

ODRA I NADODRZE

Stanisław Malarski

Efektywność instrumentów prawno-administracyjnych ochrony wód Odry w działalności terenowych organów władzy i administracji Nadodrza. Wyniki prac badawczych i kierunki dalszych badań

Opole, kwiecień 1983 r.

INSTYTUT ŚLĄSKI W OPOLU

STANISŁAW MALARSKI

EFEKTYWNOŚĆ INSTRUMENTÓW PRAWNO-ADMINISTRACYJNYCH
OCHRONY WÓD ODRY W DZIAŁALNOŚCI TERENOWYCH ORGANÓW
WŁADZY I ADMINISTRACJI NADODRZA

Wyniki prac badawczych i kierunki dalszych badań

OPOLE 1983

ODRA I NADODRZE

KOLEGIUM REDAKCYJNE:

przewodniczący - prof: dr hab: Janusz Kroszel,

członkowie: mgr Wojciech Dębowski,
inż. Józef Kachel,
dr Stanisław Malarski,
mgr Andrzej Pasierbiński,
doc. dr hab: Robert Rauziński,
dr hab. Jan Tkocz.

Badania wykonano w ramach Rządowego Programu Badawczo-Rozwojowego PR-7 "Kształtowanie i wykorzystanie zasobów wodnych", koordynowanego przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie w Kierunku O7 "Podstawy kompleksowego zagospodarowania zasobów wodnych Odry", koordynowanym przez Instytut Śląski - Instytut Naukowo-Badawczy w Opolu.

Publikacja zawiera wyniki pracy badawczej podjętej w ramach planu prac badawczych Zakładu Badań Odrzańskich Instytutu Śląskiego w Opolu: "Ekspertyza efektywności administracyjnych, ekonomicznych i prawnych instrumentów ochrony czystości wód Odry" ./7:62:08/.

Autor: dr nauk prawnych Stanisław Malarski

Opracowanie redakcyjne: mgr Marek Malec

Przedmowa

W ramach realizacji badań związanych z Kierunkiem 07 Rządowego Programu Badawczo-Rozwojowego PR-7 "Kształtowanie i wykorzystanie zasobów wodnych", u progu lat osiemdziesiątych na czoło wysunął się kompleks zagadnień związanych z zmniejszeniem zanieczyszczeń rzeki Odry i jej dopływów. Wiemy już z całą pewnością, że nie uda się zrealizować ani ambitnego programu modernizacji rzeki ani takiegoż programu budowy oczyszczalni ścieków w dorzeczu. W tej sytuacji istotnego znaczenia nabierają działania na rzecz bezinwestycyjnego programu zmniejszenia zanieczyszczeń oraz racjonalne wykorzystanie istniejących urządzeń i możliwości poprawy jakie istnieją w aspekcie technologii. Na rzecz takich działań powinny być skierowane instrumenty prawno-administracyjne. Do rangi więc osobnego problemu urasta badanie skuteczności działania omawianych instrumentów.

Dr Stanisław Malarski w swej pracy podsumowuje badania, jakie prowadzono w Instytucie Śląskim w tym zakresie. Między innymi J. Falkiewicz wykonał studium pt. "Efektywność ekonomicznych środków ochrony wód na Nadodrze" /Opole, październik 1982/, a M. Malec, "Ekspertyzę efektywności administracyjnych, ekonomicznych i prawnych instrumentów ochrony czystości wód" - badania ankietowe /Opole, październik 1982/. Wydaje się, że są to badania ważne w całym kompleksie studiów na rzecz zmniejszenia zanieczyszczeń rzeki.

JANUSZ KROSZEL
Dyrektor Instytutu Śląskiego
w Opolu

TREŚĆ

Wprowadzenie	7
I. Stan i perspektywy czystości wód Odry w projekcie "Programu Odry" na lata 1981-2000	8
II: Instrumenty prawne oddziaływania na poprawę czystości wód Odry	11
A: Instrumenty administracyjne	12
B: Instrumenty finansowe	13
C. Kształtowanie lokalnych systemów wodno-gospodarczych	15
III: Działalność administracyjna terenowych organów władzy i administracji w zakresie ochrony czystości wód Odry w świetle przeprowadzonych badań ankietowych	17
1. Problematyka ochrony środowiska naturalnego i wodnego Odry w działalności społeczno-organizacyjnej i prawotwórczej terenowych organów władzy i administracji	17
2: Problematyka ochrony środowiska naturalnego i wodnego Odry w terenowym planowaniu społeczno-gospodarczym miast i gmin nadodrzańskich	19
3. Zagadnienie metod i środków oddziaływania terenowej administracji na poprawę ochrony środowiska i zasobów wodnych Odry	20
IV: Kierunki działań terenowych organów na rzecz poprawy czystości Odry w warunkach reformy gospodarczej	23
V: Potrzeby badawcze w zakresie problematyki prawnej ochrony czystości wód Odry	29
Przypisy	30

Wprowadzenie

Po rozwiązaniu w 1972 r. Centralnego Urzędu Gospodarki Wodnej zapoczątkowany został utrzymujący się nadal stan dezintegracji administrowania gospodarką wodną, a w jej ramach - administrowania gospodarką rzeczną. Ta sytuacja utrzymująca się do końca dekady lat siedemdziesiątych przesuwiała na terenowe organy władzy /rady narodowe/ oraz na terenowe organy administracji państwowej szczebla województw, miast i gmin zadania związane z ochroną czystości wód Odry. Zakres tych zadań wynikał z:

1. ustawy z 25 I 1958 r. o radach narodowych /tekst jednolity - Dz.U., 1975, Nr 26, poz. 139, zm. Dz.U., 1977, Nr 11, poz. 44, Dz.U., 1978, Nr 14, poz. 61/,

2. ustawy z 24 X 1974 r. - Prawo Wodne /Dz.U., 1974, Nr 38, poz. 230, zm. Dz.U., 1980, Nr 3, poz. 6/,

3. ustawy z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska /Dz.U., 1980, Nr 3, poz. 6/,

a także dalszych przepisów o charakterze merytorycznym jak i przepisów organizacyjno-proceduralnych.

Działalność terenowych organów władzy i administracji w zakresie administrowania Odrą oraz ochrony jakościowej i ilościowej jej wód odgrywać będzie podstawową rolę w okresie wdrażania reformy gospodarczej, w warunkach rozszerzonej samodzielności podmiotów gospodarujących /przedsiębiorstw i spółdzielni/, rosnącego znaczenia rachunku ekonomicznego i zasadniczej przebudowy mechanizmów i instrumentów prawno-ekonomicznych. Przesuwanie na dalsze okresy sprawy powołania nowego resortu Ochrony Środowiska, Geologii i Gospodarki Wodnej, który wg opracowywanych projektów stanowiłby podstawę nowoczesnej, systemowej administracji wodnej i centrum sterowania gospodarką wodną w Polsce, również oddziaływać będzie na dominującą rolę organów terenowych w sferze odrzańskiej gospodarki wodnej. Dalszy wzrost zadań, kompetencji i odpowiedzialności terenowych organów w omawianym zakresie przewidywać należy w perspektywie uchwalenia przez Sejm PRL i wdrażania nowej

ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym.

Skoro perspektywy poprawy stanu czystości wód Odry wiążą się w szerokim zakresie z działalnością terenowych organów, a także z wykorzystywaniem i efektywnością instrumentów prawnych i administracyjnych,¹ problematyka ta wymagała ujęcia w programie badań Kierunku 7 /Podstawy kompleksowego zagospodarowania zasobów wodnych Odry/ w ramach Rządowego Programu Badawczo-Rozwojowego PR-7.

