
PRAWO WODNE W SYSTEMIE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA CZ. I

dr Karolina Szuma

Wstęp

Prawo wodne stanowi zespół przepisów prawnych regulujących gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi. Należy zaznaczyć, że szeroko rozumiana problematyka dotycząca gospodarowania wodami uregulowana jest w aktach prawnych, które nie

tylko bezpośrednio stanowią o ochronie wód, ale odnoszą się do środowiska w ogólności.¹

Celem opracowania jest próba uporządkowania problemów związanych z miejscem prawa wodnego w polskim systemie prawa ochrony środowiska oraz wskazanie na źródła prawa wodnego w prawie polskim. Nadto, w pewnym zakresie, rozważania zostaną skierowane na proces rozwoju prawa wodnego w Polsce. Przybliżona zostanie, w pewnym zakresie, ewolucja przepisów polskiego prawa wodnego.

Woda jako element środowiska

Podjęcie rozważań na temat ochrony wód rozpocząć należy od wyjaśnienia pojęcia środowiska, ponieważ środowisko i jego ochrona jest jedną z podstawowych wartości współczesnego prawa. Zatem ustawodawca, który odnosi się do środowiska i jego ochrony daje wyraz, iż ta wartość ma dla niego szczególne znaczenie. Również zdefiniowanie przez ustawodawcę terminu środowisko świadczy o tym, że stanowi ono istotną wartość, a oprócz tego pozwala zorientować się w precyzyjny sposób w kwestii „zawartości” tego pojęcia. Otóż termin „środowisko” może być różnie rozumiany. Taki stan rzeczy jest uzależniony od problematyki, czy profilu badań, na potrzeby których definicje zostały utworzone. Zgodnie z definicją zawartą w encyklopedii środowisko „to ogół czynników abiotycznych i biotycznych bezpośrednio wpływających na życie organizmu danego gatunku lub jego populacji”.²

Zgodnie z art. 3 pkt 39 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³ przez pojęcie środowiska rozumie się „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych, w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami”. Ustawodawca przykładowo wymienia elementy środowiska, wśród których znajduje się woda. Oznacza to, że wszystkie regulacje dotyczące środowiska znajdują także zastosowanie do wód. Natomiast o tym, że ustawa w powyższej definicji wskazuje tytułem przykładu niektóre tylko składniki środowiska świadczy zwrot „w szczególności”.

Woda na Ziemi występuje głównie w oceanach, ale także w rzekach, jeziorach, a w postaci stałej w lodowcach. Część wody

występuje w atmosferze w postaci chmur czy pary wodnej, a część znajduje się pod powierzchnią ziemi. Woda występująca w przyrodzie jest roztworem soli i gazów.⁴ Występowanie znaczących ilości wody na innych ciałach niebieskich nie zostało wykazane, chociaż istnieją pośrednie dowody jej występowania, np. w głębi kraterów Księżyca czy na niektórych księżycach Jowisza. NASA odkryła wodę na Marsie 31 lipca 2008 r.⁵

Dość należy, że woda jest koniecznym uzupełnieniem pokarmu wszystkich znanych organizmów. Bierze udział w przebiegu wielu reakcji metabolicznych, jest środkiem transportu wewnątrzustrojowego: np. hormonów, enzymów, reguluje także temperaturę organizmu. Woda stanowi około 70% masy dorosłego człowieka.⁶

Wskazuje się, że około miliarda ludzi na świecie nie ma bezpośredniego dostępu do wody pitnej. Każdego dnia choroby wynikające z niedostatku czystej wody powodują śmierć wielu tysięcy ludzi, głównie dzieci. Również Polska zaliczana jest do krajów ubogich w zasoby wodne. Wielkość zasobów wód powierzchniowych jest zmienna, zarówno w skali roku jak i wielolecia. Zasoby wodne nie są rozłożone równomiernie – problem deficytu wody dotyka centralną część kraju, zaś południowe rejony górskie są często nawiedzane przez opady intensywne. Wskaźnik dostępności wody dla ludności i gospodarki, wyrażony ilorazem średniego rocznego odpływu do ilości mieszkańców, wynosi ok. 1300 m³ na jednego mieszkańca w ciągu roku (średnia w Europie wynosi ok. 4500 m³ na jednego mieszkańca w ciągu roku). Mała pojemność zbiorników retencyjnych powoduje, że zatrzymują one tylko 6% rocznego odpływu.⁷

