

Prof. dr hab. Piotr
Korzeniowski, sędzia
NSA

Zakład Prawa
Ochrony Środowiska
Katedra Prawa
Administracyjnego i
Nauki Administracji
Wydział Prawa i
Administracji
Uniwersytet Łódzki

- Analiza przypadku (case study)
- **Wstrzymanie wykonania decyzji** Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

1

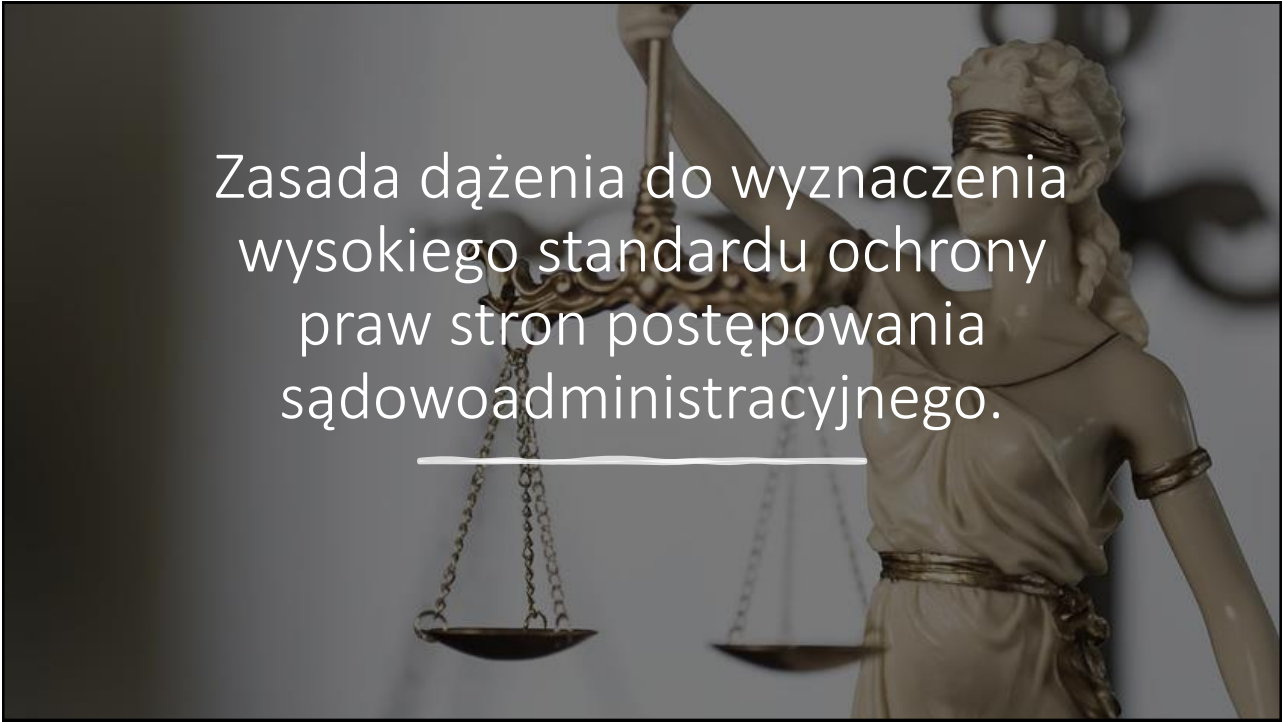
Art. 61 § 3

ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r. poz. 259, dalej: p.p.s.a.).

- Art. 61 § 3 p.p.s.a. Po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, o których mowa w § 1, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Odmowa wstrzymania wykonania aktu lub czynności przez organ nie pozbawia skarżącego złożenia wniosku do sądu. Dotyczy to także aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy.

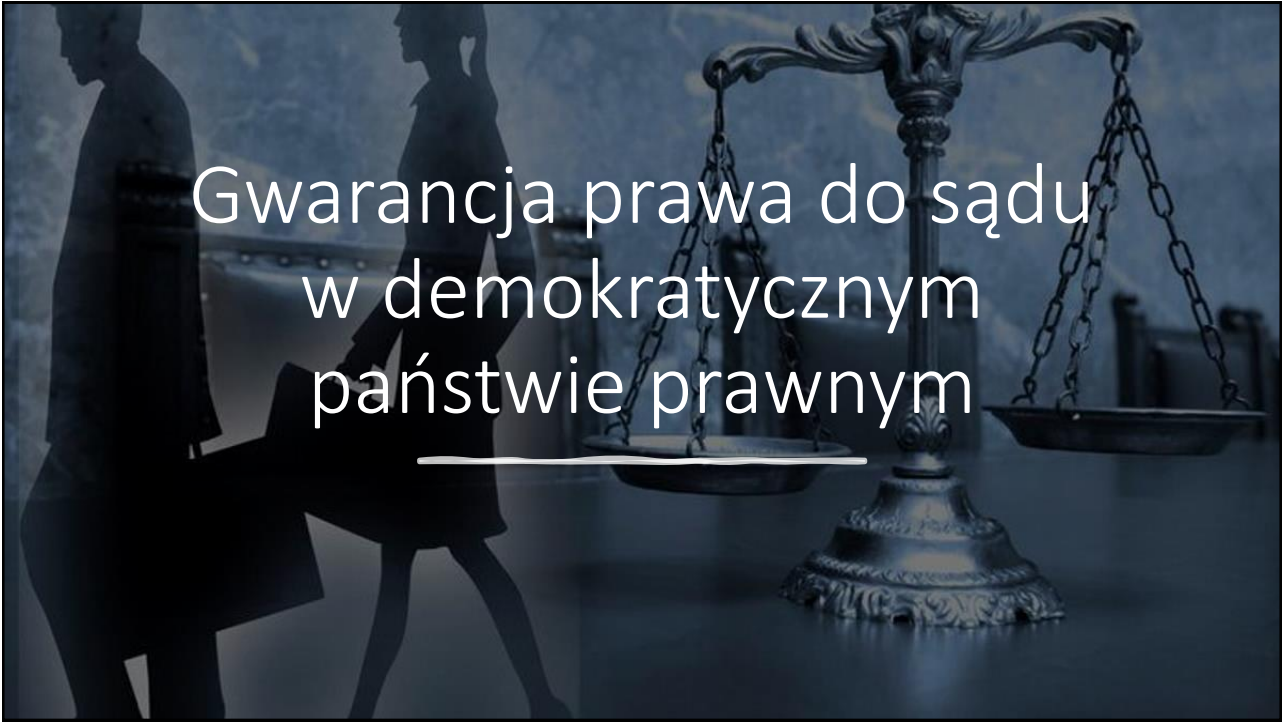


2



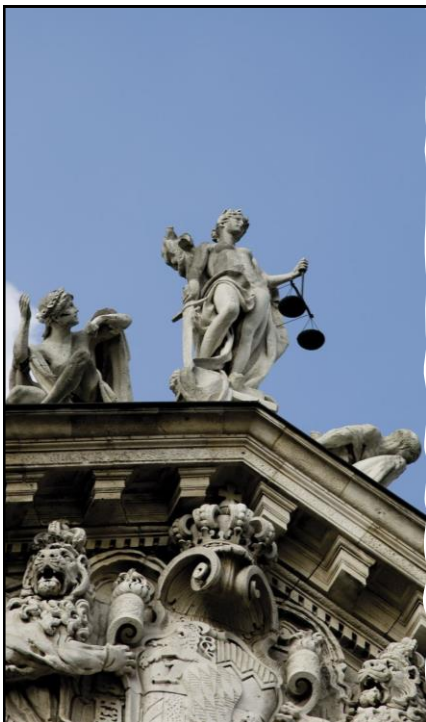
Zasada dążenia do wyznaczenia
wysokiego standardu ochrony
praw stron postępowania
sądowoadministracyjnego.

