

Warszawa, 15.12.2015
Mgr inż. Adam Jacewicz
PK GPW

UWAGI DO PROJEKTU NOWEJ USTAWY PRAWO WODNE

WPROWADZENIE DO TEMATU

Powszechnie wiadomo, jakie znaczenie w Polsce i na świecie ma woda stanowiąca najcenniejsze bogactwo naturalne naszego kraju. Myślę, że wobec dość dużej wiedzy polskiego społeczeństwa, szczególnie specjalistów zgromadzonych na dzisiejszym spotkaniu, oraz wielu opracowań literatury światowej i polskiej, nie ma potrzeby uzasadniać wagi problemu wody oraz ustalenia zasad szanowania i wykorzystania jej zasobów.

Co roku obchodzony jest na całym świecie Światowy Dzień Wody (ŚDW), w tym roku pod hasłem „Woda a zrównoważony rozwój”. Wiele na ten temat się pisze i mówi. Również nasze Rządy (poprzedni i nowo powołany) niewątpliwie zdają sobie sprawę z fatalnej sytuacji zarządzania gospodarką wodną w Polsce. Ministerstwo Środowiska, po wielu przemyśleniach opracowało wreszcie „Projekt nowego prawa wodnego” (zwanego w skrócie w dalszej części uwag NPW) i w dn. 23 grudnia 2014 r. przekazało go do konsultacji międzyresortowych i społecznych. Słusznie w piśmie przewodnim do konsultacji stwierdza się, że jest to propozycja Ministerstwa utworzenia „prawnego kręgosłupa reformy gospodarki wodnej”. Na pewno uporządkowałyby zasady administrowania i zarządzania zasobami wody w Polsce.

Niestety projekt zawiera szereg błędnych propozycji i niedociągnięć. Uważam, że w proponowanej formie zamiast porządku wprowadzi jeszcze większy bałagan w naszej gospodarce i dlatego nie można go zaakceptować. Do projektu należy wprowadzić takie zmiany, które pozwoliłyby na prowadzenie spójnej, realistycznej i nowoczesnej polityki wodnej we wszystkich zagadnieniach wchodzących w skład jednolitego systemu gospodarowania wodą. Podstawowym zadaniem NPW powinna być zmiana sposobu myślenia o gospodarowaniu wodą. Zgodnie z ideą przyświecającą autorom na wskroś nowoczesnej Ramowej Dyrektywy Wodnej UE, również w naszym ustawodawstwie podstawą powinna być dbałość o dobrą wodę, dostępną w ilościach koniecznych dla wszystkich Polaków.

Moje uwagi zostały napisane i rozesłane do zainteresowanych instytucji w marcu 2015 r, gdyż ze względu na zawilgość projektu potrzebowalem nieco czasu na jego

przeanalizowanie. Największe zainteresowanie moim opracowaniem wykazał Polski Komitet Globalnego Partnerstwa dla Wody. Zostały one zaakceptowane i w czerwcu 2015 uznane za podstawę do przyjęcia stanowiska organizacji w tej sprawie. Podobne do moich opinie wyraziło szereg instytucji związanych z gospodarką wodną. Niestety zabrakło wypowiedzi autorów projektu i Ministerstwa. Do dzisiaj brak jest ich stanowiska i sprawa ciągle pozostaje praktycznie zawieszona. Charakterystyczny jest brak w projekcie określenia ministerstwa, które miałyby realizować postanowienia nowego Prawa. Stosuje się formułkę „minister odpowiedzialny za gospodarkę wodną” nie wskazując który z ministrów. Dobrze byłoby gdyby był to jeden określony z nazwy.

UWAGI DO PROJEKTU

Najważniejsze niedociągnięcia w przedstawionym projekcie to:

