TOM LXXII • NR 10 (856) • DOI 10.33226/0137-5490.2019.10.1

Ocena wodnoprawna w świetle przepisów ustawy z 20.07.2017 r. — Prawo wodne

Legal-water assessment in meaning of the Water Law Act of 20 July 2017

dr hab. Jerzy Rotko

Profesor Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk
E-mail: rotkojerzy@poczta.onet.pl; nr ORCID: 0000-0001-7858-9773

Streszczenie

Przedmiotem rozważań jest nowa instytucja ustawy — Prawo wodne, którą jest ocena wodnoprawna. Określenie to zarezerwowano dla decyzji wydawanej po przeprowadzeniu sformalizowanego postępowania na etapie (z zasady) poprzedzającym udzielenie pozwolenia wodnoprawnego. Jej treść oddaje wynik badania wpływu „inwestycji lub działań", których dotyczy wniosek o udzielenie pozwolenia, na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61 ustawy — Prawo wodne. Decyzja taka ma w większości przypadków charakter prejudycjalny. Niejasno zostały zredagowane przepisy określające właściwość organów wydających takie decyzje. Dyskusyjne jest także określenie przypadków, gdy przepisy o ocenie wodnoprawnej mają zostać zastosowane „odpowiednio" w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej.

Słowa kluczowe: ocena wodnoprawna, ocena oddziaływania na środowisko, prawo wodne, administracyjna kontrola wstępna

Summary

The article refers to the new solution of the Water Law Act. It is a decision on water-legal assessment. It is issued in a formal mode, usually before obtaining a water law permit. The body decides in it whether the "investment or action" to which the permit application relates may affect the achievement of environmental objectives referred to in the Act in art. 56, art. 57, art. 59 and in art. 61. Such a decision is in most cases a reference for a preliminary ruling. Competence regulations are unclear. Similarly, the scope of cases is unclear when the provisions on the water-legal assessment are applied "appropriately" in the proceedings for issuing the environmental decision.

Key words: water-legal assessment, environmental impact assessment, water law, administrative preliminary control

Wprowadzenie

Uchwalona 20.07.2017 r. ustawa — Prawo wodne (Dz.U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.), wieńczy okres wieloletnich prac nad projektem reformy gospodarki wodnej. W ich efekcie powstał obszerny akt legislacyjny, liczący 574 artykuły, niemający pod tym względem analogii w historii polskiego prawa wodnego. Niektóre z artykułów zostały rozbudowane w sposób wcześniej niespotykany w Prawie wodnym. Dla przykładu art. 173 liczy 25 ustępów. Ustawa przyjęta przez parlament nie oznacza jednak dogłębnej rewizji wszystkich dotychczasowych rozwiązań. Wprowadzone jej przepisami zmiany koncentrują się przede wszystkim wokół dwóch kluczowych zagadnień: kwestii ustrojowych (organizacji administracji wodnej oraz przesunięć zadań i kompetencji, dostosowywanych do nowych struktur) a także finansowania gospodarki wodnej. Pozostają one ze sobą ściśle powiązane. W szczególności stałe problemy ze zdobywaniem środków na realizowanie zadań gospodarki wodnej potwierdzają potrzebę stworzenia nowych przepisów, służących zwiększeniu efektywności w zarządzaniu wodami. Pośrednio, czynnikiem wsparcia dla tych propozycji okazał się wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 30.06.2016 r. (sprawa C-648/13), wskazujący na niepełną transpozycję art. 9 ust. 2 dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. WE L 327, s. 1), dalej ramowa dyrektywa wodna), przewidującego wdrożenie zasady zwrotu kosztów usług wodnych.

Rozbudowane zostały w ustawie także przepisy określające sposób wykonywania administracyjnej kontroli wstępnej, związanej z gospodarką wodną. Ujęte one zostały pod nowym zbiorczym hasłem „zgody wodnoprawnej", które jest jednocześnie tytułem całego działu IX ustawy. Nowym instrumentem jest w tym zakresie również tytułowa ocena wodnoprawna. Dedykowane jej przepisy tworzą w ustawie treść rozdziału 5 w dziale IX (art. 425–440 Prawa wodnego).

W pozostałym zakresie unormowań można mówić o kontynuowaniu wcześniejszych koncepcji legislacyjnych. Trzeba jednak zauważyć, że przesunięcia regulowanych materii, do-

konane w obrębie systematyki ustawy, stwarzają problemy, które, jak się wydaje, nie zostały w pełni dostrzeżone w procesie legislacyjnym (Rotko, 2018, s. 329).

Ratio legis oceny wodnoprawnej

Przyjmuję, że wolą prawodawcy, wyrażoną w przepisach o ocenie wodnoprawnej, jest nadanie samodzielnego kształtu sformalizowanemu postępowaniu prowadzonemu — co do zasady — na etapie poprzedzającym udzielenie pozwolenia wodnoprawnego pod kątem oceny wpływu „inwestycji lub działań" na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61 Prawa wodnego. Jego istotą i treścią jest ocena wodnoprawna, mieszcząca się — ogólnie rzecz ujmując — w szerokim nurcie koncepcji badania oddziaływania na środowisko różnych przedsięwzięć podejmowanych przez człowieka. Podobieństwo do oceny uregulowanej przepisami ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.), dalej u.u.i.ś., jest jednak powierzchowne. Ta druga jest rozbudowaną, wielowariantową procedurą (Jendrośka i Bar, s. 631; Radecki, s. 271) realizowaną w zasadzie „za sprawą" decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jak zauważa G. Dobrowolski decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach „jest jedynie środkiem umożliwiającym przeprowadzenie OOŚ [oceny oddziaływania na środowisko — przyp. J.R.]" (Dobrowolski, s. 61). Sama ustawa, posługując się zwrotem „obejmujące w szczególności", wskazuje w art. 3 ust. 1 pkt 8 u.u.i.ś. na trzy etapy: a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień, c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Z kolei ocena wodnoprawna jest nominalnie „tylko" decyzją wydawaną na wniosek (art. 426 Prawa wodnego). Przede wszystkim jednak niektóre istotne etapy wyróżniane w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko w ogóle się nie pojawiają w ramach oceny wodnoprawnej (nie ma selekcji przedsięwzięć do przeprowadzenia oceny, czyli tzw. screeningu, nie przewiduje się udziału społeczeństwa, współdziałania z innymi organami, ani analiz porealizacyjnych).

