

ANDRZEJ CIEPIEŁOWSKI

## Projekt Prawa Wodnego a gospodarowanie wodą w lasach (problemy dyskusyjne)\*

The Bill to Law in Water and Water Husbandry in Forests  
(Controversial Problems)

### Wprowadzenie

**P**oczątki prawodawstwa z zakresu gospodarki wodnej sięgają czasów odległych. Przyjmuje się, że w skali świata pierwszym prawem wodnym były zasady określające korzystanie z wody do nawodnień i konsumpcji zawarte w kodeksie Hammurabiego 1750 r. p.n.e. W starożytności krajami, które korzystały z prawodawstwa wodnego i dzięki planowo zorganizowanej gospodarce wodą rozwijały się pomyślnie, były Persja łącznie z Medią oraz Mezopotamia.

W Polsce pierwsze prawo wodne stanowiące akt regulujący całość spraw wodnych zostało uchwalone w 1922 r. Zwrócić należy uwagę na krótki okres jego powstawania — zaledwie w kilka lat po odzyskaniu niepodległości, w warunkach trudnej sytuacji ekonomicznej kraju. Wersja ta dotrwała do 1974 r., kiedy uchwalono nowe, obecnie obowiązujące prawo wodne, wielokrotnie poddawane nowelizacji.

Historii nowelizacji prawa wodnego z 1974 r. i powstawania nowych projektów nie będę tu przytaczał, gdyż nie świadczy to dobrze o naszych umiejętnościach tworzenia tak podstawowych dokumentów prawnych.

Czasy w których obowiązywały poprzednie prawa wodne nie mogą być porównywane do obecnych zarówno ze względu na ustrój polityczny i uwarunkowania społeczne jak i poziom rozwoju cywilizacyjnego. Obecnie występują nowe problemy wynikające z tendencji wiązania gospodarowania wodą z ochroną środowiska, w którym żyjemy.

W artykule zajęto się analizą wersji projektu prawa wodnego, która złożona jest w Sejmie do uchwalenia. Przedstawiony zostanie punkt widzenia autora na cechy jakim powinno

---

\* Artykuł jest oparty na referacie, jaki wygłosił autor na zaproszenie Klubu im. Mieczysława Michałowicza.

odpowiadać nowe Prawo Wodne oraz zwrócona zostanie uwaga na brak niektórych zagadnień, w tym z zakresu: gospodarka wodna a las.

## **Kryteria jakim powinno odpowiadać prawo wodne**

Prawo wodne powinno stanowić znaczący dokument zawierający zbiór przepisów normujących zasady utrzymania, kształtowania, ochrony oraz racjonalnego gospodarowania zasobami wodnymi w celu zaspokojenia potrzeb użytkowników i konsumentów wody w warunkach przeciętnych jak i nadmiaru i niedoboru wody oraz gospodarowania wodami czystymi i zanieczyszczonymi i wpływem tych działań na środowisko. Powinno dotyczyć zasobów wodnych wykorzystywanych zarówno gospodarczo, np. do celów produkcyjnych, energetycznych, komunalnych, żeglugowych, zaopatrzenia w wodę siedlisk roślinnych i bioróżnorodności, itp. jak i wód jako miejsca życia organizmów.

Zagadnienia stanowiące treść prawa wodnego są przedmiotem zainteresowania różnych specjalistów często przeciwstawnych dziedzin: rolnictwa, leśnictwa, hydrotechników, meliorantów i ekologów, ekonomistów i specjalistów od kształtowania środowiska, hydrologów, prawników, specjalistów od gospodarowania wodą, od żeglugi, energetyki, itp. Działalność ich koncentruje się w różnych jednostkach terytorialnych, np. na obszarach należących do administracji państwowej — w granicach gmin, województw, w przyszłości powiatów, na terenach Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych, Rad Gospodarki Wodnej Dorzeczy (jednostki hydrograficzne), itp.