Klasyfikacja jakości wód powierzchniowych i podziemnych (GUS, 2010) wskazuje, że przeważają wody II i III klasy jakości przy niewielkim udziale wód klasy IV i V i braku

wód w I klasie jakości.⁸ Stan czystości jezior jest porównywalny (GUS, 2010), gdyż przeważają jeziora w III i II klasie czystości.⁹ Jakość wód powierzchniowych i podziemnych powinna ulegać ciągłej poprawie w związku z podejmowanymi działaniami na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń, m.in. ze źródeł rolniczych oraz poprawą stanu sanitacji terenów wiejskich. Wody gruntowe, które są najbardziej narażone na zanieczyszczenie związane z rolnictwem, hodowlą zwierząt i uprawą roślin oraz gospodarką komunalną, charakteryzują się obniżoną jakością. Do obniżenia jakości wód w Polsce przyczyniają się głównie odprowadzane oraz niedostatecznie oczyszczone ścieki komunalne. Jednakże analiza stanu jakości wód rzek w ostatnich latach wykazuje ciągłą jej poprawę, co wyraża się w spadku długości odcinków rzek nadmiernie zanieczyszczonych oraz we wzroście odcinków rzek, w których jakość wód odpowiada klasie II i III.¹⁰

Do utrzymania dobrego stanu wód potrzebne są odpowiednie instrumenty służące temu celowi. Instrumentem regulującym aspekty gospodarowania wodami jest m.in. prawo. Ustawodawca określił m.in. jak należy postępować z substancjami zanieczyszczającymi wody, wskazał na sposoby korzystania z wód, unormował odpowiedzialność za ich zanieczyszczenie. Zaznaczyć należy, że potrzeba szczegółowej regulacji prawnej dziedziny prawa wodnego pojawiła się w następstwie postępu naukowo-technicznego. W konsekwencji była to konieczność nadania nowej treści poszczególnym instytucjom prawnym, które istniały już w starożytnym Rzymie.¹¹ Przystąpienie Polski do UE, kiedy wyraźniej przejawiał się wpływ prawa wspólnotowego i międzynarodowego na polskie prawo wodne, spowodowało liczne zmiany w różnych instytucjach prawnych dotyczących gospodarowania wodami. Ochrona wód nabrała jednolitego wymiaru, celem wszyst-

kich państw członkowskich stała się dbałość o dobro wspólne, jakim jest woda.

Miejsce prawa wodnego w systemie prawa ochrony środowiska i etapy jego rozwoju w Polsce

Pomimo istnienia różnorodnych aktów prawnych regulujących kwestie związane z gospodarką wodną szczególną rolę w prawie wodnym odgrywa ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne.¹² Zawiera ona wiele zagadnień odnoszących się do gospodarki wodą. Inne regulacje dotyczące m.in. gospodarki wodno-ściekowej czy żeglugi i rybactwa śródlądowego zaliczyć należy do aktów prawnych mających znaczenie poboczne.¹³

W polskim ustawodawstwie wodnym pierwszym aktem prawnym była ustawa wodna z 1922 r.¹⁴ Podzielona była na 10 części, zawierała 266 artykułów. Ustawa regulowała własność wód, ich użytkowanie, utrzymanie i regulację oraz zawierała postanowienia o ochronie przeciwpowodziowej. Oprócz tego normowała kwestie ustrojowe. Ta problematyka dotyczyła zagadnień spółek wodnych, władz i postępowania. Ustawa zawierała też przepisy karne, przejściowe i końcowe.

Już wtedy ustawodawca dostrzegał konieczność ochrony zasobów wodnych. Osobno uregulowane zostały zagadnienia dotyczące ochrony wód przed zanieczyszczeniami w postaci ciekłej, a osobno w postaci stałej. Przewidziana była też odpowiedzialność podmiotu za doprowadzenie do zanieczyszczenia wody. Ustawa przewidywała również wyłączenie odpowiedzialności za zanieczyszczenie wód w przypadku, gdy podmiot, który je spowodował zastosował należyte środki ostrożności.

Po drugiej wojnie światowej powstała nowa ustawa dostosowana do polityki państwa socjalistycznego. Uchwalona została w 1962 r.¹⁵ Ustawa ta właściwie nie różniła się

od tej z 1922 r. Ich zakres przedmiotowy był podobny. Jednak pojawiły się w niej elementy typowe dla państwa socjalistycznego. Świadczył o tym chociażby art. 1, który stanowił, że „wody stanowią własność Państwa, o ile ustawa nie stanowi inaczej”. Pojawiło się planowanie w gospodarce wodnej, które miało przyczyniać się do ochrony wód przed zanieczyszczeniami, które w owym czasie zaczęły stwarzać coraz to poważniejsze problemy.

Oprócz instrumentów z regulacji z 1962 r., które miały przyczyniać się do ochrony wód pojawiły się inne, zawarte w odrębnej ustawie o ochronie wód przed zanieczyszczeniem uchwalonej 31 stycznia 1961 r.¹⁶ Regulowała kwestie ochrony wód przed zanieczyszczeniem. Zanieczyszczeniem wód w rozumieniu art. 1 ust. 2 tej ustawy było wywołanie w nich takich zmian fizycznych, chemicznych lub biologicznych przez wprowadzenie do nich nadmiernych ilości substancji stałych, płynnych, gazowych, jak również nadmiernych ilości energii, substancji promieniotwórczych lub innych, które sprawiały, że wody nie nadawały się do normalnego użytkowania dla celów komunalnych, przemysłowych, rolniczych, rybackich lub innych.

