
ALERT WODNY

9

gap.



open
eyes
economy
summit

prof. dr hab. Janusz Zaleski
Mateusz Balcerowicz
Jarosław Dolny
dr Izabela Godyń
dr hab. Jerzy Kozyra
prof. dr hab. Zbigniew Kundzewicz
prof. dr hab. Wojciech Majewski
prof. dr hab. Edward Pierzgalski
dr hab. Rafał Wawer

Zarządzanie gospodarką wodną w Polsce

Gospodarka wodna obejmuje zarządzanie strategicznymi zasobami naturalnymi – wodami powierzchniowymi i podziemnymi, które są niezbędne dla życia ludności oraz funkcjonowania gospodarki. Celem strategicznym tego zadania jest osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu wód. Zadaniem gospodarki wodnej jest nie tylko zaspokojenie szeroko rozumianych potrzeb wodnych (zaopatrzenie w wodę mieszkańców i gospodarki), bezpieczeństwo wodne (ochrona przed powodzią i suszą), gospodarcze wykorzystanie rzek (rolnictwo, energetyka, żegluga, turystyka i rekreacja), ale także ochrona zasobów wodnych poprzez zapewnienie ich dobrego stanu. Tak złożony układ celów i uwarunkowań wymaga specjalnego podejścia do zarządzania ich osiągnięciem.

Na zarządzanie gospodarką wodną w Polsce składa się kilka wzajemnie na siebie oddziaływujących elementów: układ instytucjonalny, system finansowania, reguły gospodarowania zasobami wodnymi i mieniem materialnym sektora gospodarki wodnej, wydawanie decyzji administracyjnych dla szeroko rozumianych użytkowników wód, system i zasady rozstrzygania konfliktów dotyczących wody, uwarunkowania międzynarodowe gospodarowania wodami oraz obligatoryjne i wolicjonalne dokumenty wyznaczające politykę wodną w kraju. Analizie ostatniego elementu został poświęcony Alert wodny 4, poświęcony gospodarce wodnej w strategicznych dokumentach programujących rozwój. Obecny alert jest poświęcony analizie i rekomendacjom dotyczącym pozostałych elementów składających się na zarządzanie gospodarką wodną w kraju.

Istniejący układ instytucjonalny gospodarki wodnej

Z uwagi na złożoność zadań i problemów gospodarki wodnej, organizacja struktur instytucjonalnych jest trudna i prowadzi do rozproszenia kompetencji. Widoczne jest to już na poziomie administracji rządowej – wyodrębnionych działów administracji (i towarzyszących im części budżetu państwa) oraz kompetencji ministrów, którym działy zostały powierzone. Wyodrębniony jest dział „gospodarka wodna”, jednak z gospodarką wodną związane są także działania umiejscowione w innych działach administracji takich jak: żegluga śródlądowa, klimat, gospodarka morska, środowisko, rybołówstwo, a także rolnictwo, rozwój wsi, sprawy wewnętrzne i in. Ministrem właściwym dla działu gospodarka wodna od 2018 r. jest Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, który jest właściwy także dla działów gospodarka morska i żegluga śródlądowa (a ponadto rybołówstwo). Zmiany jakie dokonały się w ostatnich latach w administracji rządowej – wyłączenie działu gospodarki wodnej spod działalności Ministra Środowiska i przypisanie go Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, wydzielenie z działu środowisko działu klimat, spowodowały, że strategiczne kompetencje w zakresie gospodarki wodnej zostały bardziej rozproszone (np. polityka klimatyczna i adaptacja do zmian klimatu leży w gestii Ministerstwa Klimatu, a polityka ekologiczna: strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej – w gestii Ministerstwa Środowiska), a zadania gospodarki wodnej nie posiadają należytej im rangi na tym poziomie organizacji administracji rządowej.

