



Specustawa odrzańska nie broni Odry przed katastrofą

Ekspercka analiza projektu ustawy o rewitalizacji Odry (druk 3303)

Niniejszy dokument stanowi wspólną analizę Fundacji Greenmind, Fundacji Frank Bold, Fundacji Greenpeace Polska oraz Koalicji Ratujmy Rzeki projektu ustawy o rewitalizacji Odry (druk 3303)¹. Analiza odnosi się do poszczególnych zapisów projektu ustawy oraz zawiera rekomendacje poprawek.

Autorki, autorzy:

Fundacja Frank Bold: Maria Włoskowicz, Dominika Bobek

Fundacja Greenmid: Jacek Engel, Ryszard Babiasz

Kraków, Warszawa 5 lipca 2023 r.

¹ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3303>

Wykorzystane akty prawne i dokumenty

1. Wstępny raport zespołu ds. sytuacji na rzece Odrze (<https://ios.edu.pl/aktualnosci/wstepny-raport-zespołu-ds-sytuacji-na-rzece-odrze/>) (dalej: „**Wstępny raport rządowy**”).
2. Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju 1992 (dalej: „**Deklaracja z Rio**”).
3. Traktat USTANAWIAJĄCY EUROPEJSKĄ WSPÓLNOTĘ GOSPODARCZĄ (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.) (dalej: „**TFUE**”).
4. Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. U. UE. L. z 2001 r. Nr 197, str. 30) (dalej: „**dyrektywa SEA**”).
5. Dyrektywa 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.) (dalej: „**RDW**”).
6. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2625 z późn. zm.) (dalej: „**prawo wodne**”).
7. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 824) (dalej: „**ustawa o inspekcji ochrony środowiska**”).
8. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.) (dalej: „**ustawa o gospodarce nieruchomościami**”).
9. Projekt ustawy o rewitalizacji Odry (druk 3303) (dalej: „**projekt ustawy**”).
10. Uzasadnienie do projektu ustawy o rewitalizacji Odry (druk 3303) (dalej: „**uzasadnienie**”).

Spis treści

Przedmiot ustawy	3
Tzw. „inwestycje dla Odry”	7
Zastosowanie przepisów ustawy przeciwpowodziowej	10
Program odbudowy ichtiofauny rzeki Odry.....	11
Zmiany w ustawie przeciwpowodziowej	13
System retencyjno-dozujący.....	14
Inspekcja Wodna	19
Opłaty	21
Przegląd pozwoleń wodnoprawnych.....	22

Przedmiot ustawy

Część projektu, do którego zgłaszana jest uwaga

Art. 1 projektu ustawy

Treść uwagi

Art. 1 projektu ustawy określa jego zakres przedmiotowy. Propozycje rządowe zostaną skomentowane poniżej. Należy jednak podkreślić to, że w ustawie nie poruszono wielu aspektów kluczowych dla poradzenia sobie ze stratami powstałymi po katastrofie na Odrze, a także niezbędnych dla ma zapobiegania podobnym zdarzeniom w przyszłości. W szczególności projekt ustawy nie implementuje właściwie żadnej z rekomendacji z Wstępnego zespołu ds. sytuacji na Odrze².

Propozycje zmiany

Projekt ustawy powinien być w zasadniczym stopniu uzupełniony. Rekomendujemy odrzucenie ustawy i podjęcie procesu od początku z udziałem wszystkich interesariuszy, w tym ekspertów, naukowców i strony społecznej, alternatywnie – całkowita rezygnację z nowej ustawy i wprowadzenie zmian w ustawach istniejących.

Uzasadnienie propozycji zmiany

We Wstępnym raporcie rządowy opublikowanym w październiku 2022 r. wskazano następujące rekomendacje:

1. **Stworzenie systemu ciągłego pomiaru jakości wód** w zakresie wybranych parametrów, z dostępem do danych online dla wszystkich zainteresowanych, w tym monitoring parametrów powiązanych z zakwitami, oraz okresowy monitoring samych glonów *Prymnesium parvum*, oraz fauny (m.in. ryby, mięczaki) pod kątem skażeń środowiskowych (dioksyny, metale ciężkie, pestycydy, związki toksyczne). System inteligentnego zarządzania zlewnią powinien wykorzystywać zarówno dane naziemne, jak i satelitarne. Monitoring powinien w pierwszej kolejności objąć jednolite części wód, w których notuje się parametry wody sprzyjające zakwitom. Zapewnienie warunków organizacyjnych i finansowych stałego funkcjonowania systemu.
2. **Kontynuacja trwających kontroli** podmiotów prowadzących zrzut wód zanieczyszczonych do Odry i jej dopływów, celem m.in. ustalenia podmiotów odpowiedzialnych w największym stopniu za stan jakości wód Odry.
3. **Niezwłoczna likwidacja nielegalnych wylotów** zrzutów ścieków.
4. **Przegląd i weryfikacja obowiązujących pozwoleń** na zrzut ścieków do wód w dorzeczu Odry, **systemowe zarządzanie legalnymi zrzutami** poprzez uzależnienie parametrów i intensywności zrzutu od aktualnych wyników badań wody, wprowadzenie **obowiązku czasowego wstrzymywania bądź ograniczania zrzutów** w sytuacji zagrożenia.
5. **Wspieranie inwestycji z zakresu oczyszczania ścieków** komunalnych i przemysłowych.
6. **Usprawnienie przepływu informacji**, wdrożenie **systemu wczesnego ostrzegania i reagowania**, usprawnienie procedur w obrębie zarządzania kryzysowego.

² W niniejszych uwagach zespół autorski odnosi się do rekomendacji Wstępnego raportu ds. sytuacji na rzece Odrze, gdyż zgodnie z Końcowym raportem: *W zakresie rekomendacji, aktualne i w mocy pozostają rekomendacje sformułowane we Wstępnym raporcie... Zespołu, opublikowanym w dniu 30 września 2022 r. (Końcowy raport, s. 183).*

7. **Inwentaryzacja gatunków** po katastrofie, analizy struktury populacji, stworzenie banku genów i odtworzenie ekosystemów odrzańskich zgodnie z założeniami tworzonego obecnie planu naprawczego dla odbudowania ekosystemów Odry, w tym stopniowa, oparta o najlepszą wiedzę ekspertów, odbudowa populacji ryb i innych grup organizmów, które ucierpiały w wyniku katastrofy.
8. Analiza możliwości stworzenia refugium dla ryb na wypadek powtórzenia się zakwitów *Prymnesium parvum*
9. **Ścisła współpraca strony społecznej** z przedstawicielami instytutów badawczych i administracji publicznej.

W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że rekomendacje 1 oraz 4-7 zostaną w znacznym stopniu zrealizowane przez wprowadzenie projektowanych rozwiązań. Jednakże analiza treści projektu ustawy nie tylko nie potwierdza takiego twierdzenia, ale skłania do wniosków zupełnie przeciwnych – **projekt ustawy jest sprzeczny z rekomendacjami Wstępnego raportu rządowego.**

Rekomendacja nr 1 – monitoring

Projekt ustawy przewiduje jedynie przepisy odnoszące się do budowy urządzeń pomiarowych wielkości przepływu wód i jakości wód w zakresie przewodności elektrolitycznej właściwej i temperatury umożliwiającymi szacowanie sumarycznego stężenia chlorków i siarczanów. Art. 9 projektu ustawy przewiduje zwolnienie takich urządzeń z wymogu uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę lub dokonania zgłoszenia budowy. Natomiast projektowany art. 394 ust. 1 pkt 14 przewiduje, że takie urządzenia będą wymagać zgłoszenia wodnoprawnego (art. 15 pkt 28 projektu ustawy).

W uzasadnieniu projektu ustawy w kontekście zmiany w prawie budowlanym wskazano, że *[p]rzedmiotowa zmiana pozwoli na przyspieszenie procesu budowania przez zakłady odprowadzające wody zasolone do środowiska wodnego urządzeń pomiarowych wód w odbiorniku (cieku wodnym)*. Natomiast w kontekście zmiany w prawie wodnym uzasadniono przepisy w następujący sposób: *[z]akłada się zastąpienie obowiązku uzyskiwania pozwolenia wodnoprawnego przez obowiązek dokonania zgłoszenia wodnoprawnego – co usprawni proces inwestycyjny – w przypadku wykonania, odbudowy, rozbudowy, przebudowy lub rozbiórki urządzeń pomiarowych ilości wód i jakości wód w zakresie chlorków i siarczanów ustalanych na podstawie przewodności i temperatury, a także lokalizowania tych urządzeń na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Przedmiotowe zmiany mają ułatwić przedsiębiorcom wykonywanie urządzeń pomiarowych jakości wód w odbiorniku tych wód.*

Zatem z uzasadnienia ustawy wynika, że urządzenia pomiarowe mają być montowane przez korzystających z wód. Jednocześnie projekt nie przewiduje obowiązku zainstalowania takich urządzeń – ani jako obowiązku ustawowego ani jako obowiązku wpisywanego do pozwoleń wodnoprawnych. Projekt przewiduje dodanie do art. 403 ust. 2 prawa wodnego punktu 8, zgodnie z którym w pozwoleniu wodnoprawnym określa się miejsce i sposób poboru próbek ścieków. Taki zapis nie oznacza jednak, że korzystający z wód będą mieli obowiązek instalować urządzenia pomiarowe wielkości przepływu wód i jakości wód w zakresie przewodności elektrolitycznej właściwej i temperatury umożliwiającymi szacowanie sumarycznego stężenia chlorków i siarczanów. Projekt nie przewiduje także konieczności zawarcia takiego obowiązku w pozwoleniu wodnoprawnym. Co więcej – projekt ustawy nie przewiduje w tym zakresie zmiany istniejących już pozwoleń wodnoprawnych – a zatem **jest to jedynie ewentualna zmiana dla pozwoleń wydawanych w przyszłości.**

Zawarte w projekcie ustawy rozwiązania w zakresie ciągłego pomiaru wód są jedynie fasadowe. Projekt specustawy nie przewiduje zastosowania żadnego z elementów pierwszej rekomendacji Wstępnego raportu rządowego. Projekt specustawy nie przewiduje w szczególności:

