

DAMIAN PUŚLECKI*

ORCID: 0000-0002-3363-649X

Ochrona wód w procesie produkcji rolnej w świetle nowych wyzwań

1. Woda jest istotnym zasobem wykorzystywanym w działalności rolniczej. Potrzeba ochrony tego elementu środowiska wzrosła ze względu na szkody, jakie powoduje rolnictwo, zachodzące zmiany klimatyczne i nowe wyzwania wynikające z wdrożenia założeń unijnej strategii Europejski Zielony Ład¹. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) i 2021/2016 i 2021/2115² nakładają na państwa członkowskie obowiązek przygotowania krajowych planów strategicznych dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027³.

* Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 11 grudnia 2019 r. Europejski Zielony Ład, COM/2019/640 final.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz. Urz. UE L 435/187); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchyłające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz. Urz. UE L 435/1).

³ <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/plan-strategiczny-dla-wpr-na-lata-2023-2027-wersja-40--przyjety-przez-rade-ministrow> [dostęp: 28.10.2022]; ustawa z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz. U. poz. 412; dalej: ustawa o Planie Strategicznym).

Prawna ochrona wód uregulowana została w ustawodawstwie unijnym i krajowym. Chodzi tu w szczególności o 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) oraz dyrektywę Rady EWG nr 1991/676 z 12 grudnia 1991 r. dotyczącą ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego⁴. Podstawowym aktem prawnym w zakresie ochrony wód na szczeblu krajowym jest ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁵. Woda jest elementem środowiska naturalnego, dlatego kwestie jej ochrony uregulowane zostały w wielu innych aktach prawnych⁶.

Dla wyjaśnienia tytułu opracowania konieczne jest zdefiniowanie terminów „ochrona wód” i „jakość wód”. Ochrona wód polega na zapewnieniu jak najlepszej jakości wód oraz ilości gwarantującej ochronę równowagi przyrodniczej, w szczególności przez osiągnięcie lub utrzymanie jakości wody odpowiadającej co najmniej wymaganiom określonym w ustawie Prawo wodne. Z kolei jakość wód jest definiowana jako charakterystyka składu i właściwości wody pod kątem jej przydatności nie tylko do spożycia, ale także do różnych innych celów. Określa się ją poprzez wskaźniki stanu jakościowego wód, tj. ilości i rodzajów zawartych w wodzie zanieczyszczeń oraz kondycję biocenozy wodnych. Wyróżnia się tu wskaźniki: biologiczne, fizyczne i chemiczne⁷.

Terminy te nie są jednoznaczne. Prawna ochrona wód obejmuje swym zakresem ochronę nie tylko jakości wody, ale także zasobów wodnych. W odniesieniu do oddziaływania rolnictwa na ten element środowiska zagadnienia te powinny być rozumiane szerzej, nie tylko obejmując wody

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 2000/60 z 22. grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE L 327/1); dyrektywa Rady EWG nr 1991/676 z 31 grudnia 1991 r. (Dz. Urz. UE L 375/1).

⁵ Ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2233).

⁶ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. poz. 1973); ustawa z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 76); ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 699); ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1326); ustawa z 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2097); ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 916); ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493).

⁷ *Jakość wody*, w: *Leksykon ekologii i ochrony środowiska*, <https://www.ekologia.pl/wiedza/slowniki/leksykon-ekologii-i-ochrony-srodowiska/jakosc-wody>[dostęp: 28.10.2022].

podziemne i powierzchniowe, ale także uwzględniając aspekty ochrony Morza Bałtyckiego⁸.

Kwestia prawnej ochrony wód w produkcji rolnej nie jest zagadnieniem nowym w polskiej literaturze⁹. Warto podkreślić, że dotychczasowe badania prawno-porównawcze wykazały, że nie zawsze możliwe jest przeniesienie unormowań z jednego kraju do drugiego, nawet jeżeli ich warunki naturalne są podobne¹⁰. Zdaniem Karoliny Rószczki dla ochrony wód w rolnictwie istotne jest użytkowanie ich zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Chodzi tu przede wszystkim o stosowanie prawidłowych metod produkcji w związku z gospodarowaniem nawozami i stosowaniem środków ochrony roślin¹¹. W literaturze wskazuje się, że zagadnień ochrony wód w procesie produkcji rolnej nie można rozważać z pominięciem problemu ich eutrofizacji¹². Ponadto podkreśla się, że poza kwestią zanieczyszczenia azotanami i fosforanami konieczne jest zintensyfikowanie badań w zakresie indywidualnego wpływu rolnictwa na wody¹³.

Podjęcie badań w zakresie prawnej ochrony wód w działalności rolniczej uzasadniają nowe wyzwania, skonkretyzowane w dokumentach programowych, a także w osobnych aktach prawnych w ramach nowej Wspólnej Polityki Rolnej. Chodzi tu przede wszystkim o postulaty zachowania różnorodności biologicznej oraz ekosystemów, ograniczenia zanieczyszczenia powietrza, wody i gleby, przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym czy ulepszenia gospodarki odpadami¹⁴. W doktrynie włoskiej istnieje pojęcie bezpieczeństwa wodnego, które można definiować jako zdolność do zagwarantowania trwałego dostępu do odpowiednich ilości wody o akceptowalnej jakości, zapewnienia środków do życia, dobrobytu ludzi i rozwoju społeczno-gospodarczego, ochrony przed zanieczyszczeniem wody i katastrofami związanymi z wodą oraz zachowania ekosystemów w klimacie

⁸ Na podstawie regulacji Konwencji Helsińskiej z 1992 r. czy ramowej dyrektywy ws. strategii morskiej 2008/56/WE.

⁹ K. Rószczka, *Prawna ochrona wód w procesie produkcji rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 78–92; B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa 2013, s. 61 i n.; M.A. Król, *Gospodarowanie zasobami wodnymi na obszarach wiejskich a prawna ochrona Morza Bałtyckiego przed eutrofizacją*, w: D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa cywilnego i rolnego*, Warszawa 2018, s. 213 i n.

¹⁰ Tak: K. Rószczka, *Prawna ochrona wód...*, s. 90.

¹¹ Ibidem.

¹² M.A. Król, *Gospodarowanie zasobami wodnymi...*, s. 213 i n.

¹³ J. Perzyna, *Ekspertyza: Woda w rolnictwie*, Warszawa 2020, s. 61 i n.

¹⁴ Tak: Europejski Zielony Ład.

pokoju i stabilności politycznej¹⁵. Zmiany klimatu, wraz ze wzrostem częstotliwości i intensywności zjawisk ekstremalnych (m.in. susze, powodzie, fale upałów), przyczyniły się do zmniejszenia bezpieczeństwa wodnego nie tylko w Europie, ale także na świecie. Ryzyko w zakresie bezpieczeństwa wodnego, szeroko podkreślane w najnowszych raportach Globalnego Forum Ekonomicznego¹⁶, będzie rosło w najbliższych latach, zwłaszcza wobec braku stanowczych działań ze strony rządów krajowych.