Większość zadań gospodarki wodnej jest oczywiście realizowana nie na poziomie centralnym, lecz na poziomie regionalnymi i lokalnym, a układ instytucjonalny gospodarki wodnej ilustruje ciągle nie w pełni zrealizowane dążenie do wdrożenia zasady zarządzania zlewniowego. Pierwsze zlewniowe władze wodne w postaci regionalnych zarządów gospodarki

wodnej powstały ponad 20 lat temu. Od tego czasu wprowadzane były kolejne zmiany wynikające m.in. z wdrażania zapisów unijnej polityki wodnej (przede wszystkim – Ramowej Dyrektywy Wodnej) oraz konsolidacji kompetencji w zakresie gospodarki wodnej. Od 2018 r. publicznym podmiotem odpowiedzialnym za gospodarkę wodną jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (Wody Polskie). Wody Polskie mają strukturę hierarchiczną, 4 szczeblową, opartą na podziale obszaru kraju na dorzecza, regiony wodne oraz zlewnie:

- I. jednostka centralna: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie, który koordynuje prace jednostek II. szczebla;
- II. 11 regionalnych zarządów gospodarki wodnej z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu, koordynujących prace III i IV szczebla;
- III. 50 zarządów zlewni;
- IV. 330 nadzorów wodnych.

Należy podkreślić, że tak funkcjonujący układ instytucjonalny jest całkowicie scentralizowany. W porównaniu do sytuacji przed reformą 2018 roku jest jeszcze bardziej skoncentrowany decyzyjnie w jednostce centralnej, gdyż kompetencje dyrektorów RZGW są obecnie znacznie mniejsze w porównaniu z sytuacją przed wprowadzeniem reformy.

Do ważnych zmian dotyczących rolnictwa należy zniesienie istniejącego w poprzednim Prawie wodnym z 2001 roku podziału na urządzenia melioracji podstawowych i szczegółowych. Urządzenia podstawowe były finansowane z budżetu państwa, a szczegółowe przez „odnoszących korzyści z urządzeń melioracyjnych” właścicieli gruntów, ze wsparciem środków

publicznych z ich częściowym zwrotem w postaci tzw. opłaty melioracyjnej. Wprowadzona zmiana może powodować negatywne skutki, gdyż systemy melioracyjne, aby prawidłowo spełniały swoje funkcje, muszą posiadać możliwość odprowadzania lub doprowadzania wód. Do tego celu służą w Polsce głównie ciekі wodne i kanały, które wcześniej były zaliczane do melioracji podstawowych. Według obecnego Prawa wodnego przepisy dotyczące regulacji i utrzymania rzek nie uwzględniają ich kluczowej roli w funkcjonowaniu systemów melioracyjnych. Specyfikę odprowadzania i doprowadzania wód dla rolnictwa w zasadzie pominięto. Znając trudności zlikwidowanych reformą 2018 roku Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urządzeń Wodnych z pozyskaniem środków finansowych na urządzenia melioracji podstawowych oraz utrzymanie cieków wodnych istotnych dla rolnictwa, można przewidywać kontynuację stanu niedostatecznego finansowania tych obiektów również po reformie.

Centralizacja versus decentralizacja

W art. 15 ust. 1 Konstytucji RP¹ wskazano, że ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. W Komentarzu do tego przepisu² wskazano, że: *„Ustrój zdecentralizowany nie obejmuje więc struktur tzw. hierarchicznego podporządkowania, w których władze centralne mogą wiążąco ustalać sposób realizacji (nawet szeroko, przez ustawy, ustalonych) kompetencji władz terenowych, za pomocą swych poleceń i instrukcji. W ustroju zdecentralizowanym natomiast kompetencje władz centralnych w stosunku do terenowych powinny być ograniczone,*

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz.483 z późn. zm.).

² Garlicki Leszek (red.), Zubik Marek (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II, Opublikowano: Wyd. Sejmowe 2016.

w miarę ściśle określone przez prawo, a władze terenowe powinny posiadać możliwości obrony swych kompetencji w sytuacjach przekraczania ustawowych ram takiej ingerencji. (...) W strukturach zdecentralizowanych bowiem znacznie łatwiej jest zaspokajać różnorakie potrzeby obywateli, a z drugiej strony w takich właśnie strukturach obywatelom jest znacznie łatwiej wywierać wpływ na funkcjonowanie organów „władzy publicznej”.