- Systemu ciągłego monitoringu najważniejszych parametrów jakości wód, który umożliwiłby stały i publiczny dostęp do danych. Wskazać należy, że monitoring został wprowadzony w pewnym zakresie³ - jednak jest to jedynie 9 stacji pomiarowych znajdujących się na Odrze (7) i Kanale Gliwickim (2) (nie uwzględniono m.in. Wisły), należących do trzech podmiotów, przy czym tylko jedna stacja należy do organu umocowanego ustawowo do prowadzenia monitoringu. Dodatkowo w przypadku części stacji pomiarowych nie ma dostępu do danych z niektórych okresów.
- Zainstalowania niezależnych urządzeń pomiarowych we wszystkich newralgicznych miejscach, w których istnieją największe przekroczenia parametrów jakości wód, które mogą być przyczyną kolejnej katastrofy;
- Systemu inteligentnego zarządzania zlewnią;
- Procedury informowania o przekroczeniach, a także procedury reagowania w przypadku zaistnienia przekroczeń. Istnieje co prawda procedura trzystopniowego systemu ostrzegania. Jak wskazano na s. 6-7 poniżej zespół autorski nie posiada dostępu do szczegółowych wymagań tej procedury. Z zarysem procedury można jednak zapoznać się w prezentacji znajdującej się na stronie Instytutu Ochrony Środowiska⁴. Jak wynika z zarysu procedury, nie przewiduje ona żadnego systemu reagowania na przekroczenia parametrów. Jediną odpowiedzią na wprowadzenie konkretnego systemu ostrzegania jest zwiększenie częstotliwości monitoringu. W istocie, monitoring jest istotny jednak procedura ta powinna przewidywać konkretne rozwiązania i obowiązek reakcji konkretnych podmiotów w przypadku zaistnienia zagrożenia. Jednocześnie krytycznie odnieść się należy do zdefiniowania konkretnych stopni zagrożenia. I stopień zagrożenia w przypadku kanałów oraz zbiorników naturalnych i sztucznych występuje przy przewodności elektrolitycznej właściwej w 20°C wyższej niż 2400 uS/cm. Jednocześnie jak wskazano we Wstępnym raporcie ryzyko zakwitów *P. pavorum* wzrasta przy przewodności wody już powyżej 1500 uS/cm⁵. *Dane z zakwitów tegorocznych wskazują, że może do nich dojść przy znacznie niższej przewodności, poniżej 1000 uS/cm*⁶

Rekomendacja nr 4 – pozwolenia wodnoprawne

Rekomendacja nr 4 z Wstępnego raportu rządowego w pierwszej części dotyczy przeglądu i weryfikacji obowiązujących pozwoleń na zrzut ścieków do wód w dorzeczu Odry. Art. 23 ust. 1 i 3 projektu ustawy nakłada na Wody Polskie oraz organy właściwe do wydania pozwoleń zintegrowanych obowiązek dokonania przeglądu tych pozwoleń, które dotyczą wprowadzania ścieków do wód w obszarze zlewni rzeki Odry. Przegląd pozwoleń wodnoprawnych dokonany ma być w ciągu 18 miesięcy od dnia wejścia w życie przepisu – a zatem do dnia 1 grudnia 2025 r. Problemy związane z tym rozwiązaniem zostały opisane poniżej na s. 22-24. W tym miejscu wskazać należy jedynie, że projektowane przepisy nie przewidują obowiązku podjęcia działań przez ministra po przedstawieniu mu wyników przeglądu. Prawo wodne nie nadaje ministrowi do spraw gospodarki wodnej kompetencji do cofnięcia lub ograniczenia pozwoleń wodnoprawnych, więc przedstawienie mu wyników przeglądu wraz z rekomendacjami dotyczącymi konkretnych pozwoleń nie będzie mogło skutkować podjęciem przez ministra działań. Cofnąć lub ograniczyć pozwolenia wodnoprawne

³ <https://pomiary.gios.gov.pl/>

⁴ <https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2023/07/okragly-stol-odrzanski-prezentacja-29-czerwca-2023.pdf>

⁵ Wstępny raport, s. 257.

⁶ B. Wziętek, inf. ustna

mogłyby organy, które je wydają jednak przepis nie przewiduje w tym przypadku takiego automatycznego obowiązku. Projekt ustawy nie reguluje w ogóle trybu działania ministra po otrzymaniu wyników przeglądu. Ponadto, prawo wodne w art. 416 nakłada obowiązek dokonywania przeglądu pozwoleń wodnoprawnych, co najmniej raz na 4 lata, ale nie określa jak taki przegląd powinien być dokonany⁷

Kolejnym elementem rekomendacji nr 4 jest wprowadzenie systemowego zarządzania legalnymi zrzutami poprzez uzależnienie parametrów i intensywności zrzutu od aktualnych wyników badań wody. Projekt ustawy nie przewiduje takiego rozwiązania. Projekt ustawy przewiduje jedynie uzależnienie zrzutów od istnienia suszy hydrologicznej, które to rozwiązanie zostało skomentowane na s. 14-19 poniżej.

Projekt nie przewiduje także trybu postępowania w przypadku gdy wystąpi ponowne zagrożenie katastrofą.

Rekomendacja nr 5 – inwestycje z zakresu oczyszczania ścieków

Wstępny raport rządowy rekomendował także wspieranie inwestycji z zakresu oczyszczania ścieków komunalnych i przemysłowych. Projekt ustawy przewiduje systemy wsparcia dla takich inwestycji jednak jednocześnie przewiduje szereg innych inwestycji, które z oczyszczaniem ścieków nie mają nic wspólnego. Komunalne oczyszczalnie ścieków i systemy kanalizacji zbiorczych są od lat przedmiotem kolejnych aktualizacji KPOŚK i nie wymagają uregulowań ustawowych. Ponadto to nie ścieki komunalne są odpowiedzialne za wysokie stężenia chlorków w Odrze, lecz zrzuty wód kopalnianych oraz ścieki przemysłowe⁸ i na minimalizacji tych oddziaływań powinien koncentrować się projekt ustawy.

Rekomendacja nr 6 – przepływ informacji

Kolejną rekomendacją zawartą we Wstępnym raporcie, która wg uzasadnienia została uwzględniona w projekcie ustawy jest usprawnienie przepływu informacji, wdrożenie systemu wczesnego ostrzegania i reagowania, usprawnienie procedur w obrębie zarządzania kryzysowego.

Projektowana ustawa nie przewiduje takich procedur. Przewiduje jedynie kwestię informowania zakładów o suszy hydrologicznej, czego mankamenty zostały skomentowane już powyżej. Art. 6 projektu ustawy przewiduje także obowiązek informowania określonych podmiotów o wystąpieniu zagrożenia lub zdarzeń mogących spowodować zmianę jakości wody na ujęciu wody wykorzystywanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi lub w obszarze zasilania ujęcia wody. Projekt ustawy nie przewiduje jednak procedur, które miałyby być w takim przypadku zastosowane.

Zgodnie z informacją podaną przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska wprowadzona została procedura przygotowana przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, która *wprowadza jednolity, trzystopniowy system ostrzegania. Zgodnie z instrukcją wystąpienie stopni alarmowych uzależnione jest od wielkości parametrów oraz wskaźników, takich jak m.in. temperatura, odczyn pH, stosunek azotu i fosforu, zasolenie oraz obecność fitoplanktonu, w tym „złotych alg”⁹*. Jednakże procedura ta nie została udostępniona do publicznej wiadomości, a autorkom niniejszej analizy odmówiono jej

⁷ Biała księga polskich rzek. Lekcje płynące z katastrofy odrzańskiej. 2022. s. 63

⁸ <https://www.wwf.pl/zasolenie-rzek>

⁹ <https://www.gov.pl/web/klimat/sytuacja-na-odrze-pod-stalym-monitoringiem--spotkanie-minister-anny-moskwy-z-wojewodami>

udostępnienia w drodze dostępu do informacji publicznej¹⁰. Zarys procedury można zobaczyć na prezentacji Instytutu Ochrony Środowiska¹¹. Jak już wspomniano na s. 5 procedura ta przede wszystkim nie jest systemem reagowania. Jediną reakcją jaką przewiduje się na zaistnienie stopnia ostrzegania jest zwiększenie monitoringu – czego nie sposób uznać za działanie kryzysowe mogące zapobiec katastrofie.

Komentowany projekt ustawy jest miejscem, w którym podstawowe zasady takiej procedury, wymogi które powinna spełniać oraz sposób jej przyjmowania oraz aktualizacji powinny zostać uregulowane.

Rekomendacja nr 7 – inwentaryzacja gatunków

Rekomendacja nr 7 przewiduje inwentaryzację gatunków po katastrofie z lata 2022 r. jednak sposób w jaki inwentaryzacja ta została zaprojektowana należy poddać krytyce. Szczegółowe uwagi przedstawiono na s. 11-12.

Tzw. „inwestycje dla Odry”

Część projektu, do którego zgłaszana jest uwaga

Art. 2 projektu ustawy

Treść uwagi

Projektowany art. 2 przewiduje realizację szeregu inwestycji, tzw. inwestycje dla Odry. Do większości wskazanych w projekcie ustawy inwestycji należy się odnieść krytycznie. Art. 2 zawiera 52 pozycje, ale wiele z nich składa się z kilku inwestycji, co w sumie oznacza ok. 160 przedsięwzięć. Wbrew tytułowi ustawy, przedsięwzięcia te nie dotyczą rewitalizacji Odry, nie są działaniami renaturyzacyjnym, wspierającymi naturalną odporność ekosystemów na czynniki zewnętrzne i wspomagającymi naturalne zdolności ekosystemów rzecznych do samooczyszczania. Wskazane działania nie mają szans przynieść oczekiwanego rezultatu. Jednocześnie projektowane działania w zakresie budowli piętrzących stoją w sprzeczności z celami jakie wskazuje projektu ustawy – tzn. renaturyzacja rzeki i zapobieganie katastrofom jak ta, która miała miejsce latem 2022 r. w przyszłości.