3



Gwarancja prawa do sądu
w demokratycznym
państwie prawnym

4



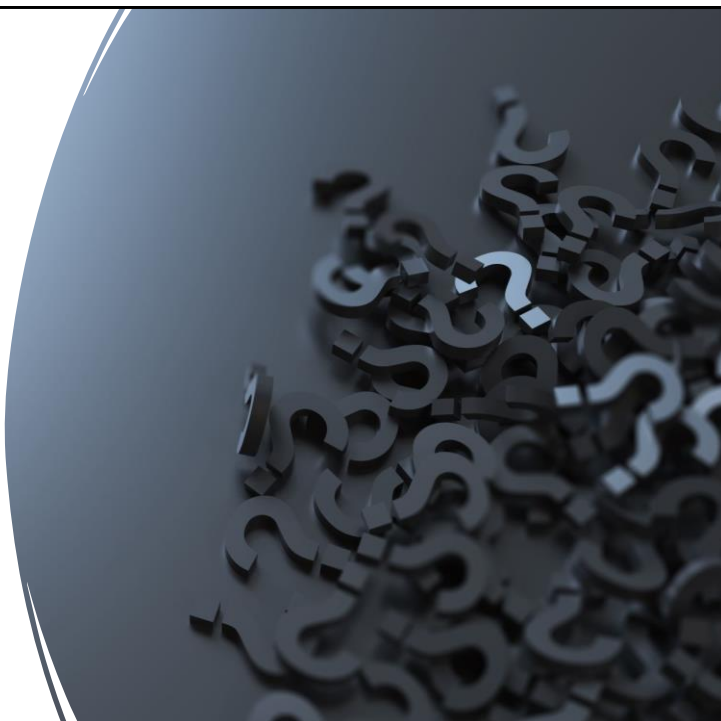
Prawo do sądu

- Prawo do sądu zostało ujęte wśród praw i zasad, które składają się na treść Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (dalej: PDPC) uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. w Paryżu. W art. 10 PDPC ustalono, że „każdy człowiek ma na warunkach całkowitej równości prawo, aby przy rozstrzygnięciu o jego prawach i zobowiązaniach lub o zasadności wysuwanego przeciw niemu oskarżenia o popełnienie przestępstwa być słuchanym sprawiedliwie i publicznie przez niezależny i bezstronny sąd”. Wyznaczony w ten sposób standard został następnie odzwierciedlony w uchwalonym na bazie Deklaracji Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w wyraźny sposób nawiązuje do postanowień powyższych aktów z tą ważną różnicą, iż Konwencja nakazuje rozpatrywać sprawy toczące się przed organami sądowym w „rozsądnym terminie”. K. Kowalik-Bańczyk, Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych w kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej, Warszawa 2012, s. 85–86. Natomiast w prawie Unii Europejskiej, „prawo do sądu” zostało zagwarantowane w art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z dnia 14 grudnia 2007, s. 1), który m.in. stanowi, że „każdy ma prawo do sprawienia dliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”.

5

Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy nr R/89/8 z 15.11.1989 r. o tymczasowej ochronie sądowej w sprawach administracyjnych

- Instytucja wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności została uregulowana w sposób kompleksowy w art. 61 p.p.s.a. w zgodzie z zasadami sformułowanymi w rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R/89/8 z 15.11.1989 r. o tymczasowej ochronie sądowej w sprawach administracyjnych



6

Ochrona przeciwpowodziowa



7



Postanowienie WSA w Warszawie

- Postanowieniem z dnia 9 grudnia 2022 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wstrzymał wykonanie decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 16 sierpnia 2022 r., nr DOŚ-WDŚZO.420.24.2020.aka.132 w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia pod nazwą: "IB.2 Etap I i Etap II Prace modernizacyjne na Odrze Granicznej w ramach Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w Dorzeczu Odry i Wisły".

8



Uzasadnienie postanowienia

- W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, że na podstawie decyzji środowiskowych inwestor otrzymał pozwolenie wodnoprawne, pozwolenia budowlane i wszedł w teren. W decyzji środowiskowej określono natomiast m.in. warunki prowadzenia robót budowlanych. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie można przy tym wykluczyć prawdopodobieństwa, że decyzja środowiskowa wydana przez GDOŚ jest wadliwa. Istnieje zatem możliwość, że wykonywanie prac budowlanych, na warunkach ustalonych w części reformatorycznej decyzji środowiskowej, które to warunki nie zostały merytorycznie zweryfikowane przez Sąd, doprowadzi do powstania nieodwracalnych szkód w środowisku.

9

Uzasadnieni postanowienia WSA w Warszawie

- W szczególności kontynuowanie realizacji inwazyjnych prac budowlanych przed dokonaniem kontroli ewentualnego wpływu katastrofy ekologicznej na rzece Odrze, co podnoszone jest w zarzutach skargi, na prawidłowość określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia uprawdopodobnia spowodowanie trudnych, a nawet nieodwracalnych szkód w środowisku. Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślił, że wstrzymanie wykonania decyzji GDOŚ z 16 sierpnia 2022 r., nr DOOŚ-WDŚZOO.420.24.2020.aka.132 nie uprawnia inwestora do realizacji przedsięwzięcia na podstawie decyzji RDOŚ w Szczecinie z 18 marca 2020 r., WONS-OŚ.4233.1.2017.KK.68, a rozstrzygnięcie Sądu winno skutkować natychmiastowym wstrzymaniem dalszej realizacji przedsięwzięcia.



10



GENERALNA DYREKCJA OCHRONY ŚRODOWISKA

Zażalenie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

- Pismem z 19 grudnia 2022 r., Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej: GDOŚ, Organ) wniósł zażalenie na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2022 r., sygn. akt IV SA/Wa 2239/22 o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji GDOŚ z dnia 16 sierpnia 2022 r. Zaskarżonemu postanowieniu zarzucono naruszenie art. 61 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 86f ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. 2022, poz. 1029; dalej też ustawa ooś, ustawa ocenowa).

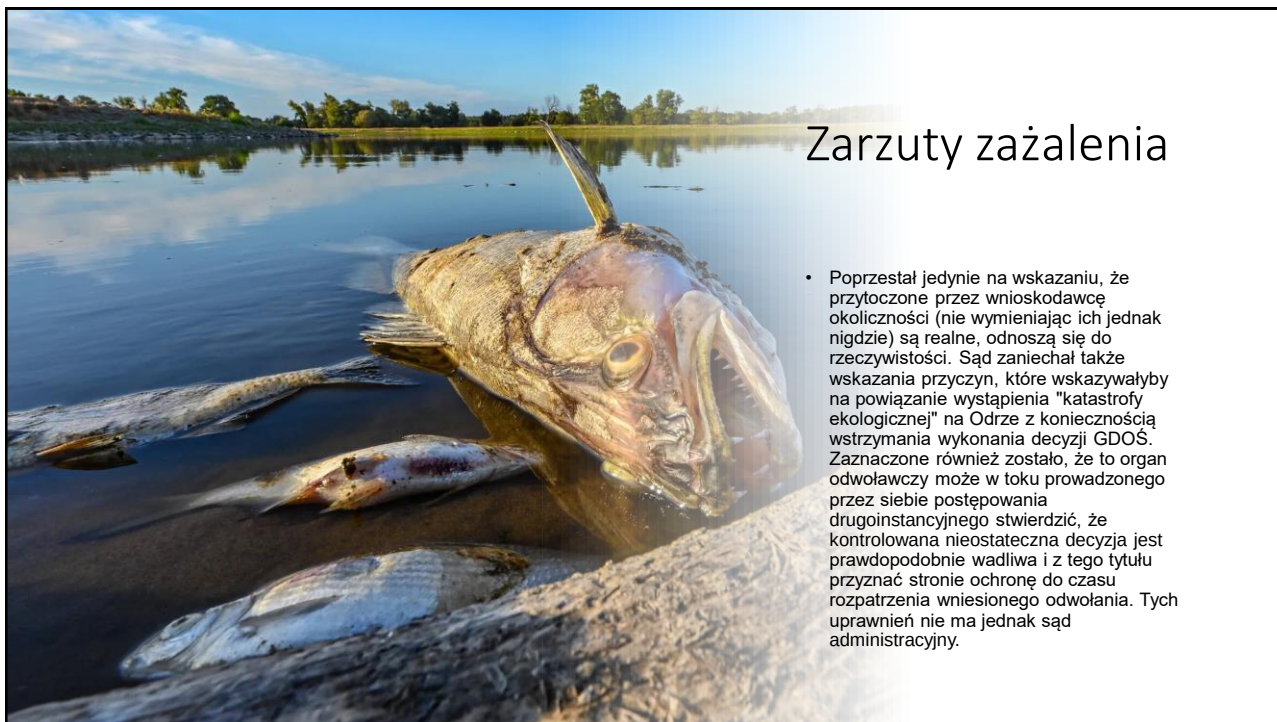
11

Uzasadnienie zażalenia

- W uzasadnieniu zażalenia wskazano, że uzasadnienie postanowienia WSA w Warszawie zostało sporządzone w sposób bardzo ogólny. Sąd lakonicznie i niewystarczająco wskazał, jakie okoliczności przesądziły o wydaniu rozstrzygnięcia, ani nie przywołał argumentów, które uzasadniałyby wstrzymanie wykonania decyzji GDOŚ. Prawidłowo zredagowane uzasadnienie powinno stanowić uzewnętrznienie motywów, którymi kierował się Sąd rozstrzygając sprawę, oraz pokazać w sposób wyczerpujący proces myślowy, który powinien być logiczny i spójny. Zdaniem Organu, nie sposób na podstawie przedstawionego przez WSA w Warszawie uzasadnienia wywnioskować, na jakiej podstawie Sąd uznał, że istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia nieodwracalnych szkód w środowisku ani jakie konkretne trudne do odwrócenia skutki wystąpią.