Obecna struktura instytucjonalna gospodarki wodnej zdaje się wypaczać zasadę decentralizacji zadań publicznych. Ustawodawca pozbawił organy samorządu terytorialnego (marszałków i starostów) kompetencji administracyjnych i przeniósł je do podmiotu zhierarchizowanego i scentralizowanego, jakim są Wody Polskie. Innym przykładem jest kompetencja ustalania linii brzegu, która w starym porządku prawnym należała do starostów, a aktualnie została przesunięta do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej (art. 220 ust. 5 pkt 2 Prawa wodnego z 2017 roku). Ta sytuacja stanowi zaprzeczenie zasady decentralizacji. Sprawa z poziomu powiatowego, samorządowego została przesunięta do organu centralnego. Takie działanie było o tyle zaskakujące, że postępowania tego rodzaju wymagają czynności w terenie, udziału stron i w określonych regionach, np. górskich, miały charakter powszechny. Zatem zmiana kompetencji w tym zakresie mogła również negatywnie wpłynąć na realizację zasad Kodeksu postępowania administracyjnego³ (Kpa), np. zasady czynnego udziału stron (art. 10 Kpa) i szybkości postępowania (art. 12 Kpa).

Charakterystyczną cechą gospodarki wodnej są również konfliktowe sytuacje dotyczące wykorzystania zasobów. Nie jest to czymś wyjątkowym, gdyż w wielu obszarach działalności gospodarczej i społecznej dochodzi do konfliktowych sytuacji i różnic w punkcie widzenia. Demokratyczne systemy sprawowania władzy polegają na instytucjonalizowaniu takich sytuacji konfliktowych,

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm.).

czyli tworzeniu instytucji, którym przypisana jest odpowiedzialność za dany punkt widzenia na wykorzystanie zasobu. Towarzyszy temu stworzenie mechanizmów uzgodnień i konsultacji, które mają prowadzić do wypracowania na ogół kompromisowego rozwiązania, najlepszego ze społecznego punktu widzenia między odpowiednio do tego upoważnionymi instytucjami. Uzupełnia to mechanizm rozstrzygania sporu w przypadku braku możliwości osiągnięcia kompromisu. W przypadku Wód Polskich większość konfliktów o tak cenny zasób jakim jest woda, zostało internalizowane wewnątrz tej instytucji i tym samym w zależności od stanowiska zajmowanego przez decydentów stają się one obowiązujące dla całej gospodarki wodnej w kraju. W efekcie dominującym obecnie podejściem jest żegluga śródlądowa i rozstrzyganie wszystkich konfliktowych sytuacji na jej korzyść. Oznacza to również, że zmiany kierownictwa Wód Polskich mogą prowadzić do zmian w podejmowanych decyzjach strategicznych, operacyjnych i tym samym destabilizować funkcjonowanie całego systemu zarządzania gospodarką wodną. W przypadku gospodarki wodnej koniecznością jest instytucjonalizacja konfliktów o dostęp i wykorzystanie zasobów wodnych przez rozdzielenie odpowiedzialności za żeglugę śródlądową od gospodarki wodnej odpowiedzialnej za ochronę przeciwpowodziową i zapobieganie skutkom susz. Podobnie jest w przypadku czekającego nas w przyszłości konfliktu o wodę w wykorzystaniu do konsumpcji, w rolnictwie i w wodochłonnych działach gospodarki (energetyka, produkcja żywności, etc.) Dobrym przykładem instytucjonalizowania potencjalnych konfliktów w gospodarce wodnej jest ochrona jakości wód i wartości przyrodniczych środowiska wodnego, w której wiodąca rola reprezentowania tego punktu widzenia spoczywa na administracji specjalnej ochrony środowiska podlegającej ministrowi właściwemu ds. ochrony środowiska. Podobne rozwiązania powinny mieć miejsce w innych potencjalnych konfliktach wykorzystania zasobów wodnych. Obecne rozwiązania instytucjonalne w gospodarce wodnej nie służą takiemu

podejściu przez nadmierną centralizację pozbawiającą kompetencji samorząd terytorialny oraz koncentrację kompetencji na szczeblu centralnym.

Finansowanie gospodarki wodnej

Reforma gospodarki wodnej, wprowadzona ustawą Prawo wodne z 2017 r.⁴, miała także na celu usprawnienie finansowania gospodarki wodnej. Założeniem reformy było przeniesienie ciężaru finansowania działalności „władz wodnych” z budżetu centralnego na środki z opłat za usługi wodne. Opłaty te miały stać się także najsilniejszym bodźcem wymuszającym na użytkownikach zasobów wodnych takie zachowania jak: oszczędne korzystanie z wody oraz racjonalne gospodarowanie wodami opadowymi. Z uwagi na tak przyjęte założenia rozszerzono katalog użytkowania wód, za który należy wnosić opłaty oraz w ustawie Prawo wodne zaproponowano bardzo wysokie stawki, które zapewniłyby fundusze na funkcjonowanie Wód Polskich i prowadzone przez nie inwestycje oraz byłyby oczywiście mocnym instrumentem oddziaływania na użytkowników. Takie rozwiązanie – jak każda drastyczna reforma podatków czy innych powszechnych opłat – spotkała się z dużym oporem i ostatecznie stawki opłat zostały bądź zamrożone (opłaty za pobór wód dla celów zaopatrzenia i odprowadzanie ścieków), bądź znacznie obniżone.

