

Elżbieta Zębek

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID 0000-0002-8637-8391

elzbieta.zebek@uwm.edu.pl

Prawna ochrona i odbudowa zdegradowanych ekosystemów wodnych na przykładzie rzeki Odry

Słowa kluczowe: prawo ochrony środowiska, odbudowa zdegradowanych ekosystemów rzecznych, instrumenty prawne, działania naprawcze, rewitalizacja

Streszczenie. Celem artykułu jest przedstawienie stanu i instrumentów prawnych w zakresie ochrony i odbudowy zdegradowanych ekosystemów wodnych ze wskazaniem uwarunkowań ekologicznych i rozwiązań technicznych na przykładzie katastrofy ekologicznej w rzece Odrze w 2022 r., czego konsekwencją było powstanie szkód w środowisku wodnym oraz w gatunkach i siedliskach przyrodniczych. W celu naprawy tych szkód ustanowiono procedury monitoringu stanu wód pod względem zagrożenia występowania złotej algi oraz system przekazywania informacji, a także poszerzono katalog przesłanek do cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego. Uchwalono także ustawę o rewitalizacji rzeki Odry z 2023 r., która dotyczy jedynie działań mających na celu zabudowę rzeki, a pomijane są zasadnicze kwestie jej rewitalizacji. Ponadto w ustawie należy doprecyzować kwestie dotyczące siatki pojęciowej, systemu informacyjnego i analizy skutków inwestycji prowadzonych na tej rzece.

Legal protection and restoration of degraded aquatic ecosystems on the example of the Oder River

Keywords: environmental law, restoration of degraded river ecosystems, legal instruments, corrective actions, revitalization

Summary. The purpose of the article is to present the status and legal instruments for the protection and restoration of degraded aquatic ecosystems, with an indication of ecological conditions and technical solutions. The example of the ecological disaster in the Oder River in 2022, which resulted in damage to the aquatic environment and natural species and habitats, is used. In order to remedy this damage, procedures for monitoring the state of the water with regard to the threat of golden algae and a system for providing information have been established, and the catalogue of reasons for revoking or limiting a water permit has been expanded. In addition, the Law on the Revitalization of the Oder River of 2023 was enacted, which deals only with activities aimed at building up the river and ignores the fundamental issues of revitalizing the river. In addition, this act needs to clarify issues related to the conceptual framework, the information system and the analysis of the impact of investments on the river.

Wprowadzenie

Ekosystem to funkcjonalna jednostka ekologiczna, układ utworzony przez wszystkie organizmy zasiedlające dany obszar i tworzące zespół biotyczny czyli organizmów występujących na danym obszarze powiązanych ze sobą w jedną całość wieloma różnymi zależnościami, wraz z ich środowiskiem abiotycznym. Ekosystemy wodne to takie, których biotop stanowi środowisko wodne, tj. oceany, morza, jeziora, rzeki, źródła¹.

Przedmiotem analizy niniejszego opracowania będzie jeden z takich ekosystemów wodnych, jakim są rzeki w kontekście ochrony prawnej i uwarunkowań ekologicznych. W UE prawne zasady ochrony zbiorników wodnych, w tym rzek, zostały ustanowione na mocy przepisów Ramowej Dyrektywy Wodna nr 2000/60/WE (RDW)². Rzeka w rozumieniu art. 2 pkt 4 RWD oznacza część wód śródlądowych płynących w przeważającej części po powierzchni lądu, ale mogących na pewnym odcinku swojego biegu płynąć pod ziemią. Do głównych celów dyrektywy wodnej należy m.in. ochrona i poprawa stanu ekosystemów wodnych oraz dążenie do zwiększonej ochrony i poprawy środowiska wodnego przez redukcję i wyeliminowanie zrzutów substancji niebezpiecznych (art. 1). W tym celu każde państwo członkowskie na mocy art. 11 RWD jest zobligowane do ustanowienia programu środków działania dla wszystkich obszarów dorzeczy dla osiągnięcia celów środowiskowych. Do takich środków należy m.in. zakaz wprowadzania zanieczyszczeń do wody dla zrzutów ze źródeł punktowych mogących spowodować zanieczyszczenie bez uprzedniego zezwolenia lub rejestracji oraz kontrole emisji dla danych zanieczyszczeń.

Przepisy RDW zostały implementowane do prawodawstwa polskiego w ustawie z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (u.p.w.)³, która reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi. Zgodnie z art. 16 pkt 5 u.p.w. rzeki należą do cieków wodnych. W ujęciu hydrobiologicznym ciekami są wszystkie liniowe obiekty hydrograficzne, do których należą cieki naturalne, tj. wody płynące w korycie naturalnym, czyli wyłobionym przez płynącą wodę i transportowane nią rumowisko⁴. Takimi ciekami naturalnymi są przede wszystkim rzeki oraz mniejsze cieki: strumyki, strumienie, strugi i potoki. Rzeki należą do ekosystemów dynamicznych, podlegających stałym i natural-

¹ *Słownik hydrologiczny*, hasło 'ekosystem', <https://iigw.pl/new/strony/slownik.htm> [dostęp: 11.06.2024].

² Dyrektywa nr 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 2000.327.1).

³ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 960.

⁴ E. Bajkiewicz-Grabowska, Z. Mikulski, *Hydrologia ogólna*, Warszawa 2006, s. 67.

nym zmianom o liniowym charakterze oraz ukierunkowanym przepływie materii i energii w formie spirali, co ma znaczenie dla utrzymania ciągłości morfologicznej i ekologicznej w funkcjonowaniu takich ekosystemów, o czym stanowi koncepcja kontinuum rzecznej Vannote'a⁵. Rzeki zgodnie z art. 10 u.p.w. podlegają zasadom zarządzania i ochrony zasobów wodnych, które służą ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, w szczególności w zakresie ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją utrzymywania lub poprawy stanu ekosystemów wodnych i zależnych od wód. W tym celu w ustawie ustanowiono katalog instrumentów prawnych, do których zaliczamy m.in. planowanie, zgody wodnoprawne, kontrolę i ocenę stanu wód oraz monitoring⁶. Obecnie rzeki podczas ich użytkowania często ulegają nadmiernemu zanieczyszczeniu wskutek wprowadzania ścieków bytowych i przemysłowych. Takie działania prowadzą do degradacji ekosystemów rzecznych oraz zależnych od nich innych ekosystemów wodnych i lądowych, czego konsekwencją jest zanik gatunków i siedlisk przyrodniczych. Takie zjawisko określane jest mianem szkody środowiskowej, co wymaga podjęcia odpowiednich działań naprawczych.

