

KAROLINA RÓSZCZKA

Prawna ochrona wód w procesie produkcji rolnej

1. Rolnictwo jest działem gospodarki bardzo ściśle związanym ze środowiskiem, samo korzysta z jego zasobów, jednocześnie na nie oddziałując. Wpływ ten może być pozytywny, służyć ulepszaniu środowiska, ale również może mieć charakter negatywny, prowadzić do jego degradacji czy dewastacji¹. Stwierdzenia te można odnieść również do relacji między rolnictwem a wykorzystaniem wód. Woda jest niezbędna w procesie rozwoju organizmów żywych, roślinnych i zwierzęcych. Rolnictwo czerpie z zasobów wód powierzchniowych i gruntowych, a jednocześnie na te zasoby oddziałuje przez ich chemizację czy odprowadzanie nieczystości. Może też ulepszać gospodarowanie wodami poprzez zachowanie oczek wodnych czy właściwie prowadzone nawadnianie pól.

Prawne problemy ochrony wód w procesie produkcji rolnej nie były dotychczas przedmiotem szerszego opracowania, aczkolwiek na wiele kwestii zwrócono już uwagę – zarówno w literaturze polskiej², jak i zagranicznej (zwłaszcza włoskiej). Z doktryny obcej można przytoczyć opracowania dotyczące ochrony środowiska w rolnictwie³, dotyczące w głów-

¹ Zob. A. Carozza, *Lineamenti di un diritto agrario ambientale*, „Rivista di Diritto Agrario” 1994, z. 2, s. 151 i n.; W. Winkler, *L’impact du droit de l’environnement sur le droit agraire en Allemagne*, „Rivista di Diritto Agrario” 1994, z. 2, s. 173 i n.; A. Pankau, *Rolnictwo a środowisko. Ekologizacja prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego”, red. R. Budzinowski, Piła 2006, nr 1, s. 36 i n.

² Zob. W. Radecki, *Prawna ochrona środowiska w rolnictwie*, Zielona Góra 1996; P. Ilnicki, *Polskie rolnictwo a ochrona środowiska*, Poznań 2004; A. Liro, *Ochrona środowiska w rolnictwie*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 2000; R. Bieszczad, J. Sobota, *Zagrożenia, ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczo-rolniczego*, Wrocław 1993; M. Błażejczyk, *Ochrona prawna gruntów rolnych*, Warszawa 1967.

³ W. Winkler, op. cit., s. 173 i n.; R. Rossi, *Diritto della produzione agricola e la tutela dei beni ambientali*, „Rivista di Diritto Agrario” 1990, z. 2, s. 89 i n.



nej mierze zagadnień związanych z zanieczyszczaniem wód w procesie produkcji rolnej⁴. Do tej pory rozważania skierowane były przede wszystkim na relację rolnictwo–środowisko, natomiast gdy chodzi o ochronę jednego z zasobów środowiska, dominowała tematyka ochrony gruntów rolnych⁵.

W ramach ogólnej problematyki ochrony środowiska w rolnictwie wyraźnie zaznacza się również kwestia ochrony wód. Woda jest jednym z jego elementów⁶, w związku z tym problematyka będąca przedmiotem rozważań jest uregulowana w aktach prawnych, które nie tylko bezpośrednio stanowią o ochronie wód, ale również odnoszą się do ochrony środowiska w ogólności. Z aktów prawa wspólnotowego należy wymienić w szczególności dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 2000/60 z 23 października 2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (tzw. ramowa dyrektywa wodna)⁷ oraz dyrektywę Rady EWG nr 1991/676 z 12 grudnia 1991 r. dotyczącą ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego⁸. Jeśli chodzi o prawo krajowe, przepisy dotyczące ochrony wód w procesie produkcji rolnej rozproszone są w różnych aktach prawnych. W szczególności należy wskazać ustawę z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁹ i ustawę z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (POŚ)¹⁰.

Problematyka poruszana w artykule jest niezwykle interesująca zarówno z praktycznego, jak i prawnego punktu widzenia. Po pierwsze – chodzi o identyfikację zagrożeń wód w związku z działalnością rolniczą. Rolnictwo w Polsce rozwija się w szybkim tempie, a wiążąca się z tym

⁴ L. O. Atzori, *L'inquinamento idrico. Aspetti tecnico-scientifici, igienico-sanitari, economico-sociali, ecologico-ambientali e normativi*, Napoli 2002; E. Sirsi, *La disciplina delle acque in agricoltura*, „Rivista di Diritto Agrario” 1989, z. 2, s. 376 i n.; E. Rook Basile, A. Germanò, *Acqua, agricoltura, ambiente*, Milano 2002.

⁵ Zob. np. W. Radecki, op. cit., s. 39 i n.; M. Błażejczyk, B. Kozłowska *Ochrona środowiska w polskim prawie rolnym*, „Prawo Rolne” 1999, nr 2, s. 5 i n.; M. Błażejczyk, *Rolnictwo i jego środowisko w prawie rolnym*, „Prawo Rolne” 1997, nr 4, s. 22 i n.; G. Galloni, *Nuovi confini del diritto agrario fra il diritto comunitario e il diritto ambientale*, „Rivista di Diritto Agrario” 2000, z. 3, s. 381 i n.

⁶ Według art. 3 pkt 39 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, (tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 129, poz. 902 ze zm.), środowisko stanowi „[...] ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, zwierzęta i rośliny, krajobraz oraz klimat”.