Ochronie wód przed zanieczyszczeniem podlegały śródlądowe wody powierzchniowe i podziemne oraz morskie wody wewnętrzne i terytorialne wraz z żyjącymi w nich organizmami. Ochrona przed zanieczyszczeniem miała na celu dwa aspekty. Po pierwsze chodziło o zachowanie przydatności do użytkowania, po drugie celem ochrony było także przywrócenie utraconej bądź zmniejszonej przydatności wód do użytkowania.

Ustawa z 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem zwracała też uwagę na kwestie związane z ochroną wód wynikającą z zobowiązań międzynarodowych. Zgodnie z jej art. 6 wody odpływające poza granice Państwa i wody, przez które

przebiegała granica państwa, podlegały „szczególnej ochronie przed zanieczyszczeniem, z uwzględnieniem zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych”.

Ustawa ta regulowała też odpowiedzialność za zanieczyszczenie wód oraz zawierała przepisy normujące sytuacje związane z możliwością zanieczyszczenia wód przez działające podmioty. Zgodnie z art. 7 ust. 1 tej ustawy zakłady i osoby fizyczne, które odprowadzały do wód, bez pośrednictwa miejskich urządzeń kanalizacyjnych, ścieki, mogące zanieczyszczać te wody, obowiązane były budować i eksploatować urządzenia zabezpieczające wody przed zanieczyszczeniem.

Kolejną, trzecią ustawę zawierającą zasady gospodarowania wodami uchwalono w 1974 r.¹⁷ Ustawa liczyła 145 artykułów i składała się z ośmiu działów. Ochrona wód była jednym z elementów zarządzania wodami. Zgodnie z art. 19a ust. 1 ustawy zarządzanie wodami polegało na „kształtowaniu, ochronie i wykorzystywaniu zasobów wód podziemnych i powierzchniowych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”, a w szczególności na: m.in. ochronie zasobów wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem i nadmierną eksploatacją, ochronie przed powodzią i suszą. Instrumentami zarządzania wodami były w szczególności: warunki korzystania z wód dorzeczy, pozwolenia wodnoprawne, opłaty za korzystanie z wód i urządzeń wodnych, kataster gospodarki wodnej.

Ochronie wód został poświęcony cały trzeci dział ustawy. Zgodnie z art. 62 ust. 1 i 2 Prawa wodnego z 1974 r. ochrona wód przed zanieczyszczeniem polegała na zachowaniu lub przywróceniu stanu ich czystości wymaganego przepisami ustawy. Szkodliwe zanieczyszczenie wód polegało na wywołaniu w nich zmian fizycznych, chemicznych, biologicznych lub innych, które sprawiały, że wody nie nadawały się do wykorzystania na

potrzeby ludności lub gospodarki narodowej oraz powodowały szkodliwe zmiany w środowisku.

Podkreślić należy, że wiele miejsca w ustawie Prawo wodne z 1974 r. ustawodawca poświęcił ochronie wód przed zanieczyszczeniem. Świadczy o tym chociażby tytuł działu III ustawy „Ochrona wód, ochrona przed powodzią”. Oprócz tego ustawa wprowadziła m.in. instytucję opłat za pobór wody i odprowadzanie ścieków do wód i ziemi. Instrument ten miał służyć racjonalnemu gospodarowaniu wodami oraz ich ochronie. Ochronie wód miała sprzyjać też działalność zakładów wprowadzających ścieki do wód lub do ziemi, które zobowiązane były budować, utrzymywać i eksploatować urządzenia zabezpieczające wody przed zanieczyszczeniem. W ustawie przewidziana została możliwość oczyszczania ścieków poprzez ich rolnicze wykorzystywanie. Kwestię tę regulował art. 63 ust. 2 Prawa wodnego z 1974 r., który stanowił, że „Oczyszczanie ścieków może odbywać się w drodze rolniczego ich wykorzystania”. Co więcej, zakład produkcyjny, usługowy lub inny, z którego odprowadzane były ścieki, nie mógł być uruchomiony bez równoczesnego oddania do eksploatacji urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniem.

Należy zauważyć, że na gruncie obecnie obowiązującej ustawy Prawo wodne można wyróżnić grupę przepisów odnoszących się do gospodarki wodnej, jak i tych, które dotyczą ochrony wód. Zwrócić należy uwagę na to, że ochrona wód jest częścią zarządzania zasobami wodnymi, czyli gospodarki wodnej, tak więc wszystkie regulacje odnoszące się do gospodarowania wodami odnoszą się też do ochrony wód.¹⁸ Wspomnieć też trzeba, że w zakresie ochrony wód powinny być także uwzględniane zasady ochrony środowiska ujęte w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.¹⁹

Ustawa Prawo wodne w dziale III reguluje ochronę wód. Dział ten zawiera dwa rozdziały, jeden dotyczący zasad ochrony wód, drugi reguluje strefy oraz obszary ochronne. W dziale VI ustawa normuje kwestie związane z zarządzaniem zasobami wodnymi, a więc zgodnie z powyższym stwierdzeniem przepisy te odnoszą się również do ochrony wód. Dział VI zawiera 7 rozdziałów, które z kolei regulują m. in. planowanie w gospodarowaniu wodami, instrumenty ekonomiczne służące gospodarowaniu wodami, a także kontrolę gospodarowania.