Problematyka odpowiedzialności za szkody w środowisku oraz podejmowania działań zapobiegawczych jest jedną z bardziej złożonych w obowiązującym systemie ochrony środowiska. Jednocześnie kwestia ta może być unormowana przy wykorzystaniu różnorodnych metod cywilnych czy administracyjnych⁷. Dlatego w celu ujednolicenia praktyki w tym zakresie oraz wprowadzenia jednolitych standardów w UE uchwalono tzw. dyrektywę szkodową środowiskową nr 2004/35/WE⁸. Zgodnie z art. 2 pkt 1b dyrektywy szkody wyrządzone w wodach stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ na ekologiczny, chemiczny i/lub ilościowy stan i/lub ekologiczny potencjał określony w RDW. Zatem dotyczy to pogorszenia wartości wskaźników jakości wody. W celu naprawienia tych szkód określono środki zaradcze, polegające na działaniach, włącznie ze środkami łagodzącymi lub tymczasowymi, podejmowanych w celu przywrócenia, odbudowania

⁵ E.P. Odum, *Podstawy ekologii*, Warszawa 1982, s. 123; W. Lampert, U. Sommer, *Ekologia wód śródlądowych*, Warszawa 1996, s. 111; R.L. Vannote, G.W. Minshall, K.W. Cummins, J.R. Sedel, C.E. Cushing, *River continuum concept*, „Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences” 1980, vol. 37(1), s. 130-137; E. Zębek, *Seasonal dynamics of phytoplankton with relation to physicochemical water parameters above and below the hydroelectric plant on the Pasłęka River (north-east Poland)*, „Water Resource” 2014, vol. 41(5), s. 583-591.

⁶ Zob. więcej: E. Zębek, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Działania prawne i naprawcze wobec szkód w środowisku wodnym. Studium przypadku katastrofy ekologicznej na rzece Odrze*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2023, nr 3(79), s. 65.

⁷ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 6, LEX WKP 2022, komentarz do art. 7(a).

⁸ Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz.Urz. UE L 143 z 30 kwietnia 2004 r., s. 56.

właściwego stanu lub zastąpienia zasobów naturalnych, które doznały uszczerbku i/lub ich osłabionej użyteczności, lub zapewnienia równoważnej alternatywy dla tych zasobów, lub użyteczności⁹. Przepisy te zostały implementowane w prawie polskim do ustawy z 3 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (u.o.z.sz.)¹⁰, która określa zasady odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku (art. 1), a także obowiązki administracji publicznej w tym zakresie. Szkada według art. 6 pkt 11 u.o.z.sz. oznacza negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska, m.in. w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na potencjał ekologiczny, stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód, ale także w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych. Definicja szkody w środowisku zatem oparta jest na założeniu, że możliwe jest zmierzenie zmian w środowisku dokonanych poprzez porównanie stanu środowiska po tych zmianach ze stanem początkowym. Szkada jest zatem konsekwencją pewnych działań prowadzonych przez określony podmiot, przy czym niezbędne jest zaistnienie związku przyczynowego pomiędzy działaniami konkretnego podmiotu a jej skutkami w postaci szkody w środowisku. Szkody w środowisku powodują jego negatywne zmiany poprzez pogorszenie stanu środowiska lub jego zasobów, ograniczenie czy utratę możliwości normalnego funkcjonowania danego elementu środowiska. Zatem szkoda w środowisku jest pojęciem bardzo szerokim i dlatego ustawodawca, określając szkody poszczególnych elementów środowiska, stosuje określenie „znaczącego” negatywnego wpływu¹¹. Z drugiej strony pojęcie szkody w środowisku jest wąskie, ponieważ obejmuje jedynie trzy elementy środowiska – gatunki i siedliska chronione, powierzchnię ziemi i wody, a to oznacza, że nie w każdym przypadku naruszenia środowiska lub jego elementu znajdzie zastosowanie definicja szkody w środowisku¹².

⁹ M. Bar, J. Jendrośka, *Odpowiedzialność prawna za szkody ekologiczne w Unii Europejskiej*, [w:] *Europa w Polsce – Polska w Europie*, cz. II, red. H. Mruk, B. Koszela, Poznań 2004; B. Rakoczy, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku, dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Komentarz*, Toruń 2010.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2187.

¹¹ B. Rakoczy, *Szkoda w środowisku a szkoda wyrządzona oddziaływaniem na środowisko*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchalek, Warszawa 2010, s. 332. Zob. także E. Zębek, *Rola i zadania służb mundurowych w likwidacji szkód powstałych w środowisku – aspekt prawny i organizacyjny*, [w:] *Policia między historią a prawem*, red. J. Dobkowski, N. Kasperek, A. Misiuk, Olsztyn 2022, s. 541-556.

¹² A. Jaworowicz-Rudolf, *Odpowiedzialność z tytułu zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2015, vol. 74, s. 139.

Celem artykułu jest przedstawienie stanu prawnego i instrumentów prawnych w zakresie ochrony i odbudowy zdegradowanych ekosystemów wodnych ze wskazaniem uwarunkowań ekologicznych i rozwiązań technicznych. Problematyka ta zostanie przedstawiona w kontekście katastrofy ekologicznej, która miała miejsce w lipcu 2022 r. w rzece Odrze, czego konsekwencją było powstanie szkód w środowisku wodnym oraz w gatunkach (w tym też chronionych) i siedliskach przyrodniczych.

1. Działania naprawcze szkód w ekosystemach wodnych w prawie krajowym

W odniesieniu do wód oraz gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych naprawa polega na przywróceniu środowiska, elementów przyrodniczych lub ich funkcji do stanu początkowego oraz usunięcie zagrożenia dla zdrowia ludzi (art. 6 pkt 8 u.o.z.sz.). Działania naprawcze to wszelkie działania, w tym ograniczające lub tymczasowe, podejmowane w celu naprawy lub zastąpienia w równoważny sposób elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie, a także działania kompensacyjne. Do takich działań zalicza się w szczególności przeprowadzenie remediacji, przywracanie naturalnego ukształtowania terenu, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności oraz reintrodukcję zniszczonych gatunków. Zatem działania te prowadzą do usunięcia zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz przywracania równowagi przyrodniczej na danym terenie (art. 6 pkt 3 u.o.z.sz.). Ustawodawca w katalogu ww. działań wskazał remediację oraz reintrodukcję. To pierwsze pojęcie w prawie krajowym zostało zdefiniowane w artykule 3 pkt 31b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (p.o.ś.)¹³, według którego remediacja oznacza poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska. W tych działaniach należy uwzględnić obecny i, o ile jest to możliwe, planowany w przyszłości sposób użytkowania terenu. Remediacja może polegać na samooczyszczaniu, jeżeli przynosi największe korzyści dla środowiska. Samooczyszczanie w odniesieniu do wód obejmuje procesy biologiczne, chemiczne i fizyczne, których skutkiem jest ograniczenie ilości, ładunku, stężenia, toksyczności, dostępności oraz rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w wodach. Należy zaznaczyć, że procesy te przebiegają w wodach samoistnie, czyli bez ingerencji człowieka, ale których przebieg może być przez niego wspomagany (art. 3 pkt 32d p.o.ś.).

¹³ T.j. DzU. z 2025 r. poz. 647, 1080.

Samooczyszczanie wód jest zatem naturalnym zjawiskiem likwidacji zanieczyszczeń, które dostały się do wody, zachodzącym w wyniku kompleksowego działania procesów fizycznych, chemicznych i biologicznych¹⁴. Natomiast reintrodukcja gatunków polega na ponownym wprowadzaniu na stare miejsca bytowania rodzimych gatunków zwierząt i roślin, kiedyś tam żyjących, lecz wcześniej wytępionych. Reintrodukcja jest środkiem do restytucji gatunku, tj. odbudowania jego populacji¹⁵ i może mieć zastosowanie np. do odbudowy ichtiofauny w zdegradowanych ekosystemach wodnych (rzeki).

