



2023

---

# **Biała księga polskich rzek**

---

**Lekcje płynące  
z katastrofy odrzańskiej**

**Warszawa, marzec 2023**

Raport został opracowany przez Fundację ClientEarthPrawnicy dla Ziemi, Fundację Frank Bold, Fundację Greenmind, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków, Fundację WWF Polska. Publikację objęły patronatem Koalicja Czas na Odrę i Koalicja Ratujmy Rzeki

**Zdjęcia:** ©Piotr Bednarek, Justyna Choroś, ©Marek Elas, ©Łukasz Ławicki, ©Wiktor Strumiłło, ©WWF Polska, materiały własne autorów

**Wydawca:** Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi ul. Mokotowska 33/35, 00-560 Warszawa

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane za podaniem źródła  
© Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi

Niniejsza publikacja nie stanowi porady prawnej ani innej usługi doradczej,  
a jej treści nie należy traktować jako podstawy jakichkolwiek działań lub zaniechań.

#### OPRACOWANIE



Ewa Dąbrowska, Marta Klimkiewicz, Maja Starosta, Agata Szafraniuk (Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi),  
Adrian Chochoł, Maria Włoskowicz (Frank Bold),  
Jacek Engel (Fundacja Greenmind),  
Justyna Choroś (Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków),  
Katarzyna Czupryniak, Alicja Pawelec-Olesińska (Fundacja WWF Polska).

#### PATRONAT



# Spis treści

<b>05</b>	<b>Podsumowanie</b>
<b>10</b>	<b>I. Po co nam biała księga rzek?</b>
<b>18</b>	<b>II. Diagnoza problemów</b>
18	2.1 Umieszczenie gospodarowania wodami w Ministerstwie Infrastruktury i wszystkie tego konsekwencje
32	2.2 Rozmyte kompetencje oraz nieskuteczne mechanizmy prawne w zarządzaniu zasobami wodnymi
41	2.3 Ustawa szkodowa nie daje możliwości adekwatnej odpowiedzi na sytuacje kryzysowe
48	2.4 Brak skutecznego monitoringu rzek
55	2.5 Zgody wodnoprawne nie zapewniają ochrony rzek
<b>75</b>	<b>III. Rekomendacje</b>

# Skróty i definicje

## **GDOŚ**

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska

## **GIOŚ**

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska

## **PGW**

Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza

## **IIaPGW**

Drua aktualizacja Planów Gospodarowania Wodami w Dorzeczach

## **IMGW - PIB**

Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy

## **IOŚ**

Inspekcja Ochrony Środowiska

## **JCW**

Jednolita część wód – nazwa odnosi się do wszystkich typów części wód wyznaczanych na podstawie RDW i PW (powierzchniowych: rzecznych, jeziornych, przybrzeżnych, przejściowych, sztucznych, silnie zmienionych; podziemnych)

## **JCWP**

Jednolita część wód powierzchniowych – oddzielny i znaczący element wód powierzchniowych, taki jak: jezioro, zbiornik, strumień, rzeka lub kanał, część strumienia, rzeki lub kanału, wody przejściowe lub pas wód przybrzeżnych, definicja z art. 2 pkt. 10 RDW i z art. 16 pkt.20) prawa wodnego

## **JCWP RW**

Jednolita część wód powierzchniowych rzecznych

## **JCWPd**

Jednolita część wód podziemnych - określona objętość wód podziemnych występująca w obrębie warstwy wodonośnej lub zespołu warstw wodonośnych, definicja z art.2 pkt. 12 RDW i z art. 16 pkt. 19) Prawa wodnego

## **LSOP**

lokalne systemy ostrzeżeń powodziowych

## **MI**

Ministerstwo Infrastruktury

## **MKiŚ**

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

## **RDOŚ**

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska

## **OSP**

Ochotnicza Straż Pożarna

## **Wody Polskie**

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie

## **PMŚ**

Państwowy monitoring środowiska

## **Postępowanie szkodowe**

Postępowanie w sprawie wydania decyzji, o której mowa w np. 15 ust. 1 ustawy szkodowej

## **PPNW**

Program przeciwdziałania niedoborom wody

## **PSHM**

Państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna

## **PZRP, IIaPZRP**

Plan zarządzania ryzykiem powodziowym, II aktualizacja planów zarządzania ryzykiem powodziowym

## **PZW**

Polski Związek Wędkarski

## **WIOŚ**

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska

## **PPSS**

Plan przeciwdziałania skutkom suszy przyjęty Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 15 lipca 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1615)



FOT. ©MAREK ELAS, RZEKA DŁUGA

# Podsumowanie

## Odra – katastrofa, która (nie) musiała się wydarzyć

To człowiek odpowiada za odrzańską katastrofę, która latem 2022 r. uświadomiła milionom Polek i Polaków, że czysta woda nie jest nam dana „raz na zawsze” i jak w soczewce ukażała słabości polskiego systemu ochrony rzek. Zrzuty słonej wody do Odry i jej dopływów w warunkach suszy hydrologicznej wytworzyły korzystne warunki dla zakwitów słonolubnej złotej algi i śmierci milionów ryb, małży i ślimaków.

Dziś tylko **1,1% polskich rzek spełnia kryteria dobrego stanu** wyznaczone Ramową dyrektywą wodną. Mamy zaledwie cztery lata na poprawę stanu pozostałych 98,9%.

W tym kontekście warto postawić pytanie: **czy wody w Polsce to cenny zasób czy towar?** Organ odpowiedzialny za wodę – Wody Polskie – podporządkowany jest ministrowi infrastruktury, co przesądza o traktowaniu rzek jako szlaków transportowych, źródła wody dla energetyki czy wreszcie odbiorników ścieków, a nie jako źródła wody dla ludzi oraz cennych i wrażliwych ekosystemów.

**Po co jest biała księga rzek?** Na przykładzie katastrofy odrzańskiej pokazujemy szerszy problem: co w systemie zarządzania i monitoringu rzek w Polsce nie działa oraz co należy zmienić – zarówno w sferze prawnej, jak i praktycznej.

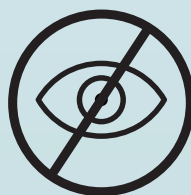
## ZA GŁÓWNE ŹRÓDŁO PROBLEMÓW UZNAJEMY:



**Umiejscowienie gospodarowania wodami w Ministerstwie Infrastruktury** – co sprawia, że obecne priorytety państwa w sprawach wody są jednoznacznie utylitarne. Przyjęta optyka prowadzi do tego, że rządowe programy, plany, polityki oraz liczne wskazane w nich inwestycje hydrotechniczne nie służą ochronie zasobów wodnych ani zapewnieniu Polkom i Polakom czystej wody.



**Rozmyte kompetencje oraz nieskuteczne mechanizmy prawne w zarządzaniu zasobami wodnymi i monitoringu wód** – podstawowym problemem jest nadanie jednej instytucji, Wodom Polskim, dwóch sprzecznych funkcji: planistyczno-zarządczej (dbanie o wody jako dobro publiczne) oraz sprawowania nadzoru właścicielskiego w imieniu skarbu państwa (dbanie o urządzenia hydrotechniczne, utrzymywanie rzek w dobrym stanie technicznym). To sprawia, że Wody Polskie stały się „sędzią we własnej sprawie”. Za monitoring i zarządzanie zasobami wodnymi są ponadto odpowiedzialne liczne inne organy: inspekcja ochrony środowiska, dyrekcje ochrony środowiska, dyrektorzy parków narodowych, Urzędy Morskie oraz organy żeglugi śródlądowej.



**Rolę, jaką w ochronie rzek i ich dolin odgrywa (albo nie) Inspekcja Ochrony Środowiska oraz inne organy ochrony środowiska** – przypadek Odry obnażył problem braku skutecznego monitoringu rzek oraz trudność w koordynacji interwencji w przypadku katastrofy wykraczającej poza granice jednego województwa. Wszczęte z urzędu postępowanie szkodowe nie jest adekwatnym środkiem kryzysowym w sytuacji zniszczeń w środowisku wodnym. Próba pociągnięcia do odpowiedzialności winnych katastrofy napotyka na szereg przeszkód praktycznych, takich jak rozproszona odpowiedzialność, trudności w ustaleniu wystąpienia szkody czy czas trwania postępowania. Co więcej, działając w ramach ustawy szkodowej RDOŚ nie może nakazać wybranym podmiotom ograniczenia lub zaprzestania spuszczenia ścieków.



**Brak mechanizmów oceny skumulowanego wpływu zrzutu ścieków na stan wód** – każdy podmiot planujący zrzut ścieków otrzymuje zgodę wodnoprawną, ale nie istnieją przepisy określające sposób przeprowadzania oceny skumulowanych oddziaływań wielu zrzutów ścieków do tej samej rzeki. W efekcie, analizy presji będące podstawą działań naprawczych pozbawione są sumarycznych danych dotyczących zrzucanych zanieczyszczeń. Ponadto wielkość dopuszczalnego zrzutu ścieków nie jest dostosowywana do aktualnego stanu rzeki, nie istnieje też skuteczna kontrola wykonania warunków pozwoleń wodnoprawnych.



**Ograniczenie udziału organizacji społecznych**

w procesie wydawania zgód wodnoprawnych jest sprzeczne z gwarantującym społeczną kontrolę prawem międzynarodowym, a jednocześnie obniża jakość wydawanych decyzji.



**Ulgowe traktowanie wód kopalnianych** – tylko niektóre z tych wód są ściekami w rozumieniu Prawa wodnego, więc nie wszystkie zrzuty podlegają opłatom. Kopalnie mają też wyższy – a w praktyce wręcz nieskończony – limit na wprowadzanie chlorków i siarczanów do rzek, a wyjątkowo niskie opłaty nie motywują do oczyszczania zasolonej wody przed zrzutem.

Poprawa stanu polskich rzek nie będzie możliwa bez fundamentalnej zmiany postrzegania wody i głębokich zmian systemowych. W warunkach katastrofy klimatycznej i przewartościowania podejścia do zasobów Ziemi nie można dłużej akceptować prymatu utylitarnych celów gospodarczych nad skuteczną i długofalową ochroną zasobów wodnych.



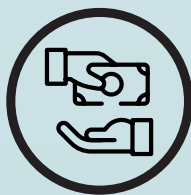
## POSTULUJEMY I REKOMENDUJEMY:



**Zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi powinno znaleźć się w kompetencji ministra właściwego ds. środowiska.** Po pierwsze należy rozdzielić pomiędzy dwa różne organy sferę „imperium”, która obejmuje planowanie, zarządzanie, kontrolę, wydawanie decyzji dotyczącej wód, i sferę „dominium”, czyli administrowanie rzekami i urządzeniami wodnymi, jako majątkiem skarbu państwa. Funkcje planistyczno-kontrolno-zarządcze powinny znaleźć się w kompetencji ministra właściwego ds. środowiska, gdyż zarządzanie wodą jest kluczowym elementem działań na rzecz ochrony różnorodności biologicznej i przeciwdziałania zmianom klimatu oraz ich skutkom. Usługi ekosystemowe rzek na rzecz ludzi i społeczeństwa są niemożliwe do zastąpienia, dlatego ochrona rzek i ich dolin powinna być absolutnym priorytetem państwa, a zarządzanie nimi podlegać kontroli społecznej.



**Rewizję dokumentów planistycznych.** IlaPGW do-rzeczna Odry oraz inne dokumenty planistyczne, jak aPZRP czy PPSS i proponowane w nich inwestycje należy zweryfikować pod kątem naturalnej odporności rzek na zanieczyszczenia. Promować należy działania zwiększające odporność ekosystemów na skutki zmian klimatu, a zrezygnować z działań prowadzących do pogorszenia stanu wód i niespełnienia wymogów Ramowej dyrektywy wodnej.



**Wdrożenie mechanizmów finansowych ochrony wód.** Opłatami powinny być objęte wszystkie wody pobierane przez zakłady górnicze – również przez systemy odwadniania kopalń, dotychczas zwolnione z opłat. Stawki opłat za zrzut wód zasolonych należy podnieść do takiego poziomu, który spowoduje opłacalność wdrożenia systemów odsalania wód przed ich zrzutem do rzek.

**Poprawę systemu udzielania zgód wodnoprawnych.**

Zgody wodnoprawne powinny zapewniać rzeczywistą kontrolę nad tym, co, kiedy i w jakiej ilości trafia do rzek. Organy publiczne powinny analizować i oceniać skumulowany wpływ wydawanych pozwoleń na stan rzeki oraz kontrolować, czy warunki wydanych zgód wodnoprawnych są przestrzegane. Zrzut ścieków powinien być uzależniony od stanu rzeki, a prawny status ścieku powinny zyskać również wody kopalniane i inne wody zasolone. System wydawania pozwoleń wodnoprawnych powinien być tak zreformowany, by zapewniał społeczną kontrolę i realną ochronę rzek.

**Wdrożenie skutecznego monitoringu wód i reformę monitoringu wód**

powinna polegać na uruchomieniu automatycznych i mobilnych stacji monitoringu podstawowych parametrów wody, które pozwolą na błyskawiczną reakcję na zmianę tych parametrów. Dane ze stacji monitoringowych powinny trafiać do ogólnopolskiej, ogólnodostępnej w czasie rzeczywistym bazy danych. Jednolita struktura, w której WIOŚ podlegają GIOŚ, a nie wojewodom, znacząco poprawi szybkość i jakość reakcji na katastrofy o zasięgu ponadwojewódzkim.

**Wdrożenie przepisów uzupełniających ustawę szkodową, pozwalających na sprawne zarządzanie kryzysowe w przypadku katastrof, których sprawca nie jest znany.**

Mechanizm odpowiedzialności uregulowany przez ustawę szkodową dotyczy konkretnych przypadków i ma istotne ograniczenia. Potrzebne są przepisy umożliwiające szybkie podejmowanie decyzji i działania w sytuacji kryzysowej, gdzie nie ma czasu na długotrwałe postępowania dotyczące oceny skali szkody i wskazania jej sprawców.

# I. Po co nam biała polska księga rzek?

Niniejsze opracowanie nie ma ambicji dokonania pełnej oceny funkcjonowania gospodarki wodnej w Polsce i zaproponowania jej kompleksowej reformy. Na tle katastrofy odrzańskiej pokazujemy, co w systemie zarządzania i monitoringu rzek w Polsce nie działa oraz co należy zmienić – zarówno w sferze prawnej, jak i praktycznej. Pozostaje żywić nadzieję, że biała księga będzie impulsem dla merytorycznej debaty publicznej o rzekach i krokiem ku nowemu postrzeganiu wody w Polsce – jako „dziedzictwa, które musi być chronione i bronię”<sup>1</sup>.

Białą księgę opracowały wspólnie organizacje pozarządowe: Fundacja ClientEarth Prawnicy Dla Ziemi, Fundacja Greenmind, Fundacja Frank Bold, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków oraz WWF Polska. Jesteśmy prawniczkami i prawnikami, naukowczyniami i przyrodnikami, praktyczkami i praktykami ochrony przyrody, którym leży na sercu dobro polskich rzek.

Białą księgę rzek objęły patronatem Koalicja Ratujmy Rzeki oraz Koalicja Czas Na Odrę.

## Odra – katastrofa, która (nie) musiała się wydarzyć

Fala informacji o katastrofie na Odrze, która w sierpniu 2022 r. przełała się przez media, uświadomiła milionom Polek i Polaków, że czysta woda nie jest nam dana „raz na zawsze” i jak w soczewce ukazała słabości polskiego systemu ochrony rzek.

Co się wydarzyło? Zrzuty stoney wody do Odry oraz jej dopływów w warunkach suszy hydrologicznej i niskich przepływów wody<sup>2</sup> spowodowały drastyczny

<sup>1</sup> Preambuła Ramowej dyrektywy wodnej.

<sup>2</sup> Przepływ wody, czyli jej ilość, która przepływa przez przekrój poprzeczny koryta rzeki w jednostce czasu – najczęściej wyrażana w m<sup>3</sup>/s.

wzrost zasolenia całej rzeki na odcinku od Górnego Śląska po Szczecin<sup>3</sup>. Słona, nagrzana, nasłoneczniona, równocześnie zanieczyszczona azotem i fosforem – czyli pokarmem dla organizmów jednokomórkowych – niemal stagnująca przy stopniach wodnych w skanalizowanej Odrze woda umożliwiła masowy zakwit słonolubnych glonów *Prymnesium parvum* (złota alga). Opisuje się ten gatunek jako siedliskowego oportunistę<sup>4</sup>, np. z uwagi na szeroką tolerancję na temperaturę (od 2 do ponad 30°C), który łatwo adaptuje się do różnych warunków środowiskowych i szybko zasiedla nowe ekosystemy wodne. Złota alga jest gatunkiem wód słonych i słonawych. W polskich wodach śródlądowych, które są naturalnie wodami słodkimi, ten gatunek może się pojawiać (np. sprowadzony przez ptaki lub żeglugę), jednak normalnie nie miałby szans przetrwania i zakwitnięcia. Tymczasem warunki, jakie człowiek stworzył w Odrze latem 2022 roku (wysokie zasolenie, duża zawartość biogenów) były optymalne dla jego rozwoju i zakwitu.

W sytuacji stresowej (np. zmiana temperatury lub parametrów chemicznych wody, gwałtowna zmiana prędkości przepływu<sup>5</sup>) złote algi emitują do wody bardzo silnie toksyczną dla wielu organizmów wodnych prymnezyne, która uszkadza skrzelę i jest śmiertelna dla zwierząt skrzelodysznych (ryby, małże, niektóre ślimaki, wczesne stadia płazów). To właśnie prymnezyna była bezpośrednią przyczyną masowej śmierci ryb<sup>6</sup> i innych zwierząt oddychających skrzelami (małż, ślimaków) w środkowym odcinku Odry (w dół od jazu Lipki k. Oławy). Rozkładające się masowo organizmy spowodowały z kolei deficyt tlenu w dolnym odcinku rzeki, czego następstwem były śnięcia ryb na odcinku ok. 40 km od Widuchowej do Szczecina.

Brak jest precyzyjnych danych o całkowitych stratach w ichtiofaunie. Szacuje się, że w Polsce i Niemczech w sumie wyłowiono z Odry 360 t martwych ryb<sup>7</sup>. Przytoczone dane pomijają ryby rozkładające się na dnie rzeki i jej brzegach, których nie zebrano. Według Instytutu Rybactwa Śródlądowego<sup>8</sup> w trakcie katastrofy odrzańskiej wyginęło 47% ryb – w porównaniu do danych z lat 2014-2021. Inne

3 <https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/10/Wstepny-raport-zespołu-ds.-sytuacji-na-rzece-Odrze.pdf>

4 <https://doi.org/10.1079/cabicompendium.121720>, Roelke, 2016.

5 Np. <https://tpwd.texas.gov/landwater/water/enviroconcerns/hab/ga/bio.phtml>

6 <https://www.igb-berlin.de/news/podejrzenie-jest-uzasadnione-w-wodzie-z-odry-wykryto-toksyne-z-glonow-zyjacych-w-wodach>

7 G. Free, W. Van De Bund, B. Gawlik, L. Van Wijk, M. Wood, E. Guagnini, K. Koutelos, A. Annunziato, B. Grizzetti, O. Vigiak, M. Gnechi, S. Poikane, T. Christiansen, C. Whalley, F. Antognazza, B. Zenger, R. Hoeve and H. Stielstra, An EU analysis of the ecological disaster in the Oder River of 2022, EUR 31418 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, ISBN 978-92-76-99314-8, doi:10.2760/067386, JRC132271, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC132271>.

8 <https://www.gov.pl/web/odra>

źródła wskazują straty na poziomie do 60% ichtiofauny na niektórych odcinkach Odry granicznej. Ze wstępnych wyników badań Zakładu Badań Ekologicznych wynika, że na części od Nowej Soli do Szczecina wyginęła większość maź<sup>9</sup>.

Biorąc pod uwagę opisane fakty, naukowcy nie mają wątpliwości, że odrzańską katastrofę spowodował człowiek<sup>10</sup>, który wykreował warunki korzystne dla zakwitów słonolubnych złotych alg.

## Czy czeka nas kolejna katastrofa na Odrze lub Wiśle?

Dzięki formom przetrwalnikowym złote algi mogą pozostać uśpione do czasu powrotu odpowiednich warunków. Odra w środkowym biegu jest rzeką wciąż silnie zasoloną, co potwierdza utrzymujące się od września przewodnictwo elektryczne na poziomie powyżej 1400  $\mu\text{S}/\text{cm}$ , często przekraczając 2000<sup>11</sup>. Przewyższa to znacznie normy, które dla wielkiej rzeki nizinnej jaką jest Odra wynoszą 850  $\mu\text{S}/\text{cm}$ . Nie zmniejszyła się też dostawa azotu i fosforu ze zrzutów punktowych ani ze spływów rozproszonych (rolnictwo). Dlatego wiosną lub latem, kiedy nastąpi wzrost temperatury – co jest czynnikiem uruchamiającym zakwit *P. parvum*<sup>12</sup> – może dojść do kolejnej katastrofy. Innymi słowy, mamy do czynienia z tykającą bombą.