12



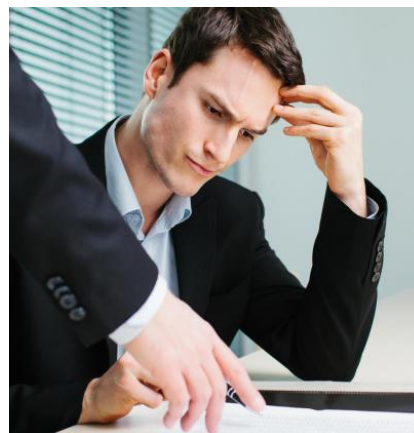
Zarzuty zażalenia

- Poprzestał jedynie na wskazaniu, że przytoczone przez wnioskodawcę okoliczności (nie wymieniając ich jednak nigdzie) są realne, odnoszą się do rzeczywistości. Sąd zaniechał także wskazania przyczyn, które wskazywałyby na powiązanie wystąpienia "katastrofy ekologicznej" na Odrze z koniecznością wstrzymania wykonania decyzji GDOŚ. Zaznaczone również zostało, że to organ odwoławczy może w toku prowadzonego przez siebie postępowania drugoinstancyjnego stwierdzić, że kontrolowana nieostateczna decyzja jest prawdopodobnie wadliwa i z tego tytułu przyznać stronie ochronę do czasu rozpatrzenia wniesionego odwołania. Tych uprawnień nie ma jednak sąd administracyjny.

13

Ocena GDOŚ

- W ocenie GDOŚ, określone w ostatecznej decyzji środowiskowej przez kompetentne organy administracji warunki realizacji tego przedsięwzięcia są prawidłowe i nie zmienia tego ani odmienne przekonanie skarżących, ani Sądu działającego w trybie art. 61 § 3 p.p.s.a. Dopiero Sąd rozpoznając zarzuty skargi na decyzję może stwierdzić, że nie odpowiada ona prawu, ale wciąż nie będzie on weryfikował merytorycznie określonych w tej decyzji warunków realizacji przedsięwzięcia i nie oznacza to, że poprawione przez Sąd warunki będą dopiero wtedy prawidłowe, co zdaje się sugerować WSA w Warszawie. Organ nadmieniał, że wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie znosi skutku prawnego decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji. Dodał również, że przeprowadzenie analiz środowiska po wystąpieniu katastrofy i uwzględnienie wyników tych analiz w ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie dałoby wiarygodnych informacji o możliwym wpływie przedsięwzięcia na środowisko znajdujące się w stanie równowagi ekologicznej, czyli w stanie normalnego funkcjonowania ekosystemów w obszarze objętym oddziaływaniem.



14



Odpowiedź na zażalenie

- W odpowiedzi na zażalenie, N., D., oraz B. (organizacje ekologiczne), reprezentowane przez profesjonalną pełnomocniczkę, wniosły o:
- - oddalenie zażalenia;
- - przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu prywatnego pt. "Sprawozdanie Informacyjne. Przyszłość rzeki Odry: Oparte na badaniach naukowych zalecenia dotyczące działań w następstwie spowodowanej przez człowieka katastrofy ekologicznej", autorstwa Christiana Woltera, Jorna Geßnera, Jana Kohlera, Martina Puscha, Tobiasa Goldhammera oraz Stephanie Spahr, z Instytutu Ekologii Wód i Rybołówstwa Śródlądowego im Leibniza / Leibniz-Institut für Gewässerökologie und Binnenfischerei, na okoliczność zaistnienia katastrofy ekologicznej w rzece Odrze i konieczności przeprowadzenia na nowo inwentaryzacji przyrodniczej realizowanej inwestycji, ponieważ dowód ten zawiera informacje niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości a jego przeprowadzenie nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie i okazało się konieczne w świetle twierdzeń zażalenia jakoby zaistnienie katastrofy ekologicznej w rzece Odrze nie miało znaczenia dla rozstrzygnięcia kwestii wstrzymania decyzji objętej zaskarżonym postanowieniem;

15



Rozważenie zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z następującym pytaniem prejudycjalnym:

- W odpowiedzi na zażalenie wniesiono o rozważanie przez Naczelny Sąd Administracyjny zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z następującym pytaniem prejudycjalnym: "Czy brak natychmiastowego wstrzymania trwającej realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, mimo wstrzymania wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na mocy orzeczenia Sądu, w przypadku procedury wieloetapowej, jaka stosowana jest w prawie polskim (w pierwszej kolejności wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i dopiero następnie odpowiedniej decyzji zezwalającej na realizację inwestycji) należy interpretować jako ograniczenie dostępu do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym ustawą, w celu zakwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji w rozumieniu art. 11 ust. 1 i 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE. L 2012, nr 26, s. 1)?"

16

Stanowisko organizacji ekologicznych

- W uzasadnieniu stanowiska wskazano, że prowadzenie prac budowlanych na podstawie decyzji RDOŚ albo decyzji GDOŚ zakłada istnienie stabilnego stanu przyrody, który ustalony został w oparciu o raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, tj. dokument powstały na podstawie inwentaryzacji przyrodniczej dokonanej przed wystąpieniem katastrofy ekologicznej. Działania przewidziane w decyzji RDOŚ oraz decyzji GDOŚ w charakterze środków kompensujących negatywne oddziaływania inwestycji na środowisko zakładają zatem istnienie stabilnego stanu środowiska przyrodniczego. Zdaniem skarżących organizacji, w świetle reguł logicznego myślenia i zasad doświadczenia życiowego - po zaistnieniu katastrofy ekologicznej w rzece Odrze - założenia te przestały być aktualne. Skoro nie jest znany stan gatunków chronionych występujących aktualnie, to nie można racjonalnie ocenić rzeczywistego wpływu prowadzenia prac budowlanych na stan gatunków i siedlisk chronionych.



17



Kontynuowanie prac budowlanych na Odrze w ocenie organizacji ekologicznych

- Dotknięcie katastrofą ekologiczną istotnej części populacji określonego gatunku - czego nie zakładano w decyzji RDOŚ i decyzji GDOŚ - może bowiem doprowadzić do jego całkowitego wyginięcia, podczas gdy wykonanie tych prac przed wystąpieniem katastrofy ekologicznej mogłoby doprowadzić do jego wyginięcia tylko w części. Kontynuowanie prowadzonych aktualnie prac budowlanych oznacza zatem realne niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody w siedliskach gatunków chronionych prawem polskim i prawem Unii Europejskiej oraz prowadzi do powstania nie tylko trudnych do odwrócenia skutków, lecz skutków w praktyce nieodwracalnych (odtworzenie zatrutych w wyniku katastrofy ekologicznej siedlisk w połączeniu z ich ciągłym przekształcaniem na skutek realizowanych aktualnie prac budowlanych graniczy bowiem z niemożliwością). Organizacje zaznaczyły jednocześnie, że zażalenie podlega oddaleniu, jeżeli nie ma ona usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu (art. 197 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 184 p.p.s.a.).

18

W piśmie z 4 stycznia 2023 r. Klub P. wniósł o oddalenie zażalenia i zaznaczył, że Sąd jest obowiązany do prowsólnotowej interpretacji prawa, w tym do zapewnienia skuteczności dyrektyw.