Zasady odpowiedzialności za szkody w środowisku zostały określone w ustawie szkodowej z 2007 r. Należy jednak podkreślić, że jest to odpowiedzialność przede wszystkim o charakterze administracyjnym, oparta na ustawowym ustaleniu zobowiązań adresowanych do określonych podmiotów, których egzekwowanie ma się odbywać poprzez stosowanie przez upoważnione organy administracji ustalonych instrumentów o charakterze głównie administracyjnoprawnym¹⁶. W przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze. Podmioty objęte tym obowiązkiem muszą prowadzić działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, wskazaną w art. 3 u.o.z.sz. Wyliczenie to ma charakter enumeratywny i zamknięty, ponieważ zgodnie z art. 2 cytowanej ustawy przepisy te mają zastosowanie do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku spowodowanej przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub przez inną działalność w przypadku szkody w gatunkach chronionych i chronionych siedliskach przyrodniczych. Zatem w świetle tego przepisu szkoda lub zagrożenie jej wystąpienia jest ściśle związane z działalnością prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska, ponieważ szkoda w środowisku jest jej efektem głównym lub ubocznym. Definicja legalna działań zapobiegawczych została określona w art. 6 pkt 4 u.o.z.sz. jako działania podejmowane w związku ze zdarzeniem, działaniem lub zaniechaniem powodującym bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku w celu zapobieżenia szkodzie lub zmniejszenia szkody, w szczególności wyeliminowania lub ograniczenia emisji zanieczyszczeń. Ustawodawca w powołanej definicji posługuje się jednak pojęciami „nieostrymi”, co w założeniu ma umożliwić „elastyczne” stosowanie do szerokiego spektrum przypadków, a w praktyce może

¹⁴ T. Umiński, *Ekologia. Środowisko. Przyroda*, Warszawa 1995, s. 186.

¹⁵ *Encyklopedia PWN*, hasło 'reintrodukcja', <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/reintrodukcja;3966840.html> [dostęp: 20.06.2024].

¹⁶ M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 25; zob. także W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2008; B. Rakoczy, *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, LexisNexis, Warszawa 2014.

jednak prowadzić do nadużywania przepisu przez organy ochrony środowiska w celu odmowy wszczynania postępowań z uwagi na brak możliwości stwierdzenia szkody w środowisku¹⁷.

Natomiast w przypadku wystąpienia szkody w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany do podjęcia działań w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego opanowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczenia lub innych szkodliwych czynników (art. 9 u.o.z.sz.). Należy podkreślić, że usuwanie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku odbywa się w dwóch etapach: najpierw podmiot podejmuje działania samodzielnie, a gdy nie przyniesie to spodziewanego rezultatu, podejmowane są działania organów właściwych. Rozpoczęcie tego etapu zaczyna się w momencie przedłożenia zgłoszenia bezpośredniego zagrożenia lub szkody w środowisku¹⁸. Zgodnie z art. 7 u.o.z.sz. organem ochrony środowiska właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Po wystąpieniu szkody w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany do podjęcia działań w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego opanowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczenia lub innych szkodliwych czynników, a także podjęcia działań naprawczych. Ustawodawca przewidział dwa rodzaje działań: 1) doraźne i zapobiegawcze, których celem jest uniknięcie dalszych skutków szkody, 2) zmierzające do usunięcia negatywnych skutków szkody w środowisku¹⁹.

W celu zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony środowiska w pierwszej kolejności należy ocenić rozmiar szkód wyrządzonych w środowisku. Kryteria takiej oceny zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 22 lipca 2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku²⁰. Cytowane rozporządzenie określa kryteria oceny wystąpienia szkody w środowisku w 3 obszarach, tj. gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, wodach oraz powierzchni ziemi (§ 1). Dla potrzeb niniejszego opracowania analiza tych przepisów zostanie ograniczona do kryteriów w odniesieniu do wód oraz gatunków i siedlisk przyrodniczych. Zatem kryterium oceny wystąpienia szkody

¹⁷ B. Krupa, *Zasady odpowiedzialności za szkodę w środowisku – aspekty administracyjnoprawne*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2013, tom 23, nr 3, s. 187-189.

¹⁸ P. Ćwiek, *Szkoda w środowisku – procedura podejmowania działań naprawczych*, LEX/el. 2021.

¹⁹ B. Krupa, *op. cit.*, s. 190; E. Zębek, *Rola i zadania służb mundurowych...*, s. 549.

²⁰ Dz.U. poz. 1383.

w środowisku w wodach obejmuje mierzalną znaczącą negatywną zmianę albo zmiany przynajmniej jednego z elementów jakości lub ilości służących do klasyfikacji. Do takich elementów w odniesieniu do wód powierzchniowych należą: a) potencjał ekologiczny, b) stan ekologiczny oraz c) stan chemiczny (§ 3). Są to wskaźniki jakości wód, w tym rzek, z tym że potencjał ekologiczny dotyczy cieków sztucznych, przekształconych antropogenicznie, np. do celów energetycznych, a stan ekologiczny – cieków naturalnych. Stan ekologiczny obejmuje zespół bioindykatorów, tj. fitoplankton, fitobentos, makrofity, makrobezkręgowce bentosowe i ichtiofauna²¹. Następnie kryterium oceny wystąpienia szkody w środowisku w gatunku chronionym obejmuje zmianę albo zmiany powodujące jeden albo więcej z mierzalnych skutków mających znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków. Do takich skutków należą: 1) zniszczenie siedliska gatunku chronionego w całości lub w części; 2) pogorszenie stanu lub funkcji populacji gatunku chronionego, polegające w szczególności na: a) zmniejszeniu liczebności populacji gatunku chronionego, zmniejszeniu jej zagęszczenia lub zmniejszeniu zajmowanej przez nią powierzchni lub b) pogorszeniu możliwości rozmnażania się populacji gatunku chronionego, jej rozprzestrzeniania się lub pogorszeniu innych funkcji życiowych, lub c) zwiększeniu śmiertelności, lub d) ograniczeniu możliwości kontaktu populacji gatunku chronionego z populacjami sąsiednimi (§ 2 ust. 1). Natomiast kryterium oceny wystąpienia szkody w środowisku w chronionym siedlisku przyrodniczym jest zmiana albo zmiany powodujące jeden albo więcej z mierzalnych skutków mających znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych siedlisk. Takimi skutkami są: 1) zniszczenie chronionego siedliska przyrodniczego w całości lub w części; 2) pogorszenie stanu lub funkcji chronionego siedliska przyrodniczego, polegające w szczególności na: a) utracie części związanej z nim różnorodności biologicznej lub b) utracie lub pogorszeniu specyficznych cech jego struktury, lub c) pogorszeniu lub utracie realizacji jego funkcji ekosystemowych; oraz 3) pogorszenie stanu ochrony gatunków typowych dla chronionego siedliska przyrodniczego (§ 2 ust. 2)²².

W przypadku wystąpienia szkody w środowisku, podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie zgłosić ten fakt organowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Dla stwierdzenia wystąpienia szkody konieczne jest zaistnienie takiego związku przyczynowego między zmianą stanu i funkcji elementów przyrodniczych a działaniem lub zaniechaniem określo-

²¹ Zob. więcej: E. Zębek, *Międzynarodowe i krajowe podstawy prawne i bioindykatory (glony) oceny stanu jakości wód powierzchniowych*, [w:] *Odpowiedzialność za środowisko w ujęciu normatywnym*, red. E. Zębek, M. Hejbudzki, Olsztyn 2017 s. 119-138; E. Zębek, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Rozwój przepisów prawnych w zakresie bioindykacji środowiskowej a stan jakości wód jeziorowych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43, s. 375-393.