Propozycje zmiany

Wykreślenie art. 2 projektu ustawy w całości

Uzasadnienie propozycji zmiany

W uzasadnieniu projektu ustawy podzielono inwestycje na dwie grupy: obejmujące działania renaturyzacyjne oraz działania w zakresie wykonania budowli piętrzących.

1. Działania renaturyzacyjne

Jedynym rodzajem działania renaturyzacyjnego jakie przewiduje projekt jest budowa przepławek dla ryb. Należy podkreślić, że budowa przepławek nie jest działaniem renaturyzacyjnym, gdyż nie przywraca żadnych naturalnych cech rzeki, a jedynie minimalizuje negatywne skutki budowy stopni, jazów i innych urządzeń piętrzących. Jednocześnie z budową projektowanych przepławek wiąże się szereg problemów.

¹⁰ Pismo Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 15 maja 2023 r. znak DP-ZOP.730.45.2023.

¹¹ <https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2023/07/okragly-stol-odrzanski-prezentacja-29-czerwca-2023.pdf>

Po pierwsze sam wybór lokalizacji konkretnych przepławek budzi poważne wątpliwości.

Część z przepławek, które wymienione zostały w art. 2 projektu ustawy to zadania, które są elementem IIaPGW i niezależnie od tego czy znajduje się w ustawie, powinny zostać zrealizowane do roku 2027, a projekt ustawy nic w tym zakresie nie zmienia. Nie jest to zatem w żadnym wypadku nowe działanie będące wynikiem katastrofy na Odrze, a jedynie powtórzenie obowiązków już zawartych w IIaPGW.

Należy wskazać także, że na ponad 2000 zadań dotyczących udroźnienia budowli regulacyjnych pod kątem migracji ryb w dorzeczu Odry, które są wpisane do IIaPGW, projektodawca arbitralnie nadaje priorytet tylko 40-50 budowlom na 10-12 rzekach. Uzasadnienie nie wskazuje dlaczego te właśnie projekty zostały wybrane i wpisane do specustawy. Dodatkowo wpisane do specustawy przepławki przeznaczone do udroźnienia przeważnie nie znajdują się w bezpośredniej bliskości ujścia rzek do Odry, co nie przyniesie efektu w postaci otwarcia tych rzek jako refugia podczas złych warunków fizykochemicznych lub chemicznych w Odrze.

Po drugie, same przepławki nie są rozwiązaniem optymalnym. W stosunku do wszystkich barier na rzekach w pierwszym rzędzie należy rozważyć zasadność ich dalszego funkcjonowania i możliwość ich likwidacji, co byłoby rzeczywiście działaniem renaturyzacyjnym, a dopiero w drugiej kolejności – planować budowę przepławek. W projekcie ustawy brakuje takiego podejścia.

Co więcej, proponowane w art. 2 projektu ustawy inwestycje stoją ze sobą w sprzeczności, gdyż na tych samych rzekach lub w ich zlewniach przewiduje się budowę nowych piętrzeń. Są także sytuacje, gdy planuje się budowę jazu i, w tej samej lokalizacji - przepławki, jako działania renaturyzacyjnego. Opis przykładów znajduje się w Załączniku nr 1 do niniejszego dokumentu.

2. Działania w zakresie budowli piętrzących i regulacji rzek

Projekt ustawy przewiduje również szereg inwestycji związanych z budową budowli piętrzących i regulacji rzek. Zgodnie z uzasadnieniem *[r]ealizacja tych inwestycji zmniejszy również ryzyko ewentualnego wystąpienia kolejnej katastrofy ekologicznej na Odrze dzięki retencjonowaniu wody w korycie i zbiornikach wodnych, a tym samym podniesieniu poziomu wody, co umożliwi poprawę warunków środowiskowych rzeki. Realizacja tych inwestycji, obok innych przewidzianych w ustawie rozwiązań, ograniczy jeden ze zdiagnozowanych czynników zakwitów glonów – wysokie stężenia substancji zanieczyszczających, spowodowane niskimi stanami wód.*

Te twierdzenia stoją wprost w sprzeczności z konkluzjami Wstępnego raportu, w którym wskazano że dla zakwitów alg *[n]ie bez znaczenia jest tu także hydromorfologia wód Odry, będącej rzeką w znacznym stopniu uregulowaną – obecność wielu zbiorników wodnych, a także spowolnień przepływu przed jazami, kanałami, a więc miejsc sprzyjających zakwitom*¹².

We Wstępnym raporcie wskazano także, że *Rzeka Odra, która jest drugą najdłuższą rzeką Polski, od stuleci jest wykorzystywana gospodarczo. W swojej górnej części płynie przez zindustrializowane tereny Śląska bogate w kopalnie, huty i przemysł chemiczny. Jest nie tylko rzeką zasoloną w wyniku zrzutów przemysłowych słonych wód, ale również w dużej mierze uregulowaną, z licznymi spiętrzeniami, co stawia ją wśród zbiorników wodnych narażonych na zakwity tego gatunku*¹³.

¹² Wstępny raport, s. 258.

¹³ Wstępny raport, s. 5.

Szczegółowa analiza proponowanych inwestycji znajduje się w Załącznikach nr 1 oraz nr 2 do niniejszego komentarza.

Jednocześnie wskazać należy, że samo zawarcie szeregu inwestycji w specustawie rodzi poważne wątpliwości co do zgodności natury prawnej. Planowanie tak wielu daleko idących inwestycji nie powinno odbywać się w zastosowanym tu trybie specustawy, a w planie gospodarowania wodami lub innym dokumencie planistycznym (jak zresztą wskazano w analizie znajdującej się w Załącznikach nr 1 oraz nr 2 część z planowanych inwestycji znajduje się w IIaPGW). Co więcej decyzja o realizacji tych inwestycji jako całości powinna zostać poprzedzona strategiczną oceną oddziaływania na środowisko, z udziałem społeczeństwa. Zapisanie szeregu inwestycji w specustawie, która w dodatku nie została skonsultowana publicznie ocenić należy jako obejście wymaganego prawem unijnym trybu¹⁴.

Przewidziane w specustawie ułatwienia i przyspieszenie procedury inwestycyjnej przewidziane w projekcie ustawy ocenić należy krytycznie. Trwałe zmiany w ekosystemie, które to będą skutkiem realizacji tzw. „inwestycji dla Odry” bezwzględnie powinny zostać poprzedzone adekwatnym procesem planistycznym, konsultacjami z zainteresowaną społecznością oraz analizą oddziaływania na środowisko. Kwestia ta szczegółowo opisana została na s. 10-11 poniżej.

Zarówno poprzez wpisanie tzw. „inwestycji dla Odry” do specustawy jak i poprzez wprowadzenie przepisów wyłączających istotne elementy procedury inwestycyjnej projektodawca naruszył dwie podstawowe zasady prawa ochrony środowiska – zasadę przezorności i zapobiegania.

Zasady te wywodzą się z Deklaracji z Rio, gdzie w Zasadzie 15 wskazano, że wszystkie państwa powinny szeroko stosować działania zapobiegawcze dotyczące ochrony środowiska, mając na uwadze ich własne możliwości w tym zakresie. Tam, gdzie występuje zagrożenie poważnymi lub nieodwracalnymi zmianami w środowisku, brak co do tego całkowitej, naukowej pewności nie może być powodem opóźnienia efektywnych działań, których realizacja zapobiegałaby degradacji środowiska.

Zasada przezorności została uwzględniona także w *art. 191 ust. 2 TFUE* i zgodnie ze zdaniem wyrażonym w doktrynie *jest uznawana za pierwszorzędą: W polityce UE w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie zanieczyszczający płaci*¹⁵.

¹⁴ Jako projekt ustawy, który nie jest bezpośrednio wymagany przez inne przepisy prawne specustawa nie spełnia przesłanek wynikających z dyrektywy SEA. Zgodnie z art. 2 a) dyrektywy SEA "plany i programy" oznaczają plany i programy, w tym współfinansowane przez Wspólnotę Europejską, jak również wszelkie ich modyfikacje:

- przygotowywane lub przyjmowane przez organ na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym lub przygotowywane przez organ do przyjęcia za pośrednictwem procedury ustawodawczej przez parlament lub rząd, i

- wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (w sprawach sprawie C-9/22, C-24/19, C-305/18) wydanie aktu musi być przynajmniej przewidziane w innym dokumencie, która to przesłanka nie została w niniejszym przypadku spełniona. Gdyby jednak inwestycje wymienione zostały chociażby w rozporządzeniu wydanym do projektowanej ustawy – istniałby wymóg przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

¹⁵ M. Pchałek, [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz. 3 wydanie., str. 116.

W prawie krajowym zasady te zostały wyrażone w art. 6 ust. 1 i ust 2 prawa ochrony środowiska. Zgodnie z treścią tego przepisu:

1. Kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu.
2. Kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze.

Omawiany projekt ustawy stoi w sprzeczności z tymi zasadami. Po pierwsze przewiduje on szereg inwestycji, co do których łącznie nie została przeprowadzona strategiczna ocena oddziaływania na środowisko. Po drugie przewiduje on szereg wyłączeń dla tych inwestycji, które to wyłączenia sprawiają, że oddziaływanie konkretnych inwestycji na środowisko nie będzie mogło zostać w pełni rozpoznane.

Zastosowanie przepisów ustawy przeciwpowodziowej

Część projektu, do którego zgłaszana jest uwaga

Art. 4 projektu ustawy

Treść uwagi

1. Zastosowanie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych ocenić należy krytycznie.
2. Niepotrzebne i zbędne wprowadzenie natychmiastowej wykonalności decyzji wynikającej z przepisów prawa.

Propozycje zmiany

Wprowadzenie zasad ogólnych realizacji inwestycji przewidzianych w niniejszej ustawie.

Usunięcie zapisu z art. 4 ust. 2 projektu ustawy o natychmiastowej wykonalności decyzji.

