wydanie oceny wodnoprawnej Organ będzie oceniać wpływ planowanego przedsięwzięcia na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych wskazanych w planie gospodarowania wodami. W sytuacji gdy przedsięwzięcie będzie negatywnie wpływać na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, Organ wezwie Wnioskodawcę do wykazania, że spełnione są wszystkie przesłanki do przyznania odstępstwa z art. 68 projektowanej ustawy, z wyjątkiem warunku dotyczącego uwzględnienia przyczyn zmian i działań w planie gospodarowania wodami. W sytuacji uznania przez Organ, że warunki te zostały spełnione, wydana zostanie ocena wodnoprawna. **Ocena ta będzie w praktyce przyznaniem odstępstwa od obowiązku osiągnięcia celów środowiskowych w związku z realizacją konkretnego przedsięwzięcia. Następnie przyznane odstępstwa zostaną automatycznie uwzględnione w planie gospodarowania wodami przy okazji jego obligatoryjnej aktualizacji.** W sytuacji wydania oceny wodnoprawnej, Organ wydając pozwolenie wodnoprawne nie będzie już badał wpływu planowanej inwestycji na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych określonych w planach gospodarowania wodami.

Wydanie pozwolenia wodnoprawnego w oparciu o ocenę wodnoprawną uznającą, że spełnione są warunki do jego przydzielenia, doprowadzi do sytuacji w której realizowane będzie przedsięwzięcie, niespełniające wszystkich wymogów dla odstępstwa wskazanych, w art. 4 ust. 7 dyrektywy wodnej. **Jednym z tych wymogów, jak zostało wskazane powyżej, jest określenie i wyjaśnienie przyczyny modyfikacji lub zmian wód w planie gospodarowania wodami wymaganym na mocy art. 13 dyrektywy.**

Zapisy projektowanej ustawy doprowadzą do sytuacji, w której przedsięwzięcie będzie mogło być realizowane, pomimo braku ujęcia go jako odstępstwa w planie gospodarowania wodami,

przynajmniej przez okres kilku lat, aż do kolejnej aktualizacji planu gospodarowania wodami. Powyższe prowadzi do konkluzji, że zapisy projektowanej ustawy dotyczące oceny wodnoprawnej i przyznania w jej drodze odstępstw, są sprzeczne z art. 4 ust. 7 dyrektywy wodnej.

Prawodawca europejski w dyrektywie wodnej wyraźnie uzależnił przyznanie odstępstwa od określenia i wyjaśnienia przyczyn odstępstwa w planie gospodarowania wodami. Plan ten jest szczególną instytucją wprowadzoną przez dyrektywę wodną. Powinien zostać opracowany dla każdego obszaru dorzecza, leżącego całkowicie na terytorium danego Państwa Członkowskiego, jak i leżącego na terytorium dwóch lub więcej Państw Członkowskich (w taki wypadku Państwa Członkowskie powinny podjąć starania zmierzające do opracowania jednego planu gospodarowania wodami).

Dyrektywa wodna w art. 14 ust. 1 zobowiązuje Państwa Członkowskie do umożliwienia wszystkim zainteresowanym stronom udziału we wdrażaniu dyrektywy, w szczególności w opracowaniu, przeglądzie i uaktualnieniu planów gospodarowania wodami w dorzeczach. Państwa Członkowskie powinny, zgodnie z powołanym artykułem, dla każdego dorzecza opublikować i udostępnić do zgłaszania uwag społeczeństwu:

- a) harmonogram i program prac dla tworzenia planu, w tym oświadczenie o konsultacjach do przeprowadzenia, co najmniej trzy lata przed rozpoczęciem okresu, do którego plan się odnosi;
- b) tymczasowy przegląd istotnych zagadnień gospodarki wodnej określonych dorzeczu, co najmniej dwa lata przed rozpoczęciem okresu, do którego plan się odnosi;
- c) kopie projektu planu gospodarowania wodami w dorzeczu, co najmniej rok przed rozpoczęciem okresu, którego plan dotyczy.

Dyrektywa wodna w art. 14 ust. 2, zobowiązuje Państwa Członkowskie do przeznaczenia co najmniej 6 miesięcy na składanie pisemnych uwag do dokumentów w celu zapewnienia aktywnego udziału i konsultacji.