²² E. Zębek, *Rola i zadania służb mundurowych...*, s. 560.

nego podmiotu korzystającego ze środowiska. Wtedy dopiero występuje prawny obowiązek podjęcia działań naprawczych. Działania naprawcze zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie działań naprawczych²³. Zgodnie z § 2 cytowanego rozporządzenia wyróżniamy takie działania naprawcze, jak: podstawowe, uzupełniające i kompensacyjne, które są prowadzone w przypadku szkody w środowisku w gatunkach chronionych, chronionych siedliskach przyrodniczych lub w wodach. W pierwszej kolejności przeprowadzane są podstawowe działania naprawcze, które powinny spowodować przywrócenie stanu początkowego albo przybliżonego do stanu początkowego, w możliwie najkrótszym czasie (§ 3 ust. 1 i 2). W przypadku gdy podstawowe działania naprawcze nie doprowadziły lub mogą nie doprowadzić do przywrócenia stanu początkowego albo przybliżonego do stanu początkowego, podejmowane są uzupełniające działania naprawcze. Takie działania należy przeprowadzić w sposób zapewniający osiągnięcie podobnego stanu elementów przyrodniczych lub ich funkcji, jaki byłby zapewniony przez podstawowe działania naprawcze.

Należy zaznaczyć, że uzupełniające działania naprawcze prowadzone są w innym miejscu niż miejsce wystąpienia szkody w środowisku, jeżeli osiągnięcie podobnego stanu elementów przyrodniczych lub ich funkcji w miejscu wystąpienia szkody w środowisku nie jest możliwe (§ 4 ust. 1-3). Natomiast kompensacyjne działania naprawcze są podejmowane w sytuacji gdy w wyniku przeprowadzenia podstawowych lub uzupełniających działań naprawczych elementy przyrodnicze nadal nie spełniają swoich funkcji lub nie są użyteczne dla innych elementów przyrodniczych lub dla ludzi. Kompensacyjne działania naprawcze prowadzi się w sposób zapewniający zrekompensowanie powstałych strat w okresie od chwili wystąpienia szkody w środowisku do przywrócenia stanu początkowego albo przybliżonego do stanu początkowego, albo do osiągnięcia podobnego stanu elementów przyrodniczych lub ich funkcji. Zatem ustawodawca przewiduje 3 stany naprawy elementów środowiska lub ich funkcji, tj. stan początkowy, przybliżony do stanu początkowego albo stan podobny do początkowego. Jest to logiczne i uzasadnione ze względu na brak często możliwości przywrócenia niektórych elementów środowiska przyrodniczego, np. tych unikatowych do stanu początkowego. Ponadto działania kompensacyjne powinny spowodować poprawę stanu elementów przyrodniczych lub ich funkcji (§ 5 ust. 1-3). Ustawodawca w § 6 rozporządzenia z 2016 r. określił również kolejność uzupełniających lub kompensacyjnych działań naprawczych. W pierwszej bowiem kolejności takich działań należy uwzględnić zastępowanie elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie w środowisku, tożsamymi pod względem jakości i ilości elementami przyrodniczymi lub ich

²³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1396.

funkcjami. Następnie, jeżeli zastąpienie elementów przyrodniczych lub ich funkcji nie jest możliwe, należy uwzględnić zastąpienie elementów przyrodniczych lub ich funkcji alternatywnymi elementami przyrodniczymi lub ich funkcjami.

W takim przypadku obniżenie jakości elementów przyrodniczych lub ich funkcji rekompensuje się ich ilością. Zatem w ramach działań naprawczych może zostać wykonane m.in. przywrócenie naturalnego ukształtowania terenu, zalesienie, zadrzewienie lub utworzenie skupień roślinności oraz reintrodukcja zniszczonych gatunków²⁴. Natomiast w ekstremalnych przypadkach, np. katastrofy ekologicznej, przewidziano naprawienie szkody w środowisku zamiast jakościowo (konkretne gatunki i siedliska przyrodnicze), to ilościowo (możliwość wprowadzenia innych gatunków w celu odbudowy biocenozy).

2. Metody techniczne odbudowy zdegradowanych ekosystemów rzecznych

W celu odbudowy zdegradowanych ekosystemów rzecznych stosowany jest proces renaturyzacji, który polega na przywróceniu rzece, uprzednio uregulowanej, do stanu zbliżonego do naturalnego, który istniał przed ich regulacją. Niekiedy zastosowanie ma również rewitalizacja rzek, która jest zabiegiem o węższym zakresie niż rewitalizacja. Proces ten polega bowiem na przywróceniu rzece jej funkcji ekologicznych przez poprawę jakości wody nadmiernie zanieczyszczonej bez działań technicznych przywracających naturalne cechy koryta rzeki, brzegów czy doliny. Głównymi celami renaturyzacji rzek są: a) wzrost zróżnicowania biologicznego i zwiększenie walorów przyrodniczych, b) wzrost walorów krajobrazowych, rekreacyjnych i turystycznych, c) poprawa jakości wody i zwiększenie możliwości retencyjnych oraz zachowanie (przywrócenie) ciągłości ekosystemu rzeki. Renaturyzacja jest procesem długotrwałym, w skład którego wchodzi różnego rodzaju przedsięwzięcia techniczne oraz samoistne przekształcenia wód i związanych z nimi terenów.

Działania takie mogą być realizowane w korycie rzeki, w strefie brzegowej na obszarze doliny oraz na dopływach i w zlewni. Przedsięwzięcia techniczne obejmują więc elementy koryta i związane z nim różne obiekty i mają na celu przywrócenie wodom cech naturalnych poprzez stworzenie warunków umożliwiających migrację organizmów wodnych czy likwidację szczelnych umocnień. Działania te obejmują często roboty, których efektem końcowym nie jest utworzenie elementu zrenaturyzowanej wody, jednak zapoczątkowują one proces przyrodniczy przywracający cechy naturalne, np. nasadzenia roślin. Ponadto wykonywane są zabiegi pielęgnacyjne i konserwacyjne mające na celu ochronę i poprawę jakości

²⁴ W. Ćwiek, P. Ćwiek, *Szkody w środowisku – decyzje naprawcze i zapobiegawcze*, LEX/el. 2023; E. Zębek, *Rola i zadania służb mundurowych...*, s. 562.

wody. Renaturyzacja polega również na zaniechaniu niektórych działań („obcych” środowisku) z zakresu utrzymania wód i pozostawienie ich samym tylko oddziaływaniom przyrodniczym. Należy jednak zaznaczyć, że pełne przywrócenie cech naturalności rzece jest w praktyce niemożliwe²⁵.