⁷ Dz. Urz. L 327 z 22 grudnia 2000 r.

⁸ Dz. Urz. L 375 z 31 grudnia 1991 r.

⁹ Ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 239, poz. 2019 ze zm.

¹⁰ Krajowe akty prawne zostały omówione szerzej w punkcie 5.

intensyfikacja produkcji, modernizacja gospodarstw rolnych, upowszechnianie stosowania nawozów i środków uprawy roślin zwiększają zagrożenie zanieczyszczeniem wód. Oprócz tego względy polityki rolnej państwa i ochrony środowiska skłaniają do refleksji, czy należy realizować strategię wzrostu produkcji rolnej, stosując coraz bardziej zaawansowane technologie produkcji, czy też postawić na ochronę środowiska i eliminować metody zagrażające jego stanowi.

Jeśli chodzi o aspekt prawny, należy zauważyć, że istnieją różne instrumenty służące ochronie wód w procesie produkcji rolnej, a rozbudowane, mało stabilne, a zarazem rozproszone ustawodawstwo wznaga potrzebę ich uporządkowania. Uchwycenie specyfiki polskich i wspólnotowych rozwiązań prawnych w tej mierze stanowić może podstawę oceny ich skuteczności. Wychodząc z założenia, że rolnictwo jest istotnym konsumentem wody, której zasoby nie są nieograniczone, niezbędne jest istnienie regulacji prawnej zapewniającej racjonalne gospodarowanie tym elementem środowiska. Jest to konieczne także z punktu widzenia zgodności prawa wewnętrznego z wymaganiami unijnymi. Pożądane jest wprowadzenie do porządku prawnego takich instrumentów, które umożliwiłyby prowadzenie działalności rolniczej z zastosowaniem nowoczesnych technologii, nastawionych jednocześnie na zachowanie dobrej jakości wód.

Celem niniejszego opracowania jest próba zewidencjonowania i uporządkowania problemów związanych z prawną ochroną wód w procesie produkcji rolnej. W zamyśle autorki artykuł ma charakter wyjściowy, ułatwiający prowadzenie dalszych badań. Punktem wyjścia rozważań jest charakterystyka zagrożeń wynikających z działalności rolniczej i ich wpływ na stan wód z punktu widzenia ekonomicznego, rolniczego i przyrodniczego. Następnie omówione zostaną wybrane uregulowania wspólnotowe, a na tym tle – uregulowania krajowe (w tym także polskie).

2. Wpływ rolnictwa na środowisko, a więc również na stan wód, może być zarówno pozytywny, jak i negatywny¹¹. Rolnictwo kształtuje środowisko, może być niezbędne do zachowania jego walorów¹², ale równo-

¹¹ Zob. np. W. Radecki, op. cit., s. 9; A. Germanò, E. Rook Basile, *Diritto agrario*, Torino 2006, s. 425; A. Germanò, *L'agricoltura ed il principio „chi inquina paga”*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 3, s. 271.

¹² O związkach między rolnictwem a środowiskiem zob. np. A. Germanò, E. Rook Basile, op. cit., s. 414 i n.; P. Otawski, *Prowadzenie działalności rolniczej na obszarach »Natura 2000« – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego”, red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 93; S. Nawrocki, *Rolnictwo a ochrona środowiska*, w: *Rolnictwo polskie i ochrona jakości wody*, red. B. Sapek, „Zeszyty edukacyjne” 1996, nr 1, s. 35 i n.

częście może stać się zagrożeniem i elementem przyczyniającym się do jego degradacji¹³. Bez wątpienia niewłaściwie prowadzona działalność rolnicza stanowi zagrożenie dla czystości wód. Problem ten obejmuje kwestie związane ze sposobem użytkowania ziemi, nawożeniem, stosowaniem środków ochrony roślin, udziałem rolnictwa w eutrofizacji wód powierzchniowych i podziemnych, oceną wpływu zabiegów melioracyjnych na produkcję rolną i gospodarką dorzeczy. Z tą problematyką wiąże się też kwestia zanieczyszczeń spływających do rzek i jezior z pól uprawnych, gnojówki, gnojowicy, wysypisk odpadów na terenach wiejskich, które często nie odpowiadają standardom bezpieczeństwa ich składowania.

Podstawowym zagrożeniem dla środowiska wodnego wynikającym z działalności rolniczej jest intensyfikacja produkcji rolniczej¹⁴ i związana z nią modernizacja gospodarstw rolnych. Zjawisko to wiąże się z upowszechnieniem stosowania nawozów sztucznych i środków ochrony roślin, powodujących m.in. zanieczyszczenie wód¹⁵. Jednak w ostatnich latach stosowanie pestycydów w rolnictwie jest coraz bardziej podporządkowane ochronie środowiska. Dotyczy to zarówno nowych środków chemicznych (bezpiecznych dla środowiska), jak i upowszechniania się niechemicznych metod ochrony. Poprzez odpowiedni dobór tych środków oraz technologii ich stosowania można w zasadniczy sposób wpłynąć na poprawę środowiska naturalnego, a tym samym na stan czystości wód. Ich skażenie zależy od rodzaju stosowanych środków, wielkości dawek i częstotliwości zabiegów oraz od właściwości fizycznych i chemicznych gleby. Zakazuje się więc używania pestycydów w strefie ochrony bezpośredniej ujęć wód, a ogranicza się w strefie ochrony pośredniej¹⁶.