19

Zażalenie Wód Polskich

- Pismem z 21 grudnia 2022 r., uzupełnionym pismem z 22 grudnia 2022 r., Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej też "Inwestor", "PGWWP") wniosło zażalenie na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2022 r., sygn. akt IV SA/Wa 2239/22 o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji GDOŚ z dnia 16 sierpnia 2022 r. Zaskarżonemu postanowieniu zarzucono naruszenie:
 - a) art. 61 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 86f ust. 1 ustawy ocenowej poprzez:
 - wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji GDC sytuacji braku spełnienia przesłanek uprawniających takiego wstrzymania,
 - wskazanie, że wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji GDOŚ nie uprawnia inwestora do realizacji przedsięwzięcia na podstawie decyzji RDOŚ w Szczecinie z dnia 18 marca 2020 r., nr WONS-OŚ.4233.1.2017. KK.68 i rozstrzygnięcie Sądu win skutkować natychmiastowym wstrzymaniem dalszej realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia w sytuacji gdy taki skutek nie wynika z przepisów prawa, a de o środowiskowych uwarunkowaniach nie stanowi zezwolenia na realizację inwestycji;
 - b) art. 61 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 86f ust. 1, 5 i 6 ustawy ocenowej poprzez błędną ich wykładnię polegającą na przyjęciu, że wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej jest możliwe po całkowitym wykonaniu tej decyzji, tj. po uzyskaniu na jej podstawie "zezwolenia na inwestycję" (w rozumieniu art. 86 f ust. 5 ustawy ocenowej), pomimo tego, że przepisy art. 86f ust. 5-6 ustawy oś w sposób jednoznaczny przesądziły, że skutek wstrzymania decyzji środowiskowej wiąże się wyłącznie z etapem pozyskiwania zezwolenie na inwestycję, co polega na zaistnieniu w takiej sytuacji obligatoryjnej przesłanki do zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie wydania "zezwolenia na inwestycję".



Państwowe
Gospodarstwo Wodne
Wody Polskie

20



Uzasadnienie zażalenia Wód Polskich

- W uzasadnieniu zażalenia wskazano, że Sąd w zaskarżonym postanowieniu w żaden sposób nie wyjaśnił, w jaki sposób dalsza realizacja przedsięwzięcia doprowadzi do wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Zdaniem Inwestora, Sąd ograniczył się w zaskarżonym postanowieniu wyłącznie do ogólnikowego stwierdzenia, że powoływane przez Skarżących okoliczności uzasadniają wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji GDOŚ, w najmniejszym stopniu nie wyjaśniając, w jaki sposób dalsza realizacja przedsięwzięcia na warunkach ustalonych w części reformatorycznej decyzji środowiskowej może doprowadzić do powstania nieodwracalnych szkód w środowisku. Podkreślone zostało przez PGWWP, że nie można utożsamiać szkód w środowisku będących następstwem katastrofy ekologicznej na rzece Odrze z rzekomymi szkodami w środowisku będącymi następstwem realizacji prac budowlanych. Zdaniem Inwestora, wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji opiera się wyłącznie na przypuszczeniach skarżących, że realizacja prac budowlanych w obliczu katastrofy ekologicznej na rzece Odrze doprowadzi do nieodwracalnych szkód w środowisku, które bezkrytycznie podzielił Sąd.

21

Wykładnia Wód Polskich dotycząca: art. 61 p.p.s.a. oraz art. 86f ustawy ocenowej

- Uzasadniając zarzuty zawarte w lit. a) tiret drugie oraz lit. b) zażalenia, Inwestor zaznaczył, że z art. 61 p.p.s.a., ani z art. 86f ustawy ocenowej nie wynika, że wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej przez sąd administracyjny skutkuje natychmiastowym wstrzymaniem realizacji przedsięwzięcia. Z uwagi na charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wstrzymanie jej wykonalności przez Sąd nie może wywołać skutku w postaci wstrzymania dalszej realizacji przedsięwzięcia, skoro uczestnik jako Inwestor dysponuje ostatecznymi zezwoleniami na inwestycję w rozumieniu art. 86f ust. 5 ustawy ooś, w tym przypadku decyzjami o pozwoleniu na realizację inwestycji, wydawanymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1812). W ocenie Inwestora, w sytuacji, gdy w obrocie prawnym jest już zezwolenie na inwestycję, ewentualne spowodowanie wstrzymania realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego możliwe jest wyłącznie za sprawą zastosowania art. 86g ust. 8 ustawy ooś. Nie jest to natomiast możliwe w oparciu o przepis art. 86f ust. 1 ustawy ooś, ponieważ skorzystanie z tego przepisu może wyłącznie spowodować obligatoryjne zawieszenie postępowania w sprawie wydania zezwolenia na inwestycję.

22

Przebudowa istniejących obiektów hydrotechnicznych

- PGWWP nadmienilo przy tym, że inwestycja polega przede wszystkim na przebudowie istniejących obiektów hydrotechnicznych, najbardziej zdewastowanych, mających największy wpływ na sytuację hydrauliczną przepływu w korycie rzeki, budowa nowych ostróg stanowi relatywnie znacznie mniejszy zakres prac. Zdaniem Inwestora, ewentualne wstrzymanie robót w aktualnym stanie ich zaawansowania niesie szereg negatywnych konsekwencji, które dotyczą przede wszystkim kwestii bezpieczeństwa. Istniejący od prawie 200 lat system regulacyjny na rzece Odrze obejmuje ostrogi, które zostały skonstruowane przeważnie z faszyny, stanowiącej rdzeń konstrukcji, a na niej ułożona została właściwa część budowli, tj. narzut kamienny lub umocnienie z bruku kamiennego. Realizowane roboty budowlane polegają na przebudowie opisaną powyżej konstrukcji poprzez rozbiórkę istniejącego umocnienia ostróg w postaci narzutu kamiennego lub bruku, ułożenie nowego narzutu z kamienia łamanego hydrotechnicznego i wyniesienie korony budowli do rzędnej zakładanej projektem. Aktualnie prowadzone są prace budowlane na łącznie około 74 ostrogach na 4 odcinkach rzeki oraz realizowana jest budowa tamy podłużnej w rejonie Kostrzyna nad Odrą.

23

Zawieszenie tymczasowe robót a następnie bardzo prawdopodobne odstąpienie od dalszej realizacji umów to łącznie wg wstępnych szacunków ponad 40 mln zł kosztów, które obciążałyby Inwestora

- Właściwa konstrukcja ww. budowli w postaci kamienia łamanego lub bruku została częściowo lub całkowicie rozebrana, a zatem obecnie budowle te nie mogą pełnić żadnych funkcji regulacyjnych ani zabezpieczeniowych, do których są przeznaczone. Przerwanie prac budowlanych z punktu widzenia bezpieczeństwa konstrukcji ostróg, bezpieczeństwa istniejącego brzegu, pól międzyostrogowych oraz koryta ciekłu jest obciążone ogromnym ryzykiem i nie powinno mieć miejsca. Konsekwencją takiego działania będzie degradacja pól międzyostrogowych, destrukcja brzegów rzeki oraz stworzenie się miejsc zatorogennych, jak również niebezpieczeństwa dla pracy polskich i niemieckich żeglugi łodolamaczy, biorących udział w akcjach łodolamania poprzez możliwość przedostawania się do koryta ciekłu, stanowiącego tor wodny, elementów budowli w postaci faszyny, kamienia łamanego i innych materiałów, które mogą stanowić niebezpieczne przeszkody nawigacyjne. W ocenie PGWWP, ewentualne wstrzymanie robót spowoduje dotkliwe dla finansów publicznych konsekwencje, wynikające z uwarunkowań kontraktowych, które chronią wykonawcę robót przed stratami w sytuacji, gdy z przyczyn niezawinionych przez wykonawcę robót nie może on prowadzić prac. Zawieszenie tymczasowe robót a następnie bardzo prawdopodobne odstąpienie od dalszej realizacji umów to łącznie wg wstępnych szacunków ponad 40 mln zł kosztów, które obciążałyby Inwestora. Należy ponadto dodać, że w sytuacji odstąpienia od umów z wykonawcą robót nie będzie możliwe zrealizowanie inwestycji w terminie umożliwiającym utrzymanie dotacji przyznanej PGWWP na realizację przedsięwzięcia w wysokości 211.634.420,83 zł z Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, co będzie powodowało stratę dla budżetu państwa. Utracone zostaną również możliwości współfinansowania inwestycji z pożyczki udzielonej przez Bank Światowy. Wyniki analiz kosztów i korzyści społecznych wskazywały jednoznacznie, że realizacja inwestycji służących poprawie warunków prowadzenia łodolamania na Odrze uzasadniona jest nadrzędnym interesem publicznym i przyniesie wymierne pozytywne efekty dla społeczeństwa związane z ochroną zdrowia oraz utrzymaniem bezpieczeństwa.