Co gorsza, na bardzo długim odcinku Odry (ok. 300 km poniżej Nowej Soli) wyginęła większość maź – „rzecznych filtratorów” żywiących się bakteriami, fitoplanktonem, zooplanktonem i materią organiczną. Ich brak stanowi istotne zakłócenie ekosystemu rzeki, np. zwiększając ryzyko zakwitów sinic, których toksyny są groźne nie tylko dla zwierząt, ale również dla ludzi.

9 Żurek in litt.

10 <https://klimat.pan.pl> / <http://www.pth.home.pl> / <https://www.igb-berlin.de>

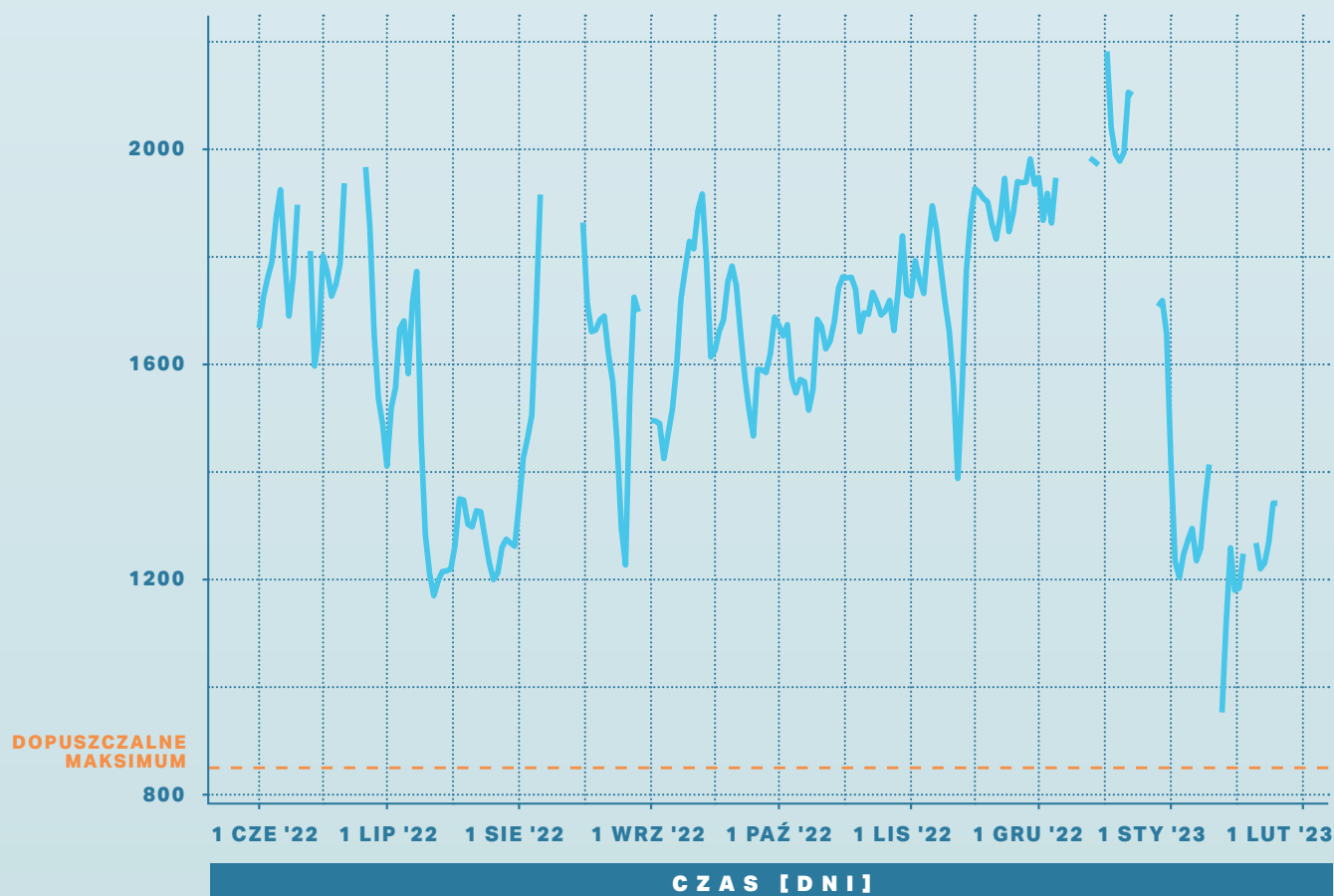
11 Im wyższa zawartość soli tym większe przewodnictwo prądu.

12 Np. B.A. Wagstaff, J. Pratscher, P.P.L. Rivera, E.S. Hems, E. Brooks, M. Rejzek, J.D. Todd, J.C. Murrell, R.A. Field, 2021 Assessing the Toxicity and Mitigating the Impact of Harmful Prymnesium Blooms in Eutrophic Waters of the Norfolk Broads, *Environmental Science & Technology* 2021, 55 (24), 16538-16551, DOI: 10.1021/acs.est.1c04742, <https://pubs.acs.org/doi/10.1021/acs.est.1c04742>

Złote algi stwierdzone w wielu lokalizacjach w Odrze – ze względu na łatwość przenoszenia ich osobników na krótkich dystansach<sup>13</sup>, np. na piórach ptaków – mogą zagrażać także zlewni górnej Wisły, która przyjmuje dwa razy więcej słonych wód kopalnianych z Górnego Śląska niż Odra<sup>14</sup>, tworząc tym samym idealne warunki dla jej osobników.

#### PRZEWODNOŚĆ ELEKTRYCZNA [ $\mu\text{S}/\text{cm}$ 25C], Odra we Frankfurcie n.O.

źródło: ©Landesamt für Umwelt, Land Brandenburg, Stand 01/2023

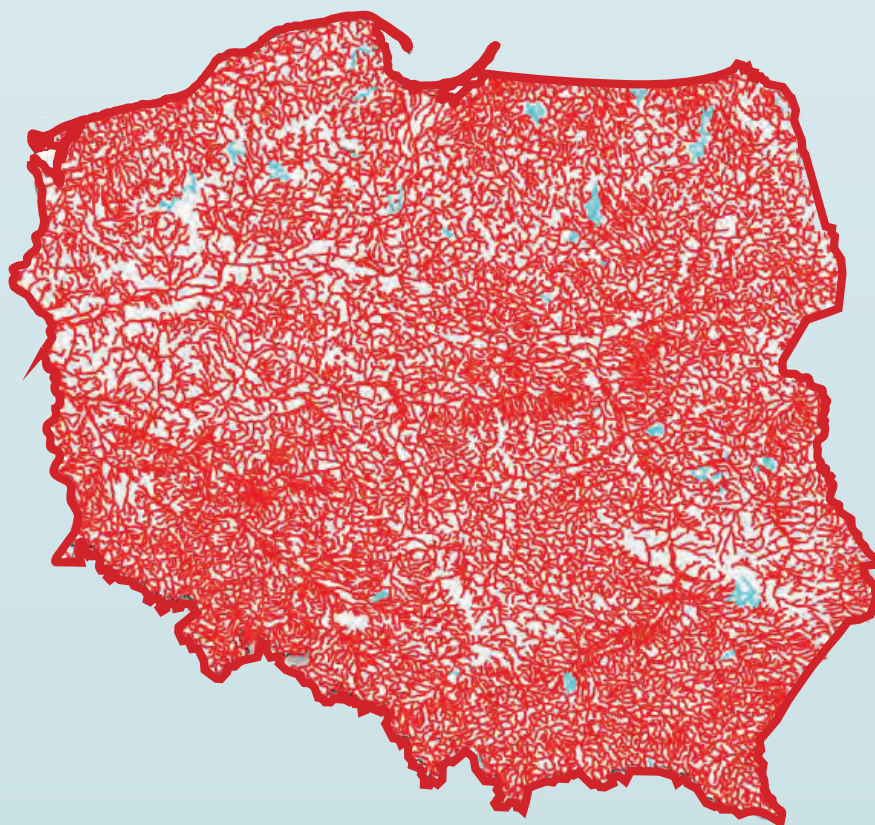


13 <https://doi.org/10.1079/cabicompendium.121720>

14 M. Matysik, 2018, Wpływ zrzutów wód kopalnianych na odpływ rzek Górnośląskiego Zagłębia Węglowego, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego, 3651, s. 166.

## Polskie rzeki są w złym stanie, a czas ucieka

Katastrofa odrzańska nie jest przypadkiem odosobnionym. Krajowe i lokalne media często informują o zatruciu kolejnej rzeki. Wg raportu GIOŚ z 2020 r.<sup>15</sup> zły stan ma 98,9% rzek, a precyzyjniej rzecz ujmując – jednolitych części wód powierzchniowych rzek<sup>16</sup>. Dane dla dorzecza Odry wskazują natomiast, że 99,7% jednolitych części wód powierzchniowych rzek nie osiągnęło do roku 2021 dobrego stanu ani potencjału<sup>17</sup>!



### LEGENDA

**98,9%**

**ZŁY STAN WÓD**

**1,1%**

**DOBRY STAN WÓD**

15 GIOŚ, 2020, Syntetyczny raport z klasyfikacji i oceny stanu jednolitych części wód powierzchniowych wykonanej za 2019 rok na podstawie danych z lat 2014-2019, Ryc. 21, s. 29; [https://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/pms/monitoring\\_wod/Synteza\\_ocena\\_stanu\\_wod\\_powierzchniowych\\_2014-2019r.pdf](https://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/pms/monitoring_wod/Synteza_ocena_stanu_wod_powierzchniowych_2014-2019r.pdf); s. 29.

16 Jednolita część wód powierzchniowych (JCWP) rzek jest jednostką planistyczną w gospodarowaniu wodami i monitoringu wód. Oznacza fragment większej lub średniej rzeki albo cały odcinek małej rzeki, potoku lub strumienia.

17 [https://apgw.gov.pl/static/cms/doc/2021/Odra/Projekt\\_IlaPGW\\_OD\\_ODRA.pdf](https://apgw.gov.pl/static/cms/doc/2021/Odra/Projekt_IlaPGW_OD_ODRA.pdf)

Biorąc pod uwagę cele środowiskowe określone w Ramowej dyrektywie wodnej, Polska powinna osiągnąć co najmniej dobry stan lub potencjał wód powierzchniowych do 2015 r., a nieprzekraczalną datą jest 2027 r. Mamy zatem cztery lata na poprawę stanu naszych rzek i nie jest to jedynie postulat środowisk ekologicznych, ale wymóg prawa unijnego.

Ambitne cele środowiskowe wynikają ze zrozumienia znaczenia dostępu do dobrej jakości wody dla jakości życia obywateli Unii Europejskiej. Znajduje to odzwierciedlenie w motywie 1 preambuły Ramowej dyrektywy wodnej: „Woda nie jest produktem handlowym takim jak każdy inny, ale raczej dziedzictwem, które musi być chronione, bronione i traktowane jako takie”. Wspomniane cele, określone ponad 20 lat temu, zyskują nowe oblicze w kontekście katastrofy klimatycznej, jej skutków oraz koniecznych działań naprawczych i zapobiegawczych. Nie ulega wątpliwości, że wraz z ociepleniem klimatu i wzrostem zagrożenia suszą dostępność słodkiej wody może się pogarszać.

## **Woda w Polsce – dziedzictwo czy towar?**

Gospodarka wodna przez wiele lat znajdowała się w zakresie kompetencji ministra środowiska. Ograniczało to ryzyko sytuacji, w której działania gospodarcze byłyby priorytetem w stosunku do ochrony, racjonalnego kształtowania i zrównoważonego korzystania z zasobów wodnych. Jednak w 2018 r. woda przeszła pod zarządek Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a po likwidacji tego resortu – do Ministerstwa Infrastruktury.

Obecne umiejscowienie działu administracji „gospodarka wodna” w resorcie infrastruktury i podporządkowanie organu odpowiedzialnego za wodę – Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (Wody Polskie) – ministrowi infrastruktury jest przyczyną wielu problemów. Przede wszystkim przesądza to o traktowaniu rzek raczej jako odbiorników ścieków, szlaków transportowych, źródeł wody dla systemów chłodniczych energetyki węglowej i gazowej oraz dla energetyki wodnej niż jako cennych, a przy tym wrażliwych ekosystemów wymagających ochrony i specjalnego traktowania.

Utylitarne i technokratyczne podejście do zasobów wodnych znajduje odzwierciedlenie również w obecnych strukturach Sejmu: gospodarka wodna pozostaje



w kompetencji Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a nie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Utworzenie Wód Polskich miało z założenia uporządkować zarządzanie zasobami wodnymi w Polsce i zapewnić osiągnięcie unijnych celów środowiskowych, a w konsekwencji zagwarantować dobrej jakości wodę dla Polek i Polaków. Tak się nie stało z kilku powodów

## System zarządzania rzekami – kompetencyjny labirynt

Po pierwsze Wody Polskie mają nie tylko kompetencje planistyczno-zarządcze, ale również właścicielsko-administracyjno-inwestycyjne. Oznacza to, że z jednej strony kreują politykę wodną, przygotowują podstawowe dokumenty planistyczne w gospodarce wodnej i wydają decyzje dotyczące kształtowania zasobów wodnych, a z drugiej – prowadzą na rzekach inwestycje i prace utrzymaniowe. Są więc sędzią we własnej sprawie, pozbawionym jakiegokolwiek kontroli społecznej.

Po drugie, mamy niejednoznaczny podział kompetencji w sprawach jakości wód pomiędzy organem odpowiedzialnym za osiągnięcie celów środowiskowych, którym są Wody Polskie, a odpowiadającą za monitoring wód Inspekcją Ochrony Środowiska, usytuowaną w innym resorcie, Ministerstwie Klimatu i Środowiska. Jeśli dodamy do grona odpowiedzialnych za rzeki organów Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz podlegające mu dyrekcje regionalne, odpowiadające za realizację celów ochrony rzecznych obszarów Natura 2000, a także dyrektorów parków narodowych, realizujących cele ochrony wód w granicach parków, mamy obraz „wielowładztwa” w zarządzaniu wodami w Polsce. Urzędy morskie zarządzające ujściowymi odcinkami rzek oraz organy żeglugi śródlądowej dopełniają obrazu skomplikowanej materii w „rządzeniu” rzekami.

W zrozumieniu jak działa system zarządzania wodami w Polsce, nie pomaga Prawo wodne. Ten obszerny – liczący 412 stron i 574 artykułów – akt prawny reguluje zarówno sprawy kluczowe dla ochrony wód i zarządzania zasobami wodnymi, jak i zagadnienia marginalne. Wśród fundamentalnych można wymienić np. określenie celów gospodarowania wodami czy określenie właścicieli i praw właścicielskich. Marginalnymi są natomiast takie kwestie, jak np. określenie stawek opłat za skanowanie i kopiowanie dokumentów czy zasady naliczania opłat za „śluzowania kajaków obsługiwanych przez uczniów szkół podstawowych i szkół ponadpodstawowych oraz od studentów szkół wyższych”.



## II. Diagnoza problemów

### 2.1 UMIEJSCOWIENIE GOSPODAROWANIA WODAMI W MINISTERSTWIE INFRASTRUKTURY I WSZYSTKIE TEGO KONSEKWENCJE

Fakt, że gospodarka wodna znajduje się w resorcie infrastruktury, a Wody Polskie są podporządkowane ministrowi infrastruktury pokazuje, że obecne priorytety państwa w sprawach wody są jednoznacznie utylitarne. Szczególne miejsce wśród nich zajmuje śródlądowa żegluga towarowa, która momentami wydaje się być ważniejsza niż troska o czystą wodę. Dobitnie odzwierciedla to jeden z przepisów Prawa wodnego opisujący zadania ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej<sup>18</sup>, który „(...) kształtuje kierunki polityki wodnej państwa, uwzględniając kierunki rozwoju żeglugi śródlądowej”.

W polityce wodnej państwa priorytetem nie są potrzeby obywateli, potrzeby rolnictwa i produkcji żywności, ochrona zasobów wodnych i gwarancja ich trwałości dla przyszłych pokoleń, ani nawet interesy energetyki wykorzystującej wodę do celów chłodniczych, lecz interesy żeglugi śródlądowej.

Wyjątkowy status żeglugi śródlądowej widoczny jest m.in. w procedurze formułowania najważniejszych dokumentów planistycznych – planów gospodarowania wodami w dorzeczach. Plany te muszą bowiem nie tylko uwzględniać sporządzany przez ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej plan lub program rozwoju śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym<sup>19</sup>, ale także muszą być uzgodnione w tym zakresie z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej<sup>20</sup>.

18 Art. 354 ust. 1 Prawa wodnego.

19 Art. 317 ust. 2 Prawa wodnego.

20 Art. 319 ust. 2 Prawa wodnego.

Tymczasem powinno być zupełnie odwrotnie. Woda to kluczowy zasób naszego państwa. Od jej ilości i jakości zależy nie tylko funkcjonowanie przyrody, ale także jakość życia ludzi, rozwój gospodarczy kraju i jego poziom cywilizacyjny. Dlatego wszelkie plany resortowe, w tym żeglugowe, powinny być podporządkowane celom środowiskowym określonym w planach gospodarowania wodami w dorzeczach.

Niestety we wszystkich planistycznych i strategicznych dokumentach Wód Polskich i Ministerstwa Infrastruktury opracowanych w ostatnich latach wybrzmiewa technokratyczne traktowanie wód powierzchniowych i priorytet żeglugi. Poprawa jakości wód w rzekach, jeziorach oraz trwałość zasobów wodnych zeszły na dalszy plan.

## 2.1.1 Rządowe programy, plany i polityki oraz wskazane w nich inwestycje nie służą osiągnięciu celów środowiskowych wód



### Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce

Założenia rządowych planów rozbudowy śródlądowej żeglugi towarowej w Polsce określono w uchwale Rady Ministrów z 2016 r.<sup>21</sup>. Niestety postulują one budowę dróg wodnych w oderwaniu od analiz ekonomicznych, bez oglądania się na skutki społeczne i ewidentne wielkoskalowe koszty środowiskowe<sup>22</sup>.

Konsekwencją wdrożenia tych planów będzie zniszczenie ok. 2 000 km<sup>23</sup> swobodnie płynących rzek o zmiennych przepływach, zróżnicowanej szerokości, głębokości, strukturze koryta, linii brzegowej, z meandrami (górną Odra, Bug), dynamicznym układem wysp w nurcie (Wisła, Bug) oraz łącznością koryta z przyległymi terenami zalewowymi.

21 Uchwała Rady Ministrów nr 79 z 14 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia „Założeń do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030” (M.P. 2016 r., poz. 711).

22 Budowa dróg wodnych sprzeczna z konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju, Stanowisko Koalicji Ratujmy Rzeki z maja 2017, [http://www.ratujmyrzeki.pl/dysk\\_KRR/dokumenty/Stanowisko\\_KRR\\_Budowa\\_drog\\_wodnych.pdf](http://www.ratujmyrzeki.pl/dysk_KRR/dokumenty/Stanowisko_KRR_Budowa_drog_wodnych.pdf)

23 oszacowano na podstawie: [https://mgm.gov.pl/wp-content/uploads/2017/11/ekspertyza\\_rozwoju\\_srodladowych\\_drog\\_wodnych.pdf](https://mgm.gov.pl/wp-content/uploads/2017/11/ekspertyza_rozwoju_srodladowych_drog_wodnych.pdf)

Aby uzyskać zakładane parametry dróg wodnych<sup>24</sup>, rzeki, które latem mają kilkadziesiąt centymetrów głębokości, a podczas dużych wezbrań – kilka metrów, mają być przekształcone w kanały o stałej głębokości co najmniej 2,8 m. Koryta w kilkuset miejscach planuje się przekopać na nowo dla zapewnienia odpowiednio łagodnych łuków na zakrętach<sup>25</sup>. Założenia zakładają ponadto budowę Kanału Śląskiego łączącego Kanał Gliwicki z Kaskadą Górnej Wisły, przebudowę Kanału Gliwickiego i budowę polskiego odcinka kanału Dunaj – Odra – Łaba.

Z uwagi na zbyt niskie i nieregularne przepływy uzyskanie głębokości tranzytowej 2,8 m w środkowej Odrze oraz środkowej i dolnej Wiśle wymaga budowy kilkudziesięciu stopni wodnych, które spowodują całkowitą likwidację ekosystemów rzecznych i zastąpienie ich szeregiem silnie zeutrofizowanych zbiorników wodnych.

Oznaczać to będzie m.in. utratę gatunków typowo rzecznych – takich jak brzana, boleń czy kleń – i zastąpienie ich gatunkami typowo jeziornymi – jak np. karaś czy płoć. Przekształcenie rzek w sieć zbiorników i trwałe ich połączenie ze zlewniami Morza Czarnego i Północnego będzie również sprzyjać masowemu pojawianiu się gatunków inwazyjnych, niebezpiecznych dla polskiej fauny – takich jak babka rzeczna, sumik karłowaty, trawianka czy czebaczek amurski. Ponadto nastąpi trwała degradacja siedlisk związanych z rzeką i jej doliną, w tym siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków podlegających ochronie w ramach obszarów Natura 2000. Zasadniczo ograniczy to potencjał samooczyszczania się rzek. Obwałowania i budowie regulacyjne konieczne dla zapewnienia odpowiedniej szerokości szlaku żeglownego<sup>26</sup> odetną połączenia koryt rzecznych z ich dolinami. Będzie to miało nie tylko negatywne skutki przyrodnicze, ale również zredukuje pojemność retencyjną dolin rzecznych, zwiększając ryzyko powodzi.

