

Marek Górski

Zgoda wodnoprawna a przepisy prawa emisyjnego w świetle nowej ustawy Prawo wodne

Konstrukcja prawna „zgody wodnoprawnej”

1 stycznia 2018 r. weszła w życie zasadnicza część przepisów nowej ustawy Prawo wodne [1], bardzo obszernej, skomplikowanej i w pewnych elementach nie najlepiej opracowanej, o czym świadczy już kilka przeprowadzonych nowelizacji usuwających kolejne błędy legislacyjne. Ustawa ta wprowadziła między innymi nową konstrukcję prawną, nazwaną „zgoda wodnoprawną”, regulowaną przede wszystkim przepisami zawartymi w dziale IX, chociaż oczywiście nie tylko. Pojęcie to jest w polskim ustawodawstwie nowością, chociaż nie wszystkie instytucje prawne nim objęte mają też taki charakter. W zamyśle ustawodawcy zgoda wodnoprawna jest pewnym pojęciem zbiorczym, obejmującym różne formy administracyjnej reglamentacji korzystania z wód. Zgoda wodnoprawna, według art. 388, ust. 1, jest udzielana przez:

– wydanie pozwolenia wodnoprawnego: jest to decyzja administracyjna, klasyczna forma reglamentacyjnego działania administracji w regulacjach powiązanych z gospodarowaniem wodami, funkcjonująca właściwie od samego początku, czyli od lat 20. XX wieku,

– przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego: forma pojawiająca się już wcześniej, polegająca na obowiązku poinformowania organu o zamiarze podjęcia danej działalności, przy czym organ może się temu sprzeciwić – brak sprzeciwu w określonym czasie oznacza tak zwaną zgodę dorozumianą,

– wydanie oceny wodnoprawnej: jest to forma nowa, wprowadzona po raz pierwszy przepisami nowego Prawa wodnego, mająca postać decyzji administracyjnej, pod względem merytorycznym zbliżona do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko [2]; o takim właśnie jej charakterze materialnym świadczy założenie z art. 428 – oceny wodnoprawnej nie sporządza się w odniesieniu do przedsięwzięć, w przypadku których wymagana jest właśnie decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych,

– wydanie pewnych konkretnie wskazanych decyzji: chodzi tu przede wszystkim o decyzje zwalniające z określonych zakazów obowiązujących bezpośrednio na podstawie

ustawy, które dotyczą ochrony wód przed zanieczyszczeniem (wydawane na podstawie art. 77, ust. 3 albo ust. 8), bądź też odnoszą się do ochrony wałów przeciwpowodziowych (art. 176, ust. 4).

Z tego bardzo podstawowego przeglądu wynika, że pod pojęciem zgody wodnoprawnej kryją się dość różnorodne działania pewnych podmiotów, wykonujących określone ustawa zadania o charakterze zadań administracji publicznej, związane z szeroko rozumianym gospodarowaniem wodami, w tym zwłaszcza korzystaniem z wód. Różnorodne zarówno pod względem formy prawnej (w większości jednak decyzje administracyjne), charakteru prawnego (akty zakazujące, pozwalające bądź zobowiązujące), jak i celów ich podejmowania i związanej z tym treści rozstrzygnięć. Prawo wodne w niewielkim natomiast zakresie korzysta z formuły zgód środowiskowych, znacznie częściej stosowanej na gruncie na przykład prawa amerykańskiego [3].

Bardzo charakterystyczną cechą nowego Prawa wodnego jest także przekazanie kompetencji do wyrażania tych zgód, w tym poprzez wydanie decyzji, nie organom administracji publicznej, a organom jednostek organizacyjnych nowo powołanego tą ustawą podmiotu w postaci Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, będącego państwową osobą prawną powołaną – najogólniej – do gospodarowania wodami, o nie do końca sprecyzowanym statusie prawnym, jednak nie mającego ani w całości, ani w odniesieniu do organów jego jednostek organizacyjnych, statusu organów administracji publicznej. Z teoretycznego punktu widzenia występuje faktyczna konstrukcja wykonywania przez organy Wód Polskich tak zwanych funkcji zleconych administracji publicznej, chyba po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie wykorzystana w tak szerokim zakresie. W tej formule rozpatrywane są również odwołania od decyzji wydawanych przez organy Wód Polskich – odwołanie wnosi się do organu wyższego stopnia w strukturze tego podmiotu (art. 14 ust. 6 [1]). Oczywiście ma również zastosowanie wobec tych decyzji sądowa kontrola ich legalności, realizowana na ogólnych zasadach przez sądy administracyjne.

