

## ZGODA WODNOPRAWNA A PRZEPISY PRAWA EMISYJNEGO

### CONSENT FOR SPECIFIED USE OF WATERS AND PROVISIONS OF “EMISSION LAW”

#### 1. Wprowadzenie - konstrukcja prawna „zgody wodnoprawnej”

1 stycznia 2018 r. weszła w życie zasadnicza część przepisów nowej ustawy Prawo wodne<sup>1</sup>, bardzo obszernej, skomplikowanej i w pewnych elementach nie najlepiej opracowanej, o czym świadczy już kilka przeprowadzonych nowelizacji usuwających kolejne błędy legislacyjne. Ustawa wprowadziła m.in. nową konstrukcję prawną, nazwaną „zgoda wodnoprawną”, regulowaną przede wszystkim przepisami zawartymi w dziale IX, chociaż oczywiście nie tylko. Pojęcie to jest w polskim ustawodawstwie nowością, chociaż nie wszystkie instytucje prawne nim objęte mają też taki charakter. W zamyśle ustawodawcy zgoda wodnoprawna jest pewnym pojęciem zbiorczym, obejmującym różne formy administracyjnej reglamentacji korzystania z wód. Zgoda wodnoprawna, według art. 389 ust. 1, jest udzielana przez:

- 1) wydanie pozwolenia wodnoprawnego; jest to decyzja administracyjna, klasyczna forma reglamentacyjnego działania administracji, w regulacjach powiązanych z gospodarowaniem wodami funkcjonująca właściwie od samego początku, czyli jeszcze lat 20-tych XX wieku;
- 2) przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego; forma pojawiająca się już wcześniej, polegająca na obowiązku poinformowania organu o zamiarze podjęcia danej działalności, przy czym organ może się temu sprzeciwić; brak sprzeciwu w określonym czasie oznacza tzw. zgodę dorozumianą;

---

1 Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne – Dz.U.2017.1566 ze zm.; dalej jako PrWod 2017.

- 3) wydanie oceny wodnoprawnej; forma nowa, wprowadzona po raz pierwszy przepisami PrWod 2017, mająca postać decyzji administracyjnej, pod względem merytorycznym zbliżona do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z 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<sup>2</sup>; o takim właśnie jej charakterze materialnym świadczy założenie z art. 428, według którego oceny wodnoprawnej nie sporządza się w odniesieniu do przedsięwzięć, dla których wymagana jest właśnie decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach;
- 4) wydanie pewnych konkretnie wskazanych decyzji; chodzi tu o decyzje zwalniające z określonych zakazów obowiązujących bezpośrednio na podstawie ustawy a związanych z ochroną wód przed zanieczyszczeniem (wydawane na podstawie art. 77 ust. 3 albo ust. 8), bądź z ochroną wałów przeciwpowodziowych (art. 176 ust. 4).

Jak więc z tego bardzo podstawowego przeglądu widać, pod pojęciem „zgody wodnoprawnej” kryją się dość różnorodne działania pewnych podmiotów, wykonujących określone ustawą zadania o charakterze zadań administracji publicznej, związane z szeroko rozumianym gospodarowaniem wodami, w tym zwłaszcza korzystaniem z wód. Różnorodne zarówno pod względem formy prawnej (w większości jednak decyzje administracyjne), charakteru prawnego (akty zakazujące, pozwalające bądź zobowiązujące) jak i celów ich podejmowania i związanej z tym treści rozstrzygnięć.

Cechą także bardzo charakterystyczną dla PrWod 2017 jest przekazanie kompetencji do wyrażania tych zgód, w tym poprzez wydanie decyzji, nie organom administracji publicznej, a organom jednostek organizacyjnych nowo powołanego tą ustawą podmiotu w postaci Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, będącego państwową osobą prawną powołaną, generalnie rzecz biorąc, do gospodarowania wodami, o nie do końca sprecyzowanym statusie prawnym, jednak nie mającego ani w całości, ani w odniesieniu do organów jego jednostek organizacyjnych, statusu organów administracji publicznej. Z teoretycznego punktu widzenia mamy więc faktycznie do czynienia z konstrukcją wykonywania przez organy Wód Polskich tzw. funkcji zleconych administracji publicznej, chyba po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie wykorzystaną w tak szerokim zakresie. W tej formule rozpatrywane są również odwołania od decyzji wydawanych przez organy Wód Polskich – odwołanie wnosi się do organu wyższego stopnia w strukturze tego podmiotu (art. 14 ust. 6 PrWod 2017). Oczywiście ma również zastosowanie wobec tych decyzji sądowa kontrola ich legalności, realizowana na ogólnych zasadach przez sądy administracyjne.

