

ARCHITEKTURA

CZASOPISMO TECHNICZNE  
TECHNICAL TRANSACTIONS

ARCHITECTURE

WYDAWNICTWO  
POLITECHNIKI KRAKOWSKIEJ

2-A/2009

ZESZYT 10

ROK 106

ISSUE 10

YEAR 106

JERZY GRELA, MAREK JELONEK, TOMASZ SĄDAG\*

## ZRÓWNOWAŻONE UŻYTKOWANIE ORAZ OCHRONA EKOSYSTEMÓW WODNYCH W ŚWIETLE WYMAGAŃ PRAWA EUROPEJSKIEGO I POLSKIEGO

### SUSTAINABLE EXPLOITATION AND PROTECTION OF WATER ECOSYSTEMS IN VIEW OF EUROPEAN AND POLISH LEGAL REQUIREMENTS

#### Streszczenie

Użytkowanie i korzystanie z wód jest niezbywalnym prawem człowieka, jednak powinno być prowadzone z poszanowaniem środowiska i w taki sposób, aby nie powodowało ograniczenia tego prawa w stosunku do przyszłych pokoleń. Niniejszy artykuł podejmuje próbę analizy typowych działań i przedsięwzięć administratorów oraz użytkowników wód pod kątem obowiązujących przepisów i zasad funkcjonujących w systemie prawnym Wspólnoty Europejskiej oraz Polski.

*Słowa kluczowe: obszary górskie, ekosystemy wodne, użytkowanie wód, korzystanie z wód, prawo środowiskowe UE, Ramowa Dyrektywa Wodna, Dyrektywa Siedliskowa*

#### Abstract

Man has an inalienable right to make use of water but it should be done in such a way that the environment is protected and future generations experience no restrictions of the right. The article is an attempt at analyzing typical actions and ventures of the administrators and users of water with respect to the binding rules and principles of legal systems of the European Union and Poland.

*Keywords: mountainous areas, water ecosystems, use of water, water exploitation, EU Environmental Law, Water Framework Directive, Habitats Directive*

\* Dr inż. Jerzy Grela, dr Marek Jelonek, mgr inż. Tomasz Sądag, Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie.

## 1. Wstęp

Zrównoważony rozwój oraz racjonalne użytkowanie i ochrona zasobów środowiska rozumianego nie tylko jako środowisko przyrodnicze, ale również jako środowisko antropogeniczne są nadrzędną ideą Wspólnoty Europejskiej. Idea ta znajduje odzwierciedlenie w prawie „wspólnotowym” funkcjonującym pod nazwą *acquis communautaire*, które obejmuje prawo pisane, zwyczajowe prawo niepisane, wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz umowy międzynarodowe zawierane przez Wspólnotę i państwa członkowskie z państwami nieczłonkowskimi, a także różnego rodzaju polityki wspólnotowe.

Integralną częścią tego systemu prawnego jest prawo związane z ochroną środowiska, po raz pierwszy pojawiające się w art. 2. Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który brzmi: „Zadaniem Wspólnoty jest (...) popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej, (...) wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego”.

Zapisane w Traktacie UE włączenie zasady zrównoważonego rozwoju do wszystkich polityk europejskich, ma służyć ich wzajemnej integracji, tak aby pozornie sprzeczne interesy człowieka i przyrody wzajemnie się równoważyły oraz wzmacniały na rzecz realizacji celów gospodarczych, społecznych i ochrony środowiska. Pogodzenie tych interesów napotyka trudności zwłaszcza w obszarach górskich, gdzie praktycznie cała infrastruktura mieszkaniowa, techniczna i gospodarcza znajduje się w dolinach rzek i potoków.

Niniejszy artykuł jest próbą identyfikacji potencjalnych konfliktów pojawiających się podczas praktycznej realizacji zasady zrównoważonego użytkowania ekosystemów górskich wód płynących na styku człowiek i środowisko oraz określenia możliwości i sposobów rozwiązywania tych konfliktów zgodnie z wymogami obowiązującego prawa Unii Europejskiej i Polski. Dla uproszczenia wyводу oparto się na zapisach unijnych dyrektyw – wodnej i siedliskowej – które zgodnie z traktatem akcesyjnym zostały przetransponowane do polskiego prawodawstwa.

## 2. Użytkowanie wód płynących w obszarach górskich

Zakres użytkowania wód i wynikające z niego potencjalne oddziaływania antropogeniczne na stan ekosystemów wodnych oraz zależnych od wody można określić na podstawie, wymienionej w Ramowej Dyrektywie Wodnej, listy celów gospodarki wodnej:

- osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód,
- zaspokojenie potrzeb wodnych ludności i gospodarki przy poszanowaniu zasad zrównoważonego użytkowania wód,
- ochrona życia i mienia ludności oraz gospodarki przed skutkami wezbrań i suszy.

