



**Biuro Informacji i
Dokumentacji
Kancelarii Senatu**

OE-29

Maj 2005

Jerzy Rotko

**Opinia o ustawie o zmianie ustawy –
Prawo wodne oraz niektórych innych
ustaw, przyjętej przez Sejm w dniu
22.04.2005 r. (druk senacki nr 937)**

Dział Informacji i Ekspertyz

Seria:
Opracowania i Ekspertyzy

Spis treści:

Prof. dr hab. Jerzy Rotko

- Opinia prawna dotycząca zmian wprowadzonych do ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, przyjętych przez Sejm na posiedzeniu w dniu 22 kwietnia 2005 r. (druk senacki nr 937)

Material przygotowany przez Dział Informacji i Ekspertyz Biura Informacji i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2005

Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP

Dyrektor – Andrzej Dziubecki - tel. 694-24-32, fax 694-24-28, e-mail: dziubeck@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka tel. 694-25-20, e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Dział Informacji i Ekspertyz tel. 694-20-59, fax 694-20-49

Wrocław, dnia 1 maja 2005 r.

**dr hab. Jerzy Rotko,
prof. Uniwersytetu Opolskiego**

Opinia prawna dotycząca zmian wprowadzonych do ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, przyjętych przez Sejm na posiedzeniu w dniu 22 kwietnia 2005 r. (druk senacki nr 937)

1. Transpozycja tzw. ramowej dyrektywy wodnej

Jednym z motywów podjętej nowelizacji była potrzeba dokończenia transpozycji do polskiego Prawa wodnego prawa wspólnotowego. Chodzi przede wszystkim o dyrektywę Parlamentu Europejskiego oraz Rady z dnia 23 października 2000 r. Nr 2000/60/EG w sprawie stworzenia podstaw dla przedsięwzięć Wspólnoty w zakresie polityki wodnej. Dokonane w tym celu zmiany są obszerne i obejmują w ogólnym ujęciu trzy grupy zagadnień: definicje, planowanie i programowanie a także cele operatywne oraz cele środowiskowe.

Jeśli chodzi o definicje, to faktycznie niektórych nadal brakuje (np. definicji rzeki, jeziora). Można jednak wyrażać wątpliwości, czy są one niezbędne dla stosowania przepisów dyrektywy. Natomiast z pewnością powinna zostać włączona do ustawy pominięta w transpozycji definicja „wód przejściowych”. Należy zaproponować dodanie do art. 9 ust. 1 pkt 23a w brzmieniu: **„wodach przejściowych – rozumie się przez to określoną objętość wód powierzchniowych w pobliżu ujścia rzek, która z uwagi na bliskość wód przybrzeżnych wykazuje pewną zawartość soli, ale pozostaje pod istotnym wpływem prądów wody słodkiej”**.

Nie mam uwag do przepisów o planowaniu i programowaniu. Przepisy o celach (zwłaszcza operatywnych) są rozproszone po ustawie, ale w sumie pokrywają wymagania dyrektywy.

2. Własność gruntów pod wodami

W ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.) mamy dwie reguły określające stosunek własności wód powierzchniowych do własności gruntu pod wodą. Według pierwszej z nich własność wody przesądza o własności gruntu pod wodą (art. 14 ust. 1). Jeśli woda opuści swoje koryto w sposób naturalny i zajmie inny grunt, to staje się on własnością właściciela wody (czyli woda „pociąga” za sobą własność gruntu). Dotychczasowy właściciel takiego gruntu otrzymuje w takim przypadku odszkodowanie od właściciela wody. Z drugiej strony mamy regułę, że własność gruntu przesądza o własności pokrywającej go wody, ale ma ona znaczenie przede wszystkim w stosunku do wody stojącej oraz wody w rowach (art. 12).