Uwzględnienie w prawie wodnym, w określonej proporcji, interesów tych grup zainteresowań oraz zasady współpracy w ramach różnych jednostek terytorialnych powinno podstawową cechą nowego prawa wodnego. Wymaganie to nie jest jednak spełnione w ostatniej wersji projektu, zwłaszcza w odniesieniu do problematyki wodnej terenów leśnych. Dominuje podejście techniczne i ekonomiczne w małym stopniu proekologiczne.

Cechy jakimi powinno się charakteryzować prawo wodne:

- mieć charakter uniwersalny, ponadbranżowy i zawierać informacje istotne,
- zawierać definicje pojęć zwłaszcza tych, które mogą być niejednoznacznie interpretowane,
- zawierać postanowienia zgodne z konstytucją oraz prawem Unii Europejskiej i odpowiednimi Dyrektywami Rady EWG,
- pozostawać w zgodzie z założeniami polityki ekonomicznej i proekologicznej kraju,
- być zgodne z podstawami i zasadami racjonalnego gospodarowania wodą sprawdzonymi i obowiązującymi w różnych resortach,
- być powiązane z podstawowymi ustawami o charakterze proekologicznym, np. Ustawą z dnia 28 IX 1991 r. o lasach (Dz.U.Rz.P. Nr 101 z dnia 8 listopada 1991 r.) i Ustawą z dnia 16 X 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U.Rz.P. Nr 114 z dnia 12 grudnia 1991 r.),

- spełniać wymagania redakcyjne: - układ treści przejrzysty, sformułowania jasne, jednoznaczne, tekst napisany poprawną polszczyzną, w miarę możliwości typowo techniczne lub prawnicze określenia powinny być zastąpione określeniami zrozumiałymi dla przeciętnej osoby. Zasadnicza część prawa wodnego powinna być poprzedzona około jednostronicowym wprowadzeniem, w którym omówiono by znaczenie wody we współczesnym świecie.

Czy tym kryteriom odpowiada analizowany projekt Prawa Wodnego?

## **Uwagi merytoryczne dotyczące projektu Prawa Wodnego**

Projekt składa się z ośmiu działów (88 stron, 182 artykuły):

- I. Przepisy ogólne — 7%, (przedmiot ustawy, własność wód),
- II. Korzystanie z wód — 10%, (przepisy ogólne, powszechne korzystanie z wód, zwykłe korzystanie z wód, szczególne korzystanie z wód, odpowiedzialność za szkody),
- III. Zarządzanie wodami — 31%, (zasady ogólne, zarządy dorzeczy, rady gospodarki wodnej dorzeczy, kataster wodny i księgi wodne, warunki korzystania z wód dorzecza, pozwolenia wodnoprawne, opłaty),
- IV. Ochrona wód — 12%,
- V. Ochrona przed powodzią, utrzymanie wód i melioracje wodne — 15%,
- VI. Spółki wodne — 12%,
- VII. Przepisy karne — 3%,
- VIII. Przepisy przejściowe i końcowe - 10%.

Z układu treści wynika, że najbardziej rozbudowany jest dział dotyczący zarządzania wodami (31%) a niewspółmiernie do zagadnienia — dział VI spółki wodne. Brak jest wprowadzenia do prawa wodnego, w którym zwrócono by uwagę na znaczenie wody we współczesnym świecie. Na wstępie, w Dziale I nie podano ścisłych definicji wielu często używanych w projekcie pojęć, które znane są specjalistom poszczególnych dziedzin ale nie wszystkim, którzy będą korzystać z Prawa Wodnego. Dotyczy to takich pojęć jak: powódź, gospodarka wodna, wody podziemne, ekorozwój, ścieki i zanieczyszczenia, określenia zgodne z wymogami EWG, kąpieliska publiczne itp. Dla przykładu występują pojęcia: wezbrań, powodzi, opadów nawalnych, burz itp., których dowolna interpretacja może przynieść duże kontrowersje i skutki prawne.

Uporządkowanie terminologii i zdefiniowanie pojęć, zwłaszcza obecnie, kiedy wielu specjalistów stosuje określenia anglosaskie nie starając się znaleźć odpowiednika w języku polskim, stanowiłoby właściwy kierunek działań nad poprawą zrozumiałości przepisów zawartych w prawie wodnym. Przytoczonych zostanie przykładowo kilka uwag krytycznych dotyczących zagadnień merytorycznych.