Pozwolenia wodnoprawne

Pozwolenia wodnoprawne są instytucją prawną znaną prawu polskiemu od bardzo dawna, bo jeszcze od czasów międzywojennych i zawsze miały, pod względem treści, charakter wyrażanej przez upoważniony organ zgody na

określony sposób korzystania z wód. Ta formuła utrzymana została także w nowym Prawie wodnym. Warto jednak zwrócić uwagę na bardzo istotną zmianę w stosunku do ugruntowanych wcześniej instytucji charakterystycznych w ustawach nazywanych prawem wodnym. Otóż nowa ustawa Prawo wodne rozbudowała konstrukcję prawnych form korzystania z wód, rezygnując jednocześnie z tego określenia. W poprzednio obowiązujących regulacjach odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, a także do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność innych podmiotów (ale tylko przy określonym składzie ścieków), co do zasady miało charakter szczególnego korzystania z wód. Nowe Prawo wodne wprowadziło pojęcie „usług wodnych”, a korzystanie z takich usług jest nową – odrębną – formą korzystania z wód (art. 35, ust. 1: „Usługi wodne polegają na zapewnieniu gospodarstwu domowemu, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego korzystania z wód, zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód”). Charakter usług wodnych mają działania wyliczone w zamkniętej liście ujętej w art. 35, ust. 3, zaś w pkt. 5 wyliczenia znalazło się określenie „wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, obejmujące także wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych”. Wprowadzanie ścieków w zakresie wskazanym w tym przepisie jest więc korzystaniem z usług wodnych, a nie szczególnym korzystaniem z wód. Szczególnym korzystaniem pozostało natomiast „wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych będących własnością innych podmiotów ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego” (art. 34, p. 3). Z kolei według art. 389, p. 1, pozwolenie wodnoprawne ogólnie jest wymagane na wszystkie usługi wodne.

Pozwolenie wodnoprawne jest więc decyzją o bardzo uniwersalnym – pod względem treści – charakterze, jednak dalsze analizy skupiać się będą przede wszystkim na pozwoleniach związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem. Przepisy nowego Prawa wodnego kształtują w sposób dość szczegółowy wymaganą treść tych pozwoleń, jak również wprowadzają pewne modyfikacje co do procedury ich wydawania. Pozwolenie wodnoprawne, jako decyzja administracyjna, jest wydawane – co do zasady – w trybie przewidywanym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego [4]. W odniesieniu do treści pozwoleń na odprowadzanie ścieków warto podkreślić, że podstawowym celem tej decyzji jest realizacja celów ochronnych określanych przepisami prawa wodnego, a więc praktycznie celów wynikających z ramowej dyrektywy wodnej [5]. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na rozpatrywaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej sprawę C-461/13 (tzw. sprawa Weser), w której Trybunał rozstrzygnął długotrwały spór o status prawny celów środowiskowych określonych w tej dyrektywie. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału, cele te są prawnie wiążące. Oznacza to, że na przykład państwa członkowskie są zobowiązane do odmowy udzielenia zezwolenia takim przedsięwzięciom, których funkcjonowanie mogłoby zagrozić realizacji celów ochronnych wynikających z ramowej dyrektywy wodnej. Trybunał zajął również zdecydowane stanowisko w sprawie tak zwanej „zasady niepogorszenia” stwierdzając, że wiąże ona państwa członkowskie w takim stopniu, że obniżenie jakości wód powierzchniowych nie jest już dozwolone – wody niespełniające wymagań ochronnych

nie mogą być dalej pogarszane [6]. W odniesieniu natomiast do wprowadzonych przez ustawę zmian dotyczących procedury wydawania pozwoleń wodnoprawnych, warto skomentować zapis art. 402. Zgodnie z tym przepisem w postępowaniach dotyczących pozwolenia wodnoprawnego nie stosuje się przepisów art. 31 kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza, że w postępowaniu tym wyłączony jest udział organizacji społecznych na prawach strony. W świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przepis ten budzi istotne wątpliwości – zgodnie bowiem z wyrokiem w sprawie C-664/15 (Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation przeciwko Bezirkshauptmannschaft Gmünd) należy uznać prawo organizacji pozarządowych (NGO) do udziału w postępowaniu o wydanie pozwolenia środowiskowego, w tym i pozwolenia wodnoprawnego [7]. Dodatkowo warto podkreślić, że sprawa ta dotyczyła akurat kwestii korzystania z wód, bowiem chodziło o wniosek o odnowienie pozwolenia na pobór wody do naśnieżania tras narciarskich w austriackim ośrodku górskim.