Źródeł oceny wodnoprawnej należy szukać w prawie europejskim. Wiadomo, że podstawowe znaczenie dla kształtu oceny oddziaływania na środowisko mają przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE z 2012 r. L 26, s. 1). Artykuł 2 ust. 3 przywołanej dyrektywy dostrzega, że obowiązek przeprowadzenia ocen oddziaływania na środowisko płynąć może także z przepisów unijnych innych niż dyrektywy wymienione w akapicie pierwszym. Z kolei z ostatniego akapitu tego ustępu wynika, że chodzi także o ramową dyrektywę wodną. Potwierdzają to wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące optymalizacji ocen środowiskowych przeprowadzanych na mocy art. 2 ust. 3 dyrektywy 2011/92/UE, zmienionej dyrektywą 2014/52/UE). W takich przypadkach państwa członkowskie mogą zastosować skoordynowane lub wspólne procedury. Najważniejsze przypadki inwestycji lub działań mogących oddziaływać na cele środowiskowe objęte są już w Polsce ocenami oddziaływania na środowisko w związku z obowiązkiem uzyskania decyzji środowiskowej. Te, które nie zostały ujęte w załącznikach I i II dyrektywy 2011/92/UE, przechodzą do zakresu oceny wodnoprawnej. W ten sposób nowa procedura z ustawy — Prawo wodne pokrywa lukę wynikającą z ograniczeń w stosowaniu dyrektywy 2011/92/UE, służąc pierwszoplanowo wdrożeniu przepisów ramowej dyrektywy wodnej.

Oceny oddziaływania na środowisko i oceny wodnoprawne łączy to, że służą pozyskaniu specjalistycznej wiedzy przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie, dzięki której może on ocenić zgodność wniosku o udzielenie stosownego pozwolenia z jego ustawowymi przesłankami, ujętymi w sposób typowy dla decyzji związanej. W przypadku oceny oddziaływania na środowisko chodzi o kompleksowe rozpoznanie skutków środowiskowych, natomiast w przypadku oceny wodnoprawnej wyłącznie o ustalenie wpływu przedsięwzięcia na cele środowiskowe, określone dla jednolitych części wód.

Potrzeba takiej nowej decyzji (i towarzyszącej jej procedury) wydaje się uzasadniona, a jej źródłem są także (pomijając uwarunkowania europejskie) trudności związane z praktykowaniem sposobu wprowadzania w życie celów środowiskowych, zwłaszcza w kontekście procedury dopuszczania zróżnicowanych rodzajowo wyjątków, przewidzianych w przepisach ramowej dyrektywy wodnej.

Teza ta wymaga rozwinięcia.

Przypomnieć należy na wstępie, że obok celów programowych i legislacyjnych ramowa dyrektywa wodna 2000/60/WE przewiduje trzy grupy celów operacyjnych: cele społeczne, cele gospodarcze oraz cele środowiskowe, które mają charakter wiodący. Muszą one zostać osiągnięte przez wody powierzchniowe, wody podziemne, a także przez obszary chronione. Instrumentalnie najbardziej rozbudowane zostały w ramowej dyrektywie wodnej cele środowiskowe przewidziane dla wód powierzchniowych (art. 4 ust. 1 lit. a) oraz wód podziemnych (art. 4 ust. 1 lit. b). Wspólny jest dla nich generalny obowiązek zapobieżenia pogorszeniu istniejącego stanu tych wód oraz nakaz osiągnięcia dobrego stan wód w ciągu 15 lat od dnia wejścia dyrektywy w życie. Zindywidualizowane cele określane są w planach gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Nie są one zatem uśredniane dla większych obiektów przestrzennych, lecz podlegają konkretyzacji dla wydzielonych odcinków wód powierzchniowych (jednolitych części wód powierzchniowych) lub wolumenów wód podziemnych (jednolitych części wód powierzchniowych).

Prawodawca europejski sformułował rozbudowane, podyktowane „zdrowym rozsądkiem", wyjątki od osiągania celów ujętych w art. 4 ust. 1 ramowej dyrektywy wodnej. Mają one zróżnicowany charakter i obejmują wyjątki:

1) związane z możliwością przesunięcia w czasie obowiązku osiągnięcia dobrego stanu wód, aby umożliwiać stopniowe osiągnięcie celów (art. 4 ust. 4),

2) polegające na możliwości ustalenia dla wybranych wód złagodzonych wymagań o charakterze trwałym (art. 4 ust. 5),

3) uzasadnione wystąpieniem okoliczności naturalnych, wywołanych działaniem siły trzeciej lub będących skutkiem

katastrof, powodujących przejściowe pogorszenie cech jednolitych części wód (art. 4 ust. 6),

4) związane z działalnością człowieka, w tym uzasadnione:

a) wystąpieniem nowych zmian w fizycznej charakterystyce jednolitej części wód powierzchniowych lub zmian poziomu jednolitej części wód podziemnych wystąpieniem (art. 4 ust. 7 tiret pierwszy),

b) potrzebą stosowania nowych zrównoważonych form działalności, czyli potrzebą umożliwienia zrównoważonego rozwoju (art. 4 ust. 7 tiret drugi).

Przepisy dyrektywy zostały przetransponowane do ustawy — Prawo wodne etapami. W obecnie obowiązującej ustawie cele środowiskowe wskazano w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61. Z kolei wyjątki uregulowano w art. 63 (ustalenie dla wybranych wód złagodzonych wymagań o charakterze trwałym), art. 65 (wyjątki związane z przejściowym pogorszeniem cech jednolitych części wód) oraz w art. 66 i 67 (wyjątki związane m.in. z działalnością człowieka umożliwiającą zrównoważony rozwój). Brakuje w ustawie przepisów dopuszczających wyjątki związane z możliwością przesunięcia w czasie obowiązku osiągnięcia dobrego stanu wód, aby umożliwiać stopniowe osiągnięcie celów (o czym w dalszej części).