Celem rozważań jest ocena regulacji prawnej w zakresie ochrony wód w procesie produkcji rolnej z punktu widzenia Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Realizacja tego celu wymaga określenia wpływu rolnictwa na jakość wód i zasoby wodne. Mając na względzie koncepcję zrównoważonego rolnictwa, warto zastanowić się, czy aktualne rozwiązania prawne wystarczająco ograniczają zanieczyszczanie wód azotem i fosforem oraz na ile wpływają na efektywne zarządzanie naturalnymi zasobami wody. Oceny regulacji nie można dokonać bez uwzględnienia problemów stosowania sankcji za zanieczyszczanie wód.

2. Rolnictwo korzysta z zasobów wodnych i szeroko oddziałuje na środowisko. Może wpływać na jakość wód i zasoby wodne nie tylko w sposób negatywny, ale także pozytywny. Na pierwszym miejscu wymieniany jest często negatywny wpływ rolnictwa, w tym kwestie degradacji lub dewastacji. Woda jest niezbędna w procesie rozwoju organizmów żywych – roślinnych i zwierzęcych. Rolnictwo czerpie z zasobów wód powierzchniowych i gruntowych, a jednocześnie oddziałuje na te zasoby przez ich chemizację czy odprowadzanie nieczystości. Jednak zauważany powinien być także pozytywny wpływ rolnictwa na stan wód, w tym rozmaite działania mające na celu zachowanie wód powierzchniowych czy prawidłowo wykonywane nawadnianie pól¹⁷.

Niewłaściwie prowadzona działalność rolnicza stanowi zagrożenie dla czystości wód. Chodzi zwłaszcza o wielkostatną hodowlę zwierząt i związane z tym zagrożenia o charakterze mikrobiologicznym oraz intensywne

¹⁵ F. Spagnulo, *Sicurezza idrica e adattamento ai cambiamenti climatici in Italia. Brevi note a margine dei più recenti documenti strategici e di pianificazione*, „Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente” 2023, nr 1, <https://www.rivistadga.it/sicurezza-idrica-e-adattamento-ai-cambiamenti-climatici-in-italia-brevi-note-a-margine-dei-piu-recenti-documenti-strategici-e-di-pianificazione/> [dostęp: 15.03.2023].

¹⁶ World Economic Forum Global Risks Report 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, <https://www.weforum.org/reports> [dostęp: 15.03.2023].

¹⁷ W. Radecki, *Prawna ochrona środowiska w rolnictwie*, Zielona Góra 1996, s. 79 i n.

stosowanie nawozów sztucznych czy środków ochrony roślin. Nie można także zapominać o wadliwych systemach wodno-melioracyjnych stosowanych w produkcji rolnej.

Woda jest wprawdzie zasobem odnawialnym, jednak bardzo ograniczonym. Tylko ok. 3,5% zasobów wody na świecie stanowi woda słodka¹⁸. Działalność człowieka, w tym rolnicza, prowadzi do wyczerpywania zasobów odnawialnych, w szczególności wody. Polskie zasoby wody są niewielkie i nierównomiernie rozmieszczone. Duża część kraju (38,5% powierzchni) leży na obszarze deficytu wód powierzchniowych – jest to głównie środkowa część Polski obejmująca cały pas Nizin Środkowopolskich¹⁹. Zasoby wód powierzchniowych naszego kraju w przeliczeniu na mieszkańca są trzykrotnie mniejsze niż średnie w Europie i pięciokrotnie mniejsze niż średnie na świecie²⁰.

Rolnictwo wykorzystuje znaczne zasoby wody do produkcji. Przykładowo do wytworzenia 1 kg pomidorów potrzeba ok. 214 l wody, 1 kg pszenicy – 1,5 tys. l, 1 kg wieprzowiny 6 tys. l, a 1 kg wołowiny aż 15,5 tys. l²¹. Ze względu na ilość wody wykorzystywanej w produkcji rolnej trzeba zwracać uwagę na prawidłowe gospodarowanie tym zasobem. W działalności rolniczej coraz częściej dochodzi bowiem do marnotrawienia wody²². Niewątpliwie na jakość wód na obszarach wiejskich wpływ ma także ogólny stan gospodarki wodno-ściekowej.

Nadwyżki azotu i fosforu w glebie prowadzą do zanieczyszczenia wód podziemnych i powierzchniowych oraz nasilenia eutrofizacji Morza Bałtyckiego. Polskie rolnictwo stanowi tu główne źródło dopływu biogenów²³. Realizowanie obligatoryjnych wymogów (programu azotanowego) oraz dobrowolnych dla rolników działań jest konieczne do ograniczenia zanieczysz-

¹⁸ Dane World Resources Institute, <https://www.wri.org> [dostęp: 28.11.2022].

¹⁹ *Środowisko naturalne Nizin Środkowopolskich*, <https://zpe.gov.pl/a/srodowisko-naturalne-nizin-srodkowopolskich/DZOzIECp> [dostęp: 28.11.2022].

²⁰ Takie porównanie pojawia się w raporcie: *Zarządzanie zasobami wodnymi w Polsce 2018*, UN Global Compact Network Poland, <https://ungc.org.pl/zarzadzanie-zasobami-wodnymi-w-polsce-2018/> [dostęp: 28.10.2022].

²¹ *Woda na potrzeby rolnictwa*, Europejska Agencja Środowiska, <https://www.eea.europa.eu/pl/articles/woda-na-potrzeby-rolnictwa> [dostęp: 28.11.2022].

²² *Marnotrawstwo wody. Jest źle. Ale prawdziwy kryzys dopiero przed nami*, <https://raport.togetair.eu/woda/susza-marnotrawstwo-wody-i-ekstremalne-zjawiska-pogodowe/marnotrawstwo-wody-jest-zle-ale-prawdziwy-kryzys-dopiero-przed-nami> [dostęp: 28.09.2022].

²³ Z. Bukowski, *Gospodarka nawozami naturalnymi w Konwencji Helsińskiej o ochronie Morza Bałtyckiego oraz aktach prawa krajowego*, w: I. Zimoch (red.), *Gospodarka wodno-ściekowa w zlewni Morza Bałtyckiego*, Poznań 2012, s. 31 i n.

czania wód Bałtyku. Na marginesie warto zauważyć, że aktualna regulacja prawna odstępuje od wyodrębnienia samoistnego, jednolicie definiowanego pojęcia „eutrofizacja”²⁴.