Siła i znaczenie tych oddziaływań na ekosystem wodny zależy od rodzaju i zakresu pojedynczego przedsięwzięcia oraz od sumarycznego oddziaływania wszystkich przedsięwzięć – tych istniejących i tych planowanych. Problem nie dotyczy tu umownego podziału na wody pozostające w stanie zbliżonym do naturalnego i wody silnie zmienione przez działalność człowieka, tylko samej zdolności funkcjonowania ekosystemu w warunkach stresu. Nadmierne oddziaływania antropogeniczne prowadzą bowiem nieuchronnie do

sytuacji, w której ekosystem przestaje „działać” i następuje ograniczenie lub całkowite zablokowanie usług wodnych [2] czyli tzw. katastrofa ekologiczna.

### 2.1. Zaspokojenie potrzeb wodnych

W tej kategorii przedsięwzięć mieszczą się bezzwrotne i zwrotne pobory wody pitnej, wody dla rolnictwa (chów lub hodowla ryb), wody dla przemysłu i energetyki wodnej, dokonywane w ramach szczególnego lub zwykłego korzystania z wód oraz działania polegające na rekreacyjnym wykorzystaniu wód, a także na wydobywaniu: kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów (po uzyskaniu zgody właściciela wody), stanowiące powszechne korzystanie z wód. Przy czym problem stanowi tu nie tyle korzystanie z wód, a więc uszczuplanie zasobów naturalnych, lecz przede wszystkim sposoby i urządzenia pozwalające na jego dokonywanie.

Większość poborów wody odbywa się za pomocą poprzecznych budowli hydrotechnicznych magazynujących albo piętrzących wodę lub stabilizujących dno w miejscu ujęcia. Są to najczęściej zapory zbiorników wodnych, stopnie lub jazy, w tym niezwykle popularne jazy powłokowe (energetyka wodna) składające się z żelbetonowego gurtu dennego oraz przymocowanego do tego gurtu, gumowego buklaka wypełnionego wodą.

Rekreacyjne wykorzystanie wód górskich to przede wszystkim wędkarstwo, następnie kąpiel oraz inne sporty wodne. Na styku opisanych sposobów zorganizowania wolnego czasu oraz gospodarczego i przemysłowego korzystania z wód pojawiają się poważne rozbieżności interesów.

### 2.2. Ochrona przed skutkami wezbrań i suszy

Wrażliwość na oddziaływanie, a co za tym idzie skutki wezbrań są pochodną trzech czynników: postępującej zabudowy terenów zalewowych, stopniowej utraty zdolności retencyjnej zlewni oraz, w pewnym – na razie niewielkim – stopniu, zmian wynikających z globalnego ocieplenia klimatu. Niezwykle interesujące jest, że pojawiające się coraz częściej susze wynikają z bardzo zbliżonych przyczyn.

Lekarstwem na tę dolegliwość jest budowa obwałowań chroniących tereny mieszkalne i infrastrukturę przed skutkami wezbrań, a niechcianym efektem dodatkowym – przyspieszenie spływu wód oraz przeniesienie problemu powodzi na obszary znajdujące się w dolnej części zlewni rzeki. Do ochrony przed skutkami wezbrań i suszy stosuje się również poprzeczne budowle hydrotechniczne retencjonujące albo piętrzące wodę lub stabilizujące dno rzek w celu podniesienia poziomu wód gruntowych i zwiększenia naturalnej retencji gruntowej.

Dodatkowym, niepożądanym skutkiem budowy obwałowań i zawężania koryt oraz poprzecznej zabudowy rzek i potoków górskich jest zaburzenie naturalnego procesu transportu rumowiska wleczonego. Powoduje to odcinkową erozję lub depozycję materiału skalnego wywołującą kaskadę dalszych skutków, np. powstawanie wyrw i wybojów, zmiany przebiegu koryta itp.

### 2.3. Osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód

Europejska Agencja Środowiska w swoim sprawozdaniu „Środowisko w Unii Europejskiej” przygotowanym w 1995 r. stwierdziła, że wody na obszarze wspólnoty znaj-

dują się pod rosnącą presją spowodowaną ciągłym zwiększaniem się zapotrzebowania na wodę o dobrej jakości. Uznano też, że zaopatrzenie w wodę jest usługą interesu ogólnego i konieczna jest dalsza integracja ochrony oraz zrównoważonego gospodarowania wodą z innymi dziedzinami polityk wspólnotowych, takich jak energetyka, transport, rolnictwo, rybołówstwo, polityka regionalna i turystyka.