Stosowanie coraz większych dawek nawozów mineralnych przyspiesza proces eutrofizacji wód¹⁷. Eutrofizacja, czyli przeżyźnienie wód powierzchniowych, stanowi podstawowe zagrożenie dla ekosystemów wod-

¹³ Zob. np. L. Costato, *Rapporti tra diritto agrario e ambientale*, „Rivista di Diritto Agrario” 1987, z. 3, s. 146 i n.; B. Kwiatkowska-Szygulska, *Zagrożenia środowiska spowodowane działalnością rolniczą w świetle badań i kontroli Inspekcji Ochrony Środowiska*, w: *Wpływ rolnictwa na środowisko. Materiały konferencyjne*, Wrocław 2004, s. 11 i n.

¹⁴ Zob. np. M. Śmiechowska, *Intensywne rolnictwo i jego następstwa*, w: *Wpływ rolnictwa...*, s. 95 i n.

¹⁵ Zob. np. A. Sapek, *Udział rolnictwa w zanieczyszczaniu wody składnikami nawozowymi*, w: *Rolnictwo polskie...*, s. 9 i n.; idem, *Środki ochrony roślin w Polsce – obrót i stosowanie zgodnie z zasadami dobrej praktyki ochrony roślin*, w: *Rolnictwo polskie i ochrona jakości wody – monografie*, red. A. Sapek, „Zeszyty edukacyjne” 2003, nr 9, s. 9 i n.

¹⁶ Szerzej zob. P. Ilnicki, op. cit., s. 254.

¹⁷ Ibidem, s. 316 i n.

nych, a wynika przede wszystkim ze zwiększenia zawartości w wodzie związków azotu i fosforu. Przeciwdziałanie procesowi eutrofizacji wód polega m.in. na budowie oczyszczalni ścieków oraz wprowadzaniu zasad dobrej praktyki rolniczej. Pamiętać należy o tym, że wiele środków chemicznych z gleby przenika do wód podziemnych. Ponadto wodę mogą szkodzić chemiczne zabiegi stosowane bezpośrednio w środowisku wodnym, w celu zwalczania owadów bądź niszczenia chwastów¹⁸.

Innym zagrożeniem czystości wód są wadliwe systemy wodno-melioracyjne, które powodują, że odpływy z pól uprawnych trafiają bezpośrednio do cieków wodnych, a nie są gromadzone w odpowiednich stawach lub innych zbiornikach, skąd powinny wracać z powrotem na pola podczas nawodnień. W ten sposób obieg wody i składników mineralnych byłby zamknięty¹⁹.

Kolejnym zagrożeniem ze strony działalności rolniczej jest hodowla zwierząt i związane z nią zanieczyszczenia mikrobiologiczne, które mają negatywny wpływ na stan wód. Ten problem wiąże się z kolei ze sposobem wykorzystywania gnojówki, gnojowicy i obornika²⁰. Również gospodarstwa rybne mogą przyczyniać się do zanieczyszczenia wód, a podstawowe zagrożenie dla środowiska wiąże się w ich przypadku z dostarczaniem rybom paszami²¹.

3. Charakteryzując regulacje wspólnotowe, należy zauważyć, że ich treść jest dość zróżnicowana, a przedmiot postanowień „wodnych” również nie jest identyczny. Niektóre z nich odnoszą się do wód w sposób wyraźny, inne tylko pośrednio. Do podstawowych aktów prawnych regulujących problematykę ochrony wód w procesie produkcji rolnej należy zaliczyć tzw. ramową dyrektywę wodną, a także dyrektywy dotyczące emisji ze źródeł punktowych²².

¹⁸ P. Ilnicki, op. cit., s. 233 i n.; M. Hurej, J. Twardowski, *Środki ochrony roślin w rolnictwie a świat owadów*, w: *Wpływ rolnictwa...*, s. 89 i n.

¹⁹ Por. P. Ilnicki, op. cit., s. 356 i n.; Cz. Somorowski, *Melioracje a ochrona środowiska*, „Aura” 1976, nr 2, s. 17 i n.; Cz. Dudek, *Melioracje a środowisko*, „Aura” 1980, nr 11, s. 23 i n.

²⁰ Zob. np. J. Pawlik-Dobrowolski, *Gnojowica – produkt uciążliwy czy użyteczny*, „Aura” 1978, nr 4, s. 35 i n.; L. Ryszkowski, *Środowiskowe, ekonomiczne i społeczne skutki przemysłowego tuczu trzody chlewnej*, Poznań 2004, P. Ilnicki, op. cit., s. 280 i n.;

²¹ Zob. P. Ilnicki, op. cit., s. 302 i n.

²² Np. dyrektywa Rady 1976/464/EWG z 4 maja 1976 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty, Dz. Urz. L 129 z 18 maja 1976 r.; dyrektywa Rady 1980/68/EWG z 17 grudnia 1980 r. w sprawie ochrony wód gruntowych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne, Dz. Urz. L 20 z 26 stycznia 1980 r.

i rozproszonych²³. Warto także dodać, że obowiązujące przepisy w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich są związane z problematyką ochrony wód w procesie produkcji rolnej²⁴. Przedmiotem szerszych rozważań będą trzy z wymienionych wspólnotowych aktów prawnych.