Rolnictwo szeroko oddziałuje także na gleby i powietrze. Ochrona tych zasobów nie pozostaje bez znaczenia dla ochrony wód. Krajowe zasoby ziemi są szczególnie wrażliwe na susze i erozję²⁵. Wobec braku lub niezadowalającego stanu infrastruktury hydrotechnicznej i melioracyjnej trudno o ograniczanie zużycia zasobów wodnych w rolnictwie i ochronie jakości wód. Na jakość wody wpływa też zanieczyszczenie powietrza na obszarach wiejskich. Choć rolnictwo nie jest głównym źródłem zanieczyszczeń, to warto zwrócić uwagę, że w niedostatecznym stopniu przechodzi się na ekologiczne sposoby ogrzewania gospodarstw domowych oraz szklarni, a budownictwo inwentarskie nie sprzyja wystarczająco redukcji zanieczyszczeń powietrza.

3. Podstawowym aktem prawa wspólnotowego regulującym ochronę wód w produkcji rolnej jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 2000/60 zwana ramową dyrektywą wodną²⁶. Regulacja ta w preambule wskazuje, że niezbędne jest prowadzenie wszelkiego rodzaju działań mających na celu poprawę jakości wód. Chodzi tu o ochronę wód powierzchniowych i podziemnych, także przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez działalność rolniczą. Dyrektywa obejmuje regulacje dotyczące emisji i standardów jakościowych wody oraz zakłada stopniowe eliminowanie substancji szczególnie niebezpiecznych, także tych wykorzystywanych w rolnictwie. Ustawodawca podkreśla, że zapewnienie dobrego stanu wód wymaga wczesnych działań. Chodzi tu przede wszystkim o takie zabiegi, jak monitoring i długoterminowe planowanie działań ochronnych. Wspólnotowa polityka wodna powinna opierać się na kontroli zanieczyszczeń u źródła, poprzez ustanowienie dopuszczalnych wartości emisji oraz środowiskowych norm jakości.

W kwestii ochrony azotanowej wód znaczenie ma dyrektywa Rady EWG nr 1991/676²⁷. Zobowiązuje ona państwa członkowskie do identyfikowania wód zanieczyszczonych albo zagrożonych zanieczyszczeniem azotanami. Wiąże się to z koniecznością wyznaczenia stref zagrożenia, czyli obszarów, z których azotany spływają do wód, a także zanieczyszczeń pochodzenia

²⁴ M.A. Król, *Gospodarowanie zasobami wodnymi...*, s. 213 i n.

²⁵ Sprawozdanie dotyczące Planu Strategicznego WPR z 2021 r., <https://www.gov.pl/attachment/146699fc-c40e-4e59-8769-cba8069e35e8> [dostęp: 28.10.2022].

²⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 2000/60 z 22. grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE L 327/1).

²⁷ Dyrektywa Rady EWG nr 1991/676 z 31 grudnia 1991 r. (Dz. Urz. UE L 375/1).

rolniczego. Ważne dla ochrony azotanowej jest opracowanie kodeksu zasad dobrej praktyki rolniczej i upowszechnianie jego założeń w ramach prowadzonych działań edukacyjnych. Kodeks ten określa zasady wykorzystywania nawozów w rolnictwie i ich wpływu na jakość wód²⁸.

U podstaw krajowej regulacji w zakresie warunków korzystania z wód, ich ochrony i zarządzania nimi leży zasada zrównoważonego rozwoju, służąca osiągnięciu dobrego stanu ekologicznego wód i polegająca na zachowaniu bogatego i zrównoważonego ekosystemu. Gospodarowanie wodami prowadzi się z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości, zgodnie z zasadą wspólnych interesów wszystkich użytkowników wód²⁹. Warto podkreślić, że „wody jako integralna część środowiska oraz siedlisko dla organizmów podlegają ochronie, niezależnie od tego, czyją stanowią własność”³⁰.

Przepisy dotyczące ochrony wód na szczeblu krajowym rozproszone są w różnych aktach prawnych. Podstawową regulację w tej materii stanowi ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne³¹. Ustawa ta jest bardzo obszerna, a do rolnictwa odnosi się bezpośrednio jej rozdział 4 (art. 102 i n.). Rolnictwo korzysta z wód zgodnie z ustanowioną zasadą, iż „każdemu przysługuje prawo do korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej” (art. 32). Służy ono 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.

Ustawa w art. 102 wskazuje, że produkcję rolną, w tym działy specjalne produkcji rolnej, oraz działalność, w ramach której przechowywane są nawozy naturalne lub stosowane nawozy, prowadzi się w sposób zapobiegający zanieczyszczeniu wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych i ograniczający takie zanieczyszczenie. Prawo wodne określa instrumenty zarządzania zasobami wodnymi. Należą do nich: planowanie w gospodaro-

²⁸ Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej, <http://www.kp.org.pl/pdf/poradniki/kdpr/> [dostęp: 28.10.2022].

²⁹ Tak: A. Kaźmierska-Patryczna, M. A. Król, *Zadania administracji publicznej w gospodarowaniu wodami*, w: B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014, s. 187 i n.

³⁰ Art. 50 ustawy Prawo wodne: ochrona wód niezależnie od osoby właściciela.

³¹ Ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2625 ze zm.).

waniu wodami, zgody wodnoprawne, opłaty, należności czy system informacyjny gospodarowania wodami. Regulacja wskazuje tu organy właściwe do wydawania decyzji, nadzoru i kontroli.

Ustawa w art. 71 ustanawia zakaz wprowadzania odpadów do wód i reguluje kwestie, które wynikają z typowo rolniczego wykorzystywania ścieków (art. 84). Ścieki bytowe, komunalne, przemysłowe biologicznie rozkładalne oraz wody wykorzystane i odprowadzane z obiektów chowu lub hodowli ryb mogą być oczyszczane przez ich rolnicze wykorzystanie. Rozumie się przez to zastosowanie ścieków do nawadniania użytków rolnych, nawożenia użytków przez dodanie materiałów do gleby, przez rozprowadzenie na powierzchni albo przez wstrzykiwanie do gruntu, umieszczenie pod powierzchnią gruntu lub mieszanie z warstwami powierzchniowymi gruntu, w tym nawadniania oraz nawożenia stawów wykorzystywanych do chowu lub hodowli ryb. Bezwzględny zakaz rolniczego wykorzystania ścieków dotyczy przypadków wymienionych enumeratywnie w art. 84 ust. 4 ustawy.

Zdaniem Moniki A. Król podatność na eutrofizację wód jest podstawą do zastosowania w przyszłości wyższych niż najwyższe dopuszczalne wartości substancji zanieczyszczających przy ustalaniu warunków wprowadzania ścieków w wydawanym zezwoleniu wodnoprawnym, jeśli dotrzymanie ich nie jest możliwe, mimo zastosowanych dostępnych technik i technologii oczyszczania ścieków oraz zmian w procesie produkcji. Jest to fakultatywna możliwość pozostawiona właściwym organom, które zgodnie z ustanowioną zasadą będą mogły stosować odstępstwo, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju i racjonalnego traktowania zasobów wód³².