---

2 Dz.U.2017.1405 ze zm.

## 2. Prawo emisyjne

Zasadniczym punktem zainteresowania niniejszego opracowania jest powiązanie konstrukcji zgody wodnoprawnej z przepisami tzw. prawa emisyjnego, czyli regulacjami dotyczącymi ochrony środowiska przed zanieczyszczeniem wskutek emisji substancji. Ogólne regulacje tych kwestii dotyczące zawiera ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>3</sup> zakładając, że wprowadzanie do środowiska substancji i energii, co jest nazywane emisją i definiowane w słowniczku ustawy (art. 3 pkt 4<sup>4</sup>), powinno być nadzorowane i co do zasady ograniczane, jego efektem może być bowiem zanieczyszczenie całego środowiska bądź jego elementu. Prawnym sposobem zapobiegania takim skutkom jest obowiązek uzyskania administracyjnej zgody na emisję, określającej jej dozwolony zakres i warunki prowadzenia, zgody co do zasady mającej postać decyzji administracyjnej.

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

W konsekwencji konstrukcja przyjęta w POŚ przewiduje, że pozwolenie emisyjne to decyzja w pierwszym rzędzie stwierdzająca spełnienie określonych prawem warunków prowadzenia danego rodzaju działalności gospodarczej bądź innej, ale zawsze identyfikowanej pewnymi cechami charakterystycznymi, czyli powodowaniem emisji powstającej w związku z prowadzeniem danej działalności. Po drugie, pozwolenie emisyjne to również decyzja dookreślająca te warunki na zasadach ustalonych ustawą z tym, że odnosząca się jedynie do warunków istotnych ze względu na ochronę środowiska. Z punktu widzenia przepisów Konstytucji reglamentacja taka ogranicza gwarantowaną konstytucyjnie swobodę działalności gospodarczej, jednak w sposób i w zakresie dopuszczalnym z punktu widzenia postanowień art. 33 ust. 3 Konstytucji.

3 Dz.U.2018.799 ze zm.; dalej jako POŚ.

4 Zob. komentarz do tego przepisu [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka „Ustawa Prawo ochrony środowiska, Komentarz”, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2014.

Także patrząc przez pryzmat przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>5</sup> obowiązek uzyskania pozwolenia emisyjnego można było uznać za mieszczący się w zakresie dodatkowych obowiązków przedsiębiorcy określonych w art. 18 tejszej ustawy, mający postać określonego przepisami prawa warunku dotyczącego sposobu bądź metod prowadzenia działalności gospodarczej, związanego z ochroną środowiska. Sytuacja zmieniła się niedawno, bowiem po wejściu w życie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>6</sup> podobnie wyraźnych postanowień w treści tego aktu nie ma. W tej sytuacji uzasadnienia dla istnienia tej swoistej formy reglamentacji prowadzenia działalności gospodarczej należałoby szukać w art. 8 tej ustawy, który to przepis wprowadza zasadę „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”. W takim razie, skoro zanieczyszczenie środowiska jest prawem zabronione (art. 144 ust. 1 oraz art. 141 ust. 2 POŚ), działalność gospodarcza z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska musi być prowadzona w sposób zgodny z prawem, czyli nie może prowadzić do zanieczyszczenia środowiska. Pozwolenie emisyjne jest formułą prewencyjnego nadzoru nad spełnianiem tego obowiązku.