Prawo emisyjne

Zasadniczym punktem zainteresowania niniejszego artykułu było powiązanie konstrukcji zgody wodnoprawnej z przepisami tak zwanego prawa emisyjnego, czyli regulacjami dotyczącymi ochrony środowiska przed zanieczyszczeniem wskutek emisji substancji. Ogólne regulacje dotyczące tych kwestii zawiera ustawa Prawo ochrony środowiska [8] zakładając, że wprowadzanie do środowiska substancji i energii, co jest nazywane emisją i definiowane w słowniczku ustawy (art. 3, p. 4) [9], powinno być nadzorowane i co do zasady ograniczane, jego efektem może być bowiem zanieczyszczenie całego środowiska bądź jego elementu. Prawnym sposobem zapobiegania takim skutkom jest obowiązek uzyskania administracyjnej zgody na emisję, określającej jej dozwolony zakres i warunki prowadzenia, zgody – co do zasady – mającej postać decyzji administracyjnej.

Wprowadzając przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska regulacje dotyczące aktów administracyjnych, za pomocą których powinna być reglamentowana emisja (w ustawie nazywanych „pozwoleniami emisyjnymi”), ustawodawca przyjął w 2001 r., że przepisy te powinny stanowić swoistą część ogólną w przypadku wszystkich regulacji prawnych dotyczących reglamentacji – w drodze decyzji administracyjnej – prowadzenia emisji do środowiska, niezależnie od przedmiotu tej emisji i elementu środowiska, który takiej emisji jest poddany. Przyjmując taki warunek wstępny uznano, że regulacje dotyczące wspólnych elementów instytucji prawnej „pozwolenia” znajdują się wyłącznie właśnie w ustawie Prawo ochrony środowiska, zaś przepisy szczegółowe, dotyczące już konkretnych rodzajów pozwoleń zawarte w innych ustawach, będą miały charakter uzupełniający. Wynikało to i wynika nadal między innymi z art. 180 ustawy [8], zgodnie z którym eksploatacja instalacji powodująca wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi czy wytwarzanie odpadów jest dozwolona po uzyskaniu pozwolenia – jeżeli jest ono wymagane. Zasadą jest więc, że obowiązek poddania się reglamentacji oparto nie na założeniu ogólnym, a indywidualnym – pozwolenie jest wymagane wtedy, kiedy ustawa wyraźnie tak stanowi. Pojęcie „ustawa” ma tu oczywiście charakter ogólny, nie odnosi się tylko do ustawy Prawo ochrony środowiska.

W konsekwencji konstrukcja przyjęta w tej ustawie przewiduje, że pozwolenie emisyjne jest decyzją w pierwszym rzędzie stwierdzającą spełnienie określonych prawem warunków prowadzenia danego rodzaju działalności gospodarczej bądź innej, ale zawsze identyfikowanej pewnymi cechami charakterystycznymi, czyli powodowaniem emisji powstającej w związku z prowadzeniem danej działalności. Ponadto pozwolenie emisyjne to również decyzja dookreślająca te warunki na zasadach ustalonych ustawą z tym, że odnosząca się jedynie do warunków istotnych ze względu na ochronę środowiska. Z punktu widzenia przepisów Konstytucji reglamentacja taka ogranicza gwarantowaną konstytucyjnie swobodę działalności gospodarczej, jednak w sposób i w zakresie dopuszczalnym z punktu widzenia jej postanowień (art. 33, ust. 3). Także patrząc przez pryzmat przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej [10], obowiązek uzyskania pozwolenia emisyjnego można było uznać za mieszczący się w zakresie dodatkowych obowiązków przedsiębiorcy określonych w art. 18 tej ustawy, mający postać określonego przepisami prawa warunku dotyczącego sposobu bądź metod prowadzenia działalności gospodarczej, związanego z ochroną środowiska. Sytuacja zmieniła się niedawno, bowiem po wejściu w życie ustawy Prawo przedsiębiorców [11], podobnie wyraźnych postanowień w treści tego aktu nie ma. W tej sytuacji uzasadnienia istnienia tej swoistej formy reglamentacji prowadzenia działalności gospodarczej należałoby szukać w art. 8 tej ustawy, który to przepis wprowadza zasadę „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”. W takim razie, skoro zanieczyszczanie środowiska jest prawem zabronione (art. 144, ust. 1 oraz art. 141, ust. 2 [8]), działalność gospodarcza z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska musi być prowadzona w sposób zgodny z prawem, czyli nie może prowadzić do zanieczyszczenia środowiska. Pozwolenie emisyjne jest formułą prewencyjnego nadzoru nad spełnianiem tego obowiązku.