Obecny poziom finansowania infrastruktury wodnej nie zapewnia prawidłowej gospodarki wodnej w rolnictwie, w tym utrzymania urządzeń wodnych w dobrym stanie. Do efektywnego i racjonalnego wykorzystania infrastruktury wodnej potrzebny jest stabilny, wielopoziomowy, system finansowania, oparty zarówno o środki prywatne, jak i publiczne. Podstawowym składnikiem tego systemu powinien być fundusz

⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 310 z późn. zm.).

melioracji wodnych, będący np. w dyspozycji Wód Polskich jako podmiotu nadzorującego i koordynującego, zasilany środkami z funduszy europejskich oraz z dotacji celowej z budżetu państwa. W celu stworzenia systemowych, racjonalnych warunków finansowania i realizowania odbudowy oraz rozwoju potencjału retencyjnego zlewni należy wprowadzić ustawowy obowiązek opracowywania planu utrzymania urządzeń melioracyjnych oraz nadzorowania jego realizacji, zapewniając potrzebne finansowanie. Zadania z tego planu bezpośrednio związane z przeciwdziałaniem skutkom suszy należałoby włączyć do przygotowywanych przez Wody Polskie planów ochrony przed suszą i rozwoju retencji wodnej jako jego integralną część wraz z odpowiednim zabezpieczeniem wsparcia finansowego na jego realizację. Należy rozważyć także szereg innych zmian w finansowaniu gospodarki wodnej w rolnictwie. Na przykład celowe byłoby systemowe wprowadzenie rekompensat dla rolnika za działania przynoszące straty produkcyjne, lecz opłacalne dla budżetu państwa wskutek zmniejszenia strat powodziowych. Przykładem takiego działania może być stosowanie regulowanego odpływu z urządzeń melioracyjnych w celu opóźnienia dopływu mas wodnych do rzek i zmniejszenia kubatury fali powodziowej. Również podwyższenie zawartości węgla organicznego w glebach, umożliwiające wzrost retencji wodnej, powinno być ważnym celem postrzeganym przez władztwo wodne, zasługującym na wprowadzenie zachęt finansowych.

Imperium czyli wydawanie decyzji administracyjnych versus zasada dwuinsta- cyjności

Prawo wodne z 2017 roku wprowadziło nową strukturę organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami, tworząc państwową osobę prawną z siedzibą w Warszawie – Wody Polskie. W ramach tej instytucji

ustawodawca przewidział odrębne organy administracji: Prezesa Wód Polskich, dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wód Polskich (dyrektor RZGW), dyrektora zarządu zlewni Wód Polskich (dyrektor zz) i kierownika nadzoru wodnego Wód Polskich (kierownik nw). W art. 14 ust. 2 Prawa wodnego wskazano, że do postępowania przed organami Wód Polskich stosuje się przepisy Kpa i pomiędzy tymi organami przewidziano relację nadrzędności administracyjnej.

Zasada dwuinstancyjności określona została w art. 78 Konstytucji RP przewidującym prawo każdej ze stron do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Zasada ta znajduje potwierdzenie w art. 15 Kpa. Typowe ujęcie dwuinstancyjności obejmuje dewolucyjność (przekazanie sprawy do innego organu usytuowanego wyżej) i suspensywność (wstrzymanie wykonania zaskarżanego orzeczenia do czasu wydania rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy). Taki model, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, bardziej sprzyja realizacji zasady z art. 78 Konstytucji.⁵ Dwuinstancyjność jest standar dem rzetelnego postępowania wymaganym przez zasady państwa prawa.⁶

Na mocy Prawa wodnego z 2017 roku wytworzyła się specyficzna sytuacja. Powstała jedna osoba prawna Wody Polskie, ale skupiająca w swojej strukturze kilka organów administracji o określonych kompetencjach ustawowych, w tym załatwiających sprawy indywidualne w drodze decyzji administracyjnej albo milcząco.