W konstrukcji pozwoleń emisyjnych od początku umieszczone były pozwolenia wodnoprawne na odprowadzanie ścieków, czyli, według PrWod 2017, jedna z form zgody wodnoprawnej. Także jednak już od początku pojawiały się dążenia do, można by to tak określić, „wymancypowania” tej decyzji i chociażby częściowego uniezależnienia od przepisów POŚ. W wyliczeniu rodzajów tzw. sektorowych pozwoleń emisyjnych, zawartych w art. 181 POŚ, pozwolenie wodnoprawne na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w 2001 r. umieszczono, jednak od początku wyraźnie różnicując sytuację – przepis art. 181 ust. 2 stwierdzał, że warunki i tryb wydawania, cofania i ograniczania pozwolenia wodnoprawnego oraz właściwość organów określają przepisy ustawy - Prawo wodne<sup>7</sup>. Przepisy ust. 2 (a także ust. 3) określały wzajemny stosunek przepisów POŚ, dotyczących pozwoleń emisyjnych, i PrWod 2001 dotyczących pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, w gruncie rzeczy łamiąc wspomnianą ideę ogólną, w zasadzie dawały bowiem pierwszeństwo przepisom prawa wodnego, a postanowienia POŚ miały być stosowane uzupełniająco, przy czym ust. 3 zakładał takie uzupełniające stosowanie tylko wobec ściśle wskazanych przepisów POŚ. Na gruncie PrWod 2001 pozwolenia wodnoprawne na odprowadzanie ścieków były równocześnie jednym z rodzajów pozwolenia na szczególne korzystanie z wód, posiadającym w tej ustawie stosunkowo szczegółową i dość specyficzną regulację odnoszącą się do zasad ustalania ich treści, trybu wydawania, nadzoru nad przestrzeganiem ich postanowień.

5 t.j. Dz.U.2017.2168 ze zm.

6 Dz.U.2018.646.

7 Ówczesznie chodziło naturalnie o ustawę z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne – ostatni t.j. Dz.U.2017.1121; dalej jako PrWod 2001.

### 3. Pozwolenia wodnoprawne na odprowadzanie ścieków a pozwolenia emisyjne po wejściu w życie PrWod 2017

Sytuacja przedstawiona wyżej zmieniła się po przyjęciu nowego PrWod 2017, ustawa ta poszła bowiem jeszcze dalej w dążeniach do wyłączenia pozwoleń wodnoprawnych z kategorii pozwoleń emisyjnych, wykreślono je bowiem z listy zawartej w art. 181 ust. 1. Jednakże z art. 180 nie wykreślono emisji do wód jako sposobu oddziaływania na środowisko wymagającego pozwolenia. W efekcie wyliczenie zawarte w art. 180 dotyczy w chwili obecnej generalnie sytuacji oddziaływania na środowisko (w postaci emisji do środowiska) wymagającej zgody administracyjnej (pozwolenia), a nie tylko pozwolenia emisyjnego w sensie przyjętym w POŚ. PrWod 2017 wymaga także uzyskania pozwolenia, w postaci pozwolenia wodnoprawnego, na emisję ścieków do wód lub do ziemi.

Tu warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną bardzo istotną zmianę do ugruntowanych wcześniej instytucji charakterystycznych dla ustaw nazywanych prawem wodnym. Otóż PrWod 2017 rozbudowało konstrukcję prawnych form korzystania z wód, nawiasem mówiąc rezygnując i z tego określenia. W poprzednio obowiązujących regulacjach odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, a także do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność innych podmiotów (ale tylko przy określonym składzie ścieków) co do zasady miało charakter szczególnego korzystania z wód. PrWod 2017 wprowadziło pojęcie „usług wodnych”<sup>8</sup> a korzystanie z takich usług jest nową, odrębną formą korzystania z wód. Charakter usług wodnych mają działania wyliczone w zamkniętej liście ujętej w art. 35 ust. 3, zaś w pkt 5 wyliczenia znalazło się „wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, obejmujące także wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych”. Wprowadzanie ścieków w zakresie wskazanym w przepisie jest więc korzystaniem z usług wodnych a nie szczególnym korzystaniem z wód. Pozostało natomiast korzystaniem szczególnym „wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych będących własnością innych podmiotów ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego”<sup>9</sup>. Z kolei, według art. 389 pkt 1, pozwolenie wodnoprawne generalnie jest wymagane na wszystkie usługi wodne.

W konsekwencji w chwili obecnej, patrząc od strony formalnej, pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi nie można już nazywać „sektorowymi pozwoleniami emisyjnymi”, jednakże problem zakresu stosowania ogólnych przepisów POŚ, dotyczących pozwoleń emisyjnych, pozostał. Wynika to z faktu, iż zamiast przepisów art. 181 ust. 2 i 3 POŚ teraz przepisy PrWod 2017 regulują tę kwestię, w sprawach związanych z ochroną wód w dość szerokim zakresie odwołując się do przepisów POŚ. Szczególnie znaczenie ma tu art. 392 PrWod 2017, zgodnie z którym pozwolenia wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi albo do urządzeń kanalizacyjnych powinny być wydawane z uwzględnieniem przepisów rozdziałów 1-4 w dziale IV tytułu III ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska. To odesłanie jest więc szersze niż poprzednio zawarte w art. 181 ust. 3.