Wszystkie wody płynące (pomijając wody w rowach) stanowią własność publiczną, przede wszystkim (pomijając bardzo nieliczne przypadki) należą do Skarbu Państwa. W związku z tym i grunty pod tymi wodami należą do Skarbu Państwa. W praktyce zdarzają się jednak przypadki sprzedaży wód płynących i gruntów pod wodami należących do Skarbu Państwa (np. różnych młynówek) – niewątpliwie wbrew prawu (co bywa niekiedy tłumaczone tym, że w ten sposób na nowego właściciela przechodzą też obowiązki utrzymywania takiej wody i jej koryta).

Na tym tle budzi zastanowienie zmiana art. 14 polegająca na dodaniu ust. 1a w brzmieniu: „Przez grunty pokryte śródlądowymi wodami powierzchniowymi oraz morskimi wodami wewnętrznymi rozumie się grunty tworzące dna i brzegi cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych, w granicach linii brzegu”. Wątpliwość moja dotyczy pominięcia w tym wyliczeniu wód płynących w kanałach oraz wód znajdujących się w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących. Znaczenie takiego zawężenia staje się jasne w kontekście ust. 2 w brzmieniu: „Grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie”. Czyżby zatem ustawodawca dopuszczał możliwość wyzbycia się gruntów tworzących dna kanałów, np. Kanału Gliwickiego, przy zachowaniu jednakże własności wody? Dysponowanie takimi gruntami może przynosić pewne dochody, gdyż mogą być oddawane w użytkowanie za opłatą roczną. Z drugiej strony budowa kanału, czy też zbiornika wymaga uzyskania tytułu własności do gruntu, który przykryty będzie wodą. Czyżby ustawodawca zakładał, że możliwe będzie istnienie wody Skarbu Państwa płynącej po cudzym gruncie? Jeśli taka jest intencja dokonanych zmian, to wymagają rozstrzygnięcia kwestie co do sposobu wykonywania prawa własności gruntów pod już istniejącymi kanałami i zbiornikami wodnymi. Czy przechodzą one w trwałe zarząd jednostek wskazanych w art. 19 ustawy zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, czy nie?

Wydaje się jednak, że mamy do czynienia ze zwykłym przeoczeniem. Przemawia za tym fakt, że definicja śródlądowych wód powierzchniowych (art. 5 ust. 3 pkt 1) wskazuje wyraźnie także na kanały a art. 5 ust. 4 rozciąga te przepisy także na wody w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących. W związku z tym treść art. 14 ust. 1a należy uzupełnić o słowa „kanałów, sztucznych zbiorników wodnych usytuowanych na wodach płynących”. Proponowane brzmienie tego ustępu: **„Przez grunty pokryte śródlądowymi wodami powierzchniowymi oraz morskimi wodami wewnętrznymi rozumie się grunty tworzące dna i brzegi cieków naturalnych, kanałów, sztucznych zbiorników wodnych usytuowanych na wodach płynących jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych, w granicach linii brzegu”**.

3. Ochrona przed powodzią

Niezwykle istotnym problemem, podjętym w projekcie, jest zagadnienie ochrony przeciwpowodziowej. Zaproponowano pewne zmiany redakcyjne oraz merytoryczne w istniejących przepisach, które jednak nie są - moim zdaniem – wystarczające dla zapewnienia skuteczności takiej ochrony.

Po pierwsze, zamieszczone w 82 ust. 1 pkt 3 sformułowanie **„określone w planie zagospodarowania przestrzennego na podstawie studium, o którym mowa w art. 79 ust. 2”** powinno stanowić część wspólną, odnoszącą się do wszystkich trzech punktów zawartych w art. 82 ust. 1 (obecnie wiąże się tylko z pkt 3). Potwierdza to art. 84, który nakazuje uwzględnić (m.in. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) wszystkie obszary objęte studium a nie tylko strefy przepływów wezbrań powodziowych.