24 Dotyczy to uzyskania tzw. V klasy (Droga wodna E30, czyli Odra od Świnoujścia do granicy z Czechami) i co najmniej IV klasy (DW E40 tj. Wisła od Gdańska i Elbląga poprzez Warszawę i dalej do granicy z Białorusią w Brześciu oraz DW E70, czyli połączenie Wisły z Odrą, biegnące Wartą, Notecią i Kanałem Bydgoskim).

25 Promień łuku wymagany dla klas IV i Va: 650 m, dla kl. Vb: 800 m.

26 40 m dla IV klasy i 50 m dla V klasy.

# Który transport jest najbardziej ekologiczny?

## Długość sieci transportowej



istniejące linie kolejowe

19,5 tys. km



drogi wodne do wykonania

3,5 tys. km

**Dane na temat emisyjności różnych źródeł transportu również przemawiają za rozwojem kolei, a nie żeglugi śródlądowej.**

**Porównanie odległości na jaką można przewieźć ten sam towar różnymi środkami transportu, przy tym samym nakładzie energii.**



kolej

1000 km



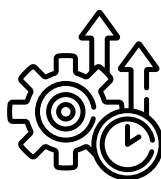
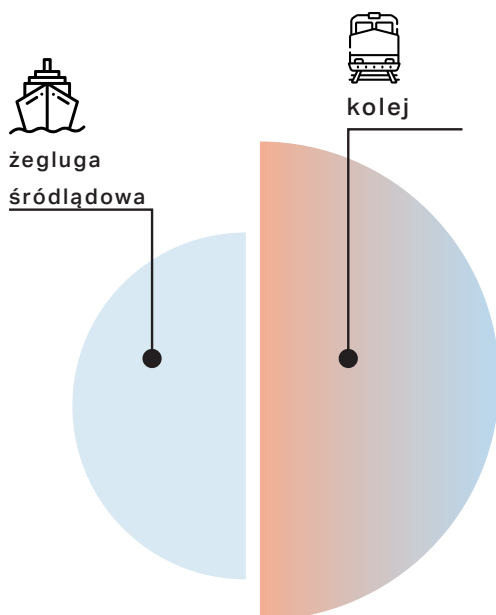
żegluga śródlądowa

727 km



TIR

175 km



**Według najnowszych danych Europejskiej Agencji Środowiska, kolej jest o**

# 38%

**efektywniejsza energetycznie od żeglugi śródlądowej.**

## ZRÓDŁA

<https://www.eea.europa.eu/publications/rail-and-waterborne-transport>

Szymalski W., Wiśniewski J. (red). 2020. Żegluga czy kolej? Perspektywy zrównoważonego transportu w Polsce do 2050 roku. Raport Fundacji WWF Polska. Warszawa [https://straznicywwf.pl/wp-content/uploads/2020/02/%C5%BBegluga-czy-kolej\\_raport-WWF\\_2020\\_final1.pdf](https://straznicywwf.pl/wp-content/uploads/2020/02/%C5%BBegluga-czy-kolej_raport-WWF_2020_final1.pdf)



## Plan przeciwdziałania skutkom suszy (PPSS)

Postępujące zmiany klimatyczne będą prowadzić do coraz częstszych i mających większy zasięg deficytów wody. Upraszczając, za bezpośrednie przyczyny suszy odpowiadają zwiększone parowanie wody wynikające z wyższych temperatur i dłuższych okresów upalnych oraz wzrastający udział spływu powierzchniowego i malejące zasilanie wód podziemnych podczas gwałtownych opadów.

Rządowy dokument mający teoretycznie odpowiadać na te zagrożenia to Plan przeciwdziałania skutkom suszy (PPSS)<sup>27</sup>. Znajdziemy w nim odwołania do zmian klimatu i deklaracje wdrażanie działań mających na celu „wzmocnienie oraz przywrócenie zdolności retencyjnych”, takich jak:

- > **„ochrona oraz odbudowa ekosystemów,**
- > **ochrona oraz odbudowa bioróżnorodności m.in. poprzez renaturyzację i renaturalizację ekosystemów wodnych i od wód zależnych oraz terenów podmokłych, zalesienia, biologizację gleby,**
- > **wdrażanie zasady zrównoważonego planowania i projektowania obszarów miejskich (tzw. *smart city*, wprowadzanie elementów błękitno-zielonej infrastruktury),**
- > **zmiany na rzecz ograniczania wodochłonności gospodarki”.**

W planie znalazło się wiele trafnych sformułowań dotyczących m.in. roli mokradł i lasów w naturalnej retencji, możliwości zwiększania retencji dolin rzecznych poprzez likwidację lub zwiększenie rozstawu obwałowań, znaczenia renaturyzacji rzek oraz torfowisk i innych terenów podmokłych w zwiększaniu retencji i odporności na skutki suszy. Przywołano tam również opracowany w 2020 r. na zamówienie Wód Polskich „Krajowy program renaturyzacji wód powierzchniowych”.

Wdrożenie przytoczonych środków nie tylko służyłoby łagodzeniu skutków katastrofy klimatycznej w obszarze zasobów wodnych, ale znacząco poprawiłoby odporność ekosystemów rzecznych na różnego rodzaju zaburzenia, w tym takie katastrofy jak odrzańska – latem 2022 r.

Niestety wspomniane działania nie znalazły odzwierciedlenia w kluczowym dla realizacji programu planie inwestycyjnym.

27 Przyjęty Rozporządzeniem ministra infrastruktury z 15 lipca 2021 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 1615).

- **Wśród 78 inwestycji mających wspierać przeciwdziałanie skutkom suszy<sup>28</sup> tylko jedna dotyczy działań renaturyzacyjnych. Poza budową, odbudową i remontami stopni wodnych czy zbiorników retencyjnych lista zawiera liczne inwestycje polegające na regulacjach i zabudowie hydrotechnicznej rzek. Będą one przyspieszać odpływ wody ze zlewni, zwiększając ryzyko suszy, pogarszać zdolność samooczyszczania wód oraz odporność ekosystemów rzecznych na zanieczyszczenia. Jako szczególnie szkodliwe należy wymienić planowane stopnie w Ścinawie i Lubiążu, których budowa znacząco zwiększy ryzyko zakwitów m.in. złotych alg i sinic w Odrze.**
- **Wśród 334 działań mających zwiększać retencję korytową w zlewniach na obszarach wiejskich<sup>29</sup> dominują rozwiązania techniczne; gros to budowa, odbudowa<sup>30</sup>, remont jazu, zastawki lub przepustu.**
- **Wśród inwestycji zgłoszonych przez podmioty zewnętrzne<sup>31</sup> dominują nowe zbiorniki proponowane przez samorządy.**

Podsumowując, o ile założenia planu uwzględniają prognozowane zmiany klimatu i wskazują rozwiązania łagodzące skutki suszy, o tyle realizacja planowanych inwestycji przyniesie skutek odwrotny. Spośród prawie 600 zadań wymienionych we wszystkich załącznikach tylko 3 można traktować jako *stricte* renaturyzacyjne, realnie zwiększające odporność ekosystemów na suszę.

28 Zał. 1 „Lista zadań inwestycyjnych z PPI służących zwiększeniu retencji oraz wspierających przeciwdziałanie skutkom suszy – lista A”.

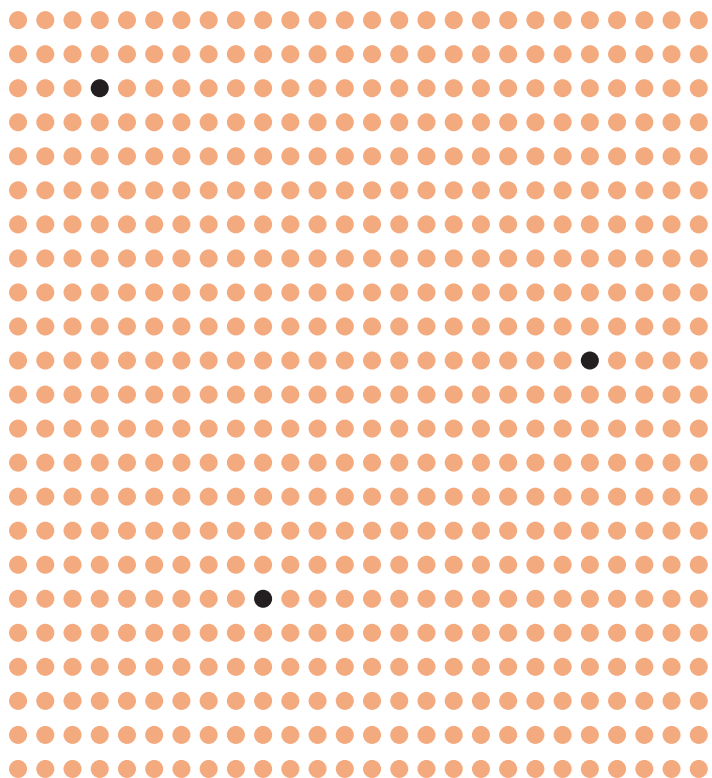
29 Zał. 2 „Lista zadań inwestycyjnych związanych ze zwiększeniem retencji korytowej w zlewniach na obszarach wiejskich – lista B”.

30 Należy dodać, że duża liczba pozycji w kategorii „odbudowa jazu” wskazuje na znaczny potencjał działań renaturyzacyjnych w tych lokalizacjach, nie wymagających dużych nakładów finansowych; często wystarczy usunąć z rzeki resztki betonu po zdegradowanej budowli piętrzącej i pozwolić na samoistną renaturyzację.

31 Zał. 3 „Lista inwestycji zgłoszonych przez podmioty zewnętrzne (spoza PGW WP)”.



## Działania na rzecz wzmocnienia odporności ekosystemów rzecznych w Planach Przeciwdziałania Skutkom Suszy (PPSS)



na łączną liczbę

**600**

działań zaplanowanych we wszystkich załącznikach PPSS

jedynie

**3** możemy uznać za działania renaturyzacyjne.

● Działania wzmocniające odporność rzek na zaburzenia i katastrofy

● Pozostałe działania zaproponowane w załącznikach 1-3 do PPSS



## Program przeciwdziałania niedoborowi wody (PPNW)

Dokument, który powinien planować działania mające ograniczyć niedobór wody, to promowany przez ministra infrastruktury program przeciwdziałania niedoborowi wody (PPNW)<sup>32</sup>. Niestety zawiera on zamiast tego listę postulowanych budowli hydrotechnicznych – w tym służących żegludze towarowej.

Mimo, że w części deklaratorywno-opisowej dostrzeżono znaczenie naturalnej retencji i odpowiedniego użytkowania terenu (zalesienia, tworzenie zadrzewień, prorotencyjne zabiegi agrotechniczne) w spowolnieniu i redukcji odpływu powierzchniowego, to nie znalazło się one na liście działań. Czyni to z nich jedynie deklaracje, a nie zobowiązanie.

I tak, nawet zidentyfikowany potencjał gleb leśnych i szaty roślinnej w retencji wody (odpowiednio: 8,5 mld m<sup>3</sup> i 19 mld m<sup>3</sup>) nie został uwzględniony. A naturalna retencja przez zatrzymanie wody w szacie roślinnej, glebie, mokradłach powoduje wydłużenie czasu i drogi obiegu wody w środowisku. Ta zdolność własna środowiska do magazynowania wody jest kluczowa przy przeciwdziałaniu jej niedoborowi.

Nie ma znaczenia, że na początku listy znalazły się renaturyzacja ekosystemów mokradłowych czy renaturyzacja rzek, skoro głównym oczekiwanym efektem realizacji programu jest „poprawa klasy i stabilności warunków żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych”. Ponadto jako środki poprawy bilansu wodnego i zaspokajania potrzeb wodnych kraju są wymieniane dokumenty, które znów dotyczą stricte rozwoju transportu rzeczno-żegludowego, tj. Program Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej i Program Rozwoju Drogi Wodnej Rzeki Wisły. Nie trzeba chyba dodawać, że nie mają one nic wspólnego z zaspokajaniem potrzeb Polek i Polaków w odniesieniu do wody. Także w tym przypadku przy planowanych inwestycjach, które teoretycznie mają za zadanie poprawić zasoby wodne kraju, listę 94 planowanych inwestycji otwiera stopień wodny na Wiśle, poniżej Włocławka. Dalej pod poz. 80 i 81 figurują stopnie Lubiąż i Ścinawa na Odrze, a poz. 42 to stopień Niepołomice na górnej Wiśle. Wszystkie służą żegludze i redukują retencję korytową oraz dolinową.

32 Wprawdzie dokument nie został do tej pory przyjęty, ale jego projekt oraz dopuszczone przez rząd założenia („Założenia do Programu przeciwdziałania niedoborowi wody na lata 2021-2027 z perspektywą do roku 2030” przyjęte uchwałą nr 92 Rady Ministrów z 10 września 2019 r. (M.P. z 2019 r. poz. 941)) pokazują kierunek, w jakim zmierza.

Na liście inwestycji, które łącznie mają podatników kosztować ok. 10 mld zł, nie ma żadnej pozycji dotyczącej renaturyzacji ekosystemów mokradłowych ani rzek. Są natomiast budowy i modernizacje jazów oraz śluz żeglugowych, a także regulacje rzek, które przyspieszają odpływ powierzchniowy i nie mają nic wspólnego z ograniczaniem niedoboru wody.



## Plany zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP)

Opracowanie i wdrożenie planów zarządzania ryzykiem powodziowym wynika zarówno z dyrektywy powodziowej, jak i z Prawa wodnego. W grudniu 2022 r. opublikowano aktualizacje PZRP (aPZRP) dla 5 dorzeczy, w tym Odry, które wejdą w życie 23 marca 2023 r. i obowiązują od grudnia 2021 r. do grudnia 2027 r.<sup>33</sup>.

Szczegółową analizę projektów aPZRP dla dorzeczy Odry i Wisły przeprowadzono na etapie ich konsultacji<sup>34</sup>, więc tu ograniczamy się do tych aspektów, które mają związek z podatnością rzek na zanieczyszczenia i ich odpornością na katastrofy podobne do obserwowanej latem 2022 r. na Odrze. Wśród zdefiniowanych 31 typów działań, mających służyć redukcji zagrożenia powodziowego, zaledwie 3 odwołują się do ochrony lub zwiększania naturalnej retencji. Żaden ze wskaźników monitoringu postępów w realizacji działań w aPZRP dorzeczca Odry nie odnosi się do wzrostu naturalnej retencji czy renaturyzacji cieków.

Analiza bazy konkretnych działań dla wszystkich dorzeczy wykazała, że w aPZRP dominują cztery typy działań technicznych, stanowiące ponad 70% wszystkich działań<sup>35</sup>. Są to:

→ **„budowa/przebudowa wałów przecipowodziowych” – 30%  
wszystkich działań,**

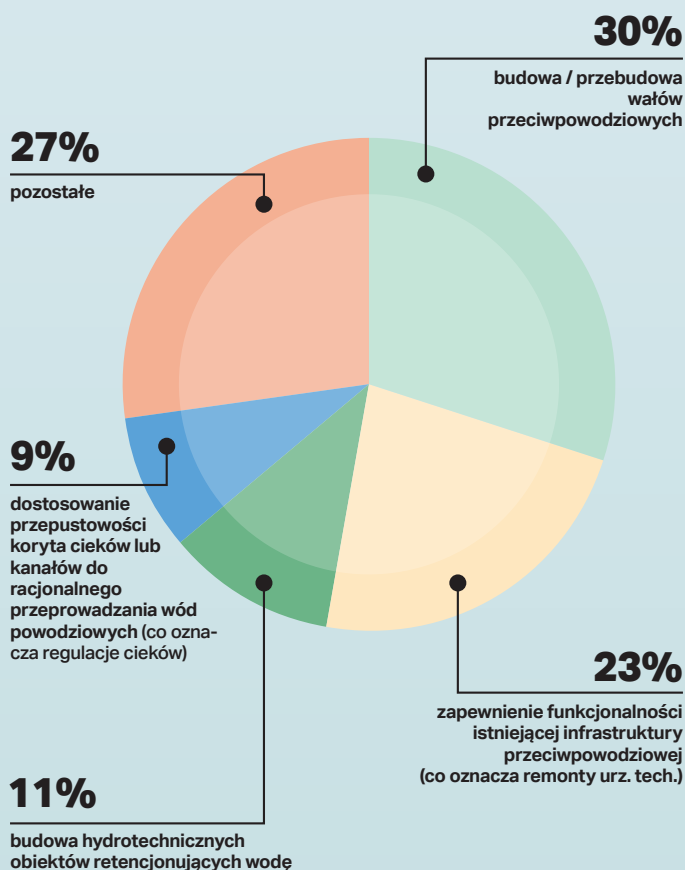
33 Rozporządzenie ministra infrastruktury z 26 października 2022 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzeczca Odry (Dz.U. z 2022 r., poz. 2714).

34 R. Konieczny, J. Engel, Analiza projektu aktualizacji planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzeczca Odry, Maszynopis, Fundacja Greenmind, Warszawa, 2021.

35 R. Konieczny, J. Engel, Analiza projektu aktualizacji planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzeczca Odry, Maszynopis, Fundacja Greenmind, Warszawa, 2021.

- > „zapewnienie funkcjonalności istniejącej infrastruktury przeciwpowodziennej” – czyli naprawy, remonty – 23% wszystkich działań,
- > „budowa hydrotechnicznych obiektów retencjonujących wodę” – 10,5% wszystkich działań,
- > „dostosowanie przepustowości koryta cieków lub kanałów do racjonalnego przeprowadzania wód powodziowych” (co oznacza regulacje cieków) – 9% wszystkich działań.

## Udział działań technicznych w bazie działań aPZRP dla wszystkich polskich dorzeczy.



**Preferowane w polskich aPZRP środki techniczne są nieodporne na zmiany klimatu** (np. wały obliczane są na określone wielkości przepływów i stanów wody w rzece i przy wyższych stanach są rozmywane, albo woda się przez nie przelewa i w efekcie ich ochrona jest pozorna).

**Pogarszają również odporność rzek na skutki zmian klimatu i na takie katastrofy, jak odrzańska.**

**Zmniejszają też zdolności rzek do samooczyszczania.**

### ZRÓDŁA

Konieczny R., Engel J. 2021. Analiza projektu aktualizacji planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Odry. Maszynopis. Fundacja Greenmind. Warszawa.

W opublikowanej ostatecznej wersji aPZRP dorzecza Odry spośród 250 działań zaledwie 3 dotyczą zwiększania naturalnej retencji. Ponad połowę stanowią inwestycje i ingerencje w koryta i doliny rzeczne (m.in. zbiorniki i budowle hydrotechniczne, regulacje koryt), a 30 działań (12%) służy wyłącznie żegludze. Dla 18 z nich jako powód podano: „zapewnienie możliwości prowadzenia akcji lodołamania”, choć powodzi zatorowych na Odrze, Warcie i Noteci nie było od 40 lat. W przypadku niektórych działań prożeglugowych wskazano jednoznacznie, że chodzi o poprawę warunków dla żeglugi towarowej<sup>36</sup>.



## Druga aktualizacja planów gospodarowania wodami w dorzeczach (IIaPGW)

Odra to jedna z większych rzek transgranicznych w Europie. W granicach Polski znajduje się 89,9% jej dorzecza, w granicach Czech 5,4%, Niemiec 4,7%. W obrębie dorzecza, gdzie korzystanie z wód ma skutki transgraniczne, programy działań powinny być skoordynowane dla całego obszaru<sup>37</sup>. Innymi słowy – wszystkie państwa z dorzecza powinny być zaangażowane, aby stworzyć jednolity Plan gospodarowania wodami w dorzeczu (PGW) - niewątpliwie najważniejszy dokument planistyczny w zarządzaniu zasobami wodnymi kraju<sup>38</sup>. Dodatkowo, przepisy unijne zobowiązują państwa członkowskie do kontrolowania zrzutów ścieków zgodnie z podejściem łączonym<sup>39</sup>. Niestety wymagania te nie są realizowane.

„Aktualizacja planu gospodarowania wodami dla międzynarodowego obszaru Dorzecza Odry na cykl planistyczny 2016-2021”<sup>40</sup> to dokument o charakterze raczej poglądowym niż operacyjnym. Ale nawet w tak ogólnym planie, w części dotyczącej celów środowiskowych, znalazła się informacja o konieczności zastosowania mechanizmu derogacyjnego i „przesunięcie terminów osiągnięcia celów środowiskowych o kolejny cykl planowania, to jest maksymalnie do 2027 roku” w stosunku do redukcji stężeń chlorków i siarczanów z uwagi na odprowadzanie

36 Np. dotyczy to działania PPI 811 „Przebudowa śluzy małej w Brzegu z dostosowaniem do parametrów min. IV klasy drogi wodnej”.

37 Art. 13 ust. 2 RDW: „W przypadku międzynarodowego obszaru dorzecza leżącego całkowicie na terenie Wspólnoty Państw Członkowskie zapewniają koordynację w celu stworzenia jednego planu gospodarowania wodami w dorzeczu”.