Aktem prawnym zmieniającym diametralnie podejście do środowiska wodnego oraz gospodarki wodnej była opublikowana dnia 23 października 2000 r. Ramowa Dyrektywa Wodna 2000/60/WE ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej. Dyrektywa ta zobowiązała państwa członkowskie do oceny stanu wód na podstawie parametrów biologicznych wspieranych przez elementy chemiczne i fizykochemiczne oraz elementy hydromorfologiczne. Ogółem ocenie podlega dziesięć parametrów hydromorfologicznych (Norma europejska EN 14614 Water Quality, 2004) opisujących koryta rzeczne oraz brzeg, strefę nadbrzeżną i obszar zalewowy rzeki lub potoku (tab. 1).

Tabela 1

**Parametry oceny hydromorfologicznej**

Nr	Kategoria oceny	Parametry ogólne
1	Geometria koryta	Ocena geometrii rzeki lub potoku w planie (zmiana naturalnego profilu podłużnego i przekroju poprzecznego koryta)
2	Materiał budujący dno koryta (substrat)	Ocena charakteru dna rzeki lub potoku (podłoże naturalne, sztuczne – zmiany w stosunku do stanu naturalnego)
3	Roślinność w korycie rzeki lub potoku, rumosze drzewny	Ocena występujących form roślinności oraz rumoszu drzewnego (naturalne, sztuczne, sposób postępowania z roślinnością w korycie rzeki lub potoku)
4	Erozja i depozycja	Ocena występujących form erozyjnych i depozycyjnych (akumulacyjnych)
5	Przepływ	Ocena hydraulicznej charakterystyki przepływu, zróżnicowania głębokości i prędkości oraz reżimu hydrologicznego
6	Wpływ zabudowy hydrotechnicznej na ciągłość rzeki lub potoku	Ocena sztucznych barier hamujących (ograniczających) migracje organizmów wodnych i transport rumowiska
7	Charakter brzegów rzeki lub potoku oraz ich modyfikacje	Ocena materiału budującego brzegi rzeki lub potoku (naturalny/sztuczny), typu umocnień/ochrony, profilu brzegowego
8	Typ roślinności nadbrzeżnej i roślinność terenów przyległych	Ocena struktury roślinności i sposobu postępowania z roślinnością nadbrzeżną, zagospodarowanie brzegów i terenów przybrzeżnych
9	Obszar zalewowy oraz inne elementy oceny rzeki lub potoku	Ocena sposobu użytkowania oraz zagospodarowania obszaru zalewowego i innych cech wód otwartych/obszarów podmokłych
10	Łączność koryta rzeki lub potoku z obszarem zalewowym oraz mobilność koryta	Ocena możliwości przemieszczania się koryta (meandrowanie, tworzenia struktur wielokorytowych) oraz łączności z obszarem zalewowym i ciągłości terasy zalewowej wzdłuż rzeki lub potoku

Końcowa ocena stanu hydromorfologicznego wód jest średnią arytmetyczną poszczególnych parametrów. Warto zatem prześledzić, jak parametry te klasyfikują dotychczasowe przedsięwzięcia w zakresie użytkowania i korzystania z górskich wód płynących.

### 3. Przyrodnicze i prawne aspekty użytkowania wód płynących w obszarach górskich

Praktycznie każda ingerencja w środowisko wód płynących wywołuje negatywny skutek o nasileniu proporcjonalnym do tej ingerencji. Bezwrotny pobór wody zmienia charakterystyczne przepływy poniżej miejsca poboru, zaś zwrotny pobór wody zmienia charakterystyczne przepływy pomiędzy miejscem poboru a zrzutu i często wprowadza do systemu rzecznej wody zanieczyszczone (podgrzane) lub skażone. Zapory, stopnie i jazy służące do poboru wody przerywają ciągłość biologiczną koryt rzecznych, utrudniają przemieszczanie się rumowiska wleczonego oraz zmniejszają bioróżnorodność ekosystemów wodnych i od wód zależnych.

Duże zbiorniki retencyjne wielokierunkowo oraz niekorzystne oddziałują na ekosystemy wód płynących, powodując:

- zaburzenie naturalnego reżimu hydrologicznego na długich odcinkach rzek poniżej zapory,
- fizyczne (zaporą zbiornika) i behawioralne przegrodzenie (zmienione środowisko wodne powyżej zapory) szlaku migracji organizmów wodnych,
- zmniejszenie tempa procesów samooczyszczania,
- zahamowanie transportu rumowiska.