Po drugie, należy wprowadzić obowiązek sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tych terenów gminy, dla których zostało wykonane przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej studium, o którym mowa w art. 79 ust. 2. Gminy nie chcą podejmować tego problemu z dwóch względów: krępuje to ich możliwości rozwoju (gdyż tracą i tak kurczące się tereny budowlane) oraz zmusza do wypłacania odszkodowań za ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości wskutek zakazów, nakazów i ograniczeń obowiązujących na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodzią. Jeden z wcześniejszych projektów ustawy – Prawo wodne przewidywał, że obszary takie będą ustalane przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w drodze rozporządzenia, będącego przepisem prawa miejscowego. W takim przypadku odszkodowania byłyby wypłacane przez Skarb Państwa. Aby uniknąć tego obciążenia, obowiązki przerzucono na gminy – dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej sporządza studium i dopiero, gdy gmina wyznaczy takie obszary w miejscowym planie, zaczynają obowiązywać wszystkie rygory prawne z nimi związane. Nie dziwi więc, że gminy nie wykazują gorliwości w stosowaniu tego mechanizmu.

Konieczne wydaje się zatem w interesie publicznym nałożenie na gminy obowiązku uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeśli tylko powstanie studium przygotowane przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Nowy przepis mógłby stanowić ust. 2 w art. 84 i mieć treść następującą: **„Dla obszarów, o których mowa w art. 79 ust. 2, sporządza się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w trybie określonym odrębnymi przepisami”**. Ust. 1 w art. 84 stanowiłaby jego dotychczasową treść, ale zmienioną w sposób następujący: **„Obszary, o których mowa w art. 79 ust. 2, uwzględnia się przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”**. Wypadają słowa o decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy,

gdyż w sytuacji istnienia obowiązku sporządzenia planu miejscowego decyzje takie nie będą wydawane.

Po trzecie, należy utrzymać pozycję dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w procesie współdziałania przy tworzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wynikającą z art. 4a dodanego do Prawa wodnego ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717). Art. 4a przewiduje, że dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej uzgadnia (m.in.) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz uzgadnia miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – w tym samym zakresie. Tymczasem art. 9 omawianej tu noweli wprowadza do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmianę, polegającą na dodaniu do art. 11 pkt 8 nowej lit. i, z której wynika, że dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej opiniuje projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Tak więc Prawo wodne przewiduje uzgadnianie, zaś ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - w proponowanym kształcie – opiniowanie, bez dokonania jakichkolwiek zmian w treści art. 4a pkt 1 i 2 (zmiana dotyczyć ma tylko art. 4a pkt 3 – co wynika z art. 1 pkt 4 omawianego projektu). Będziemy zatem mieli dwie odrębne reguły dotyczącej tej samej problematyki a rozwiązaniem dla stworzonej kolizji norm będzie reguła kolizyjna porządku czasowego: *lex posterior derogat legi priori* (norma późniejsza uchyla normę wcześniejszą). W efekcie doprowadzimy do osłabienia pozycji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej na etapie współdziałania przy tworzeniu przez gminę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wniosek: **pkt 1 w art. 9 noweli należy usunąć.**

4. Utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych

Jak Polska długa i szeroka, wszędzie dają o sobie znać trudności z egzekwowaniem obowiązków utrzymywania rowów melioracyjnych. Problematyki tej dotyczą poprawki zaproponowane do art. 77 ust. 2. Ustęp ten określa zasadę, według której organ ustala w drodze decyzji zakres i terminy wykonywania prac polegających na utrzymywaniu urządzeń melioracji wodnych szczegółowych (przede wszystkim rowów melioracyjnych). Proponowana zmiana polega na tym, że zrezygnowano z odesłań do pozwolenia wodnoprawnego lub instrukcji utrzymywania systemu rządzeń melioracji wodnych. Zmiana jest uzasadniona, gdyż usunięte przepisy stwarzały w praktyce wiele trudności (brak dokumentacji dotyczącej wykonanych urządzeń).