38 Art. 315 pkt 1 Prawa wodnego i art. 13 RDW.

39 Art. 10 RDW.

40 <http://www.mkoo.pl/show.php?fid=6181&lang=PL>; plan dla okresu 2021-27 nie jest dostępny.

zasolonych wód pochodzących z odwodnień zakładów górniczych. Pomimo tej diagnozy, dla polskiej części dorzecza nie zaplanowano działań „w celu redukcji zanieczyszczeń ze źródeł punktowych pochodzących z górnictwa”, choć dla czeskiej – tak. Trudno oczekiwać konsensusu trzech krajowych partnerów w diagnozie stanu i formułowaniu spójnej strategii osiągnięcia celów środowiskowych, skoro istnieją zasadnicze rozbieżności w definicji granicznych jednolitych części wód rzecznych: Odra po polskiej stronie jest rzeką silnie zmienioną, a po niemieckiej – naturalną<sup>41</sup>. Oznacza to absurdalna sytuację, kiedy dla tej samej rzeki wyznaczono różne cele środowiskowe – inne po polskiej stronie pomiędzy prawym brzegiem a granicą państwa na środku nurtu, inne po niemieckiej, od granicy do brzegu lewego.

Zgodnie z harmonogramem określonym w Ramowej Dyrektywie Wodnej od 22 grudnia 2021 r. powinny obowiązywać kolejne aktualizacje PGW – dla okresu 2021-2027. Jednakże zgodnie z ustawą o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych [...] <sup>42</sup> obowiązujące plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, opublikowane w formie rozporządzeń w 2016 r., zachowują moc prawną do 22 marca 2023 r. Zatem ocenę drugiej aktualizacji PGW (IIaPGW) w Dorzeczu Odry dla okresu 2021-27 mogliśmy oprzeć jedynie na dostępnym projekcie IIaPGW<sup>43</sup>.

Odpowiedź na pytanie, czy organ odpowiedzialny za gospodarkę wodną odpowiedzialnie podchodzi do swoich zobowiązań w kwestii wdrażania PGW można uzyskać analizując: 1) efektywność osiągnięcia celów środowiskowych założonych na początku poprzedniego cyklu planistycznego, 2) adekwatność zaplanowanych w nowym cyklu planistycznym działań w stosunku do zidentyfikowanych problemów i zagrożeń oraz 3) odstępstwa od celów środowiskowych.

Zakładany cel środowiskowy dotyczący stanu lub potencjału ekologicznego dla okresu 2016–2021 został osiągnięty<sup>44</sup> w Dorzeczu Odry w 4,8% jednolitych części wód powierzchniowych rzecznych (JCWP RW). W przypadku stanu chemicznego zakładany stan osiągnięto dla 4,4% wszystkich JCWP RW. **Dobry stan wód na koniec poprzedniego okresu planistycznego osiągnęło 5 spośród 1718**

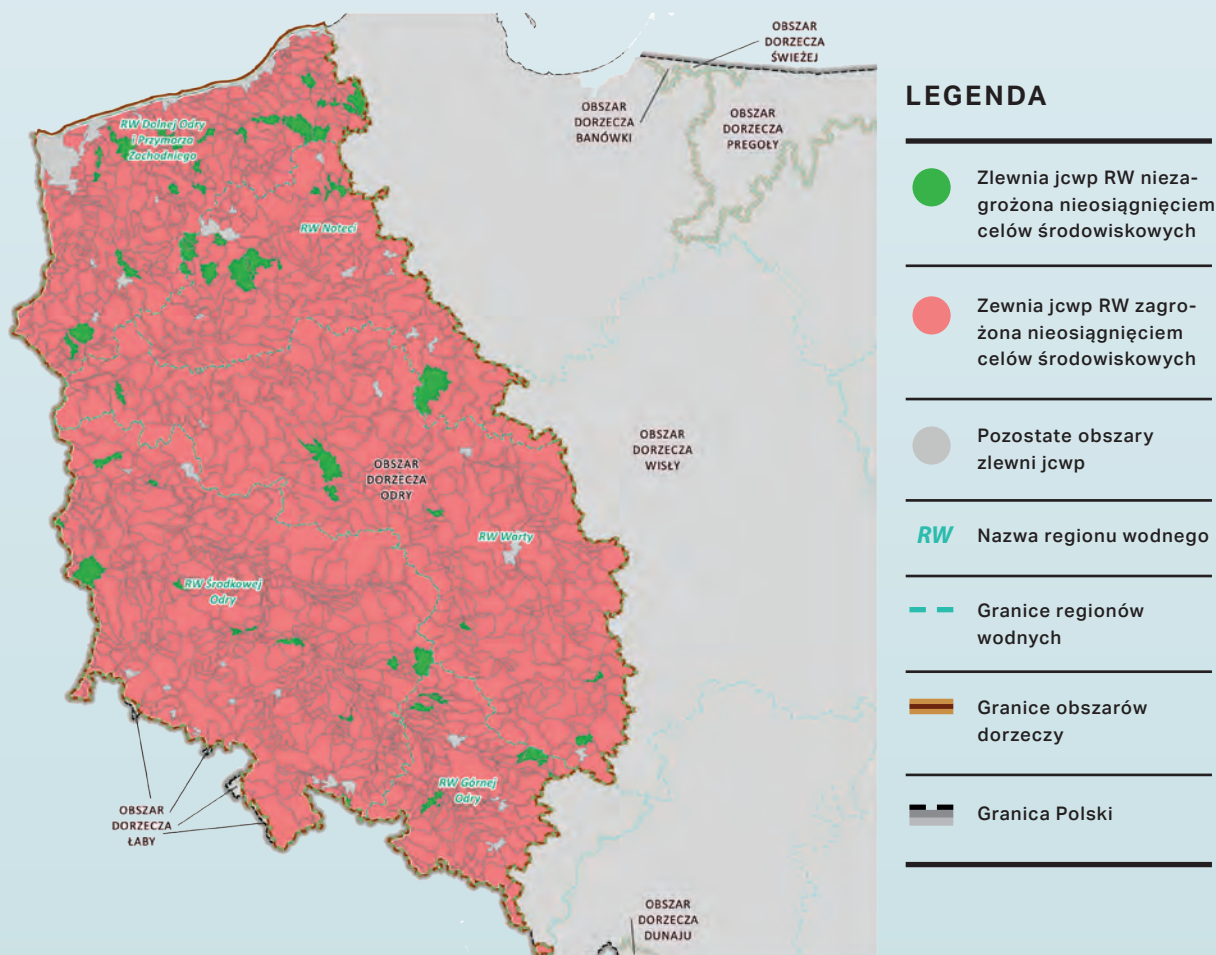
41 Op.it.

42 Art. 47 pkt 2) ustawy o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. poz. 2687).

43 <https://apgw.gov.pl/pl/konsultacje-projekty-planow>

44 Rozdział 8.1.3 projektu IIaPGW.

**JCWP RW (0,3%).** Szczególnie niepokojące jest to, że nie tylko nie zbliżyliśmy się do zakładanych celów środowiskowych, ale w 29% JCWP RW nastąpiło pogorszenie stanu/potencjału ekologicznego, a w 31% – pogorszenie stanu chemicznego<sup>45</sup>. Fatalny stan (nie)zbliżania się do celów środowiskowych w obszarze Dorzecza Odry obrazuje mapa "Ocena ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych jednolitych części wód powierzchniowych rzecznych (JCWP RW)"<sup>46</sup>.



45 [https://apgw.gov.pl/static/cms/doc/2021/Odra/Projekt\\_IlaPGW\\_OD\\_ODRA.pdf](https://apgw.gov.pl/static/cms/doc/2021/Odra/Projekt_IlaPGW_OD_ODRA.pdf)

46 Załącznik graficzny do Projektu drugiej aktualizacji planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry 21.1 „Ocena ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych jednolitych części wód powierzchniowych rzecznych (JCWP RW). Dorzecze Odry”. [https://apgw.gov.pl/static/cms/doc/2021/Odra/Za%C5%82%C4%85czniki\\_graficzne\\_OD\\_Odra.zip](https://apgw.gov.pl/static/cms/doc/2021/Odra/Za%C5%82%C4%85czniki_graficzne_OD_Odra.zip)

Skoro w poprzednim okresie planistycznym nie tylko nie zbliżyliśmy się do celów środowiskowych wyznaczonych Ramową Dyrektywą Wodną, ale wręcz się od nich oddaliliśmy, należałoby oczekiwać, że w kolejnym okresie podjęte będą konkretne działania na rzecz odwrócenia tego niekorzystnego trendu. Tymczasem spośród 1721 inwestycji we wszystkich dorzeczeniach zaledwie dla 14 głównym celem jest renaturyzacja<sup>47</sup>, a więcej – 18 należy do kategorii „Rozwój dróg śródlądowych”. Podział inwestycji na kategorie również jest chybiony, ponieważ stopnie wodne Lubiąż i Ścinawa (a także 22 innych stopni na Odrze) zostały zakwalifikowane do kategorii „Ochrona przed powodzią”. To pokazuje, że kluczem formułowania listy inwestycyjnej nie były cele środowiskowe.

Również analiza katalogu działań wymienionych w rozdziale 12.2.1 IIaPGW<sup>48</sup> prowadzi do konkluzji, że Wody Polskie nie zamierzają podjąć zdecydowanych kroków dla ograniczenia emisji chlorków i innych soli przez przemysł. Wśród działań nakierowanych na poprawę jakości wody dla wskaźników fizykochemicznych, a więc „na ograniczenie presji u źródła powstania zanieczyszczeń, aby zapewnić efektywną ochronę wód powierzchniowych”, jedyne zaplanowane działanie w kwestii przemysłowych zanieczyszczeń wód ogranicza się do kontroli gospodarowania wodami i przeglądów pozwoleń wodnoprawnych.

Brak woli likwidacji zagrożenia spowodowanego nadmiernym zasoleniem Odry jest widoczny w nieodpowiedzialnym podejściu do derogacji (odstępstw) od wymaganych celów środowiskowych. Dla 52 JCWP dorzecza Odry podniesiono dopuszczalną przewodność elektrolityczną jako wartość graniczną dla wód II klasy z 690  $\mu\text{S}/\text{cm}$  (dla rzek nizinnych) lub 850  $\mu\text{S}/\text{cm}$  (dla dużych rzek nizinnych) do 2740  $\mu\text{S}/\text{cm}$ , czyli **3-4-krotnie!** Uzasadnienie tych zmian w IIaPGW nie pozostawia wątpliwości co do przyczyny jego wprowadzenia: „(...) zmiany wartości przewodności dla SZCW, dla których zasolenie wynika ze zmian fizycznych związanych z górnictwem (odwodnienie, zmiany stosunków wodnych oraz inne presje hydromorfologiczne)”<sup>49</sup>. Należy podkreślić, że podniesienie dopuszczalnej przewodności nastąpiło na wniosek złożony w konsultacjach społecznych przez 2 firmy: KGHM i PCC Rokita<sup>50</sup>. Tymczasem przewodność 2740  $\mu\text{S}/\text{cm}$  oznacza sumaryczne stężenie soli na poziomie 1000 mg/dm<sup>3</sup>, co z nawiązką wystarcza do powstania dogodnych warunków dla zakwitów *Prymnesium parvum*.

47 Załącznik do IIaPGW „Zestawienie inwestycji kierunkowych”.

48 [https://apgw.gov.pl/static/cms/doc/2021/Odra/Projekt\\_IIaPGW\\_OD\\_ODRA.pdf](https://apgw.gov.pl/static/cms/doc/2021/Odra/Projekt_IIaPGW_OD_ODRA.pdf)

49 Zał. 4 do projektu Rozporządzenia IIaPGW na obszarze Dorzecza Odry.

50 Zestawienie uwag z konsultacji IIaPGW <https://www.gov.pl/attachment/ac8e8835-ccb3-423e-ad14-315e7615b5de>



Dodatkowo, w projekcie IIaPGW z roku 2022, na 13 wszystkich JCWP Odry, dla 10 (od granicy państwa do ujścia Warty) zastosowano obniżone wymagania osiągnięcia celu środowiskowego w stosunku do przewodności elektrolitycznej, która jest miarą stężenia soli, w tym chlorków i siarczanów. W konsekwencji większość nie będzie musiało spełniać nawet tak obniżonych warunków, jak przedstawiono wyżej<sup>51</sup>.

Brak zdecydowanych działań nakierowanych na obniżenie zasolenia rzeki oznacza cichą zgodę organów na powtórzenie się kolejnej katastrofy na Odrze.

## **2.2 ROZMYTE KOMPETENCJE ORAZ NIESKUTECZNE MECHANIZMY PRAWNE W ZARZĄDZANIU ZASOBAMI WODNYMI**

Założony cel, a także ograniczona objętość białej księgi nie pozwalają na pełne opisanie struktury organizacyjnej ani obowiązków, kompetencji czy wzajemnych powiązań poszczególnych organów odpowiedzialnych za politykę wodną, planowanie, zarządzanie, administrowanie, monitoring, ochronę wód podziemnych, powierzchniowych i ekosystemów zależnych od wód (mokradła, łągi etc.). W poniższej analizie odnoszącej się do konkretnego przypadku katastrofy odrzańskiej podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy odpowiedzialny za wodę aparat państwa był na nią odpowiednio przygotowany i zareagował adekwatnie do sytuacji i czy współpraca poszczególnych organów oraz wymiana informacji były właściwe.

51 Co należy odnotować, w wersji IIaPGW poddanej konsultacjom społecznym w 2021 r. odstępstwo takie dotyczyło tylko 2 JCWP, a dla pozostałych 8 proponowano odstępstwo czasowe na podstawie art. 4.4 RDW



## 2.2.1 Gospodarowanie wodami według Prawa wodnego

Na poziomie państwowym za dział gospodarki wodnej odpowiada aktualnie minister infrastruktury – zatwierdza kluczowe dokumenty planistyczne dotyczące wód, takie jak PGWD, PZRP, PPSS. Minister infrastruktury, właściwy ds. gospodarki wodnej, jest jednocześnie ministrem właściwym ds. żeglugi śródlądowej, co sprawia, że opiniuje zatwierdzane przez siebie dokumenty strategiczne dotyczące wód powierzchniowych. Zastanawiające jest to, że wśród ministrów odpowiedzialnych za gospodarowanie wodami nie wymieniono w Prawie wodnym ministra właściwego ds. klimatu i środowiska, który nadzoruje inspekcję ochrony środowiska, mającą szerokie kompetencje kontrolne w zakresie monitoringu wód. Zarządzanie niektórymi zasobami wodnymi to również domena ministra właściwego ds. rybołówstwa (aktualnie: minister rolnictwa i rozwoju wsi).

Złożoność materii obrazuje długa lista organów wydelegowanych do zarządzania gospodarką wodną – poza ministrami właściwymi ds. gospodarki wodnej, ds. żeglugi śródlądowej oraz organami Wód Polskich na liście znajdują się dyrektor urzędu morskiego, wojewoda, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Należałoby jeszcze dodać pominiętych tu marszałków, o których mowa w kontekście sprawozdawczości z realizacji PGWD i PZRP.

Zarządzanie wodami co do zasady odbywa się w jednostkach hydrologicznych. Podstawową jednostką jest zlewnia. Brak jednak w tym konsekwencji i np. nie ma oddzielnych zarządów dla dorzeczy Odry czy Wisły, z kolei Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach zarządza częściami 2 różnych dorzeczy – Górnej Odry i tzw. Małej Wisły. Odstępstwem od zlewniowego podejścia są plany utrzymania wód, które jako akty prawa miejscowego przyjmuje wojewoda, co oznacza, że obowiązują w granicach administracyjnych województw, a nie jednostek hydrograficznych.

Nie ulega wątpliwości, że organami wiodącymi w zarządzaniu wodami są Wody Polskie oraz minister właściwy ds. gospodarki wodnej, który jest naczelnym orga-

nem administracji rządowej w sprawach gospodarowania wodami<sup>52</sup>. Trudno zrozumieć, dlaczego w dziale VIII „Władza wodna” nie znalazło się miejsce dla Wód Polskich. Za to znajdujemy kolejne odniesienie dotyczące żeglugi, a mianowicie „Organy administracji żeglugi śródlądowej pełnią funkcję inwestora w zakresie budowy, przebudowy lub modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym”. Trudno znaleźć uzasadnienie umieszczenia tego przepisu w tym rozdziale. Brakuje również informacji wyjaśniającej termin „organy administracji żeglugi śródlądowej”.

Organy Wód Polskich odpowiadają za przygotowanie dokumentów planistycznych, prowadzenie systemu informacyjnego gospodarowania wodami, większość działań kontrolnych i zgód wodnoprawnych. Są więc realną „władzą wodną”, choć w rozdziale VIII Prawa wodnego niewymienioną. Wskazano natomiast Wody Polskie jako organ wykonujący w imieniu skarbu państwa prawa właścicielskie w stosunku do publicznych wód płynących<sup>53</sup>. Jedną z tego konsekwencji jest obowiązek utrzymywania śródlądowych wód powierzchniowych, co polega m.in. na remoncie lub konserwacji istniejących budowli regulacyjnych<sup>54</sup>. Zatem Wody Polskie jednocześnie muszą zapewnić osiągnięcie celów środowiskowych, jak i utrzymać w należyтым stanie technicznym koryta cieków naturalnych<sup>55</sup>. Tych zobowiązań w praktyce nie można pogodzić, ponieważ pojęcie „należyty stan techniczny koryt cieków naturalnych” nie zostało zdefiniowane, a przepis jest „wytrychem” do prowadzenia w nieograniczonym zakresie prac utrzymaniowych czy regulacyjnych w korytach rzek i strumieni. Jest to sprzeczne z celem środowiskowym, jakim jest osiągnięcie dobrego stanu wód.

Zarządzanie wodami odbywa się bez należytej kontroli społecznej. Prawo wodne nie stwarza przestrzeni dla uspołecznienia gospodarowania wodami w dorzezczach, nawet w postaci ciał opiniotawczo-doradczych reprezentujących interesy użytkowników wód i innych interesariuszy.

Patrząc przez pryzmat katastrofy odrzańskiej, kompetencyjny chaos dostrzec można również w kontroli gospodarowania wodami<sup>56</sup>. Z jednej strony Wody Polskie sprawują kontrolę przestrzegania warunków ustalonych w decyzjach, w tym

52 Art. 353 ust. 1 Prawa wodnego.

53 Art. 212 Prawa wodnego.

54 Art. 227 Prawa wodnego.

55 Art. 231 Prawa wodnego.

56 Dział VII, rozdział 3 Prawa wodnego.

m.in. pozwoleniach wodnoprawnych czy przestrzegania nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków oraz ograniczeń. Natomiast z drugiej strony kompetencje kontrolne do pobranych wód oraz ochrony wód przed zanieczyszczeniami oraz stosowanie działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych są w gestii IOŚ<sup>57</sup>. Oznacza to, że podstawowy organ zarządzający wodami w Polsce nie ma jasno wskazanych w ustawie uprawnień i obowiązków kontrolnych wobec wydawanych przez siebie pozwoleń wodnoprawnych na pobory wody i zrzuty ścieków. Jest to o tyle niepokojące, że taka kontrola ma kluczowe znaczenie dla ochrony jakości wód.

## 2.2.2 Rola Inspekcji Ochrony Środowiska w monitoringu i ochronie rzek

Organem kontrolno-monitoringowym w stosunku do rzecznych wód powierzchniowych jest Inspekcja Ochrony Środowiska (IOŚ). To właśnie Inspekcja ma przeciwdziałać poważnym awariom oraz sprawować nadzór nad usuwaniem ich skutków.

Dodatkowo, IOŚ ma liczne zadania w zakresie wód powierzchniowych wymienione w Prawie wodnym – od opiniowania projektów uchwał rad gmin w sprawie kąpielisk po ocenę stanu jednolitych części wód powierzchniowych. W zakresie kontroli spływu zanieczyszczeń obszarowych i zrzutu ścieków kompetencje IOŚ rysują się następująco.:

- kontrolowanie wykonania programów działań mających na celu ograniczenie zrzutów azotu z terenów rolniczych (art. 108 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska) oraz ocenę eutrofizacji wód w związku z działalnością rolniczą (art. 111 ust. 2);
- badanie substancji priorytetowych oraz badanie i monitoring substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (art. 116, 118);
- stwierdzanie przekroczenia określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo pozwoleniu zintegrowanym warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi (art. 284);
- ustalanie podwyższonych opłat za zrzuty ścieków bez zezwolenia lub z przekroczeniem warunków określonych w zezwoleniu (art. 282, 283);

<sup>57</sup> Art. 335 ust. 5 Prawa wodnego.

- zbieranie od podmiotów korzystających z usług wodnych wyników prowadzonych pomiarów ilości pobieranych wód podziemnych i wód powierzchniowych oraz ilości i jakości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi, w zakresie określonym w pozwoleniu wodnoprawnym albo pozwoleniu zintegrowanym (art. 304).