Dla praktyki administracyjnej podstawowe znaczenie ma stworzenie mechanizmu prawnego, eliminującego, przede wszystkim w ramach administracyjnej kontroli wstępnej, działania zagrażające celom środowiskowym. Oczywistym rozwiązaniem wydaje się określenie w ustawie przesłanki udzielania decyzji administracyjnej, legalizującej takie działania, czyli pozwolenia wodnoprawnego, w postaci wymogu niesprzeczności projektowanego działania z planem gospodarowania wodami, w którym cele środowiskowe są określone dla każdej jednolitej części wód.

Na tym tle pojawia się kilka kwestii prawniczych, a pierwszą z nich jest charakter prawny takiego planu.

Co do zasady, powinien on zostać zatwierdzony w formie aktu prawa powszechnie obowiązującego, skoro jego ustalenia mają być podstawą weryfikowania zamiaru legalnego działania (jego granic) przez podmioty zewnętrzne, niezależne od państwa (choć działania takie mogę być podejmowane także dla zrealizowania zadań nałożonych na podmioty publiczne). Z drugiej strony trzeba jednak zauważyć, że w praktyce administracyjnej (zresztą nie tylko polskiej) funkcjonują również takie źródła prawa administracyjnego, które wyłamują się z tego założenia. Przykładem są różne akty planowania, wyznaczające zamierzenia administracji publicznej i stanowiące jedną z materialnych (treściowych) przesłanek aktów wydawanych przez organy administracyjne (Zimmermann, s. 78).

Mechanizm weryfikowania zamierzeń mogących oddziaływać na stan wód i stwarzać zagrożenie dla celów środowiskowych jest determinowany prawnie przez dwie okoliczności:

a) prawne obowiązywanie celów środowiskowych oraz

b) ustawowy tryb dopuszczania wyjątków w trakcie administracyjnej kontroli wstępnej.

Prawne obowiązywanie celów środowiskowych

Pierwsza z tych okoliczności stworzyła wiele trudności, z którymi musiał się zmierzyć ustawodawca (zresztą nie tylko polski). Zauważyć trzeba, że w treści planów gospodarowania wodami dominują — zgodnie z przepisami dyrektywy — rozbudowane wykazy, zestawienia, analizy i opracowania kartograficzne, które czynią z nich swoiste encyklopedie dorzeczy. Element normatywny sprowadza się zasadniczo tylko do określania celów środowiskowych oraz kwalifikowania konkretnych wód jako sztuczne lub silnie zmienione. Skoro plan gospodarowania wodami nie ma w zdecydowanej większości treści właściwych dla materii aktu prawnego, powstaje zatem potrzeba rozstrzygnięcia następującego dylematu: albo plan zostanie zatwierdzony w prawie krajowym jako akt prawa powszechnie obowiązującego w całości, pomimo podnoszonych tu wątpliwości, co do ograniczonego zakresu jego treści typowo normatywnych, albo w odrębnych rodzajowo aktach zostaną zatwierdzone jego elementy „normatywne" (to jest w aktach prawnie wiążących, choćby w układzie wewnętrznym) oraz te typowo „dokumentacyjne" (w dowolnej innej formie).

Wątpliwości z tym związane pogłębiła interpretacja wspierana przez Komisję Europejską (przedstawiona już po upływie okresu przewidzianego na transpozycję dyrektywy), w myśl której plan jest tylko instrumentem komunikowania się ze społeczeństwem a nie normatywnym strażnikiem celów środowiskowych (Rotko, 2013, s. 121, 217 i cytowana tam literatura). Interpretację taką wspierają argumenty wykładni celowościowej przepisów ramowej dyrektywy wodnej o wyjątkach od celów środowiskowych: skoro jednym z warunków ich zastosowania jest umieszczenie stosownej informacji w aktualizowanym w cyklu sześcioletnim planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, uzasadniony jest zatem wniosek, że związanie nim organów publicznych nie ma charakteru prawnie bezwzględnego.

Ta normatywna niejednorodność zawartości planu gospodarowania wodami stała się źródłem konfuzji polskiego ustawodawcy, który zmieniał swoje nastawienie co do wyboru formy prawnej dla planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Początkowo (to jest w pierwszej uchwalonej wersji z roku 2001) ustawa przewidywała, że plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza opracowuje Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, a zatwierdza Rada Ministrów (art. 119 Prawa wodnego). Żadnej formy prawnej nie określono. W wyniku uchwalenia ustawy z 3.06.2005 r. o zmianie ustawy — Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 130, poz. 1087) art. 119 uzyskał nowe brzmienie, w tym dodano do niego ust. 3, ustalający nieco bardziej rozbudowaną regułę. Zgodnie z nią Rada Ministrów zatwierdzała i ogłaszała plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski", sporządzany i aktualizowany przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej. Niewielką korektę do art. 119 ust. 3 wprowadziła ustawa z 5.01.2011 r. o zmianie ustawy — Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 32, poz. 159), ograniczając jego treść (w interesującej nas części) do stwierdzenia, że Rada Ministrów zatwierdza i ogłasza plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski".