Warto wskazać, że ustawa Prawo ochrony środowiska³³ wytycza ogólne zasady jego ochrony. Regulacja ta nie zawiera oddzielnego tytułu odnoszącego się w całości do ochrony środowiska w rolnictwie – ustawa uchyliła obowiązujący do 2017 r. dział III w zakresie ochrony wód. Mimo to wspomniany akt prawny w kwestii ochrony wód, gleb i powietrza wprowadza regulacje, które powinny być traktowane jako zasady prawa, wspólne dla wszystkich aktów prawnych w tym zakresie.

Z kolei w ustawie o ochronie przyrody³⁴ ustawodawca określił przepisy, które także mają znaczenie dla ochrony wód. Choć nie zawsze odnoszą się bezpośrednio do rolnictwa, to warto podkreślić, że gospodarowanie zasobami przyrody nieożywionej powinno być prowadzone w sposób zapewniający

³² Tak: M.A. Król, *Gospodarowanie zasobami wodnymi...*, s. 222.

³³ Pomimo uchylenia art. 97–100 wspomniany akt prawny nadal zawiera uregulowania w zakresie wód (np. art. 3, art. 72 i 73).

³⁴ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 916).

ochronę innych zasobów, tworów i składników przyrody oraz zachowanie naturalnych zbiorników i cieków wodnych. Tak określony art. 121 odnosi się także do sposobu prowadzenia działalności rolniczej.

4. Wspólna Polityka Rolna na lata 2023–2027 stawia nowe wyzwania w zakresie polepszania jakości wód oraz poprawy gospodarki wodnej na obszarach wiejskich. Działania te mogą okazać się dziś bardziej skuteczne, gdyż wdrażane rozwiązania w większym stopniu uwzględniają swoistość krajowych uwarunkowań w kwestii ochrony wód. Ograniczenie stosowania środków ochrony roślin, zmniejszenie zużycia nawozów i antybiotyków oraz przeznaczanie większej ilości gruntów rolnych na cele rolnictwa ekologicznego będzie wiązało się z koniecznością poszerzenia zakresu praktyk stosowanych w rolnictwie zrównoważonym.

Zadania określone w Krajowym Planie Strategicznym wyrażają priorytety w zakresie zachowania takich zasobów naturalnych, jak wody, gleby i powietrze. Dla poprawy jakości wód przewiduje się przeprowadzenie konkretnych działań, w tym ochronę torfowisk i terenów podmokłych, ustanowienie stref buforowych wzdłuż cieków wodnych, wykorzystanie gruntów ornych na obszary nieprodukcyjne, intensywniejsze przeciwdziałanie zanieczyszczeniu wód związkami azotu i fosforu, racjonalne oraz zrównoważone wykorzystywanie środków ochrony roślin, określenie wymogu minimalnej pokrywy glebowej dla ograniczenia spływu nawozów i związków biogenych do wód, utrzymywanie trwałych użytków zielonych na określonym poziomie czy zachowanie obszarów podmokłych i torfowisk do magazynowania węgla w glebie³⁵. Zadania te nie są możliwe do realizacji bez zrównoważonego gospodarowania glebą, które znacznie wpływa na zmniejszenie ryzyka jej degradacji. Istotne są tu przedsięwzięcia mające na celu przeciwdziałanie erozji gleb i poprawę gospodarki wodno-ściekowej na obszarach wiejskich. Warto zwrócić także uwagę na postulaty wprowadzania zamkniętych obiegu wód³⁶.

W zatwierdzonym przez Komisję Europejską Krajowym Planie Strategicznym dla WPR na lata 2023–2027 w odniesieniu do ochrony wody, gleby i powietrza ustanowione zostały tzw. ekoschematy. Mają się one przyczynić do bardziej efektywnego gospodarowania nawozami naturalnymi

³⁵ Na zagadnienia te zwracano uwagę w literaturze rolniczej: J. Perzyna, *Ekspertyza: Woda w rolnictwie*, Warszawa 2020, s. 61 i n.

³⁶ Krajowy Plan Strategiczny dla WPR 2023–2027, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-27>, s. 228 i n. [dostęp: 28.10.2022].

oraz sztucznymi, niskoemisyjnych technik stosowania i przechowywania nawozów, prowadzenia działań mających na celu zmniejszenie depozycji środków ochrony roślin do gleby czy wód, a także inwestycji związanych z pozyskiwaniem i zagospodarowaniem wody deszczowej. Warto zwrócić także uwagę na zachęcanie do budowy instalacji do powtórnego obiegu wody, ochronę upraw przed niekorzystnymi warunkami pogodowymi, gospodarowanie na trwałych użytkach zielonych oraz inwestycje związane z precyzyjnym i oszczędnym nawadnianiem.

Ekoschematy mają chronić zasoby ziemi uprawnej oraz zapewnić wsparcie dla rolnictwa ekologicznego w celu ograniczenia zużycia przemysłowych środków produkcji. W Krajowym Planie Strategicznym podkreślona została potrzeba realizacji niskoemisyjnych inwestycji w rolnictwie, takich jak budownictwo inwentarskie sprzyjające redukcji zanieczyszczeń powietrza czy wsparcie inwestycji wykorzystujących technologie cyfrowe związane ze stosowaniem nawozów lub środków ochrony roślin³⁷.

Wdrożenie przedstawionych wyżej założeń nastąpiło w drodze ustawy o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej³⁸ wraz z określonymi tu przepisami wykonawczymi³⁹. Wspomniana regulacja prawna ustanowiła w art. 30 ekoschematy jako nowy rodzaj płatności bezpośrednich, przyznawanych rolnikom za realizację praktyk korzystnych dla środowiska, klimatu i dobrostanu zwierząt, które wykraczają ponad podstawowe wymogi określone w warunkowości⁴⁰. Ich wysokość została ustalona w opracowanym w tym celu w ustawie systemie stawek i punktów. Płatności te mają nie tylko realizować zadania środowiskowe oraz klimatyczne WPR, lecz także wspierać zrównoważony rozwój. Chodzi tu o ochronę zasobów naturalnych, takich jak woda, gleba i powietrze, oraz o różnorodność biologiczną.

Warto zauważyć, iż już na etapie przygotowawczym, podczas prowadzenia prac legislacyjnych⁴¹, można było się spotkać ze stwierdzeniem, że wprowadzenie rozbudowanych ekoschematów i zaplanowanie ich na

³⁷ Ibidem, s. 123 i n.

³⁸ Ustawa z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz. U. poz. 412).

³⁹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty płatności w ramach schematów na rzecz klimatu i środowiska w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (Dz. U. poz. 493).

⁴⁰ Warunkowość to podstawowy i obowiązkowy element płatności bezpośrednich.