Zadania IOŚ w zakresie monitoringu i oceny stanu wód rzek to m.in.:

- poddawanie przeglądowi programów monitoringu wód i w razie potrzeby dostosowanie ich w celu zapewnienia osiągnięcia celów środowiskowych (art. 325 ust. 6);
- gromadzenie danych w zakresie wyników oceny stanu biologicznego i chemicznego jednolitych części wód powierzchniowych (art. 331 ust. 1 pkt 9);
- badanie wód powierzchniowych w zakresie elementów biologicznych, fizykochemicznych oraz chemicznych, w tym substancji priorytetowych, obserwacje elementów hydromorfologicznych na potrzeby oceny stanu ekologicznego i potencjału ekologicznego, badanie osadów dennych rzek i jezior na potrzeby klasyfikacji stanu chemicznego wód powierzchniowych, badanie bioakumulacji substancji priorytetowych na potrzeby klasyfikacji stanu chemicznego wód powierzchniowych oraz badanie stanu ichtiofauny na potrzeby klasyfikacji stanu ekologicznego lub potencjału ekologicznego (art. 349 ust. 3, 5, 6, 7);
- ocena stanu jednolitych części wód powierzchniowych (art. 349 ust. 10, 11).

Przepisy prawne określają również obowiązek współpracy między poszczególnymi organami w zakresie monitoringu wód i wymianę informacji<sup>58</sup>. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, właściwy organ IOŚ, właściwy organ ochrony przyrody i Główny Inspektor Sanitarny powinni w drodze porozumienia określić rodzaj, zakres i sposób nieodpłatnego przekazywania informacji niezbędnych dla działań związanych z monitoringiem i oceną stanu wód oraz gospodarowaniem wodami. Przekierowanie przez IOŚ oraz GDOŚ zapytań dotyczących tego porozumienia do Ministerstwa Infrastruktury wskazuje, że przepis ten jest martwy.

Struktura – według której działalnością IOŚ kieruje GIOŚ, ale inspektorzy i inspekcje wojewódzkie są częścią administracji zespolonej i podlegają wojewodom – utrudnia reagowanie na poważne awarie o zasięgu szerszym niż jedno wojewódz-

<sup>58</sup> Art. 349 ust. 12 Prawa wodnego.

two. GIOŚ ustala szczegółowe zasady postępowania w przypadku wystąpienia poważnej awarii w zakresie należącym do właściwości IOŚ oraz zasady współdziałania z innymi organami administracji publicznej; może wydawać WIOŚ polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności i żądać będących w ich posiadaniu informacji o stanie środowiska i jego ochronie czy o zakresie i wynikach ich działania; może także wydawać polecenia przeprowadzenia w określonym czasie kontroli. Jednak podczas katastrofy odrzańskiej uprawnienia te okazały się niewystarczające. GIOŚ nie powołał też zespołu kontrolnego złożonego z inspektorów nadodrzańskich WIOŚ<sup>59</sup>.

### 2.2.3 Zadania organów ochrony przyrody w ochronie rzek

W dziedzinie ochrony i poprawy stanu ekosystemów rzecznych zadania realizują różne organy ochrony środowiska – w tym minister właściwy ds. środowiska, regionalne dyrekcje ochrony środowiska (RDOŚ) oraz wójtowie, burmistrzowie i prezydenci.

Instrumentami bezpośredniego oddziaływania na stan wód w licznych rzecznych i dolinowych obszarach chronionych są plany ochrony, plany zadań ochronnych i zadania ochronne, których opracowanie i zatwierdzanie reguluje ustawa o ochronie przyrody. Dla parków narodowych plany ochrony i zadania ochronne zatwierdza minister środowiska, a dla rezerwatów przyrody – RDOŚ. Zarówno plan ochrony, jak i zadania ochronne mają zidentyfikować zagrożenia zewnętrzne oraz ich skutki dla obszarów chronionych, a także określić sposoby ich eliminacji. Użycie terminu „zewnętrznych” daje organom możliwości eliminowania źródeł zagrożeń położonych z dala od obszaru chronionego – w przypadku rzek zarówno poniżej, jak i powyżej obszaru.

59 A miał takie uprawnienia na mocy art. 10c ust. 1 Prawa wodnego.

Po polskiej stronie w Dolinie Odry poniżej ujścia Kanału Gliwickiego zlokalizowanych jest kilka rezerwatów przyrody i kilkanaście obszarów Natura 2000<sup>60</sup>. Wody Odry mają również wpływ na jeden park narodowy – „Ujście Warty”. W żadnym z tych obszarów nie rozpoznano nadmiernego zasolenia wód jako zagrożenia w odniesieniu do celów i przedmiotów ochrony wspomnianych terenów, pomimo istnienia naukowych dowodów na zagrożenia dla przyrody wynikające z zasolenia (m.in. negatywny wpływ zasolenia na rozród słodkowodnych gatunków ryb i bezkręgowców oraz ułatwienie rozwoju gatunków inwazyjnych – preferujących wody o wyższym zasoleniu niż gatunki naturalnie występujące w danym siedlisku). W konsekwencji ograniczenie zasolenia Odry nie znalazło się wśród działań zaplanowanych dla tych obszarów, a więc również w ramach działań zaplanowanych dla JCWP w II aPGW. Dla żadnej z odrzańskich JCWP nie przyjęto bardziej restrykcyjnego celu środowiskowego<sup>61</sup>, uzasadnionego celami ochrony (gatunki oraz siedliska wodne i od wód zależne) obszarów Natura 2000 i rezerwatów przyrody.

Kolejnym mechanizmem prawnym ograniczania nadmiernego zasolenia rzek są decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wydawane przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. I tak do przedsięwzięć potencjalnie oddziałujących na środowisko, co do których należy rozważyć wpływ tych przedsięwzięć na środowisko, zalicza się instalacje do oczyszczania ścieków przemysłowych<sup>62</sup> oraz instalacje związane z unieszkodliwianiem zasolonych wód kopalnianych<sup>63</sup>. Jednakże mechanizm ten praktycznie nie ma zastosowania – obowiązek uzyskania decyzji nie dotyczy istniejących systemów zrzutu zasolonych wód kopalnianych, ponieważ ten wymóg dotyczy wyłącznie przedsięwzięć planowanych<sup>64</sup>.

60 <https://geoserwis.gdos.gov.pl/mapy/>

61 Jest taka możliwość na podstawie art. 4.2 RDW

62 z wyłączeniem instalacji, które nie powodują wprowadzania do wód lub urządzeń ścieków zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego

63 § 3 ust. 1 Rozporządzenia RM w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

64 Art. 71 ust. 2 ustawy ooś.





60 m  
OKRESOWO  
PIĘTRZY WODĘ

## 2.3 USTAWA SZKODOWA NIE DAJE MOŻLIWOŚCI ADEKWATNEJ ODPOWIEDZI NA SYTUACJE KRYZYSOWE

11 sierpnia 2022 r. RDOŚ we Wrocławiu wszczął z urzędu postępowanie szkodowe w związku z wystąpieniem bezpośredniego zagrożenia szkodą w gatunkach chronionych w wyniku zanieczyszczenia wód Odry<sup>65</sup>. Warto zatem przeznaczyć fragment niniejszego opracowania na postępowania szkodowe oraz odpowiedzialność na pytanie, czy to adekwatny środek kryzysowy w przypadku zniszczeń w środowisku wodnym lub w gatunkach wodnych, takich jak spowodowane katastrofą na Odrze.

Ustawa szkodowa jest implementacją dyrektywy szkodowej. Regulacja ustala ramy odpowiedzialności za środowisko w myśl zasady „zanieczyszczający płaci” w celu zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu<sup>66</sup>.

Zgodnie ze wspomnianą zasadą ten, kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia, a ten, kto może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu<sup>67</sup>. Zasada „zanieczyszczający płaci” jest fundamentem polityki UE w dziedzinie środowiska.

I tak, zgodnie z powyższą zasadą, za naprawę szkody w środowisku odpowiada podmiot, który szkodę spowodował<sup>68</sup>. Wspomniany podmiot jest zobowiązany do podjęcia wszelkich działań zmierzających do usunięcia szkody – np. usunięcie zanieczyszczającej substancji. Jednak w przypadku, gdy podmiot nie spełnia swoich obowiązków w zakresie naprawienia szkody, nie jest zidentyfikowany lub nie wymaga się od niego poniesienia kosztów, właściwe organy mogą podjąć takie kroki samodzielnie<sup>69</sup>.

65 Zawiadomienie RDOŚ we Wrocławiu z 11 sierpnia 2022 r.; znak: WSI.512.35.2022.KMA.1.

66 Motyw 2 dyrektywy szkodowej.

67 Art. 7 ust 1 oraz ust 2 prawo ochrony środowiska (POŚ).

68 Art. 6 ust. 1 dyrektywy szkodowej; Art. 9 ust. 2 ustawy szkodowej

69 Art. 6 ust. 4 dyrektywy szkodowej, art. 16 ustawy szkodowej.

Przyjęty w ustawie szkodowej mechanizm zakłada, że najpierw to podmiot korzystający ze środowiska powinien zgłosić bezpośrednie zagrożenie szkodą lub szkodę w środowisku, a dopiero w sytuacji, gdy taka nastąpi, a sprawcy nie uda się zidentyfikować, właściwy organ podejmuje działania naprawcze. Jednak w praktyce najczęściej szkoda zgłaszana jest nie przez sprawcę, a przez organizacje ekologiczne czy obywateli. W takim przypadku konkretny organ powinien podjąć postępowanie lub wydać postanowienie o odmowie jego wszczęcia. W przepisach krajowych za prowadzenie postępowań szkodowych odpowiedzialni są właściwi miejscowo Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska.

### 2.3.1 Problematiczne zagadnienia w kontekście zanieczyszczenia rzek

Dyrektywa szkodowa opiera się na zasadzie odpowiedzialności za szkody w środowisku. Jednak jak wskazuje sam unijny prawodawca w motywie 13 dyrektywy szkodowej, „nie wszystkie formy szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu można naprawić za pomocą mechanizmu odpowiedzialności. Aby wspomniany mechanizm był skuteczny, **musi być możliwość zidentyfikowania** co najmniej jednego zanieczyszczającego, **szkoda powinna być określona i wyrażona ilościowo**, a pomiędzy szkodą i zidentyfikowanym/- i zanieczyszczającym/-i powinien być **ustalony związek przyczynowy**. W przypadku gdy **nie jest możliwe powiązanie** negatywnych skutków występujących w środowisku naturalnym z działaniami lub awariami **określonych indywidualnych podmiotów**, odpowiedzialność nie jest właściwym instrumentem, który można użyć w stosunku do **zanieczyszczeń szerokiego zasięgu o charakterze rozproszonym**”.

Wobec powyższego sama dyrektywa wskazuje, że mechanizm odpowiedzialności, jaki wprowadza, nie w każdym przypadku zanieczyszczenia środowiska się sprawdzi.

W kontekście zanieczyszczeń rzek próba pociągnięcia podmiotów odpowiedzialnych do odpowiedzialności w praktyce napotyka szereg problemów.





## Ocena tego, czy szkoda wystąpiła

Pierwsze wyzwanie pojawia się na etapie oceny, czy w środowisku wystąpiła szkoda. Przez szkodę<sup>70</sup> w środowisku rozumie się: „negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska:

- > **w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych (z pewnymi wyjątkami);**
- > **w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na potencjał ekologiczny, stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód lub stan środowiska wód morskich w obszarach morskich (z pewnymi wyjątkami);**
- > **w powierzchni ziemi, przez co rozumie się zanieczyszczenie gleby lub ziemi, w tym w szczególności zanieczyszczenie mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi.”**

Istnieją przypadki, kiedy organy odmawiają uznania danego zdarzenia za szkodę w rozumieniu przytoczonych przepisów. Jako przykład można podać sprawę jeziora Wilczyńskiego<sup>71</sup>, w której organy umorzyły postępowanie szkodowe. Następnie przychylił się do tego sąd, m.in. uznając, że aby można było mówić o znaczącej negatywnej zmianie w chronionym siedlisku, musi być to zmiana w zakresie co najmniej 1% w skali kraju lub obszaru UE. Jest to nałożenie dodatkowego wymogu, niezapisanego w ustawie ani w przepisach wykonawczych, który skutecznie ogranicza skuteczność mechanizmu ustawy szkodowej. W momencie powstawania niniejszego opracowania sprawa nadal toczy się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

<sup>70</sup> Art. 6 pkt 11 ustawy szkodowej

<sup>71</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4.08.2021 r., sygn. akt: IV SA/Wa 352/21 oddalający skargę na decyzję Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 15.12.2020 r., sygn. akt: DOA-WSzOP.512.4.2020. AW.4



## Określenie stanu początkowego

Stwierdzenie wystąpienia szkody w środowisku wymaga określenia początkowego stanu środowiska<sup>72</sup> – sprzed powstania szkody. Organ prowadzący postępowanie powinien zebrać i zweryfikować materiał dowodowy i ustalić czy można określić stan początkowy. W praktyce jest to wyjątkowo problematyczne, gdyż organy często stwierdzają, że nie da się ustalić stanu początkowego. W efekcie nie można stwierdzić szkody w środowisku. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się jednak, że: „stan początkowy ma być «oszacowany» na podstawie dostępnych informacji, a nie dokładnie ustalony jedynie na podstawie danych sprzed powstania szkody”<sup>73</sup>.



## Czas trwania postępowania

Postępowanie szkodowe nie sprawdza się w sytuacjach, kiedy niezbędne są działania kryzysowe. Szczególnie wówczas, gdy występuje nagłe pogorszenie stanu danego elementu środowiska, zwłaszcza jeśli dodatkowo sprawca jest nieznan. W przypadku postępowań szkodowych potrafią minąć nawet lata do wydania ostatecznej decyzji nakładającej obowiązek i zakres wykonania działań naprawczych na podmiot odpowiedzialny za szkodę.

W sytuacji nagłego pogorszenia stanu rzeki, jak w przypadku katastrofy na Odrze, działanie potrzebne jest z dnia na dzień. W trybie kryzysowym właściwe organy państwa powinny podejmować odpowiednie kroki w tempie umożliwiającym ograniczenie skutków zanieczyszczeń. Często w takich przypadkach sprawca nie jest znany, dlatego wszczęcie postępowania szkodowego nie stanowi odpowiedniej odpowiedzi na sytuację kryzysową. Przykład Odry jaskrawo to uwidocznili – postępowanie szkodowe w sprawie katastrofy przedłużono do 31 marca 2023 r. „z uwagi na złożony charakter oraz konieczność dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego”<sup>74</sup>. Zatem decyzja, o ile termin dalej się przedłuży, wydana będzie ponad pół roku po wystąpieniu zdarzenia.

72 Art. 6 pkt 10 ustawy szkodowej.

73 por. np. wyrok NSA z 16.11.2021, sygn. akt. III OSK 4397/21; wyrok NSA z 28.04.2020 r., sygn. akt. II OSK 1806/19

74 Postanowienie RDOŚ we Wrocławiu z dnia 14 października 2022 r.; znak: WSI.512.35.2022.KMA.153.





## Brak możliwości podjęcia adekwatnych środków przez RDOŚ

Zgodnie z art. 16 ustawy szkodowej RDOŚ podejmuje działania zapobiegawcze lub naprawcze, jeśli zachodzi jedna z poniższych sytuacji:

- > **nie można zidentyfikować podmiotu korzystającego ze środowiska,**
- > **można zidentyfikować podmiot, ale nie można wszcząć wobec niego postępowania egzekucyjnego,**
- > **egzekucja wobec podmiotu okazała się bezskuteczna,**
- > **z uwagi na zagrożenie dla zdrowia ludzi lub możliwość zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku konieczne jest niezwłoczne podjęcie tych działań.**

W toczącym się postępowaniu szkodowym w sprawie Odry sprawcy w dalszym ciągu nie zidentyfikowano. Wobec powyższego, działając na podstawie art. 16 ustawy szkodowej, RDOŚ wezwał wybrane podmioty do natychmiastowego wstrzymania bądź ograniczenia wprowadzania ścieków do Odry. Niestety w omawianym przepisie brakuje jakichkolwiek środków zmuszających adresata do zastosowania się do tego wezwania. W praktyce RDOŚ jedynie zwraca się z „prośbą” o podjęcie wskazanych działań, co z uwagi na interes gospodarczy takich podmiotów z oczywistych względów nie przynosi oczekiwanych efektów. To tylko potwierdza, że postępowanie szkodowe w przypadku kolejnych potencjalnych zdarzeń, jakie zaistniały na Odrze, nie przyczyni się do podjęcia natychmiastowych i adekwatnych działań interwencyjnych.



## Rozproszona odpowiedzialność

Jak już wspomniano, sama dyrektywa szkodowa wskazuje, że reguła odpowiedzialności nie sprawdza się w sytuacjach, gdy trudno ustalić sprawcę szkody. Rzeczywiście często występuje w praktyce problem z wykazaniem związku przyczynowego między działaniem danego podmiotu a zaistniałą szkodą.

Postępowanie szkodowe w sprawie katastrofy na Odrze należy do przypadków, kiedy trudno wskazać krąg sprawców. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że



są sytuacje, w których można przypisać odpowiedzialność jednemu podmiotowi, a mimo to organy odmawiają wskazania sprawcy ze względu na istnienie większej liczby przyczyn zaistniałej szkody.

Dobrym przykładem takiej sytuacji jest zanieczyszczenie JCWP Kozi Bród. W tej sprawie organ umorzył postępowanie w odniesieniu do szkody w wodach powstałej wskutek odprowadzania zasolonych ścieków przemysłowych oraz ścieków przemysłowo-opadowych z Elektrowni Siersza w Trzebini. Jednym ze wskazanych argumentów tej decyzji była wielość przyczyn zanieczyszczenia wody. W momencie powstawania niniejszego opracowania sprawa jest na etapie postępowania sądowoadministracyjnego. Warto podkreślić, że pierwszy wniosek w sprawie wszczęcia postępowania szkodowego złożono w tym przypadku w maju 2018 r. Zatem w momencie publikacji niniejszego opracowania czynności z tym związane ciągną się niemal od 5 lat.

Postępowanie szkodowe nie jest działaniem kryzysowym, kiedy potrzebna jest pilna interwencja. Ustawa szkodowa wymaga poszukiwania winnych, co jest skomplikowane i czasochłonne. Zatem nie można traktować tego w ramach odpowiedzi na kryzys i potrzebne jest wprowadzenie mechanizmów stanowiących adekwatne działania kryzysowe.

## 2.4 BRAK SKUTECZNEGO MONITORINGU RZEK<sup>75</sup>

Zarówno na Odrze, jak i na innych wodach płynących prowadzony jest aktualnie monitoring ilościowy i jakościowy wód. Niestety system monitoringu jest rozproszony pomiędzy instytucjami, niespójny i przez to w dużej mierze nieskuteczny. Sieci monitoringów są zarządzane przez różne podmioty, według odmiennych zasad i z reguły w różnych lokalizacjach. Zasady pomiaru stanu wody (jej przepływu) są odmienne od pomiarów jakościowych wody, obejmujących również pobieranie do analiz próbek wody. Lokalizacje tych dwóch systemów monitoringu wód również są odmienne. Natomiast pomiary jakości wody bez pomiarów ilościowych są niekompletne. Nie znając wielkości aktualnego przepływu wody w danym profilu (danym miejscu), a jedynie wartość stężenia jednego elementu jakościowego, nie

<sup>75</sup> Na podstawie m.in. opracowania WWF Polska: Analiza ekspercka wstępnego raportu rządowego zespołu ds. sytuacji na rzece Odrze.

można obliczyć ładunku zanieczyszczeń niesionego przez rzekę. Nie można modelować czasu i trasy przemieszczania się „plamy” zanieczyszczeń. Nie można zatem prognozować ani ostrzegać na podstawie takiej prognozy o możliwości wystąpienia skażenia czy związanego z tym zagrożenia dla ludzi i środowiska, w tym ryb, innych organizmów wodnych oraz zwierząt.

Monitoring ilościowy to ustawowe zadanie państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, pełnionej dzisiaj przez IMGW-PIB. Monitoring jakościowy prowadzi Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska – dwuinstancyjna instytucja nadzorowana przez ministra właściwego ds. klimatu, składająca się z Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska i 16 wojewódzkich inspektoratów. GIOŚ bada i ocenia stan wód powierzchniowych w ramach państwowego monitoringu środowiska, a metodyka badań jest co do zasady zgodna z Ramową dyrektywą wodną, chociaż istnieją w tym zakresie uchybienia (o czym w następnym rozdziale).

Obowiązek badania i oceny jakości wód powierzchniowych w ramach państwowego monitoringu środowiska wynika z prawa wodnego<sup>76</sup>. Głównym celem jest dostarczenie wiedzy o stanie ekologicznym (lub potencjale ekologicznym) i stanie chemicznym rzek Polski, niezbędnej do gospodarowania wodami w dorzeczach, w tym do ich ochrony przed eutrofizacją i zanieczyszczeniami antropogenicznymi. Wspomniany monitoring prowadzi się w 6-letnich cyklach – ściśle powiązanych z cyklem gospodarowania wodami. Mapa sieci punktów pomiarowo-kontrolnych monitoringu wód jest elementem planów gospodarowania wodami (z pozostałymi informacjami zawartymi w planach) i przekazywana do Komisji Europejskiej.

Brakuje jednak stałego monitoringu podstawowych parametrów fizyko-chemicznych wód, umożliwiającego reagowanie w sytuacjach kryzysowych. Brakuje ogólnodostępnej, ogólnopolskiej bazy danych, do której służyłyby dane z każdego rodzaju monitoringu i która w razie przekroczenia dopuszczalnych wartości parametrów fizyko-chemicznych wód natychmiast alarmowałaby odpowiednie służby o zajściu, działając w 24-godzinym trybie.