Uzasadnienie propozycji zmiany

Art. 4 ust. 1 projektu ustawy przewiduje stosowanie do inwestycji dla Odry ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych. Ustawa ta jest tzw. specustawą, wprowadzającą zmiany do ogólnych trybów postępowania związanych z wydawaniem decyzji w ramach procesu inwestycyjnego. Stosowanie tej specustawy należy ocenić negatywnie, albowiem ustawa ta zmierza do ograniczenia wielu istotnych elementów całego procesu inwestycyjnego, umożliwiających jego pełne i kompleksowe przeanalizowanie i zapewniających udział społeczeństwa na jego różnych etapach, w celu jest zdecydowanego przyspieszenia i ułatwienia uzyskania wszystkich niezbędnych decyzji. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje się, że wynika to z chęci usprawnienia i przyspieszenia procesu inwestycyjnego. Jednakże, jak wskazano zostało już w niniejszych uwagach, zasadność realizacji i pozytywny wpływ na Odrę wielu z tych inwestycji jest wątpliwy. Stąd zasadne wydaje się przeprowadzenie pełnego procesu, na zasad ogólnych, tak aby w pełny i kompleksowy sposób rozważyć każdą z inwestycji, umożliwiając również wypowiedzenie się społeczeństwa na różnych etapach. Doświadczenia z przygotowania licznych inwestycji pokazują, że ustawowe upraszczanie procedur i „przyspieszanie” procesu wydawania decyzji w praktyce nie przynosi przewidywanych skutków (np. postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które dla stopnia Siarzewo na dolnej Wiśle trwa już 7 lat, a dla zbiornika Kąty-Myscowa – prawie 10)

W art. 4 ust. 2 projektu ustawy przewidziano, że decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu. W tym zakresie projekt ustawy idzie dalej niż ustawa o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, w której decyzjom zezwalającym na realizację inwestycji wojewoda nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek inwestora uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. W przypadku niniejszej ustawy decyzja organu I instancji staje się natychmiastowo wykonalna z mocy ustawy. Takie rozwiązanie ocenić należy negatywnie, jako po pierwsze niepotrzebne, gdyż przepisy czy to ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych czy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują, w wyjątkowych przypadkach, możliwość nadania rygoru natychmiastowej wykonalności jeżeli będzie to uzasadnione okolicznościami, w decyzji lub w osobnym postanowieniu. Zatem brak jest potrzeby wprowadzenia automatycznego wykonania decyzji. W szczególności w sytuacji, gdy, jak było już podnoszone, wiele z inwestycji przewidzianych w tym projekcie ustawy jest wątpliwych pod kątem zasadności ich realizacji, pozytywnego wpływu na środowisko i pozytywnego wpływu na poprawę sytuacji na Odrze. A ponadto, ustawowe nadanie decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności może stanowić naruszenie Konwencji z Aarhus i dyrektywy ocenowej w części gwarantującej społeczeństwu dostęp do sądu w sprawach przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Rygor nadawany decyzjom ze względu na zapisy ustawy nie mógłby być przedmiotem odwołań do organów II instancji ani zaskarżany przez uczestników postępowań do sądów administracyjnych.

Program odbudowy ichtiofauny rzeki Odry

Część projektu, do którego zgłaszana jest uwaga

Art. 8 projektu

Treść uwagi

Należy się odnieść krytycznie do zarówno do procedury przyjmowania Programu odbudowy środowiska ichtiofauny rzeki Odry, jak i do jego treści.

Jednocześnie w zakresie wdrażania Programu odbudowy środowiska ichtiofauny rzeki Odry projekt odnosi się do istniejących już przepisów, co budzi wątpliwości w zakresie skuteczności takiego rozwiązania.

Propozycje zmiany

1. Zmiana organu odpowiedzialnego za opracowanie Programu odbudowy środowiska ichtiofauny rzeki Odry z PGW Wód Polskich na Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.
2. Wprowadzenie obowiązku powołania przez organ opracowujący Program odbudowy środowiska ichtiofauny rzeki Odry interdyscyplinarnego zespołu naukowców i ekspertów, przy pomocy którego program ten zostanie przygotowany. W skład zespołu powinny wchodzić przynajmniej następujące osoby:
 - a) Osoba ekspercka ze specjalnością z zakresu hydrobiologii,
 - b) Osoba ekspercka ze specjalnością z zakresu ichtiologii,
 - c) Osoba ekspercka z zakresu hydrologii
 - d) Osoba ekspercka z zakresu morfologii koryt i dolin rzecznych
 - e) Osoba ekspercka ze specjalnością z zakresu rybołówstwa,
 - f) Osoba ekspercka reprezentująca Polski Związek Wędkarski,
 - g) Osoba ekspercka reprezentująca stronę społeczną,
 - h) Osoba ekspercka reprezentująca samorządy terytorialne.

3. Wprowadzenie obowiązku uzgodnienia programu z ministrem ds. rybołówstwa, opiniowania przez jednostki samorządu terytorialnego, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz PGW Wody Polskie oraz ministra ds. środowiska.
4. Wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia konsultacji publicznych projektu programu oraz wskazanie wprost, że projekt podlega strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.
5. Zmiany w zakresie treści Programu w szczególności uwzględnienie oprócz ichtiofauny również innych grupy organizmów, które ucierpiały podczas katastrofy. Program powinien również wskazywać w jaki sposób postępy w jego realizacji będą monitorowane.

Uzasadnienie propozycji zmiany

Wody Polskie nie są podmiotem specjalistycznym w zakresie ichtiofauny, rybołówstwa czy ochrony gatunkowej. Zadanie stworzenia programu odbudowy ichtiofauny powinno być powierzone podmiotowi specjalistycznemu jak np. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Tworzenie programu powinno także integrować wiedzę specjalistów z różnych obszarów.

Program ochrony ichtiofauny powinien być szeroko opiniowany i konsultowany, w tym w szczególności z jednostkami samorządu terytorialnego oraz z Polskim Związkiem Wędkarskim. Uzgodnienie jedynie z ministrem właściwym ds. rybołówstwa należy uznać za niewystarczające. Konieczne jest także wykonanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko tego programu.

Również zakresu programu nie jest wystarczający, gdyż obejmuje jedynie ichtiofaunę pomijając inne grupy organizmów, które również ucierpiały w trakcie katastrofy na Odrze jak np. małże i ślimaki skrzelodyszne. Bez odbudowy również tych organizmów przywrócenie populacji ryb do stanu sprzed katastrofy nie jest możliwe. Nie da się odtworzyć ekosystemu rzeki bez działań dotyczących morfologii koryta, łączności koryta z doliną i terenami zalewowymi, ekologicznej łączności podłużnej i łączności z dołtymi, zróżnicowania przepływów i wielu innych.

Co więcej, projekt ustawy zakłada, że Program będzie zawierał opis i ocenę środowiska wodnego rzeki Odry po katastrofie ekologicznej oraz na moment uchwalania programu, a także działania mające na celu odbudowę ekosystemu rzecznoego. Program powinien jednak przewidywać także docelowy stan, do którego dąży się podejmując zawarte w nim działania. W projekcie ustawy mowa o „przywróceniu zrównoważonego stanu ichtiofauny” oraz o „odbudowie ekosystemu”. Konieczne jest zatem wskazanie w programie jakimi cechami charakteryzuje się ten zrównoważony stan, do którego dąży projektodawca i zdefiniowanie wskaźników celu.

Projekt ustawy nie zakłada także wprowadzenia wskaźników monitorowania postępów osiągniętych w wyniku podejmowania działań przewidzianych przez Program odbudowy ichtiofauny rzeki Odry.

Jednocześnie zgodnie z art. 8 ust. 6 projektu ustawy wdrożenie programu przez ministra ds. rybołówstwa może polegać na opracowaniu programów ochrony i odbudowy zasobów, o których mowa w art. 2b ustawy o rybołówstwie. Minister może opracować programy ochrony i odbudowy zasobów na podstawie wymienionych przepisów już w tym momencie i nie musi czekać na opracowanie programy ochrony, który takie działania dla niego przewidzi. W związku z tym wdrażanie programu odbudowy ichtiofauny rzeki Odry przez ministra ds. rybołówstwa będzie jedynie działaniem fasadowym – będzie ono polegało na stworzeniu innego programu, niż ten, który wynika z obecnych umocowań ustawowych.

Zmiany w ustawie przeciwpowodziowej

Część projektu, do którego zgłaszana jest uwaga

Art. 13 projektu

Treść uwagi

Projekt ustawy przewiduje wprowadzenie instrumentu pozwalającego inwestorowi **bezpłatnie** korzystać z nieruchomości prywatnych w bardzo szerokim, o ile nie ponad miarowym zakresie, co należy zdecydowanie ocenić negatywnie.

Propozycje zmiany

1. Wykreślenie art. 13 projektu
2. Ewentualnie:
 - a. wprowadzenie zmian gwarantujących, że prace będą prowadzone w jak najkrótszym czasie, w sposób jak najmniej obciążający zajmowaną nieruchomość;
 - b. wprowadzenie obowiązku wypłaty odszkodowania za okres korzystania z nieruchomości
 - c. wprowadzenie obowiązku wypłaty odszkodowania za szkody powstałe po stronie właściciela nieruchomości lub użytkownika wieczystego w związku z korzystaniem z nieruchomości, ale nie dotyczące bezpośrednio stanu samej nieruchomości.

Uzasadnienie propozycji zmiany

Art. 13 projektu ustawy wprowadza do ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych art. 27a stwarzającego procedura korzystania z nieruchomości podmiotów trzecich w celu przygotowania do przeprowadzanej inwestycji. Zgoda na wejście na teren nieruchomości należącej do podmiotu trzeciego wydawana będzie przez wojewodę po złożeniu wniosku. Przed wystąpieniem z wnioskiem inwestor musi wystąpić do właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości o zgodę na wejście w teren i uzgodnić sposób, zakres i termin korzystania. Brak jest wskazania w ustawie w jaki sposób powinno to nastąpić: czy wystąpienie inwestora powinno być ustne czy pisemne. Co więcej, składając wniosek inwestor nie musi udowadniać faktu odmowy przez właściciela lub użytkownika wieczystego, wystarczy wyłącznie oświadczenie inwestora o braku zgody. Tym samym w praktyce etap wnioskowania do dysponującego nieruchomością może być kompletnie pomijany, lub też może polegać na podjęciu pozornej próby kontaktu.