Niniejsze opracowanie przedstawia wybraną problematykę badawczą, ograniczoną zarówno ujęciem przedmiotowym, jak też przyjętym zakresem czasowym badań obejmujących okres do 1981 r.

I: Stan i perspektywy poprawy czystości wód Odry w projekcie "Programu Odra" na lata 1981-2000".

Stan czystości wód Odry i jej dorzecza na tle ogólnego stanu gospodarki wodno-ściekowej kraju oceniać należy jako krytyczny, a ocenę taką w całej rozciągłości uzasadniają ustalenia wydanej w 1981 r. pracy pt. "Ocena stanu środowiska w Polsce".²

W dorzeczu Odry wg danych za 1980 r. na 1 735,9 mln m³ odprowadzonych do wód powierzchniowych ścieków 40,5% /703,8 mln m³/ oczyszczono metodą mechaniczną, 5,4% /94,1 mln m³/ metodą chemiczną, 17,9% /311,1 mln m³/ metodą biologiczną, natomiast 36,1% tj. 626,9 mln m³ ścieków, które powinny być oczyszczone odprowadzono do rzek bez oczyszczenia.³ Rzeka Odra przyjmuje zanieczyszczenia z Śląsko-Krakowskiego Okręgu Przemysłowego, GOP i ROW, z miast Raciborza, Kędzierzyna-Koźla, Zdieszowic, Krapkowic, Opola oraz z licznych zakładów przemysłowych, zlokalizowanych w górnym jej biegu. Dalszy wzrost zanieczyszczenia wód rzeki następuje na obszarze Dolnego Śląska. Łącznie na odcinku rzeki Keczawy /LGOM/ bezpośrednio do Odry odprowadzane są ścieki z 295 zakładów przemysłowych w ilości ok. 280 mln m³ rocznie, z czego ok. 28% podlega oczyszczaniu biologicznemu, 53% - oczyszczaniu

mechanicznemu, a pozostałe 19% stanowią odprowadzane do Odry zrzuty ścieków nieoczyszczonych. W dalszym swym biegu Odra przyjmuje zanieczyszczenia komunalne i przemysłowe z rejonów Głogowa, Nowej Soli, Słubic, Kostrzyna oraz z aglomeracji szczecińskiej, przy czym większe rozcieńczenie ścieków w połączeniu z procesami samooczyszczania daje pewną poprawę czystości wód Odry w jej dolnym odcinku. Cytowany raport o stanie środowiska stwierdza, iż dane za 1980 r. świadczą o pogłębiającej się niekorzystnej sytuacji w zakresie oczyszczania ścieków, a utrzymująca się tendencja pogarszania stanu jakości wód ogranicza lub wręcz uniemożliwia w wielu przypadkach ich gospodarcze wykorzystanie /s. 129/. Średnio w Polsce nadal ponad 50% miast oraz 35% zakładów przemysłowych w poważniejszym stopniu oddziaływujących na stan gospodarki wodno-ściekowej nie posiada oczyszczalni ścieków.

Zamierzenia i perspektywy poprawy stanu czystości wód Odry w okresie wdrażania i realizowania programu reformy gospodarczej wiążą się z istniejącym stanem jakości wód jako punktem wyjściowym zamierzonych przedsięwzięć. Według klasyfikacji opartej na postanowieniach Rozporządzenia RM z 29 XI 1975 r. w sprawie klasyfikacji wód, warunków jakim powinny odpowiadać ścieki oraz kar pieniężnych za naruszanie tych warunków, stan czystości wód dorzecza Odry, ustalony średnio dla lat 1974-77⁵ przy uwzględnieniu oddziaływania przemysłów kampanijnych /np. cukrownie/ oraz dla pozostałych okresów przedstawia się następująco:

Dorzecze Odry

klasa czystości wód	okres kampanijny		okres pozakampanijny	
	łączna długość odcinków rzek w km	w % ogólnej długości rzek	zaliczonych do danej kl. w km	w % ogólnej długości rzek
I	280,4	5	280,4	5
II	1250,5	22	1264,0	22
III	1411,6	25	1495,2	27
n.o.n	2720,5	48	2623,4	46
razem	5663,0	100	5663,0	100

Natomiast stan czystości wód rzeki Odry wg danych za lata 1973-77 przedstawia poniższa tabela.⁶

klasa czystości	długość kontrolowanego odcinka w km				
	1973	1974	1975	1976	1977
I	-	-	-	-	-
II	128,6	60,6	-	44,8	56,6
III	91,6	186,0	203,8	189,4	214,9
n.o.n	521,7	495,3	538,1	497,1	470,4
razem	741,9	741,9	741,9	741,9	741,9

uwaga: oznaczenie "non" obejmuje wody nadmiernie zanieczyszczone, przekraczające ustanowione normy.

Z powyższych danych wynika, iż od 1975 r. obserwuje się nieznaczną poprawę jakości wód Odry, co było kumulatywnym efektem oddziaływania różnorodnych czynników; włączania do eksploatacji nielicznych nowych oczyszczalni, modernizacji starych oczyszczalni, zmian w procesach technologicznych, zmian w stosowaniu w rolnictwie pestycydów i nawozów sztucznych i in. W konsekwencji w 1977 r. wody kategorii "n.o.n" występowały w górnym i środkowym biegu Odry sięgając aż poza ujście Nysy Łużyckiej do 548 km, przedzielone jedynie odcinkiem 12 km wód III klasy /powyżej Nowej Soli/ oraz 45 km odcinkiem tej klasy powyżej Krosna Odrzańskiego. Od km 548 do ujścia Rurzyca Odra prowadziła wody o czystości kl. III, a w końcowym jej odcinku jakość wód rzeki odpowiadała wymogom klasy II z wyjątkiem krótkiego odcinka w rejonie Szczecina, gdzie jakość wód uległa pogorszeniu do kl. III.

Realizacja budowy oczyszczalni ścieków w dorzeczu Odry wg koncepcji ustalonej "Programem Odra" /wersja maj 1982/ nawiązywać będzie do realizacji programu reformy gospodarczej w horyzoncie czasowym do 2000 r. w ramach zadań inwestycyjnych planów pięcioletnich - do 1985 r., 1986-90, 1991-95, 1996-2000, jak to przewidują założenia "Programu Odra".

W założeniach "Programu Odra" /zał. Nr 15/ plan realizacji budowy nowych, dużych oczyszczalni ścieków /o przepustowości

powyżej 10 tys. m³/d/ w dorzeczu Odry /8 województw nadodrzańskich/ przewiduje do roku 2000 budowę 72 obiektów /1981-85:13; 1986-90:14; 1991-95:15; 1996-2000:30/ przy łącznych nakładach 32.696,2 mln zł /wg poziomu cen 1979-1980/.

Natomiast wg założeń "Programu Odra" plan budowy mniejszych oczyszczalni ścieków o przepustowości 1-10 tys. m³/d przewiduje do roku 2000 realizację 92 oczyszczalni przy nakładach 9.640,4 mln zł.