8 Według art. 35 ust. 1 „Usługi wodne polegają na zapewnieniu gospodarstwu domowemu, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego korzystania z wód, zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód”.

9 Pkt 3 w także zamkniętym wyliczeniu sposobów szczególnego korzystania z wód, ujętym w art. 34 PrWod 2017.

Postawić trzeba jednak pytanie o sposób rozumienia użytego w przepisie sformułowania „wydawane z uwzględnieniem”. Czy stwierdzenie to oznacza konieczność bezpośredniego stosowania tych przepisów, czyli uwzględniania ich także jako podstawy prawnej wydanej decyzji administracyjnej, czy też wynikające z nich wytyczne powinny być brane pod uwagę przy dokonywaniu wykładni odpowiednich przepisów PrWod 2017 i konstruowaniu treści decyzji? Pytanie ma znaczenie i z punktu widzenia analizy postanowień POŚ, bo to przepisy tej ustawy miałyby być stosowane razem z przepisami ustawy PrWod 2017.

Zauważyć tu warto przede wszystkim, że odwołanie w PrWod do przepisów rozdziałów 1-4 w dziale IV tytułu III jest mylące, ponieważ poszczególne rozdziały mają dość różną treść, analizując to z punktu widzenia kształtowania instytucji pozwolenia emisyjnego, i nie zawsze będzie możliwe bezpośrednie uwzględnianie przepisów w nich zawartych do ustalania treści pozwoleń wodnoprawnych (ograniczając do oczywiście do pozwoleń na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi albo do urządzeń kanalizacyjnych). W stosunkowo najszerszym zakresie uwzględniane powinny być przepisy rozdz. 2, dotyczące wydawania pozwoleń emisyjnych, w tym zwłaszcza wymagania dotyczące treści wniosku i treści samej decyzji – wymagania wskazane w POŚ a nie ujęte w PrWod powinny we wniosku i w decyzji się znaleźć. W znacznie mniejszym natomiast stopniu dotyczyłoby to postanowień przepisów zawartych w rozdz. 3, bowiem PrWod 2017 ma własną regulację dotyczącą wygaśnięcia, cofnięcia i ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego (rozdz. 3 w dziale IX). Formalnie najwięcej problemów wiąże się z odwołaniem do postanowień rozdz. 4, a właściwie z treścią przepisu art. 392 PrWod 2017 odsyłającego do tej partii regulacji POŚ, w kontekście postanowień art. 182 POŚ. O tej kwestii jednak nieco dalej, w kolejnej części analizy dotyczącej wzajemnego stosunku przepisów PrWod 2017 i przepisów POŚ odnoszących się do instytucji pozwolenia zintegrowanego.

Biorąc natomiast pod uwagę art. 392 PrWod 2017 pojawia się wątpliwość, na ile na gruncie ustawy PrWod 2017 może mieć zastosowanie przepis art. 181 ust. 1a, w odniesieniu do pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków – to znaczy, czy na podstawie wskazanego przepisu POŚ można byłoby uznać za dozwolone łączenie pozwoleń wodnoprawnych na zasadach wskazanych w art. 181 ust. 1a POŚ. Łączenie dotyczyć by mogło sytuacji, w której podmiot korzystający z usług wodnych odprowadzałby ścieki w różnych lokalizacjach, za pomocą różnych urządzeń, w ramach właściwości tego samego organu wydającego pozwolenia. Uznać by można, że od strony formalnej (czyli biorąc pod uwagę treść art. 392 PrWod 2017) byłoby to dopuszczalne, czy jednak realne również z merytorycznego punktu widzenia? W przepisach PrWod 2017 analogicznej możliwości się nie znajdzie.

Techniczny charakter miały zmiany dokonane w art. 187, polegające na wyłączeniu pozwoleń wodnoprawnych z przepisów tegoż artykułu (zmiany w ust. 1, ust. 2, ust. 4). Zmiany mają jednak charakter formalny w tym sensie, że art. 400 ust. 10 PrWod 2017 zakłada, iż do pozwoleń wodnoprawnych na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi stosuje się odpowiednio przepisy art. 187 POŚ. W konsekwencji więc instytucja zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku powinna w odniesieniu do pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków być stosowana właściwie na dotychczasowych zasadach. Patrząc natomiast przez pryzmat dalej podnoszonych uwag warto podkreślić, że przepis zmieniający postanowienia regulacji zawartych w art. 187 został sformułowany poprawnie, wyłączenie z art. 187 pozwoleń wodnoprawnych nie budzi wątpliwości.