Decyzja zezwalająca na skorzystanie z nieruchomości ma określać sposób, zakres i termin korzystania z nieruchomości. Z przepisów tych *de facto* wynika, że decyzji będzie powielać informacje zawarte we wniosku inwestora. Brak jest zatem jakichkolwiek gwarancji, że sposób, zakres, ale przede wszystkim termin korzystania z nieruchomości będą ustalone w sposób adekwatny, nie ponad miarowy. Regulacja ta wskazuje na niezwykle wręcz uprzywilejowanie inwestora, co może powodować, że podmioty trzecie, w tym osoby fizyczne, będą musiały znosić korzystanie ze swoich nieruchomości przez inwestora w praktycznie dowolny, długotrwały, wskazany przez inwestora sposób i co najważniejsze **bezpłatnie**. Odszkodowanie będzie wypłacane tylko w sytuacji gdy przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego przez inwestora nie będzie możliwe i będzie odpowiadało wartości poniesionych szkód, ewentualnie również kwotę odpowiadającą zmniejszeniu wartości nieruchomości. Jednakże rozwiązanie to nie przewiduje jakiegokolwiek opłaty za okres korzystania z nieruchomości, które może być długi, a korzystanie to może być niezwykle uciążliwe i samo w sobie

powodować straty, np. związane z prowadzoną działalnością gospodarczą i zmniejszeniem zysków z niej pochodzących. Zaproponowane rozwiązanie wydaje się zdecydowanie nieproporcjonalne i nadmiernie obciążające właścicieli nieruchomości na terenie których prace mają być prowadzone. Dlatego zasadne jest usunięcie proponowanej zmiany, a co najmniej wprowadzenie odpowiednich zapisów dających gwarancję tego, że prace będą prowadzone w jak najkrótszym czasie, w sposób jak najmniej obciążający zajmowaną nieruchomość oraz za odpowiednim wynagrodzeniem.

System retencyjno-dozujący

Część projektu, do którego zgłaszana jest uwaga

Art. 15 pkt 5 projektu ustawy; projektowany art. 101a prawa wodnego

Treść uwagi

Uwaga ogólna:

System retencyjno-dozujący nie może być traktowany, jako rozwiązanie ostateczne, zwalniające zanieczyszczających z obowiązku oczyszczania ścieków i wód kopalnianych z chlorków i innych soli. Zagrożeniem dla ekosystemu Odry jest nadmierne zasolenie, trwające przez cały rok. Dane z okresu po katastrofie w roku 2022 wskazują, że wysoka przewodność, powyżej 1500, często przekraczająca 2000 na wysokości Słubic/Franfurtu n.O. utrzymuje się przez cały czas, niezależnie od natężenia przepływu¹⁶. Czasowe przetrzymanie silnie zasolonych ścieków może być traktowane wyłącznie jako środek doraźny, do stosowania w sytuacjach kryzysowych. Nie powinien być „nagradzany” obniżonymi opłatami za zrzuty soli.

Uwagi szczegółowe:

1. Projekt ustawy przewiduje dobrowolność stosowania systemu retencyjno-dozującego, podczas gdy rozwiązanie to powinno być dla kopalń obowiązkiem, a nie jedynie możliwością. Od jego zastosowania powinno być uzależnione wydanie pozwolenia wodnoprawnego na odwadnianie zakładu górniczego, a w stosunku do istniejących kopalni powinien być przewidziany termin na jego wprowadzenie pod groźbą cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego;
2. System retencyjno-dozujący ma pozwalać na wstrzymanie wód min. pięć dni następujących po sobie dni (projektowany art. 194a ust. 1 prawa wodnego), co biorąc pod uwagę czas trwania suszy hydrologicznych w Polsce, który liczy się w tygodniach lub miesiącach, jest niewystarczające (niżówka na Odrze latem 2022 trwała 80 dni!) i w związku z tym nie będzie stanowić istotnego elementu systemu mającego na celu przeciwdziałanie wystąpienia ponownej katastrofy
3. Brak systemu zarządzającego i koordynującego ewentualne zrzuty z systemu retencyjno – dozującego w trakcie trwania suszy hydrologicznej lub bezpośrednio po niej,
4. Brak obowiązkowych badań stanu wody w zbiornikach retencyjnych, będących częścią systemu retencyjno – dozującego pod kątem obecności *P. parvum*.
5. Obowiązek wstrzymania zrzutów w przypadku posiadania systemu retencyjno-dozującego w sytuacji suszy hydrologicznej (art. 15 pkt 5 projektu) jest dalece nieprecyzyjny. Przepis ten nie przewiduje:

¹⁶ https://undine.bafg.de/oder/luetemesstellen/oder_mst_frankfurt.html

- jak szybko od otrzymania informacji o suszy hydrologicznej zakład powinien wstrzymać wprowadzanie ścieków,
 - kiedy zakład powinien wstrzymać, a kiedy ograniczyć wprowadzanie ścieków, pozostawiając to do decyzji zakładu
6. Zapis o konieczności uwzględnienia "ewentualnej potrzeby zapewnienia zdolności retencyjnych systemu dozująco – retencyjnego w okresie następnej suszy" jest dalece nieprecyzyjny i pozostawia zakładom duże pole nadinterpretacji,
 7. Obowiązek zwiększenia zdolności retencyjnych po zakończeniu okresu suszy dotyczy tylko zakładów posiadających już system retencyjno – dozujący, brak takiego obowiązku dla pomiotów nie posiadających tego systemu,
 8. Brak jasności w jaki sposób należy/można zwiększyć zdolności retencyjne systemu retencyjno – dozującego, o ile należy je zwiększyć
 9. Brak jasności jakie „warunki środowiskowe” mają pozwalać lub też nie na zwiększenie zdolności retencyjnych systemu retencyjno – dozującego,
 10. W związku z brakiem precyzji w sformułowaniu obowiązku wstrzymania zrzutów, kara o której mowa w art. 15 pkt 33 projektu może być trudna w egzekwowaniu,
 11. Brak zapisów wskazujących na konieczność uwzględniania w pozwoleniach wodnoprawnych obowiązku wstrzymania zrzutów ścieków i wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych w trakcie trwania suszy hydrologicznej i obowiązku korzystania w takiej sytuacji z systemu retencyjno – dozującego.

Propozycje zmiany

1. Wprowadzenie obowiązkowego systemu retencyjno – dozującego dla wszystkich nowych lub istniejących zakładów odprowadzających ścieki o zwiększonym zasoleniu;
2. Obowiązkowy system retencyjno – dozujący powinien mieć możliwość zatrzymać wody lub ścieki przez okres co najmniej 60 dni;
3. Wyznaczenie odpowiedniego, racjonalnego terminu dla istniejących zakładów celem dostosowania się, np. 3 lata;
4. Wprowadzenie systemu monitorowania systemów retencyjno – dozujących oraz skutecznego i kompleksowego systemu zarządzającego i kontrolującego zrzuty w okresie suszy hydrologicznej i bezpośrednio po niej, bazującego na monitoringu efektu końcowego – stężenia soli w rzece;
5. Udostępniania publicznego w czasie rzeczywistym danych na temat funkcjonowania systemu (stężenia, ładunki, objętości ścieków zrzucanych i przetrzymywanych);
6. Uwzględnienie w pozwoleniach wodnoprawnych obowiązku wstrzymywania zrzutów ścieków i wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych w trakcie trwania suszy hydrologicznej i obowiązku korzystania w takiej sytuacji z systemu retencyjno – dozującego. Obowiązek ten powinien być nakładany w nowych pozwoleniach wodnoprawnych, w stosunku zaś do istniejących powinien być wyznaczony odpowiedni, racjonalny termin na ich dostosowanie, pod groźbą cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego (analogicznie jak w przypadku pozwoleń zintegrowanych i konieczności ich dostosowania do Konkluzji BAT).

Uzasadnienie propozycji zmiany

Zapisy dotyczące systemu retencjo – dozującego zawarte w niniejszej ustawie są jedynymi z niewielu zapisów zawartych w niniejszej ustawie, które mogłyby być wykorzystywane do ograniczania ryzyka wystąpienia ponownej katastrofy w rzekach związanej w wysokim stopniem zasolenia. Jednakże z uwagi na daleką niedoskonałość i nieprecyzyjność tych przepisów, narzędzie to w proponowanym kształcie będzie pozorne i kompletnie nieskuteczne. Warunkiem skuteczności tego narzędzia jest jego