W przypadku wód rzecznych działaniami naprawczymi może być ich rekultywacja. W prawie polskim pojęcie to w odniesieniu do wód nie zostało zdefiniowane, jedynie ma zastosowanie do gruntów w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁶. Zgodnie z art. 4 pkt 18 ustawy rekultywacja gruntów polega na nadaniu lub przywróceniu gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg. Może warto rozważyć opracowanie podobnie sformułowanej definicji legalnej rekultywacji wód. W ujęciu literaturowym rekultywacja rzek to proces zmierzający do przywrócenia naturalnego stanu zanieczyszczonych zbiorników wodnych. Z wody usuwane są zanieczyszczenia lub przetwarzane są na związki nieszkodliwe dla środowiska wodnego²⁷. Rekultywacja rzek polega m.in. na: usuwaniu osadów dennych, wód nadennych oraz strącaniu fosforu i innych związków z powierzchni wody, budowie progów i kaskad zwiększających napowietrzenie wód oraz eliminowaniu zastoisk, gdzie łatwo może dojść do wyczerpania się tlenu. Warunkiem efektywnej rekultywacji wód, szczególnie silnie zdegradowanych, jest odcięcie i ograniczenie dopływu ścieków²⁸.

3. Działania prawne i organizacyjne w zakresie odbudowy ekosystemu rzeki Odry

Przykładem ciekru wodnego wymagającego odbudowy naturalnego ekosystemu jest rzeka Odra, w której latem 2022 r. stwierdzono zjawisko określone mianem katastrofy ekologicznej. Jako przyczynę tego zdarzenia wskazano zespół czynników pogodowych, hydrologicznych oraz środowiskowych, a także wynikających z działalności antropogenicznej, tj. wysoka temperatura, niski stan wód i ich wolny przepływ, duże nasłonecznienie oraz bardzo wysokie wartości przewodnictwa elektrolitycznego

²⁵ J. Żelazo, *Renaturyzacja rzek i dolin*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2006, nr 4/1, s. 12-14.

²⁶ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 82.

²⁷ *Encyklopedia PWN*, hasło ‘rekultywacja środowiska zdegradowanego’, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/rekultywacja-srodowiska-zdegradowanego;3966955.html> [dostęp: 22.06.2024].

²⁸ J.A. Dunalska, J. Grochowska, G. Wiśniewski, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Can we restore badly degraded urban lakes?*, „Ecological Engineering” 2015, vol. 82, s. 432-441; E. Zębek, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Działania prawne i naprawcze...*, s. 66.

wody, w tym jonów chlorkowych, siarczanowych i sodowych mogących świadczyć o wpływie działalności górniczej. Według Raportu ds. rzeki Odry jednocześnie wystąpienie tych czynników przyczyniło się do stworzenia optymalnych warunków dla masowego rozwoju w postaci zakwitu wody tzw. złotej algi – *Prymnesium parvum* – gatunku charakterystycznego dla środowisk słonych w morzach (np. w Morzu Norweskim czy Morzu Bałtyckim) oraz na terenach przemysłowych. Gatunek ten wytworzył toksyny zabójcze dla ryb, zwane prymnezynami, powodujące uszkodzenie ich skrzeli, co było najprawdopodobniej przyczyną nagłego i masowego śnięcia ryb w skali dotychczas nienotowanej w tej rzece na poziomie 249 ton. Śnięcia ryb obejmowały 5 województw (śląskie, opolskie, dolnośląskie, lubuskie i zachodniopomorskie) i dotyczyły takich gatunków, jak: leszcz, krąp, płoć, wzdręga, sandacz, okoń, sum, brzana, kleń, boleń, różanka, świnka. Wśród tych gatunków ryb były chronione wymienione w zał. II (np. boleń i różanka) oraz w zał. V dyrektywy nr 92/43/EWG²⁹, a w polskim prawodawstwie w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000 (Dz.U. z 2014 r. poz. 1713)³⁰. Warto wspomnieć, że na odcinku rzeki Odry znajdują się obszary Natura 2000, m.in. Grądy Odrzańskie (kod obszaru PLB020002), Łęgi Odrzańskie (kod obszaru PLB020008), Dolina Środkowej Odry (kod obszaru PLB080004) i Dolina Dolnej Odry (kod obszaru PLB320003)³¹.

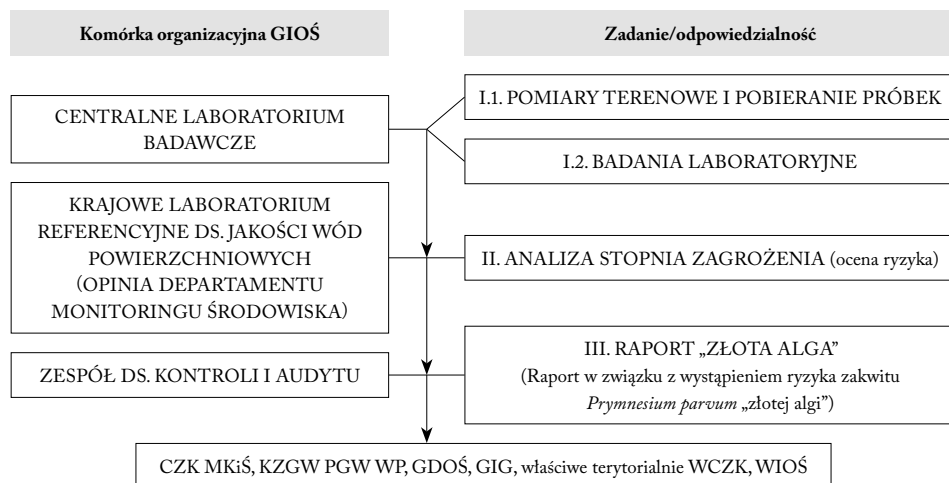
W ramach działań naprawczych rzeki Odry wypracowano rekomendacje, m.in. dotyczące stworzenia systemu ciągłego pomiaru jakości wód w zakresie wybranych parametrów powiązanych z zakwitami, a także okresowy monitoring samych glonów *Prymnesium parvum* oraz fauny (m.in. ryby, mięczaki) pod kątem skażeń środowiskowych (dioksyny, metale ciężkie, pestycydy, związki toksyczne). W tym zakresie GIOŚ opracował odpowiednią procedurę dotyczącą monitorowania występowania złotej algi w rzece Odrze. Procedura uwzględnia 3 stopnie zagrożenia (I-III) wskazujące odpowiednio na średnie, wysokie i bardzo wysokie ryzyko wystąpienia zakwitu spowodowanego obecnością *Prymnesium parvum*. Ponadto wypracowano system przekazywania informacji obejmujący 3 etapy:

²⁹ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. UE L 1992.206.7.

³⁰ IOS-PIB, Wstępny raport zespołu ds. sytuacji na rzece Odrze, red. A. Kolada, 30 września 2022 r., <https://ios.edu.pl/aktualnosci/wstepny-raport-zespołu-ds-sytuacji-na-rzece-odrze>; Zob. więcej: E. Zębek, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Działania prawne i naprawcze...*, s. 52-54.

³¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 roku w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO), Dz.U. z 2011 r. Nr 25, poz. 133, zmienione Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 22 czerwca 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków, Dz.U. z 2017 r. poz. 1416.