Można zauważyć tendencję coraz silniejszej ochrony środowiska wodnego. Wraz z wprowadzaniem w życie coraz to nowych regulacji, na pierwszy plan wysuwa się coraz więcej instrumentów prawnych służących ochronie wód. Zgodzić należy się z twierdzeniem J. Rotko w kwestii zawartości ustaw wodnych, według którego rozwój ustawodawstwa „polegał na rozszerzaniu i konsolidowaniu zakresu przedmiotowego regulacji (...)”.²⁰ Problematyka ochrony wód była już obecna w ustawie z 1922 r., jednak stwierdzić należy, że w ostatnim czasie rośnie rola zróżnicowanych instrumentów służących ochronie wód.

Drugą ważną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę jest miejsce prawa wodnego w systemie prawa ochrony środowiska. Prawo wodne jest częścią prawa ochrony środowiska. Reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W szczególności ustawa reguluje kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi (art. 1 ustawy Prawo wodne). Zaznaczyć należy, że przepisy prawa wodnego nie są stosowane niezależnie od przepisów ustawy Poś. Ustawa Prawo wodne często odsyła do przepisów ustawy Poś.²¹

Liczne odesłania do ustawy Poś składają do podjęcia rozważań nad zagadnieniem

– czy prawo ochrony środowiska jest samodzielną gałęzią prawa, czy jest to dział jakiejś innej gałęzi. Rozważania w tym zakresie będą również miały znaczenie dla ustawy Prawo wodne. Poza tym w doktrynie pojawia się pytanie, czy można mówić o hierarchii aktów prawnych w prawie ochrony środowiska. Innymi słowy, czy ustawa Poś ma wyższą pozycję w hierarchii ustaw regulujących ochronę środowiska, tzn. czy ustawa Poś jest „ważniejsza” niż ustawa Prawo wodne, ponieważ Poś reguluje również pewne kwestie związane z wodami?

Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, zauważyć należy, że występują różne ujęcia tego problemu.

Zgodnie z jednym z poglądów uznaje się, że prawo ochrony środowiska nie jest odrębną gałęzią prawa. Na kształt prawa ochrony środowiska składają się przepisy o charakterze administracyjnoprawnym, cywilnoprawnym i karnoprawnym.²² Prawo ochrony środowiska „to zespół przepisów ochronnych z całego ustawodawstwa”.²³ Nie można więc uznać, że jest to odrębna gałąź prawa jeśli na jego kształt składają się przepisy z wielu gałęzi. Najbardziej stanowczo pogląd o zbyt wczesnym wyodrębnieniu nowej gałęzi prawa wyrazili M. Kulesza i J. Pańko. Autorzy zwrócili też uwagę na zwężenie aktualnej regulacji, zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym.²⁴ Wśród zwolenników poglądu stwierdzającego brak wyodrębnienia się nowej gałęzi prawa, chociaż uznającego „pewną odrębność grupy norm, grupy mającej charakter celowego przekroju przez różne gałęzie prawa”²⁵ znajdują się m.in. M. Kulesza, W. Pańko, W. Brzeziński, L. Łustacz, W. Radecki, J. Sommer, A. Lipiński, M. Górski, R. Paczuski.

Stwierdzić można, że jest to dziedzina prawa ściśle związana z prawem administracyjnym, że przynależy do tej dziedziny prawa, tj. stanowi dział prawa administracyjne-

go,²⁶ a przepisy cywilnoprawne i karnoprawne stanowią uzupełnienie regulacji.²⁷ Wydaje się, że należy zgodzić się z poglądem J. Sommer, który w podziale prawa na gałęzie nie wymienia prawa ochrony środowiska, ale stwierdza, że „prawo ochrony środowiska to obecnie rozbudowany dział regulacji prawnej”.²⁸