obligatoryjność: dla wszystkich nowych zakładów odprowadzających ścieki o zwiększonym zasoleniu, do czasu wdrożenia technologii ich oczyszczania oraz obowiązek jego wprowadzenia przez istniejące już podmioty w określonym czasie. Jego istnienie powinno być warunkiem wydania pozwolenia wodnoprawnego. W stosunku do istniejących podmiotów powinien zostać wprowadzony odpowiedni, racjonalny termin umożliwiający im dostosowanie się. Brak dostosowania się do tego obowiązku powinien skutkować cofnięciem pozwolenia wodnoprawnego. Obligatoryjność posiadania takiego systemu jest konieczna w celu uchronienia Odry oraz innych rzek, w szczególności Wisły, przed katastrofami, jak ta w 2022 roku. Działanie to uznać należy za krok w dobrym kierunku, gdy podmiot nie wdrożył jeszcze procesu odsalania wód i ścieków, ale nie może być uznane za w pełni zgodne z zasadą zanieczyszczający płaci – kto powoduje zanieczyszczenia lub może je spowodować, obowiązany jest ponieść koszty usunięcia ich lub ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu, zwłaszcza w kontekście tak ogromnych skutków zanieczyszczenia jak katastrofa na Odrze w 2022 roku. Dlatego też nie można zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu projektu, że *Nażalenie obowiązku na wszystkie podmioty utworzenia takiego systemu w krótkim terminie mogłoby doprowadzić do zawieszenia działalności gospodarczej przez liczne zakłady, co jest nieproporcjonalnym środkiem ingerującym w działalność gospodarczą*. Obowiązek wykonania takiego systemu przez funkcjonujące zakłady powinien zostać wykonany w jak najkrótszym możliwym czasie, jednakże z drugiej strony adekwatnym. Trudności w realizacji tego obowiązku jakie mogłyby odczuwać niektóre zakłady, nie można uznać za środek nieproporcjonalnie ingerujący w działalność gospodarczą, a wyłącznie za urzeczywistnienie podstawowych zasad funkcjonujących od lat w polskim prawie ochrony środowiska, tj. zasady zanieczyszczający płaci oraz zasady zapobiegania. Dodatkowo wskazać należy, iż nie jest jasne w jaki sposób autor Projektu ocenił „proporcjonalność” zaproponowanego rozwiązania i z czym na proporcjonalność została porównana. Bowiernie porównanie ewentualnego zawieszenia działalności podmiotu wysoce negatywnie zanieczyszczającego środowisko wodne ze skutkami katastrofy ekologicznej na Odrze w 2022 roku nie wydaje się nieproporcjonalnym działaniem, a wręcz adekwatnym. Jeśli autorzy projektu ustawy uznali, że wdrożenie systemów dozująco-retencyjnych może stanowić barierę finansową dla niektórych podmiotów, powinni w projekcie zaproponować odpowiednie rozwiązania zapewniające wsparcie finansowe dla tych podmiotów. Mogłyby temu służyć np. środki planowane pierwotnie na inwestycje wymienione w art. 2.

Aby system ten był skuteczny jego pojemność nie może być symboliczna, tak jak zaproponowano w projekcie ustawy – 5 dni, co przy uwzględnieniu suszy występujących aktualnie w Polsce i okresu ich trwania jest zdecydowanie niewystarczające, wręcz symboliczne. Dla przykładu można wskazać, że 19 lipca 2022 roku wydane zostało ostrzeżenie hydrologiczne nr 65 o suszy hydrologicznej występującej m.in. na Odrze na odcinku od Koźła do ujścia Nysy Kłodzkiej, które to ostrzeżenie zostało odwołane dopiero 29 sierpnia 2022 roku, a więc po 43 dniach. Zatem jak widać wstrzymanie się ze zrzutem tylko przez 5 dni nie będzie miało żadnego znaczenia, w szczególności w sytuacji braku jakiegokolwiek systemu koordynującego poszczególne zrzuty, momentu ich dokonywania, kolejności, która mogłaby być uzależniona od np. od stopnia zasolenia poszczególnych ścieków czy od stanu wód odbiornika.

Konieczne jest wprowadzenie również systemu zarządzającego i koordynującego ewentualne zrzuty z systemu retencyjno – dozującego w trakcie trwania suszy hydrologicznej lub bezpośrednio po niej. System zarządzający i koordynujący zrzuty powinien być prowadzony przez podmiot posiadający wiedzę dotyczącą środowiska wodnego i umiejętności oceny stanu środowiska wodnego, w związku z tym powinien być to podmiot publiczny. System ten powinien obejmować m.in. podejmowanie decyzji:

- o wstrzymaniu lub o ograniczeniu zrzutów przez zakłady w trakcie trwania suszy,
- kolejności i terminie dokonywanych zrzutów

- uzależnieniu zrzutów, ich wielkości, terminów od jakości wód odbiornika,
- uzależnieniu zrzutów wód z systemów retencyjno – dozujących od braku obecności *P.parvum*

Brak wprowadzenia takiego systemu powoduje, że to na zakładach ciąży obowiązek podjęcia decyzji kiedy dokonać zrzutu, czy zupełnie wstrzymać zrzuty ścieków lub wód z odwodnienia czy też ograniczać ich zrzut. Dodatkowo aktualne przepisy nie przewidują obowiązku jakiegokolwiek koordynacji zrzutów, co może doprowadzić do sytuacji w której kilka zakładów posiadających system retencyjno – dozujący w trakcie suszy hydrologicznej zrzuci wodę/ścieki z tych systemów, po wyczerpaniu się ich zdolności retencyjnej lub bezpośrednio po zakończeniu suszy, doprowadzając tym samym do nagłego pojawienia się ogromnych ilości zasolonej wody w odbiorniku. Należy zdecydowanie temu przeciwdziałać, a jedyną możliwością przeciwdziałania jest powstanie systemu zarządzającego i koordynującego. Do prawidłowego funkcjonowania takiego systemu konieczne jest zobowiązanie również zakładów do ciągłego monitorowania stanu własnego systemu retencyjno – dozującego i przekazywania na bieżąco informacji o nim do podmiotu prowadzącego system zarządzający i koordynujący.

Dodatkowo brak jest obowiązku badania stanu wód znajdujących się w zbiornikach retencyjnych, będących częścią systemu retencyjno – dozującego na obecność *p.parvum*. Zbiorniki retencyjne, w których będzie zatrzymywana, stojąca, wysoce zasolona woda będą idealnym miejscem do życia i do namnożenia się *p. parvum*. Późniejsze jej spuszczenie do odbiornika wraz z namnożony, w dużej ilości *p. parvum* może skutkować kolejnym ich zakwitem i uwolnieniem toksyny. Stąd też zasadne wydaje się okresowe badanie stanu wód znajdujących się w zbiornikach, zwłaszcza przed spuszczeniem ich do odbiornika w dużej ilości w trakcie trwania suszy hydrologicznej lub bezpośrednio po niej. Dodatkowo zasadne zdaje się zobowiązanie operatora systemu retencyjno – dozującego do podjęcia odpowiednich, konkretnie w ustawie wskazanych działań w sytuacji wykrycia *p.parvum*, zmierzających do jego wyeliminowania. Działania te powinny obejmować wstrzymanie się ze zrzutem wody do czasu poprawienia jej stanu i wyeliminowania zagrożenia.

Obowiązek wstrzymania zrzutów w przypadku posiadania systemu retencyjno-dozującego w sytuacji suszy hydrologicznej nie powinien być ogólnikowym zapisem w ustawie, ale powinien być zapisany w pozwoleniach wodnoprawnych i powinien brać pod uwagę możliwości danego systemu retencyjno-dozującego oraz zasolenie wód lub ścieków zrzucanych z danego zakładu. Taka możliwość powinna zostać wprowadzona do rozporządzenia wydanego na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 2 prawa wodnego. Brak jest w projekcie niezbędnej zmiany tego rozporządzenia w tym zakresie.

Proponowany art. 101a ust. 1 przewiduje obowiązek dla zakładów posiadających system retencyjno – dozujący wstrzymanie lub ograniczenie wprowadzania ścieków przemysłowych lub pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych w okresie suszy hydrologicznej. Jak wskazano w uzasadnieniu Projektu *dla środowiska wodnego w okresie suszy może być lepsze odprowadzanie mniejszej ilości substancji zanieczyszczających przez dłuższy okres niż wstrzymanie zrzutu ścieków zawierających takie substancje przez krótszy okres. W związku z powyższym przewidziano w projekcie ustawy takie rozwiązania.* Jednakże z ustaw w żaden sposób nie wynika kto będzie decydował co w danym momencie jest lepsze dla środowiska wodnego. Brak wskazania konkretnego podmiotu, jak i brak skonstruowania całego mechanizmu podejmowania decyzji prowadzi do wniosku, że decyzje te będą podejmowane przez same zakłady, które mogą nie mieć wiedzy czy umiejętności aby stwierdzić co jest lepsze dla środowiska wodnego w konkretnej sytuacji. Dodatkowo trudno oczekiwać aby zakład podejmując decyzje w sprawie zrzutu ścieków czy wód kierował się głównie dobrem środowiska wodnego, a nie swoim dobrem i tym co będzie dla organizacji pracy zakładu. W ocenie Fundacji decyzja o tym czy ścieki lub wody z odwodnienia powinny zostać zupełnie wstrzymane czy ograniczone powinna zostać podjęta przez odpowiedni podmiot posiadający wiedzę i kompetencje,

ale przede wszystkim uwzględniający całokształt rzeki/jednolitej części wód powierzchniowych/zlewni oraz biorący pod uwagę sytuację w innych zakładach posiadających takie systemy retencyjno – dozujące. Tylko takie kompleksowe działanie, koordynujące pracę wielu zakładów, zrzucających ścieki lub wody do tego samego lub powiązanych ze sobą odbiorników, będzie stanowił skuteczne narzędzie w zarządzaniu środowiskiem wodnym w trakcie trwania suszy hydrologicznej.

Proponowany art. 101a ust. 2 wprowadza po zakończeniu okresu suszy dla zakładu który posiada system retencyjno - dozujący obowiązek zwiększenia zdolności retencyjno – dozującej, jeżeli warunki środowiskowe na to pozwalają. Zapis ten jest bardzo niejasny, nie wynika z niego w jaki sposób ma nastąpić zwiększenie zdolności retencyjnych, o ile ma zostać zwiększona zdolność retencyjno – dozująca systemu, jaki warunki środowiskowe mają na to „pozwalać” lub też nie pozwalać. I nie jest przede wszystkim jasne dlaczego obowiązek zwiększenia zdolności retencyjnych został nałożony wyłącznie na podmioty, które już dysponują systemem, a brak jest nałożenia takiego obowiązku na podmioty, które tego systemu wcale nie posiadają. Wadliwość tego przepisu powinna zostać naprawiona poprzez wprowadzenie obowiązku posiadania systemu retencyjno – dozującego przez wszystkie zakłady odprowadzające ścieki o zwiększonym zasoleniu.