Problemy związane z utrzymywaniem takich urządzeń nadal jednak pozostaną i będą się utrzymywać tak długo, póki nie zostanie zmieniona zasada z

ust. 1. Według niej obowiązek utrzymywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych spoczywa bowiem na zainteresowanych właścicielach gruntów lub na spółce wodnej, jeśli urządzenia te są objęte jej działalnością. Pozbawiona praktycznego waloru jest pierwsza część tej wypowiedzi, wskazująca na zainteresowanych właścicieli gruntów. Takich właścicieli może być kilku, kilkunastu, kilkudziesięciu i więcej. Ustawa w ogóle nie określa trybu wyłaniania reprezentacji takich zainteresowanych właścicieli. Także zmieniany ust. 2 do tej kwestii się w ogóle nie odnosi (ani przed zmianą, ani po zmianie), gdyż wskazuje wyłącznie na zakres i terminy wykonywania obowiązku. Zwrócić także należy uwagę, że art. 77 w ogóle nie wspomina o właścicielu urządzeń, choć przecież w Prawie wodnym zawarta została fundamentalna reguła, że obowiązek utrzymywania urządzeń wodnych (urządzenia melioracji wodnych są urządzeniami wodnymi) należy do ich właściciela (art. 64 ust. 2). Ta reguła została przełamana przez art. 77 ust. 1. Poza tym w pewnych sytuacjach owi zainteresowani właściciele nie będą mogli nic zrobić bez zgody właściciela (np. wycięcie drzew porastających rowy wymaga – w myśl przepisów ustawy o ochronie przyrody – każdorazowo zgody właściciela nieruchomości). Aby uniknąć przynajmniej części powstających trudności należy - w moim przekonaniu - zmienić art. 77 ust. 1 w taki sposób, aby obowiązkiem utrzymywania obciążyć właściciela, zaś podmioty odnoszące korzyści obciążyć jedynie obowiązkiem ponoszenia części przypadających na nich kosztów, proporcjonalnie do odnoszonych korzyści. Zamieszczenie w ustawie kryterium dobrej praktyki rolniczej pozwala uniknąć zarzutu, że obowiązek jest zbyt niedookreślony, aby mógł stanowić przedmiot egzekucji administracyjnej.

Należałoby także dopuścić możliwość przejmowania takich obowiązków przez gminy (za zgodą właścicieli urządzeń), gdyż mają one żywotny interes w funkcjonowaniu takich urządzeń. Proponowałbym nadanie art. 77 następującego brzmienia:

„1. Utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, oparte na zasadach dobrej praktyki rolniczej, należy do ich właścicieli, a jeżeli urządzenia te są objęte działalnością spółki wodnej – do tej spółki.

2. Właściciele gruntów, na które urządzenia, o których mowa w ust. 1, wywierają korzystny wpływ, uczestniczą w kosztach ich utrzymywania, proporcjonalnie do odnoszonych korzyści.

3. Organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego ustali w drodze decyzji, na wniosek właściciela urządzeń, o których mowa w ust. 1, lub spółki wodnej, koszty ich utrzymywania, przypadające na zainteresowanych właścicieli gruntów.

4. Nadzór na realizacją obowiązku utrzymywania urządzeń, o których mowa w ust. 1, sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Jest on organem uprawnionym do żądania wykonania tego obowiązku w drodze egzekucji administracyjnej na podstawie odrębnych przepisów.

5. Gmina może, za zgodą właściciela urządzeń, o których mowa w ust. 1, przejąć obowiązek ich utrzymywania. Ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio

5. Błędne określenie punktów w art. 119 ust. 3

Art. 119 ust. 3 posiada brzmienie następujące: „Rada Ministrów zatwierdza i ogłasza w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” plany, o których mowa w art. 113 ust. 1 pkt 2 i 5, sporządzane i aktualizowane przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej”. Wskazanie jest błędne w części dotyczącej punktu 5. Art. 113 ust. 1 wskazuje bowiem w pkt 5 na warunki korzystania z wód zlewni, które ustala w drodze aktu prawa miejscowego dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, po ich uzgodnieniu z Prezesem KZGW – co wynika z art. 120. Z całą pewnością nie chodzi o te plany, a więc o które? Ponieważ:

- a) plany wskazane w pkt 3 zatwierdza Prezes KZGW (co wynika z art. 119 ust. 6),
- b) plany wskazane w pkt 4 i 5 ustala dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej jako akty prawa miejscowego (co wynika z art. 120) – a to przesądza o ich publikowaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym,
- c) w art. 113 ust. 1 w punkcie 1 mowa jest o programie a nie planie,
- staje się jasne, że chodzić może tylko o plan wskazany w art. 113 ust. 1 w punkcie 1a, tj. plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza.