W konstrukcji pozwoleń emisyjnych od początku umieszczone były pozwolenia wodnoprawne na odprowadzanie ścieków, czyli – według nowej ustawy Prawo wodne – jedna z form zgody wodnoprawnej. Jednak już od początku pojawiały się dążenia do „wymancypowania” tej decyzji i chociażby częściowego uniezależnienia od przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska [8]. W wyliczeniu rodzajów tak zwanych sektorowych pozwoleń emisyjnych, zawartych w art. 181 tej ustawy, pozwolenie wodnoprawne na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w 2001 r. umieszczono jednak od początku, wyraźnie różnicując sytuację – przepis art. 181, ust. 2 stwierdzał, że warunki i tryb wydawania, cofania i ograniczania pozwolenia wodnoprawnego oraz właściwość organów określają przepisy ówczesnej ustawy Prawo wodne z 18 lipca 2001 r. [12]. Przepisy ust. 2 (a także ust. 3) określały wzajemny stosunek przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska – dotyczących pozwoleń emisyjnych – i ustawy Prawo Wodne z 2001 r. – dotyczących pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi – w gruncie rzeczy łamiąc wspomnianą ideę ogólną, bowiem w zasadzie dawały pierwszeństwo przepisom prawa wodnego, a postanowienia Prawa ochrony środowiska miały być stosowane uzupełniająco, przy czym ust. 3 zakładał takie uzupełniające stosowanie tylko wobec ściśle wskazanych przepisów Prawa ochrony środowiska. Na gruncie ustawy Prawo Wodne z 2001 r. pozwolenia wodnoprawne na odprowadzanie ścieków były równocześnie jednym z rodzajów pozwolenia na szczególne korzystanie z wód,

mającym w tej ustawie stosunkowo szczegółową i dość specyficzną regulację odnoszącą się do zasad ustalania ich treści, trybu wydawania i nadzoru nad przestrzeganiem ich postanowień.

Pozwolenia wodnoprawne na odprowadzanie ścieków a pozwolenia emisyjne po wejściu w życie nowej ustawy Prawo Wodne

Przedstawiona sytuacja zmieniła się po przyjęciu nowego Prawa wodnego, bowiem ustawa ta poszła jeszcze dalej w dążeniach do wyłączenia pozwoleń wodnoprawnych z kategorii pozwoleń emisyjnych, ponieważ wykreślono je z listy zawartej w art. 181, ust. 1. Jednakże z art. 180 nie wykreślono emisji do wód, jako sposobu oddziaływania na środowisko wymagającego pozwolenia. W efekcie wyliczenie zawarte w art. 180 dotyczy w chwili obecnej ogólnie sytuacji oddziaływania na środowisko (w postaci emisji do środowiska) wymagającej zgody administracyjnej (pozwolenia), a nie tylko pozwolenia emisyjnego w sensie przyjętym w Prawie ochrony środowiska. Nowa ustawa Prawo wodne wymaga także uzyskania pozwolenia – w postaci pozwolenia wodnoprawnego – na emisję ścieków do wód lub do ziemi. W konsekwencji obecnie, patrząc od strony formalnej, pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi nie można już nazywać „sektorowymi pozwoleniami emisyjnymi”, jednakże problem zakresu stosowania ogólnych przepisów Prawa ochrony środowiska, dotyczących pozwoleń emisyjnych, pozostał. Wynika to z faktu, iż zamiast przepisów art. 181, ust. 2 i 3 ustawy Prawo ochrony środowiska teraz przepisy ustawy Prawo wodne regulują tę kwestię w sprawach związanych z ochroną wód w dość szerokim zakresie, odwołując się do przepisów Prawa ochrony środowiska. Szczególne znaczenie ma tu art. 392 Prawa wodnego, zgodnie z którym pozwolenia wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi albo do urządzeń kanalizacyjnych powinny być wydawane z uwzględnieniem przepisów rozdziałów 1–4 w dziale IV tytułu III ustawy Prawo ochrony środowiska [8]. To odesłanie jest więc szersze niż poprzednio zawarte w art. 181, ust. 3. Postawić trzeba jednak pytanie o sposób rozumienia użytego w przepisie sformułowania „wydawane z uwzględnieniem”. Czy stwierdzenie to oznacza konieczność bezpośredniego stosowania tych przepisów, czyli uwzględniania ich także jako podstawy prawnej wydanej decyzji administracyjnej, czy też wynikające z nich wytyczne powinny być brane pod uwagę przy dokonywaniu wykładni odpowiednich przepisów Prawa wodnego i konstruowaniu treści decyzji? Pytanie to ma znaczenie także z punktu widzenia analizy postanowień Prawa ochrony środowiska, bo przepisy tej ustawy miałyby być stosowane razem z przepisami nowej ustawy Prawo wodne.