Część projektu, do którego zgłaszana jest uwaga

Art. 15 pkt. 9 projektu ustawy

Treść uwagi

1. niewystarczająca pojemność systemu retencyjno – dozującego w stosunku do długości trwania suszy hydrologicznej w ostatnich latach w Polsce,
2. brak możliwości domagania się przez właścicieli nieruchomości w stosunku do których nastąpi ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości nabycia nieruchomości przez inwestora

Propozycje zmiany

1. wprowadzenie jasnej możliwości żądania wykupu nieruchomości przez właścicieli nieruchomości w stosunku do których nastąpi ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości nabycia nieruchomości przez inwestora;
2. obowiązkowy system retencyjno – dozujący powinien mieć możliwość zatrzymać wody przez okres co najmniej 60 dni.

Uzasadnienie propozycji zmiany

Projekt ustawy przewiduje możliwość uzyskania pozytywnej opinii Prezesa Wód Polskich w stosunku do inwestycji polegającej na budowie, rozbudowie lub przebudowie systemu retencyjno – dozującego. Uzyskanie pozytywnej opinii umożliwi stosowania przepisów projektowanego Rozdziału 1a, a w konsekwencji specustawy przeciwpowodziowej, a w zakresie nieuregulowanym ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zarówno specustawa przeciwpowodziowa, jak i ustawa o gospodarce nieruchomościami przewidują możliwość wykupu nieruchomości objętych ograniczeniem w sposobi korzystania:

- specustawa przeciwpowodziowa w stosunku do wszystkich nieruchomości objętych ograniczeniem w korzystaniu, na wniosek właściciela nieruchomości, który może domagać się wykupu od Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego. Zakres podmiotów, od których można dochodzić wykupu nieruchomości wynika ze ściśle określonego katalogu podmiotów, które mogą być inwestorem w specustawie przeciwpowodziowej.

- ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje założenie lub przeprowadzenie ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 1, uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać, aby odpowiednio starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, lub występujący z wnioskiem o zezwolenie, o którym mowa w ust. 2, nabył od niego na rzecz Skarbu Państwa, w drodze umowy, własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości.

Powstają istotne i uzasadnione wątpliwości czy którykolwiek z powyższych przepisów będzie mógł stanowić podstawę do żądania wykupu nieruchomości w stosunku do której nastąpi ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości od inwestora będącego zakładem wprowadzającym do śródlądowych wód powierzchniowych ścieki przemysłowe lub wody z odwodnienia, zawierające chlorki siarczany. Zasadne jest zaś wprowadzenie takiej możliwości.

Uzasadnienie zakresie konieczności wydłużenia okresu zatrzymania wody lub ścieków przez system retencyjno – dozujący zawarte jest w uzasadnieniu uwag dot. Art. 15 pkt. 5 Projektu ustawy.

Inspekcja Wodna

Część projektu, do którego zgłaszana jest uwaga

Art. 15 pkt 10-13 projektu ustawy

Treść uwagi

Powołanie nowego bytu jakim jest Inspekcja Wodna (IW) budzi szereg wątpliwości. Jest to instytucja, której przyznane zostaną szerokie uprawnienia, m.in. w zakresie używania broni.

Powołanie IW pogłębia chaos kompetencyjny w zarządzaniu wodami oraz monitoringu i kontroli wód. Inspekcja ma uzyskać część uprawnień IOŚ, ale obowiązek monitoringu z IOŚ nie został zdjęty. Ponadto IW ma kontrolować wykonanie ustawy o rybactwie śródlądowym, co jest w kompetencji istniejącej Państwowej Straży Rybackiej i Społecznej Straży Rybackiej

Powołanie Inspekcji Wodnej budzi także wątpliwości z perspektywy racjonalności finansów publicznych

Propozycje zmiany

Wykreślenie przepisów o powołaniu Inspekcji Wodnej z projektu ustawy.

Przeznaczenie środków finansowych na działanie Inspekcji Ochrony Środowiska. Skupienie się na poprawie funkcjonowania Wojewódzkich Inspekcji Ochrony Środowiska oraz koordynacji pracy Inspekcji Ochrony Środowiska i Wód Polskich. Dofinansowanie i zwiększenie liczby etatów w PSR.

Uzasadnienie propozycji zmiany

Projekt ustawy przewiduje wprowadzenie nowej instytucji jaką jest Inspekcja Wodna. Ma być to jednostka Wód Polskich, której zadaniami będzie m.in. kontrola gospodarowania wodami.

Wątpliwości budzi już sam fakt powołania nowej instytucji jaką jest Inspekcja Wodna. Powołanie jej nie jest konieczne, gdyż jej kompetencje mogą zostać powierzone już istniejącym organom – jak m.in. Wojewódzkie Inspekcje Ochrony Środowiska.

Jednocześnie jeśli chodzi o skład osobowy Inspekcji Wodnej – będzie to dodatkowe stanowisko osób, które już posiadają konkretne funkcje w Wodach Polskich. Projektowany art. 251a ust. 2 stanowi, że funkcję Krajowego Inspektora Wodnego pełnić będzie Prezes Wód Polskich, natomiast zgodnie z ust. 3 funkcję regionalnych inspektorów wodnych pełnić będą dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Takie rozwiązanie zdaje się nieuzasadnionym z punktu widzenia efektywności legislacji. Skoro funkcje te przyznawane są osobom zatrudnionym już w Wodach Polskich – postulować należy ewentualne poszerzenie ich zakresu kompetencji (w zakresie w jakim byłoby to konieczne), a nie dodawanie takim osobom kolejnych stanowisk.

Tworzenie struktur, z odrębnym umundurowaniem i stanowiskami, a jednocześnie przyznawanie ich osobom już pełniącym funkcje w organie, budzi zasadnicze wątpliwości również z punktu widzenia finansów publicznych. Bardziej efektywnym rozwiązaniem byłoby dofinansowanie oraz poprawa efektywności działania Inspekcji Ochrony Środowiska.

Krytycznie należy się również odnieść do projektowanego art. 251g ust. 2, w którym to projektodawca precyzuje wymogi dotyczące osób zatrudnionych na stanowiskach w Inspekcji Wodnej, na których wykonuje się zadania związane z wykonywaniem czynności w terenie. Zgodnie z projektowanym art. 251g ust. 2 pkt 5 może być to osoba, która ma wykształcenie wyższe lub przez okres co najmniej 5 lat pełniła służbę w Policji, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Więziennej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Wywiadu Wojskowego, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Urzędzie Ochrony Państwa lub zawodową służbę wojskową. Uzasadnienie do projektu ustawy nie uzasadnia w jaki sposób wykształcenie wyższe może być wymienne z pięcioletnim stażem pracy w odpowiednich służbach. Co więcej wskazać należy, że analogicznego rozwiązania nie przewiduje m.in. Art. 8e ust. 1 ustawy o IOŚ. Ustawa ta przewiduje jednak np. konieczność odbycia półrocznego kursu przygotowującego do wykonywania pracy na stanowisku inspektora Inspekcji Ochrony Środowiska i zdanie egzaminu końcowego. Ustawa ta odnosi się zatem do merytorycznych kryteriów – w przeciwieństwie do komentowanego projektu.

Krytycznie ocenić należy także wyposażenie Inspekcji Wodnej w tak szerokie uprawnienia jak m.in. noszenie broni palnej krótkiej oraz użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego. Takie rozwiązanie budzi poważne wątpliwości w kontekście proporcjonalności. W szczególności Inspekcja Ochrony Środowiska, której kompetencje są analogiczne do kompetencji projektowanej Inspekcji Wodnej (tj. kontrola gospodarowania wodami) takich uprawnień nie posiada.

Z punktu widzenia proporcjonalności szczególną uwagę należy zwrócić także na to, że Inspekcji Wodnej przyznaje się bardzo szerokie uprawnienia podczas gdy jednostkom zajmującym się kontrolą m.in. emisji do powietrza takie uprawnienia nie zostały przyznane. Uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia dlaczego szczególnie w tym kontekście traktować należy kontrole gospodarowania wodami.

Część projektu, do którego zgłaszana jest uwaga

Art. 15 pkt 25 projektu ustawy

Treść uwagi

Brak jasnego rozgraniczenia kompetencji Inspekcji Wodnej oraz Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie kontroli gospodarowania wodami.

Propozycje zmiany

Wykreślenie przepisów o powołaniu Inspekcji Wodnej z projektu ustawy.

Przeznaczenie środków finansowych na działanie Inspekcji Ochrony Środowiska. Skupienie się na poprawie funkcjonowania Wojewódzkich Inspekcji Ochrony Środowiska oraz koordynacji pracy Inspekcji Ochrony Środowiska i Wód Polskich.

Alternatywnie, w przypadku decyzji o pozostawieniu przepisów o Inspekcji Wodnej w ustawie – doprecyzowanie kompetencji tej instytucji w kontekście kompetencji przyznanych Inspekcji Ochrony Środowiska.

Uzasadnienie propozycji zmiany

Zgodnie z projektowanym art. 335 ust. 1a kontrolę gospodarowania wodami, w zakresie m.in. przestrzegania warunków ustalonych w pozwoleniach wodnoprawnych oraz w pozwoleniach zintegrowanych. Kontrola ta ma polegać m.in. na poborze próbek wody i ścieków (projektowany art. 251d ust. 3 pkt 1). Jednocześnie zgodnie z art. 355 ust. 5 pkt 1 prawa wodnego kontrolę gospodarowania wodami w zakresie przestrzegania warunków ustalonych w pozwoleniach wodnoprawnych oraz w pozwoleniach zintegrowanych dotyczącą pobranych wód oraz ochrony wód przed zanieczyszczeniami wykonuje Inspekcja Ochrony Środowiska. Nie sposób nie zauważyć, że kompetencje te nachodzą na siebie – nie jest jasne w szczególności która z instytucji prowadzić ma kontrolę w zakresie jakości zrzucanych ścieków.

W obecnym stanie prawnym w prawie wodnym panuje chaos kompetencyjny, o czym organizacje pozarządowe pisały w Białej Księdze polskich rzek¹⁷. Projektowane przepisy nie tylko nie porządkują tego chaosu, ale jeszcze bardziej go pogłębiają.