1. Podstawowym błędem projektu jest nie dostosowanie proponowanych przez jego autorów zasad gospodarowania wodą i wypełniania zadań objętych ustawą do naturalnych uwarunkowań wynikających z charakteru zjawisk związanych z wodą i jej użytkowaniem. Niewątpliwie, prawidłowe zarządzanie gospodarką wodną może być prowadzone jedynie w systemie zlewniowym. Jakiegokolwiek próby wciśnięcia zagadnień wodnych w obowiązujące w Polsce granice administracyjne są nieporozumieniem. Rzeki nigdy nie zrozumieją nakazu przestrzegania podziału administracyjnego kraju gdyż nie są w stanie dostosować się do niego, a żaden człowiek nie jest w stanie ich do tego zmusić. To dlatego wszystkie instytucje UE i grona wybitnych specjalistów polskich nawołują, a wręcz wymagają prowadzenia gospodarowania wodą w systemie zlewniowym. Takie więc powinny być podstawowe założenia nowego Prawa Wodnego (NPW) w Polsce.
2. Przyjmując powyższe założenia należy postanowić, zgodnie z propozycją NPW, że właścicielem wszystkich bez wyjątku wód, zarówno powierzchniowych jak i podziemnych w Polsce, jest Państwo. Należy jednoznacznie określić, że gospodarka wodna w kraju będzie prowadzona w systemie zlewniowym i administrowana przez jeden naczelny organ państwowy, co jest zgodne z podstawowym hasłem pisma przewodniego Ministerstwa: „Naszym głównym celem jest by za całą rzekę, od źródła do ujścia odpowiadał jeden gospodarz w myśl zasady – jedna rzeka jeden gospodarz”. Przy czym moim zdaniem oczywiście jako rzekę należy rozumieć całą jej zlewnię i powinna być rozwiązana całość zagadnień związanych zarówno z administrowaniem, jak i realizacją bezpośrednich działań zarządzania zasobami wodnymi w terenie, we wszystkich zlewniach na obszarze całej Polski. Dokładniejsza ocena stanu istniejącego

i propozycje w tym względzie zostaną przedstawione w dzisiejszym następnym referacie.

3. Zaniechanie ustanowienia w NWP systemu zarządzania przez jedną spójną organizację (w systemie zlewniowym) spowodowało zabrnienie w łamańce kompetencyjne, starające się pogodzić naturalne wymagania pełnych zlewni z wszechmocną potęgą administracji państwowej pragnącej korzystania z nieograniczonej władzy i idącymi za tym możliwościami finansowymi.

Kompletnym nieporozumieniem jest podział na rzeki i wody różnych kategorii:

- Najlepsze czyli rzeki główne zarządzane przez Dyrekcje Regionów
- Gorsze czyli rzeki zarządzane przez Wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urzędzeń Wodnych
- Najgorsze czyli rzeki zarządzane przez jednostki terenowe administracji państwowej, a nawet przez różnych właścicieli, do prywatnych rolników włącznie.

Aktualnie proponowany tekst NPW nie podaje zasad organizacji w ramach jednostek terenowej administracji państwowej i sposobów nadzoru nad prawidłowym stosowaniem przepisów przez innych właścicieli wód. Bez ustanowienia odpowiednich wymagań nie będzie mogło prawidłowo funkcjonować. Już obecnie WZMiUW prawie nie działają, głównie z powodu braku pieniędzy. Czy powstaną wydziały gospodarki wodnej w powiatach, miastach i gminach, które będą wymagały zatrudnienia dużej ilości odpowiednich pracowników. Jeżeli tak, to doprowadzimy do podziału większości rzek na bardzo dużo osobno zarządzanych odcinków. Powstanie niezwykle bałagan kompetencyjny. Jedynie wymagany przez UE podział zlewniowy może wprowadzić w kraju racjonalną, praktyczną gospodarkę wodami.

4. Finansowanie gospodarowania wodami

W NWP brak jest specjalnego rozdziału, który określiłby jednoznacznie sposoby finansowania gospodarki wodnej, skąd będą pochodziły pieniądze oraz jaka instytucja byłaby ich dysponentem. Logicznie rzecz biorąc powinien to być jeden zarządzający, na pewno Zarządy Zlewni. Musi być określony cały obieg pieniądza poczynając od zasad pozyskiwania do pokrywania wszelkich kosztów, zarówno funkcjonowania systemu zarządzania jak i kosztów opieki nad wodami oraz inwestycji.

5. W trakcie przygotowywania założeń do NPW należy wziąć pod uwagę postępy wiedzy dotyczącej zasad gospodarowania wodą wraz ze związanymi z nimi problemami i sytuację gospodarczą kraju. Najważniejsze ich elementy to:

a) Dbłość o dobry stan zasobów wody i ich wykorzystywanie

Podstawowe zasoby wodne, z których powszechnie się korzysta, tworzą wody powierzchniowe i wody podziemne. Można wyróżnić dwa zasadnicze sposoby użytkowania występujących w przyrodzie wód:

Wykorzystywanie wód w naturze bez zmiany ich naturalnych cech (powszechne).

Przykładami takiego korzystania są:

- Turystyka
- Sporty wodne
- Żegluga
- Wędkarstwo
- Kąpiel

Użytkowe wykorzystywanie wody, najczęściej pobieranej dla różnych celów i zwykle częściowo zwracanej do naturalnego systemu wodnego. W czasie procesów wykorzystujących tą wodę najczęściej ulegają zmianie jej podstawowe parametry, szczególnie jakość.