Na takich podstawach oparte zostały pierwsze polskie plany gospodarowania wodami. W myśl dyrektywy powinny były zostać opracowane do końca 2009 r., natomiast w Polsce zostały zatwierdzone dopiero 22.02.2011 r. i następnie opublikowane. Ponieważ forma prawna planu nie była w ustawie określona, przy nazwie tych planów nie ma wskazania na żadną ze znanych praktyce administracyjnej form aktu normatywnego (choćby aktu wewnętrznego w postaci uchwały, zarządzenia, instrukcji czy okólnika). Z informacji zamieszczonej na okładce wynika tylko, że każdy plan zatwierdzono na posiedzeniu Rady Ministrów. Jest także potwierdzenie parafowania dokumentu przez ówczesnego Prezesa Rady Ministrów (D. Tuska), mające zapewne potwierdzać, że Rada Ministrów jako organ kolegialny działa pod jego kierunkiem na posiedzeniach, którym on przewodniczy. Z samego faktu publikacji planów w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski" nie wynikało zatem, czy mieliśmy do czynienia z nienazwanym aktem prawnym (w zasadzie o charakterze wewnętrznym), czy tylko ze zwykłym ogłoszeniem urzędowego dokumentu. Jednak nawet pomimo braku wyraźnego określenia charakteru prawnego planów można było znaleźć argumenty pozwalające uczynić z nich wiążącą przesłankę decyzji administracyjnych. Dla przykładu można było wykorzystać choćby oceny sformułowane przez NSA w wyroku z 25.05.2006 r. (II GSK 43/06), LEX nr 236403. Dotyczył on co prawda planu zagospodarowania częstotliwości, zatwierdzonego w drodze zarządzenia Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, tym niemniej kontekst planistyczny był zbliżony. Ustalenia tego planu stały się bowiem jedną z przesłanek odmowy wydania pozwolenia radiowego. NSA uznał, że plany zagospodarowania częstotliwości są instrumentem realizacji polityki państwa w zakresie gospodarki częstotliwościami, służąc uporządkowanemu i efektywnemu wykorzystania dobra (jakim są częstotliwości), którego zasoby są ograniczone. Zatem plan zagospodarowania częstotliwości można zaliczyć do grupy swoistych źródeł prawa administracyjnego (w tym miejscu NSA odsyła do poglądów J. Zimmermanna), którą tworzą akty planowania, wyznaczające zamierzenia administracji publicznej i stanowiące jedną z materialnych (treściowych) przesłanek aktów wydawanych przez organy administracyjne. Kierując się takimi ocenami NSA można było dojść do wniosku, że funkcje i charakter planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza są zbliżone do planu zagospodarowania częstotliwości, gdyż one także służą uporządkowanemu wykorzystaniu ograniczonych zasobów, w tym przypadku zasobów wód (Rotko, 2013, s. 240).

Wątpliwości co do rangi planu usunęła dopiero ustawa z 30.05.2014 r. o zmianie ustawy — Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 850), która weszła w życie 12.07.2014 r. W następstwie tej noweli art. 114 ust. 5 Prawa wodnego przesądził, że Rada Ministrów przyjmuje i aktualizuje plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza w drodze rozporządzenia, kierując się koniecznością „zapewnienia osiągnięcia celów środowiskowych oraz powszechnym charakterem tego planu".

Nie sposób w tym miejscu nie zauważyć, że druga wytyczna jest mało zrozumiała. Może być interpretowana jako wytłumaczenie motywów ustawodawcy, natomiast nie jest żadną merytoryczną wskazówką dla prawodawcy ministerialnego. Podkreślić jeszcze należy, że w 2016 r. plany gospodarowania wodami z 2012 r. zostały zaktualizowane i zatwierdzone już jako rozporządzenia Rady Ministrów. W sumie istnieje jedenaście rozporządzeń z datą 18.10.2016 r. (tytułem przykładu rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, Dz.U. poz. 1967).

Podobna formuła, co w art. 114 ust. 5 ustawy z 2001 r., występuje w obecnej ustawie. Chodzi o art. 321. Przewiduje on, że „minister właściwy do spraw gospodarki wodnej przyjmuje i aktualizuje plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, w drodze rozporządzenia, kierując się koniecznością zapewnienia osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61, oraz powszechnym charakterem tego planu".

Ustawowy tryb dopuszczania wyjątków w trakcie administracyjnej kontroli wstępnej

Etapami wprowadzano do ustawy — Prawo wodne również przepisy dokonujące transpozycji wyjątków od obowiązku osiągnięcia celów środowiskowych do 2015 r. Kluczowe znaczenie miała przywoływana już ustawa o zmianie ustawy — Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw z 5.01.2011 r., w wyniku której dodano art. 38j oraz zmieniono art. 125, określający przesłanki udzielenia pozwolenia wodnoprawnego (w szczególności jego pkt 1). Zgodnie z nim pozwolenie wodnoprawne nie może naruszać (w interesującej nas perspektywie) „ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, z wyjątkiem okoliczności, o których mowa w art. 38j, lub ustaleń warunków korzystania z wód regionu wodnego lub warunków korzystania z wód zlewni". Artykuł 38j odnosił się do wyjątków od celów środowiskowych, ale tylko tych przewidzianych w art. 4 ust. 7 dyrektywy.

Warto się zastanowić, czy szczególnymi okolicznościami, uzasadniającymi niedochowanie przesłanki zgodności z planem w trakcie wykonywania administracyjnej kontroli wstępnej, nie powinny być także pozostałe wyjątki przewidziane w dyrektywie. Można pominąć wyjątki z art. 4 ust. 6, gdyż odnoszą się one do czasowego pogorszenia stanu wód, które nie ma związku z przedmiotem działalności wymagającej uzyskania pozwolenia (chodzi bowiem o następstwa okoliczności naturalnych, wywołanych działaniem siły trzeciej lub będących skutkiem katastrof). Wydaje się, że podobnie ma się rzecz z wyjątkami polegającymi na wydłużeniu terminów na osiągnięcie celów, które w dyrektywie ujęte zostały w art. 4 ust. 4, natomiast do Prawa wodnego z 2001 r. w ogóle nie zostały przetransponowane, bowiem świadomie pozostawiono je poza ustawą (to jest w art. 9 noweli z 5.01.2011 r.). Zapewne z tego powodu zapomniano o nich w ustawie z 2017 r., co powoduje, że ponownie mamy do czynienia z niepełną transpozycją przepisów ramowej dyrektywy wodnej. Trzeba zauważyć, że baza ISAP określa status tego aktu prawnego jako „obowiązujący", co budzi zdziwienie, skoro w przepisach przejściowych, dostosowujących i końcowych ustawy — Prawo wodne z 20.07.2017 r. nie przewidziano zachowania mocy przepisów noweli z 5.01.2011 r. Sytuacje objęte wyjątkami

z art. 4 ust. 4 powinny zostać zidentyfikowane w każdym planie w trybie generalnym, to jest bez potrzeby czekania na ustalenia dokonywane w trakcie rozpatrywania indywidualnych wniosków o pozwolenie wodnoprawne.