## 2.4.1 Zmiany w zakresie monitoringu JCWP – pomiary parametrów oceny i klasyfikacja

W 2021 r. minister infrastruktury dokonał zmian odnoszących się do monitoringu stanu wód za pomocą dwóch aktów prawnych:

- > **Rozporządzenia w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych.**
- > **Rozporządzenia w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych.**

Pierwsze z wymienionych rozporządzeń dotyczy parametrów, które mają być mierzone w ramach monitoringu JCWP. Określa też ilość pomiarów i ich częstotliwość. Drugie dotyczy tego, który z mierzonych parametrów będzie wykorzystany do klasyfikacji stanu wód i jak ta klasyfikacja będzie wyglądała. Zmiany dokonane za pomocą tych rozporządzeń mają znaczenie w kontekście katastrofy na Odrze.

W rozporządzeniu w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu (...) dokonano mniej istotnych zmian, jednak te, które wprowadzono, dotyczą wskaźników opisujących charakter zasolenia wód. Najistotniejszą różnicą jest to, że po 1 stycznia 2022 r.<sup>77</sup> wskaźniki charakteryzujące zasolenie – takie jak chlorki, siarczany, wapń i magnez – będą mierzone w ramach monitoringu operacyjnego, a nie diagnostycznego<sup>78</sup>. Monitoring operacyjny ma na celu określenie stanu JCW zagrożonych niespełnieniem celów środowiskowych i ocenę efektów prowadzonych programów działań. Monitoring diagnostyczny jest bardziej ogólny i ma służyć efektywnemu planowaniu programów monitoringu operacyjnego w kolejnych cyklach planistycznych. Zgodnie z projektem IIaPGW (wersja 2022 r.)

77 Tabela „Zakres i częstotliwość prowadzonych badań” po 1 stycznia 2022 r. oraz przed tą datą - odpowiednio załącznik nr 3 oraz 11.

78 Nadal będą badane (w każdym typie monitoringu) takie wskaźniki fizykochemiczne jak przewodność elektrolityczna, temperatura czy odczyn pH.

monitoring operacyjny będzie obejmował prawie wszystkie JCWP RW (rzeczne) w dorzeczu Odry (98,5%), a diagnostyczny ok. połowy (52,7%). Zmiany wydają się zatem wręcz pozytywne.

Bardziej radykalne zmiany dotyczą rozporządzenia w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego (...) i to one wzbudzają najwięcej kontrowersji. Zgodnie z tym aktem prawnym od 1 stycznia 2022 r. w przypadku wszystkich typów wód powierzchniowych rzecznych, wiele wskaźników, które do tej pory były brane pod uwagę przy ocenie stanu/potencjału ekologicznego, przestało pełnić taką rolę<sup>79</sup>. Obowiązujące nowe wskaźniki i normy dla JCWP rzecznych wymienione są w załączniku 7, te obowiązujące wcześniej – w załączniku 22.

Dla przykładu wielka rzeka nizinna była klasyfikowana m.in. na podstawie 23 wskaźników składających się na elementy fizykochemiczne oceny, a po zmianach – tylko na podstawie 9 z nich.

Zaprzestano stosowania wszystkich wskaźników charakteryzujących stan fizyczny (temperatura i zawiesina ogólna).

- > **Zaprzestano stosowania wszystkich wskaźników charakteryzujących zakwaszenie (odczyn pH i zasadowość ogólna).**
  
- > **Z 7 wskaźników charakteryzujących zasolenie została tylko przewodność elektrolityczna (usunięte wskaźniki: substancje rozpuszczone, siarczany, chlorki, wapń, magnez, twardość ogólna).**

Po katastrofie na Odrze zmiany te stały się podstawą interpelacji poselskiej<sup>80</sup>, na którą odpowiedział sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury. Tłumaczył on, że: „w przypadku elementów fizykochemicznych, z których klasyfikacji zrezygnowano, wiąże się to z rekomendacją ekspertów, którzy po zastosowaniu metody ustalania wartości granicznych dla elementów fizykochemicznych wspierających klasyfikację stanu ekologicznego wykonywaną przede wszystkim na podstawie elementów biologicznych, stwierdzili brak wystarczających danych do ustalenia odpowiednich wartości dla poszczególnych typów wód (...)”. Konsekwencją tego podejścia był brak zaproponowanych wartości granicznych dla takich

<sup>79</sup> Obowiązujące nowe wskaźniki i normy dla JCWP rzecznych wymienione są w załączniku 7, te obowiązujące wcześniej – w załączniku 22.

<sup>80</sup> Interpelacja nr 35697 Postanki na Sejm RP Pani Darii Gosek-Popiołek <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=35697&view=1>

parametrów, jak: temperatura wody, zawiesina ogólna, odczyn (pH) i zasadowość. W pracy tej zarekomendowano również zmniejszenie liczby parametrów charakteryzujących ten sam element fizykochemiczny (dotyczy to głównie zasolenia), których klasyfikację uznano za redundantną: „Zakres prowadzonego obecnie monitoringu rzek w odniesieniu do zasolenia jest bardzo szeroki w porównaniu z innymi krajami europejskimi, a zagrożenie tym elementem jest lokalne. Jak wskazują analizy korelacji [...] wszystkie parametry oceniające zasolenie są silnie ze sobą powiązane. W związku z tym rekomenduje się ograniczenie liczby ocenianych parametrów i utrzymanie oceny przewodności elektrolitycznej właściwej”.

Jak wiadomo, ocena ekspertów co do lokalnego zagrożenia zasoleniem była w poważny sposób niedoszacowana a podstawa do usunięcia innych parametrów fizykochemicznych wydaje się nieuzasadniona. Stwierdzono, że zależności pomiędzy tymi wskaźnikami a elementami biologicznymi oceny należy poddać dalszym badaniom i/lub sposób klasyfikacji należy opracować na nowo. W konsekwencji wskaźniki, które okazały się bardzo istotne w przypadku katastrofy na Odrze – temperatura, odczyn pH, chlorki, siarczany – przestały stanowić elementy wspierające ocenę elementów biologicznych.

Zmniejszenie liczby wskaźników zwiększyło możliwość uzyskania lepszej oceny stanu wód i niepotrzebne stało się branie pod uwagę presji antropogenicznych związanych z tymi wskaźnikami. W rezultacie można było ominąć działania ochronne ukierunkowane na właściwą analizę presji i ich ograniczanie. Takie podejście, polegające na „zawieszeniu” wspomnianych wskaźników klasyfikacji wód, jest niezgodne z prawem unijnym. Państwo członkowskie ustala specyficzne normy dla danych wskaźników w zależności od typologii wód, ale nie może z nich zrezygnować. Całkowity brak oceny stanu wód ze względu na warunki cieplne, pH czy zdolność neutralizacji kwasów jest wprost niezgodny z postanowieniami założeń Ramowej Dyrektywy Wodnej.



FOT. MAREK ELAS, UJŚCIE BIEBRZY DO NARWII

## 2.5 ZGODY WODNOPRAWNE NIE ZAPEWNIAJĄ OCHRONY RZEK

Możliwość korzystania ze środowiska uzależniona jest niejednokrotnie od uzyskania odpowiedniej zgody ze strony właściwych organów administracji publicznej. Dotyczy to również działań podejmowanych na rzekach – szczególnie takich, które mogą np. obniżyć poziom zwierciadła wód podziemnych, wprowadzić ścieki czy zbudować urządzenia piętrzące wodę. Konieczne jest wtedy uzyskanie tzw. zgody wodnoprawnej, która stanowi pewne pojęcie zbiorcze różnorodnych decyzji w Prawie wodnym, z których podstawową jest pozwolenie wodnoprawne. Wyznacza ono warunki dozwolonego korzystania z wód jak np. ilość ścieków, dopuszczalne wartości stężeń substancji szkodliwych, częstotliwość przeprowadzanych badań, obowiązki wobec osób trzecich, które posiadacz pozwolenia wodnoprawnego musi przestrzegać. Warunki określone w pozwoleniu mają kluczową rolę w ochronie rzek.

### 2.5.1 Pozwolenia wodnoprawne bez ocen oddziaływań skumulowanych

Analiza oddziaływań skumulowanych jest o tyle ważna, że pojedyncze małe inwestycje same w sobie nie muszą wywierać istotnie negatywnego wpływu na środowisko. Natomiast łączny wpływ inwestycji (jako suma wpływów cząstkowych) może mieć już znamienny wymiar. Prawidłowo przeprowadzona ocena oddziaływania, w tym skumulowana, może zapobiec konfliktom ekologicznym i społecznym, a także wyeliminować, ograniczyć i zrekompensować skutki negatywnego oddziaływania środowiskowego.

**Aktualnie nie istnieją przepisy określające sposób przeprowadzania oceny skumulowanych oddziaływań na stan wód.**

Momentem przedstawienia takiej oceny powinien być operat wodnoprawny. To dokument, który dołącza się do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego. I tak np. w operacie dotyczącym odprowadzania ścieków należy m.in.:



- > **przedstawić rodzaj i zasięg oddziaływania zamierzonego korzystania z wód;**
- > **określić wpływ korzystania z wód na wody powierzchniowe, w szczególności na stan tych wód i realizację celów środowiskowych dla nich określonych.**

**Brak jednak przepisów, które ustalałyby metodykę wykonania wymaganych analiz.**

Dla przykładu wymóg przedstawienia „opisu jakości wód w miejscu zamierzonego wprowadzania ścieków do wód” ma charakter ogólny i:

- > **nie wskazuje konieczności przedstawienia aktualnych danych o stanie wód obejmujących parametry biologiczne, fizykochemiczne, chemiczne i hydrobiologiczne;**
- > **nie precyzuje sposobu podejścia do sytuacji, w której nie ma aktualnych danych z badań stanu wód wykonanych w ramach państwowego monitoringu środowiska;**
- > **nie wyjaśnia, czy trzeba przedstawić dane o stanie wód w miejscu zrzutu ścieków i w zasięgu oddziaływania tego zrzutu, czy raczej wystarczy przedstawić dane na temat stanu jednolitej części wód powierzchniowych (to właśnie takie podejście występuje w praktyce);**
- > **nie wymaga identyfikacji innych zrzutów, których oddziaływanie mogłoby nakładać się z rozpatrywanym.**

**Trzeba też wskazać, że przepisy nie precyzują sposobu „określenia wpływu korzystania z wód na wody powierzchniowe”**

– cała analiza przedmiotowego zagadnienia sprowadza się do ogólnych opisów będących emanacją wiedzy eksperta przygotowującego operat wodnoprawny. Ogólnikowość przepisów dotyczących badania wpływu na stan wód sprawia, że sposób podejścia do tego zagadnienia zależy od wiedzy i podejścia każdego z uczestników postępowania.

Odrębną sprawą jest to, że kwestia oddziaływań skumulowanych niemal zawsze jest dyskusyjna. Najprostsze podejście do tematu sprowadziłoby się do tego, że oddziaływania skumulowane wyrażają się w danych o stanie wód w miejscu zamierzonego zrzutu ścieków. Bardziej rozbudowane analizy uwzględniałyby



co najmniej dane z identyfikacji presji i oceny podatności wód na te presje, tj. ekspertyz wykonywanych w ramach przygotowywania planu gospodarowania wodami (o czym więcej poniżej). Niestety, jak pokazują dotychczasowe doświadczenia z PGW, tak rzetelne i szczegółowe analizy niestety nie są sporządzane.

## 2.5.2 Analiza skumulowanego wpływu pozwoleń wodnoprawnych na sytuację ekologiczną rzeki

Nadrzędnym celem środowiskowym Ramowej dyrektywy wodnej jest przeciwdziałanie zanieczyszczeniu wód i uzyskanie dobrego ich stanu, a cel ten konkretyzuje się m.in. w celach środowiskowych wskazanych w art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy. Co prawda, nie odnoszą się one bezpośrednio do kwestii odprowadzania ścieków, jednak są z tym zagadnieniem bezpośrednio powiązane.

Istotnym obowiązkiem w kontekście zrzutu ścieków wynikającym z Ramowej dyrektywy wodnej jest **zobowiązanie państw członkowskich do kontrolowania wszystkich zrzutów do wód powierzchniowych**<sup>81</sup>. Oznacza to, że państwa członkowskie muszą m.in. ustalać i wykonywać kontrole emisji oparte na najlepszych dostępnych technikach.

Cele środowiskowe mają być osiągnięte dzięki działaniom wynikającym z planów gospodarowania wodami, których przygotowanie powinno obejmować m.in.:

- **identyfikację oddziaływań antropogenicznych**<sup>82</sup>;
- **ocenę podatności wód na te presje, w tym zagrożenie dla ich celów środowiskowych**<sup>83</sup>.

Te ekspertyzy, nazywane potocznie „identyfikacją presji” oraz „analizą presji” mają status „dokumentacji planistycznych”<sup>84</sup>, które powinny być zatwierdzane przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej (nie wiadomo jednak, w jakiej

81 Art. 10 RDW.

82 „Oszacowanie i identyfikację znaczących źródeł punktowej emisji zanieczyszczeń, w szczególności substancji wymienionych w przepisach wydanych na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy, z instalacji komunalnych, przemysłowych, rolniczych i innych instalacji oraz działalności” – załącznik 3 część A pkt 1 Rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy

83 Załącznik 3 część B ww. rozporządzenia

84 Art. 317 ust. 1 pkt 3 PW.

formie!) i aktualizowane co 6 lat. Problemem jest tu, ponownie, **brak przepisów określających sposób wykonywania tych identyfikacji i analiz**. W konsekwencji, sposób ich przeprowadzenia jest dowolny i zależy od Wód Polskich, które przygotowują projekty tych dokumentów<sup>85</sup>.

Dotychczasowa praktyka pokazała, że identyfikacja zrzutów ścieków jest tworzona przede wszystkim na podstawie baz danych prowadzonych przez Wody Polskie oraz w oparciu o wydane pozwolenia wodnoprawne i pozwolenia zintegrowane. Oznacza to, że jakość identyfikacji czy analizy presji w bardzo dużym stopniu zależy od tego, jakimi informacjami na temat ścieków dysponują te organy.

Najbardziej aktualna analiza presji pochodzi z 2020 r., jednak dane, na których opierała się analiza pochodzą z lat wcześniejszych<sup>86</sup>. **Co więcej, analizy presji bazują na danych o zróżnicowanej kompletności i jakości**. Wskutek tego, jeżeli któregoś z czynników nie wskazano w analizie presji, nie oznacza to, że dana presja w praktyce nie występuje – wymagałoby to weryfikacji konkretnego badanego przypadku. **Analiza presji powstała na podstawie baz danych na temat istniejących presji – a te niekoniecznie są kompletne i doskonałe**.








Podsumowując: obowiązujące przepisy dają podstawę do tego, by w ramach przygotowania planu gospodarowania wodami była wykonana – i aktualizowana co 6 lat – identyfikacja oraz analiza presji, obejmująca m.in. dane o zrzutach ścieków. Działanie to powinno pozwolić na przeprowadzenie skumulowanej oceny wpływu odprowadzanych ścieków i innych presji na stan wód, w tym na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych wynikających z Ramowej dyrektywy wodnej. W praktyce jednak dane, na których opiera się ekspertyza, są często nieaktualne, wybrakowane i niekompletne.

<sup>85</sup> Art. 317 pkt 6 PW.

<sup>86</sup> Analiza znaczących oddziaływań antropogenicznych wraz z oceną ich wpływu/oddziaływania na stan wód powierzchniowych oraz oceną ryzyka nieosiągnięcia celów środowiskowych, CDM Smith Sp. z o.o.

## 2.5.3 Zrzut ścieków nie zależy od aktualnej sytuacji na rzece

Co do zasady odprowadzanie ścieków do wód<sup>87</sup>:

- 
- |   |   |   |
|---|---|---|
|  powinno spełniać wymagania „rozporządzenia ściekowego” | → |  istnieje możliwość odstąpienia od tego obowiązku |
|---|---|---|
- 
- |   |   |  |
|---|---|--|
|  nie powinno powodować pogorszenia stanu wód ani ekosystemów od nich zależnych | → |  istnieje możliwość odstąpienia od tego obowiązku |
|---|---|--|
- 
- |  |   |   |
|--|---|---|
|  nie powinno powodować marnotrawstwa wody, marnotrawstwa energii wody ani wyrządzać szkód | → |  przepis nie określa metody oceny, czy dochodzi do „marnotrawstwa” i „wyrządzenia szkód” |
|--|---|---|
- 
- |  |  |  |
|--|--|--|
|  nie powinno powodować w wodach zmian w naturalnej, charakterystycznej dla nich biocenozie, naturalnej ich mętności, barwie, zapachu ani formowania się osadów lub piany. |  |  |
|--|--|--|
- 

Analizy wymienionych warunków powinno się przeprowadzać w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego lub zintegrowanego. Jednak przepisy nie określają, w jaki sposób należy je wykonać. Dlatego też podejście do tych zagadnień jest bardzo zróżnicowane, zależy przede wszystkim od wiedzy i woli uczestników postępowania, natomiast ciężar obowiązku przeprowadzenia odpowiedniej analizy dowodowej spoczywa na organach administracji publicznej.

87 Art. 78 PW, art. 29 PW.

Analiza czterech pozwoleń wodnoprawnych i dwóch pozwoleń zintegrowanych<sup>88</sup> unaoczniała, że nie istnieje jednolite podejście do ustalania warunków odprowadzania oczyszczonych ścieków względem sytuacji hydrologicznej i stanu wód powierzchniowych.

**W ramach analizowanych pozwoleń tylko w dwóch przypadkach uzależniono wielkość zrzutu od wielkości przepływu w rzece.** Jednak nawet wówczas warunki sformułowane w taki sposób, że są one zupełnie nieweryfikowalne, tj. nie- możliwa jest kontrola pozwalająca na wyciągnięcie wniosku o zgodności lub jej braku z warunkami pozwolenia. Ponadto w przypadkach tych **nie przewidziano sytuacji, w której wielkość zanieczyszczeń w rzece byłaby tak duża, że spełnienie warunków wskazanych w pozwoleniu nie byłoby możliwe.**

**W przypadku pozostałych czterech pozwoleń nie określono żadnych warunków określających relacje pomiędzy ładunkiem odprowadzanych zanieczyszczeń a przepływem wody w odbiorniku.**

## 2.5.4 Nie istnieje skuteczna kontrola wykonania warunków pozwoleń wodnoprawnych

System kontroli odprowadzania ścieków pod kątem ich zgodności z warunkami wynikającymi z przepisów i pozwoleń jest daleki od doskonałości.

<sup>88</sup> Analizowane pozwolenia: (1) Pozwolenie wodnoprawne wydane przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu w dniu 5 maja 2021 r., (znak: WR.RUZ.421.71.2019.ER) na usługę wodną obejmującą wprowadzanie do rzeki Odry za pomocą urządzenia zrzutowego, które stanowi istniejąca instalacja ułożona na dnie rzeki Odry (w km 392+500) ścieków przemysłowych stanowiących mieszaninę ścieków poflotacyjnych, wód kopalniano-technologicznych, wód opadowych i roztopowych oraz wód infiltracyjnych pochodzących z hydrotechnicznego zagospodarowania wód kopalniano-technicznych z Obiektu Unieszkodliwiania Odpadów Wydobywczych „Żelazny Most”; (2) Pozwolenie wodnoprawne udzielone decyzją Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 13 grudnia 2014 r. (znak: DOW-S-VI.7322.44.2014.MK1) na odprowadzanie do rzeki Odry ścieków z Centralnej Oczyszczalni Ścieków w Brzegu Dolnym (prowadzonej przez PCC Rokita S.A.) – ścieki te pochodzą z instalacji przemysłowych Grupy Kapitałowej PCC, instalacji usytuowanych na terenie strefy przemysłowej PCC ROKITA oraz z gminy Brzeg Dolny; (3) Pozwolenie wodnoprawne wydane przez Dyrektora Zarządu Zlewni w Legnicy w dniu 14.01.2020 (znak WR.ZUZ.1.421.391.2019.EB) na korzystanie z usług wodnych w zakresie odprowadzania oczyszczonych ścieków komunalnych do rzeki Bystrzycy z oczyszczalni ścieków Zawiszów w Świdnicy; (4) Pozwolenie wodnoprawne wydane przez Dyrektora Zarządu Zlewni Wód Polskich w Gliwicach nr GL.ZUZ.1.4210.171.2020.JPŁ z dnia 17.08.2020 r. na usługę wodną obejmującą wprowadzanie do wód rzeki Odry w km 28+626 (km 717+776 wg MPHP) zasolonych wód kopalnianych poprzez system retencyjno-dozujący „Olza”) i dwa pozwolenia zintegrowane: (1) Pozwolenie zintegrowane udzielone decyzją Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 29.08.2014 r. nr PZ 220/2014 dla instalacji do spalania paliw zlokalizowanej na terenie PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. Oddział Elektrownia Turów, obejmujące m.in. wprowadzanie ścieków przemysłowych i wód opadowych do rzeki Miedzianki i do potoku Ochota; (2) Pozwolenie zintegrowane udzielone decyzją Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27.01.2006 r. nr PZ/24/2006 dla instalacji do spalania paliw zlokalizowanej w Elektrociepłowni Wrocław obejmujące m.in. wprowadzanie ścieków przemysłowych do rzeki Odry).