II. Instrumenty prawne oddziaływania na poprawę czystości wód Odry.

W systemie prawa ochrony środowiska, w ramach którego możemy wyodrębnić podsystem norm prawnych ochrony wód, poszczególne mechanizmy i instrumenty prawne wiążą się ściśle z charakterystycznymi dla omawianej gałęzi prawa funkcjami, a mianowicie:

a. p r e w e n c y j n o - o c h r o n n ą, obejmującą takie instytucje jak: zasady ochrony wód, jakość i kontrola ścieków, wymogi w zakresie oczyszczania ścieków, normy zanieczyszczeń, wymogi w zakresie budownictwa wodnego, profilaktyka w zakresie ochrony wód, system administracji gospodarki wodnej i ściekowej,

b. z a r z ą d z a n i a, obejmującą instrumenty związane z gospodarowaniem w zakresie wód i gospodarki ściekowej, eksploatacją obiektów i instalacji, system planowania, zasady rozliczeń i opłat, system umów, koordynację i współpracę w zakresie gospodarki wodnej i ściekowej,

c. p r z y r u s u i r e p r e s j i, obejmującą zestaw instrumentów prawnych, takich jak kary finansowe, zasady odpowiedzialności karnej, karno-administracyjnej, cywilnoprawnej i pracowniczej, działalność organów egzekucji i przymusu, organów kontroli zawodowej i społecznej.

Przedstawione funkcje, rozwinięte i skonkretyzowane w obowiązujących aktach normatywnych oraz aktach planowania społeczno-gospodarczego realizowane są przez instrumenty prawne:

1. prawno-administracyjne, 2. cywilno-prawne, 3. karne i kar-
no-administracyjne, 4. finansowe.

A: Instrumenty administracyjne.

W zespole instrumentów prawnych oddziaływania na czystość
wód Odry szczególna rola przypada normom prawno-administra-
cyjnym, związanym z działalnością terenowych organów władzy
i administracji.

W stosowaniu takich instrumentów powodujących dla adresa-
tów decyzji obowiązek określonego zachowania się, działania
czy zaniechania, sankcjonowanego zagrożeniem zastosowania
środków przymusu administracyjnego, rozległy zakres zadań
przypada terenowym organom administracji państwowej: wojewo-
dom, prezydentom miast oraz naczelnikom miast i gmin.

W ramach postanowień prawa wodnego, w grupie instrumentów
prawno-administracyjnych możemy wyodrębnić w szczególności:

- pozwolenia wodno-prawne, stanowiące decyzje uprawniające
do szczególnego korzystania z wód /art. 20 prawa wodnego/
- decyzje nakładające obowiązek budowy, utrzymania oraz
eksploatacji urządzeń zabezpieczających wody przed zanie-
czyszczeniem,
- decyzje zakazujące lub ograniczające korzystanie z wód
/art. 43 prawa wodnego/,
- decyzje o ustanowieniu stref ochronnych ujęć i źródeł wo-
dy,
- decyzje związane z budownictwem wodnym,
- decyzje związane z lokalizacją inwestycji i planowania
przestrzennego w nawiązaniu do wymogów ochrony wód,
- decyzje związane z wykonywaniem i eksploatacją urządzeń
melioracji wodnych,
- zezwolenia na wprowadzanie ścieków do urządzeń kanaliza-
cyjnych,
- decyzje o unieruchomieniu zakładu lub jego części w związ-
ku z szkodliwym oddziaływaniem na czystość wód /art. 28
ust. 2 prawa wodnego/,

- decyzje zakazujące uruchomienie zakładu, z którego odprowadzane są ścieki bez równoczesnego oddania do eksploatacji urządzeń zabezpieczających wody przed zanieczyszczeniem,
- decyzje o ustaleniu opłat za szczególne korzystanie z wód,
- decyzje o nałożeniu kar pieniężnych za szkodliwe zanieczyszczanie wód /art. 130 prawa wodnego/,
- wystąpienia pokontrolne związane z działalnością organów nadzoru i kontroli gospodarki wodnej,
- decyzje koordynacyjne związane z ochroną jakości wód i gospodarką ściekową,
- decyzje związane z rozstrzygnięciem sporów w postępowaniu wodno-prawnym /art. 37 prawa wodnego/,
- decyzje związane z administrowaniem funduszem gospodarki wodnej,
- decyzje w przedmiocie ograniczenia lub zakazu używania jednostek pływających /art. 23 ustawy z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska/,
- decyzje związane z ochroną środowiska podejmowane na mocy art. 2 ustawy z 31 I 1980 r.

W zakresie stosowania instrumentów prawno-administracyjnych ochrony czystości wód należy dostrzegać różne formy działalności uprawnionych organów, które mogą wydać decyzję uwzględniającą wniosek strony, odmówić uwzględnienia wniosku, wydać decyzję uwzględniającą wniosek w części, dokonać zmiany wydanej decyzji, ograniczyć pozwolenie wodno-prawne, a w szczególnych przypadkach - cofnąć decyzję.

Do zespołu instrumentów prawno-administracyjnych oddziaływających na ochronę jakości wód Odry zaliczyć również należy akty terenowych organów władzy i administracji związane z sferą planowania przestrzennego.

B: Instrumenty finansowe.

System instrumentów prawnych ochrony czystości wód obejmuje również instrumenty prawno-finansowe.

Funkcję kształtującą i prewencyjną realizują opłaty przewi-

dziane za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, określone postanowieniami:

- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 X 1974 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i z urządzeń wodnych /Dz.U., 1974, Nr 33, poz. 181/,
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 II 1977 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz opłat za wodę i wprowadzanie ścieków /Dz.U., 1977, Nr 7, poz.29/;

Opłaty ustanowione powyższymi przepisami stanowią składniki kosztów działalności eksploatacyjnej jednostek korzystających z wód i z urządzeń wodnych, są zatem przewidywane w planach techniczno-ekonomicznych. Racjonalizacja działalności gospodarczej w tym zakresie będzie zatem polegać na dążeniu do ograniczania uiszczanych opłat poprzez redukcję świadczeń objętych odpłatnością.

Przeprowadzone badania uzasadniają wątpliwości co do znaczenia tych opłat w gospodarce finansowej jednostek gospodarki społecznej:

Przyczyn tych wątpliwości należy poszukiwać w relatywnie niskiej wysokości opłat w strukturze kosztów własnych poszczególnych jednostek oraz stabilności opłat na niskim ich pułapie przy równoczesnym szybkim wzroście pozostałych składników kosztów, m.in. surowców i materiałów, energii, transportu, płac i usług przemysłowych.

Niski pułap ustabilizowanych opłat za pobieranie wody i szczególne korzystanie z wód świadczy o tym, iż w stosunkach gospodarczych świadomość, iż woda stanowi cenny, niezastąpiony i coraz bardziej deficytowy surowiec - nie znajduje należytego upowszechnienia i wyrazu w stosunkach ekonomicznych i prawnych.

Inną funkcję - represyjną, realizują kary pieniężne za odprowadzanie do wód lub do ziemi oraz do urządzeń kanalizacyjnych - ścieków nie odpowiadających wymaganym warunkom. Kary z tego tytułu przewidziane normą art. 130 prawa wodnego obli-

czane są i wymierzone na zasadach określonych postanowieniami Rozporządzenia Rady Ministrów z 29 XI 1975 r. w sprawie klasyfikacji wód, warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki oraz kar pieniężnych za naruszanie tych warunków /Dz.U., 1975, Nr 41, poz. 214/.

Analiza decyzji o nakładaniu kar za nadmierne zanieczyszczenie wód na podstawie art. 130 prawa wodnego skłania do wniosku o istotnym znaczeniu tego środka prawnego w zespole instrumentów prawnych oddziaływania na ochronę czystości wód Odry.

W zespole instrumentów finansowo-ekonomicznych ochrony wód wym. ustawa kreuje nową instytucję finansowo-prawną, a mianowicie Fundusz Ochrony Środowiska. Stosownie do treści art. 88 ustawy, jego środki przeznaczone są na pokrycie kosztów lub dofinansowanie działalności zmierzającej do ochrony środowiska, a w szczególności na:

1. realizację zadań inwestycyjnych,
2. dofinansowanie czynów społecznych ludności,
3. działalność związaną z zagospodarowaniem odpadów i wprowadzaniem technologii ich likwidacji,
4. inne wydatki na cele związane z ochroną środowiska.