Pozostaje jeszcze wyjątek z art. 4 ust. 5 dyrektywy. Wskazuje on na ustalanie celów mniej rygorystycznych z uwagi na to, że wody są już w takim stopniu zmienione, iż osiągnięcie tych celów byłoby niewykonalne lub rodziłoby nieproporcjonalnie wysokie koszty w stosunku do spodziewanych korzyści. Wydaje się, że decydowanie o wykorzystaniu tego rodzaju wyjątku także powinno mieć co do zasady charakter generalny. Być może warto jednak pozostawić otwartą furtkę dla korzystania z niej także *ad hoc*, w związku z pojawiającymi się wnioskami o pozwolenie wodnoprawne.

W obecnej ustawie — Prawo wodne występuje bardzo podobna konstrukcja co w ustawie z 2001 r., ale nie identyczna. W myśl art. 396 ust. 1 Prawa wodnego pozwolenie wodnoprawne nie może naruszać w szczególności (pkt 1) „ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, z wyłączeniem okoliczności, o których mowa w art. 66". Okoliczności, o których mowa w art. 66, dotyczą tych samych przyczyn, co wcześniej wskazywane w art. 38j. Przenoszą one wyjątki z art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej. Różnica jest taka, że pod rządami ustawy z 2001 r. o spełnieniu tych przesłanek decydował organ w trakcie postępowania o wydanie pozwolenia, natomiast obecnie wymaga wydania decyzji i przeprowadzenia odrębnego postępowania, które przybiera kilka wariantów.

Zauważyć jeszcze trzeba, że przesłankę udzielenia pozwolenia z art. 396 ust. 1 Prawa wodnego dopełnia druga, z art. 396 ust. 2, zgodnie z którym „w przypadku gdy została wydana ocena wodnoprawna, nie ocenia się zgodności pozwolenia wodnoprawnego z ustaleniami planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza". Tylko pozornie są to odrębne przesłanki, bowiem dotyczą tych samych okoliczności, tyle że odmiennie ujętych: materialnoprawnie — jako przyczyna (chodzi o wskazanie na okoliczności, o których mowa w art. 66) lub procesowo — jako ich skutek (art. 396 ust. 2).

Konsekwencje naruszenia tych przesłanek potwierdza art. 399 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego. Inna rzecz, że konstrukcja art. 396 ust. 2 budzi mieszane odczucia. Przede wszystkim nie ocenia się zgodności pozwolenia z planem, lecz zgodność przedsięwzięcia objętego wnioskiem o udzielenie takiego pozwolenia. Formą badania takiej zgodności jest decyzja w sprawie oceny wodnoprawnej, która w zdecydowanej większości przypadków poprzedza udzielenie pozwolenia. Skoro zatem kwestia ta zostaje władczo przesądzona, to badanie zgodności udzielonego pozwolenia z ustaleniami planu jest już w oczywisty sposób bezprzedmiotowe.

Postępowanie w sprawie oceny wodnoprawnej

Przepisy ustawy — Prawo wodne opisują w art. 430–434 tok czynności podejmowanych przez organ prowadzący postępowanie w przedmiocie wydania oceny wodnoprawnej. Ustawa nie określa na jakim etapie legalizacji przedsięwzięcia w ramach administracyjnej kontroli wstępnej przeprowadza się to postępowanie. Nie budzi jednak wątpliwości, że ma ono miejsce przed udzieleniem pozwolenia wodnoprawnego, jako że przypadki objęte obowiązkiem uzyskania oceny wodnoprawnej (art. 425 ust. 1 Prawa wodnego) pokrywają się (z dwoma wyjątkami) z przypadkami objętymi obowiązkiem uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, wskazanymi w art. 389 oraz art. 390 ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego. Dalszy komentarz należy poprzedzić trzema uwagami.

Po pierwsze, przypadek ujęty w art. 425 ust. 1 pkt 3 Prawa wodnego to „piętrzenie wody podziemnej". Nie wiadomo, dlaczego został ujęty odrębnie, skoro piętrzenie takie objęte jest już zakresem usług wodnych (art. 35 ust. 3 pkt 2) i z tego względu bez wyjątku wymaga uzyskania oceny wodnoprawnej, na co wskazuje pkt 1.

Po drugie, w art. 425 ust. 1 pkt 9 Prawa wodnego mowa jest o „robotach i obiektach budowlanych mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej". Ten przypadek wchodzi w zakres korzystania szczególnego (art. 34 pkt 4), które także wymaga uzyskania pozwolenia, ale z następującym zastrzeżeniem: wykonywanie robót lub obiektów wpływających na zmniejszenie naturalnej retencji jest korzystaniem szczególnym, jeżeli ma miejsce na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m2. W art. 425 pkt 9 zastrzeżenia takiego nie ma.

Po trzecie, w art. 425 ust. 1 pkt 10 Prawa wodnego wskazuje się na działania, o których mowa w art. 227 ust. 3. Przepis ten określa w ośmiopunktowym wyliczeniu przypadki objęte zakresem obowiązku utrzymania wód. Są wśród nich bardzo zróżnicowane sytuacje, dla przykładu remont lub konserwacja budowli regulacyjnych (pkt 7), ale też wykaszanie roślin z dna wód powierzchniowych (pkt 1), jak i zasypywanie nor bobrów lub innych zwierząt w brzegach śródlądowych wód powierzchniowych (pkt 8). Niektóre z nich wymagać będą pozwolenia, inne objęte będą obowiązkiem zgłoszenia, jeszcze inne pozostaną poza ich zakresem.