24

Ryzyko powodziowe

- W uzupełnieniu zażalenia z 22 grudnia 2022 r., Inwestor wskazał, że odstąpienie od wdrażania przedsięwzięcia wiązałoby się z utratą szansy na systemowe podejście do zarządzania ryzykiem powodzi w dorzeczu Odry. Brak realizacji inwestycji mającej na celu poprawę stanu technicznego istniejącej infrastruktury przeciwpowodziowej może powodować bezpośredni negatywny wpływ na stan wód. Zalanie wodami powodziowymi terenów zurbanizowanych oraz intensywnie użytkowanych rolniczo powoduje zmywanie zanieczyszczeń z tych obszarów i ich spływ do wód, zagrażając nie tylko pogorszeniem elementów fizykochemicznych stanu wód, ale również pogorszeniem stanu chemicznego. Brak zabezpieczenia przed powodzią obszarów o dużej wartości kulturowej może doprowadzić do degradacji cennych obiektów, co będzie potencjalnie negatywnie oddziaływać na walory krajobrazowe. Brak działań inwestycyjnych wpłynie negatywnie na stan istniejących budowli związanych z ochroną przeciwpowodziową, a tym samym będzie miało bezpośrednie przełożenie na wzrost zagrożenia powodziowego. Działanie takie będzie miało odzwierciedlenie zarówno w poczuciu bezpieczeństwa ludności, ale również w przypadku wystąpienia takiego zagrożenia wpłynie na wzrost zagrożenia utraty zdrowia i życia ludzi.



25

Wnioski PGWWP

- Na tych podstawach PGWWP wniosło na podstawie art. 196 p.p.s.a. o wstrzymanie wykonania zaskarżonego postanowienia do czasu rozstrzygnięcia zażalenia oraz na podstawie art. 197 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 185 § 1 p.p.s.a. o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości oraz przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.
- III.2.1. W odpowiedzi na zażalenie PGWWP, N., D., oraz B., reprezentowane przez profesjonalną pełnomocniczkę, wniosły o:
 - oddalenie zażalenia;
 - oddalenie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego postanowienia;
 - o przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu urzędowego - tj. pisma Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 10 stycznia 2023 r. - na okoliczność prowadzenia robót budowlanych wbrew zaskarżonemu postanowieniu Sądu z dnia 9 grudnia 2022 r. oraz braku podjęcia przez Lubuskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego jakichkolwiek działań w celu wstrzymania tych robót, ponieważ dowód ten zawiera informacje niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości a jego przeprowadzenie nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie i okazało się konieczne w świetle twierdzeń zażalenia o rzekomej niemożności wstrzymania robót budowlanych na podstawie samego postanowienia Sądu z dnia 9 grudnia 2022 r.;
 - o zasądzenie od Uczestnika na rzecz Skarżących kosztów postępowania zażaleniowego wg norm prawem przepisanych, z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego.

26

Stanowisko organizacji ekologicznych

- W ocenie stowarzyszeń, sam fakt złożenia przez Inwestora wniosku o zmianę decyzji GDOŚ przesadza o konieczności wstrzymania jej wykonania. Istnieje bowiem ryzyko - graniczące z pewnością - że na podstawie dokonanej zmiany decyzji GDOŚ ingerencja w środowisko przyrodnicze, która aktualnie ma miejsce przy realizowaniu inwestycji, będzie musiała zostać poddana kolejnej modyfikacji. Niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody oraz powstania trudnych do odwrócenia skutków - aktualizujące się w trakcie prac budowlanych prowadzonych w terenie od wiosny 2022 r. (zob. cz. I lit. A pkt I-II uzasadnienia skargi) - pozostaje w pierwszej kolejności w ścisłym związku z zaistnieniem bezprecedensowej katastrofy ekologicznej w rzece Odrze, która szczegółowo udokumentowana została w cz. I lit. B pkt I-IX skargi. Prowadzenie prac budowlanych na podstawie decyzji RDOŚ albo decyzji GDOŚ zakłada istnienie stabilnego stanu przyrody, który ustalony został w oparciu o dokument pt. "Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko". Działania przewidziane w decyzji RDOŚ oraz decyzji GDOŚ w charakterze środków kompensujących negatywne oddziaływania inwestycji na środowisko zakładają zatem istnienie stabilnego stanu środowiska przyrodniczego. Brak wiedzy Organu na temat stanu gatunków chronionych występujących aktualnie w rzece Odrze skutkuje niemożliwością dokonania racjonalnej oceny rzeczywistego wpływu prowadzenia prac budowlanych na stan gatunków i siedlisk chronionych. Dotknięcie katastrofą ekologiczną istotnej części populacji określonego gatunku - czego nie zakładano w decyzji RDOŚ i decyzji GDOŚ - może bowiem doprowadzić do jego całkowitego wyginięcia, podczas gdy wykonanie tych prac przed wystąpieniem katastrofy ekologicznej mogłoby doprowadzić do jego wyginięcia tylko w części. Zdaniem Stowarzyszeń, zażalenia dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy nie mogą mieć twierdzenia - zawarte na s. 9-11 zażalenia Uczestnika - o rzekomym wpływie wstrzymania prac na kwestię bezpieczeństwa oraz o konsekwencjach takiego rozstrzygnięcia dla finansów publicznych. Po pierwsze, nie zostały one nawet uprawdopodobnione a Skarżący zaprzeczają tym okolicznościom. Po drugie, ryzyko wykonywania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach obciąża Inwestora oraz nie może ograniczać prawa do sądu i w konsekwencji przeważać nad zagwarantowanym ustawowo udziałem społeczeństwa w podejmowaniu decyzji środowiskowych. Z kolei emocjonalna forma wyводу przyjęta przez Inwestora w tej części zażalenia stanowi wyłącznie próbę oderwania kontroli sądowoadministracyjnej od istoty rozstrzygnięcia w niniejszym postępowaniu. Tego rodzaju oświadczenia zaskakują również w świetle realizowania przez Inwestora robót budowlanych na podstawie decyzji RDOŚ, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Inwestor zaakceptował wysoki stopień ryzyka faktycznego wykonywania inwestycji - znając istotne zastrzeżenia co do wadliwości jej założeń - na skutek czego wyłącznie na nim spoczywa odpowiedzialność za realizowanie robót budowlanych mimo braku wyjaśnienia istotnych zastrzeżeń co do ochrony środowiska przyrodniczego. Konsekwencją zaprezentowanego powyżej stanowiska PGWWP jest kontynuowanie w terenie prac budowlanych w sposób oczywiście sprzeczny z zabezpieczeniem udzielonym przez Sąd I instancji. Wynika to jednoznacznie z treści pisma WINB. W kontekście zaprezentowanego powyżej celu wprowadzenia ustawy nowelizującej stanowisko Sądu I instancji jest w pełni uzasadnione. Przyjęcie interpretacji przedstawionej przez Inwestora pozbawiałoby bowiem wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach praktycznego znaczenia, na skutek czego ustawa nowelizująca nie wprowadziłaby do prawa polskiego w zasadzie żadnej nowej treści.

27

Stanowisko innych organizacji ekologicznych

- W piśmie z 24 stycznia 2023 r. (data wniesienia) Klub P. wniósł o oddalenie zażalenia i zaznaczył, że Sąd jest obowiązany do prowsólnotowej interpretacji prawa, w tym do zapewnienia skuteczności dyrektyw.
- 2.4. W piśmie z 2 marca 2023 r., S. Organizacja wskazała, że w opublikowanym przez Ministerstwo Infrastruktury dokumencie – Projekt prognozy oddziaływania na środowisko dla projektu Krajowego Programu Żeglugowego do 2030 roku – Inwestor potwierdził wszystkie negatywne oddziaływania opisane wcześniej przez ekspertów oraz S. Organizację w związku z przedsięwzięciem.