Tak więc art. 119 ust. 3 powinien mieć brzmienie następujące:

„Rada Ministrów zatwierdza i ogłasza w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” plany, o których mowa w art. 113 ust. 1 pkt 1a i 2, sporządzane i aktualizowane przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej”

6. Błędne użycie terminu „wprowadzanie” w art. 9 pkt 19 lit. f.

W art. 9 pkt 19 zaproponowano nowe brzmienie dla lit. f, tj. : „wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do wprowadzania ścieków do wód lub urządzeń wodnych oraz wyloty urządzeń służące do wprowadzania wody do wód lub urządzeń wodnych”. Należy zauważyć, że zgodny z konwencją terminologiczną ustawy będzie termin „odprowadzanie wody” a nie „wprowadzanie wody”. Wynika to przede wszystkim z art. 37 pkt 1, ale również zachowania tej konsekwencji w nowym brzmieniu art. 64 ust. 2a oraz art. 124 pkt 9. Art. 19 pkt 19 lit. f powinien mieć brzmienie: **„wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do wprowadzania ścieków do wód lub urządzeń**

wodnych oraz wyloty urządzeń służące do odprowadzania wody do wód lub urządzeń wodnych”.

7. Pozwolenia wodnoprawne

a) przesłanki wydania decyzji

Według dotychczasowego brzmienia art. 125 pozwolenie wodnoprawne nie może naruszać m.in. (pkt 3) „wymagań ochrony zdrowia ludzi, środowiska oraz dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków, wynikających z odrębnych przepisów”. Zaproponowane zostało nowe brzmienie dla pkt 2 (do którego nie mam zastrzeżeń) oraz dla pkt 3, który przyjmuje treść następującą: „wymagań ochrony zdrowia ludzi, środowiska oraz dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków oraz wynikających z odrębnych przepisów”. Efektem takiej poprawki jest oderwanie wymagań ochrony zdrowia, środowiska i dóbr kultury od przepisów, co znaczy, że o odmowie pozwolenia mogą przesądzić wymagania, które nie mają umocowania w prawie. Faktem jest, że podobne sformułowania zawarte były w ustawie – Prawo wodne z 1974 r. (art. 25), ale były one przedmiotem krytyki. Jerzy Sommer, analizując przesłankę sprzeczności z ochroną środowiska, pisał: *„Analizując art. 25 można postawić pytanie, czy chodzi tu o działania lub zaniechania określone przez normy prawne, czy też o działania lub zaniechania wynikające z ustaleń nauki i praktyki. Stoimy na stanowisku, że chodzi tu o działania lub zaniechania nakazane przez normy prawne, tak jak to ma miejsce w przypadku art. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do naruszenia pewności prawnej oraz do całkowitej arbitralności organów administracji orzekających o wydaniu pozwolenia wodnoprawnego. Do takiego wniosku skłania z jednej strony rozległość przedmiotowa działań składających się na ochronę środowiska, a z drugiej probabilistyczny charakter ustaleń nauki dotyczącej szkodliwości (lub jej braku) określonych działań składających się na ochronę środowiska a wreszcie znaczny udział czynnika emocjonalnego w ocenie tej szkodliwości (lub jej braku) jak również zależność tych ocen od systemu wartości, którym holdują oceniający”* (zob. Prawo wodne z komentarzem /pod red. J. Rotki/, Wrocław 1999, wydanie II, s. 79). Stanowisko to zasługuje na uwagę także w kontekście proponowanych zmian. W efekcie **należy się przeciwstawić dokonanej zmianie i pozostawić art. 125 pkt 3 w dotychczasowym brzmieniu.**