Dodać należy, że kolejny obowiązek uzyskania oceny wodnoprawnej wynika z art. 427 ust. 2 Prawa wodnego. Dotyczy on sytuacji, o której mowa w art. 77 ust. 3, czyli przypadku gromadzenia na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, jak również innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody, oraz prowadzenia na tych obszarach odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania, a także lokalizowania nowych cmentarzy. Pozwolenie wodnoprawne jest wówczas także wymagane (art. 390 ust. 1 Prawa wodnego).

W zasadzie tylko w przypadkach wskazanych w art. 425 pkt 10 Prawa wodnego (oraz w jednej sytuacji objętej przez pkt 9) może zaistnieć obowiązek uzyskania oceny wodnoprawnej, oderwany od obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Przyjąć można, że dziesięciopunktowe wyliczenie przypadków w art. 425 ust. 1 ma w istocie charakter instruktażowy i stanowi element rozbudowanych wytycznych do wydania rozporządzenia. Faktyczny zakres powinności uzyskiwania oceny wodnoprawnej wynika z przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 27.08.2019 r. w sprawie rodzajów inwestycji i działań, które wymagają uzyskania oceny wodnoprawnej (Dz.U. poz. 1752), wydanego na

podstawie upoważnienia z art. 425 ust. 2. Nie jest to zbyt obszerny akt prawny, gdyż składa się tylko z trzech paragrafów. Inwestycje i działania wymagające uzyskania takiej oceny zostały określone, adekwatnie do upoważnienia, w dziesięciopunktowym wyliczeniu, tworzącym treść § 1 ust. 2. Tytułem przykładu, w zakresie korzystania z usług wodnych chodzi o pobór wód podziemnych w ilości co najmniej 1 mln m3 na rok, natomiast w zakresie wykonywania urządzeń wodnych o wykonywanie kanałów.

Decyzja w przedmiocie oceny wodnoprawnej mieć będzie w zdecydowanej większości charakter prejudycjalny. Dzięki niej organ będzie w stanie rozstrzygnąć, w jaki sposób planowana inwestycja lub działanie wpływa na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych. Taka wiedza jest konieczna do tego, aby zweryfikować wniosek o udzielenie pozwolenia w kontekście przesłanek wskazanych w art. 396 Prawa wodnego.

Powstaje natomiast pytanie o rolę oceny wodnoprawnej w postępowaniu nieprejudydycjalnym. Wbrew pozorom, pomijając także nieliczne przypadki zgłaszania organom niektórych czynności objętych obowiązkiem utrzymania wód, ocena taka nie „zawiśnie" w prawnej próżni, gdyż będzie przejawem odrębnej i samodzielnej procedury kontroli wstępnej. Wprawdzie nie ma przepisu ustawy, który by przesądził wyraźnie o niedopuszczalności inwestycji lub działań objętych odmową wydania oceny wodnoprawnej, w przypadku gdy ustawa w ogóle nie przewiduje obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego lub dokonania zgłoszenia. Jest natomiast ogólny przepis, który nakazuje właścicielowi utrzymującemu wody uwzględniać konieczność osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57 oraz w art. 61 (art. 226 ust. 1 Prawa wodnego). Tak więc poprawność powyższego wniosku potwierdzą argumenty płynące z wykładni funkcjonalnej przepisów o ocenie wodnoprawnej. Odnotować w tym miejscu trzeba, że ustawa przewiduje opracowywanie planów utrzymania wód, które zawierają wykaz planowanych działań, o których mowa w art. 227 ust. 3 Prawa wodnego. Projekty tych planów wymagają przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (art. 327 ust. 3 Prawa wodnego).

Ustawa — Prawo wodne przewiduje, że jeżeli inwestycja lub działanie wpływa korzystanie lub nie wpływa w ogóle na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz w art. 61, wówczas organ wydaje ocenę wodnoprawną (art. 430 i 431 Prawa wodnego).

Jeżeli organ ustalił, że planowana inwestycja lub działanie wpływa negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa we wskazanych wcześniej przepisach ustawy, wówczas nakłada, w drodze postanowienia (art. 432 Prawa wodnego), obowiązek przedłożenia dokumentów potwierdzających łączne spełnienie warunków, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 Prawa wodnego.

Warunki te są następujące:

- pkt 1) muszą zostać podjęte wszelkie działania służące łagodzeniu skutków negatywnych oddziaływań na stan jednolitych części wód;
- pkt 3) przyczyny zmian i działań, o których mowa w art. 66, muszą być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, a pozytywne efekty związane z ochroną zdrowia, utrzymaniem bezpieczeństwa oraz zrównoważonym rozwojem mają przeważać nad korzyściami dla społeczeństwa i środowiska związanymi z osiągnięciem celów środowiskowych, o których mowa w art. 55, utraconymi w następstwie tych zmian i działań;
- pkt 4) zakładane korzyści wynikające ze zmian i działań, o których mowa w pkt 1–3, nie mogą zostać osiągnięte przy zastosowaniu innych działań, znacząco korzystniejszych z punktu widzenia interesów środowiska, ze względu na negatywne uwarunkowania wykonalności technicznej lub nieproporcjonalnie wysokie koszty.

Zauważyć trzeba, że ustawa nie wymaga spełnienia warunku wymienionego w art. 68 pkt 2, stwierdzającego, że „przyczyny zmian i działań, o których mowa w art. 66 i art. 67, muszą zostać szczegółowo przedstawione w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza i być aktualizowane co 6 lat". Jest to zrozumiałe, jako że szczegółowe przedstawienie w planie gospodarowania wodami omawianych tu okoliczności mieć bowiem będzie z reguły charakter następczy, chyba że planowane przedsięwzięcia przypadkowo zbiegną się w czasie z aktualizowaniem planu zgodnie z ustawowym harmonogramem. Tylko poprzez dopuszczenie możliwości decydowania o wyjątkach poza trybem aktualizacji w cyklach sześcioletnich można na bieżąco harmonizować działania ochronne z potrzebami gospodarczymi.