Inny pogląd uznaje prawo ochrony środowiska za odrębną gałąź prawa. Świadczyć ma o tym odrębna ustawa, która spełnia funkcję ustawy kompilacyjnej. Koncepcja ustawy tego rodzaju realizowana jest w Polsce od 1980 r.²⁹ Również obecnie wspomniana koncepcja jest nadal realizowana. Ustawa Poś ustala zasady ogólne ochrony środowiska, definiuje podstawowe pojęcia, które powinny znaleźć zastosowanie w obszarze prawa ochrony środowiska. Oprócz tego ustala ogólne zasady poszczególnych elementów środowiska naturalnego, tj. np. woda. Szczegółowa regulacja tych elementów zawarta jest w ustawach poświęconych danym składnikom środowiska, w przypadku wody jest to ustawa Prawo wodne jako akt prawny o najszerszym zakresie przedmiotowym oraz kilka innych ustaw. Taki sposób regulacji nakazuje więc uznawać prawo ochrony środowiska za odrębną gałąź prawa. Pogląd ten jest uzasadniany twierdzeniem, że prawo ochrony środowiska ma odrębny przedmiot regulacji.³⁰ Stanowisko to bywa uzasadniane twierdzeniem, że Poś jest quasi kodeksem.³¹

Jeszcze inny pogląd uznaje, że prawo ochrony środowiska to tylko normy znajdujące się w fazie powstawania, stawania się.³²

Wydaje się, że istnienie bądź nieistnienie odrębnej gałęzi prawa ochrony środowiska nie ma znaczenia praktycznego. „Kwestia odrębności prawa ochrony środowiska może mieć znaczenie jedynie w kontekście metod porządkowania tej dziedziny, a zwłaszcza jej kodyfikacji, która winna być uznana za podstawowy cel strategiczny w polityce ochrony środowiska państwa”,³³ a „o wyróż-

nieniu określonego działu decydują bowiem czynniki pozanormatywne, wśród nich zaś przede wszystkim czynniki społeczne i polityczne (...).³⁴

W niektórych krajach europejskich³⁵ zagadnienia związane z ochroną środowiska regulują akty prawne w postaci kodeksu.³⁶ W Polsce najważniejszą ustawą we wspomnianej dziedzinie jest Poś. Ustawodawca polski nie przyjął koncepcji kodeksu w tym zakresie. Wydaje się, że uzasadnienia takiej decyzji należy szukać po pierwsze w charakterze ustawy Poś. Wiele odesłań do ustaw regulujących aspekty poszczególnych elementów środowiska powoduje, że nie można uznać tej ustawy za kodeks, pomimo że zawiera zasady ogólne odnoszące się do określonych obszarów ochrony środowiska.

Oprócz tego rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej³⁷ w § 2 nakazuje, aby ustawa regulowała daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swojego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Natomiast w § 3 rozporządzenie stanowi, że ustawa ma być tak skonstruowana, aby od przyjętych w niej zasad nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków oraz nie należy zamieszczać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do zakresu podmiotowego albo przedmiotowego ustawy. Ustawa nie powinna zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego albo się z nim nie wiążą. W przypadku ustawy Poś niejednokrotnie można zauważyć odstępstwa od zasad techniki prawodawczej i odstępstwa te nie ograniczają się do niezbędnego i uzasadnionego minimum. W związku z tym, jeśli te zasady nie są spełnione w przypadku aktu prawnego mającego rangę ustawy, to tym bardziej nie można nazwać go kodeksem.

Poza tym wskazane rozporządzenie w

§ 4 ust. 4 stanowi, że nie można w ustawie zamieszczać przepisów nakazujących stosowanie innych aktów normatywnych. Z kolei odesłanie może mieć miejsce tylko wtedy, gdy zachodzi konieczność osiągnięcia skrótowności tekstu albo zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych.³⁸

Ustawa Poś nie nosi miana kodeksu również z tej przyczyny, że nie do końca jest jasną kwestią czy prawo ochrony środowiska jest oddzielną gałęzią prawa czy nie.

Jak wskazują³⁹ S. Wronkowska i M. Zieliński określenie przedmiotu ustawy można rozpocząć od wyrazu „prawo (...) wtedy, gdy ustawa choć wyczerpująco i kompleksowo normuje jakiś wyróżniony przedmiotowo zakres spraw, to jednak nie ma charakteru jednorodnego, ponieważ wkracza w różne gałęzie prawa i uwzględnia różne zasady prawa właściwe dla tych gałęzi”.⁴⁰

Jeśli chodzi o drugą kwestię – dotyczącą hierarchii aktów prawnych w prawie ochronie środowiska oraz pozycji ustawy Poś w systemie ustaw regulujących problemy ochrony środowiska, nadmienić należy, że z tego zagadnienia wyodrębnić trzeba jeszcze jeden aspekt dotyczący relacji ustawy Poś oraz ustawy Prawo wodne.