Warto zauważyć, że odwołanie w nowym Prawie wodnym do przepisów rozdziałów 1–4 w dziale IV tytułu III ustawy Prawo ochrony środowiska jest mylące, ponieważ poszczególne rozdziały mają dość różną treść (analizując to z punktu widzenia kształtowania instytucji pozwolenia emisyjnego) i nie zawsze będzie możliwe bezpośrednie uwzględnianie przepisów w nich zawartych do ustalania treści pozwoleń wodnoprawnych (ograniczając to oczywiście do pozwoleń na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi albo do urządzeń kanalizacyjnych). W stosunkowo

najszerszym zakresie uwzględniane powinny być przepisy rozdz. 2, dotyczące wydawania pozwoleń emisyjnych, w tym zwłaszcza wymagania dotyczące treści wniosku i treści samej decyzji – wymagania wskazane w Prawie ochrony środowiska, a nieujęte w Prawie wodnym, powinny się znaleźć we wniosku i w decyzji. W znacznie mniejszym natomiast stopniu dotyczyłoby to postanowień przepisów zawartych w rozdziale 3, bowiem nowe Prawo wodne ma własną regulację dotyczącą wygaśnięcia, cofnięcia i ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego (rozdział 3 w dziale IX). Formalnie najwięcej problemów wiąże się z odwołaniem do postanowień rozdziału 4, a właściwie z treścią przepisu art. 392 odsyłającego do tej partii regulacji Prawa ochrony środowiska, w kontekście postanowień art. 182 tej ustawy.

Biorąc natomiast pod uwagę art. 392 nowego Prawa wodnego pojawia się wątpliwość, na ile na gruncie tej ustawy może mieć zastosowanie przepis art. 181, ust. 1a Prawa ochrony środowiska w odniesieniu do pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków – to znaczy, czy na podstawie wskazanego przepisu tej ustawy można byłoby uznać za dozwolone łączenie pozwoleń wodnoprawnych na zasadach wskazanych w art. 181, ust. 1a. Łączenie mogłoby dotyczyć takiej sytuacji, w której podmiot korzystający z usług wodnych odprowadzałby ścieki w różnych lokalizacjach, za pomocą różnych urządzeń, w ramach właściwości tego samego organu wydającego pozwolenia. Można byłoby uznać, że od strony formalnej (czyli biorąc pod uwagę treść art. 392) byłoby to dopuszczalne, czy jednak byłoby realne również z merytorycznego punktu widzenia? W przepisach nowego Prawa wodnego analogicznej możliwości nie ma.

Techniczny charakter miały zmiany dokonane w artykule 187 Prawa ochrony środowiska, polegające na wyłączeniu pozwoleń wodnoprawnych z przepisów tego artykułu (zmiany w ust. 1, ust. 2 i ust. 4). Zmiany te mają jednak charakter formalny w tym sensie, że art. 400, ust. 10 zakłada, że do pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi stosuje się odpowiednio przepisy art. 187 tej ustawy. W konsekwencji więc instytucja zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku powinna, w odniesieniu do pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków, być stosowana właściwie na dotychczasowych zasadach. Patrząc natomiast przez pryzmat dalej podnoszonych uwag warto podkreślić, że przepis zmieniający postanowienia regulacji zawartych w art. 187 został sformułowany poprawnie – wyłączenie z tego artykułu pozwoleń wodnoprawnych nie budzi wątpliwości.