- 1) pomiary terenowe i pobieranie próbek przy użyciu metod referencyjnych oraz badania laboratoryjne – oddział CLB (Centralne Laboratorium GIOŚ) działający na zlecenie WIOŚ/GIOŚ (Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska/ Główny Inspektor Ochrony Środowiska);
- 2) analiza stopnia zagrożenia – KLRW (Krajowe Laboratorium Referencyjne do spraw jakości wód powierzchniowych GIOŚ), informacja zostanie przekazana do DMŚ (Departament Monitoringu Środowiska GIOŚ), a następnie do ZKiA (Zespół do spraw Kontroli i Audytu GIOŚ) o przekroczeniu poziomów alarmowych;
- 3) informacja na zewnątrz – Raport „złota alga” – ZKiA informuje o przypisanym stopniu ostrzegawczym/zagrożenia wystąpienia zakwitu CZK MKiŚ (Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Klimatu i Środowiska), KZGW PGW WP (Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie), GDOŚ (Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska), GIG (Główny Instytut Górnictwa) oraz właściwych terytorialnie WCZK (Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego) i WIOŚ (Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska)³². Schemat przekazywania informacji przedstawiono na rys. 1.



Rys. 1. Schemat przekazywania informacji

Źródło: GIOŚ, *op. cit.*, s. 8.

³² GIOŚ, Procedura monitorowania interwencyjnego *Prymnesium parvum* „złotej algi”, wyd. 3 z 7.11.2023, <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Procedura+monitorowania+interwencyjnego+Prymnesium+parvum+%E2%80%9Ez%C5%82otej+algi%E2%80%9D> [dostęp: 22.06.2024].

Do innych rekomendacji dotyczących działań naprawczych na rzece Odrze należą m.in. kontynuacja kontroli podmiotów prowadzących zrzut wód zanieczyszczonych do Odry i jej dopływów, niezwłoczna likwidacja nielegalnych wyłotów zrzutów ścieków, przegląd i weryfikacja obowiązujących pozwoleń na zrzut ścieków do wód w dorzeczu Odry, usprawnienie przepływu informacji, wdrożenie systemu wczesnego ostrzegania i reagowania oraz usprawnienie procedur w obrębie zarządzania kryzysowego. Istotną kwestią w odbudowie ekosystemu rzeczno jest inwentaryzacja gatunków po katastrofie, analiza struktury populacji, stworzenie banku genów i odtworzenie ekosystemów odrzańskich zgodnie z założeniami tworzonego obecnie planu naprawczego dla odbudowania ekosystemów Odry³³. Obecnie realizowane są programy odbudowy ekosystemu Odry finansowane przez WFOŚiGW. Celem tych programów jest odbudowa ekosystemu i różnorodności biologicznej Odry w latach 2022-2025. W ramach programu dofinansowane przez WFOŚiGW będzie zarybianie, w tym m.in. pozyskiwanie tarlaków jako genetycznej bazy wyjściowej do produkcji materiału zarybieniowego; odtworzenie tarlisk jako naturalnych miejsc odbudowy ekosystemu flory i fauny związanych z namnażaniem ryb i skorupiaków, a także monitoring ichtiofauny Odry³⁴.

Należy również wspomnieć o uchwalonej w 2023 r. ustawie o rewitalizacji rzeki Odry (u.r.rz.o.)³⁵ i, niestety, poddać krytyce niektóre przepisy w niej zawarte. Przedmiotem regulacji ustawy są m.in. szczegółowe zasady i warunki przygotowania inwestycji mających na celu poprawę warunków środowiskowych rzeki Odry w zakresie ilości i jakości wody w tej rzece, a także środowiska wodnego oraz zwiększenie możliwości retencjonowania wody na obszarze zlewni tej rzeki. Uwzględniono także działania mające na celu ustalenie zakresu oddziaływania antropogenicznego na rzekę Odrę oraz zasady realizacji działań mających na celu odbudowę ichtiofauny w rzece Odrze (art. 1). W art. 2 ustawodawca wskazał katalog 51 inwestycji mających na celu głównie uregulowanie koryta rzeki, np. budowa stopni wodnych, przepustów, budowli piętrzących³⁶. Ustawodawca używa pojęć renaturyzacji, rewitalizacji i rekultywacji bez ich zdefiniowania. Warto zauważyć, że renaturyzacja, w tym rewitalizacja, jest zabiegiem odwrotnym do zabudowy

³³ IOŚ-PIB, Wstępny raport..., s. 258-259; IOŚ-PIB, Raport kończący prace zespołu ds. sytuacji w Odrze, s. 180-182, <https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/12/raport-konczacy-prace-zespołu-ds-sytuacji-w-odrze-2.pdf> [dostęp: 23.06.2024]; E. Zębek, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Działania prawne i naprawcze...*, s. 64-65.

³⁴ WFOŚiGW w Opolu, Program „Odbudowa ekosystemu i różnorodności biologicznej rzeki Odry”, <https://www.wfosigw.opole.pl/oferta/program-odbudowa-ekosystemu-i-roznorodnosci-biologicznej-rzeki-odry/> [dostęp: 23.06.2024].

³⁵ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry, Dz.U. z 2023 r. poz. 1963.

³⁶ Zgodnie z art. 16 pkt 2 u.p.w. budowle piętrzące są budowlami hydrotechnicznymi umożliwiającymi stałe lub okresowe piętrzenie wody ponad przyległy teren albo akwen. Do takich budowli należą zapory, jazy, śluzy i stopnie wodne.

rzek. W katalogu tym w odniesieniu do odbudowy rzeki Odry można jedynie dopatrzyć się tylko kilku działań mających na celu rzeczywistą poprawę stanu ekosystemu rzecznoego (rewitalizacji – jak wskazuje tytuł ustawy), tj. zawartych w pkt 9 d-f, polegających na renaturyzacji rzeki Barłóżnej i części rowu A, prowadzących do połączenia rzeki Odry ze starym korytem, rekultywacji terenu i wykonaniu przesłony przeciwfiltracyjnej lewostronnego wału przeciwpowodziowego, a także wykonania korytarzy migracyjnych dla zwierząt wraz z nasadzeniami roślinności. O jakimkolwiek zarybianiu mającym na celu odbudowę biocenozy w dalszej części ustawy nie ma mowy.

Ponadto ustawodawca w art. 6 u.r.r.o. wskazuje system przekazywania informacji o wystąpieniu zagrożenia lub zdarzenia mogących spowodować zmianę jakości wody na ujęciu wody wykorzystywanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi lub na obszarze zasilania ujęcia wody. System ten obejmuje właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, właściwego państwowego granicznego inspektora sanitarnego, właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego lub wojskowego inspektora sanitarnego, właściwego terytorialnie wojskowego ośrodka medycyny prewencyjnej i właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska; właścicieli lub zarządców ujęć wody wykorzystywanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi; właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie; Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Jednakże wydaje się, że przepis jest sformułowany zbyt ogólnie i powinien uwzględnić inne odcinki rzeki Odry, której stan wód może wpływać ostatecznie na jakość wody ujmowanej.