Podkreślić należy, że ustawa Poś pełni rolę ustawy kompilacyjnej, gdyż reguluje pewne ogólne zasady odnoszące się do określonych obszarów ochrony środowiska, jak również zawiera wyczerpującą regulację innych spraw z dziedziny ochrony środowiska i jego elementów. Można stwierdzić, że ustawa Poś pełni też funkcję instrumentu integrującego prawo ochrony środowiska. Świadczy o tym charakter jej przepisów. Z jednej strony są to przepisy ustanawiające zasady ogólne, mające znaczenie w całej dziedzinie ochrony środowiska.⁴¹ Zgodzić się należy z J. Sommerem, że „ustawy są równorzędnymi co od mocy prawnej aktami i nie zachodzi między nimi zjawisko podporządkowa-

nia jak między ustawami a rozporządzeniami wydanymi na ich podstawie. W związku z tym zasady ogólne w ustawie Prawo ochrony środowiska mają taką samą wartość jak zasady ogólne zawarte w innych ustawach regulujących takie czy inne zagadnienia z zakresu ochrony środowiska (...).⁴² Dodać również należy, że tylko te przepisy ustawy Poś mają zastosowanie do ustaw regulujących szczegółowo poszczególne elementy środowiska, których zastosowanie jest przewidziane w tych ostatnich aktach prawnych.

Z drugiej strony w ustawie Poś znajdują się przepisy nakazujące stosowanie przepisów tejże ustawy do zagadnień regulowanych szczegółowo w innych ustawach.⁴³ Wydaje się, że regulacja jednego zagadnienia w dwóch ustawach nie ma sensu, zważywszy na fakt, że oprócz tego mankamentu, pojawia się też zarzut, że ustawa Poś powtarza w części postanowienia ustawy Prawo wodne czy ustawy o odpadach.⁴⁴ Ustawy regulujące kwestie poszczególnych elementów środowiska normują we własnym zakresie sprawy uregulowane w ustawie Poś i w związku z tym mogą pojawiać się wątpliwości interpretacyjne.

Powyższe rozważania skłaniają do wniosku, że nie można mówić o hierarchii ustaw w systemie prawa ochrony środowiska. Ustawa Poś jest ustawą zwykłą, tak samo jak ustawami zwykłymi są te normujące problemy poszczególnych elementów środowiska. W związku z tym nie jest hierarchicznie wyższa w stosunku do innych ustaw regulujących problematykę środowiska i jego ochrony.⁴⁵

Jeśli chodzi o relację ustawy Poś i ustawy Prawo wodne, zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami, że przepisy szczególne uchylają przepisy ogólne,⁴⁶ uznać należy, że w przypadku kolizji zastosowanie znajdują przepisy ustaw szczególnych, a więc w tym przypadku przepisy ustawy Prawo wodne.

Oprócz tego art. 97–100 ustawy Poś zawierają przepisy odnoszące się do ochrony

wód, podczas gdy ustawa Prawo wodne znacznie precyzyjniej reguluje ochronę tego zasobu naturalnego. Wydaje się, że przepisy z art. 97–100 Poś nie zawierają niczego, co by nie zostało uregulowane w Prawie wodnym. J. Rotko prezentuje pogląd, wedle którego „Prawo wodne – przynajmniej w części dotyczącej korzystania z wód oraz ich ochrony – stanowi część prawa ochrony środowiska: jest z nim związane przez wspólne zasady ogólne oraz wiele innych instytucji prawnych”⁴⁷. Wydaje się, że prawo wodne w szerokim rozumieniu obejmuje przepisy co najmniej kilku ustaw,⁴⁸ w tym szczególną rolę odgrywa ustawa Poś. Można powiedzieć, że stanowi ona część ogólną prawa ochrony środowiska i wywiera wieloraki wpływ na system prawny ochrony wód. Określa przede wszystkim główne zasady ochrony, instrumenty finansowo-prawne, w tym opłaty i kary pieniężne za wprowadzanie ścieków i pobór wód.

Podsumowanie

Przedstawione zagadnienia ogólne pozwalają na wyciągnięcie wniosków o takim samym charakterze.

Po pierwsze woda jest ważnym elementem środowiska i w związku z tym konieczne jest istnienie skutecznej regulacji prawnej normującej poszczególne zagadnienia racjonalnego gospodarowania wodami. Idea zrównoważonego rozwoju w gospodarowaniu zasobami wodnymi w Polsce poparta jest postulatem zbudowania sprawnie działającego systemu, który wykorzystując instrumenty prawne oraz instrumenty ekonomiczne, będzie zapewniał utrzymanie dobrego stanu wód, a w szczególności poprawne funkcjonowanie ekosystemów wodnych.

Przedstawiona ewolucja rozwoju prawa wodnego prowadzi do wniosku, że „czyste” środowisko wodne wraz z globalnym

postępem technicznym stało się wartością samą w sobie, którą należy chronić ze względu na człowieka. W związku z tym na tle tego procesu można zauważyć coraz to większą specjalizację instrumentów prawnych wprowadzanych przez poszczególne regulacje. Ponadto wraz z upływem lat uregulowanie pewnych zagadnień związanych z gospodarowaniem wodami zostało dokonane w odrębnych aktach prawnych. Chodzi m.in. o problematykę zbiorowego odprowadzania ścieków, którą reguluje odrębna od Prawa wodnego ustawa. Świadczy to o postępującej specjalizacji regulacji i konieczności kompleksowego uregulowania danego zagadnienia.