Podstawowe sposoby takiego wykorzystywania wody to:

- Pokrycie potrzeb komunalnych ludności
- Wody pobierane na cele przemysłowe
- Hodowla ryb

W NWP wyróżnia się trzy rodzaje wykorzystywania wód:

- Powszechne – przysługujące każdemu
- Zwykłe – przysługujące ich właścicielom
- Szczególne – ograniczone do nie określonych podmiotów poza powyższymi

Biorąc pod uwagę konieczność precyzyjnego określenia zasad użytkowania wód proponuję uznać tylko dwa rodzaje możliwości wykorzystywania wód opisane powyżej:

- Powszechne – przysługujące wszystkim
- Użytkowe – wymagające pozwolenia wodno-prawnego

Od lat wśród użytkowników i specjalistów z wielu dziedzin ścierają się poglądy czy przekształcać ciek i zbiorniki wodne w jak najszerszym stopniu celem ułatwienia ich wykorzystywania, czy też postępować z jak największą ostrożnością i z wielu

względów zachowywać je w stanie przybliżonym do naturalnego. Ostatnio w Europie przeważają poglądy popierające ten drugi sposób postępowania co ma szerokie odzwierciedlenie w wytycznych UE. W NPW powinno się znaleźć złoty środek pomiędzy tymi dwoma opcjami. Założenia do pierwotnej wersji obecnie obowiązującego prawa wodnego formułowanego w czasach PRL w małym stopniu przewidywały dbałość o ochronę środowiska i przyrody oraz dostosowanie działań technicznych do naturalnych uwarunkowań środowiska. Przekształcenia naszego kraju jakie dokonały się po odzyskaniu wolności i przystąpieniu do UE spowodowały inne podejście do gospodarki narodowej i oczywiście postępowania w dziedzinie gospodarki wodnej. Jako podmiot wszelkich regulacji prawnych i organizacyjnych trzeba traktować wodę a nie ciek, zbiorniki i urządzenia wodne. Konieczne jest więc bardziej elastyczne podejście do zagadnień gospodarowania wodami, co musi zostać uwzględnione w NPW. Stosując zasady zrównoważonego rozwoju generalnie trzeba uwzględnić następujące fakty:

- Zmniejszenie zainteresowania budową wielozadaniowych zbiorników wodnych,
- Praktycznie minimalne zainteresowanie śródlądową żeglugą towarową, co powoduje brak potrzeby kosztownych robót w postaci totalnej regulacji rzek celem uzyskania wymaganych głębokości szlaku wodnego i budowy infrastruktury technicznej do odbioru i załadunku towarów
- Rosnące wymagania odnośnie czystości wód
- Nowe podejście do tworzenia możliwości retencjonowania wody i odprowadzaniu jej nadmiaru w celu zabezpieczenia terenu przed powodzią i ograniczenia skutków suszy
- Konieczność zadbania o prawidłowy rozwój turystyki wodnej co wiąże się ze zwiększeniem rozwoju gospodarczego terenów przylegających do wód.

b) Współpraca z organizacjami administracji publicznej

W NPW konieczne jest ustalenie sposobów odpowiedniej, ciągłej współpracy Zarządów Zlewni z organizacjami administracji publicznej. Niezbędne jest ustalenie przez Zarządy, na podstawie ich programów działania, jednoznacznych sposobów zapewnienia przestrzegania zasad prawidłowego prowadzenia gospodarki wodnej dla każdej zlewni i wprowadzanie ich w pełni do wszystkich Planów Zagospodarowania Przestrzennego Terenu.

c) Ochrona wód przed zanieczyszczeniami

Ochrona wód przed zanieczyszczeniami jest jednym z najważniejszych wymagań UE stawianych wszystkim krajom do niej należącym jak również podstawowym problemem polskich instytucji zajmujących się gospodarką wodną. Już zrobiono w tym kierunku wiele dobrego, ale jest jeszcze wiele do zrobienia. Obecnie sprawami ochrony wód zajmuje się wiele instytucji należących do różnych resortów gospodarki. Bardzo pożyteczną inicjatywą jaką można ustanowić w NPW, byłoby objęcie nadzorem nad prawidłowym oczyszczaniem zrzucanych do odbiorników wód przez te same organy, które będą zarządzały całą gospodarką wodną. Jest wiele unijnych i polskich zarządzeń określających normy dopuszczalnych zanieczyszczeń, ale brak jednoznacznego określenia kto jest odpowiedzialny za ich przestrzeganie. Najważniejsze źródła zanieczyszczeń to:

- Odpływy ścieków z terenów zurbanizowanych
- Ścieki przemysłowe
- Spływ zanieczyszczonych wód z terenów rolniczych
- Odpływ z dróg i innych powierzchni ścielnie utwardzonych

d) Ochrona przyrody zależnej od wód

Ogólnie znany na świecie i w Polsce jest niezwykle ważny problem ochrony przyrody, a szczególnie tych jej elementów, które są zależne od wód. Niewątpliwie więc należy uznać konieczność ustawowego ustanowienia w ramach zasad zrównoważonego rozwoju, ścisłej współpracy pomiędzy przyrodnikami i specjalistami od gospodarki wodnej. W Polsce często występują kontrowersje i animozje pomiędzy tymi dwoma grupami („przyrodnikami” i „wodziarzami”). Zdarzają się wzajemne spory i przepychanki. Te nieporozumienia można by rozwiązać w prosty sposób łącząc w każdym Zarządzie Zlewni odpowiednich specjalistów z obu dziedzin. W ten sposób wszystkie problemy występujące w danej zlewni można by rozwiązywać u podstaw przygotowując wspólne stanowisko w opracowaniach i wnioskach.

e) Postępowanie w sytuacjach nadzwyczajnych: powódzie i susze

Obie sytuacje są ostatnio traktowane w Polsce bardzo poważnie i wiele na ten temat się robi. Wadą systemu zarządzania jest fakt, że powstały państwowe służby włączane głównie do akcji w trakcie wytworzenia się takiej sytuacji, natomiast istnieją poważne braki w dziedzinie prewencji. Na razie prowadzone są prace dotyczące oceny stopnia zagrożenia powodzią, zgodnie z wymaganiami „Dyrektywy powodziowej” UE, ale to dopiero mocno opóźniony początek realizacji jej zaleceń.

5. Wody morskie

Uważam, że słusznie włączono wody morskie do NPW pomimo, że dawniej były one zarządzane na podstawie odrębnych przepisów. Jednakże ze względu na ich charakter odmienny od wód śródlądowych należy je umieścić w odrębnym dziale ustawy i opracować w jednolity i klarowny sposób pozwalający na prawidłowe nimi zarządzanie poza systemem zlewniowym, przy czym mogą podlegać pod ten sam naczelny organ zarządzający.

6. Ogólne podejście do formy i zakresu Ustawy

Nie jestem prawnikiem i wobec tego nie znam przepisów określających zasady legislacji. Odnoszę jednak wrażenie, że NPW jest bardzo obszerne i trudne do zrozumienia gdyż stara się załatwić wszystkie problemy dotyczące bardzo szerokiego zakresu gospodarki narodowej. Wchodzi głęboko w szczegóły poszczególnych, nawet drobnych spraw. Może można by wiele z nich rozstrzygnąć w formie załączników do ustawy i tematycznych rozporządzeń nowo utworzonego, odpowiedzialnego resortu.

Proponuję:

- Spis ustaw i dyrektyw usunąć z pierwszych stron Ustawy i przenieść na koniec jako załącznik
- Podobnie postąpić z objaśnieniami wyrażeń ustawowych i potraktować je jako odnośniki, na które można by powoływać się w tekście ustawy
- Opracować w formie rozporządzenia regulamin działania i kompetencji KZGW i Zarządów Zlewni poszczególnych klas
- Podobnie postąpić z detalicznymi przepisami – np. dotyczącymi tworzenia i funkcjonowania kąpielisk, które obecnie zajmują dużą część NPW.

WNIOSKI

Biorąc pod uwagę niewątpliwą konieczność wprowadzenia nowego systemu gospodarowania wodą, w odróżnieniu do obecnie funkcjonującego w Polsce systemu, nie można się zgodzić na zaakceptowanie projektu NPW w zaproponowanej przez zespół autorski formie. Powinno się powołać nowy, odpowiednio profesjonalnie przygotowany, wielobranżowy zespół celem opracowania całkiem nowej wersji NPW. Trzeba będzie także uwzględnić w niej wszystkie zaakceptowane zmiany wynikające z uwag zebranych przez Zamawiającego w wyniku przeprowadzonych konsultacji.

Moim zdaniem, dobrą okazją do ponownego podjęcia działań w kierunku opracowania nowej wersji NPW jest zmiana władz w wyniku ostatnich wyborów. Nowy Rząd, w ramach

porządkowania polskiego systemu prawnego, mógłby skutecznie zająć się i tą niezmiernie ważną sprawą.