Na uwagę zasługuje wspomniana już „ramowa dyrektywa” wodna, ustanawiająca fundamenty wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej. W żadnym z dotychczasowych unijnych aktów prawnych zagadnienie ochrony zasobów wodnych nie zostało ujęte tak kompleksowo. Można wskazać trzy cele dyrektywy. Pierwszym jest ochrona wszystkich wód, powierzchniowych oraz podziemnych, w aspekcie całościowym, a więc dotyczy również ich ochrony przed zanieczyszczeniem powodowanym przez szeroko rozumiane rolnictwo. Cel drugi obejmuje zagadnienia dotyczące regulacji emisji i standardów jakościowych wody, natomiast trzeci – stopniowe eliminowanie substancji szczególnie niebezpiecznych (w tym związanych także z działalnością rolniczą).

W preambule „ramowej dyrektywy wodnej” zaznaczone zostało, że niezbędne jest prowadzenie wszelkiego rodzaju działań mających na celu poprawę jakości wód. Istnieje zapotrzebowanie na prawodawstwo wspólnotowe obejmujące jakość ekologiczną. Rada UE w swoich rezolucjach wielokrotnie zwracała się do Komisji o przedłożenie propozycji dotyczących poprawy stanu wspólnotowych wód powierzchniowych. Dotyczyło to m.in. takich metod prowadzenia działalności rolniczej, które w jak najmniejszym stopniu wpływałyby na poziom zanieczyszczenia.

Nawiązując do art. 174 Traktatu²⁵, „ramowa dyrektywa wodna” stanowi, że wspólnotowa polityka dotycząca środowiska ma przyczyniać się do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska poprzez rozsądne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych. Działania te powinny być oparte na zasadzie ostrożności.

Dyrektywa stanowi, że zapewnienie dobrego stanu wód wymaga wczesnych działań, w szczególności niezbędny jest ich monitoring, a także stabilne i długoterminowe planowanie działań ochronnych. W zakresie działań zapobiegawczych i kontroli wód przed zanieczyszczeniem wspólnotowa polityka wodna powinna być oparta na podejściu łączonym, tj. kontroli

²³ Np. dyrektywa Rady 1991/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego.

²⁴ Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. L 277 z 21 października 2005 r.

²⁵ Traktat rzymski z 25 marca 1957 r. o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (dalej: TWE).

zanieczyszczeń u źródła poprzez ustanowienie dopuszczalnych wartości emisji oraz środowiskowych norm jakości.

Istnieją dwa podstawowe instrumenty ochrony wód przed azotanami pochodzącymi z działalności rolniczej przewidziane przez dyrektywę nr 1991/676/EWG. Pierwszym z nich jest zidentyfikowanie przez państwa członkowskie wód zanieczyszczonych albo zagrożonych zanieczyszczeniem azotanami ponad przewidziane normy. Niezbędne jest wyznaczenie tzw. stref zagrożenia, czyli obszarów, z których azotany spływają do wód. Jako strefy zagrożenia powinny być wyznaczone te tereny, które spełniają kryteria zawarte w dyrektywie. Dotyczą one zanieczyszczeń rolniczych albo takich, do których znacząco się przyczyniają. Jednak państwa członkowskie mają swobodę w określeniu, kiedy mają do czynienia z przyczynianiem się „znaczącym”. ETS potwierdził to w jednym ze swoich wyroków²⁶. Drugim instrumentem, służącym ochronie wód przed azotanami pochodzącymi z działalności rolniczej, jest opracowanie kodeksu zasad dobrej praktyki rolniczej i upowszechnianie jego założeń pośród rolników poprzez prowadzenie seminariów i szkoleń. W kodeksie tym uregulowana została m.in. problematyka dotycząca rolniczego wykorzystywania nawozów i ich wpływu na stan wód²⁷.

Z kolei rozporządzenie Rady WE nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich stanowi, że wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przyczynia się m.in. do poprawy stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich. To wsparcie powinno odgrywać znaczącą rolę w realizacji zasady zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz zachęcać rolników i inne osoby gospodarujące gruntami do wprowadzania lub dalszego stosowania metod produkcji rolnej zgodnych z wymogami ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego, krajobrazu i jego właściwości, zasobów naturalnych, gleby i różnorodności genetycznej. Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, płatności powinny pokrywać jedynie te zobowiązania, które wykraczają poza właściwe normy obowiązkowe²⁸. Wsparcie powinno sprzyjać wdrożeniu szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego. Do kluczowych kwestii, którymi należy się zająć, zalicza się m.in. ochronę wód poprzez zrównoważone stosowanie pestycydów.

²⁶ Zob. wyrok ETS w sprawie nr C-293/97.

²⁷ Zob. np. I. Duer, M. Fotyma, *Polski kodeks dobrej praktyki rolniczej*, Puławy 1999, s. 18 i n.; P. Ilnicki, op. cit., s. 438 i n.

²⁸ Por. A. Germanò, *L'agricoltura...*, s. 274.

Można sprecyzować cztery spostrzeżenia dotyczące priorytetów ustawodawstwa wspólnotowego w dziedzinie ochrony środowiska, a co za tym idzie – ochrony wód. Po pierwsze – Wspólnota zwraca uwagę na poprawę zarówno jakości, jak i ilości zasobów naturalnych²⁹. Po drugie – podkreśla, że wykonanie założeń dotyczących ochrony wód zależy od ścisłej współpracy na poziomie wspólnotowym i lokalnym oraz zaangażowania społeczeństwa w realizację celów. Po trzecie – Wspólnota wspiera finansowo rolników w zamian za przestrzeganie standardów ochrony środowiska (w tym wód) i zasad dobrej praktyki rolniczej w prowadzonej działalności³⁰. Po czwarte – polityka wodna Wspólnoty wymaga spójnych i efektywnych ram legislacyjnych, co potwierdza art. 6 TWE, według którego wymogi ochrony środowiska, a w szczególności wspieranie zrównoważonego rozwoju, muszą być uwzględniane przy ustalaniu i realizacji polityki każdego państwa członkowskiego.