Dochodami FOS są: 1. wpłaty kwot pieniężnych odpowiadających wysokości szkód wynikłych z naruszenia stanu środowiska /art. 82 ust. 3/, 2. opłat za gospodarcze korzystanie z środowiska /art. 86 ust.2/ obejmujących również opłaty za szczególne korzystanie z wód, 3. kar pieniężnych nakładanych przez uprawnione organy administracyjne /art. 110/, 4. dobrowolnych świadczeń pieniężnych i rzeczowych, 5. innych dochodów określonych przez Radę Ministrów.

W związku z wejściem w życie ustawy z 31 I 1980 r., dla systemu prawnej ochrony wód Odry szczególne znaczenie posiada:

- zsynchronizowanie w skali województwa Funduszu Ochrony Środowiska z istniejącym na mocy prawa wodnego Funduszem Gospodarki Wodnej,
- wykorzystywania środków nowego funduszu /F.O.Ś/ dla rozszerzenia programu poprawy czystości wód Odry oraz przy-

spieszenia realizacji zadań tego programu.

Wzgląd na konieczność stworzenia systemowego rozwiązania prawnej ochrony jakości wód Odry przemawia za analizą poszczególnych instrumentów, jak też za badaniem ich kumulatywnego oddziaływania w warunkach wdrażania reformy gospodarczej.

C. Kształtowanie lokalnych systemów wodno-gospodarczych.

Działalność terenowych rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej w zakresie ochrony wód Odry rozpatrywać należy w określonych strukturach przestrzenno-terytorialnych, opierających się na podziale administracyjnym kraju. Działalność ta w ujęciu systemowym wiąże się z kształtowaniem lokalnych /gminnych, miejskich/ systemów wodno-gospodarczych, tworzących w skali województwa system regionalny.

System wodno-gospodarczy stanowi kategorię integrującą zasoby wód i ścieków wraz z zagospodarowaniem zasobów i różnorodnym ich wykorzystywaniem, a więc stanowi kategorię globalnej gospodarki wodno-ściekowej w różnych ujęciach podmiotowo-przestrzennych. System wodno-gospodarczy agreguje na różnych poziomach i w różnym zakresie jednostkowe struktury wodno-gospodarcze /w skali mikro/ i w ramach określonego szczebla rozpatrywać należy działalność związaną z jakościową i ilościową ochroną wód Odry. Mechanizmy i instrumenty ochrony wód wiążą się integralnie z typami systemów wodno-gospodarczych. Jeśli przyjmiemy typologię wyróżniającą systemy wodno-gospodarcze: hydrograficzny, makroregionalny, regionalny, lokalny, miejski, wiejski, zakładowy, indywidualny,⁷ to elementy przedmiotowo-podmiotowe, instytucjonalne, struktura gospodarczo-ekonomiczna działalności związanej z pobieraniem wód i odprowadzaniem ścieków, aspekty finansowe i prawne powodują daleko idące zróżnicowanie metod ochrony wód i ich efektywności. W ramach regionalnych i lokalnych systemów wodno-gospodarczych dostrzegać należy funkcje: bilansowania,⁸ dystrybucji, ochrony jakości i zasobów, koordynacji oraz funkcję rozwoju. Wydaje się, iż strategia programu poprawy czystości wód Odry powinna

prorowadzić do postępu poprzez integrację i optymalizację rozwiązań cząstkowych, kumulować efekty budowy i eksploatacji zakładowych i komunalnych oczyszczalni ścieków. Ważnym elementem jest powstrzymanie i eliminowanie prób pogarszania stanu gospodarki ściekowej: W konsekwencji wprowadzanie do eksploatacji nowych oczyszczalni w dorzeczu Odry powinno kształtować proces powolnej, lecz ciągłej poprawy stanu czystości wód Odry.

W ramach swych ustawowych zadań rady narodowe wszystkich szczebli i terenowe organy administracji państwowej Nadodrza, powinny w nawiązaniu do opracowanych programów ochrony środowiska i gospodarki wodnej organizować i kształtować na terenie swej działalności systemy wodno-gospodarcze różnych szczebli.

Organy szczebla podstawowego /miejski, gminny, miejsko-gminny/ w ramach integracji podsystemów zakładowych na danym terenie oraz podsystemów indywidualnych gospodarstw rolnych i domowych powinny organizować i planowo kształtować lokalne /miejskie, gminne, wiejskie/ systemy wodno-gospodarcze z uwzględnieniem powiązań z zasobami wód Odry i oddziaływaniem na czystość wód Odry.

Natomiast organy szczebla wojewódzkiego na Nadodrzu miałyby za zadanie integrację lokalnych systemów wodno-gospodarczych na terenie danego województwa i planowego kształtowania w powiązaniu z wojewódzkimi programami ochrony środowiska i gospodarki wodnej regionalnych systemów wodno-gospodarczych.

Przyjęcie takiej strategii warunkuje tworzenie kompleksowego systemu wodno-gospodarczego Odry w układzie hydrograficznym.

W systemie ochrony prawnej czystości wód Odry duża rola przypada instrumentom koordynacyjnym. W warunkach daleko idącej dezintegracji organizacyjno-administracyjnej działalności związanej z gospodarką wodno-ściekową oraz rozproszenia środków finansowo-rzeczowych w perspektywie wdrażania reformy gospodarczej, a w dalszej przyszłości - wprowadzania w życie nowej ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym

przybierać będą na znaczeniu różnorodne odmiany koordynacji gospodarczej i administracyjnej.⁹

Daleko posunięta dyferencjacja struktur gospodarczych, organizacyjnych, finansowo-ekonomicznych, a także własnościowych składających się na lokalne systemy wodno-gospodarcze wymaga odpowiedniego zróżnicowania środków prawnego oddziaływania oraz doboru instrumentów o najwyższej sprawności i efektywności.

III: Działalność administracyjna terenowych organów władzy i administracji w zakresie ochrony czystości wód Odry w świetle przeprowadzonych badań ankietowych:

1. Problematyka ochrony środowiska naturalnego i wodnego Odry w działalności społeczno-organizacyjnej i prawotwórczej terenowych organów władzy i administracji.

Jeśli nie może budzić wątpliwości teza, iż sprawy ochrony środowiska naturalnego w poszczególnych jednostkach podziału administracyjnego są typowymi i podstawowymi zadaniami organów samorządu lokalnego i terenowej administracji szczebla lokalnego, to w świetle zebranych danych ankietowych nie można stwierdzić, aby ten eufemizm znajdował potwierdzenie w działalności społeczno-organizacyjnej oraz prawotwórczej rad narodowych i terenowej administracji miejscowości nadodrzańskich. O obowiązkach w tym zakresie stanowią jednoznacznie liczne postanowienia ustawy z 25 I 1958 r. o radach narodowych, normujące: 1. ogólne zadania rad narodowych, 2. szczegółowe zadania rad narodowych szczebli wojewódzkiego, miejskiego, gminnego, 3. organizację i działalność komisji rad narodowych.

