

# Ocena merytoryczna projektu ustawy *Prawo Wodne*

Sierpień 1995

**Prof. dr hab. inż. Janusz Sokołowski**  
Wydział Melioracji i Inżynierii Środowiska  
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**Ekspertyza**

**Nr 53**

Ocenę wykonano na zlecenie Kancelarii Sejmu - Biura Studiów i Ekspertyz z dn. 27.04.1995 r. Do opracowania oceny wykorzystano szereg opinii i głosów w dyskusjach prowadzonych od paru lat nad kolejnymi wersjami projektu ustawy w kręgach specjalistów z zakresu gospodarki wodnej zrzeszonych w Stowarzyszeniu Inżynierów i Techników Wodnych i Melioracyjnych, Polskim Komitecie Naukowo - Technicznym d/s Gospodarki Wodnej NOT i innych jednostkach naukowych i technicznych związanych z gospodarką wodną.

W ocenie zawarte są także własne opinie autora opracowania.

## I. Uwagi ogólne

Projekt stanowi niewątpliwie postęp w stosunku do ustawy z 1974 r. i wcześniejszych, dotyczących polityki kształtowania i ochrony zasobów wodnych. W projekcie ustawy spełniony został od dawna zgłaszany przez środowisko wodziarzy postulat w sprawie zmiany systemu zarządzania z układu administracyjnego na układ hydrograficzny. Znalazło się w nim również szereg zapisów mających na celu usprawnienie gospodarowania wodą, których potrzeba wprowadzenia wynikała z doświadczeń z funkcjonowania poprzedniej ustawy.

Inne istotne zmiany w dotychczasowych przepisach wynikają ze zmian w polityce społeczno - gospodarczej w naszym kraju. W opinii nie omawia się zapisów i fragmentów projektu ustawy w pełni akceptowanych, przyjmując konwencję przedstawienia opinii pod adresem tylko tych sformułowań, które budzą wątpliwości bądź zastrzeżenia. Do kwestii budzących stosunkowo najwięcej krytycznych uwag trzeba zaliczyć następujące.

- Projekt ustawy zawiera w sobie znaczny ładunek spraw niejednoznacznie określonych i mogących w ten sposób nastroczać szereg trudności interpretacji w stosowaniu przepisów, biurokratyzując ponad miarę administrowanie i zarządzanie gospodarką wodną na różnych ich szczeblach i w różnych działach gospodarki.

- Z ustawy nie wynika jednoznaczny obraz organizacji gospodarki wodnej oraz współzależności poszczególnych jej elementów: własność wód, zarządzanie, opłaty, kontrola.

- Można mieć obawę, że założenie samofinansowania się zarządów dorzeczy ukierunkuje ich działalność na maksymalizację zysków kosztem działalności merytorycznej. Ponadto połączenie funkcji finansowych z administracyjnymi utrudni sprawowanie kontroli społecznej. - Poprzez przyjęcie założenia o czerpaniu zysków, przepisy ustawy mogą spowodować ograniczenia warunków produkcji gospodarczej, w szczególności w rolnictwie.

- Tekst ustawy nie jest jednolity. Szczegółowość przepisów w poszczególnych rozdziałach jest różna. Rozdziały nadmiernie rozbudowane powinny być ograniczone do ustaleń zasadniczych, poprzez przeniesienie przepisów szczegółowych do aktów wykonawczych.

- Projekt ustawy nie uwzględnia problemów wynikających z gospodarki rynkowej i zasad konkurencyjności w ubieganiu się o pozwolenie na korzystanie z tej samej wody.

- Projekt ustawy w niektórych swoich zapisach powinien być skorelowany z przepisami innych związanych z prawem wodnym nowych ustaw, a zwłaszcza z prawem budowlanym, prawem geologicznym i górnictwem, ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym czy ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska.

- Projekt ustawy - jak wynika z opinii Pełnomocnika Rządu d/s Integracji Europejskiej - nie jest zgodny z prawem Unii Europejskiej i dlatego konieczne są dalsze prace

legislacyjne w kierunku zbliżenia proponowanych rozwiązań do dyrektyw wspólnoty. Ponieważ jednocześnie projekt ustawy nie jest sprzeczny z Układem Europejskim, nasuwa się wnioski, aby podobnie, jak w przypadku polskiego prawa o ochronie środowiska, pozostawić okres 10 lat na dostosowanie nowego prawa wodnego do prawa europejskiego.

- W projekcie ustawy zwraca uwagę potrzeba wprowadzenia niektórych nowych zapisów, przy równoczesnym skreśleniu innych. O zakresie tych zmian poinformowano w części opinii dotyczącej uwag szczegółowych.