W art. 7 u.r.r.o. zawarto przepisy nakładające na Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie obowiązek działań w zakresie planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry przyjętego w 2022 r. Katalog tych działań w pierwszej kolejności zawiera: 1) analizę możliwości przebudowy budowli piętrzących w celu zapewnienia ciągłości biologicznej i morfologicznej oraz spełnienia celów środowiskowych na rzekach; 2) ocenę wpływu budowli poprzecznych na ciągłość biologiczną i cele środowiskowe jednolitych części wód powierzchniowych. W przypadku stwierdzenia negatywnego wpływu tych budowli na ciągłość biologiczną i cele środowiskowe, należy wykonać analizę możliwości wdrożenia działań zapewniających ciągłość biologiczną; 3) kontrolę funkcjonowania urządzeń do migracji ryb w celu ustalenia ich prawidłowego działania i umożliwienia odpowiedniej migracji ryb oraz 4) monitoring skuteczności istniejących urządzeń do migracji ryb w celu weryfikacji prawidłowego funkcjonowania tych urządzeń. W przypadku stwierdzenia negatywnego wpływu budowli na ciągłość biologiczną i cele środowiskowe – analizy

możliwości wdrożenia działań zapewniających ciągłość biologiczną i spełnienie celów środowiskowych. Analizując ten katalog działań, należy uznać za uzasadnione minimalizację skutków zabudowy rzeki Odry i przywrócenie jej ciągłości i naturalnego biegu, umożliwiającą migrację ryb (które należy wcześniej wprowadzić do środowiska poprzez zarybianie), co jednak jest niespójne z przepisami zawartymi w art. 2 – katalog inwestycji dotyczących regulacji rzeki. Zatem najpierw wykonujemy roboty przekształcające naturalne cechy rzeki, a następnie zastanawiamy się nad naprawą takich działań? Wszelkie działania zawarte w art. 2 powinny być poprzedzone analizami ich skutków na środowisko wodne, a działania ochronne uwzględnione w dokumentach planistycznych, co należałoby wyraźnie wskazać w przepisach analizowanego artykułu.

W analizowanej ustawie jednakże można się dopatrzeć pozytywnych aspektów, pozwalających wzmocnić ochronę ekosystemu rzecznych. W zarządzaniu zasobami wodnymi istotnym instrumentem prawnym są pozwolenia wodnoprawne³⁷, które w uzasadnionych przypadkach można cofnąć lub ograniczyć. W przypadku środowiska wodnego organy administracji odpowiedzialne za utrzymanie wód we właściwym stanie w każdym przypadku powinny dokonać analizy, czy zastosowanie akurat takich rozwiązań jest rzeczywiście niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu, czyli doprowadzenia stanu wód do poziomu gwarantującego zrównoważony rozwój. W polskim systemie prawnym występuje bowiem wiele rozwiązań pozwalających na nałożenie obowiązków o charakterze dostosowawczym, których wykonanie może umożliwić konkretnemu podmiotowi dalsze korzystanie z wód. Dlatego organy powinny w każdym przypadku dokonać odpowiednich ustaleń dotyczących rodzaju środków prawnych, których zastosowanie jest wystarczające do osiągnięcia zamierzonego efektu. Jeśli z przeprowadzonej oceny będzie wynikało, że takie rozwiązania występują, to powinny być one stosowane w pierwszej kolejności. Sytuacja uległa jednak istotnej zmianie po dodaniu przez art. 13 pkt 30 ustawy o rewitalizacji rzeki Odry do art. 415 pkt 9 u.p.w. pozwalającego na cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia wówczas, gdy „dalsze korzystanie z wód na warunkach ustalonych w pozwoleniu wodnoprawnym stwarza stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi lub stan zagrażający powstaniu poważnych szkód w środowisku, w szczególności z uwagi na występujące zmiany w środowisku wodnym”. Wprowadzenie tego przepisu może się przyczynić do podejmowania szybszych działań, tj. przez organ właściwy do spraw pozwoleń wodnoprawnych³⁸.

³⁷ Zob. więcej: E. Zębek, *Water-law permission as an administrative and legal instrument for the management and protection of water resources*, „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum” 2020, issue 19/2, s. 119-130, <https://doi.org/10.31648/aspal.4866>.

³⁸ K. Gruszecki, *Prawo wodne. Gospodarowanie wodami. Komentarz*, LEX WKP 2024.

Podsumowanie

W ramach podsumowania należy wskazać, że w ciągu dwóch lat od wystąpienia katastrofy ekologicznej na rzece Odrze podjęto wiele działań prawnych i organizacyjnych w celu odbudowy tego zdegradowanego ekosystemu rzeczno. Działania te częściowo realizują rekomendacje zawarte we wstępnym raporcie ws. rzeki Odry z 2022 r., obejmujące m.in. podjęcie działań legislacyjnych i organizacyjnych mających na celu usprawnienia tego systemu, szczególnie w zakresie kontroli i monitoringu, a także zwiększenie kontroli w odniesieniu do identyfikacji źródeł dopływu ścieków oraz częstą weryfikację wydanych pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków do wód w celu uszczelnienia tego systemu. Jednak działania naprawcze powinny przede wszystkim polegać na odtworzeniu fauny i flory oraz siedlisk przyrodniczych, szczególnie gatunków chronionych, co jest procesem długotrwałym i w niektórych wypadkach niemożliwym do zrealizowania, czy zastąpienia innym równoważnym elementem przyrodniczym. Działania te powinny być realizowane na podstawie uprzednio opracowanego kompleksowego programu naprawczego odbudowy ekosystemu rzeki Odry sporządzonego przez zespół specjalistów w zakresie ekologii, hydrobiologii, ichtiologii, botaniki, ornitologii, ochrony środowiska itd.

Analizując obecny stan prawny i działania organizacyjne podejmowane w celu odbudowy rzeki Odry, można wskazać mocne i słabe strony. Do tych pierwszych należy bez wątpienia opracowanie przez GIOŚ procedury monitoringu stanu wód nadające skalę 3-stopniowego zagrożenia na podstawie stanu chemicznego wód oraz liczebności występowania *Prymneziu parvum* (złotej algi), a także stworzenia kompleksowej procedury dotyczącej poboru prób, analizy laboratoryjnej, oceny stanu zagrożenia oraz kolejności przekazywania informacji poszczególnym organom i instytucjom. Taki system pozwoli na wczesną ocenę zagrożenia zakwitami złotej algi i sprawnego przepływu informacji o tym zagrożeniu. Kolejną mocną stroną jest ustanawianie programów odbudowy rzeki Odry na poziomie województw, w ramach których finansowane są działania przez WFOŚiGW w zakresie zarybiania rzeki i w ten sposób odbudowy bioróżnorodności. Następną kwestią jest rozszerzenie katalogu przesłanek do cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawne po dodaniu przez art. 13 pkt 30 ustawy o rewitalizacji rzeki Odry do prawa wodnego. Dotyczy to podmiotów, których działalność powoduje, że dalsze korzystanie z wód na warunkach ustalonych w pozwoleniu wodnoprawnym stwarza stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi lub stan zagrażający powstaniu poważnych szkód w środowisku, w szczególności z uwagi na występujące zmiany w środowisku wodnym. Wprowadzenie tego przepisu może się przyczynić do podejmowania szybszych działań przez organ właściwy do spraw pozwoleń wodnoprawnych.