Z kolei w płaszczyźnie gospodarowania wodami można zauważyć, że podstawowym kryterium działania jest kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju. Oznacza to dążenie do takiego zaspokojenia potrzeb związanych z wykorzystaniem zasobów wodnych, aby nie uszczuplać dostępu przyszłym pokoleniom do tych zasobów, a jednocześnie chronić ekosystemy wodne i od wody zależne w celu zachowania trwałości naturalnych procesów przyrodniczych.

Rozważania tej części opracowania pozwalają stwierdzić, że podstawowym aktem prawnym rangi ustawowej w dziedzinie gospodarowania wodami jest ustawa Prawo wodne, która skoordynowana jest z podstawowymi dla regulacji dziedzin kształtowania i ochrony środowiska aktami, jak ustawa Poś. Z kolei te akty prawne, w powiązaniu z szeregiem innych ustaw stanowią system regulacji, którego zadaniem jest m.in. zapewnienie realizacji strategii zrównoważonego rozwoju.

Stwierdzić trzeba, że prawo wodne stanowi część prawa ochrony środowiska, obejmuje przepisy kilku ustaw, a rolę przepisów ogólnych w prawie wodnym odgrywa ustawa Poś.

dr Karolina Szuma
adiunkt w Wyższej Szkole Prawa i Administracji
w Warszawie

Przypisy

- ¹ Woda stanowi jeden z elementów środowiska. Szerzej na ten temat zob. poniżej.
- ² I. Antos, E. Bachara, A. Barcikowska i in.; J. Kofman (red.), *Encyklopedia Popularna PWN*, Warszawa 1993, s. 846.
- ³ Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm., powoływana dalej jako Poś.
- ⁴ M. Bates, *Człowiek i jego środowisko*, Warszawa 1967, s. 139; powoływany dalej jako M. Bates, *Człowiek*.
- ⁵ <http://search.nasa.gov/search/search.jsp?nasaInclude=mars>.
- ⁶ M. Bates, *Człowiek*, s. 339.
- ⁷ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, M. P. z 2007 r. Nr 94, poz. 1035; dalej: PROW.
- ⁸ Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, Główny Urząd Statystyczny 2010, s. 42.
- ⁹ Ibidem, s. 43.
- ¹⁰ PROW, s. 84.
- ¹¹ *Corpus Iuris Civilis* zawierał wiele postanowień na temat wody, z których do dziś przetrwało, w polskim prawie wodnym, z pewnymi modyfikacjami, np. to dotyczące publicznej własności wody płynącej. Na ten temat zob. również C. Kunderewicz, *Studia z rzymskiego prawa administracyjnego*, „Zeitschrift der Svigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung” 1995, nr 112, s. 706–707.
- ¹² Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm., powoływana dalej jako Prawo wodne.
- ¹³ J. Rotko, *Podstawy prawne gospodarki wodnej*, Wrocław 2006, s. 27, powoływany dalej jako J. Rotko, *Podstawy prawne*.
- ¹⁴ Ustawa z 19 września 1922 r. Ustawa wodna, tekst jedn.: Dz.U. z 1928 r. Nr 62, poz. 574 ze zm.
- ¹⁵ Ustawa z 30 maja 1962 r. Prawo wodne, Dz.U. Nr 34, poz. 158 ze zm.
- ¹⁶ Ustawa z 31 stycznia 1961 r. o ochronie wód przed zanieczyszczeniem, Dz.U. z 1961 r. Nr 5, poz. 33 ze zm.
- ¹⁷ Ustawa z 24 października 1974 r. Prawo wodne, Dz.U. z 1974 r. Nr 38, poz. 230 ze zm.
- ¹⁸ Zob. J. Rotko, *Kluczowe problemy gospodarowania wodą w świetle prawa polskiego*, [w:] *Wybrane problemy praw ochrony środowiska. Rola sądów. Prawo wodne*, (red.) H. Lisicka, Wrocław 2007, s. 144, powoływany dalej jako J. Rotko, *Kluczowe problemy gospodarowania wodą*.
- ¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.; powoływana dalej jako Poś.
- ²⁰ J. Rotko, *Podstawy prawne*, s. 35.
- ²¹ Np. art. 9 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo wodne stanowi, że „Przepisy ustawy dotyczące właścicieli – stosuje się odpowiednio do posiadaczy samoistnych oraz użytkowników wieczystych; a w przypadku eksploatacji instalacji stosuje się do prowadzącego instalację w rozumieniu ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska”; albo art. 9 ust. 3 ustawy Prawo wodne stanowi: „Przepisy ustawy, z zastrzeżeniem ust. 4, nie naruszają postanowień działu II w tytule I ustawy – Prawo ochrony środowiska”.
- ²² Liczne odesłania w ustawie Poś do KPA, KC, KK.
- ²³ W taki sposób ujmują je np. B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2007, powoływani dalej jako B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa*; A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2007, powoływany dalej jako A. Lipiński, *Prawne podstawy*.
- ²⁴ M. Kulesza, W. Pańko, *Ochrona środowiska w planowaniu* (red.) J. Sommer, Wrocław 1984, s. 8–9.
- ²⁵ J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawnopolitologiczne*, Lublin 2006, s. 221, powoływani dalej