W związku z powyższym zastanawia rygorystyczna reguła, wyrażona w art. 438 Prawa wodnego, w myśl której „ocena wodnoprawna każdorazowo wygasa z dniem wejścia w życie przepisów wydanych na podstawie art. 321 aktualizujących plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza". Sensem przeprowadzania oceny wodnoprawnej jest stworzenie mechanizmu dopuszczania do realizacji inwestycji lub działań, które wprawdzie negatywnie oddziaływają na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, ale z uwagi na szczególne okoliczności wskazane w ustawie, mogą zostać na zasadzie wyjątku zalegalizowane. Taka legalizacja ma charakter trwały i nie jest rozwiązaniem z założenia „przejściowym".

Nie jest jednak bezzasadne poddawanie jej okresowej weryfikacji. Powstaje tylko pytanie, jaki okres ważności powinna mieć decyzja w sprawie oceny wodnoprawnej. Wydaje się, że (jeśli już), to należałoby go powiązać z okresem obowiązywania samego pozwolenia wodnoprawnego. Rozwiązanie, które przyjmuje ustawa, nie jest racjonalne. Jeżeli, dla przykładu, decyzja została wydana na rok przed końcem sześcioletniego cyklu planistycznego, to już po roku trzeba będzie całą procedurę powtórzyć. Jeżeli natomiast została wydana w pierwszym roku obowiązywania zaktualizowanego planu, wówczas potrzeba uzyskania nowej decyzji w sprawie oceny wodnoprawnej pojawi się dopiero po pięciu latach. Pomijając zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów występujących o ocenę, prowadzi to do osłabienia funkcjonalnej (bo nie merytorycznej) więzi oceny wodnoprawnej z pozwoleniem wodnoprawnym.

W konstrukcji warunku wskazanego w art. 68 pkt 3 i pkt 4 występują pojęcia nieostre, takie jak nadrzędny interes publiczny czy działania znacząco korzystniejsze z punktu widzenia interesów środowiska, których interpretacja może nastręczać trudności. Pomocne w ich rozwiązywaniu może się okazać sięgnięcie po dorobek nauki i orzecznictwa (europejskiego i krajowego) związany z identycznymi bądź pokrewnymi po-

jęciami, występującymi w art. 34 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm). Chodzi zwłaszcza o pojęcie nadrzędnego interesu publicznego oraz koncepcję rozwiązań alternatywnych.

Spełnianie wskazanych wyżej warunków ma zostać potwierdzone „dokumentami", które organowi przedkłada wnioskodawca. Przepisy nie wyjaśniają ich źródła, charakteru, ani autora.

Przygotowane dokumenty mają zostać „poddane analizie" (art. 433 Prawa wodnego), której wynik przesądzi o tym, czy:

a) zostanie wydana ocena wodnoprawna (art. 434 ust. 1 Prawa wodnego),

b) organ odmówi wydania oceny wodnoprawnej w drodze decyzji (art. 434 ust. 2 Prawa wodnego).

Nowym elementem regulacji ustawowej jest deklaracja zgodności, wystawiana przez organ już po wydaniu oceny wodnoprawnej (art. 439 Prawa wodnego). W myśl art. 440 Prawa wodnego sporządzana jest „zgodnie ze wzorem określonym w załączniku II do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/207 z 20.01.2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdania z postępów, formatu dokumentu służącego przekazywaniu informacji na temat dużych projektów, wzorów wspólnego planu działania, sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia", deklaracji zarządczej, strategii audytu, opinii audytowej i rocznego sprawozdania z kontroli oraz metodyki przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, a także zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 w odniesieniu do wzoru sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna" (Dz.Urz. UE L 38, s. 1 ze zm. 11).

Deklaracja taka nie ma znaczenia dla dalszego postępowania wodnoprawnego, gdyż tylko powiela rozstrzygnięcie będące zasadniczym elementem już podjętej decyzji. Jej celem jest ułatwienie inwestorom uzyskiwanie wsparcia finansowego ze środków budżetu Unii Europejskiej (Nowe Prawo Wodne, s. 326).

Powstaje pytanie o okres ważności takiej deklaracji. Skoro decyzja w sprawie oceny wodnoprawnej ma wygasać z dniem wejścia w życie przepisów aktualizujących plan gospodarowanie wodami, nie inaczej powinno być z deklaracją zgodności. Pojawi się jednak wówczas pytanie o jej użyteczność, jeśli utraci ona ważność, dla przykładu, już po upływie roku.

Właściwość organów

Przepisy ustawy — Prawo wodne, określające właściwość organów w sprawach ocen wodnoprawnych, są niespójne. W art. 397 Prawa wodnego zamieszczono bowiem dwie odmienne reguły. W myśl art. 397 ust. 3 pkt 1 w sprawach ocen wodnoprawnych właściwy jest zawsze dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich. Z kolei według art. 397 ust. 5 jest nim organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych. Rzecz w tym, że właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych jest nie tylko dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich, choć to do niego należy większość przypadków. Organem właściwym jest bowiem także minister właściwy do spraw gospodarki wodnej (o ile wnioskodawcą są Wody Polskie — art. 397 ust. 2 Prawa wodnego), a w niektórych kategoriach spraw dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich (art. 397 ust. 3 pkt 2 Prawa wodnego).

Uwzględniając funkcjonalne i merytoryczne związki pomiędzy ocenami wodnoprawnymi i pozwoleniami wodnoprawnymi można by się opowiedzieć za regułą kompetencyjną wyrażoną w art. art. 397 ust. 5 Prawa wodnego, jako że podtrzymuje ona te powiązania, a ponadto upraszcza i przyśpiesza tok postępowania.

Zakres stosowania przepisów o ocenie wodnoprawnej w przypadkach przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko

Wprowadzając do ustawy instytucję oceny wodnoprawnej należało określić jej relację do procedury oceny oddziaływania na środowisko, a przede wszystkim wskazać przypadki rozgraniczenia bądź możliwego współstosowania przepisów im poświęconych. Zauważyć trzeba, że w istotnym zakresie o kompatybilność regulacji zadbał już ustawodawca, wprowadzając w art. 509 Prawa wodnego liczne zmiany do ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Niezależnie od tego, w art. 428 Prawa wodnego, sformułowano podstawową regułę, w myśl której ocenę wodnoprawną zastępuje się decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z 3.10.2008 r. Dopowiedzenie, że zastępuje się ją także decyzją, przed wydaniem której jest przeprowadzana ponowna ocena oddziaływania na środowisko, o ile taka ocena jest w przypadku danego przedsięwzięcia przeprowadzana, wydaje się już zbędne.