Mimo, iż radom narodowym służy stosownie do art. 7 ustawy z 25 I 1958 r. o radach narodowych uprawnienie do wydawania przepisów prawnych obowiązujących na danym terenie /art. 7 ust. 1/, a w szczególności do wydawania zarządzeń porządkowych w celu ochrony "spokoju i porządku publicznego" na zasadach określonych ustawą z 25 II 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe, to z odpowiedzi respondentów prze-

przewodzonej ankietyzacji nie można wnioskować o właściwym wykorzystywaniu tych instrumentów prawnych. Tylko w 17,9% ankietowanych jednostek istniały miejscowe regulaminy przestrzegania porządku i czystości na terenach przyległych do wód. Taki wskaźnik poziomu prawnej regulacji ochrony miejscowego środowiska nie może być uznany za zadawalający wobec powszechnie znanych, występujących w skali masowej przypadków indywidualnej degradacji środowiska przyrodniczego i wodnego przez odprowadzanie ścieków z obiektów budownictwa indywidualnego, gospodarstw rolnych, obiektów hodowli drobiu i zwierząt przez wywożenie śmieci i nieczystości, masowo występujące mycie samochodów nad brzegami rzek, jezior i stawów oraz kanałów i rowów melioracyjnych.

Miejscowe regulaminy przestrzegania porządku były tradycyjnie wywieszane w formie plakatów, afiszów, tekstów na tablicach drewnianych lub blaszanych na terenie kąpielisk, nad brzegami rzek i stawów, na terenach sportowych i rekreacyjnych, w parkach, na usypiskach śmieci, obiektach stref ochronnych itp. Jednak w świetle danych ankietowych wnioskować można o zanikaniu tych tradycyjnych, powszechnie stosowanych w krajach wysoko rozwiniętych form oddziaływania wychowawczego i porządkowego, stąd wniosek o potrzebie dostrzegania i wykorzystywania przez terenowe organy władzy i administracji możliwości oddziaływania na poprawę środowiska naturalnego poprzez przepisy stanowione w ramach tzw. prawa lokalnego.

Również poza sferę terenowego planowania społeczno-gospodarczego, w podstawowej działalności rad narodowych - na sesjach i w problematyce sesji sprawy ochrony środowiska nie spotykały się z społecznie oczekiwanym dowartościowaniem. W 1979 r. tylko w pracach 34,5% rad narodowych zagadnienia te znajdowały odbicie, podczas gdy w pracach przeważającej większości rad narodowych /65,5%/ zagadnienia te znalazły się poza zasięgiem ich zainteresowań. Trudno mówić o poprawie sytuacji na przestrzeni ostatnich 3 lat /1979-81/ skoro po wejściu w życie ustawy niewiele więcej, bo 37,9% rad narodowych podejmowało tę problematykę w swej działalności.

W grupie jednostek, które udzieliły informacji ankietowych, odnośnie podejmowania problematyki ochrony środowiska przez komisje rad narodowych uzyskano dane, iż w 64,3% jednostkach problematyka ta znajduje ujęcie w działalności komisji. Wniosekować można również o interesowaniu się tą problematyką przez organy samorządu mieszkańców w miastach i gminach nadodrzańskich, z których w 54,2% jednostkach zagadnienia te są podejmowane. Podobnie oceniać można w świetle danych ankietowych stopień zainteresowania omawianą problematyką ze strony terenowych komisji kontroli społecznej.

2. Problematyka ochrony środowiska naturalnego i wodnego Odry w terenowym planowaniu społeczno-gospodarczym miast i gmin nadodrzańskich.

W świetle uzyskanych danych ankietowych stan wdrażania ustawy z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska uznać należy za niezadawalający. Jeśli przyjmiemy, iż problemem węzłowym dla działań na rzecz poprawy czystości wód Odry jest włączenie zadań w tym zakresie w sferę planowania społeczno-gospodarczego /np. zmiany technologii produkcji, realizowanie systemów wstępnego oczyszczania ścieków, urządzenia do odzysku surowców z ścieków, budowa i modernizacja oczyszczalni ścieków i in./ zarówno w zakresie przedsięwzięć techniczno-gospodarczych jak i finansowych, to informacje podane w ankietach nie mogą skłaniać do optymizmu. Tylko w przybliżeniu w 1/3 /32,3%/ podstawowych jednostek podziału administracyjnego problematyka ta znajdowała ujęcie w planach. Natomiast w przeważającej grupie miast i gmin /67,7%/ zagadnienia te w 1979 r. nie znajdowały odbicia w terenowych planach społeczno-gospodarczych.

Jeśli ustawa z 31 I 1980 r. weszła w życie z dniem 1 IX 1981 r. i od 1981 r. stosownie do treści art. 5 i 6 ustawy terenowe organy władzy i administracji zobowiązane były do włączania zadań w zakresie ochrony środowiska do rocznych planów społeczno-gospodarczych, to w świetle danych ankietowych stwierdzających, iż w planach na 1981 r. w 35,5% jednos-

tek /miast i gmin/ zagadnienia te zostały ujęte w planach, znikomy postęp na przestrzeni 2 lat /o 3,2%/ skłania do bardzo krytycznej oceny stosunku rad narodowych strefy Odry oraz naczelników miast i gmin nadodrzańskich do tak doniosłego problemu społeczno-gospodarczego jak lokalna gospodarka wodna, a także do wniosku o słabej lub wręcz znikomej aktywności wielu rad narodowych oraz naczelników miast i gmin w realizacji ustaw sejmowych.

O wykorzystywaniu różnorodnych form planowego oddziaływania terenowych rad narodowych na poprawę stanu środowiska naturalnego z szczególnym uwzględnieniem środowiska i ochrony czystości wód Odry wnioskować można również z faktu, iż w świetle zebranych danych ankietowych tylko 16,7% podstawowych jednostek administracyjnych /miast i gmin nadodrzańskich/ posiada uchwalone wieloletnie lokalne programy ochrony środowiska.

3. Zagadnienie metod i środków oddziaływania terenowej administracji na poprawę ochrony środowiska i zasobów wodnych Odry.

Oddziaływanie środkami finansowymi na powstrzymywanie procesów degradacji środowiska przyrodniczego i wodnego Odry wiąże się ściśle z organizacją i działalnością organów terenowej administracji w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W województwach nadodrzańskich przyjęta została stosownie do wytycznych Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska struktura dwuszczeblowa. Organami szczebla podstawowego są wydziały lub oddziały gospodarki wodnej i ochrony środowiska urzędów miejskich dużych miast /Szczecin, Wrocław, Opole/ oraz organy rejonowe usytuowane przy jednym organie /miasto, gmina/, a obejmujące swym zasięgiem działania kilka lub kilkanaście przyległych jednostek administracyjnych: miast i gmin.

Organami szczebla wojewódzkiego są wydziały gospodarki wodnej i ochrony środowiska lub wydziały gospodarki terenowej i ochrony środowiska, które stosownie do podziału kompetencyjnego obowiązującego w 1981 r. koncentrują węzłowe uprawnienia

decyzyjne, kontrolne i koordynacyjne w zakresie gospodarki wodnej i ochrony środowiska.

W takim modelu terenowej administracji gospodarki wodnej i ochrony środowiska tylko nieliczne nadodrzańskie jednostki administracyjne /głównie większe miasta/ posiadają w swych strukturach tego rodzaju organy, a zdecydowana większość gmin nadodrzańskich objęta jest w tym zakresie - znikomym z natury rzeczy oddziaływaniem rejonowych organów usytuowanych w różnych, często odległych miastach lub gminach.