Pozwolenia emisyjne a pozwolenie zintegrowane

Pozwolenie zintegrowane jest rodzajem pozwolenia emisyjnego, lecz rodzajem szczególnym, mającym podstawowe znaczenie we wdrażaniu idei zintegrowanego zarządzania zanieczyszczeniami (emisjami) odprowadzanymi do środowiska, zawartej w tak zwanej dyrektywie IPPC (integrated pollution prevention and control) [13], zaś obecnie w dyrektywie o emisjach przemysłowych (IED – industrial emissions directive) [14]. Istotą pozwolenia zintegrowanego jest objęcie jego postanowieniami wszystkich oddziaływań danej instalacji na środowisko, w tym oczywiście także dotyczących środowiska wodnego. Konsekwencją tego jest wyłączenie obowiązku uzyskania

w przypadku takiej instalacji pozwoleń sektorowych oraz związanych z oddziaływaniem na wody (art. 182 – „Pozwolenia, o których mowa w art. 181, ust. 1, p. 2 i 4, pozwolenie wodnoprawne na pobór wód oraz pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi nie są wymagane w przypadku posiadania pozwolenia wodnoprawnego” [8]).

Po wejściu w życie nowego Prawa wodnego przepis art. 392 tej ustawy zakłada branie pod uwagę, przy wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków, przepisów zawartych rozdz. 4, działu IV tytułu III ustawy Prawo ochrony środowiska, czyli przepisów dotyczących pozwoleń zintegrowanych. Jest to sformułowanie ewidentnie błędne – biorąc pod uwagę treść art. 182 tej ustawy konstrukcja powinna być dokładnie odwrotna. Dodatkowo kilku przepisów rozdz. IV nie znowelizowano w ramach zmian wprowadzanych w związku z przyjęciem nowego Prawa wodnego i są one w tej chwili zupełnie niespójne z postanowieniami art. 182. Po pierwsze dotyczy to art. 202, ust. 1, którego niespójność polega na braku wskazania konieczności ustalenia w treści pozwolenia emisyjnego wymagań emisyjnych w przypadku odprowadzania ścieków. Pozostawione odesłanie do art. 181, ust. 1, pkt. 2–4 jest całkowicie nieprawidłowe, ponieważ w tym wyliczeniu nie ma już pkt. 3 dotyczącego wcześniej właśnie pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków. Formalnie brak więc obowiązku ustalenia wymagań emisyjnych w przypadku odprowadzania ścieków przez instalację wymagającą pozwolenia zintegrowanego – art. 182 zwalnia z obowiązku posiadania pozwolenia wodnoprawnego dotyczącego tych kwestii, natomiast art. 202, ust. 1 nie wymaga wprowadzenia takich wymagań do treści pozwolenia zintegrowanego. Brak ten należałoby uznać za lukę w prawie, tak zwaną lukę techniczną czy lukę niekonsekwencji [15]. W ujęciach teoretycznych postuluje się wypełnianie tego rodzaju luk poprzez stosowanie analogii [16], jednak z zastrzeżeniem, że jej zastosowanie należy zawęzić do przepisów obojętnych z punktu widzenia praw i obowiązków jednostki. W tym jednak przypadku w grę wchodzi obowiązek – w treści pozwolenia zintegrowanego powinny być ustalone obowiązki dotyczące ochrony wód przed zanieczyszczeniem (warunki emisji do wód). Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „przepisy prawa administracyjnego mają charakter *ius cogens*, a organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Analogia, jako metoda wykładni, mająca służyć konstruowaniu kompetencji do tworzenia nieprzewidzianych prawem regulacji, mających wpływ na prawa jednostki, w oparciu o odrębne regulacje prawne, jest niedopuszczalna” [17]. Problem ten jest więc niewątpliwie istotny i samo stwierdzenie niekonsekwencji ustawodawcy nie daje podstawy do usunięcia tej niekonsekwencji w drodze wykładni *per analogiam*. Absolutnie niezbędna się wydaje więc nowelizacja przepisu, co dotyczy także art. 208, ust. 1 i art. 211, ust. 1 (analogiczny brak dopasowania do zmienionej treści art. 181, ust. 1).