Skutki oddziaływania zabudowy przeciwpowodziowej oraz przeciwerozyjnej rzek i potoków górskich opisano w opracowaniu [1]. Poniżej zacytowano najistotniejsze elementy tej diagnozy:

*„W celu zmniejszenia zagrożenia powodziowego w dolinach rzek karpackich, po 1904 roku podjęto intensywne prace regulacyjne (...). Regulacje objęły wówczas dolne i środkowe odcinki głównych rzek karpackich i polegały na prostowaniu koryt przekopami przecinającymi niektóre zakola, zastępowaniu odcinków wielonurtowego koryta sztucznym pojedynczym korytem, zwężaniu koryt i umacnianiu brzegów wklęsłych przed erozją kamiennymi umocnieniami. Prace regulacyjne wznowiono z końcem lat 50. (...) obejmując nimi (...) środkowe i górne odcinki karpackich dopływów Wisły oraz ich beskidzkie i podhalańskie dopływy.”*

*„Efektem regulacji prowadzonych w podgórszych odcinkach rzek było skrócenie ich biegu i przede wszystkim znaczne zwężenie koryt (nawet do 40% szerokości sprzed regulacji). Natomiast w górskich biegach rzek regulacje polegały przede wszystkim na zwężaniu koryt i zastępowaniu ich wielokorytowych i wielonurtowych odcinków sztucznym jednonurtowym korytem.”*

Porównanie opisanych powyżej przedsięwzięć polegających na użytkowaniu lub korzystaniu z wód z parametrami oceny hydromorfologicznej wód pozwala stwierdzić, że oddziałują one w istotny negatywny sposób na środowisko wodne i są sprzeczne z literą Ramowej Dyrektywy Wodnej. Ich realizacja zgodnie art. 4.7 tej dyrektywy może być przeprowadzona tylko wówczas, gdy spełnione zostaną wszystkie następujące warunki:

- zostały podjęte wszystkie możliwe kroki zmierzające do ograniczenia niekorzystnego wpływu na stan części wód, a wynikające z tego wpływu zmiany zostały określone i wyjaśnione w planie gospodarowania wodami w dorzeczu,
- przyczyny tych zmian lub modyfikacji stanowią nadrzędny interes społeczny,
- korzystne cele, którym służą te zmiany lub modyfikacje, nie mogą – ze względu na możliwości techniczne czy nieproporcjonalnych kosztów – być osiągnięte za pomocą działań, korzystniejszych z punktu widzenia środowiska naturalnego.

Dla porównania dalszą analizę tych przedsięwzięć należy przeprowadzić pod kątem Dyrektywy Siedliskowej 92/43/EWG dotyczącej ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Na mocy tej dyrektywy nadzorowi podlegają krajowe zasoby siedlisk i gatunków wymienionych w załącznikach do dyrektywy poprzez obowiązek zapewnienia ochrony gatunkowej wybranym gatunkom oraz obowiązek zapewnienia zrównoważonego użytkowania innych gatunków.

Dyrektywa Siedliskowa wprowadza szczególną procedurę udzielania zgody na realizację przedsięwzięć oddziałujących negatywnie na przedmiot ochrony obszarów Natura 2000. Warunkiem wydania zezwolenia na realizację takich przedsięwzięć jest jednocześnie spełnienie trzech warunków:

- brak rozwiązań alternatywnych o mniejszym oddziaływaniu,
- uzasadnienie celu realizacji nadrzędnym interesem publicznym,
- zastosowane środki kompensujące, zapewniające zachowanie integralności obszaru i całej sieci.

Polityka Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie środowiska naturalnego ma przyczyniać się do wypełniania celów zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska poprzez rozsądne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych, a dodatkowo musi być oparta na zasadach ostrożności, prewencji, naprawy szkód u źródła oraz poboru opłat od zanieczyszczającego. Nowoczesna gospodarka wodna stopniowo przyswaja te zasady i przystosowuje się do funkcjonowania w nowych warunkach prawnych.

#### Literatura

- [1] Bojarski A., Jeleński J., Jelonek M., Litewka T., Wyżga B., Zalewski J., *Zasady dobrej praktyki w utrzymaniu potoków górskich*, Ministerstwo Środowiska, Departament Zasobów Wodnych, Warszawa 2005, 138.
- [2] Chylarecki P., Engel J., Kindler J., Nieznański P., Okruszko T., Rutkowski M., Wiśniewska M.M., *Zasady gospodarowania na obszarach Natura 2000 w dolinach rzek*, WWF Polska, Global Water Partnerships Polska, Warszawa 2005, 44.
- [3] Norma europejska EN14614 Water Quality. Guidance standard for assessing the hydromorphological features of rivers, PKN, Warszawa 2005, 21.