## **II. Uwagi szczegółowe**

### Dział I. PRZEPISY OGÓLNE Rozdział 1. *Przedmiot ustawy*

1. W art. 1, ust. 1 przedmiot ustawy ograniczono do wód śródlądowych i morskich. W art. 4 ust. 1 wymienia się wody podziemne, a w ust. 2 podaje się definicję tylko wód śródlądowych. W art. 5, ust. 1 pkt. 7 mówi się o zasobach wód podziemnych. Również w dalszej treści ustawy umieszczono zapisy nt wód podziemnych. W tych wszystkich sformułowaniach brak jest pełnej zgodności.

2. Zwraca uwagę brak definicji pojęć: gospodarka wodna, zasoby wodne, dotychczas prawnie nie określonych.

3. Zakwalifikowanie wód we wszystkich jeziorach i zbiornikach wodnych do wód stojących (art. 4 ust. 3 pkt. 2) jest niewłaściwe. W wielu bowiem jeziorach, a na pewno we wszystkich zbiornikach sztucznych istnieje ciągły przepływ wody w wyniku wprowadzenia do nich wód z cieków i ich wypływania m.in. przez światła budowlanych.

4. Zapis w art. 5 ust. 1 pkt. 6 jest nieprecyzyjny, bowiem przerzut wody może być dokonywany do innej zlewni nie tylko za pomocą urządzeń wodnych, ale także np. urządzeń zaopatrzenia w wodę lub urządzeń kanalizacyjnych. 5. W tej części ustawy lub w innym jej miejscu niezbędne jest wprowadzenie rozdziału dotyczącego wykonywania i utrzymywania urządzeń wodnych, a także nadzoru i kontroli nad nimi w zakresie nie uregulowanym prawem budowlanym. Proponuje się wprowadzenie do ustawy obowiązku klasyfikacji urządzeń wodnych ze względu na ich rodzaj, wielkość, złożoność techniczną, warunki bezpieczeństwa urządzenia wodnego oraz bezpieczeństwa terenów znajdujących się pod ich wpływem. Niezbędne jest również zapisanie obowiązku prowadzenia technicznego nadzoru bezpieczeństwa nad tymi urządzeniami przez osoby lub instytucje posiadające do tego odpowiednie uprawnienia.

### Rozdział 2. *Własność wód*

1. W art. 6 dokonano zapisu o podziale wód na państwowe (Skarbu Państwa), komunalne i prywatne. Rodzą się obawy o konsekwencje takiego podziału, gdyż organizacje samorządowe nie dysponują środkami na należyte utrzymanie wód komunal-

nych. Ponadto nie uregulowano zasad zapewnienia jednolitych warunków spływu wód i lodów na rzece płynącej przez obszar szeregu gmin, w sytuacji uzależnienia jej utrzymania od zasobów finansowych poszczególnych gmin.

2. Poważnym zagadnieniem jest własność wód podziemnych, które w art. 6, ust. 1, pkt. 5 ponownie się wymienia, mimo iż w zapisie o przedmiocie ustawy (rozdz. 1 art. 1, ust. 1) one nie figurują. Wody podziemne mają z jednej strony stanowić własność Skarbu Państwa (art. 6, ust. 1, pkt. 5), z drugiej zaś własność właściciela nieruchomości gruntowej w granicach przestrzennych tej nieruchomości. Wydaje się, że przyznanie prawa własności wód podziemnych bez określenia ograniczeń w stosunku do zgłaszanych na nie zapotrzebowań, może rodzić różne konflikty w zakresie określonych preferencji poszczególnych grup użytkowników a także może naruszać zasady szczególnej ochrony wód podziemnych.

3. Sprzeciw wielu środowisk inżynierskich budzi próba przyznania własności prywatnej wód stojących, do których wcześniej zakwalifikowano także wody w jeziorach przepływowych i innych zbiornikach (w tym zbiornikach retencyjnych wybudowanych ze środków państwowych), mających stałe połączenia z wodami płynącymi (o tym wspomniano wyżej) i stworzenia pola do dowolnego dysponowania ich stanem własności. Taki zapis może wywoływać niedobre reperkusje, zwłaszcza dla obwodów rybackich, ale nie tylko.

4. Dla poprawienia czytelności w art. 6 powinien być skreślony ustęp 2, a jego treść przeniesiona jako pkt. 6 do ust. 1 w brzmieniu: " ...inne śródlądowe wody powierzchniowe o szczególnym znaczeniu, w tym dla rolnictwa".

5. W art. 6 zapisy w ust. 4 oraz w w ust. 5 nie korespondują ze sobą w odniesieniu do wód o szczególnym znaczeniu. W związku z tym proponuje się następujący zapis: w ust. 4 - "Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określi wody, o których mowa w ust. 1 pkt. 3 i 4, a także wskaże jednostki, którym powierza administrowanie tymi wodami"; w ust. 5 - "W odniesieniu do wód, o których mowa w ust. 2 czynności określone w ust. 4 wykona Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej".

