



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 1048)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedmiotowa ustawa ma na celu:

- 1) wdrożenie do krajowego porządku prawnego postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/60/WE w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, zwanej dalej "Dyrektywą Powodziową" oraz dyrektywy 2008/105/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniającej dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady,
- 2) uzupełnienie transpozycji do polskiego systemu prawnego postanowień dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustalającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, zwanej dalej "Ramową Dyrektywą Wodną".

Dyrektywa Powodziowa dąży do zminimalizowania ryzyka oraz właściwego zarządzania ryzykiem, jakie może stwarzać powódź dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, działalności gospodarczej i dziedzictwa kulturowego.

Natomiast zobowiązania nałożone na państwa członkowskie, wynikające z Dyrektywy Powodziowej polegają na konieczności opracowania wstępnej oceny ryzyka powodziowego, map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego, koordynacji działań we wspólnie zarządzanych dorzeczach międzynarodowych, a także opracowania planów zarządzania ryzykiem powodziowym oraz zapewnienia szerokiego procesu konsultacji społecznych.

Dyrektywa Powodziowa wymaga długoterminowego procesu planowania, który odbywać się będzie w trzech etapach:

- 1) do grudnia 2011 r. – państwa członkowskie Unii Europejskiej dokonają wstępnej oceny ryzyka powodziowego dla obszarów dorzeczy oraz związanych z nimi obszarów wybrzeża,
- 2) do grudnia 2013 r. - państwa członkowskie Unii Europejskiej sporządzą mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego,
- 3) do grudnia 2015 r. – na podstawie tych map zostaną sporządzone plany zarządzania ryzykiem powodziowym.

Zgodnie z Dyrektywą Powodziową, dla obszarów, gdzie występuje lub może wystąpić istotne ryzyko powodzi zostaną ustalone odpowiednie cele zarządzania ryzykiem powodziowym, z naciskiem na ograniczenie potencjalnych negatywnych konsekwencji powodzi przy wykorzystaniu, w możliwych przypadkach, nietechnicznych środków ochrony przeciwpowodziowej.

W związku z powyższym w celu zapewnienia pełnej transpozycji postanowień Dyrektywy Powodziowej do polskiego systemu prawnego przedmiotowa ustawa przewiduje w szczególności:

- 1) uzupełnienie ustawy – Prawo wodne o nową definicję "powodzi", oraz m.in. definicje "celów zarządzania ryzykiem powodziowym", "obszarów szczególnego zagrożenia powodzią", "ryzyka powodziowego" oraz "zanieczyszczenia",
- 2) odrębne niż dotychczas uregulowanie problematyki zarządzania ryzykiem powodziowym od problematyki przeciwdziałania skutkom suszy,
- 3) uregulowanie problematyki przygotowywania wstępnej oceny ryzyka powodziowego, map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym, z określeniem organów administracji publicznej właściwych w tych sprawach oraz procedury konsultacji społecznych dotyczących wymienionych dokumentów planistycznych,
- 4) przygotowywanie odrębnej wstępnej oceny ryzyka powodziowego, odrębnych map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów pasa nadbrzeżnego,
- 5) uszczegółowienie przepisów związanych z celami środowiskowymi określonymi dla jednolitych części wód powierzchniowych, podziemnych i obszarów chronionych, a także terminów, w których powinny one zostać osiągnięte.

Z punktu widzenia zgodności prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej konieczne jest także wprowadzenie do ustawy – Prawo wodne zasady zwrotu kosztów usług wodnych uwzględniających koszty środowiskowe i zasobowe w gospodarowaniu wodami. Jak wynika z uzasadnienia załączonego do projektu przedmiotowej ustawy "... zasada ta nie oznacza wprowadzenia nowego rodzaju opłat bądź danin, ale konieczność uwzględniania kosztów środowiskowych i zasobowych w analizach ekonomicznych, zgodnie z zasadami "zanieczyszczający płaci" i "użytkownik płaci". Użytkownicy wód są obowiązani do ponoszenia kosztów korzystania z zasobów wodnych poprzez uiszczanie opłat za pobór wód i zrzut ładunków zanieczyszczeń, na podstawie ustalanych przez Radę Ministrów stawek opłat, przyczyniając się w ten sposób do realizacji postanowień art. 9 Ramowej Dyrektywy Wodnej ...".

Przedmiotowa ustawa zawiera również regulację dotyczącą naboru na stanowiska dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej i jego zastępcy. Nabory będą się odbywać według podobnych procedur do tych, jakie obowiązują przy obsadzaniu stanowiska Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Przyjęcie takiego mechanizmu powinno zapewnić otwartość naboru i jego konkurencyjność.

Ponadto wprowadzone zostały przepisy ustanawiające nową państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących, która będzie wykonywać zadania państwa w zakresie nadzoru nad stanem technicznym i bezpieczeństwem tego rodzaju budowli. Państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących będzie pełnił Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej w oparciu o funkcjonujący w jego strukturach organizacyjnych Ośrodek Technicznej Kontroli Zapór.