b) łagodzenie i obostrzanie wymagań

Do art. 41 dodano cztery nowe ustępy oznaczone jako ust. 3 – 6. Do ust. 3 nie mam uwag. Ust. 4 przewiduje, że organ może określić w pozwoleniu

wodnoprawnym minimalny procent redukcji zanieczyszczeń, jeżeli zapewni się nieprzekroczenie najwyższych dopuszczalnych wartości zanieczyszczeń określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 3. Idea zastępowania najwyższych dopuszczalnych wartości zanieczyszczeń poprzez określony minimalny stopień redukcji pochodzi z dyrektywy 91/61/EWG w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych, ale w niej warunek taki nie został przewidziany. Nasuwają się wątpliwości, czy aby reguła wprowadzona do art. 41 Prawa wodnego nie przekreśla sensu utrzymywania wymagań stawianych ściekom w formie minimalnego procenta redukcji.

Dodany do art. 41 ust. 5 przewiduje z kolei, że organ może obostrzyć wymagania stawiane ściekom, jeżeli istniejące urządzenia oczyszczające umożliwiają ich osiągnięcie. Przepis ten będzie zniechęcać do instalowania nowoczesnych technik oczyszczania, gdyż premiowane będzie utrzymywanie technologicznego status quo i nieprzekraczanie minimalnego progu wymagań. Zakłady mogą przecież inwestować w nowe techniki z myślą o przyszłości, spodziewając się, prędzej czy później, podnoszenia progu wymagań wskutek rozwoju technik oczyszczania. Powinien jednak istnieć stały, obiektywny punkt odniesienia, równy dla wszystkich. Proponowana reguła narusza tę zasadę prawnej ochrony wód, według której obowiązujące przepisy określają minimalny poziom wymagań w sposób jednoznaczny, wolny od uznaniowości. Ich spełnienie daje wnioskodawcy roszczenie o wydanie pozwolenia wodnoprawnego. Ten poziom może wzrosnąć, jeśli jest to uzasadnione interesem ochrony wód. W takim przypadku przesłanki prawne wprowadzania ścieków dookreślone zostaną przez przepisy specjalnych planów, zwanych w ustawie warunkami korzystania z wód regionu wodnego. W proponowanym ust. 5 nie ma tymczasem żadnych odesłań do potrzeb środowiskowych. Przepis ten miałby może sens, gdyby szły za nim jakieś zachęty, np. redukcja stawek opłat za wprowadzane ścieki, ale niczego takiego projekt nie przewiduje. **W obecnym kształcie proponowany ust. 5 powinien zostać usunięty z ustawy.**

Wątpliwości wzbudza także proponowany ust. 6. Przewiduje on łagodzenie wymagań stawianych ściekom, jeśli dotrzymanie najwyższych dopuszczalnych wartości nie jest możliwe mimo zastosowania dostępnych technik i technologii oczyszczania ścieków oraz zmian w procesie produkcji, a jednocześnie stan wód odbiornika i ich podatność na eutrofizację pozwala na dokonanie odstępstw. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę, że wprowadzono do ustawy standard techniczny „dostępne techniki i technologie” i nie został on zdefiniowany. W prawie wspólnotowym stosowany jest standard najlepszej dostępnej techniki, względnie najlepszych dostępnych środków technicznych (jak w art. 6 ust. 1 dyrektywy 76/464/EWG w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre niebezpieczne substancje odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty). Nie dysponując definicją dostępnych technik i technologii (w ustawie – Prawo wodne pominięto także odesłania do najlepszych dostępnych środków technicznych) porównywanie wymagań płynących z obu standardów

jest utrudnione. Pomimo to użyte sformułowania nie pozostawiają wątpliwości, że próg wymagań opisany przesłanką spełnienia „dostępnych technik i technologii” jest mniej rygorystyczny niż próg ujęty w formułę „najlepsze dostępne środki techniczne”. Nasuwa się zatem wniosek, że reguła zawarta w ust. 6 zachęcać będzie organy do łamania wymagań określonych w prawie wspólnotowym a przejętych do prawa krajowego. Jeśli ten przepis ma pozostać w ustawie, to tylko z dopowiedzeniem, że nie będzie stosowany w stosunku do najwyższych dopuszczalnych wartości transponowanych do prawa polskiego z prawa wspólnotowego. Proponuję dodać ust. 7 w brzmieniu: **„ Ust. 6 nie stosuje się, jeśli byłoby to sprzeczne z przepisami Unii Europejskiej”**.