6. Z art. 7, ust. 3 nie wynika jednoznacznie czy obowiązek ustalania linii brzegowej przez kierownika urzędu rejonowego dotyczy także wód stanowiących własność prywatną. W tym przypadku bardziej istotna od decyzji o ustaleniu linii brzegowej będzie opinia do ewent. sprawy dot. własności gruntów prowadzonej przez sąd lub odpowiedni organ d/s gospodarki gruntami.

## Dział II. KORZYSTANIE Z WÓD Rozdział 1. *Przepisy ogólne*

1. Zapis w art. 13 ze względu na ważne znaczenie wód podziemnych i potrzebę ochrony ich zasobów jest niewystarczający. Przepis ten nie powiązany z określeniem podstawowych zakazów i nakazów i zasad ochrony, będzie miał charakter formalny, bez praktycznego wydźwięku.

2. Przepisy art. 14 zawierają pomieszczenie obowiązków właścicieli gruntów w od-

niesieniu do powszechnego korzystania z wód (ust. 1) ze szczególnym korzystaniem z wód, którego elementy występują w ust. 2. Przepis miałby głębsze uzasadnienie gdyby zakładał, że nie przysługują odszkodowania z tytułu umożliwienia dostępu do wód w ramach powszechnego korzystania, kiedy odbywa się ono w sposób dotychczasowy. Należy bowiem pamiętać, że powszechne korzystanie z wód istnieje od niepamiętnych czasów i nigdy nie płacono z tytułu dostępu do niego odszkodowań. Przepisy wprowadzić więc mogą okazję do masowego wypłacania odszkodowań z budżetów gmin lub, wobec braku ich pokrycia, drastyczne ograniczenia powszechnego korzystania z wód. W artykule tym brak jest także zapisu nt. obowiązku utrzymania przejść i przejazdów związanych z dostępem do wód.

3. Art. 17 w obecnej redakcji jest zbyt mało precyzyjny i w praktyce może powodować szereg kontrowersji i zatargów. Zapis dotyczy przekazywania nadwyżek wody nadającej się do picia tzn. wody uzdatnionej. Pierwsza wątpliwość rodzi się stąd, że z treści artykułu nie wynika, czy chodzi o nadwyżki wody uzdatnionej, czy też nadwyżki wody surowej. Nadwyżki wody uzdatnionej nie będą miały miejsca, ponieważ urządzenia do uzdatniania wody instaluje się o wydajności odpowiadającej rzeczywistemu zapotrzebowaniu na wodę.

Natomiast realnym jest i obecnie często spotykanym, że zasoby wody surowej mogą przewyższać zapotrzebowanie na wodę. Trudno jest zwykle uzyskać zgodę właściciela studni na korzystanie z tych nadwyżek. Warunkiem jednak korzystania z nich będzie musiała być odpowiednia rozbudowa istniejących instalacji, co wiąże się z poniesieniem kosztów. Druga wątpliwość wiąże się z zapisem nakładającym obowiązek finansowania rozbudowy przez zakład posiadający nadwyżki i obowiązek zwrócenia kosztów przez odbierającego nadwyżki. Nie jest to słuszne i może prowadzić do procesów sądowych.

Powinien być jednoznaczny zapis, że dodatkowe nakłady ponosi zakład odbierający nadwyżki wody. Następna wątpliwość zawarta jest w pytaniu czy zakład w każdym przypadku ma obowiązek przekazywania nadwyżek, nawet jeśli jest właścicielem zasobów wody. Jeśli tak, to się to ma do ustawy o prawie własności? Brak jest zapisu, że obowiązek przekazania nadwyżek może mieć miejsce na wniosek zainteresowanego zakładu.

### Rozdział 3. *Zwykle korzystanie z wód*

1. Zastrzeżenie budzą podane w art. 20, ust. 3 pkt. 2 normy ograniczające zwykle korzystanie z wód jako zbyt wysokie. Proponuje się ich zmianę z 5 do 10 m<sup>3</sup>/dobę oraz z 0,5 do 1,0 m<sup>3</sup>/h. 2. W art. 23, ust. 2 należy na końcu zdania dodać: "... i urządzeń zaopatrzenia w wodę oraz urządzeń kanalizacji".

#### Rozdział 4. *Szczególne korzystanie z wód*

1. Rozwijające się sporty wodne i żeglarstwo na wodach zaliczanych nie tylko do wód żeglownych (art. 26) wymagają określenia systemu sygnalizacji i znaków oraz obowiązków należących do administratorów tych wód i zakładów zobowiązanych do utrzymywania urządzeń komunikacyjnych oraz przesyłowych prowadzonych przez te wody.