Zatem, jak widać z powołanych przepisów dyrektywy, akt ten uznaje plan gospodarowania wodami za szczególny dokument, w tworzeniu którego w bardzo szeroki stopniu powinny mieć prawo uczestniczyć zainteresowane strony. Przepisy dotyczące procedury tworzenia planów gospodarowania wodami implementowane zostały do art. 317 – 319 projektowanej ustawy. Przepisy te, podobne jak dyrektywa, przewidują szeroki udział społeczeństwa.

W związku z tym, że odstępstwa uwzględniane być powinny w planach gospodarowania wodami, wskazać należy, iż społeczeństwo uczestnicząc w procedurze tworzenia planu gospodarowania

wodami będzie miało możliwość składania ewentualnych uwag dotyczących również planowanych odstępstw.

W sytuacji przyznania odstępstwa w drodze oceny wodnoprawnej powyższe uprawnienia nie zostaną zachowane. Projektowana ustawa nie przewiduje co do zasady udziału społeczeństwa w procedurze wydawania oceny wodnoprawnej. Przepisy projektowanej ustawy nie przewidują konsultacji społecznych przed wydaniem każdej oceny wodnoprawnej, a tym bardziej nie przewidują tak szerokich konsultacji, w tym trwających 6 miesięcy, jak w przypadku przyjmowania planu gospodarowania wodami.

Dlatego też uznać należy, iż przyznanie odstępstw od obowiązku osiągnięcia celów środowiskowych w drodze decyzji – oceny wodnoprawnej, następnie automatycznie uwzględnianych w najbliższej aktualizacji planu gospodarowania wodami, stanowi zdecydowane naruszenie art. 14 ust. 1 oraz art. 14 ust. 2 Dyrektywy wodnej.

W tym miejscu zaznaczyć należy, iż w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów 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 (dalej: u.u.i.ś) ocenę wodnoprawną zastępuje się decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzją, przed wydaniem której jest przeprowadzana ponowna ocena oddziaływania na środowisko – o ile taka ocena jest w przypadku danego przedsięwzięcia przeprowadzana. W takich wypadkach przed wydaniem wspomnianych decyzji zostaną przeprowadzone konsultacje społeczne na podstawie powołanej ustawy u.u.i.ś. Jednakże wskazać należy, iż konsultacje te będą przeprowadzane wyłącznie w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, nie wszystkie zaś przedsięwzięcia wymagające oceny wodnoprawnej będą stanowiły przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Ponadto wskazać należy, iż inny jest zakres udziału społeczeństwa na podstawie powołanej ustawy, a inny w przypadku przygotowywania planów gospodarowania wodami. W szczególności wskazać należy, iż termin konieczny do przeprowadzenia konsultacji w ustawie u.u.i.ś. jest krótszy niż wymagany przez dyrektywę w przypadku konsultacji przy planach gospodarowania wodami, tj. 6 miesięcy. Tym bardziej więc aktualne pozostają powyższe stwierdzenia dotyczące naruszenia art. 14 ust. 1 oraz art. 14 ust. 2 dyrektywy wodnej.

Opłaty za usługi wodne

Odrębnym zagadnieniem są opłaty za tzw. usługi wodne oraz przewidziane w ustawie odstępstwa. Należy przy tym podkreślić, że w tym zakresie przepisy Ramowej dyrektywy wodnej mają charakter bardzo ogólny, a zgodnie z orzecnictwem TSUE, cele wyznaczone w dyrektywie 2000/60 (Dyrektywa

wodna) nie prowadzą automatycznie do wniosku, że przepisy art. 2 pkt 38 tej dyrektywy (definicja usług wodnych – przyp. opiniującego) należy interpretować w ten sposób, że poddają one wszystkie wymienione w nich czynności zasadzie zwrotu kosztów (tak Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 11 września 2014 r. w sprawie C-525/12 Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec. Z tego względu sam fakt wprowadzenia w ustawie pewnych odstępstw od ogólnej zasady zwrotu kosztów (opłat) za usługi wodne nie stanowi o jej niezgodności z Dyrektywą. W tym zakresie konieczna byłaby szczegółowa analiza każdego odstępstwa w kontekście jego wpływu na osiągnięcie celów określonych w Dyrektywie, z uwzględnieniem zapisów obowiązujących planów gospodarowania wodami.

6. Zmiany w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

Projekt ustawy Prawo wodne wprowadza również zmiany w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej: u.u.i.ś.).