28

Dyrektywa 2000/60/WE
Parlamentu Europejskiego i
Rady z dnia 23 października
2000 r. ustanawiająca ramy
wspólnotowego działania w
dziedzinie polityki wodnej

WFD Defender



#ProtectWater

29

Transpozycja
dyrektywy 2000/60/WE
Parlamentu
Europejskiego i Rady z
dnia 23 października
2000 r. ustanawiająca
ramy wspólnotowego
działania w dziedzinie
polityki wodnej (Dz. U.
UE. L. z 2000 r. Nr 327,
str. 1 z późn. zm.).

Transpozycja musi być dokonana w czasie
ustalonym przez RDW.

Państwa członkowskie nie mogą ustanawiać
przepisów, praktyk lub sytuacji krajowych dla
uzasadnienia niewykonania lub
nienależytego wykonania dyrektywy.

Obowiązek transpozycji zostaje naruszony
m.in. gdy prawo krajowe jedynie odsyła do
dyrektywy.

30

Cele środowiskowe RDW jako instrument wdrażania europejskiego prawa wodnego w Polsce

Pochylenie się nad celami środowiskowymi tego aktu prawnego uregulowanymi w art. 4 RDW i przedstawienie *in extenso* ich sposobu sformułowania w tym akcie prawnym pozwoli w mojej ocenie, i spojrzeć szerzej na prawo wodne obowiązujące w Polsce w ujęciu ekohydrologii z uwzględnieniem zwłaszcza perspektywy unijnego porządku prawnego oraz stosowania wykładni systemowej.

„Ekohydrologia to nauka o procesach w biosferze, dla których ramy tworzą dwukierunkowe interakcje między cyklem hydrologicznym a biocenozami, ukształtowane w toku ewolucji. (...). Ponadto wykorzystanie właściwości ekosystemu jako narzędzia w gospodarce wodnej, zintegrowane z bioekonomią i ekonomią cyrkularną, umożliwi opracowanie rozwiązań systemowych zwiększających potencjał danej zlewni dla zrównoważonego rozwoju”. (M. Zalewski (red.), *Ekohydrologia*, Warszawa 2020, s. IX-X).

31

Ekohydrologia i cele środowiskowe RDW

- Woda jest fundamentem życia, a także ważnym zasobem, który przyczynia się do stabilnego rozwoju gospodarczego i społecznego ludzkości. Stanowi również niezbędny element naturalnych ekosystemów i regulacji klimatu.

32

Główne założenie RDW



Przyjęta w 2000 r. RDW opiera się na założeniu ochrony wody uwzględniającej naturalne formacje geograficzne, jakimi są dorzecza.



Europejskie zasoby świeżej wody są pod stałą presją. Przyczyniają się do tego działalność gospodarcza, wzrost populacji i procesy urbanizacyjne.



Działania UE w zakresie prawa wodnego są potrzebne ze względu na transgraniczny charakter zmian, a podejście oparte na dorzeczach to najlepszy sposób gospodarowania zasobami wody.

33

Analiza celów środowiskowych RDW

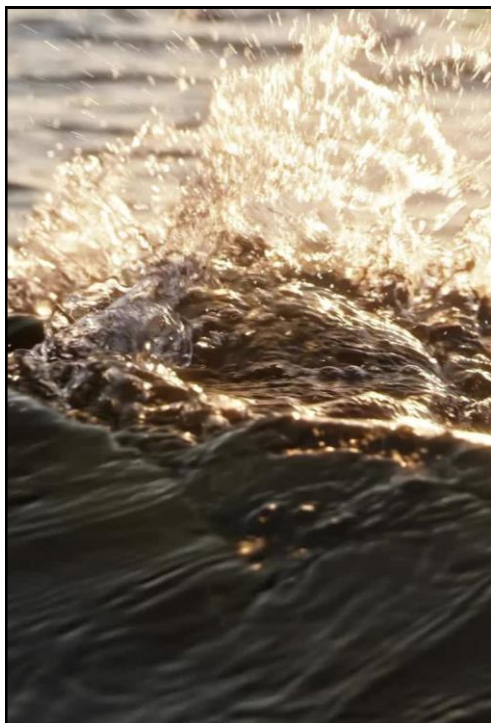
- Analiza celów środowiskowych RDW pozwala też lepiej zrozumieć proces przekształceń prawa wodnego obowiązującego w Polsce. Potrzeba takiego spojrzenia na system polskiego prawa ochrony środowiska, którego częścią jest ustawa z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 poz. 2233, dalej: p.w.), ujawnia się ze szczególną ostrością przy badaniu celów środowiskowych RDW.
-

34

Cele środowiskowe w procesie wykładni europejskiego prawa wodnego.

- Na konieczność uwzględniania celów RDW w procesie wykładni europejskiego prawa wodnego zwrócił uwagę TSUE w wyroku z 7 listopada 2019 r. (Asociación Española de la Industria Eléctrica i inni przeciwko Administración General del Estado, C-105/18, pkt 31.

35



Zasada zintegrowanego gospodarowania wodami w dorzeczu

- Przez RDW włączono do systemu prawa ochrony środowiska UE oraz prawa polskiego zasadę zintegrowanego gospodarowania wodami w dorzeczu, łącząc gospodarczy i ekologiczny punkt widzenia w zakresie gospodarki wodnej.
- Zgodnie z początkowym założeniem, najważniejszym celem RDW było uzyskanie dobrego stanu wszystkich jednolitych części wód do 2015 r. Obejmuje to cele uzyskania dobrego ekologicznego i chemicznego stanu wód powierzchniowych oraz dobrego stanu ilościowego i chemicznego wód podziemnych. (zob. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykonania ramowej dyrektywy wodnej (2000/60/WE) Plan gospodarczo-ekologiczny w dorzeczu, COM/2012/0670, final, Document 52012DC0670 publ. EUR-Lex).

36

Zintegrowana polityka wodna

- Jednym z istotnych celów RDW, które zostały odzwierciedlone w modelu europejskiego prawa wodnego, jest zintegrowana polityka wodna. Oparta jest ona na założeniu ścisłego powiązania zagadnień gospodarczych, społecznych i politycznych dotyczących gospodarowania wodami. W zintegrowanej polityce wodnej powinny być wytyczane cele gospodarowania wodami wymagające stosowania różnych instrumentów i metod działania związanych z ochroną wód. Charakter tych instrumentów powinien określać przede wszystkim wyznaczony cel nadrzędny związany z gospodarowaniem wodami i ich ochroną.

37

Funkcja prewencyjna celów środowiskowych

- Funkcja prewencyjna celów środowiskowych w RDW jest uregulowana w dwóch etapach:
 1. Wyznaczania celów ramowych RDW (art. 1);
 2. Wyznaczenie celów środowiskowych oraz instrumenty ich realizacji (art. 4 RDW). Funkcja prewencyjna celów środowiskowych w RDW jest sprawą ogólniejszą, nie wyczerpuje jej oczywiście treść art. 4 RDW. Funkcję prewencyjną pełnią również cele wyznaczone w art. 1 dyrektywy.
- Cele środowiskowe wyznaczone w art. 4 RDW stanowią uszczegółowienie celów wymienionych w art. 1 RDW.

38

Art. 1 RDW

- Celem niniejszej dyrektywy jest ustalenie ram dla ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych oraz wód podziemnych, które:
- a) zapobiegają dalszemu pogarszaniu oraz chronią i poprawiają stan ekosystemów wodnych oraz, w odniesieniu do ich potrzeb wodnych, ekosystemów lądowych i terenów podmokłych bezpośrednio uzależnionych od ekosystemów wodnych;
- b) promują zrównoważone korzystanie z wód oparte na długoterminowej ochronie dostępnych zasobów wodnych;
- c) dążą do zwiększonej ochrony i poprawy środowiska wodnego między innymi poprzez szczególne środki dla stopniowej redukcji zrzutów, emisji i strat substancji priorytetowych oraz zaprzestania lub stopniowego wyeliminowania zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych;
- d) zapewniają stopniową redukcję zanieczyszczenia wód podziemnych i zapobiegają ich dalszemu zanieczyszczeniu, oraz
- e) przyczyniają się do zmniejszenia skutków powodzi i susz, a przez to przyczyniają się do:
 - zapewnienia odpowiedniego zaopatrzenia w dobrej jakości wodę powierzchniową i podziemną, które jest niezbędne dla zrównoważonego, i sprawiedliwego korzystania z wód,
 - znacznej redukcji zanieczyszczenia wód podziemnych,
 - ochrony wód terytorialnych i morskich, oraz
 - osiągnięcia celów odpowiednich umów międzynarodowych, w tym mających za zadanie ochronę i zapobieganie zanieczyszczaniu środowiska morskiego, poprzez wspólnotowe działanie na mocy art. 16 ust. 3, celem zaprzestania lub stopniowego wyeliminowania zrzutów, emisji i strat priorytetowych substancji niebezpiecznych, z ostatecznym celem osiągnięcia w środowisku morskim stężeń bliskich wartościom tła dla substancji występujących naturalnie i bliskich zera dla syntetycznych substancji wytworzonych przez człowieka.