W strukturach organizacyjnych i obsadzie etatowej urzędów gminnych brak jest stanowisk pracy zajmujących się sprawami ochrony środowiska i gospodarki wodnej, co pozbawia te jednostki możliwości bieżącego i efektywnego zajmowania się wym. problematyką. Ustalony wytycznymi Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska model rejonowych organów d/s ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmujących swym zasięgiem kilka lub kilkanaście gmin /kilkadziesiąt jednostek miejskich i wiejskich/ oceniany jest w świetle materiałów ankietowych jako niesprawny i wymagający zmiany /np. ankietę UMIG Wołów z 3 XI 81 r., s. 3/. Ilustrację braku rozeznania stanu środowiska naturalnego i gospodarki wodno-ściekowej w gminie /przypuszczalnie wskutek braku odpowiedniej komórki organizacyjnej w Urzędzie Gminy/ stanowi ankietę UG Pęcław z 31 VIII 81 r. nie podająca poza ilością mieszkańców i zakładów żadnych merytorycznych danych, podobnie ankietę UG Niechlów, z 17 VIII 81 r. oraz UG Szlichtyngowa, UG Nowa Sól.

W takim układzie administracyjno-organizacyjnym zrozumiałym się staje znikome rozeznanie ankietowanych jednostek administracyjnych w zakresie naliczania i egzekwowania kar pieniężnych wymierzanych za nadmierne zanieczyszczanie środowiska /pytanie III f/, a podane informacje z uwagi na ich małą reprezentatywność wymagają wnikliwej weryfikacji po uzyskaniu danych uzupełniających w dalszym etapie badań.

Odnosnie trybu naliczania i egzekwowania opłat i kar finansowych za zanieczyszczanie wód i degradację środowiska niektóre ankietowane jednostki bezpośrednio czy pośrednio sugeru-

ją potrzebę zdecentralizowania tych czynności z szczebla wojewódzkiego na szczebel jednostek podstawowych - gmin i miast. W licznych przypadkach stwierdza się zaniechanie i zaniedbywanie naliczania przez uprawnione organy należnych z mocy przepisów kar finansowych.

Skoro tylko c/a 1/3 respondentów /30,4%/ wyraża pogląd, iż istniejące kompetencje organów administracyjnych w zakresie oddziaływania na poprawę gospodarki wodnej i ściekowej są wystarczające /pyt. III 1/, to uzasadnionym jest wniosek, iż zdecydowana większość organów miast i gmin nadodrzańskich poglądu tego nie podziela. Do mierzonych wniosków skłania również informacja o skromnych możliwościach skutecznego oddziaływania terenowych organów administracji na poprawę stanu gospodarki wodnej i ściekowej poprzez inne środki oddziaływania: przedsięwzięcia o charakterze organizatorskim i koordynacyjnym /3 odpowiedzi na 21 pozytywnych/.

Odnosnie posiadanych kompetencji i posiadanych uprawnień decyzyjnych z częściowego /uzyskanego do 30 XI 81 r./ materiału ankietowego /wzór nr III/ wyrażane są różne poglądy wymagające w 1982 r. dalszych uzupełniających badań, charakterystyczny jest co do tego pogląd UG Malczyce, który w kwestii kompetencji i perspektyw poprawy gospodarki wodno-ściekowej wypowiada się następująco "kompetencje posiadają, ale brak jest funduszy" /s. 3 ankiety z 28 X 81 r./:

Problem ten wiąże się również z poglądami ankietowanych jednostek odnośnie skuteczności środków oddziaływania na poprawę czystości wód. Zdecydowana większość /19 na 25 jednostek, które udzieliły informacji/ widzi perspektywy poprawy czystości wód w przedsięwzięciach o charakterze technicznym, znaczna grupa /10 na 25/ opowiada się za środkami ekonomicznymi, mniejsza grupa /7 na 25/ za środkami organizacyjnymi, a perspektywy poprawy poprzez oddziaływanie środkami prawnymi widzi tylko 4 jednostki spośród 25 ankietowanych. Ocena oddziaływania instrumentami prawnymi skłaniać musi do zaniepokojenia i pogłębionych badań, skoro w warunkach rozległego systemu prawnej ochrony środowiska i czystości wód znaczna grupa res-

pondentów /8 z 15/ uważa, że oddziaływanie to jest znikome lub niewystarczające /4 z 15 jednostek/, a żaden z respondentów nie uważa, aby oddziaływanie instrumentów prawnych było duże.

W poszczególnych miastach i gminach nadodrzańskich istnieje z pewnością duża dyferencjacja w stanie infrastruktury technicznej ochrony środowiska wodnego, ilości i rodzajów źródeł zanieczyszczeń i ich rozmiarów, efektywności oddziaływania różnych instrumentów na stan ochrony środowiska i zasobów wodnych. Uzasadnionym jest przeto wniosek o potrzebie indywidualizacji procesów optymalizacyjnych w poszczególnych miastach i gminach nadodrzańskich.

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 1981 r. pozwalają metodą analizy porównawczej na formułowanie wniosku, iż w poziomie i zakresie rozeznania gmin nadodrzańskich odnośnie stanu gospodarki wodnej, urzędy gmin działające na terenie nowych województw utworzonych w wyniku reformy administracyjnej przeprowadzonej z dniem 1 VI 1975 r. wyróżniają się negatywnie. Wniosek taki rysuje się na tle materiału ankietowego z woj. leszczyńskiego, a także legnickiego.

IV. Kierunki działań terenowych organów na rzecz poprawy czystości wód Odry w warunkach reformy gospodarczej.

Problematyka planowego kształtowania systemów wodno-gospodarczych, czy to w układach hydrograficznych /Program "Wisła", Program "Odra"/, czy też w układach terytorialnych, nawiązujących do podziału administracyjnego kraju /województwa, miasta/ lub jednostkach planowania społeczno-gospodarczego /makroregiony/ nie znalazła widocznego ujęcia w Programie Reformy Gospodarczej. Podobnie nie znalazły tam odzwierciedlenia zadania w zakresie ochrony środowiska, gospodarki wodno-ściekowej, czy też zasady gospodarowania coraz bardziej deficytowymi zasobami wód, których niedobory lub nadmierne zanieczyszczenie stanowią czynnik z coraz większą ostrością hamujący rozwój społeczno-gospodarczy, szczególnie obszarów uprzemysławianych lub urbanizowanych, a także regionów intensywnego rozwoju przemysłu

/GOP, ROW, LGOM/, względnie czynnik zagrożenia katastrofą ekologiczną /aglomeracja Górnośląska/.

Również w katalogu węzłowych zadań i priorytetów planu społeczno-gospodarczego na lata 1983-85 problematyka ochrony wód i ochrony środowiska Odry nie została imiennie wyszczególniona. Należy zatem przyjąć, iż w planowaniu, finansowaniu i realizacji zadań w tej dziedzinie nie będą one korzystać z priorytetów, lecz traktowane będą na równi z innymi zwykłymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi. Zauważyć też należy, iż w założeniach polityki inwestycyjnej na lata 1981-85 mimo radykalnego zharmonizowania i wstrzymania wielu inwestycji przemysłowych, nie doszło do sformułowania dyrektyw, czy wytycznych polityki inwestycyjnej zalecających wykorzystanie zwolnionej mocy przerobowych do realizacji obiektów ochrony środowiska i gospodarki wodno-ściekowej, mimo iż inwestycje te przy stosowanych rozwiązaniach projektowych opierają się na materiałach i dostawach krajowych nie wymagając elementów z importu.

Jak to stwierdza powołany wcześniej raport o stanie środowiska w Polsce /s. 129/ nakłady inwestycyjne na ochronę wód zabezpieczone w narodowym planie społeczno-gospodarczym na lata 1976-80 w wys. 27.360 mln zł. zostały zrealizowane w 65,8% /na 18.010 mln zł./: W ramach efektów inwestycyjnych przekazano do eksploatacji 418 przemysłowych i komunalnych oczyszczalni ścieków o łącznej przepustowości ok. 1.840 tys. m³/d, co w stosunku do założeń planu 5-cio letniego na ten okres /planowano efekty 4.300 tys. m³/d/ stanowi 42%. Efekty inwestycyjne ulegają relatywnemu pogorszeniu wskutek przewlekłego realizowania obiektów, czego konsekwencją było przesuwanie się w czasie efektów rzeczowych przy równoczesnym wysokim wzroście kosztów. Tak np. nakłady inwestycyjne w latach 1976-80 wzrosły na omawiane obiekty 2, 4-krotnie w porównaniu do okresu wyjściowego /bazowego/ 1966-70, podczas gdy efekty rzeczowe zmalały o połowę /s. 131 raportu/.