#### 4. Pozwolenia emisyjne a pozwolenie zintegrowane

Pozwolenie zintegrowane jest rodzajem pozwolenia emisyjnego, ale rodzajem szczególnym, mającym kluczowe znaczenie dla wdrażania idei zintegrowanego zarządzania zanieczyszczeniami (emisjami) odprowadzanymi do środowiska, zawartej w tak zwanej dyrektywie IPPC<sup>10</sup>, zaś obecnie w dyrektywie o emisjach przemysłowych (tzw. dyrektywa IED)<sup>11</sup>. Istotą pozwolenia zintegrowanego jest objęcie jego postanowieniami wszystkich oddziaływań danej instalacji na środowisko, w tym oczywiście także dotyczących środowiska wodnego. Konsekwencją jest wyłączenie obowiązku uzyskania dla takiej instalacji pozwoleń sektorowych oraz związanych z oddziaływaniem na wody<sup>12</sup>.

Jak to już podkreślono wcześniej, po wejściu w życie PrWod 2017 przepis art. 392 tej ustawy zakłada branie pod uwagę, przy wydawaniu pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków, przepisów zawartych rozdz. 4 dziale IV tytułu III ustawy POŚ, czyli przepisów dotyczących pozwoleń zintegrowanych. Jest to sformułowanie ewidentnie błędne, biorąc pod uwagę treść art. 182 POŚ, konstrukcja powinna być dokładnie odwrotna. Dodatkowo kilku przepisów tegoż rozdz. IV nie znowelizowano w ramach zmian wprowadzanych w związku z przyjęciem PrWod 2017 i są one w tej chwili zupełnie niekompatybilne z postanowieniami art. 182. Po pierwsze dotyczy to art. 202 ust. 1, gdzie niekompatybilność polega na braku wskazania konieczności ustalenia w treści pozwolenia emisyjnego wymagań emisyjnych dla odprowadzania ścieków. Pozostawione odesłanie do art. 181 ust. 1 pkt 2-4 jest całkowicie nieprawidłowe, jako że w tym wyliczeniu nie ma już pkt. 3 dotyczącego wcześniej właśnie pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzania ścieków. Formalnie brak więc obowiązku ustalenia wymagań emisyjnych dla odprowadzania ścieków przez instalację wymagającą pozwolenia zintegrowanego – art. 182 zwalnia z obowiązku posiadania pozwolenia wodnoprawnego tych kwestii dotyczącego, natomiast art. 202 ust. 1 nie wymaga wprowadzenia takich wymagań do treści pozwolenia zintegrowanego.

Brak ten należałoby uznać za lukę w prawie, tzw. lukę techniczną czy lukę niekonsekwencji<sup>13</sup>. W ujęciach teoretycznych postuluje się wypełnianie tego rodzaju luk poprzez stosowanie analogii<sup>14</sup> jednak z zastrzeżeniem, że zastosowanie analogii należy zawęzić do przepisów obojętnych z punktu widzenia praw i obowiązków jednostki. W tym jednak przypadku w grę wchodzi obowiązek, w treści pozwolenia zintegrowanego powinny być ustalone obowiązki dotyczące ochrony wód przed zanieczyszczeniem (warunki emisji do wód). NSA podkreśla, że „przepisy prawa administracyjnego mają charakter *ius cogens a organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Analogia jako metoda wykładni, mająca służyć konstruowaniu kompetencji do tworzenia nieprzewidzianych prawem regulacji, mających wpływ na prawa jednostki, w oparciu o odrębne regulacje prawne, jest niedopuszczalna*”<sup>15</sup>.

10 Wersja ujednolicona - dyrektywa PE i Rady Nr 2008/1/WE z 15.1.2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, Dz.Urz. UE z 2008 r., Nr L 24, s. 8

11 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) - Dz. Urz. UE L. Nr 334 s. 17

12 Art. 182 POŚ – „Pozwolenia, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 2 i 4, pozwolenie wodnoprawne na pobór wód oraz pozwolenie wodnoprawne na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi nie są wymagane w przypadku obowiązku posiadania pozwolenia zintegrowanego.”