Art. 506 pkt 8 lit. b projektu Prawa wodnego dodaje do art. 74 u.u.i.ś. nowy ustęp 3a, w którym **zawężany jest katalog stron postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach:**

3a. Stroną postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie. Przez obszar ten rozumie się:

- 1) działki przylegające bezpośrednio do działek, na których ma być realizowane przedsięwzięcie;*
- 2) działki, na których w wyniku realizacji lub funkcjonowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska;*
- 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.*

Z dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika jednoznacznie, że do przyznania przymiotu strony w postępowaniu o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wystarcza sama możliwość oddziaływania planowanej inwestycji na nieruchomość (tak orzekł m. in. WSA w Białymstoku w wyroku z 21 lipca 2016 r., II Sa/Bk 329/16). Chodzi przy tym o *każde oddziaływanie, a nie tylko takie, które przekracza określone normy. Normy i ich ewentualne przekroczenia mają znaczenie dla treści decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a nie dla posiadania przymiotu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.* (wyrok WSA w Poznaniu z 3 lutego 2016 r., IV SA/Po 844/15). Potwierdził to NSA w wyroku z 29 stycznia 2016 r., II OSK 1340/14: *dla ustalenia czy dany podmiot ma interes prawny*

(art. 28 k.p.a.) w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i w związku z tym czy ma przymiot strony w tym postępowaniu, nie ma znaczenia czy oddziaływanie na jego nieruchomości będzie mieścić się w granicach dopuszczalnych norm, czy też będzie ponadnormatywne, lecz wystarczy, że nieruchomości znajduje się w zasięgu oddziaływania planowanej inwestycji.

Obecnie do zyskania przymiotu strony postępowania o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach właścicielowi nieruchomości wystarczy wykazanie, że planowana inwestycja może oddziaływać na jego działkę. Nie musi to być jednak oddziaływanie znaczące, a tym bardziej – nie musi prowadzić do przekroczenia standardów jakości środowiska.

Proponowana zmiana w ustawie znacząco ograniczy krąg stron postępowania. Przesłanka wskazana w art. 74 ust. 3a pkt 1, tj. bezpośredniego przylegania działek nie będzie spełniona, jeśli działki leżą po dwóch stronach drogi. Znaczące oddziaływanie przedsięwzięcia na nieruchomości (proponowany art. 74 ust. 3a pkt 3) będzie bardzo trudne do udowodnienia, prawdopodobnie jedynie poprzez uzyskanie kosztownej, specjalistycznej ekspertyzy. Przesłanka wskazana w art. 74 ust. 3a pkt 2 stoi w sprzeczności z ogólnymi zasadami obowiązującymi w prawie ochrony środowiska - zgodnie z art. 144 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, eksploatacja instalacji nie może prowadzić do przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego tytuł prawny ma prowadzący tę instalację. Decyzja środowiskowa sankcjonująca taki stan rzeczy byłaby niezgodna z prawem i podlegałaby uchyleniu.

Kwestią osobą i wybiegającą poza zakres niniejszej opinii jest ewentualna niezgodność proponowanych zmian u.u.i.ś. z prawem UE.

7. O Fundacji Frank Bold

Fundacja Frank Bold to ekspercka organizacja prawnicza specjalizująca się m. in. w zakresie krajowego i unijnego prawa ochrony środowiska. Nasze działania ukierunkowane są na szeroko rozumianą transformację w kierunku czystej i zdecentralizowanej energii, opartej na odnawialnych źródłach energii i niskoemisyjnej technologii. Fundacja działa aktywnie na rzecz promocji energetyki obywatelskiej opartej o zasady transparentności i odpowiedzialności społecznej, poprzez udział w monitorowaniu transpozycji prawa unijnego w zakresie ochrony środowiska, a także w procesach administracyjnych dotyczących budowy nowych inwestycji elektroenergetycznych i redukcji istniejących instalacji opalanych węglem kamiennym i brunatnym, mających szkodliwy wpływ na środowisko. Podejmowane działania prawne i społeczne wpisują się w cele unijnej i globalnej strategii dekarbonizacji i ograniczania szkodliwych emisji wpływających na zmiany klimatyczne.

Wykorzystując dostępne narzędzia prawne Fundacja działa również na rzecz zwiększenia transparentności decyzji podejmowanych przez organy administracji publicznej odpowiedzialne za kształtowanie polityki energetycznej państwa. Więcej informacji na temat działalności Fundacji Frank Bold można znaleźć na stronach internetowych: frankbold.pl, blog.frankbold.pl oraz jawnylobbying.org.