8. Przepisy proceduralne

a) uzupełnienie kręgu podmiotów uznanych za stronę postępowania (art. 127)

Do art. 127 dodano m.in. nowy ust. 7 w brzmieniu: „Stroną postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego jest ubiegający się o nie wnioskodawca, właściciel wody, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, a także właściciel urządzenia wodnego, władający powierzchnią ziemi oraz uprawniony do rybactwa znajdujący się w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych”. W tym wyliczeniu brakuje właściciela urządzeń kanalizacyjnych, do których mogą być wprowadzane ścieki. Zgodnie z definicjami ustawy do urządzeń kanalizacyjnych nie zalicza się do urządzeń wodnych (co najwyżej wyloty urządzeń kanalizacyjnych). Udział tej kategorii podmiotów w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego do urządzeń kanalizacyjnych jest dlatego tak ważny, że zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 20 lipca 2002 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (Dz. U. Nr 129, poz. 1108) to właściciel urządzeń decyduje ostatecznie o tym, jakim wymaganiom ścieki muszą odpowiadać (nawet jeśli zostanie wydane nowe rozporządzenie, to ta reguła powinna zostać zachowana). Udział właściciela urządzeń kanalizacyjnych w postępowaniu gwarantuje (przynajmniej w jakimś stopniu), że nie będzie rozdzwieku pomiędzy wymaganiami, jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do urządzeń kanalizacyjnych, określonymi w umowie a wymaganiami określonymi w pozwoleniu wodnoprawnym. Art. 127 ust. 7 powinien uzyskać następujące brzmienie: **„Stroną postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego jest ubiegający się o nie wnioskodawca, właściciel wody, właściciel urządzenia kanalizacyjnego, do którego ścieki będą wprowadzane, dyrektor**

regionalnego zarządu gospodarki wodnej, a także właściciel urządzenia wodnego, władający powierzchnią ziemi oraz uprawniony do rybactwa znajdujący się w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych”.

b) rozciągnięcie reguły określonej w art. 127 ust. 9 na przypadki innych decyzji wydawanych na podstawie ustawy – Prawo wodne.

Według nowego ust. 9 dodanego do art. 127 w postępowaniu o wydanie pozwolenia wodnoprawnego stosuje się przepis art. 49 KPA, jeśli liczba stron tego postępowania przekracza 20. Chodzi o to, aby w razie trudności z ustaleniem faktycznej liczby stron skorzystać z możliwości zawiadamiania o decyzjach i czynnościach przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty sposób. Problem polega na tym, że taka trudność pojawia się nie tylko w trakcie postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego, ale też w postępowaniach o wydanie innych decyzji niż pozwolenie wodnoprawne. Ciężkie do pokonania przeszkody powstają na przykład, gdy trzeba wydać decyzję na podstawie art. 77 ust. 2 Prawa wodnego (określenie obowiązków służących utrzymaniu urządzeń melioracji wodnych szczegółowych) a liczba stron jest trudna do określenia (np. nieruchomości, na które urządzenia korzystnie oddziałują, są zabudowane budynkami wielolokalowymi a ich właściciele mają udziały we własności gruntu). Dlatego należy zaproponować dodanie do art. 127 nowego ustępu 10 (zmiana wydaje się konieczna, także gdyby art. 77 ust. 2 – przytoczony tu przykładowo - został zmieniony stosownie do moich sugestii) w brzmieniu: **„Ust. 9 stosuje się także w postępowaniu o wydanie na podstawie niniejszej ustawy innych decyzji niż pozwolenia wodnoprawne”.**

dr hab. Jerzy Rotko,
prof. Uniwersytetu Opolskiego