⁴¹ Prace nad projektem ustawy o Planie Strategicznym dla wspólnej polityki rolnej nr UC137, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2953> [dostęp: 28.10.2022].

powierzchnię ok. 60% użytków rolnych (9 mln ha) może spowodować, że nie wszyscy zainteresowani rolnicy będą mogli z nich skorzystać⁴².

Ustawodawca w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 wprowadził ostatecznie sześć ekoschematów. Pięć z nich ma charakter powierzchniowy i obejmuje obszary z roślinami miododajnymi, rolnictwo węglowe, zarządzanie składnikami odżywczymi, integrowaną produkcję roślin, biologiczną ochronę upraw oraz retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych. Dodatkowo jeden ekoschemat został ustanowiony w celu zapewnienia dobrostanu zwierząt.

Żaden ze wskazanych ekoschematów nie dotyczy jednak w całości zagadnienia ochrony wód w procesie produkcji rolnej. Nowo wprowadzone rozwiązania powodują, że kwestia ta może urzeczywistnić się pośrednio w związku z realizacją ekoschematów w zakresie ochrony takich zasobów, jak gleby i powietrze. Największe znaczenie w tej materii mogą mieć działania dotyczące rolnictwa węglowego i zarządzania składnikami odżywczymi. Wprowadzone przepisy prawne wskazują na stosowanie co najmniej jednej z ośmiu wymienionych enumeratywnie praktyk. Mają one służyć zwiększeniu sekwestracji węgla w glebie i poprawie zarządzania składnikami odżywczymi⁴³.

Chodzi tu o ekstensywne użytkowanie trwałych użytków zielonych z obsadą zwierząt, międzyplony ozime lub wsiewki śródplonowe, opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia w wariacie podstawowym lub z wapnowaniem, zróżnicowaną strukturą upraw, wymieszanie obornika na gruntach ornych w terminie 12 godzin od jego aplikacji, stosowanie nawozów naturalnych płynnych innymi metodami niż rozbryzgowo, uproszczone systemy uprawy, a także wymieszanie słomy z glebą. W ramach jednego ekoschematu do każdej ze wskazanych wyżej praktyk przypisana została odpowiednia liczba punktów. Stawka za 1 punkt wynosi 22,47 EUR, co w przeliczeniu na złotówki daje sumę ok. 100 zł.

W kwestii ochrony wód z uwzględnieniem takich zasobów, jak gleby i powietrze, znaczenie mogą mieć wszystkie wskazane wyżej praktyki. Ich celem są kolejno: ochrona bioróżnorodności poprzez właściwe gospodarowanie na trwałych użytkach zielonych o niskiej wartości produkcyjnej, poprawa stanu i ochrona gleby przed erozją, opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia, poprawa jakości gleby i potrzeba odbudowy materii organicznej, ograniczenie emisji amoniaku do atmosfery, wsparcie konserwującej

⁴² <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/plan-strategiczny-dla-wpr-na-lata-2023-2027-wersja-40--przyjety-przez-rade-ministrow> [dostęp: 28.10.2022].

⁴³ Zgodnie z art. 32 ustawy o Planie Strategicznym.

uprawy roli za pomocą uproszczonych systemów upraw oraz zwiększenie poziomu zawartości materii organicznej w glebie.

Ponadto istotne dla ochrony wód mogą być jeszcze dwa ekoschematy: biologiczna ochrona upraw oraz retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych. Pierwszy z nich polega na zastosowaniu zabiegu ochrony roślin z wykorzystaniem metody biologicznej przy użyciu preparatów mikrobiologicznych, zgodnie z etykietą danego środka, co ma wyeliminować konieczność wykonania zabiegu chemicznego. Zabieg chemicznym środkiem ochrony będzie dopuszczony tylko w ostateczności, gdy nie będzie możliwa eliminacja patogenów za pomocą preparatów mikrobiologicznych. Płatność przyznawana jest tu do powierzchni gruntów rolnych, a szacowana stawka płatności podstawowej wynosi ok. 89,89 EUR/ha. Drugi z wymienionych ekoschematów promuje retencjonowanie wody, które ma poprawić gospodarkę wodną, a także ograniczyć emisję dwutlenku węgla do atmosfery. Warunkiem uzyskania płatności w danym roku jest wystąpienie na trwałych użytkach zielonych zalania lub podtopienia, zdefiniowanego jako stan wysycenia profilu glebowego wodą na poziomie przynajmniej 80%, w terminie między 1 maja a 30 września, przez okres co najmniej 12 następujących po sobie dni.

Nie ulega wątpliwości, że podstawowe znaczenie dla ochrony wód mają plany nawożenia. Płatności do tej praktyki również są przyznawane według systemu punktowego. Plan nawozowy sporządza się na podstawie bilansu azotu i chemicznej analizy gleby, wykonywanej w laboratorium badań agrochemicznych z próbek gleby pobranych z poszczególnych działek rolnych położonych na gruntach ornych i trwałych użytkach zielonych.

Znaczenie dla ochrony wód ma stosowanie praktyk dotyczących nawozów płynnych, w szczególności tych, które mają na celu wymieszanie obornika na gruntach ornych w terminie 12 godzin od jego aplikacji. Istotne w tej materii jest także stosowanie nawozów naturalnych płynnych innymi metodami niż rozbrygowo. Płatności są tu przyznawane w odniesieniu do powierzchni gruntów ornych i trwałych użytków zielonych. Warto wskazać, że grunty orne definiowane są przez ustawę o Planie Strategicznym jako te, na których jest lub może być prowadzona produkcja roślinna, w tym grunty ugorowane, inne niż trwałe użytki zielone i uprawy trwałe. Rolnik może otrzymać punkty za realizację tej praktyki, jeżeli stosuje nawóz naturalny płynny, o którym mowa w art. 16 pkt 30b lit. a ustawy Prawo wodne. Beneficjent jest zatem zobowiązany przesłać za pomocą aplikacji udostępnionej przez ARiMR zdjęcia geotagowane, na podstawie których będzie można potwierdzić realizację tej praktyki⁴⁴.

⁴⁴ Zgodnie z art. 66 ust. 3 ustawy o Planie Strategicznym.

Ekoschematy mogą realizować tylko te gospodarstwa, które spełnią warunek uzyskania minimalnej liczby punktów. Określona ona została jako równowartość punktów, jakie rolnik otrzymałby za realizację na co najmniej 25% powierzchni użytków rolnych najwyższej punktowanej praktyki. Przykładowo w zakresie ośmiu wskazanych wyżej praktyk w ramach rolnictwa węglowego rolnik może uzyskać od 5 do tylko 1 pkt. Najmniej punktów w ramach wskazanej grupy praktyk zostało przyznanych za opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia w wariantcie podstawowym. Proponowana w tym przypadku liczba punktów wynosi jedynie 1 na 1 ha⁴⁵. Jest to o tyle istotne, że dla ochrony wód w Polsce nadal podstawowe znaczenie ma ograniczenie azotanów i fosforanów.