4. Jeśli chodzi o regulacje zagraniczne, na uwagę zasługują rozwiązania przyjęte we włoskim kodeksie środowiskowym³¹. Dotyczą one różnych aspektów ochrony środowiska i jego zasobów. Sporo miejsca kodeks poświęca ochronie i zarządzaniu wodami w kontekście działalności rolnej – wymienia związane z nią najpoważniejsze źródła zanieczyszczeń, wskazuje sposoby zapobiegania nowym i walki z już istniejącymi.

²⁹ Zob. art. 174 TWE, w którym nacisk położono na osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawę jego jakości.

³⁰ Zob. np. rozporządzenie Rady UE nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93 oraz (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz. L 270 z 21 października 2003 r. Rozporządzenie to stanowi, że każdy beneficjent płatności musi spełniać odpowiednie warunki w przedmiocie ochrony środowiska, a więc również w przedmiocie ochrony wód (załącznik III), a nadto dobre praktyki agro-środowiskowe (załącznik IV) dotyczące także wód, których niespełnienie powoduje redukcję pomocy, a nawet w pewnych przypadkach cofnięcie jej; dyrektywa Rady UE nr 676/1991 dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*. Warszawa 2004, s. 72 i n.; G. Bivona, *Agricoltura ed ambiente nelle politiche dell'Unione Europea*, referat wygłoszony na polsko-włoskiej konferencji „Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na wewnętrzne prawo rolne. Konfrontacja doświadczeń” („Incidenza del diritto agrario comunitario sul diritto agrario interno. Esperienze a confronto”), która odbyła się w Poznaniu w dniach 11-13 maja 2006 r.; A. Germanò, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r. i reżim płatności jednolitej*, „Przegląd Prawa Rolnego”, red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 55.

³¹ Codice ambientale z 3 kwietnia 2006 r., G. U. z 14 kwietnia 2006 r., nr 88.

Według kodeksu, woda jest niezbędna dla rolnictwa, które bez nawadniania nie byłoby w stanie wytworzyć produktów o wysokiej jakości. Konieczne jest jednak wyznaczanie „stref wrażliwych” i obszarów zagrożonych oraz podejmowanie stosownych działań na tych terenach³². Kodeks definiuje wyżej wymienione pojęcia. Wyodrębnia „obszary całkowitej ochrony” w kontekście ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego. Na takich terenach zakazane jest prowadzenie jakiejkolwiek działalności rolniczej. W kodeksie wspomina się też o „obszarach chronionych”, na których stosować należy wszelkiego rodzaju środki służące limitowaniu ilości substancji pochodzących ze źródeł rolniczych, mających negatywny wpływ na stan wód, a także na ograniczaniu prowadzenia działalności rolnej.

Włoski kodeks środowiskowy normuje również kwestię gospodarowania odpadami pochodzenia rolniczego oraz zawiera wykaz substancji wywodzących się z hodowli zwierząt i uprawy roślin niezaliczanych do odpadów. Nieprawidłowe gospodarowanie nimi może mieć negatywny wpływ na stan wód. Kodeks stanowi o obowiązku utylizacji odpadów wytworzonych w procesie produkcji rolnej, zgodnie z zasadami dyrektywy Rady EWG nr 91/156 z 18 marca 1991 r. zmieniającej dyrektywę nr 75/442 w sprawie odpadów³³.

5. W prawie polskim przewidziane są rozwiązania, które wymuszają zachowania mające na celu zapobieganie pogorszeniu albo przywracanie pożądanego stanu środowiska. Regulacje dotyczące ochrony wód znajdują się w ustawie z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne i w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (POŚ). Problematyka ta jest również uwzględniana w innych ustawach, np. w ustawie z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu³⁴, ustawie z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach³⁵, ustawie z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁶, ustawie

³² A. Germanò, *L'agricoltura nel Codice ambientale*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2006, nr 6, s. 351 i n.

³³ Dz. Urz. L 78 z 26 marca 1991 r.

³⁴ Ustawa z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, Dz. U. 2007, Nr 147, poz. 1033. Ustawa zawiera zmiany dotyczące zagadnień już uregulowanych ustawą z 26 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. 2004, Nr 89, poz. 991 ze zm.). Jej uchwalenie stanowi realizację postulatu dotyczącego prowadzenia działalności rolniczej zgodnie z zasadami ochrony środowiska naturalnego, a także potrzeby dalszego uregulowania kwestii ochrony wód w procesie produkcji rolnej w związku ze stosowaniem nawozów.

³⁵ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 39, poz. 251 ze zm.

³⁶ Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266 ze zm.

z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin³⁷ czy w ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁸. Już prawie 30 lat temu tematykę tę podejmowała ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska³⁹. Zawierała ona postanowienia dotyczące m.in. takiego stosowania środków chemicznych wprowadzanych bezpośrednio lub pośrednio do gleby, które nie naruszało równowagi przyrodniczej i nie powodowało szkodliwego zanieczyszczenia gleby lub wody.

W niniejszym opracowaniu omówione zostaną tylko akty prawne, które mają podstawowe znaczenie w polskim porządku prawnym w zakresie ochrony wód w procesie produkcji rolnej. Wszystkie te regulacje znajdują oparcie w normach konstytucyjnych.