#### Rozdział 5. *Odpowiedzialność za szkody*

1. Zapisy w art. 27-30 budzą zastrzeżenia w zakresie przekazania wszystkich spraw związanych z odpowiedzialnością za szkody wyrządzone korzystaniem z wód do kompetencji sądów powszechnych. Zachodzi obawa, że koszty procesów sądowych staną w wielu przypadkach na przeszkodzie drobnym, poszkodowanym użytkownikom w dochodzeniu swych słusznych nieraz roszczeń. Proponuje się więc pozostawienie dotychczasowej zasady, że organ, który wydał pozwolenie wodnoprawne rozstrzyga spory związane z wydanym pozwoleniem, w tym również o odszkodowania.

### Dział III. ZARZĄDZANIE WODAMI Rozdział 1. *Zasady ogólne*

1. Art. 33 powinien jednoznacznie rozdzielać uprawnienia w zakresie zarządzania wodami pomiędzy: - radami gospodarki wodnej dorzeczy i podległymi im zarządami dorzeczy, - dotychczasowymi administratorami wód (okręgowymi dyrekcjami gospodarki wodnej, wojewódzkimi zarządami melioracji i urządzeń wodnych, Urzędem Morskim), - organami administracji państwowej tj. ministrami i wojewodami. Pominięty jest w tych uprawnieniach udział władz samorządowych. Ustawa nie wymienia nazw resortów mających istotny udział w zarządzaniu wodami: Ministerstwa Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. W obecnym zapisie artykuł ten jest trudny do przyjęcia.

2. Art. 34 zawiera delegacją dla ministrów i wojewodów zezwalającą na tworzenie terenowych jednostek organizacyjnych w celu realizacji zadań gospodarki wodnej przez organa administracji państwowej. Stanowi to w zasadzie powtórzenie dyspozycji zawartej w art. 6 ust. 4 i 5. W obu jednak artykułach ustawa nie określa obowiązków i zadań wojewodów oraz ministrów w zakresie gospodarowania wodą. W konsekwencji nie jest możliwe określenie zadań tych jednostek. Ponadto nie wydaje się prawidłowe rozwiązanie, aby sami wojewodowie ustalali zakres działania tych jednostek. Może się bowiem okazać, że w każdym województwie będą inne rozwiązania. Jest to nie do przyjęcia zwłaszcza, że zarządy dorzecza będą obejmowały swym działaniem kilka województw. Koniecznym staje się więc, aby wojewodowie podejmowali decyzje w uzgodnieniu z właściwymi ministrami, a zwłaszcza z Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, administrującym ponad 75% wód w kraju.

3. Obecnie działające w terenie jednostki związane z administrowaniem wodami i gospodarką wodną to: Okręgowe Dyrekcje Gospodarki Wodnej, Wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urządzeń Wodnych oraz Urząd Morski. Ustawa nie wymienia tych jednostek. Powinny być one wykorzystane przez wojewodów do realizacji zadań administracji państwowej w zakresie gospodarowania wodą. Jednak bez sprecyzowania zadań dla organów państwowych, ich działalność nie będzie możliwa.

## Rozdział 2. Zarządy dorzeczy

1. W myśl artykułu 35 zarządy dorzeczy są jednostkami państwowymi. Równocześnie ustawa nakłada obowiązek na ministrów oraz wojewodów realizację zadań związanych z gospodarowaniem wodami. Różnica pomiędzy zarządami dorzecza a wojewodami oraz ministrami polega na tym, że pierwsze działają w układzie naturalnych granic zlewni i zajmują się tylko problemami gospodarki wodnej, natomiast wojewodowie w układzie granic administracyjnych i odpowiadają nie tylko za gospodarkę wodną (w zakresie nota bene nie sprecyzowanym w ustawie) ale i za całokształt gospodarki na obszarze województwa, a ministrowie - w skali kraju. Brak w projekcie ustawy podziału pomiędzy tymi jednostkami nie stwarza warunków do racjonalnego zarządzania wodami.

2. Wydaje się, że ograniczenie funkcji zarządzających zarządów dorzeczy (art. 36) tylko do realizacji programów ustalonych przez radę dorzecza nie jest właściwe. Opracowywanie warunków korzystania z wód dorzecza, bilansowanie potrzeb rzeczowych i finansowych, prowadzenie monitoringu i katastru wodnego dorzecza nie wyczerpuje wszystkich elementów zarządzania gospodarką wodną. Zastrzeżenie budzi także zapis w ust. 1 pkt. 3 powierzający ściąganie opłat za pobór wody i za korzystanie z urządzeń wodnych zarządom dorzecza. W praktyce oznacza to powstanie jeszcze jednego urzędu podatkowego. Ponadto występuje tu niezgodność z art. 40 ust. 1 pkt. 10. W pierwszym przypadku nałożono obowiązek prowadzenia spraw opłat, w drugim mówi się o pokrywaniu kosztów usług związanych z wyliczaniem opłat.