W art. 4 p. 1 stwierdzono, że wody dzielą się na powierzchniowe i podziemne, zapomniano o wodach opadowych jako zasobach, z których bezpośrednio korzysta rolnictwo i leśnic-

two. Do katastru wodnego i ksiąg wodnych art. 48 p. 2 dodałbym również rozkład przestrzenny, wielkość i okres występowania oraz jakość opadów.

Nie wyjaśniono również tego co stanowią wody podziemne. Czy zdefiniowane są jako wody niższych horyzontów, jak to wyrażają hydrogeolodzy, czy obejmują również wody glebowe i gruntowe. W rozdziale 2 — Własność wód nie powiedziano jasno czy różnego typu zbiorniki wodne mogą stanowić własność prywatną lub spółki.

Może wyrażę odosobniony pogląd, ale dla mnie zarządzanie wodami według wersji podanej w Projekcie jest skomplikowane i konfliktogenne. Brak jest jednoznacznie określonej instytucji odpowiedzialnej za zarządzanie wodą na różnych szczeblach (art. 33). Odpowiedzialność rozkłada się na wiele instytucji. Wydaje się, że ta instytucja, która daje pieniądze powinna kontrolować stan urządzeń. Mogą występować konflikty pomiędzy administracją terenową a radami gospodarki wodnej, gdyż np. Księgi wodne (art. 51) prowadzi wojewoda a dane dotyczące gospodarki wodnej zbierane są w układzie hydrograficznym.

Ważnym problemem są pozwolenia wodnoprawne. Nadmiernie rozbudowany rozdz. 6 dotyczący tego zagadnienia nie zawiera bardzo ważnego szczegółu. Obecnie wydawane są zezwolenia na sumaryczny pobór wody w ciągu roku. Dla gospodarowania wodą, zwłaszcza w małych obiektach i przy ograniczonych zasobach wodnych, powinno się w zezwoleniach podawać również okresy poboru w roku i ustalić odpowiadające im objętości (art. 58 p. 3).

Sprawą otwartą jest sposób kontroli poboru wody i zrzutu ścieków w przypadku braku urządzeń przeznaczonych do tego celu. Nieporozumieniem jest stwierdzenie w art. 76, że "Podstawę do ustalania ilości i jakości pobranej wody oraz wprowadzanych ścieków stanowią wyniki pomiarów i badań prowadzonych przez zakład". Wydaje się, że potrzebna jest kontrola bardziej obiektywna.

W odniesieniu do zagadnień ochrony wód niepokojące jest stwierdzenie w art. 88 p. 3, że ...w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się wydanie pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzenie ścieków do jezior ... o ile przewidują to warunki korzystania z wód dorzecza. Artykuł ten stanowić może niebezpieczny precedens dla ochrony środowiska naturalnego.

W dziale V dotyczącym Ochrony przed powodzią, utrzymania wód i melioracji wodnych wprowadzono niewłaściwe określenie: regulacja wód. Reguluje się koryta rzek, albo mówiąc skrótowo rzeki, a steruje się wodami poprzez urządzenia piętrzące.

Duże zastrzeżenia mam do rozdz. 3: Melioracje wodne. Być może będę odosobniony w swoich stwierdzeniach. Rozdział ten powinien zawierać podstawowe informacje, w tym definicje pojęć, do szczegółów natomiast należałoby odsyłać do ustawy o melioracjach wodnych. Jestem przeciwny utrzymywaniu sztucznego podziału urządzeń wodnych na podstawowe, zbiorcze i szczegółowe. Powinno się zastosować podejście systemowe i rozpatrywać systemy wodnomelioracyjne jako całości, np. system deszczowni, system nawodnień podsiąkowych, system odwadniający. Systemy te składają się z odpowiednich urządzeń: rowów, zastawek, deszczowni, ujęć wodnych, itp. Ich działanie i sprawność zależy od wszystkich elementów systemu. Dotychczasowy podział powoduje jak gdyby



dekompozycję systemów i zajmowanie się poszczególnymi jego elementami i wydaje się być konfliktogennym.