Konstytucja RP zapewnia każdemu obywatelowi prawo do korzystania ze środowiska naturalnego, ale jednocześnie zobowiązuje do jego ochrony. Art. 5 przewiduje konieczność zapewnienia ochrony środowiska przez państwo⁴⁰. Ten cel ma zostać osiągnięty poprzez kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju. Natomiast art. 68 ust. 4 stanowi, że obowiązkiem władz publicznych jest zapobieganie degradacji środowiska, tworzenie warunków jego ochrony oraz prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, udzielanie każdemu informacji o stanie środowiska, a także wspieranie działań na rzecz jego poprawy. Przepisy w kwestii ochrony środowiska dotyczą również wód, jednego z jego elementów.

Z kolei ustawa POŚ wytycza ogólne zasady ochrony środowiska, a ponadto szczegółowe regulacje dotyczące niektórych zagadnień⁴¹. Zasady ogólne powinny być traktowane jako zasady prawa, wspólne dla wszystkich aktów prawnych w tym zakresie⁴². POŚ nie zawiera oddzielnego tytułu odnoszącego się w całości do ochrony środowiska w rolnictwie. Przepisy dotyczące poszczególnych jego elementów umieszczone są w osobnych działach. W tytule II („Ochrona zasobów środowiska”) do wód odnosi się dział III, który reguluje dwa działania służące ochronie wód. Jest to w szczególności utrzymywanie należytej jakości wód oraz doprowadzanie jej

³⁷ Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, Dz. U. 2004, Nr 11, poz. 94 ze zm.

³⁸ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. 2004, Nr 92, poz. 880 ze zm.

³⁹ Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, tekst jedn.: Dz. U. 1994, Nr 49, poz. 196 ze zm.

⁴⁰ Bliżej zob. np. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 78 i n.

⁴¹ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2005, s. 126 i n.

⁴² Por. A. Pankau, op. cit., s. 36.

jakości co najmniej do wymaganego przepisami poziomu, gdy nie jest on osiągnięty (art. 97)⁴³.

Ustawa z 2001 r. – Prawo wodne stanowi, że celem ochrony wód jest utrzymywanie lub poprawa ich jakości tak, aby osiągnęły one co najmniej dobry stan ekologiczny⁴⁴. Wymienia ona wiele instrumentów zarządzania zasobami wodnymi. Należą do nich m.in. plany gospodarki wodnej, pozwolenia wodnoprawne, opłaty i należności, kataster wodny i kontrola gospodarowania wodami. Zgodnie z art. 122 ust. 1 pkt 4, pozwolenie wodnoprawne jest wymagane na rolnicze wykorzystanie ścieków, w zakresie nieobjętym zwykłym korzystaniem z wód. Określone zostały także stany faktyczne wymagające pozwolenia wodnoprawnego. Są to swego rodzaju ograniczenia, wykraczające poza zwykłe korzystanie z wody. Ta regulacja oparta jest na zasadzie, że ilość ścieków równoważy się z ilością pobranej wody. Jeśli ilość pobranej wody w działalności rolniczej wymaga pozwolenia, to na odprowadzanie ścieków powstałych z pobranej wody również należy je uzyskać⁴⁵.

Ustawa wyróżnia trzy rodzaje korzystania z wód: powszechne, zwykłe i szczególne. Korzystanie powszechne służy „do zaspokajania potrzeb osobistych gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb” (art. 34 ustawy). Korzystanie zwykłe dotyczy wody objętej prawem własności gruntowej, tzn. powierzchniowych wód stojących oraz wód w rowach, a także wód podziemnych znajdujących się w granicach nieruchomości gruntowej, a więc Skarbu Państwa. Ustawa wymienia przypadki niebędące korzystaniem zwykłym, mimo że odpowiadają powyższemu wyróżnieniu. W myśl ustawy, korzystanie zwykłe służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego (art. 36 ustawy). Nie wymaga ono pozwolenia wodnoprawnego i jest wolne od opłat. Z kolei szczególne korzystanie, które wykracza poza omówione wyżej formy korzystania, wymaga pozwolenia wodnoprawnego.

Art. 47 tej ustawy jest wyrazem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Stanowi on, że produkcję rolną prowadzi się w sposób ograniczają-

⁴³ Szerzej zob. np. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 786 i n.; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 243 i n.

⁴⁴ Zob. J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited 2005, s. 247 i n.

⁴⁵ Tak J. Szachulowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 278.

cy i zapobiegający zanieczyszczeniu wód związkami azotu pochodzącymi ze źródeł rolniczych. Należy podkreślić, że rolnik, stosując nawozy azotowe w celu zwiększenia produkcji, jest jednocześnie zobowiązany do ochrony wód poprzez ograniczanie i zapobieganie zanieczyszczeniom⁴⁶. Zapewnienie skuteczności tych działań ma na celu polski kodeks dobrej praktyki rolniczej⁴⁷ i upowszechnianie go poprzez organizowanie szkoleń dla producentów rolnych.

Ochronie wód służy obowiązek nałożony na Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, polegający na wskazaniu wód wrażliwych na zanieczyszczenia związkami azotu i opracowaniu programu działań w celu ograniczenia ich odpływu ze źródeł rolniczych. Ma to być program zmierzający do przestrzegania standardów jakości środowiska (art. 47 ust. 8 ustawy). Wody wrażliwe na zanieczyszczenia azotem podlegają kontroli weryfikacyjnej co 4 lata, ponieważ kształtujące je czynniki ulegają zmianom. Kontrolę taką należy uznać za kolejny instrument ochrony wód przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego⁴⁸.