W realizacji inwestycji związanych z infrastrukturą komunalną - m.in. sieci kanalizacyjnej, oczyszczalni ścieków, ujęć

wody i stacji uzdatniania wody wystąpiły poważne opóźnienia w latach 1976-80, a załamanie jakie wystąpiło w budownictwie w latach 1981-82 zwiększyło zaległości, powodując konieczność znacznej redukcji programu inwestycyjnego planu społeczno-gospodarczego na lata 1983-85 w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Inwestycje takie, obejmujące większe obiekty zaliczane będą do inwestycji centralnych wymagających przed rozpoczęciem realizacji włączenia do 5-cio letnich planów społeczno-gospodarczych rozpatrywanych i uchwalanych przez Sejm lub przez Radę Ministrów. Co prawda przedsiębiorstwa i inne organizacje gospodarcze /spółdzielnie, spółki wodne i in./ mogą w ramach środków własnych samodzielnie podejmować realizację inwestycji, jednak przy wysokiej kapitałochłonności inwestycji związanych z budową nowych oczyszczalni ścieków jest oczywistym, że mogą to być małe obiekty lub przedsięwzięcia inwestycyjne związane z modernizacją istniejących, przestarzałych lub zdekapitalizowanych oczyszczalni ścieków. Wobec ogromnych zaległości w realizacji programu budowy oczyszczalni ścieków w dorzeczu Odry, w warunkach wysokiej kapitałochłonności inwestycji tego rodzaju przewidywać można w latach 1983-85 skromne efekty w zakresie inwestycji terenowych, finansowanych z budżetów województw, miast i gmin nadodrzańskich:

W tych warunkach wymaga głębszego rozważenia koncepcja realizacji takich inwestycji na zasadach tzw. i n w e s t y - c j i w s p ó l n y c h, podejmowanych przez grupę inwestorów zespalaających posiadane środki finansowe i rzeczowe. Podejmowanie inicjatyw tego rodzaju i organizowanie takich przedsięwzięć inwestycyjnych wymaga wysokiego poziomu służb inwestycyjno-koordynacyjnych t:o.a.p. i upowszechniania w obrębie Nadodrza takich metod i rozwiązań.

Rozległe zadania w zakresie planowania przedsięwzięć związanych z gospodarką wodno-ściekową i ochroną środowiska wodnego Odry spoczywają stosownie do przepisów ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym na przedsiębiorstwach państwowych

i innych jednostkach gospodarki uspołecznionej istniejących i działających w strefie Odry. Właśnie przedsiębiorstwa państwowe oraz inne wyodrębnione i samodzielne jednostki gospodarki uspołecznionej mają obowiązek pełnego planowania przedsięwzięć eksploatacyjno-inwestycyjnych, związanych z wewnątrzzakładową gospodarką wodno-ściekową w występujących powiązaniach regionalnych, lokalnych i międzyzakładowych. Zgodnie z nową ustawą jednostki gospodarki uspołecznionej same ustalają zakres planowania zakładowego oraz "i.: opracowują plany samodzielnie i stosownie do własnych potrzeb :.: " /art. 17 ust. 1 ustawy o planowaniu/. Zatem poszczególne jednostki gospodarki uspołecznionej kompetentne są samodzielnie decydować o tym czy, w jakim zakresie i w jakiej formie planować będą własne przedsięwzięcia, związane z gospodarką wodno-ściekową i ochroną środowiska wodnego. Przepisy przewidują jednak, iż w tym zakresie Rada Ministrów może nałożyć na j.g.u. obowiązek opracowywania planów perspektywicznych i wieloletnich o szczególnym znaczeniu m.in. dla kształtowania i ochrony środowiska naturalnego /art. 17, ust. 2, pkt. 3 ustawy/.

Metodologia planowania społeczno-gospodarczego ustanowiona nową ustawą z 26 II 1982 r. przewiduje w szerokim zakresie kojarzenie zadań i przedsięwzięć jednostkowych z potrzebami regionalnymi i ogólnokrajowymi, analizie potrzeb społeczno-gospodarczych, prognozach i informacjach techniczno-ekonomicznych, opracowaniach wariantowych oraz na szerokiej społecznej konsultacji opracowań planistycznych.

Metodologia planowania społeczno-gospodarczego obowiązująca na mocy ustawy z 26 II 1982 r. od 1 lipca 1982 r. wymaga wypracowania i adaptowania właściwych rozwiązań i instrumentów planistycznych, niezbędnych dla sprawnego i efektywnego planowania przedsięwzięć gospodarczo-inwestycyjnych niezbędnych dla rozwoju gospodarki wodnej strefy Odry oraz stopniowej, ciągłej poprawy czystości wód Odry. Ponieważ zadania związane z kompleksową gospodarką wodną Odry wymagają rozwiązań systemowych, wykraczając ponad działalność poszczególnych podmiotów gospodarujących oraz jednostek podziału administracyjnego /gmin,

miast, województw/ dostrzega się potrzebę różnych odmian integracji i koordynacji w sferze działalności planistycznej jednostek związanych z systemem wodno-gospodarczym Odry:

W warunkach wdrażania reformy gospodarczej działalność związana z poprawą czystości wód Odry oraz stanu jej środowiska przyrodniczego wiązać się będzie strukturalnie z rachunkiem ekonomicznym i różnymi formami organizacyjnymi rozrachunku gospodarczego:

Powiązania w tym zakresie będą szczególnie silne w działalności wyodrębnionych jednostek gospodarczych - przedsiębiorstw państwowych w nawiązaniu do ich statusu organizacyjno-prawnego, określonego ustawą z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych oraz systemu ekonomicznego, opartego na zasadach ustawy z 26 II 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych. Również w odniesieniu do spółdzielczych jednostek organizacyjnych działających na zasadach nowej ustawy z 16 IX 1982 r. o spółdzielniach, zasada samofinansowania oddziaływać będzie na ciągłą weryfikację rentowności kosztów i nakładów w aspekcie interesów i korzyści poszczególnych jednostek spółdzielczych.

Można przewidywać, iż wzmocniona rola rachunku ekonomicznego w odniesieniu do sfery ochrony czystości wód Odry i środowiska przyrodniczego rzeki uzewnętrzniać się będzie w:

- a. analizie relacji ekonomicznych, związanych z projektowaniem i budową nowych zakładowych oczyszczalni ścieków,
- b. analizie opłacalności wprowadzania bezodpadowych technologii produkcyjnych,
- c. badaniu opłacalności udziału przedsiębiorstw i spółdzielni w budownictwie oczyszczalni na zasadach inwestycji wspólnych /relacja kosztów partycypacji do przewidywanych efektów jednostkowych/,
- d. porównawczej analizie kosztów pobierania i uzdatniania wody z Odry w stosunku do kosztów korzystania wody z ujęć własnych oraz poboru wody pitnej z lokalnej komunalnej sieci wodociągowej,

e. analizie relacji ekonomicznych pomiędzy kosztami opłat i kar za nadmierne zanieczyszczanie ścieków a kosztami budowy /modernizacji oczyszczalni ścieków/ lub kosztami zmiany technologii na technologie bezodpadowe,

f. badaniu relacji ekonomicznych kosztów zanieczyszczania wód i degradacji środowiska Odry, w powiązaniu z strukturą rodzajową /asortymentową/ produkcji i usług,

g. analizie opłacalności zaciągania kredytów na finansowanie gospodarki wodno-ściekowej.