39

Działania realizujące funkcję prewencyjną celów środowiskowych

- Wyrazem realizacji funkcji prewencyjnej w celach środowiskowych wyznaczonych w art. 4 RDW są następujące działania:
- 1. zapobieganie pogorszeniu się stanu wszystkich części wód powierzchniowych;
- 2. redukowanie zanieczyszczenia substancjami priorytetowymi i zaprzestania lub stopniowego eliminowania emisji, zrzutów i strat niebezpiecznych substancji priorytetowych;
- 3. zapobieganie lub ograniczanie dopływu zanieczyszczeń do wód podziemnych i zapobieganie pogarszaniu się stanu wszystkich części wód podziemnych;
- 4. ochrona, poprawa i przywracanie wszystkie części wód podziemnych, zapewnienie równowagi między poborami a zasilaniem wód podziemnych, w celu osiągnięcia dobrego stanu wód podziemnych najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy;
- 5. wdrożenie środków koniecznych, aby odwrócić każdą znaczącą i ciągłą tendencję wzrostu stężenia każdego zanieczyszczenia wynikającego z wpływu działalności człowieka na celu stopniowej redukcji zanieczyszczenia wód podziemnych.
- Wymienione działania zostały wskazane w treści art. 4 RDW.

40

Realizacja celów środowiskowych

- Najczęściej realizowanie celów środowiskowych uregulowanych w art. 4 RDW będzie polegało na stosowaniu odpowiednich instrumentów prawnych.
- Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 4 ust. 2 RDW, tam gdzie więcej niż jeden z celów na mocy ust. 1 odnosi się do danej części wód, stosuje się ten najbardziej restrykcyjny.

41



Nadrzędny cel środowiskowy w art. 4 RDW

- Nadrzędnym celem środowiskowym wynikającym z treści art. 4 RDW jest przywrócenia prawidłowych funkcji programów działań określonych w *planach gospodarowania wodami w dorzeczu* przez realizację trzech celów instrumentalnych, obejmujących: cele środowiskowe dotyczące:
 - 1. wód powierzchniowych,
 - 2. wód podziemnych i
 - 3. obszarów chronionych

42

Wdrażanie RDW przez cele

- Zgodnie z pkt 30 preambuły do RDW, w celu zapewnienia pełnego i spójnego wdrażania tego aktu prawnego jakiegokolwiek przedłużenia harmonogramu powinny być dokonywane na podstawie właściwych, oczywistych i przejrzystych kryteriów oraz być uzasadnione przez państwa członkowskie w *planach gospodarowania wodami w dorzeczu*.
- Dla zapewnienia udziału ogółu społeczeństwa, w tym użytkowników *wód*, w ustaleniu i aktualizacji *planów gospodarowania wodami w dorzeczu* konieczne jest dostarczenie odpowiedniej informacji o planowanych środkach oraz sprawozdawanie o postępach w ich wdrażaniu w celu włączenia ogółu społeczeństwa przed podjęciem ostatecznych decyzji w sprawie niezbędnych środków (pkt 46 preambuły do RDW).

43

Opracowania planów gospodarowania wodami dla każdego obszaru dorzecza wyznaczonego w danym kraju.

- Przepisy RDW nakładają na państwa członkowskie obowiązek opracowania planów gospodarowania wodami dla każdego obszaru dorzecza wyznaczonego w danym kraju. Dokumenty te podlegają przeglądowi i aktualizacji cyklicznie co 6 lat na podstawie dokumentów planistycznych wskazanych w RDW. Plany gospodarowania wodami dla obszaru dorzecza kształtują treść decyzji mających wpływ na stan zasobów wodnych i zasady gospodarowania nimi w przyszłości. Zgodnie z art. 13 ust. 1 RDW, państwa członkowskie zapewniają opracowanie planów gospodarowania wodami w dorzeczu dla każdego obszaru dorzecza leżącego całkowicie na ich terytorium.

44

Cele środowiskowe dotyczące wód powierzchniowych

- W myśl art. 4 RDW, państwa członkowskie powinny wdrożyć konieczne środki, aby zapobiec pogorszeniu się stanu wszystkich części wód powierzchniowych, z zastrzeżeniem stosowania ust. 6 i 7 i bez naruszenia ust. 8. Zgodnie z pkt 20 preambuły do RDW, *stan ilościowy danej części wód podziemnych może mieć wpływ na jakość ekologiczną wód powierzchniowych i ekosystemów lądowych związanych z tą częścią wód podziemnych*. W RDW wskazano, że powinny zostać ustalone wspólne definicje *stanu* wód w aspekcie jakości oraz, tam gdzie odnosi się to do celów środowiskowych, ilości. Powinny zostać także określone cele środowiskowe dla zapewnienia osiągnięcia dobrego *stanu wód powierzchniowych i podziemnych* w całej Wspólnocie oraz dla zapobieżenia pogorszeniu się *stanu* wód na poziomie wspólnotowym (pkt 25 preambuły do RDW). Cel w postaci zapobiegania pogorszeniu się stanu wszystkich części wód powierzchniowych jest rozwinięciem zasady prewencji uregulowanej w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

45

Ochrona, poprawa i przywracanie wszystkich części wód powierzchniowych

- Jednym z działań służących realizacji celów środowiskowych wód powierzchniowych według art. 4 ust. 1 lit. a, ii) jest ochrona, poprawa i przywracanie wszystkich części wód powierzchniowych, z zastrzeżeniem stosowania iii) dla sztucznych i silnie zmienionych części wód, mając na celu osiągnięcie dobrego stanu wód powierzchniowych najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, zgodnie z przepisami ustanowionymi w załączniku V, z zastrzeżeniem stosowania przedłużeń czasowych ustalonych zgodnie z ust. 4 i stosowania ust. 5, 6 i 7 oraz bez uszczerbku dla ust. 8.

46

Osiągnięcie dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych

Celem tych działań jest osiągnięcie dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego wód powierzchniowych najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy, zgodnie z przepisami ustanowionymi w załączniku V, z zastrzeżeniem stosowania przedłużeń czasowych ustalonych zgodnie z ust. 4 i stosowania ust. 5, 6 i 7 oraz bez uszczerbku dla ust. 8. Dla realizacji tego celu państwa członkowskie mają obowiązek chronić i poprawiać wszystkie sztuczne i silnie zmienione części wód (art. 4 ust. 1 lit. a, iii RDW). Dobry potencjał ekologiczny oznacza stan silnie zmienionej lub sztucznej części wód, sklasyfikowanej zgodnie z odpowiednimi przepisami załącznika V (art. 2 ust. 23 RDW).

47

Cele środowiskowe ochrony wód podziemnych

- Zgodnie z definicją legalną zawartą w RDW, wody podziemne oznaczają wszystkie wody znajdujące się pod powierzchnią ziemi w strefie saturacji oraz w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem (art. 2 ust. 2 RDW). W myśl art. 4 RDW, celem środowiskowym ochrony wód podziemnych jest stopniowe redukowanie ich zanieczyszczenia substancjami priorytetowymi i zaprzestania lub stopniowe eliminowanie emisji, zrzutów i strat niebezpiecznych substancji priorytetowych. Dla realizacji tego celu na państwa członkowskie nałożono w art. 4 RDW obowiązek wdrażania koniecznych środków zgodnie z art. 16 ust. 1 i 8 w celu stopniowego redukowania zanieczyszczenia substancjami priorytetowymi i zaprzestania lub stopniowego eliminowania emisji, zrzutów i strat niebezpiecznych substancji priorytetowych. Powinno to być realizowane bez uszczerbku dla stosownych umów międzynarodowych określonych w art. 1 dla zainteresowanych stron; b) dla wód podziemnych.