Istotną rolę w ochronie wód w rolnictwie spełniają także melioracje. Polegają one na budowie systemów nawadniających i odwadniających w celu przystosowania środowiska do potrzeb produkcji rolnej. Warto zwrócić uwagę, że źle przeprowadzone melioracje mogą nie tylko nie służyć poprawie warunków do prowadzenia produkcji rolnej, lecz wręcz pogarszać stan środowiska (np. poprzez zbytne osuszenie terenu). Dlatego słusznie uważa się, że urządzenia melioracyjne nie mogą negatywnie wpływać na środowisko naturalne⁴⁹, a w ich tworzeniu i utrzymywaniu ustawa nakazuje kierować się koniecznością zachowania warunków przyrodniczych⁵⁰. Melioracje rolne są niezbędne dla usunięcia czynników ograniczających wydajność gruntów rolnych. Muszą więc być coraz bardziej uwzględniane w systemach, których celem jest produkcja żywności⁵¹.

⁴⁶ Bliżej o zasadzie zrównoważonego rozwoju w kontekście rozwoju obszarów wiejskich zob. P. Hewelka, T. Brandyk, *Zadania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Ochrona i zrównoważony rozwój środowiska wiejskiego*, Warszawa 1996, s. 40 i n.

⁴⁷ Zob. I. Duer, M. Fotyma, op. cit., s. 23.

⁴⁸ Zob. art. 156 ust. 1 ustawy z 2001 r. – Prawo wodne, dotyczący kontroli gospodarowania wodami, który stanowi m.in. o kontroli realizacji planów i programów dotyczących gospodarki wodnej, ochrony przed zanieczyszczeniami, stężeń azotanów w wodach wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych.

⁴⁹ Problematyka prawna melioracji wodnych i ich funkcjonowania została przedstawiona m.in. w pracy W. Dawidowicza, *Zagadnienia melioracji wodnych w rolnictwie*, Warszawa 1959, s. 12 i n.; szerzej zob. też np. Cz. Somorowski, *Melioracje...*, s. 19.

⁵⁰ Tak J. Szachulowicz, op. cit., s. 195.

⁵¹ Tak M. Trybała, *Gospodarka wodna w rolnictwie*, Warszawa 1996, s. 44.

Z problematyką ochrony wód w procesie produkcji rolnej wiąże się także kwestia odpadów. Art. 40 ust. 1 ustawy – Prawo wodne ustanawia zakaz wprowadzania do wód odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach, według której za odpady można najogólniej uznać każdą substancję, która nie może należycie spełniać funkcji, dla jakiej została wytworzona, a więc utraciła swoją właściwość i nie nadaje się do użycia. Ustawa przewiduje, że ten, kto podejmuje działania powodujące lub mogące powodować powstawanie odpadów, powinien m.in. dbać o ograniczanie ich ilości i negatywne oddziaływanie na środowisko. Kwestię tę należy odnieść do produkcji rolniczej i wpływu wytwarzanych przez nią odpadów na stan środowiska wodnego. Szczególne znaczenie w procesie produkcji rolnej ma kwestia odpadów weterynaryjnych (art. 3 pkt 8 ustawy o odpadach). Powstają one w związku z badaniem, leczeniem zwierząt, świadczeniem usług weterynaryjnych, prowadzeniem badań naukowych i doświadczeń na zwierzętach⁵².

Również w ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody znalazły się przepisy odnoszące się – w sposób pośredni lub bezpośredni – do rolnictwa. Art. 3 stanowi, że ochrona przyrody, a więc również wód, jest częścią polityki ekologicznej państwa. Natomiast art. 121 ustawy przewiduje, że gospodarowanie zasobami przyrody nieożywionej powinno być prowadzone w sposób zapewniający ochronę innych zasobów, tworów i składników przyrody oraz zachowanie naturalnych zbiorników i cieków wodnych. Pierwszy przepis oznacza konieczność ujmowania przyrody jako integralnej części ochrony środowiska, natomiast drugi odnosi się do sposobu prowadzenia działalności rolniczej.

Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁵³, transponująca dyrektywę nr 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu⁵⁴, ma na celu rzeczywiste wprowadzenie w życie zasady „zanieczyszczający płaci”⁵⁵. Zamiarem

⁵² Ogólne rozważania m.in. o odpadach w procesie produkcji rolnej zob. B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w procesie produkcji rolnej*, w: *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2006, s. 365.

⁵³ Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Dz. U. 2007, Nr 75, poz. 493.

⁵⁴ Dz. Urz. L 143 z 30 kwietnia 2004 r.

⁵⁵ Szerzej por. A. Germanò, *L'agricoltura...*, s. 261 i n. Autor podkreśla, że zasada „zanieczyszczający płaci” jest – obok zasady prewencji – jedną z podstawowych reguł mających na celu ochronę środowiska naturalnego. Ze względu na prymat prawa wspólnotowego nad prawem wewnętrznym i umieszczenie jej w Traktacie organy stosujące prawo zobowiązane są

ustawodawcy było zwiększenie znaczenia działań prewencyjnych i poświęcenie większej uwagi zapobieganiu szkodom⁵⁶. Ustawa rozróżnia odpowiedzialność za bezpośrednie zagrożenie i za szkodę w środowisku. Przepisy odnoszące się do środowiska dotyczą również wód, będących jednym z jego elementów.