- jako J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce*.
- ²⁶ Tak, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska, Teksty ustaw z wprowadzeniem*, Warszawa 2008, s. X, powoływany dalej jako B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska*; J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce*, s. 222.
- ²⁷ Zwolennikami tego poglądu są m.in. J. Filipek, M. Górski, W. Radecki, A. Lipiński, J. Sommer.
- ²⁸ Zob. szerzej J. Sommer, *Rola prawa w polityce ochrony środowiska*, [w:] R. Alberski, H. Lisicka, J. Sommer, *Polityka ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 94.
- ²⁹ Zob. np. L. Łustacz, *Kompleksowa ochrona środowiska (w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska)*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 3. Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, tekst jedn.: Dz.U. z 1980 r. Nr 49, poz. 196 ze zm., ustalała zasady obowiązujące w całym obszarze prawa ochrony środowiska oraz regulowała wyczerpująco określone zagadnienia.
- ³⁰ Tak np. R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2003, s. 54; J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce*, s. 222; L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1990, s. 45; L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska jako odrębna gałąź prawa*, Warszawa 1980, s. 80.
- ³¹ Zob. J. Stochlak, M. Podolak, *Ochrona środowiska w Polsce*, s. 222.
- ³² Pogląd taki reprezentują m. in. W. Radecki, L. Łustacz.
- ³³ Zob. R. Paczuski, *Zagadnienia kodeksu ochrony środowiska jako docelowego modelu uporządkowania polskiego prawodawstwa zoologicznego*, [w:] *Prawa i Administracja Obywatela. Profesorowi E. Smoktunowiczowi Księga Pamiątkowa*, (red.) A. Jamróz, Białystok 1997.
- ³⁴ Por. J. Boć, E. Samborska-Boć, *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, [w:] J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, (red.) J. Boć, Wrocław 2007, s. 161.
- ³⁵ Np. we Włoszech.
- ³⁶ II Decreto Legislativo z 3 kwietnia 2006 n. 152, – „Norme in materia ambientale” G.U. nr 88 z 14 kwietnia 2006 r. nr 88. Kodeks ten w stosunkowo szerokim zakresie normuje sferę stosunków społecznych w dziedzinie ochrony środowiska, szczególnie uwaga jest zwrócona w kodeksie na aspekt gospodarowania zasobami wodnymi.
- ³⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908.
- ³⁸ Tak sformułowane zasady techniki prawodawczej są wyrazem uznawanych w państwie reguł dotyczących formułowania aktów normatywnych – S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Urząd Rady Ministrów 1993, s. 161. Analizując jedną zasadę po drugiej należy zaznaczyć, że ustawa Poś ma wiele mankamentów w zakresie techniki prawodawczej, w związku z tym nie można było nadać jej rangi kodeksu.
- ³⁹ Źródło powołane za B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska*, s. XXII.
- ⁴⁰ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 63.
- ⁴¹ Przykładem są zasady ogólne zawarte m. in. w przepisach 4–12 ustawy Poś, czy zasady ogólne ochrony wód (art. 97–100 Poś).
- ⁴² J. Sommer, *Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska – aktualna koncepcja legislacyjna*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska. Rola sądów. Prawo wodne*, (red.) H. Lisicka, Wrocław 2007, s. 240, powoływany dalej jako J. Sommer, *Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska*.
- ⁴³ Np. art. 181 ust. 2 Poś stanowi: „Warunki i tryb wydawania, wygasania, cofania i ograniczania pozwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, oraz właściwość organów określają przepisy ustawy – Prawo wodne, z zastrzeżeniem ust. 3”. Z kolei w ust. 3 ustawa Poś odsyła do swoich przepisów: „Do pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi stosuje się odpowiednio art. 187, 188 ust. 3 pkt 2 i ust. 4, art. 190, 191, 193 ust. 2 i art. 198”.
- ⁴⁴ W ten sposób szerzej: J. Sommer, *Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska*, s. 240.
- ⁴⁵ W ten sam sposób zob. J. Sommer, *Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska*, s. 237: „Wszystkie ustawy zwykle mają taką samą moc prawną, odnosi się to także do kodeksów. W związku z tym ustawa Prawo ochrony środowiska nie jest hierarchicznie wyższa w stosunku do ustaw regulujących ochronę środowiska”; B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska*, s. XXII.
- ⁴⁶ *Lex specialis derogat legi generali*.
- ⁴⁷ Zob. J. Rotko, *Kluczowe problemy gospodarowania wodą*, s. 144.
- ⁴⁸ Zob. rozważania części II publikacji.