13 Zob. B. Jaworska-Dębska, Z. Duniewska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak -Szałowska, „Prawo administracyjne: Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie”, Warszawa 2013, s. 298

14 Zob. szeroko na ten temat E. Smoktunowicz, „Analogia w prawie administracyjnym”, Warszawa 1970

15 Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2013 r., II OSK 2451/12.

Problem jest więc niewątpliwie istotny i samo stwierdzenie niekonsekwencji ustawodawcy nie daje podstawy do usunięcia tej niekonsekwencji w drodze wykładni per analogiam. Absolutnie niezbędna więc się wydaje nowelizacja przepisu, co dotyczy także art. 208 ust. 1 i art. 211 ust. 1 (analogiczny brak dopasowania do zmienionej treści art. 181 ust. 1).

Analizując wymagania ustawy POŚ dotyczące kształtowania treści pozwolenia zintegrowanego warto zauważyć różnice, jakie są pomiędzy regulacją PrWod 2017 a przepisami ustawy o odpadach z 2012 r.<sup>16</sup>. Zgodnie bowiem z odpowiednimi postanowieniami tej ustawy pozwolenie zintegrowane zastępuje wszystkie zgody wymagane przez ustawę o odpadach i w swojej treści określa wymagania charakterystyczne dla tych zgód. Postanowień analogicznych, jak dotyczące postępowania z odpadami, nie zawierają natomiast regulacje PrWod 2017. Oznacza to, że pozwolenie zintegrowane obejmuje swoją treścią tylko pozwolenia wodnoprawne na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi (art. 182 POŚ) oraz pozwolenia wodnoprawne na pobór wody, ale tylko wówczas, gdy woda jest pobierana wyłącznie na potrzeby instalacji wymagającej pozwolenia wodnoprawnego (art. 202 ust. 1 i 6). Wynika z tego w takim razie, że instalacja posiadająca pozwolenie zintegrowane będzie musiała posiadać także odrębne pozwolenia wodnoprawne na inne sposoby korzystania z wód, niż wskazane, jeżeli byłoby to niezbędne dla jej funkcjonowania. Trochę to ogranicza ideę kompleksowego określania wymagań ochronnych w pozwoleniu zintegrowanym.

Analizując inne kwestie związane z zagadnieniem ustalania treści pozwolenia zintegrowanego warto zwrócić uwagę na pozwolenia wodnoprawne na wprowadzanie ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego do urządzeń kanalizacyjnych, będących własnością innych podmiotów. Ten sposób działania według art. 34 p. 3 PrWod 2017 jest szczególnym korzystaniem z wód, wymagającym w takim razie pozwolenia wodnoprawnego (art. 389 p. 2), innego niż pozwolenie wodnoprawne na usługi wodne polegające na odprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi. Ani art. 182, ani art. 202 POŚ nie wskazują, iż powinno być ono włączone do pozwolenia zintegrowanego. Z kolei art. 211, określający wymagania odnoszące się do treści pozwolenia zintegrowanego, w przepisie ust. 6 pkt 7 wymaga włączenia do tego pozwolenia określenia ilości, stanu i składu ścieków, o ile ścieki nie będą wprowadzane do wód lub do ziemi. Można mieć wątpliwość, czy jest to równoznaczne ze zwolnieniem z obowiązku uzyskania odrębnego pozwolenia, wyraźnie sformułowanego w art. 122 ust. 1 pkt 10 PrWod, o konieczności włączenia którego do pozwolenia zintegrowanego w ogóle nie wspomina art. 202 ani inne przepisy POŚ. Wykładnia celowościowa raczej nakazywałaby jednak potraktować powołany przepis art. 211 jako założenie włączenia tych kwestii do pozwolenia zintegrowanego, wszelako powinno być to wyrażone w sposób zdecydowanie wyraźniejszy. Nowelizacja ustawy POŚ z lipca 2014 r. tych wątpliwości nie anulowała, bowiem przebudowany wówczas art. 211, którego odpowiedni przepis został powołany wyżej, jest w gruncie rzeczy identyczny, jak poprzednio obowiązujący przepis art. 211 ust. 2 pkt 3b. Podobnie nowelizacja obowiązująca od stycznia 2018 r., związana z wejściem PrWod 2017, sprawy nie tylko nie wyjaśniła, ale wręcz ją zagmatwała, ze względu na wskazane wątpliwości dotyczące przepisu art. 202 ust. 1 (brak jego dostosowania do art. 182).

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach – Dz.U.2018.21 ze zm.



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

## 5. Podsumowanie

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