3. Ustawa (art. 36, ust. 1, pkt. 3) nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem "korzystanie z urządzeń wodnych". W związku z tym nie będzie możliwa prawidłowa realizacja ustaleń dotyczących pobierania opłat.

4. Art. 39, ust. 4 dotyczący źródeł pokrywania kosztów działalności zarządu budzi zastrzeżenia. Jednostka bowiem państwowej administracji, jaką ma być zarząd, mająca za zadanie kierowanie gospodarką wodną z wykorzystaniem środków publicznych (opłaty i kary) nie powinna jednocześnie prowadzić działalności bankowej (udzielanie oprocentowanych pożyczek) oraz gospodarczej w celu uzyskania zysków.

Połączenie funkcji prawnych i administracyjnych z funkcjami finansowymi utrudni sprawowanie kontroli społecznej. Może również sprawić, że zarządy w swoich działaniach będą się kierowały priorytetem maksymalizacji zysków. 5. Art. 40, ust. 1, pkt. 8 upoważnia zarządy dorzecza do tworzenia własnych przedsiębiorstw wykonawczych lub dotowania przedsiębiorstw prywatnych. Należy sprawdzić, czy nie jest to sprzeczne

z ustawą o przedsiębiorstwach państwowych oraz ustawą o zamówieniach publicznych.

6. W projekcie ustawy zwraca uwagę brak pełnego uregulowania prawnego zarządów dorzecza w stosunku do "policji" ochrony środowiska i gospodarki wodnej, którą jest Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz Główny Inspektor Sanitarny.

### Rozdział 3. *Rady gospodarki wodnej dorzeczy*

1. Radom gospodarki wodnej powierzono szereg kompetencji wymagających fachowej wiedzy z tego zakresu. Proponowany skład rady (art. 42, ust. 2) nie gwarantuje, iż tacy fachowcy znajdą się w jej składzie. W związku z tym konieczne jest zapewnienie miejsc dla specjalistów gospodarki wodnej na warunkach pełnoprawnych członków rady. Zbędne jest powoływanie członków rady przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Powinni oni być delegowani do pracy w radzie przez organy i organizacje, które reprezentują.

2. Wątpliwość budzi klauzula w art. 46, ust. 1, aby regulamin rady mógł stanowić inaczej niż zapis ustawowy.

3. Z treści omawianego rozdziału nie wynika jednoznacznie czy rady gospodarki wodnej dorzeczy są organami nadzorującymi działalność zarządów dorzeczy, czy też odrębnymi. Wprawdzie rady mają być finansowane przez zarządy, ale zakres zadań jest różny i odmienne są nazwy. Wydaje się, że rada powinna być jednostką nadzorującą zarząd. Wynika to z faktu, że rada składa się z przedstawicieli różnych instytucji, a nie z pracowników etatowych. Stąd w ustawie należałoby ujednoczyć nazwy: zarząd dorzecza i odpowiednio - rada zarządu gospodarki wodnej dorzecza lub zarząd gospodarki wodnej dorzecza. Ponadto należy skorygować zadania obu tych jednostek. Nie wiadomo także, kto ma prowadzić obsługę administracyjną rady. Powinien to zapewne robić zarząd dorzecza. Trzeba określić, czy radom gospodarki wodnej dorzecza będą przyśługiwały odrębne biura administracyjne.

4. Rozdziały 2 i 3 w dziale III są nadmiernie rozbudowane o zagadnienia dotyczące organizacji i zasad działania. Część z tych przepisów należy przenieść do akt wykonawczych Rady Ministrów i zarządzeń poszczególnych ministrów.

### Rozdział 4. *Kataster wodny i księgi wodne*

1. W zapisach brak ustalenia na temat jawności lub tajności katastru wodnego. Powinien być jawny.

2. Z uwagi na ważną funkcję wpisu do rejestru spółek wodnych i ich związków (art. 51) należałoby bardziej szczegółowo określić warunki jakie powinny być spełnione dla uzyskania tego wpisu, szczególnie w odniesieniu do likwidacji, podziału spółek i ich połączenia. Sprawy te mogą być również rozwiązane w formie rozporządzeń wykonawczych.