W procesie wdrażania reformy gospodarczej występować mogą różnorodne kolizje funkcji i interesów jednostek gospodarki uspołecznionej, degradujących środowisko przyrodnicze i wodne Odry z interesem społecznym: Silne motywacje ekonomiczne, wynikające z systemów ekonomiczno-finansowych reformy gospodarczej, a także warunki socjalno-bytowe załóg pracowniczych mogą oddziaływać na dominację wąsko pojmowanych, doraźnych interesów załóg w kierunku ograniczania wydatków na ochronę środowiska i poprawę gospodarki wodno-ściekowej.

Zatem terenowym radom narodowym i terenowym organom administracji państwowej przypadnie zadanie kontroli społecznej, jak i fachowej w zakresie oddziaływania jednostek gospodarczych na środowisko przyrodnicze i wodne: Dysponując rzetelnym rozpoznaniem sytuacji terenowe organy władzy i administracji Nadodrza powinny w ramach swej działalności podejmować na rzecz poprawy czystości wód Odry przedsięwzięcia w kierunku:

- włączania problematyki odrzańskiej do planów pracy rad narodowych i ich komisji,
- inicjować opracowywanie planów i programów w zakresie poprawy stanu środowiska przyrodniczego i wodnego Odry,
- doskonalic efektywność kontroli społecznej i zawodowej, związanej z ochroną czystości wód Odry,
- wykorzystywania instrumentów prawno-administracyjnych, przewidzianych przepisami prawa wodnego na rzecz ochrony wód Odry,

- podejmować lub inicjować przedsięwzięcia w zakresie koordynacji administracyjnej i gospodarczej na rzecz ochrony zasobów wodnych Odry i gospodarki odrzańskiej,
- konsekwentnie stosować nowe, podwyższone opłaty za szczególne korzystanie z wód Odry i odprowadzanie ścieków¹⁰ oraz podwyższone kary finansowe za nadmierne zanieczyszczanie wód,¹¹ a także podwyższone opłaty przewidziane przepisami Rozporządzenia RM z 24 VI 1982 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian,¹²
- starannego egzekwowania i akumulowania wpływów na rzecz Funduszu Gospodarki Wodnej oraz Funduszu Ochrony Środowiska oraz efektywnego wykorzystywania tych środków na rzecz poprawy stanu gospodarki wodno-ściekowej,
- udzielania pomocy jednostkom gospodarczym w realizacji inwestycji i remontów modernizacyjnych w zakresie obiektów oczyszczania ścieków oraz zaopatrzenia materiałowo-technicznego na te cele,
- inicjowania podejmowania inwestycji wspólnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej:

V: Potrzeby badawcze w zakresie problematyki prawnej ochrony czystości wód Odry:

Dalszy etap badań planowanych na lata 1983-84, powinien w zakresie instrumentów prawnych i administracyjnych ochrony czystości wód Odry podejmować problematykę:

- 1: wstępnego rozpoznania naukowego konsekwencji wdrażania reformy gospodarczej w aspekcie oddziaływania na postawy jednostek gospodarki uspołecznionej Nadodrza wobec zadania ochrony wód Odry,
- 2: obserwacji w latach 1983-84 działalności terenowych rad narodowych i terenowej administracji Nadodrza w zakresie ochrony czystości wód Odry w powiązaniu z wdrażaniem nowej ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym,

3. zebrania danych i opracowania problematyki efektywności działania organów kontroli środowiska w województwach nadodrzańskich w zakresie gospodarki wodno-ściekowej,
4. syntetycznego opracowywania materiałów związanych z funkcjonowaniem prawa wodnego wraz z przepisami wykonawczymi /zmianami z 1982 r./, a w szczególności realizacji obowiązku budowy oczyszczalni ścieków w maksymalnym ustawowym terminie do 31 XII 1984 r. /art. 135 prawa wodnego - Dz.U.: 1974, Nr 38, poz. 230 z późn. zm./,
5. poziomu zsynchronizowania mechanizmów i instrumentów prawnych z środkami o charakterze ekonomicznym oraz ich kumulatywnym oddziaływaniem na stan czystości wód Odry,
6. badania powiązań i współzależności prawa wewnętrznego oraz regulacji prawno-międzynarodowych obejmujących współpracę z CSRS i NRD w zakresie ochrony czystości wód Odry,
7. sformułowania wniosków "de lege ferenda" oraz wniosków organizacyjno-administracyjnych niezbędnych dla poprawy stanu czystości wód Odry,
8. zakończenia w 1984 r. prac badawczych w zakresie tematu "Ekspertyza efektywności administracyjnych, ekonomicznych i prawnych instrumentów ochrony czystości wód Odry" /temat 7.02.08 planu badań na 1983 r./ realizowanego w ramach Rządowego Programu Badawczo-Rozwojowego PR-7:

Przypisy

1. szerzej problematykę tę przedstawiono w rozdz. X pt.: Ochrona środowiska naturalnego Odry w polskim prawie wewnętrznym w pracy zbior. pod red. J. Gilasa i S. Wajdy, Status prawnomiędzynarodowy Odry, Instytut Śląski w Opolu, 1982:
2. wyd. Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, Centralny Ośrodek Badań i Kontroli Środowiska, Warszawa 1981:
3. tamże, s. 10:
4. Dz.U., 1975, Nr 41, poz. 214:

- 5: opieramy się na danych zam. w Programie zagospodarowania i wykorzystania zasobów wodnych dorzecza Odry i rzek Przymorza Zachodniego do 2000 r., opracowanie Biura Pełnomocnika Rządu d/s Zagospodarowania Wisły, tekst powielany, Warszawa, maj 1982, s: 18-19, nazywanym dalej "Projektem Programu Odra" lub "Programem Odra".
- 6: źródło: j.w., s: 20:
- 7: typologię tę przyjmujemy za S. Malarskim, Wstępna analiza problematyki prawnej regionalnych i lokalnych systemów wodno-gospodarczych w strefie rzeki Odry, Opole, wrzesień 1981, maszynopis w zbiorach APN Instytutu Śląskiego w Opolu, s. 15:
- 8: zob. Z. Szelański, Ekonomia gospodarki wodnej, PWE, Warszawa 1979, s: 22-26 i n:
- 9: szerzej o tym: S. Malarski, Problemy koordynacji gospodarki odrzańskiej w warunkach reformy gospodarczej, Instytut Śląski w Opolu, Opole, grudzień 1982:
- 10: zob. Rozporządzenie RM z 24 VI 1982 r: zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych - Dz.U., 1982, Nr 21, poz: 152, obowiązujące od 26 VII 1982:
- 11: na mocy Rozporządzenia RM z 24 VI 1982 r., zmieniającego rozporządzenie w sprawie klasyfikacji wód, warunków jakim powinny odpowiadać ścieki oraz kar pieniężnych za naruszanie tych warunków - Dz.U., 1982, Nr 21, poz: 153, obow: od 26 VII 1982 r:
- 12: Dz.U., 1982, Nr 21, poz: 154:

Nakład 200 egz. Objętość 1,8 ark. wyd., 2,0 ark. druk. Papier offset.
III K1, 80 g. Powielarnia Instytutu Śląskiego w Opolu, ul. Luboszycka 3,
zam. 6/83. Cena zł. 30,-