6. W konkluzji należy zaznaczyć, że obecny udział rolnictwa w zanieczyszczeniu wód jest słabo rozpoznany, a strategia jego ograniczania wymaga zsynchronizowanych działań prawnych, ekonomicznych i społecznych. Muszą one obejmować różnego rodzaju dotacje, dofinansowania na prowadzenie produkcji rolniczej, regulacje prawne i edukację rolników⁵⁷. Trzeba pamiętać, że nie zawsze jest możliwe przekazanie zestawu unormowań z jednego kraju do drugiego, nawet jeżeli ich warunki naturalne są podobne. Nie wszystkie państwa należy taktować równorzędnie, ponieważ niektóre regiony mają większe problemy strukturalne związane z rolnictwem niż inne, a instrumenty skuteczne na jednym obszarze mogą być nieodpowiednie na drugim⁵⁸. Sprawą zasadniczą dla właściwego gospodarowania zasobami wodnymi oraz dla efektywnej ochrony ich jakości jest doskonalenie przepisów prawnych.

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że z punktu widzenia ochrony wód najważniejszą kwestią jest ich użytkowanie w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Niezbędnym warunkiem uzyskania znaczącej i trwałej poprawy środowiska wodnego jest nie tylko wdrażanie właściwych rozwiązań prawnych i nowych sposobów produkcji, lecz stosowanie poprawnych metod prowadzenia działalności rolniczej. Filozofia, która przyświeca Polsce w zakresie gospodarki wodami, jest wynikiem strategii wypracowanej przez politykę Unii Europejskiej.

interpretować ustawodawstwo środowiskowe w zgodzie ze wspomnianą zasadą. Państwa członkowskie mają obowiązek wprowadzenia do swoich porządków prawnych regulacje mające na celu transpozycję założeń dyrektywy nr 2004/35 WE, która wielokrotnie nawiązuje do zasady „zanieczyszczający płaci”.

⁵⁶ Zob. A. Kozińska, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku – nowe regulacje prawne*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 2, s. 106.

⁵⁷ Tak A. Sapek, B. Sapek, S. Pietrzak, *Propozycje działań ograniczających zanieczyszczenia obszarowe pochodzenia rolniczego. Synteza. Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich*. w: *Raporty z prac grupy roboczej i materiały z konferencji nt. »Kształtowanie przyszłości Polski. Ochrona jakości wody a zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich«*, Warszawa 1996, s. 56-67.

⁵⁸ P. De Clercq, J. Salomez, G. Hofman, *Nutrient Management Legislation in European Countries. Department of Soil Management and Soil Care*, Belgia 2001, s. 56-77.

Wiąże się ona z realizowaniem zasady, którą określa się w skrócie: „zanieczyszczający płaci”. Należy dążyć do wprowadzenia mechanizmów, dzięki którym niemożliwe będzie obciążanie kosztami gospodarki wodnej całego społeczeństwa. Każdy musi sam płacić za te zanieczyszczenia, za które jest odpowiedzialny⁵⁹.

LEGAL PROTECTION OF WATERS IN THE AGRICULTURAL PRODUCTION PROCESS

S u m m a r y

The purpose of the paper is an attempt to list and put in order issues related to legal protection of waters in agricultural production, and in that way to create a starting point for a subsequent analysis of that problem. Consequently, the deliberations commence with the description of the risks that arise from agricultural production and their impact on the state of waters from the economic, agricultural, or natural point of view. After that, relevant Community regulations are presented. Against that background, the Polish and Italian solutions are discussed.

Polish legislation offers a number of legal instruments that serve to protect waters from the impact of agricultural production. However, those regulations are dispersed over a number of legal acts and the overall legislation in that matter, albeit extensive, is not very stable.

The analysis of the situation in general has shown that from the point of view of water protection and the use of water, the key issue is compliance with the sustainable development principle. Consequently, in order to achieve a significant and durable improvement of the water environment, it is important not only to implement proper legal solutions and new production methods, but also to implement methods of agricultural production that are proper and adequate.

LA TUTELA GIURIDICA DELLE ACQUE NELLA PRODUZIONE AGRICOLA

R i a s s u n t o

Il presente articolo tenta di evidenziare e di dare una sistemazione ai problemi relativi alla protezione giuridica delle acque nel processo di produzione agricola. L'articolo costituisce un punto di partenza per ricerche future.

Innanzitutto si analizza la natura dei pericoli per le acque derivanti dall'attività agricola e la loro influenza sulle acque dal punto di vista economico, agricolo e ambientale. In seguito vengono esaminati alcuni regolamenti comunitari, e alcuni regolamenti italiani e polacchi.

⁵⁹ A. Germanò, *L'agricoltura...*, s. 298.

Nell'ordine giuridico polacco esistono diversi strumenti giuridici riguardanti la protezione delle acque nel processo di produzione agricola. La disciplina è dispersa in vari atti giuridici, la legislazione è ampia e poco stabile.

Le considerazioni presentate hanno portato alla conclusione che, dal punto di vista della protezione delle acque, la questione più importante è il loro utilizzo nel rispetto della regola dello sviluppo sostenibile. La condizione indispensabile per ottenere un significativo e stabile miglioramento dell'ambiente acquatico non è solo l'introduzione di giuste soluzioni giuridiche e di nuovi metodi di produzione, ma anche l'applicazione di corretti metodi di svolgimento dell'attività agricola.