### Rozdział 5. *Warunki korzystania z wód dorzecza*



1. Podstawowym dokumentem określającym zasady gospodarki wodnej w regionach hydrograficznych, mają być warunki korzystania z wód dorzecza (art. 52). Projekt nie określa jednak kto ma sprawować kontrolę nad przestrzeganiem tych warunków oraz nie przewiduje sankcji za działania niezgodne z tymi warunkami.

2. Przepisy omawianego rozdziału nie ujmują takich zagadnień jak: racjonalizacja zasad gospodarowania w obrocie i użytkowaniu wód, zapobiegania marnotrawstwu wody, wprowadzenie norm potrzeb wodnych, stosowanie technologii wodoszczędnych i bezopadowych, wielokrotne użytkowanie raz ujętej wody itp. Proponuje się także możliwość wprowadzenia ograniczeń wody w przypadku występowania suszy.

3. Budzi wątpliwość zapis w art. 52, ust. 1, pkt 1 dotyczący ograniczenia w korzystaniu z urządzeń wodnych, gdyż pozostaje on w sprzeczności z warunkami pozwoleń wodnoprawnych, które można ograniczyć jedynie w ściśle określonych przypadkach wymienionych w art. 67 i 67 projektu ustawy.

#### Rozdział 6. *Pozwolenia wodnoprawne*

1. Należy jednoznacznie określić (art. 56 i 57), budowa których urządzeń melioracji wodnych (podstawowe, zbiorcze, szczegółowe) wymaga bądź nie wymaga pozwolenia wodnoprawnego.

2. Wnioskuje się, aby ustalenie okresu 10 lat, jako minimalnego dla pozwoleń wodnoprawnych (art. 58, ust. 2) dotyczyło nie tylko korzystania z wód śródlądowych do celów rybackich lecz wszystkich rodzajów korzystania z wód, gdyż każda działalność inwestycyjna wymaga stabilności zapewniającej zwrot poniesionych nakładów.

3. W art. 62 proponuje się dodać pkt. 4 w brzmieniu: interesu osób trzecich, a w szczególności prawa własności.

4. Wskazane byłoby w art. 67 zamieścić zapis o możliwości cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego, jeśli uprawniony nie wykonał urządzeń wodnych w określonym terminie, wskutek czego inny zainteresowany użytkownik nie mógł zrealizować swego celu na podlegającym zwolnieniu terenie. Takiej sytuacji nie określa ust. 2, pkt 5 tegoż artykułu.

5. Artykuł 71, ust. 1 wskazane byłoby uzupełnić stwierdzeniem, że kierownik urzędu rejonowego ma prawo do wydawania pozwoleń wodnoprawnych z wyjątkiem pozwoleń zastrzeżonych dla wojewody (ust. 2) i Ministra Ochrony Środowiska (ust. 4).

6. W kilku punktach tego rozdziału mówi się o wprowadzaniu ścieków do wód lub do gruntu. Nie precyzuje się jednak czy chodzi o ścieki nieoczyszczone czy też o wody pościekowe. W ustawie należy jednoznacznie rozróżniać ścieki od wód pościekowych.

## Rozdział 7. *Oplaty*

1. Instrumentem zarządzania wodami stało się m.in. pobieranie przez zarząd rzeczono opłat za korzystanie z urządzeń wodnych (art. 74, ust. 1) wkraczając tym samym w prawo własności oraz w zapis art. 58, ust. 4 stanowiący, że korzystający z urządzeń wodnych uczestniczą w kosztach ich utrzymania.

2. Projekt ustawy ustanawiając obowiązek uczestniczenia w kosztach utrzymania urządzeń wodnych nie określa kto jest zobowiązany do ich utrzymania (właściciel czy użytkownik).

3. Zapis art. 74, ust. 2, pkt. 1 ustalający, że za pobór wód powierzchniowych i podziemnych pobiera się opłaty jest słuszny. W odniesieniu jednak do rolnictwa może być realny dopiero w dalszej perspektywie czasowej. W obecnej sytuacji ekonomicznej rolnictwa pobieranie opłat za pobór wody do nawadniania nieraz znacznych obszarów może stać się czynnikiem ograniczającym produkcję rolniczą i powodującym degradację gleb, zwłaszcza na dużych kompleksach nawadnianych trwałych użytków zielonych. Na przeszkodzie realizacji tego ustawowego przepisu stawać będzie także powszechny brak systemów pomiarowych ilości pobieranej wody i jej rozrządu pomiędzy użytkowników kompleksów melioracyjnych. Z powszechnego obowiązku opłat za wodę powinno być zwolnione pobieranie jej dla celów ochrony środowiska i dla celów pitnych.

4. Rozdział 7 jest nadmiernie rozbudowany o szczegółowe zasady pobierania i rozliczania opłat. Część z tych zapisów należy przenieść do zarządzenia wykonawczego.