Warto zauważyć, że ustawa o Planie Strategicznym w art. 52–54 przewiduje możliwość stosowania kar administracyjnych w przypadku nieprzestrzegania przez podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy obowiązujących przepisów prawnych. Maksymalna kara określona została w wysokości nieprzekraczającej 200% wnioskowanej pomocy. Ustawodawca wskazuje także na przypadki, kiedy kar się nie stosuje⁴⁶. Chodzi tu przede wszystkim o stwierdzenie drobnej niezgodności oraz możliwość zastosowania działań naprawczych czy skorzystania z usług o charakterze doradczym.

5. Dokonując próby oceny obowiązującej regulacji prawnej, należy podkreślić, że obecnie istnieją różne instrumenty służące ochronie wód w procesie produkcji rolnej. Nadmierne rozproszenie materii ustawowej i tylko fragmentaryczne odniesienie się w poszczególnych aktach prawnych do rolnictwa nie służy dziś i nie będzie ułatwiało w przyszłości zadań związanych z ochroną wód.

O tym, że obowiązująca regulacja jest dziś niewystarczająca, świadczy problem azotanowej ochrony wód. W tej kwestii warto zwrócić uwagę na problemy, jakie wynikały z implementacji dyrektywy azotanowej. Komisja Europejska zdecydowała o skierowaniu w 2014 r. skargi przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej m.in. ze względu na pominięcie kryterium eutrofizacji w przepisach prawa polskiego mimo wysokiego poziomu eutrofizacji wód morskich, rzecznych i jezior słodkowodnych. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 2014 r.⁴⁷ wskazał, że Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 3

⁴⁵ Zgodnie z art. 48 ustawy o Planie Strategicznym.

⁴⁶ Zgodnie z art. 54 ustawy o Planie Strategicznym.

⁴⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 20 listopada 2014 r. (C-356/13) Komisja Europejska, Rzeczpospolita Polska, ECLI:C:2014:2386.

dyrektywy azotanowej. Ustawodawca polski nie określił bowiem w odpowiedni sposób wód, które mogą być zanieczyszczone azotanami pochodzenia rolniczego, nie wyznaczył właściwie stref zagrożenia, a także stosował programy działania niezgodne z dyrektywą⁴⁸.

Aktualny program azotanowy, mający na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu, został ustanowiony dwa lata temu⁴⁹. Przepisy w sprawie jego przyjęcia, unormowane w rozporządzeniu z 12 lutego 2020 r., określają m.in. terminy stosowania nawozów i okresy, w jakich wykorzystanie nawozów jest niewłaściwe, warunki, jakie muszą być zachowane przy stosowaniu nawozów na stokach lub w pobliżu wód, warunki składowania nawozów naturalnych i kiszzonek, określenie dawek stosowania nawozów, wymogi w zakresie sporządzania planów i dokumentowania nawożenia azotem. Zgodnie z wymogami dyrektywy azotanowej, mając na celu ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych, opracowany został „Zbiór zaleceń dobrej praktyki rolniczej”⁵⁰. Zawiera on porady dotyczące gospodarowania w sposób sprzyjający ograniczeniu zanieczyszczeń wód azotem w produkcji rolnej. Zalecenia te mają dziś ułatwiać rolnikom racjonalne i zgodne z przepisami gospodarowanie nawozami.

Oceny regulacji nie można dokonać bez rozważenia problemu stosowania sankcji za zanieczyszczanie wód. Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁵¹, która transponuje dyrektywę nr 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu⁵², ma na celu rzeczywiste wprowadzenie w życie zasady „zanieczyszczający płaci”⁵³. Ustawodawca we wspomnianym akcie prawnym określił

⁴⁸ Szerzej: M. A. Król, *Gospodarowanie zasobami wodnymi...*, s. 217.

⁴⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 12 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (Dz. U. poz. 243).

⁵⁰ Zbiór zaleceń dobrej praktyki rolniczej do dobrowolnego stosowania, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/zbior-zalecen-dobrej-praktyki-rolniczej-do-dobrowolnego-stosowania> [dostęp: 28.10.2022].

⁵¹ Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz. U z 2020 r., poz. 2187 ze zm.).

⁵² Dyrektywa nr 2004/35/WE z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. Urz. UE L 143).

⁵³ B. Kuraś, *Zasada „zanieczyszczający płaci” a odpowiedzialność za zanieczyszczenie gleby spowodowane działalnością rolniczą (zagadnienia wybrane)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 215 i n.

działania o charakterze prewencyjnym w celu zapobiegania występowaniu szkód środowiskowych. Ustawa rozróżnia odpowiedzialność za bezpośrednie zagrożenie i za szkodę w środowisku. Przepisy odnoszące się do środowiska dotyczą również wód jako jednego z jego elementów. Wspomniany akt prawny wprowadza sankcje karne za zaniechanie działań zapobiegawczych lub naprawczych oraz za naruszenie obowiązków informacyjnych⁵⁴.

Zagadnienie sankcji jest dziś szczególnie aktualne ze względu na niedawną katastrofę ekologiczną na Odrze. Choć zdarzenie to nie było spowodowane zanieczyszczeniami pochodzącymi z produkcji rolnej, to zwróciło uwagę na konieczność ponoszenia odpowiedzialności przez podmiot dopuszczający się zanieczyszczania wód i środowiska. Kwestia odpowiedzialności za degradację wód powinna być rozpatrywana nie tylko na gruncie prawa administracyjnego czy cywilnego, ale także karnego. Sprowadza się to do znalezienia sprawcy oraz wymierzenia mu nieuchronnej i dotkliwej sankcji z tego tytułu⁵⁵.

W obszarze przestępczości środowiskowej ważnym aktem jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE⁵⁶ w sprawie ochrony środowiska w prawie karnym, która stanowi, że państwa członkowskie zapewniają, by wymieniony w dyrektywie katalog czynów, dokonanych bezprawnie i umyślnie lub będących skutkiem przynajmniej rażącego niedbalstwa, stanowił przestępstwa karne⁵⁷. Nowelizacja kodeksu karnego, która weszła w życie 1 września 2022 r., podwyższyła kary za przestępstwa przeciwko środowisku⁵⁸. Otwarte pozostaje jednak nadal pytanie: czy i na ile w świetle znowelizowanych przepisów z rozdziału XXII k.k. będzie można dziś oraz w przyszłości pociągnąć do odpowiedzialności karnej zanieczyszczającego środowisko wodne rolnika?

Warto także wspomnieć o charakterze sankcji ustanowionych w ustawie Prawo wodne. Wprowadzona tu sankcja dla rolników za naruszenie określonych w niej norm ma dziś charakter decyzji organu ochrony środowiska o usunięciu nieprawidłowości albo wiąże się z obowiązkiem uiszczenia przez producenta rolnego opłaty. Opłata ta wynosi aktualnie: 548 zł za brak planu

⁵⁴ Art. 28 i 29 ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom...