Analizując wymagania ustawy Prawo ochrony środowiska, dotyczące kształtowania treści pozwolenia zintegrowanego, warto zauważyć różnice, jakie są pomiędzy regulacją zawartą w Prawie wodnym a przepisami ustawy o odpadach [18]. Zgodnie bowiem z odpowiednimi postanowieniami tej ustawy pozwolenie zintegrowane zastępuje wszystkie zgody wymagane przez ustawę o odpadach i w swojej treści określa wymagania charakterystyczne w przypadku tych zgód. Postanowień analogicznych, jak

dotyczące postępowania z odpadami, nie zawierają natomiast regulacje w Prawie wodnym, co oznacza, że pozwolenie zintegrowane obejmuje swoją treścią tylko pozwolenia wodnoprawne na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi (art. 182 Prawa ochrony środowiska) oraz pozwolenia wodnoprawne na pobór wody, ale tylko wówczas, gdy woda jest pobierana wyłącznie na potrzeby instalacji wymagającej pozwolenia wodnoprawnego (art. 202, ust. 1 i 6). W takim razie wynika z tego, że instalacja mająca pozwolenie zintegrowane będzie musiała mieć także odrębne pozwolenia wodnoprawne na inne sposoby korzystania z wód niż wskazane, jeżeli byłoby to niezbędne do jej funkcjonowania. Trochę to ogranicza ideę kompleksowego określania wymagań ochronnych w pozwoleniu zintegrowanym.

Analizując inne kwestie związane z zagadnieniem ustalania treści pozwolenia zintegrowanego warto zwrócić uwagę na pozwolenia wodnoprawne na wprowadzanie ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego do urządzeń kanalizacyjnych, będących własnością innych podmiotów. Ten sposób działania według art. 34, p. 3 nowego Prawa wodnego jest szczególnie korzystaniem z wód, wymagającym w takim razie pozwolenia wodnoprawnego (art. 389, p. 2), innego niż pozwolenie wodnoprawne na usługi wodne polegające na odprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi. Ani art. 182, ani art. 202 Prawa ochrony środowiska nie wskazują, że powinno być ono włączone do pozwolenia zintegrowanego. Z kolei art. 211, określający wymagania odnoszące się do treści pozwolenia zintegrowanego, w przepisie ust. 6, p. 7, wymaga włączenia do tego pozwolenia określenia ilości, stanu i składu ścieków, o ile ścieki nie będą wprowadzane do wód lub do ziemi. Można mieć wątpliwość, czy jest to równoznaczne ze zwolnieniem z obowiązku uzyskania odrębnego pozwolenia, wyraźnie sformułowanego w art. 122, ust. 1, p. 10 Prawa wodnego, o konieczności włączenia którego do pozwolenia zintegrowanego w ogóle nie wspomina art. 202 ani inne przepisy Prawa ochrony środowiska. Wykładnia celowościowa raczej nakazywałaby jednak potraktować powołany przepis art. 211 jako założenie włączenia tych kwestii do pozwolenia zintegrowanego, jednak powinno być to wyrażone w sposób zdecydowanie wyraźniejszy. Nowelizacja ustawy Prawo ochrony środowiska z lipca 2014 r. tych wątpliwości nie anulowała, gdyż przebudowany wówczas art. 211, którego odpowiedni przepis został powołany wyżej, jest w gruncie rzeczy identyczny, jak poprzednio obowiązujący przepis art. 211, ust. 2, p. 3b. Podobnie nowelizacja obowiązująca od stycznia 2018 r., związana z wejściem w życie nowego Prawa wodnego sprawy nie tylko nie wyjaśniła, lecz wręcz ją zagmatwała, ze względu na wskazane wątpliwości dotyczące przepisu art. 202, ust. 1 (brak jego dostosowania do art. 182).

Podobne wątpliwości i uwagi, jak w odniesieniu do art. 201, ust. 1, należy odnieść do treści art. 208, ust. 1 – przepis nie został znowelizowany po wykreśleniu z wyliczenia w art. 181, ust. 1 punktu 3, wobec czego nie ma obowiązku uwzględnienia w treści wniosku o wydanie pozwolenia zintegrowanego informacji odnoszących się do odprowadzania ścieków (z wyjątkiem istniejącego już wcześniej przepisu ust. 2, p. e). Podobna sytuacja dotyczy art. 211, ust. 1 – ten przepis także nie został znowelizowany po wykreśleniu z wyliczenia w art. 181, ust. 1 punktu 3, wobec czego nie ma obowiązku uwzględnienia w treści pozwolenia zintegrowanego wymagań emisyjnych dotyczących odprowadzania ścieków.