Komentarza wymaga ostatnie zdanie, które zamyka art. 428 Prawa wodnego. „W postępowaniach o wydanie tych decyzji przepisy niniejszego rozdziału stosuje się odpowiednio". Powstaje wobec tego pytanie, o które przepisy konkretnie chodzi. Z pewnością reguła powyższa nie dotyczy przepisów kompetencyjnych. Wydaje się, że znajdzie zastosowanie art. 439 Prawa wodnego, przewidujący sporządzanie deklaracji zgodności. Podobnie powinno być z art. 396 ust. 2 Prawa wodnego, chociaż formuła odpowiedniego stosowania bezpośrednio go nie dotyczy, jako że nie znajduje się on w strukturze rozdziału 5. Przyjęcie odmiennego wniosku oznaczałoby jednak, że po wydaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach trzeba będzie dokonywać ponownej oceny zgodności pozwolenia wodnoprawnego z ustaleniami planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza.

Nie znajdzie zastosowania art. 438 Prawa wodnego, przewidujący wygaszanie ocen wodnoprawnych. Gdyby zamiarem ustawodawcy była tak daleko idąca modyfikacja przepisów

ustawy z 3.10.2008 r., dokonałby jej bezpośrednio, wprowadzając do niej stosowne zmiany, a tego nie uczynił. Przypomnieć w tym miejscu należy, że ustawa z 3.10.2008 r. określa w art. 72 ust. 3 i 4 ramy czasowe, w jakich można posłużyć się decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Chodzi o 6 lub 10 lat liczonych od dnia, w którym decyzja taka stała się ostateczna.

Można dyskutować, czy powinien być stosowany art. 435 Prawa wodnego, przewidujący sporządzanie wykazu planowanych inwestycji lub działań mogących wpłynąć ma możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, obejmującego informacje o wydanych ocenach wodnoprawnych oraz o przyczynach odmowy ich wydania. Wydaje się, że akceptacja takiego wniosku służy celom ustawy — Prawo wodne i nie wpływa na funkcjonalność przepisów ustawy z 3.10.2008 r.

Bibliografia

Dobrowolski, G. (2011). *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń: Wydawnictwo „Dom Organizatora".

Jendrośka, J., Bar, M. (2005). *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław: Centrum Prawa Ekologicznego.

Nowe Prawo wodne. Przewodnik po zmianach przepisów (2017). Warszawa: INFOR.

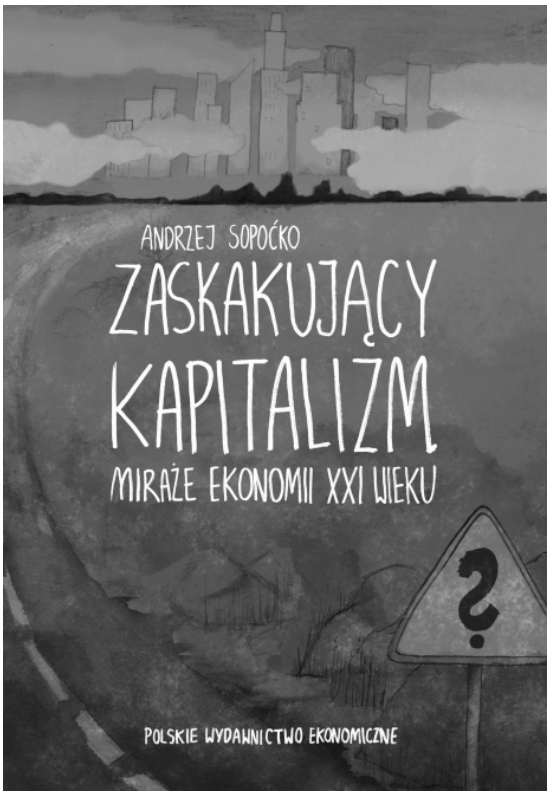
Radecki, W. (2010). Ocena oddziaływania na środowisko. W: *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza — rozwój — perspektywy.* W. Radecki (red.), s. 250–302. Warszawa: Difin.

Rotko, J. (2018). Kierunki zmian w prawie wodnym w świetle ustawy z 20.07.2017 r. — Prawo wodne. W: *Rozważania o*..., s. 329–343. Katowice: Grupa INFOMAX.

Rotko, J. (2013). *Ramowa dyrektywa wodna — analiza prawna*. Poznań: Wydawnictwo WSPiA im. Mieszka I.

Zimmermann, J. (2010). *Prawo administracyjne,* Warszawa: Wolters Kluwer.

NOWOŚĆ



W książce autor próbuje wyjaśnić przyczyny obecnego rozwarstwienia społecznego, przede wszystkim osłabienia klasy średniej. Obecnie, przynajmniej w krajach rozwiniętych, ta właśnie klasa ulega osłabieniu. Proces ten jeszcze nie dotknął krajów rozwijających się, ale można się obawiać, że wkrótce tam też się pojawi. Przykłady idą od góry, czyli z krajów ze światowej czołówki. Statystyki są tu niepokojące, ale jeszcze gorzej jest z analizą źródeł i procesów prowadzących do pogłębiających się różnic. Zdaniem autora za rozwarstwienia społeczne odpowiedzialne są procesy, będące zarazem signum temporis obecnych czasów, a wiec: globalizacja, sekurytyzacja, cyfryzacja i komputeryzacja. Sposoby ich działania różnią się od siebie ale łączy jedno — w podstawowej części są zupełnie odmienne od zakorzenionych w świadomości społecznej oczekiwań i poglądów. Konstrukcję książki oparto więc na obalaniu istniejących przekonań, przedstawianych jako miraże.

Księgarnia internetowa: www.pwe.com.pl