⁵⁵ Ustawa z 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej (Dz. U. poz. 1726).

⁵⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE (Dz. Urz. UE L 328).

⁵⁷ Szerzej: K. Zamorowska, *Przestępczość środowiskowa nie jedno ma imię*, Teraz Środowisko, 2020, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/przestepstwa-przeciwko-srodowisku-kodeks-karny-8988.html> [dostęp: 28.10.2022].

⁵⁸ Ustawa z 22 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw...

nawożenia, 2192 zł – za złe stosowanie nawozów niezgodnie z ustawą oraz 3288 zł – za niewłaściwe składowanie nawozów naturalnych. Wskazane wyżej stawki opłat są niskie i nie mogą pełnić funkcji prewencyjnej. Wysokość wymienionych kwot określana jest w drodze obwieszczenia Ministra Infrastruktury⁵⁹.

Stanowienie ram prawnych w kwestii ochrony wód wymaga opracowania regulacji z wykorzystaniem dwóch rodzajów instrumentów: nakazowo-zakazowych oraz stymulacyjnych, tj. zachęcających do stosowania pożądanых praktyk. W kontekście wskazanych wyżej działań należy podjąć starania w celu wypracowania „złotego środka”, czyli równowagi między niedomiarem a nadmiarem. Chodzi tu bowiem o ochronę wód, ale w taki sposób, by zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe oraz zachować i najefektywniej chronić zdolności produkcyjne polskiego rolnictwa. Kwestie dotyczące ochrony takich zasobów, jak woda, gleba i powietrze, należy w produkcji rolnej rozpatrywać łącznie, ze względu na ich komplementarność i synergię⁶⁰.

W obowiązującej regulacji w kwestii ochrony wód warto zwrócić uwagę na przykładowe instrumenty prawne stosowane w ramach wyszczególnionych wyżej grup. Określone zakazy i nakazy dotyczą wymogów ustanowionych w programie azotanowym, jak również zakazów stosowania nawozów zawierających węglan amonu oraz mocznika granulowanego bez zastosowania powłoki biodegradowalnej lub inhibitora ureazy. Nie można też zapominać o zakazie spalania pozostałości zbiorów i odpadów rolniczych w celu zapobieżenia emisjom pyłów.

W odniesieniu do instrumentów stymulacyjnych warto wskazać działania promujące niskoemisyjne techniki stosowania i przechowywania nawozów naturalnych: szybkie wymieszanie obornika z glebą, jak również stosowanie innych niż rozbryzgowo metod aplikacji nawozów naturalnych. Do tej grupy instrumentów można także zaliczyć zachętę do realizacji inwestycji wspierających zakup urządzeń do składowania lub aplikacji nawozów oraz budownictwo inwentarskie sprzyjające redukcji zanieczyszczeń powietrza.

⁵⁹ Kwoty określone zgodnie z obwieszczeniem Ministra Infrastruktury z 6 października 2021 r. w sprawie wysokości maksymalnych stawek opłaty za naruszenie „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”, obowiązującym od 1 stycznia 2022 r. (M.P. poz. 937).

⁶⁰ <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/plan-strategiczny-dla-wpr-na-lata-2023-2027-wersja-40--przyjety-przez-rade-ministrow> [dostęp: 28.10.2022].

Zachowanie właściwych proporcji między instrumentami zakazów i nakazów a tymi o charakterze stymulacyjnym może zapewnić właściwą ochronę wód w procesie produkcji rolnej. Należy tu wziąć pod uwagę nie tylko racjonalne gospodarowanie zasobami, ale także uwzględnić kwestie zachowania bezpieczeństwa żywnościowego kraju i zabezpieczenia zdolności produkcyjnych polskiego rolnictwa. Stosowanie instrumentów zarówno z jednej, jak i z drugiej grupy wiąże się z koniecznością poniesienia przez producenta rolnego znacznego nakładu inwestycyjnego. Prawna ochrona jakości wód nie może być rozpatrywana w oderwaniu od problemów finansowych. Konieczne jest przy tym zapewnienie odpowiedniego wsparcia polskiego rolnictwa.

6. Przedstawione rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Obowiązująca regulacja prawna, choć przewiduje różne instrumenty ochrony wód, jest bardzo rozproszona i często jedynie fragmentarycznie odnosi się do działalności rolniczej. Sytuacja ta może utrudniać stosowanie prawa w zakresie ochrony tego zasobu środowiska w procesie produkcji rolnej. Przewidziane sankcje za zanieczyszczenie wód i nisko określone opłaty w ustawie Prawo wodne są niewystarczające do urzeczywistnienia obowiązującej w prawie unijnym zasady „zanieczyszczający płaci”. W efekcie koszty negatywnego oddziaływania rolnictwa na wody przerzucane są na całe społeczeństwo. Utrudnia to nie tylko ochronę wód obecnie, ale także nie pozostaje bez znaczenia dla realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu i WPR w przeszłości.

Ochronę jakości wód w procesie produkcji rolnej należy rozpatrywać łącznie z ochroną gleb i powietrza. Regulacja prawna powinna zapewnić odpowiednią ochronę zasobów wodnych. Zbyt mało uwagi poświęca się dziś problemom racjonalnego wykorzystywania wody w działalności rolniczej i przeciwdziałania jej marnotrawieniu. Należy zatem położyć większy nacisk na właściwe zarządzanie zasobami wodnymi, uwzględniając potrzeby zarówno ludności, jak i produkcji rolnej. Konieczne jest stosowanie zasad prawidłowej gospodarki w aspekcie ochrony wód, a nawet szerzej – uwzględnianie pozostałych zasobów środowiska naturalnego. Zagadnienia prawnej ochrony wód należy jednak rozpatrywać także w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju i zabezpieczenia zdolności produkcyjnych polskiego rolnictwa.

Obecnie działania w zakresie ochrony wód obejmują przede wszystkim instrumenty o charakterze stymulacyjnym i finansowane są głównie ze środków Unii Europejskiej. Krajowe plany strategiczne, uwzględniając

warunki występujące w poszczególnych krajach członkowskich, mogą mieć w tej kwestii większe znaczenie niż poprzednie założenia Wspólnej Polityki Rolnej. Chodzi tu o ustalenie zakresu działań mających na celu skuteczne promowanie ściśle określonych zachowań, przy zastosowaniu instrumentów wsparcia dla rolnictwa. Mogą się one bardziej niż dotąd przyczynić do zachowania zasobów ziemi uprawnej, oddziaływać bezpośrednio na rolnictwo ekologiczne i ograniczyć użycie przemysłowych środków produkcji. Niestety jednak żaden z ustanowionych ekoschematów nie odnosi się dziś w pełni do ochrony wód w procesie produkcji rolnej.