## Dział IV. OCHRONA WÓD

1. W treści tego działu znalazły się zapisy nieadekwatne do jego tytułu. I tak np stwierdzenia art. 85 ust. 2,3 i 4 zawierające zasady finansowania budowy urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych, jak też art. 86 dotyczący opłat za wodę pitną i odprowadzanie ścieków oraz warunków finansowania budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych nie powinny znajdować się w dziale dotyczącym ochrony wód. Tę samą uwagę można odnieść do treści artykułu 102. Przy okazji artykuł ten powinien wyraźnie określić, jaki organ ma kontrolować zakazy wykonywania robót i czynności zagrażających urządzeniom wodnym.

2. Zapis w art. 96 ust. 2 w sprawie ustanawiania stref ochronnych na koszt Skarbu Państwa jest nieprecyzyjny. Należałoby określić, że o odszkodowaniach i wykupie orzeka organ administracji rządowej właściwy do wywłaszczania nieruchomości.

3. Ustawa nie odnosi się do problemu zanieczyszczenia wód przez wysypiska śmieci i składowiska odpadów szczególnie niebezpiecznych (np. chemicznych środków ochrony roślin). Powinien on być w ustawie uwzględniony.

4. Ustawa nie zajmuje się zagadnieniem oddziaływania poza klasowych wód płynących (np rz. Ner, Bzura i in.) na tereny przyległe i ujęcia wód. Problem ten powinien

być rozstrzygnięty ścisłym zapisem w ustawie, szczególnie w odniesieniu do odszkodowań oraz dostarczania wody pitnej dla ludności i gospodarstw rolnych.

## Dział V. OCHRONA PRZED POWODZIĄ, UTRZYMANIE WÓD I MELIORACJE WODNE

### Rozdział 1. *Ochrona przed powodzią*

1. Niewystarczającym wydaje się stwierdzenie w art. 104, że ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej oraz zadaniem zleconym gminom. Ochrona przeciwpowodziowa jest zadaniem ciągłym, które powinno być przypisane jednostkom odpowiedzialnym za realizację zadań związanych z utrzymaniem urządzeń przeciwpowodziowych i zapewnieniem drożności cieków wraz z planowaniem i profilaktyką w tym zakresie. W ustawie nie określa się tych jednostek, kładąc nacisk bardziej na organizację działań w okresie bezpośrednich zagrożeń związanych ze spływem wód wezbraniowych i pochodem lodów. W innych okresach trudno oczekiwać od organizacji społecznych, jakimi są komitety przeciwpowodziowych różnych szczebli, skutecznych działań natury administracyjnej i władczej.

2. W art. 106, ust. 2, pkt. 4 należy zachować obowiązującą dotychczas odległość wykonywania studni, sadzawek, dołów i rowów od stopy wału równą 50 m, zamiast proponowanych 30 m.

### Rozdział 2. *Utrzymanie i regulacja wód*

1. Wskazane byłoby rozdział ten uzupełnić stwierdzeniem na temat możliwości nałożenia obowiązku wykonania oceny stanu technicznego urządzenia wodnego oraz przeprowadzenia remontu w przypadku złego jego stanu. Wskazane byłoby także określenie możliwości nałożenia obowiązku ograniczenia lub likwidacji piętrzenia w sytuacji, gdy na skutek zaniedbań i złego stanu technicznego obiektu, utrzymanie piętrzenia mogłoby stanowić zagrożenie dla ludności i mienia na terenach położonych poniżej lub w sąsiedztwie urządzenia wodnego.

### Rozdział 3. *Melioracje wodne*

1. Art. 124, ust. 5, powinien być uzupełniony punktem 3 w brzmieniu: stawy rybne wraz z urządzeniami z nimi związanymi.

## Dział VI. SPÓŁKI WODNE

1. Nadmiernie rozbudowany o szczegóły dotyczące zasad tworzenia i działania, które powinny być przeniesione do aktów wykonawczych.

## Dział VII. PRZEPISY PRAWNE 1. Brak uwag

## Dział VIII. PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE

1. Artykuł 163 potwierdza wcześniej dokonane zapisy o przyznaniu właścicielowi prawa własności gruntów pod jeziorami i innymi zbiornikami, z których cieki wypływają lub do których uchodzą. Do tego typu zbiorników należą wszystkie sztuczne zbiorniki retencyjne wybudowane ze środków państwowych. O tym problemie wspomniano redagując uwagi do działu I, rozdz. 1 i 2 i o nich należy tu przypomnieć.