W związku z powołaniem państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących wprowadzone zostały odpowiednie zmiany w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, które umożliwią wykonywanie kontroli stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących także pracownikom tej służby.

Doprecyzowane zostały również przepisy dotyczące funkcjonowania państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej w zakresie dobowego czasu pracy oraz jej specyfiki związanej m.in. z koniecznością nieprzerywania ciągu obserwacji.

Należy dodać, że regulacje wprowadzone w przedmiotowej ustawie uwzględniają zarzuty Komisji Europejskiej, które zostały podniesione w ramach wszczętego przeciwko Polsce postępowania w sprawie naruszenia Ramowej Dyrektywy Wodnej.

Ponadto niniejsza ustawa zawiera szereg przepisów przejściowych oraz dostosowujących regulacje zawarte w innych ustaw do zmian wprowadzonych w ustawie - Prawo wodne.

Ustawa o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów dotyczących prowadzenia dziennika gospodarowania wodą. Przepisy te wejdą w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił przedmiotową ustawę na 78. posiedzeniu w dniu 26 listopada 2010 r. w oparciu o projekt rządowy (druk sejmowy nr 3425). Projekt ustawy był przedmiotem prac sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz podkomisji nadzwyczajnej powołanej do jego rozpatrzenia. Podczas tych prac m.in. zaproponowano, aby mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego sporządzał prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, a nie dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

Ponadto uszczegółowiona została regulacja dotycząca możliwości udzielania spółkom wodnym pomocy finansowej w formie dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Dokonano także nowelizacji ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko w celu uwzględnienia zmian wprowadzonych w ustawie – Prawo wodne.

Podczas drugiego czytania została wniesiona tylko jedna poprawka, która przewidywała, aby starosta na wniosek spółki wodnej stwierdzał, w drodze decyzji, obowiązek członka spółki do ponoszenia składek i innych świadczeń na rzecz spółki przewidzianych w statucie oraz ich wysokość. Według autora tej poprawki, miała ona na celu usprawnienie mechanizmu egzekucji składek i świadczeń na rzecz spółki wodnej.

Wymieniona poprawka nie uzyskała poparcia, a projekt przedmiotowej ustawy został przyjęty w brzmieniu proponowanym przez sejmową Komisję Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (druk sejmowy nr 3563).

III. Uwagi szczegółowe

1. W art. 1 w pkt 6 w lit. a w tiret jedenastym w pkt 25a zawarta jest definicja "zanieczyszczenia". Pod pojęciem tym rozumie się m.in. emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub **stanu środowiska**.

Z punktu widzenia językowego emisja zanieczyszczeń może być szkodliwa dla środowiska, co w konsekwencji może spowodować pogorszenie jego stanu.

Ponadto należy zauważyć, że w innych przepisach ustawy ustawodawca mówi m.in. o negatywnych skutkach powodzi dla środowiska, a nie stanu środowiska.

Zgodnie z § 10 Zasad Techniki Prawodawczej do oznaczania jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń. Wobec powyższego wskazane byłoby ujednoczenie tej terminologii.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 6 w lit. a w tiret jedenastym, w pkt 25a we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się wyraz "stanu";

2. Wydaje się, że w art. 1 w pkt 16, w art. 38j w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia niepotrzebnie wskazano, że dopuszczalne jest niezapobieżenie pogorszeniu stanu ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych oraz **dobrego** potencjału ekologicznego sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych.

W związku z powyższym należy usunąć wyraz "dobrego".

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 16, w art. 38j w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się użyty po raz drugi wyraz "dobrego";

3. W art. 1 w pkt 21 w lit. b, w ust. 2e wskazano, że obowiązek prowadzenia dziennika gospodarowania wodą nie dotyczy użytkownika budowli piętrzącej stałej lub wyposażonej w urządzenie samoczynne.

Zarówno z redakcji powyższego przepisu, jak również z innych przepisów ustawy nie wynika, co należy rozumieć pod pojęciem "budowli piętrzącej stałej lub wyposażonej w urządzenie samoczynne".

W związku z powyższym należy rozważyć możliwość doprecyzowania tego przepisu.

4. W art. 1 w pkt 21 w lit. e, w ust. 4a została powtórzona część przepisu zawartego w art. 1 w pkt 21 w lit. d, w ust. 4.

W związku z powyższym, w celu zapewnienia skrótowości tekstu prawnego, wydaje się zasadnym wprowadzenie odpowiedniej poprawki.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 21 w lit. e, w ust. 4a wyrazy "pozwalającym opracować ocenę stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa, wykonywanym przez państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących" zastępuje się wyrazami ", o których mowa w ust. 4";

5. W art. 1 w pkt 21 w lit. d, w ust. 4 m.in. wyszczególnione zostały budowle piętrzące zaliczone, na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, do I lub II klasy. Natomiast w art. 1 w pkt 21 w lit. f, w ust. 6 ustawodawca mówi o wyłączenie o budowli piętrzącej I i II klasy.