Realizacja założeń Krajowego Planu Strategicznego uzależniona będzie od stosowania w praktyce wprowadzonych niedawno rozwiązań o charakterze ustawowym, poziomu ich finansowania oraz zainteresowania samych beneficjentów. Trzy wskazane wyżej ekoschematy proponowane obecnie dla rolników, w zakresie enumeratywnie wyliczonych i dobrowolnych praktyk, mogą mieć znaczenie w kwestii ochrony jakości wód. Należy jednak zauważyć, że praktyka w zakresie planów nawożenia w wersji podstawowej pozwala na uzyskanie jedynie 1 pkt na 1 ha. Przewidziana konstrukcja ekoschematów w ustawie o Planie Strategicznym nie służy zachowywaniu zasobów wodnych w produkcji rolnej. Uwzględniając wskazane wyżej zależności, trudno dziś prognozować, na ile uda się osiągnąć realną poprawę jakości wód i zasobów wodnych w drodze niedawno wprowadzonych rozwiązań.

Podstawowym problemem przy tworzeniu regulacji prawnej jest konieczność zachowania proporcji między określonymi instrumentami nakazowo-zakazowymi a tymi, które służą promowaniu właściwych zachowań. Istotne jest zatem rozstrzygnięcie, na ile wystarczą proponowane działania dobrowolne w kwestii ochrony wód, a na ile trzeba dziś bardziej wykorzystywać instrumenty z drugiej grupy. Niewystarczające stosowanie instrumentów zakazowych, w tym kontrolnych, oraz odpowiednio określonych sankcji za przekroczenie obowiązujących norm może spowodować, że ochrona wód w praktyce będzie mało skuteczna.

Ochrona wód w procesie produkcji rolnej wiąże się niewątpliwie z potrzebą przeprowadzenia kosztownych inwestycji ekologicznych. W odniesieniu do sytuacji polskiego rolnictwa należy zauważyć, że bez wsparcia środków unijnych działalność w kwestii ochrony wód byłaby z pewnością mocno ograniczona. W indywidualnych przypadkach konieczność poniesienia tego typu nakładów we własnym zakresie mogłaby poważnie zagrozić utrzymaniu ciągłości produkcji rolnej.

BIBLIOGRAFIA

- Bukowski Z. (2012), *Gospodarka nawozami naturalnymi w Konwencji Helsińskiej o ochronie Morza Bałtyckiego oraz aktach prawa krajowego*, w: I. Zimoch (red.), *Gospodarka wodno-ściekowa w zlewni Morza Bałtyckiego*, Poznań.
- Jakość wody*, w: *Leksykon ekologii i ochrony środowiska*, <https://www.ekologia.pl/wiedza/slovniki/leksykon-ekologii-i-ochrony-srodowiska/jakosc-wody> [dostęp: 28.10.2022].
- Kaźmierska-Patrzyzna A., Król M.A. (2014), *Zadania administracji publicznej w gospodarowaniu wodami*, w: B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń.
- Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej, <http://www.kp.org.pl/pdf/poradniki/kdpr/> [dostęp: 28.10.2022].
- Kuraś B. (2012), *Zasada „zanieczyszczający płaci” a odpowiedzialność za zanieczyszczenie gleby spowodowane działalnością rolniczą (zagadnienia wybrane)*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Król M.A. (2018), *Gospodarowanie zasobami wodnymi na obszarach wiejskich a prawna ochrona Morza Bałtyckiego przed eutrofizacją*, w: D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko (red.), *Współczesne problemy prawa cywilnego i rolnego*, Warszawa.
- Perzyna J. (2020), *Ekspertyza: Woda w rolnictwie*, Warszawa.
- Radecki W. (1996), *Prawna ochrona środowiska w rolnictwie*, Zielona Góra.
- Rakoczy B. (2006), *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń.
- Rakoczy B. (red.) (2013), *Wybrane problemy prawa wodnego*, Warszawa.
- Rószczka K. (2007), *Prawna ochrona wód w procesie produkcji rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Spagnulo F. (2023), *Sicurezza idrica e adattamento ai cambiamenti climatici in Italia. Brevi note a margine dei più recenti documenti strategici e di pianificazione*, „Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente” nr 1, <https://www.rivistadga.it/sicurezza-idrica-e-adattamento-ai-cambiamenti-climatici-in-italia-brevi-note-a-margine-dei-piu-recenti-documenti-strategici-e-di-pianificazione/> [dostęp: 15.03.2023].

THE PROTECTION OF WATERS IN AGRICULTURAL PRODUCTION IN THE LIGHT OF NEW CHALLENGES

Summary

The aim of the considerations was to assess the legal regulation of water protection in the process of agricultural production from the perspective of the Common Agricultural Policy 2023-2027. It has been established that the current regulation does not provide for adequate water protection due to, primarily, its fragmentation, weak impact on the protection of water resources and unsatisfactory sanctions currently available for polluting this element of the environment. The challenges arising from the Common Agricultural Policy are capable of influencing the improvement of the existing situation but the protection of waters in agricultural production requires constructing a legal regulation based on properly balanced preventive and incentive instruments. The legal regulation needs to be systematised taking

into account the issues of food security, the preservation of the productive capacity of agriculture and the rational use of water, soil and air in the agricultural production process.

Keywords: water protection, water quality, agricultural production, water law, European Green Deal, National Strategic Plan

LA TUTELA DELLE ACQUE NEL PROCESSO DI PRODUZIONE AGRICOLA ALLA LUCE DI NUOVE SFIDE

Riassunto

L'articolo si propone di esprimere una valutazione riguardo alla regolazione giuridica in materia di tutela delle acque durante il processo di produzione agricola nel contesto della politica agricola comune per il periodo 2023-2027. Nella parte conclusiva, l'autore afferma che la regolazione in vigore non riesce a garantire un'adeguata tutela delle acque, principalmente a causa del suo carattere dispersivo, dell'impatto troppo debole sulle questioni relative alla protezione delle risorse idriche e di sanzioni insufficienti per chi inquina questo elemento dell'ambiente. Le sfide che derivano dalla politica agricola comune possono apportare miglioramenti alla situazione attuale. La necessità di tutelare le acque nel corso della produzione agricola richiede di costruire una regolazione giuridica basata sia su strumenti di imposizione e interdizione sia su quelli di incentivazione, opportunamente equilibrati. Risulta inoltre necessario procedere a sistematizzare la regolazione, tenendo conto delle questioni legate alla sicurezza alimentare, al mantenimento della capacità produttiva dell'agricoltura e all'uso razionale dell'acqua, del suolo e dell'aria durante il processo di produzione agricola.

Parole chiave: tutela delle acque, qualità delle acque, produzione agricola, diritto delle acque, Green Deal europeo, Piano strategico nazionale