2. Artykuł 174, ust. 2 ustala przejęcie przez zarządy dorzeczy praw i obowiązków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, co jest równoznaczne z ich likwidacją. Jest to sprzeczne z :

- art. 82, ust. 2, w którym ustawa nakazuje zarządom dorzeczy przekazywanie wpływów w wysokości 60% rocznie do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,

- zasadą decentralizacji realizowaną w obecnym systemie społeczno - gospodarczym,

- obowiązkiem realizacji przez wojewodów zadań gospodarki wodnej i ochrony środowiska, w których to działaniach wspomagają wojewodów wojewódzkie fundusze. Decyzja ustawy ogranicza działania wojewodów w tym zakresie. - zapisami w art. 36, ust. 1 ust; 1 oraz w art. 39, ust. 2 i 3, z których nie wynika przejęcie przez zarządy dorzeczy wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

### **III. Uwagi końcowe**

Uregulowania prawne zawarte w ocenionym projekcie ustawy będą rodziły szereg istotnych konsekwencji dla gospodarki wodnej naszego kraju. Problemy te muszą więc być rozwiązywane ze szczególną rozważą. Należy mieć świadomość, że woda będzie stawała się dobrem coraz cenniejszym, coraz trudniej dostępnym i dlatego wymagającym szczególnej ochrony i umiejętnego nim gospodarowania. Reprezentuję pogląd, że z tych właśnie względów prawo wodne musi gwarantować państwu decydujący wpływ na kształtowaniu zasobów wodnych i ich ochronę, niezależnie od form własności.

Ustawy prawa są tylko wtedy skuteczne, gdy precyzyjnie określają zasady odpowiedzialności, przy równoczesnym wyposażaniu właściwych jednostek w odpowiednie kompetencje i instrumenty umożliwiające sprostanie tej odpowiedzialności. W wielu przypadkach obecna wersja projektu ustawy nie spełnia tych podstawowych atrybutów prawa. Wynika to jednoznacznie z dokonanej wyżej oceny merytorycznej opartej na opinii wielu środowisk i wielu osób.

Mając jednak świadomość, że żadne prawo nie może trwać nieskończenie długo i żadne z nich nie jest tworem doskonałym, proponuje się, aby po wprowadzeniu w

obecnym etapie działań legislacyjnych niezbędnych poprawek i uzupełnień, przedstawić Sejmowi do zatwierdzenia poprawioną wersję projektu ustawy. Dajmy szansę naszemu prawu, aby w możliwie krótkim czasie zostało wdrożone, sprawdzało się i weryfikowało w praktyce, a po zebraniu doświadczeń z jego realizacji mogło być ewent. skorygowane lub udoskonalone.

### **Uwagi do projektów rozporządzeń Rady Ministrów**

Autor oceny projektu prawa wodnego nie miał - w myśl zawartej umowy z Kancelarią Sejmu - BSE - obowiązku ustosunkowywania się do załączonych 3 projektów rozporządzeń RM. Tym niemniej pragnę wyrazić pogląd, że opracowywanie projektów rozporządzeń wykonawczych przed zatwierdzeniem przez Sejm projektu ustawy jest ryzykowne. Nie wiadomo bowiem, czy przyjmowana za podstawę redakcji rozporządzeń wersja projektu ustawy zostanie zaakceptowana przez posłów. Praca autorów tych dokumentów może być więc niewykorzystana.

Mimo tego zastrzeżenia, należy już teraz zwrócić uwagę na pewne niekonsekwencje, jakie znalazły się w treści projektu rozporządzenia RM w sprawie określania śródlądowych wód powierzchniowych o szczególnym znaczeniu oraz jednostek administrujących śródlądowymi wodami powierzchniowymi Skarbu Państwa.

- W § 2 ust. 1, pkt. 3 powierza się administrowanie wodami powierzchniowymi wojewódzkim zarządom melioracji i urzędzeń wodnych zgodnie z tabelą 1, stanowiącą załącznik do rozporządzenia. W tabeli tej jednostki te nie są jednak wyszczególnione. Widnieją w niej jedynie okręgowe dyrekcje gospodarki wodnej.

- W w/w § pkt 2 administrowanie wodami powierza się Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Pomijając fakt, że jednostka ta nie została wymieniona w projekcie ustawy (podobnie zresztą jak i okręgowe dyrekcje gospodarki wodnej oraz wojewódzkie zarządy melioracji i urzędzeń wodnych, na co zwrócono uwagę w ocenie merytorycznej ustawy), można mieć wątpliwości, czy wybór Agencji własności Rolnej Skarbu Państwa na administratora dużej ilości wód państwowych, jest wyborem trafny. Instytucja ta nie ma bowiem żadnych doświadczeń w zakresie gospodarki wodnej, a poza tym nie wiadomo jak długo jej struktury będą w obecnym systemie gospodarczym funkcjonowały.