Opłaty

Część projektu, do którego zgłaszana jest uwaga

Art. 15 pkt 18 i 19 projektu ustawy

Treść uwagi

Podniesienie opłat za zrzut zasolonych wód do rzek powinno nastąpić wcześniej niż w 2030 r., a wysokość opłaty powinna być na tyle wysoka, by mobilizować zanieczyszczających do odsalania wód i ścieków.

W obecnym kształcie projektowane przepisy nie stanowią podwyższenia stawek dla części kopalń, ale *de facto* są ich obniżeniem.

Propozycje zmiany

Wprowadzenie podwyższonych stawek za zrzut zasolonych wód rosnących progresywnie (z roku na rok, np. przez 5 lat, począwszy od 1 stycznia 2024 r. Wysokość opłaty powinna wynikać z kosztów wdrożenia i funkcjonowania systemów odsalania wód, bazujących na średnich kilkuletnich cenach energii z uwagi na to, że cena energii w energochłonnym procesie odsalania wód, jest decydująca o całkowitym koszcie. Bardzo szacunkowe kalkulacje wskazują, że opłata winna wynosić 0,3-0,5 zł/kg soli¹⁸, a więc dużo więcej niż kwota proponowana w projekcie ustawy.

¹⁷ Biała księga polskich rzek. Lekcje płynące z katastrofy odrzańskiej. 2022. s. 32

¹⁸ Obliczenia własne na podstawie publikowanych Informacji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, przy założeniu nakładów energetycznych w wysokości 1 kWh/kg soli

Rekomendujemy, aby na potrzeby określenia wysokości opłaty za zrzuty chlorków i siarczanów zostały zamówione specjalistyczne ekspertyzy, bazujące na dostępnych danych oraz na wynikach badań nakierowanych na obniżenie nakładów energetycznych na odsalanie wód kopalnianych¹⁹

Uzasadnienie propozycji zmiany

Projekt ustawy przewiduje podwyższenie opłat za wprowadzenie ścieków przez zakłady odprowadzające ścieki o zwiększonym zasoleniu do 0,100 zł. Zgodnie z definicją zawartą w projekcie ustawy zakłady wprowadzające ścieki o wysokim zasoleniu to zakłady odprowadzające ścieki o zwiększonym zasoleniu – rozumie się przez to zakład wprowadzający do śródlądowych wód powierzchniowych płynących ścieki przemysłowe o sumarycznym stężeniu chlorków i siarczanów powyżej 1500 mg/l lub wody pochodzące z odwodnienia zakładów górniczych, zawierające chlorki i siarczany – niezależnie od sumy stężeń chlorków i siarczanów, jeżeli sumaryczna zawartość stężeń chlorków i siarczanów w odbiornikach tych ścieków lub wód, wyliczona przy założeniu pełnego wymieszania, przekracza 1000 mg/l (art. 15 pkt 2 lit. b projektu ustawy). Na marginesie wskazać należy, że definicja ta odwołuje się do § 12 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych (Dz. U. poz. 1311), który to przepis jest wysoce nieprecyzyjny – jego szczegółową krytykę zawarto w Białej księdze polskich rzek.

Oprócz podwyższenia opłaty, projekt ustawy przewiduje także możliwe obniżenie opłaty w przypadku posiadania systemu retencyjno-dozującego – jeśli jest to co najmniej 5 następujących po sobie dni to współczynnik różnicujący wynosi 0,8. Natomiast w przypadku gdy jest to 10 następujących po sobie dni – współczynnik wynosi 0,5 (art. 15 pkt 19 lit. b projektu ustawy).

Zgodnie z art. 28 pkt 4 projektu ustawy podwyższenie opłaty (tj. art. 15 pkt 18 lit. b projektu) wchodzi w życie w 2030 r. Jednocześnie natomiast zwolnienia dla podmiotów posiadających system retencyjno-dozujący (art. 15 pkt 19 lit b projektu) wchodzi w życie już od 2024 r.

Tym samym specustawa będzie de facto dla części podmiotów (szczególnie kopalń, które już posiadają system retencyjno-dozujący, a wciąż zrzucających duże ilości solanki do rzek) jedynie znaczną obniżką stawek. Podkreślamy, że w kontekście czasu trwania niskich przepływów (niżówek) w Odrze, wstrzymanie zrzutu silnie zasolonych wód przez 5 czy 10 dni nie ma znaczenia dla ochrony ekosystemu rzeki.

Przegląd pozwoleń wodnoprawnych

Część projektu, do którego zgłaszana jest uwaga

Art. 23 projektu ustawy

Treść uwagi

¹⁹ Np. Turek M., Laskowska E., Mitko K., Jakóbiak-Kolon A. 2018. Mało energochłonna utylizacja zasolonych wód kopalnianych w zintegrowanym systemie membranowo-wyparnym. *Maszyny Górnicze* 1/2018: 38-48.
Turek M., Mitko K., Laskowska E., Jakóbiak-Kolon A. 2019. Near ZLD utilization of mine saline water in an integrated membrane evaporative system. *The International Desalination Association World Congress on and Water Reuse 2019/Dubai, UAE*. REF: IDAWC19- Turek.

Krytycznie odnieść się należy do wprowadzania kolejnego „pustego” obowiązku wykonywania przeglądów pozwoleń wodnoprawnych.

Propozycje zmiany

Wprowadzenie klarownych procedur przeprowadzania przeglądów pozwoleń wodnoprawnych, które wynikają z obowiązujących zapisów Prawa wodnego. Alternatywnie – wpisanie w art. 416 Prawa wodnego delegacji dla ministra właściwego ds. gospodarki wodnej w porozumieniu z ministrem właściwym ds. klimatu i środowiska, do określenia szczegółowej procedury takiej oceny w przepisach wykonawczych.

Wprowadzenie obowiązku ograniczenia lub cofnięcia pozwoleń wodnoprawnych w wyniku dokonanego przeglądu.

Wprowadzenie sankcji za niedokonanie przeglądu w terminie.

Wprowadzenie obowiązku wpisania działań wynikających z takiego przeglądu do kolejnej aktualizacji planów gospodarowania wodami w dorzeczach.

Uzasadnienie propozycji zmiany

Art. 23 ust. 1 i 3 projektu ustawy w nakładzie na Wody Polskie oraz organy właściwe do wydania pozwoleń zintegrowanych obowiązek dokonania przeglądu tych pozwoleń, które dotyczą wprowadzania ścieków do wód w obszarze zlewni rzeki Odry. Przegląd pozwoleń wodnoprawnych dokonany ma być w ciągu 18 miesięcy od dnia wejścia w życie przepisu – a zatem do dnia 1 grudnia 2025 r.

Wyniki przeglądu mają zostać przekazane ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej wraz ze wskazaniem pozwoleń, które powinny zostać cofnięte lub ograniczone w celu zapobieżenia zagrożeniu osiągnięciu celów środowiskowych (art. 23 ust. 2 i 4 projektu ustawy).

Projektowane przepisy nie tylko znacznie odraczają wykonanie przeglądu w czasie, ale także nie przewidują obowiązku podjęcia działań przez ministra po przedstawieniu mu wyników przeglądu. Prawo wodne nie nadaje ministrowi do spraw gospodarki wodnej kompetencji do cofnięcia lub ograniczenia pozwoleń wodnoprawnych, więc przedstawienie mu wyników przeglądu wraz z rekomendacjami dotyczącymi konkretnych pozwoleń nie będzie mogło skutkować podjęciem przez ministra działań. Cofnąć lub ograniczyć pozwolenia wodnoprawne mogłyby organy, które je wydają jednak przepis nie przewiduje w tym przypadku takiego automatycznego obowiązku. Projekt ustawy nie reguluje w ogóle trybu działania ministra po otrzymaniu wyników przeglądu.

Jak wspomniano wcześniej, obowiązek dokonania przeglądu pozwoleń wodnoprawnych wynika z obowiązujących już przepisów prawa i nie jest on przez PGW WP realizowany. Zgodnie z art. 325 ust. 1 pkt 2 prawa wodnego jeżeli wyniki monitoringu wód lub innych danych wskazują, że jest zagrożone osiągnięcie celów środowiskowych dokonuje się dodatkowego przeglądu udzielonych pozwoleń wodnoprawnych. Obowiązek dokonania takiego przeglądu został wpisany do aPGW dla Odry i przez cały okres obowiązywania tego dokumentu (ponad 7 lat) nie został wykonany. Wskazać należy, że rutynowe przeglądy pozwoleń wodnoprawnych są wymagane przez obowiązujące już prawo wodne – powinny one odbywać się co 4 lata (art. 416 ust. 1 prawa wodnego).

Projekt ustawy nie reguluje także w jakim stosunku pozostaje przegląd pozwoleń wodnoprawnych wynikający z projektowanego art. 23 do dodatkowego przeglądu, którego wymaga IIaPGW, ani do przeglądów wymaganych przez art. 416 ust. 2 prawa wodnego.

Wreszcie wskazać należy że z prawa wodnego nie wynika w jaki sposób wykonywane powinny być przeglądy pozwoleń wodnoprawnych. Zgodnie z informacjami pozyskanymi z Wód Polskich w trybie dostępu do informacji publicznej przeglądy nie są wykonywane dla konkretnej Jednolitej Części Wód Powierzchniowych lub zlewni. Nie bada się zatem w ich ramach skumulowanego wpływu wszystkich zrzutów do konkretnej rzeki, ani dla konkretnych podmiotów (tzn. nie bada się jaki jest ogólny wpływ danego podmiotu na Jednolitą Część Wód Powierzchniowych) (pismo Zastępcy Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach z dnia 21 czerwca 2023 znak GL.ROO.0143.97,2023.KW).

Należałoby zatem doprecyzować w ustawie metodykę wykonywania przeglądów pozwoleń wodnoprawnych – w szczególności wskazanie w jaki sposób powinno się to odbywać tak aby rzeczywiście przynosiły one informacje o skumulowanym wpływie zrzutów na daną Jednolitą Część Wód Powierzchniowych.