Natomiast za słabe strony tego systemu można uznać niektóre przepisy zawarte w ustawie o rewitalizacji rzeki Odry z 2023 r. Po pierwsze ustawodawca w tym akcie prawnym używa trzech różnych pojęć, tj. renaturyzacja, rewitalizacja i rekultywacja (nie są synonimami, o czym wskazano w niniejszym opracowaniu) bez ich zdefiniowania, co może skutkować brakiem możliwości praktycznego ich zastosowania. W przypadku tego trzeciego pojęcia, niestety, w prawie polskim taką definicję sformułowano jedynie w odniesieniu do gruntów. Stąd postulat *de lege ferenda* o dookreślenie pojęcia rekultywacji wód, które ma powszechne zastosowanie w naukach hydrobiologicznych, na wzór przepisów art. 6 pkt 18 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Na przykład rekultywacja wód może polegać na nadaniu lub przywróceniu wodom zanieczyszczonym albo zdegradowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych poprzez poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych oraz ekologicznych, odtworzenie składu gatunkowego biocenozy wodnej oraz odbudowanie ich siedlisk przyrodniczych. Kolejną niedoprecyzowaną w ustawie z 2023 r. kwestią są przepisy art. 2 i 7. W art. 2 wskazano wykaz inwestycji, które teoretycznie, jak wynika z nazwy ustawy, powinny przyczynić się do rewitalizacji rzeki Odry. Tymczasem katalog ten zawiera aż 51 działań mających głównie na celu sztuczne przekształcenie koryta rzeki Odry przez budowę stopni wodnych i budowli piętrzących, co właściwie jest odwrotnością renaturyzacji, w zakres której wchodzi rewitalizacja, co wykazano, analizując ich definicje we uprzedniej części niniejszego opracowania. Ustawodawca uwzględnił jedynie kwestię migracji ryb. W art. 7 natomiast wskazano obowiązki planistyczne Wód Polskich, w których powinny być uwzględnione analizy skutków wpływu ww. inwestycji na ekosystem rzeczny oraz działań ochronnych. Wydaje się zasadne, aby wyraźnie wskazać w przepisach, że takie analizy należy wykonać przed realizacją wspomnianych inwestycji, a nie po ich zakończeniu. Pozwoli to na wcześniejsze wprowadzenie zabiegów ochronnych zapobiegających negatywnemu wpływowi zabudowy rzeki Odry. Warto też wskazać, że rewitalizacja rzeki Odry, jak już uprzednio wspomniano, powinna polegać przede wszystkim na odbudowie biocenozy, np. poprzez zarybianie, a tymczasem w ustawie kwestia ta została uwzględniona jedynie w art. 1, po czym zupełnie pominięta w dalszej części aktu prawnego. Wreszcie ochrona wód w rzece Odrze powinna być ujęta całościowo, na co nie wskazują przepisy art. 6 ustawy analizowanej ustawy, w którym mowa jest o systemie informowania o wystąpieniu zagrożenia lub zdarzenia, które mogą spowodować zmianę jakości wody na ujęciu wody wykorzystywanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, pomijając inne odcinki rzeki Odry. Należy bowiem pamiętać, że stan wód rzecznych nawet tych odległych od ujęcia wody może mieć wpływ na jakość ujmowanej wody. Należałoby zatem doprecyzować brzmienie tego przepisu. Reasumując: biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że aby odbudowa ekosystemu rzeki

Odry była efektywna, należy wdrażać i kontynuować już ustanowione procedury przez GIOŚ, a także przepisy ustawy rewitalizacyjnej, jednak z rozważeniem ich uzupełnienia i doprecyzowania ww. kwestii.

Literatura

- Bajkiewicz-Grabowska E., Mikulski Z., *Hydrologia ogólna*, Warszawa 2006.
- Bar M., Jendrośka J., *Odpowiedzialność prawna za szkody ekologiczne w Unii Europejskiej*, [w:] *Europa w Polsce – Polska w Europie*, cz. II, red. H. Mruk, B. Koszela, Poznań 2004.
- Ćwiek P., *Szkoda w środowisku – procedura podejmowania działań naprawczych*, LEX/el. 2021.
- Ćwiek W., Ćwiek P., *Szkody w środowisku – decyzje naprawcze i zapobiegawcze*, LEX/el. 2023.
- Dunalska J.A., Grochowska J., Wiśniewski G., Napiórkowska-Krzebietke A., *Can we restore badly degraded urban lakes?*, „Ecological Engineering” 2015, vol. 82.
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008.
- GIOŚ, Procedura monitorowania interwencyjnego *Prymnesium parvum* „złotej algi”, wyd. 3 z 7.11.2023, <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Procedura+monitorowania+interwencyjnego+Prymnesium+parvum+%E2%80%9Ez%C5%82otej+algi%E2%80%9D>.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. VI, LEX WKP 2022.
- Gruszecki K., *Prawo wodne. Gospodarowanie wodami. Komentarz*, LEX WKP 2024.
- IOŚ-PIB, Wstępny raport zespołu ws. sytuacji na rzece Odrze, 30 września 2022 r., red. A. Kolada, <https://ios.edu.pl/aktualnosci/wstepny-raport-zespołu-ds-sytuacji-na-rzece-odrze>.
- IOŚ-PIB, Raport kończący prace zespołu ds. sytuacji w Odrze, <https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/12/raport-konczacy-prace-zespołu-ds-sytuacji-w-odrze-2.pdf>.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Odpowiedzialność z tytułu zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2015, vol. 74.
- Krupa B., *Zasady odpowiedzialności za szkodę w środowisku – aspekty administracyjnoprawne*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2013, t. 23, nr 3.
- Lampert W., Sommer U., *Ekologia wód śródlądowych*, Warszawa 1996.
- Odum E.P., *Podstawy ekologii*, Warszawa 1982.
- Radecki W., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Rakoczy B., *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku, dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Komentarz*, Toruń 2010.
- Rakoczy B., *Szkoda w środowisku a szkoda wyrządzona oddziaływaniem na środowisko*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchalek, Warszawa 2010.
- Rakoczy B., *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Umiński T., *Ekologia. Środowisko. Przyroda*, Warszawa 1995.
- Vannote R.L., Minshall G.W., Cummins K.W., Sedell J.R., Cushing C.E., *River continuum concept*, „Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences” 1980, vol. 37(1).
- WFOŚiGW w Opolu, Program „Odbudowa ekosystemu i różnorodności biologicznej rzeki Odry”, <https://www.wfosigw.opole.pl/oferta/program-odbudowa-ekosystemu-i-roznorodnosci-biologicznej-rzeki-odry/>.
- Zębek E., *Seasonal dynamics of phytoplankton with relation to physicochemical water parameters above and below the hydroelectric plant on the Paśłęka River (north-east Poland)*, „Water Resources” 2014, vol. 41(5).
- Zębek E., *Międzynarodowe i krajowe podstawy prawne i bioindykatory (glony) oceny stanu jakości wód powierzchniowych*, [w:] *Odpowiedzialność za środowisko w ujęciu normatywnym*, red. E. Zębek, M. Hejbudzki, Olsztyn 2017.
- Zębek E., Napiórkowska-Krzebietke A., *Rozwój przepisów prawnych w zakresie bioindykacji środowiskowej a stan jakości wód jeziorowych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43.

Zębek E., *Water-law permission as an administrative and legal instrument for the management and protection of water resources*, „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum” 2020, issue 19/2.

Zębek E., *Rola i zadania służb mundurowych w likwidacji szkód powstałych w środowisku – aspekt prawny i organizacyjnych*, [w:] *Policja między historią a prawem*, red. J. Dobkowski, N. Kasperek, A. Misiuk, Olsztyn 2022.

Zębek E., Napiórkowska-Krzebietke A., *Działania prawne i naprawcze wobec szkód w środowisku wodnym. Studium przypadku katastrofy ekologicznej na rzece Odrze*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2023, nr 3(79).

Żelazo J., *Renaturyzacja rzek i dolin*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2006, nr 4/1.