Podsumowanie

Dokonane w nowej ustawie Prawo wodne z 2017 r. uporządkowanie konstrukcji zgód administracyjnych na korzystanie z wód, z różnych względów takiej zgody wymagające, należy ocenić pozytywnie. Instytucja prawna „zgód wodnoprawnych” tę rolę porządkującą niewątpliwie spełnia. Szkoda jednak, że wskutek dość ewidentnych błędów legislacyjnych wyraźnej dekompozycji uległy powiązania pomiędzy przepisami o ochronie środowiska przed zanieczyszczeniem, w tym dotyczącymi pozwoleń emisyjnych (w szczególności pozwolenia zintegrowanego) a postanowieniami Prawa wodnego odnoszącymi się do jednej z form zgód wodnoprawnych, czyli pozwolenia emisyjnego na odprowadzanie ścieków. Są to błędy wymagające pilnej nowelizacji, gdyż mogą uniemożliwić prawidłowe konstruowanie treści pozwoleń zintegrowanych.

LITERATURA

1. Ustawa z 20 lipca 2017r. Prawo wodne. *Dziennik Ustaw* 2017, poz.1566 wraz ze zmianami.
2. Ustawa z 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. *Dziennik Ustaw* 2017, poz. 1405.
3. C.R. McVEAN, J.R. PIDOT: Environmental settlements and administrative law. *Harvard Environmental Law Review* 2015, Vol. 39, pp. 191–239.
4. Ustawa z 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego. *Dziennik Ustaw* 2017, poz. 1257.
5. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej. *Dziennik Urzędowy WE* 2000, L. 327.1, wraz z późniejszymi zmianami.
6. T. PALONIITTY: The Weser case: Case C-461/13 *BUND V GERMANY*. *Journal of Environmental Law* 2016, Vol. 28, No. 1, pp. 151–158.
7. R. MOULES: Significant EU environmental cases: 2017. *Journal of Environmental Law* 2018, Vol. 30, No. 1, pp. 157–167.
8. Ustawa z 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska. *Dziennik Ustaw* 2018, poz. 799.
9. M. GÓRSKI, M. PCHAŁEK, W. RADECKI, J. JERZMAŃSKI, M. BAR, S. URBAN, J. JENDROŚKA: Prawo ochrony środowiska. Komentarz. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
10. Ustawa z 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej. *Dziennik Ustaw* 2017, poz. 2168.
11. Ustawa z 6 marca 2018r. Prawo przedsiębiorców. *Dziennik Ustaw* 2018, poz. 646.
12. Ustawa z 18 lipca 2001r. Prawo wodne. *Dziennik Ustaw* 2017, poz. 1121.
13. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (wersja skodyfikowana). *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* 2008, L 24.
14. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (wersja przekształcona). *Dziennik Urzędowy UE* 2010, L. 334.
15. B. JAWORSKA-DĘBSKA, Z. DUNIEWSKA, R. MICHALSKA-BADZIAK, E. OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA: Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie. Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 298.
16. E. SMOKTUNOWICZ: Analogia w prawie administracyjnym. PWN, Warszawa 1970.
17. Wyrok NSA z 15 stycznia 2013r. II OSK 2451/12 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1C1E388A07>).
18. Ustawa z 14 grudnia 2012r. o odpadach. *Dziennik Ustaw* 2018, poz. 21.

Gorski, M. Water-Law Permit and Emission Standards in the Light of the New Water Law Act. *Ochrona Srodowiska* 2018, Vol. 40, No. 2, pp. 3–8.

Abstract: In this paper, the analysis of the water law permit was carried out as per provisions of the Water Law Act of 20th July 2017, in force since 1st January 2018. A particular attention was paid to one type of such permit that is a permit for wastewater disposal. The permit constitutes an administrative decision, approving of the sewage discharge and specifying its conditions. Not only should the permit for wastewater disposal achieve the objectives of water protection resulting from the provisions of the Water Law, but also support the general ob-

jectives of environmental protection against pollution set out in the Environmental Protection Act from 2001. In special cases, the water permit is replaced by an integrated emission permit issued on the basis of the Environmental Protection Act. This requires a detailed synchronization of the provisions of both acts. Unfortunately, as demonstrated in the article, lack of such synchronization resulting from the amendment of the Water Law Act, creates numerous ambiguities, which may impact the implementation of water protection objectives.

Keywords: Water pollution control, water law permit, water law permit for wastewater disposal, Water Law Act, Environmental Protection Act.