Ponadto użycie spójnika "i" w tym przepisie powodowałoby, że jedynie podmiot będący jednocześnie właścicielem budowli piętrzącej klasy I, a także klasy II byłby obowiązany do przekazania egzemplarza oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzącej państwowej służbie do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących.

W związku z powyższym, w celu uniknięcia ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych, wydaje się zasadnym doprecyzowanie wskazanego przepisu.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 21 w lit. f, w ust. 6 wyrazy "klasy I i II" zastępuje się wyrazami ", zaliczonej na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane do I lub II klasy,";

6. Zgodnie z definicją przyjętą w przedmiotowej ustawie pod pojęciem "obszar dorzecza" rozumie się obszar lądu i **morza**, składający się z jednego lub wielu sąsiadujących ze sobą dorzeczy wraz ze związanymi z nimi wodami podziemnymi, **morskimi wodami wewnętrznymi**, wodami przejściowymi i wodami przybrzeżnymi, będący główną jednostką przestrzenną gospodarowania wodami. W myśl art. 88b ust. 1 dla obszarów dorzeczy przygotowuje się wstępną ocenę ryzyka powodziowego. Ust. 2 tego artykułu określa, co w szczególności powinna zawierać wstępna ocena ryzyka powodziowego. Natomiast w jego ust. 3 wskazano, że wymienione przepisy ust. 2 stosuje się odpowiednio przy sporządzaniu wstępnej oceny ryzyka powodziowego od strony morza, w tym morskich wód wewnętrznych.

Biorąc pod uwagę, że morze, a tym morskie wody wewnętrzne zawierają się w przyjętej definicji obszaru dorzecza pojawiają się wątpliwości odnośnie do celowości wprowadzania ust. 3 w art. 88b. Wątpliwości te nasuwają szczególnie w zestawieniu z analogicznymi regulacjami dotyczącymi sporządzania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego od strony morza, w tym morskich wód wewnętrznych, które nie zawierają odpowiedniego przepisu we wskazanym wyżej zakresie.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 25, w art. 88b skreśla się ust. 3;

7. W myśl art. 88f ust. 2 mapy zagrożenia powodziowego oraz mapy ryzyka powodziowego od strony morza, w tym morskich wód wewnętrznych, przygotowują dyrektorzy urzędów morskich i przekazują Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, nie później niż na 6 miesięcy przed terminem przygotowania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego **w regionie wodnym**.

Należy zauważyć, że we wskazanym przepisie ustawodawca jednorazowo wprowadził pojęcie "mapa ryzyka powodziowego oraz mapa zagrożenia powodziowego w regionie wodnym", którym nie posługuje się w dalszej części ustawy.

W związku z powyższym należy wyjaśnić intencje ustawodawcy w tym zakresie.

Propozycja poprawki

- w art. 1 w pkt 25, w art. 88f w ust. 2 skreśla się wyrazy "w regionie wodnym";

8. Zgodnie z art. 88h Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej przygotowuje w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej plany zarządzania ryzykiem powodziowym **dla obszarów dorzeczy**. W związku z powyższym należy doprecyzować art. 90 określający zadania Prezesa Krajowego Zarządu w tym zakresie.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 26 w lit. a, w pkt. 2 w lit. b po wyrazie "powodziowym" dodaje się wyrazy "dla obszarów dorzeczy";

9. W art. 1 w pkt 28, w art. 93 w ust. 5 ustawodawca sprecyzował, jakie informacje zawiera ogłoszenie o naborze na stanowisko dyrektora regionalnego zarządu. Natomiast w ust. 6 tego artykułu wskazano, że określony termin nie może być krótszy niż 10 dni od dnia umieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej. W celu uniknięcia ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych wydaje się zasadnym doprecyzowanie, że

wskazany wyżej termin nie może być krótszy niż 10 dnia od dnia umieszczenia ogłoszenia o naborze.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 28, w art. 93 w ust. 6 po wyrazie "ogłoszenia" dodaje się wyrazy "o naborze";

10. W art. 88h ustawodawca posługuje się pojęciem "planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla regionów wodnych" oraz pojęciem "planów zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszarów dorzeczy. W związku z powyższym należy konsekwentnie uzupełnić przepisy art. 10 i 11 w tym zakresie.

Propozycja poprawki:

- w art. 10 w ust. 1, 2 i 3 oraz w art. 11 w ust. 1 w pkt 1 w lit. c i w pkt 2 w lit. c oraz w ust. 2 po wyrazie "powodziowym" dodaje się wyraz "dla".

*Danuta Drypa
Główny legislator*