W art. 124 p. 62 podano, że do urządzeń melioracji wodnych podstawowych zalicza się budowle hydrotechniczne itp. Czy w tym ujęciu jaz we Włocławku należy do urządzeń melioracyjnych? Brak jest w tym rozdziale zagadnień związanych z melioracjami prowadzonymi w lasach administrowanych przez DGLP. Należałoby wyjaśnić, że meliorowanie terenów rolnych jest w gestii Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej a terenów leśnych Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Koncepcja spółek wodnych jest zgodna z dotychczasowym, socjalistycznym podejściem do spółek obywatelskich.

W art. 135 mówiącym o zasadach tworzenia spółki wodnej dobrowolnej powiedziano, że wymaga się: zatwierdzenia statutu spółki przez kierownika urzędu rejonowego właściwego dla jej siedziby.

W art. 146 w p. 1 powiedziano natomiast, że nadzór i kontrolę nad działalnością spółek wodnych sprawuje kierownik urzędu rejonowego, właściwego dla siedziby spółki.

Cytowane tu artykuły zaprzeczają zasadom samorządności spółki. Wydaje się, iż spółka wodna zawiązana w celu np. eksploatacji zbiornika wodnego powinna opierać się na dobrowolnym zrzeszeniu udziałowców i działać na mocy prawa administracyjnego zgodnie z Kodeksem cywilnym.

Dział "Przepisy przejściowe i końcowe" zawiera dużo zagadnień mało istotnych, które ze względu na wagę dokumentu powinny być pominięte.

## **Podsumowanie i wnioski**

Przedstawione tu uwagi krytyczne traktować należy jako głos w dyskusji. Artykułem tym chciałbym zachęcić środowisko leśników, a zwłaszcza bezpośrednich gospodarzy terenów leśnych, do udziału w dyskusji nad nową wersją Prawa Wodnego. Racjonalne gospodarowanie na terenach leśnych, zwłaszcza w Leśnych Kompleksach Promocyjnych, wprowadzanie nowych koncepcji, np. bioróżnorodności, działalność w zakresie rozwoju małej retencji w lasach wymaga wsparcia w nowym, właściwie opracowanym Prawie Wodnym.

Z przeprowadzonych rozważań można sformułować następujące wnioski:

- Prawo Wodne powinno być dokumentem podstawowym, ponadbranżowym i dotyczyć utrzymania, kształtowania i ochrony zasobów wodnych wykorzystywanych zarówno na cele konsumpcyjne i użytkowe jak i miejsca rozwoju organizmów żywych - roślin i zwierząt. W tym duchu projekt Prawa Wodnego powinien być przereklamowany.
- Informacja na temat znaczenia wody, podstawowe definicje i określenia powinny znaleźć swoje miejsce we wstępie. Szczegółowe informacje należałoby wyłączyć z tekstu. Ich najodpowiedniejsze miejsce to ustawy, np. o melioracjach wodnych, lasach, żegludze, energetyce, itp.

- W projekcie brak śmiałych postanowień prawnych w zakresie systemowego zarządzania gospodarką wodną zwłaszcza na małych obiektach.
- W projekcie Prawa Wodnego dominuje podejście techniczne związane z gospodarowaniem wodą w dużych obiektach, w małym stopniu uwzględniające wymagania środowiska naturalnego.
- Przychylam się do stanowiska niezależnych ekspertów (GW 4/96), którzy preferują trzystopniowy system zarządzania gospodarką wody w Polsce.
- Nie widzę przeszkód w stopniowym wprowadzaniu do Prawa Wodnego elementów ujętych w prawie Unii Europejskiej, określonych w opinii Pełnomocnika Rządu d spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej.
- Projekt Prawa Wodnego w małym stopniu uwzględnia zagadnienia związane z racjonalnym gospodarowaniem wodą na terenach leśnych.