Kontrolę zgodności działań np. zakładu odprowadzającego ścieki z warunkami pozwolenia wodnoprawnego przeprowadzają organy IOŚ oraz Wody Polskie. Podział kompetencji w odniesieniu do tych kontroli nie jest precyzyjnie określony (patrz: rozdział 2.2).

W przypadku odprowadzania ścieków bez wymaganego prawem pozwolenia wodnoprawnego **Wody Polskie** nakładają sankcję w postaci „opłaty podwyższonej”. Istnieje także możliwość wstrzymania eksploatacji zakładu/installacji oraz korzystania z wód, a także cofnięcia lub ograniczenia wydanych pozwoleń. Ilość ścieków odprowadzona bez wymaganego pozwolenia ustalana jest przez Wody Polskie „na podstawie badań, pomiarów lub innych czynności kontrolnych wykonywanych w ramach kontroli gospodarowania wodami”<sup>89</sup>. W praktyce zmierzenie ilości ścieków jest bardzo trudne, biorąc pod uwagę fakt, że Wody Polskie nie dysponują własnymi laboratoriami i nie stosują zaawansowanych (a często także podstawowych) technik pomiarowo-badawczych.

Jeżeli zrzucający ścieki posiada pozwolenie wodnoprawne lub zintegrowane, ale odprowadza ścieki niezgodnie z warunkami określonymi w tej decyzji, Inspekcja Ochrony Środowiska nakłada sankcję w postaci „opłaty podwyższonej”. Opłatę taką ustala się na podstawie:

- „pomiarów prowadzonych przez podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne”
- oraz „innych środków dowodowych niezbędnych do ustalenia wielkości przekroczenia”<sup>90</sup>.

Jeżeli „pomiary te nasuwają zastrzeżenia” lub w ogóle nie zostały wykonane, to przyjmuje się, że warunki odprowadzania ścieków, określone w pozwoleniu wodnoprawnym albo zintegrowanym, zostały przekroczone:

- 80% – w przypadku składu ścieków;
- 10% – w przypadku minimalnej procentowej redukcji stężeń substancji w ściekach;
- w stopniu powodującym zastosowanie maksymalnej stawki opłaty podwyższonej – w przypadku stanu ścieków;
- 10% – w przypadku ilości ścieków.

89 Art. 281 ust. 4 Prawa wodnego.

90 zob. art. 284 Prawa wodnego.

**System sankcyjny dotyczący odprowadzania ścieków do wód polega więc przede wszystkim na „autokontroli” podmiotów odprowadzających ścieki.** To one zobowiązane są do prowadzenia pomiarów i przekazania ich organom – w tym IOŚ. Łatwo można wyobrazić sobie sytuację, w której zakład odprowadzający ścieki o składzie przekraczającym warunki pozwolenia np. o 200% odstąpi od wykonania rzetelnych pomiarów lub w ogóle nie przekaże tych wyników do właściwych organów, aby uniknąć wyższej sankcji. W tej sytuacji na taki zakład można nałożyć opłatę podwyższoną, która zakłada, że warunki pozwolenia dotyczące składu ścieków przekroczone są jedynie o 80%.

Co więcej, nawet w przypadku przekazania rzetelnych i prawdziwych danych pomiarowych organom, IOŚ nie ma mocy przerobowych do należytej analizy tych sprawozdań, na co wskazała Najwyższa Izba Kontroli w raporcie<sup>91</sup> z 2018 r. Co prawda, WIOŚ może nakładać kary także na podstawie własnych pomiarów, jednak przepisy nie określają sposobu wykonywania tych pomiarów, przez co mogą być one nieporównywalne z pomiarami wykonywanymi przez podmioty korzystające z usług wodnych.

Kolejnym problemem jest brak przepisów dających jednoznaczne wytyczne co do tego, w jaki sposób należy monitorować wpływ konkretnego przedsięwzięcia na stan wód. Pewną formą monitorowania może być obligatoryjny przegląd pozwoleń wodnoprawnych, który powinien być cyklicznie – co najmniej raz na 4 lata – przeprowadzony przez właściwe organy administracji<sup>92</sup>, głównie przez Wody Polskie. Jednak gdy obowiązek ten nie będzie dopełniony (lub będzie zrealizowany bez jakiegokolwiek analizy merytorycznej – bowiem przepisy nie precyzują, jak ów przegląd ma być prowadzony), to takie monitorowanie oddziaływania okaże się fikcyjne. Analogiczna sytuacja dotyczy pozwoleń zintegrowanych – art. 261 POŚ wskazuje, że „analizy pozwolenia” powinny być wykonywane cyklicznie przez organ właściwy do ich wydania. Tu również przepisy nie precyzują sposobu wykonania tego przeglądu.

Dodać wreszcie należy, że przepisy nie określają:

- **sposobu udokumentowania wykonania wspomnianych „przeglądu pozwolenia wodnoprawnego” ani „analizy pozwolenia zintegrowanego”, przez co istnieje obawa, że otworzenie segregatora z wydanymi pozwoleńiami i sporządzenie z tej czynności notatki służbowej potencjalnie może być uznane za dowód na wykonanie przeglądu/analizy;**
- **sankcji lub skutków niewykonania takiego przeglądu lub analizy.**

91 Raport NIK „Działania Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach”; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15708,vp,18193.pdf>

92 zob. art. 325 i 416 PW.





## 2.5.5 Różnice i niejasności w systemach wydawania pozwoleń zintegrowanych i pozwoleń wodnoprawnych

Na wprowadzenie ścieków do wód lub ziemi co do zasady należy uzyskać pozwolenie wodnoprawne<sup>93</sup>. Pozwolenie wodnoprawne nie jest jednak wymagane w przypadku obowiązku posiadania innego pozwolenia – zintegrowanego<sup>94</sup>. Wydaje się je na prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości<sup>95</sup>.

System wydawania pozwoleń zintegrowanych i pozwoleń wodnoprawnych w teorii powinien być identyczny pod względem badania wpływu na stan wód. Oba pozwolenia wydaje się na wniosek podmiotu korzystającego z usług wodnych, a zawartość tych wniosków, w odniesieniu do zagadnień dotyczących zrzutu ścieków do wód lub ziemi, jest taka sama<sup>96</sup>, podobnie jak zawartość pozwoleń wydanych na ich podstawie. W praktyce jednak systemy te różnią się w aspekcie badania wpływu na stan wód – jako że inaczej wygląda procedura ich wydawania.

Jedną z najważniejszych różnic jest krąg uczestników postępowania. Istotne jest to, że w postępowaniach w sprawie pozwoleń wodnoprawnych Wody Polskie są organem właściwym do wydania decyzji. Natomiast w postępowaniach dotyczących pozwoleń zintegrowanych Wody Polskie mają status „zwykłej” strony postępowania, co w praktyce sprowadza się do konieczności zawiadomienia Wód Polskich o postępowaniu przez organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego, czyli przez starostę lub marszałka województwa. To od decyzji Wód Polskich zależy, czy wyrażą zainteresowanie aktywnością w postępowaniu (tzn. czy zapoznają się z dokumentacją postępowania, czy wniosą uwagi i wnioski oraz czy złożą odwołanie od decyzji). Mając na uwadze, że Wody Polskie już teraz pro-

93 Art. 35 ust. 3 pkt 5 PW w zw. z art. 389 pkt 1 PW.

94 Art. 182 POŚ.

95 Te instalacje wymienione są w rozporządzeniu ministra środowiska z 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz.U. poz. 1169).

96 Wymagania względem wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego określa art. 407 PW, natomiast w odniesieniu do pozwolenia zintegrowanego – art. 208 POŚ.

wadzą postępowania w sposób wskazujący na znaczne przekroczenie ich „mocy przerobowych” (o czym świadczy m.in. przewlekłe prowadzenie spraw) – wątpliwe jest wykazywanie się aktywnością przy postępowaniach dotyczących pozwoleń zintegrowanych. Aktywny udział Wód Polskich jest jednak kluczowy z tego względu, że to właśnie ten organ jest odpowiedzialny za osiągnięcie celów środowiskowych w zakresie ochrony wód. W związku z tym powinien dysponować obszernym katalogiem danych pozwalających na skonkretyzowaną analizę wpływu na środowisko wodne – nawet jeśli niekoniecznie z nich korzysta. Natomiast starosta lub marszałek województwa prowadzący postępowanie o wydanie pozwolenia zintegrowanego nie posiada swobodnego dostępu do takich danych, może jedynie o nie zawnioskować.

Systemy pozwoleń różnią się także organem odwoławczym. W przypadku pozwoleń wodnoprawnych odwołać się można do prezesa Wód Polskich albo dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej. W przypadku pozwoleń zintegrowanych organami wyższego stopnia są minister właściwy do spraw klimatu albo samorządowe kolegium odwoławcze. W tym miejscu należy zaznaczyć, że organy te należą do odrębnych działów administracji rządowej, z czym w praktyce wiąże się odmienny sposób pojmowania kultury prawnej dotyczącej stosowania przepisów o ochronie wód.

Kolejnym problemem prowadzącym do wydawania niejednorodnych pozwoleń dotyczących zrzutu ścieków są zróżnicowane wytyczne względem stosowanych technik. W postępowaniach w sprawie wydania pozwolenia zintegrowanego należy wykazać zgodność z najlepszymi dostępnymi technikami (wynikającymi głównie z tzw. konkluzji BAT<sup>97</sup>). Z kolei w przypadku pozwoleń wodnoprawnych może zaistnieć podobny obowiązek, gdy odprowadzane ścieki będą miały wyższe wartości zanieczyszczeń niż wskazane w rozporządzeniu ściekowym<sup>98</sup> – wówczas należy się odnieść do „dostępnych technik lub technologii” oraz udowodnić brak możliwości osiągnięcia wartości wskazanych w tym rozporządzeniu.

Jednak o ile najlepsze dostępne techniki i konkluzje BAT zawierają dość konkretne ustalenia, to mają zastosowanie jedynie dla instalacji wymagających uzyskania pozwolenia zintegrowanego, a pozwolenia wodnoprawnego już nie. W prak-

97 Konkluzje BAT to – zgodnie z art. 3 pkt 8d POŚ – „dokument (...) przyjmowany przez Komisję Europejską (...) formułujący wnioski dotyczące najlepszych dostępnych technik, ich opisu, informacji służącej ocenie ich przydatności, wielkości emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami, powiązanego monitoringu, powiązanych poziomów zużycia oraz w stosownych przypadkach, odpowiednich sposobów przeprowadzenia remediacji”.

98 Chodzi o odstąpienie w trybie art. 82 pkt 2 PW lub w trybie §12 ust. 3 rozporządzenia ściekowego.

tyce prowadzi to do sytuacji, w której Wody Polskie, zamiast wykonać staranną analizę przy wydawaniu pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków o wartościach zanieczyszczeń wyższych niż standardowe, podsumowują to zagadnienie w krótki i ogólnikowy sposób w wydawanych przez siebie decyzjach.

Przykład: Pozwolenie wodnoprawne „Oczyszczalnia ścieków komunalnych w Brzegu Dolnym, odprowadzająca do Odry oczyszczone ścieki komunalne z miasta Brzeg Dolny oraz z przemysłu – m.in. z instalacji przemysłowych Grupy Kapitałowej PCC (zakłady chemiczne)” dopuszcza wielkość zrzutu chlorków na poziomie do 13 000 mg/l. Standard ładunku chlorków w ściekach (od którego można odstąpić w drodze wyjątku) to 1 000 mg/l. Taka sytuacja jest dopuszczalna, niemniej wymaga odpowiedniego uzasadnienia. W przedmiotowej decyzji sprowadzono je do 3 ogólnikowych zdań, których sednem jest to, że oczyszczenie ścieków do poziomu wskazanego w rozporządzeniu wiązałoby się z wysokimi kosztami.

#### PORÓWNANIE POZWOLEŃ ZINTEGROWANYCH I WODNOPRAWNYCH

	Pozwolenie zintegrowanie	Pozwolenie wodnoprawne
<b>Udział społeczeństwa</b>	Tak	Nie zawsze
<b>Rola Wód Polskich</b>	Strona w postępowaniu	Organ właściwy do wydania decyzji
<b>Swobodny dostęp organów do danych</b>	Nie (dostępne na wniosek)	Tak (organ decyzyjny jest w bezpośrednim posiadaniu danych)
<b>Organy wyższej instancji</b>	Prezes Wód Polskich/dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej (dział administracji: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej).	Minister właściwy do spraw klimatu albo samorządowe kolegium odwoławcze (dział administracji: minister właściwy do spraw środowiska).
<b>Strony postępowania</b>	Wnioskodawca;  Organ właściwy do wydania pozwolenia – zazwyczaj marszałek województwa i starosta;  W niektórych przypadkach komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej lub władający powierzchnią ziemi na danym obszarze;  Wody Polskie;  Społeczeństwo.	Wnioskodawca;  Organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych – najczęściej dyrektor RZGW Wód Polskich lub dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich;  Podmioty, na które będzie oddziaływać zamierzone korzystanie z wód, lub podmioty znajdujące się w zasięgu oddziaływania planowanych do wykonania urządzeń wodnych – przepisy nie wskazują metodyki wyznaczania/określania zasięgu i/lub zakresu oddziaływania.
<b>Wytyczne dotyczące stosowanych technik</b>	Wynikające z konkluzji BAT.	Brak konkretnych standardów dotyczących najlepszych dostępnych technik.



FOT. MAREK ELAS, UJŚCIE BIEBRZY DO NARWII

## 2.5.6 Ograniczenie udziału organizacji społecznych

Możliwość udziału organizacji społecznych w procesie podejmowania decyzji istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska jest fundamentem demokracji środowiskowej.

Konwencja z Aarhus – której Polska jest stroną, ale która także stanowi część prawa unijnego – przyznaje organizacjom ekologicznym szczególną rolę, gwarantując ich (a także członków zainteresowanej społeczności) udział w wydawaniu decyzji w sprawach mogących znacznie wpłynąć na środowisko, a także umożliwiając tym organizacjom zaskarżenie do sądu decyzji oraz wszelkich działań i zaniechań władz publicznych sprzecznych z prawem dotyczącym środowiska. Trybunał Sprawiedliwości UE potwierdził w sprawie C-535/18<sup>99</sup> (a także we wcześniejszej sprawie C-664/15<sup>100</sup>), że organizacje ekologiczne oraz osoby bezpośrednio zainteresowane powinny mieć możliwość zaskarżenia do sądu pozwolenia niezgodnego z celami środowiskowymi wynikającymi z Ramowej Dyrektywy Wodnej.

W polskim ustawodawstwie jednym z aktów implementujących Konwencję z Aarhus jest ustawa ocenowa, która w art. 44 przyznaje organizacjom ekologicznym prawo udziału w postępowaniach oraz możliwość zaskarżania wydanych decyzji. Wspomniany przepis nie dotyczy jednak pozwoleń wodnoprawnych. Co więcej, Prawo wodne wyłączyło<sup>101</sup> stosowanie generalnej możliwości dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym<sup>102</sup>.

99 C-535/18 Land Nordrhein-Westfalen, ECLI:EU:C:2020:391.

100 C-664/15 Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation/ Bezirkshauptmannschaft Gmünd, ECLI:EU:C:2017:987, pkt 42 i 54-55.

101 Art. 402 ust. 1 Prawa wodnego: "W postępowaniach dotyczących zgód wodnoprawnych nie stosuje się przepisu art. 31 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego".

102 O dopuszczeniu organizacji społecznej decyduje każdorazowo organ prowadzący postępowanie, weryfikując, czy za jej udziałem przemawia interes społeczny oraz czy jest on uzasadniony celami statutowymi danej organizacji. Jeżeli obie przesłanki są spełnione, organ w formie postanowienia dopuszcza organizację społeczną do udziału w postępowaniu jako uczestnika na prawach strony. Od tego momentu organizacja może korzystać z pełni praw, jakie przysługują stronom postępowania, w tym m.in. składać wnioski dowodowe czy odwołać od decyzji.

Wprawdzie nowelizacja ustawy ocenowej<sup>103</sup> wprowadziła uprawnienie<sup>104</sup> m.in. dla organizacji ekologicznej<sup>105</sup>, do składania odwołania lub skargi na wydane pozwolenie wodnoprawne, jednak wyłącznie w sytuacji, kiedy dla planowanego przedsięwzięcia była uprzednio wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach – poprzedzona oceną oddziaływania na środowisko<sup>106</sup>. W praktyce, w wielu postępowaniach organy stwierdzają brak konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, co powoduje, że w praktyce nadal wiele pozwoleń wodnoprawnych pozostaje poza kontrolą społeczną. Co więcej, organizacje ekologiczne nie mają możliwości zaskarżenia decyzji o braku konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Wykluczenie organizacji społecznych nie tylko znacząco utrudnia ochronę interesów lokalnej społeczności w tych postępowaniach, ale także ogranicza transparentność całego procesu wydawania decyzji. Organizacje społeczne nierzadko dysponują odpowiednim zapleczem eksperckim, zatem ich wykluczenie pozbawia m.in. możliwości obiektywnej weryfikacji złożonej przez inwestora dokumentacji. Wykluczenie to stanowi także brak zgodności polskiego prawa z Konwencją z Aarhus oraz prawem unijnym i stanowi przedmiot postępowania przed Komitetem ds. Zgodności Przestrzegania Konwencji z Aarhus<sup>107</sup>. Obecnie trwają także w Komisji Europejskiej prace nad znowelizowaniem Ramowej dyrektywy wodnej m.in. poprzez wprowadzenie przepisów gwarantujących organizacjom ekologicznym dostęp do wymiaru sprawiedliwości (co potwierdzono w przytoczonym powyżej orzecznictwie TSUE).

103 Ustawa z 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2021.784).

104 Art. 402 ust. 2 Prawa wodnego.

105 Zgodnie z art. 3 pkt 10 ustawy ocenowej, organizacja ekologiczna stanowi organizację społeczną, której celem statutowym jest ochrona środowiska.

106 Art. 3 pkt 8 ustawy ocenowej.

107 ACCC/C/2017/46 Poland, [https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2017.146\\_poland](https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2017.146_poland)





## 2.5.7 Ulgowe traktowanie wód kopalnianych

Wody kopalniane, czyli pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych, cieszą się specjalnym traktowaniem ustawodawcy. Po pierwsze tylko niektóre z nich są ściekami w rozumieniu Prawa wodnego<sup>108</sup>. Po drugie wody kopalniane mają wyższy – a w praktyce wręcz nieskończony – limit na wprowadzanie chlorków i siarczanów do rzek.

Wody pochodzące z odwodnienia zakładu górniczego – czyli wody kopalniane – należy co do zasady uznawać za ścieki, poza dwoma wskazanymi w tym przepisie wyjątkami:

- > **wód włączanych do górotworu, jeżeli rodzaje i ilość substancji zawartych w wodzie włączanej do górotworu są tożsame z rodzajami i ilościami substancji zawartych w pobranej wodzie;**
- > **niezanieczyszczonych wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych.**

Wyjątek dotyczący niezanieczyszczonych wód wprowadzono dopiero Prawem wodnym z 2017 r. Natomiast w wersji z 2001 r. niezanieczyszczone wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych stanowiły ścieki.

Czym są wody niezanieczyszczone? **Niestety nie istnieje prawna definicja tego pojęcia**, co może stanowić pole do nadużyć. Zgodnie z orzeczeniem Najwyższego Sądu Administracyjnego z 2021 r. wody niezanieczyszczone to zarówno takie, które od początku pozbawione były zanieczyszczeń, jak i te, które oczyszczono<sup>109</sup>. Uprzednio interpretacja tego pojęcia przez sądy była węższa – za wody niezanieczyszczone uznawano tylko te pierwotnie pozbawione zanieczyszczeń. Ten przykład pokazuje, że **coraz większe ilości wód kopalnianych mogą być zrzucane do wód bez dodatkowych obostrzeń**, które przewiduje się przy zrzucie ścieków.

Ponadto wody kopalniane traktowane są ulgowo pod względem limitów zasolenia (mierzonego sumą chlorków i siarczanów), będąc jednocześnie główną

<sup>108</sup> Art. 16 pkt 61 e PW.

<sup>109</sup> zob. wyrok NSA z 16 grudnia 2021 r., III OSK 575/21, LEX nr 3304729.

przyczyną zasolenia polskich rzek. W rozporządzeniu ściekowym określono, że „ścieki przemysłowe o sumarycznym stężeniu chlorków i siarczanów powyżej 1500 mg/l oraz **wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych, niezależnie od sumy stężeń chlorków i siarczanów**, mogą być wprowadzane do (...) śródlądowych wód powierzchniowych płynących – jeżeli sumaryczna zawartość stężeń chlorków i siarczanów w tych wodach, wyliczona przy założeniu pełnego wymieszania, nie przekroczy 1000 mg/l”<sup>110</sup>.