48

Cele środowiskowe dotyczące obszarów chronionych

- Na podstawie art. 4 ust. 1 RDW, państwa członkowskie zostały zobowiązane do osiągnięcia zgodności ze wszystkimi normami i celami najpóźniej w ciągu 15 lat od dnia wejścia w życie tego aktu prawnego, chyba że ustalono inaczej w prawodawstwie wspólnotowym, w ramach którego zostały ustalone poszczególne obszary chronione (obszary specjalne).

49

Obowiązek monitorowania stanu wód powierzchniowych, podziemnych oraz obszarów chronionych

- W art. 8 RDW unormowano obowiązek monitorowania stanu wód powierzchniowych, podziemnych oraz obszarów chronionych. Państwa członkowskie powinny zapewnić utworzenie rejestru lub rejestrów wszystkich obszarów leżących w obszarze dorzecza, które zostały określone jako wymagające szczególnej ochrony w ramach określonego prawodawstwa wspólnotowego w celu ochrony znajdujących się tam wód powierzchniowych i podziemnych oraz dla zachowania siedlisk i gatunków bezpośrednio uzależnionych od wody. Rejestr lub rejestry powinny zawierać wszystkie części wód określone na mocy art. 7 ust. 1 i wszystkie obszary chronione objęte załącznikiem IV.

50

Dopuszczalne wyłączenia realizacji celów środowiskowych

- Zgodnie z art. 4 ust. 3 RDW, państwa członkowskie mogą wyznaczyć część wód powierzchniowych jako sztucznie lub silnie zmienioną, gdy: a) zmiany charakterystyk hydromorfologicznych tej części wód, które byłyby konieczne dla osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego, mogłyby wywrzeć znaczący niekorzystny wpływ na: i) środowisko w szerszym znaczeniu; ii) żeglugę, włączając urządzenia portowe, lub rekreację; iii) działalność, do której celów woda jest magazynowana, takie jak zaopatrzenie w wodę do spożycia, wytwarzanie prądu lub nawadnianie; iv) regulację wód, zapobieganie powodzi, odwadnianie ziemi; lub v) inną jednakowo ważną działalność człowieka związaną ze zrównoważonym rozwojem; b) korzystne cele, do których się dąży za pomocą charakterystyki sztucznej lub silnie zmienionej części wód, nie mogą ze względu na możliwości techniczne lub nieproporcjonalne koszty, być racjonalnie osiągnięte za pomocą innych środków, które stanowią opcję znacznie korzystniejszą środowiskowo. Takie przeznaczenie i związane z tym przyczyny powinny być szczegółowo określone w planach gospodarowania wodami w dorzeczeniach wymaganych na mocy art. 13 i przeglądanych co sześć lat.

51

Wyzwania i przyszłość

- Instytucja prawna celów środowiskowych uregulowanych w art. 4 RDW może w najbliższym czasie stać istotnym tematem badań naukowych. Jest to następstwo dynamicznego rozwoju europejskiego prawa wodnego i wzrostu jego znaczenia dla społeczeństwa i gospodarki państw członkowskich UE.

52



Wyzwania

- W związku z tym wyjaśnienia wymaga wiele dyskusyjnych i różnie interpretowanych problemów takich jak: funkcja prewencyjna celów środowiskowych w prawie i polityce wodnej UE. Przede wszystkim uściślenia i wyjaśnienia wymagają takie zagadnienia ogólne europejskiego prawa wodnego, jak: związki pomiędzy polityką ochrony środowiska i polityką wodną, czy też zasady ogólne europejskiego prawa wodnego.

53



Proces wykładni przepisów krajowych

- Analiza celów środowiskach wskazanych w RDW ma również istotny wymiar praktyczny. W szczególności, cele te winny być uwzględniane w procesie wykładni przepisów krajowych implementujących normy prawne RDW. Ponadto, zagadnienie realizacji niektórych celów wskazanych w RDW, zgodnie z orzecznictwem TSUE, może być podnoszone przez bezpośrednio zainteresowanych członków społeczności w procedurze oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

54

Cele środowiskowe
w ustawie z 20
lipca 2017 r. Prawo
wodne (tekst jedn.:
Dz.U. z 2022 r.
poz. 2625 ze zm.
dalej: p.w.).

DZIAŁ III

Ochrona wód

Rozdział 1

Cel ochrony wód i cele środowiskowe

55

Przepisy p.w.
regulujące
cele
środowiskowe



Art. 55 p.w. - określa wody i obszary, dla których określa się cele środowiskowe;



Art. 56 p.w. - reguluje cel środowiskowy dla jednolitych części wód powierzchniowych niewyznaczonych jako sztuczne lub silnie zmienione;



Art. 57 p.w. - wyznacza cel środowiskowy dla sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych;



Art. 58. - normuje sposoby realizacji celów środowiskowych unormowanych w art. 56 i 57 p.w.

56

Cel środowiskowy dla jednolitych części wód podziemnych



Art. 59 p.w. - wyznacza cel środowiskowy dla jednolitych części wód podziemnych;



Art. 60 p.w. określa działania stanowiące realizację celu środowiskowego dla jednolitych części wód podziemnych;

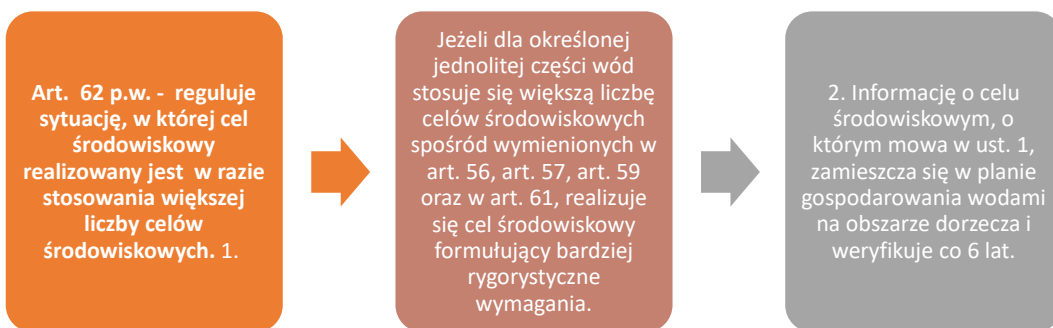
57

Cel środowiskowy dla obszarów chronionych

Art. 61 p.w. normuje cel środowiskowy dla obszarów chronionych

58

Zasada realizacji większej liczby celów środowiskowych



59

Dopuszczalne warunki ustalenia mniej rygorystycznych celów środowiskowych

- **Art. 63 p.w. – dopuszcza ustalenie mniej rygorystycznych celów środowiskowych**
- 1. Dopuszcza się ustalenie mniej rygorystycznych celów środowiskowych niż określone w art. 56, art. 57 oraz w art. 59 dla wybranych jednolitych części wód, które są w takim stopniu zmienione działalnością człowieka lub których naturalne warunki są takie, że osiągnięcie tych celów byłoby niewykonalne lub rodziłoby nieproporcjonalnie wysokie koszty w stosunku do spodziewanych korzyści i jednocześnie:
 - 1) potrzeby w zakresie środowiska, społeczne lub gospodarcze, zaspokajane przez taką działalność człowieka, nie mogą być zaspokojone za pomocą innych działań, korzystniejszych z punktu widzenia środowiska i bez ponoszenia nieproporcjonalnie wysokich kosztów w stosunku do spodziewanych korzyści;
 - 2) dla wód powierzchniowych osiąga się najlepszy z możliwych stan wód powierzchniowych przy danych oddziaływaniach, których nie można byłoby w racjonalny sposób uniknąć z powodu charakteru działalności człowieka lub rodzaju zanieczyszczenia; 3) dla wód podziemnych zachodzą możliwie jak najmniejsze zmiany dobrego stanu ilościowego i dobrego stanu chemicznego przy danych oddziaływaniach, których nie można byłoby w racjonalny sposób uniknąć z powodu charakteru działalności człowieka lub rodzaju zanieczyszczenia; 4) nie zachodzi dalsze pogorszenie stanu jednolitych części wód.
- 2. Mniej rygorystyczne cele środowiskowe ustala się i szczegółowo uzasadnia w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza oraz weryfikuje co 6 lat.

60