Nie ma więc limitu na sumę stężeń chlorków i siarczanów w wodach kopalnianych wprowadzanych do rzek. Co prawda, ustawodawca określił pewien limit w odniesieniu do „sumarycznej zawartości stężeń chlorków i siarczanów” w rzece, wyliczonej przy „założeniu pełnego wymieszania”, jednak **przepisy nie formułują żadnych wytycznych dotyczących sposobu ustalenia „pełnego wymieszania”** ani postępowania w sytuacji, gdy w rzece powyżej zrzutu stężenie chlorków i siarczanów jest większe niż 1000 mg/l.

W dalszej części rozporządzenie wprowadza wyjątek od tej – i tak już nierygorystycznej – zasady. Ustęp 3 w §12 wskazuje, że jeżeli nie można spełnić wspomnianego warunku, „a zastosowanie dostępnych technik i technologii oczyszczania ścieków oraz zmiana w procesie produkcji są niemożliwe lub ekonomicznie nieuzasadnione, można dopuścić wzrost sumarycznego stężenia chlorków i siarczanów do wartości większej niż 1000 mg/l, poniżej miejsca wprowadzania ścieków lub wód (...), o ile nie spowoduje to szkód w środowisku wodnym i nie utrudni korzystania z wód przez innych użytkowników”<sup>111</sup>.

Przepisy nie wskazują tu metodyk badania „szkód w środowisku wodnym” ani kryteriów oceny, czy ewentualne działania prośrodowiskowe „są niemożliwe lub ekonomicznie nieuzasadnione”. Co więcej, nie określają także **żadnego sposobu kontroli warunku dotyczącego stężenia chlorków i siarczanów w rzece**.

110 §12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia ściekowego.

111 Można tu wskazać niespójność: w §12 ustęp 1 w punkcie 2 mówi o „pełnym wymieszaniu”, a ustęp 3 używa pojęcia „poniżej miejsca wprowadzania” – a przecież „pełne wymieszanie” zazwyczaj nie wystąpi bezpośrednio „poniżej miejsca wprowadzania” ścieków lub wód, lecz dopiero w pewnej odległości od miejsca zrzutu.



## III. Rekomendacje

Czy da się istotnie i trwale poprawić stan rzek bez fundamentalnej zmiany postrzegania wody i głębokich zmian systemowych? Naszym zdaniem – nie. W warunkach katastrofy klimatycznej oraz przewartościowania podejścia do zasobów Ziemi nie można dłużej akceptować prymatu potrzeb przemysłu czy transportu śródlądowego nad skuteczną i długofalową ochroną zasobów wodnych.

### Umiejscowienie gospodarowania wodami w Ministerstwie Klimatu i Środowiska jako wyraz zmiany myślenia o rzekach

Zarządzanie wodą jest kluczowym elementem działań na rzecz ochrony różnorodności biologicznej i przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom. Usługi ekosystemowe rzek na rzecz ludzi oraz społeczeństwa są niemożliwe do zastąpienia. Dlatego ochrona rzek i ich dolin powinna być absolutnym priorytetem państwa. W związku z tym pierwszym krokiem, prowadzącym do poprawy stanu rzek w Polsce, powinno być przekazanie kompetencji w zakresie gospodarowania wodami ministrowi właściwemu ds. środowiska. W zarządzaniu rzekami prymat powinno mieć osiągnięcie i trwałe utrzymanie dobrego stanu w celu zaspokojenia potrzeb związanych ze stałym dostępem do wody w celach konsumpcyjnych, sanitacyjnych i produkcji żywności.

Realizacja tego postulatu wymaga przede wszystkim zmiany Ustawy o działach administracji, zwłaszcza w częściach dotyczących zakresu spraw objętych poszczególnymi działami.

## Rewizja dokumentów planistycznych

---

Konieczna jest rewizja innych niż IIaPGW dokumentów planistycznych, które powinny koncentrować się na promowaniu działań odpornych na skutki zmian klimatu i zwiększających naturalną odporność ekosystemów rzek, również na zanieczyszczenia. Dominujące do tej pory inwestycje techniczne skoncentrowane w korytach rzek powinno się zastąpić działaniami w skali całej zlewni, opartymi na retencji naturalnej, a także projektami realizowanymi w dolinach rzek, zwiększającymi ich odporność na zakłócenia i zdolności samooczyszczania.

W szczególności należy zweryfikować plany budowy dróg wodnych, które wiążą się z dewastacją ekosystemów rzecznych na dużą skalę.

## Jasny podział kompetencji dotyczących gospodarowania wodą

---

Zasadniczą słabością systemu gospodarowania wodą w Polsce jest nieracjonalny podział kompetencji między poszczególnymi organami. A właściwie przyznanie jednemu organowi kompetencji, które dla efektywności zarządzania wodami należałoby rozdzielić. Aby rozwiązać ten problem, warto odwołać się do klasycznego podziału kompetencji państwa na władcze (imperium) i właścicielskie (dominium). Sfera imperium obejmuje działania, jakie państwo podejmuje w celu dbania o dobro publiczne – na podstawie uprawnień i zobowiązań wynikających z prawa publicznego, z możliwością narzucenia swojej woli innym podmiotom. Natomiast sfera dominium to działania z zakresu zarządzania własnością skarbu państwa.

W obecnym systemie Wody Polskie łączą rolę państwowego zarządcy i regulatora (obszar imperium) z rolą skarbu państwa realizującego swój interes gospodarczy (obszar dominium). To niebezpieczne i społecznie szkodliwe połączenie, ponieważ państwo, działając na tych dwóch płaszczyznach, często realizuje cele rozbieżne. W odniesieniu do gospodarowania wodami w Polsce oznacza to obciążenie Wód Polskich dwoma przeciwstawnymi, niemożliwymi do pogodzenia zadaniami. Ma sprawować ochronę i zarządzać zasobami wodnymi oraz pełnić

nadzór właścicielski w imieniu skarbu państwa, z wynikającym z tego obowiązkiem utrzymywania jego majątku w dobrym stanie. Efektem tego połączenia jest tendencja Wód Polskich do koncentracji wysiłków na prowadzeniu prac utrzymaniowych oraz planowaniu i realizowaniu różnego rodzaju inwestycji hydrotechnicznych.

Wobec powyższego kluczem do dobrego stanu wód jest skupienie planowania, zarządzania i monitoringu w jednym ręku, przy oddzieleniu tych kompetencji od funkcji administracyjnych czy inwestycyjnych sprawowanych w imieniu właściciela – skarbu państwa. W praktyce taki podział mógłby przyjąć formułę, w której PGW Wody Polskie zachowałyby kompetencje właścicielskie w imieniu skarbu państwa w zakresie wód powierzchniowych, w efekcie czego stałoby się jednym z użytkowników wód, podlegającym regulacjom i kontroli innego organu.

Tę część kompetencji Wód Polskich, która dotyczy planowania, ochrony i zarządzania zasobami wodnymi, należałoby wydzielić i przekazać w inne ręce. Powołana do tego jednostka byłaby odpowiedzialna za opracowywanie planów gospodarowania wodami w dorzeczu, planów zarządzania ryzykiem powodziowym, a także ich realizację. Ponadto wydawałaby zgody wodnoprawne i sprawowałaby kontrolę ich wykonywania przez użytkowników wód, monitorując zrzuty zanieczyszczeń punktowych i rozproszonych oraz stan wód. Taki organ podlegałby ministrowi właściwemu ds. klimatu i środowiska. Zarządzanie wodami powinno podlegać kontroli społecznej poprzez zaangażowania użytkowników wód i innych interesariuszy, np. w formie rad dorzeczy.

## Ustawa szkodowa nie zastąpi systemu zarządzania kryzysowego

Mechanizm odpowiedzialności uregulowany przez ustawę szkodową nie zastąpi skutecznego i efektywnego systemu zarządzania kryzysowego. Mechanizm szkodowy dotyczy tylko konkretnych przypadków spełniających wymogi z ustawy. Nie ma więc zastosowania do wszystkich sytuacji związanych z zanieczyszczeniem środowiska. Ustawa szkodowa posiada ponadto istotne ograniczenia – uniemożliwia szybkie podejmowanie decyzji w sytuacjach, kiedy nie ma czasu na wieloletnie postępowania dotyczące oceny skali szkody i określenie jej sprawców.

## Wdrożenie skutecznego monitoringu wód<sup>112</sup>

Biorąc pod uwagę katastrofę ekologiczną Odry z 2022 r. oraz jej skutki, konieczna jest jak najszybsza integracja i usprawnienie systemu monitoringu wód powierzchniowych. Konieczne jest również przywrócenie, zgodnie z wymogami unijnymi, stosowania w ocenie stanu ekologicznego wód istotnych parametrów fizykochemicznych, które są niezbędne dla określenia tego stanu i monitorowania jego zmian – w tym przede wszystkim temperatury, zawartości zawiesiny ogólnej, pH oraz szeregu wskaźników charakteryzujących zasolenie. Uwzględnienie tych parametrów w ocenie sprawi, że presje antropogeniczne odpowiedzialne za ich zmiany (głównie emisje z górnictwa i przemysłu) – skutkujące pogorszeniem stanu ekologicznego wód – będą odpowiednio monitorowane i minimalizowane.

Aby w sposób skuteczny i szybki identyfikować zanieczyszczenia wód i ich źródła, jak również zminimalizować ryzyko wystąpienia katastrofy ekologicznej na kolejnych rzekach, należy wdrożyć zintegrowany system monitoringu wód – nadzorowany przez jeden podmiot. Oznacza to zniesienie zwierzchnictwa wojewodów nad WIOŚ i podporządkowanie ich GIOŚ. To rozwiązanie ułatwi koordynację działań w przypadku katastrof o zasięgu szerszym niż jedno województwo.

Wyniki pomiarów jakościowych i ilościowych powinny być przesyłane do ogólnodostępnej bazy danych w czasie rzeczywistym (w przypadku stacji automatycznych) lub wprowadzane do niej niezwłocznie. Pojawienie się w bazie danych wyników pomiarów przekraczających normy musi uruchamiać proces sprawdzenia parametrów jakościowych w danej lokalizacji, a po potwierdzeniu – wprowadzenie stopnia zagrożenia. Taki system mógłby składać się z następujących komponentów:

112 M.in. na podstawie Analizy eksperckiej wstępnego raportu rządowego zespołu ds. sytuacji na rzece Odrze, WWF Polska, 2022.

---

## 01 Poziom krajowy (PSHM, IOŚ):

- ▶ kluczowe stacje automatycznego monitoringu jakości wód (badające co najmniej: pH, przewodność elektrolityczną, zawartość tlenu rozpuszczonego, temperaturę) zintegrowane z aktualnie istniejącymi automatycznymi stacjami wodowskazowymi;
- ▶ pracownicy PSHM, IOŚ wyposażeni w przenośne sondy do pomiaru jakości wody;
- ▶ ogólnodostępna baza wyników pomiarów jakościowych i ilościowych;
- ▶ wyniki pomiarów monitorowane w trybie ciągłym – w celu umożliwienia szybkiego reagowania i prognozowania rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń

---

## 02 Poziom lokalny:

- ▶ lokalne systemy ostrzeżeń powodziowych (LSOP), obejmujące system monitoringu i ostrzegania mieszkańców;
- ▶ automatyczne stacje pomiaru jakości wód zlokalizowane na kluczowych dla lokalnych społeczności ciekach – nieobjętych poziomem krajowym;
- ▶ pracownicy samorządowi wyposażeni w przenośne sondy do pomiaru jakości wody;
- ▶ pracownicy etatowi i społeczni organizacji takich jak np. PZW, MOPR, WOPR, Straż Rybacka, OSP wyposażeni w przenośne sondy do pomiaru jakości wody.

---

## 03 Poziom specjalny:

- ▶ stacje wodowskazowe do osłony ujęć wody pitnej, przemysłowej i dla celów specjalnych;
- ▶ automatyczne stacje pomiaru jakości wód zlokalizowane na ciekach powyżej ujęć wody pitnej, przemysłowej i do celów specjalnych oraz poniżej istotnych punktów zrzutów ścieków objętych pozwoleniami wodnoprawnymi.



## Poprawa systemu zgód wodnoprawnych

---

W celu zapewnienia rzeczywistej kontroli nad tym, co, kiedy i w jakiej ilości trafia do rzek konieczne jest wdrożenie skutecznego, skoordynowanego w skali dorzecza systemu wydawania pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń zintegrowanych na zrzuty ścieków i wód pokopalnianych – skorelowanego z wiedzą o aktualnym stanie rzek, uwzględniającego cele środowiskowe JCW. Te działania powinny być uzupełnione wprowadzeniem systemu kontroli pozwoleń oraz szybkiej ścieżki uchylania zgód wodnoprawnych w przypadku stwierdzenia naruszenia ich warunków.

## Analiza i ocena skumulowanego wpływu wydawanych zgód wodnoprawnych na rzeki

---

- Wprowadzenie obowiązku uwzględniania w operacie wodnoprawnym danych z identyfikacji i analizy presji.
- Wprowadzenie przepisów określających sposób wykonywania identyfikacji i analizy presji.
- Ciągła aktualizacja danych potrzebnych do prawidłowej identyfikacji i analizy presji.
- Wprowadzenie obowiązku wykonywania badań stanu wód na potrzeby operatu wodnoprawnego i bieżących źródeł zanieczyszczeń w przypadku braku aktualnych danych o stanie wód (przez aktualne dane należy rozumieć dane do 3 lat wstecz).
- Określenie w przepisach, do jakiego przepływu wody w rzece należy się odnosić przy badaniu wpływu ścieków na stan wód.
- Sprecyzowanie w przepisach celu przeglądu pozwoleń wodnoprawnych: zweryfikowanie skumulowanego oddziaływania wszystkich pozwoleń wydanych dla danej jednolitej części wód powierzchniowych oraz zwiększenie częstotliwości przeglądów pozwoleń wodnoprawnych co 3 lata.

## Zrzut ścieków zależny od sytuacji na rzece

- Ustanowienie jednolitej procedury określania warunków zrzutu ścieków w pozwoleniach wodnoprawnych i zintegrowanych względem sytuacji hydrologicznej i stanu wód powierzchniowych (w Prawie wodnym, w rozporządzeniu ściekowym).
- Określenie w Prawie wodnym sposobu działania, kiedy wielkość zanieczyszczeń w rzece uniemożliwia spełnienie warunków wskazanych w pozwoleniu wodnoprawnym i sposobu kontroli wykonania tego działania, a także sankcji za jego niewykonanie.
- formułowanie precyzyjnych i wiążących warunków dla organów decyzyjnych odnośnie do przeprowadzania analiz wpływu zrzutów ścieków na stan wód przy wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych i zintegrowanych.

## Kontrola pozwoleń wodnoprawnych

- Wzmocnienie struktur IOŚ – przekazanie IOŚ wszystkich kompetencji kontrolnych dotyczących wód; zwiększenie liczby wykwalifikowanych inspektorów ochrony środowiska i zapewnienie odpowiedniej jakości ich pracy; wprowadzenie metod naukowych do kontroli IOŚ, w tym zakup zaawansowanego sprzętu i szkolenia.
- Zmiana systemu sankcji. Zamiast opłat podwyższonych – wysokie kary administracyjne skorelowane z ilością zrzucanych ścieków, na które dany podmiot posiada pozwolenie wodnoprawne lub zintegrowane, oraz wprowadzenie dodatkowych środków tymczasowych związanych z naruszeniem warunków pozwoleń wodnoprawnych.
- Ustanowienie precyzyjnych przepisów dotyczących sposobu monitorowania wpływu konkretnego przedsięwzięcia na stan wód, w tym sposobu wykonania przeglądu pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń zintegrowanych, tak aby opierały się na rzetelnej analizie merytorycznej.
- Ustalenie sposobu udokumentowania wykonania przeglądu pozwolenia wodnoprawnego oraz analizy pozwolenia zintegrowanego, a w razie ich niewykonania lub wykonania niezgodnie z przepisami – nałożenie sankcji.

## Realna ochrona wód w pozwoleniach zintegrowanych

- Zobowiązanie organu odpowiedzialnego za wydawanie zgód wodnoprawnych do aktywnego udziału w postępowaniu dotyczącym wydania pozwoleń zintegrowanych poprzez wskazanie tego organu jako uzgadniającego projekt pozwolenia zintegrowanego oraz zapewnienie centralnej bazy danych, dostępnej dla wszystkich organów decyzyjnych.
- Wydanie rozporządzenia określającego jednoznacznie, jakie techniki powinny być zastosowane przy ustalaniu zgodności pozwolenia na odprowadzanie ścieków z obowiązującym prawem – techniki powinny być jednolite zarówno w odniesieniu do pozwoleń zintegrowanych, jak i pozwoleń wodnoprawnych.

## Zmiana statusu wód kopalnianych

- Objęcie wód niezanieczyszczonych, pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych, definicją „ścieków”, zgodnie z definicją zawartą w Prawie wodnym w 2001 r.<sup>113</sup>.
- Ustalenie w rozporządzeniu ściekowym limitu sumy stężeń chlorków i siarczanów w wodach zasolonych wprowadzanych do rzek.
- Uzależnienie wydania pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie wód kopalnianych do rzek od stosowania instalacji redukujących poziom soli w każdej kopalni.
- Wprowadzenie w pozwoleniach wymogu zapewnienia warunków do retencjonowania wód zasolonych przez minimum 2 miesiące, kiedy nie mogą być zrzucone z uwagi na niskie przepływy w rzekach.
- Zmiana IIaPG tak, aby planowane działania były odpowiedzią na problem nadmiernego zasolenia Odry i jej dopływów, na co zwracano uwagę w raporcie Joint Research Center, czyli unijnego centrum badawczego<sup>114</sup>. Mogłyby one przykładowo polegać na zobowiązaniu zakładów górniczych do

113 Według Art. 9 pkt 14 lit. e Prawa wodnego z dnia 18 lipca 2001 r. ściekami były m.in. „wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych, z wyjątkiem wód wtłaczanych do górotworu, jeżeli rodzaje i ilość substancji zawartych w wodzie wtłaczanej do górotworu są tożsame z rodzajami i ilościami substancji zawartych w pobranej wodzie”.

114 <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC132271>

wdrożenia w określonym czasie systemów odsalania wód kopalnianych lub ich zatłaczania do głębszych partii górotworu. Niewykluczone, że działania te będą wymagały wsparcia finansowego ze strony państwa.

- Niezmieniane od lat stawki opłat za zrzut ładunków soli (chlorków i siarczanów) wymagają takiego urealnienia, by kopalniom bardziej opłacało się oczyszczanie wód kopalnianych zrzucanych do wód powierzchniowych niż zrzucanie wód nieoczyszczonych. Ponadto należy objąć opłatami wszystkie wody pobierane przez zakłady górnicze, również te pobierane przez systemy odwadniania kopalń – dotychczas zwolnione z opłat. To powinno wymusić na kopalniach wdrożenie mechanizmów oszczędzania wody, w szczególności niezanieczyszczonej, nadającej się do zaopatrzenia ludności, nawodnień w rolnictwie itp.

## Przywrócenie udziału organizacji społecznych w postępowaniach związanych z wydawaniem zgód wodnoprawnych

---

- W związku z pogłębiającym się kryzysem gospodarowania zasobami wodnymi w Polsce należy przywrócić możliwość stosowania art. 31 k.p.a. do postępowań w sprawie wydawania zgód wodnoprawnych.



# Wykorzystane akty prawne

Dyrektywa szkodowa	Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.U.UE.L. z 2004 r. nr 143, str. 56 z późn. zm.)
RDW, Ramowa dyrektywa wodna	Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U.UE.L. z 2000 r. nr 327, str. 1)
Dyrektywa powodziowa	Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz.U.UE.L. z 2007 r. nr 288, str. 27)
Dyrektywa ocenowa	Dyrektywa 2014/52/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U.UE.L. z 2012 r. nr 26, str. 1)
Konwencja z Aarhus	Konwencja sporządzona w Aarhus 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. z 2003 r. nr 78, poz. 706)
Ustawa szkodowa	Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2187)
Ustawa ocenowa, ustawa OOS	Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1029)
KPA	Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000)
Prawo ochrony środowiska, POŚ	Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.)
Prawo wodne, PW	Ustawa z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2625 z późn. zm.)
ustawa o ochronie przyrody	Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r. nr 92 poz. 880 z późn. zm.)
Ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska	Ustawa z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 1991 r. nr 77 poz. 335 ze zm.)

Ustawa o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. [...]	Ustawa z 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz.U. z 2022 r. poz. 2687)
Rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko	Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2019 r. poz. 1311)
Rozporządzenie w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych [...]	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 13 lipca 2021 r. w sprawie form i sposobu prowadzenia monitoringu jednolitych części wód powierzchniowych i jednolitych części wód podziemnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1576)
Rozporządzenie w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego [...]	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25 czerwca 2021 r. w sprawie klasyfikacji stanu ekologicznego, potencjału ekologicznego i stanu chemicznego oraz sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych, a także środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz.U. 2021 poz. 1475)
Rozporządzenie ściekowe	Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1311)
Rozporządzenie w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku	Rozporządzenie Ministra Środowiska z 22 lipca 2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku (Dz.U. poz. 1383)
Rozporządzenie w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych [...]	Rozporządzenie Ministra Środowiska z 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz.U. z 2016 r. poz. 1169)
Rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy	Rozporządzenie Rady Ministrów z 4 października 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (Dz.U. z 2019 r. poz. 2150)
Ustawa o działach administracji rządowej	Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. 1997, poz. 943).