Z uwagi na takie ukształtowanie struktury organów administracji, należy rozważyć, czy należycie została zapewniona zasada dwuinstancyjności postępowania. Formalnie zasada ta została przewidziana w klasycznych postępowaniach administracyjnych przed organami Wód

⁵ Garlicki Leszek (red.), Zubik Marek (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, Opublikowano: Wyd. Sejmowe 2016.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 listopada 2007 r. IV SA/GI 447/07.

Polskich, np. w postępowaniu wodnoprawnym. Sprawa może zostać rozpatrzona przez dwa różne organy administracji, a wniesienie odwołania wstrzymuje co do zasady wykonanie decyzji. Jednakże wyrażonej w art. 15 Kpa zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego nie można rozumieć w sposób formalny.⁷ Organ I instancji (dyrektor zz, dyrektor RZGW) i organ II instancji (dyrektor RZGW, Prezes Wód Polskich) są umiejscowione w ramach jednego podmiotu, co oznacza, że pomiędzy tymi organami zachodzi istotna zależność organizacyjna. Zgodnie z § 3 ust. 1 Regulaminu organizacyjnego Wód Polskich⁸ Prezes Wód Polskich jest przełożonym wszystkich pracowników Wód Polskich, a § 5 ust. 1 tego aktu przewiduje wydawanie, m.in. przez Prezesa Wód Polskich, poleceń kierownikom i zastępcom kierowników jednostek i komórek organizacyjnych. Takie rozwiązania świadczą o dużym stopniu zależności i podporządkowaniu w ramach Wód Polskich. W § 5 ust. 4 ww. Regulaminu organizacyjnego wskazano, że polecenia nie mogą naruszać właściwości rzeczowej i miejscowej oraz zasady dwuinstancyjności w indywidualnych sprawach załatwianych w drodze decyzji albo milcząco. Nie stanowi to wystarczającej gwarancji dwuinstancyjności, gdyż wydawane polecenia mogą pośrednio rzutować na indywidualne sprawy i tym samym ograniczać samodzielność organu niższego stopnia, np. poprzez wydawanie wiążących interpretacji prawnych.

W Komentarzu do Kpa, wskazano, że: *„Kolejnym warunkiem realizacji zasady dwuinstancyjności jest zachowanie samodzielności rozstrzygnięcia sprawy przez organ I instancji w stosunku do organu drugiej instancji. Nie jest zatem dopuszczalne ograniczenie się przez organ I instancji do roli wykonawcy wcześniejszych ustaleń organu II instancji (zob. np. tezę drugą wyroku NSA z 22 lutego 1984 r., II SA 1678/83, ONSA 1984, nr 1, poz.*

⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 12 listopada 1992 r. V SA 721/92.

⁸ Regulamin Organizacyjny Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, stanowiący Załącznik do zarządzenia Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie.

21; wyrok NSA z 12 lutego 1987 r., III SA 1092/86, POP 1992, nr 2, poz. 53; wyrok NSA z 16 maja 1997 r., SA/Bk 440/96, LEX nr 29817)”⁹

Opisane powyżej zależności dowodzą, że organy administracji umiejscowione w strukturach Wód Polskich nie mają wystarczającej samodzielności, są zhierarchizowane i podporządkowane Prezesowi.

Ustawodawca w art. 273 Prawa wodnego przewidział szczególną procedurę, związaną z naliczaniem opłat za usługi wodne. Podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne, któremu przekazano informację, o wysokości należnej opłaty, może złożyć reklamację, jeżeli nie zgadza się z wysokością opłaty. Złożenie reklamacji nie wstrzymuje wykonania obowiązku zapłaty. W razie nieuznania reklamacji właściwy organ Wód Polskich albo wójt, burmistrz lub prezydent miasta określają wysokość opłaty za usługi wodne w drodze decyzji. Od decyzji podmiotowi korzystającemu z usług wodnych przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Zaskarżenie decyzji nie wstrzymuje jej wykonania. Organem Wód Polskich wydającym decyzję jest dyrektor zz (art. 14 ust. 6 pkt 2 Prawa wodnego).

W przypadku powyższej procedury ustawodawca zrezygnował wyraźnie z zasady dwuinstancyjności. Opisana procedura naliczania opłat nie przewiduje odwołania od decyzji dyrektora zz z art. 273 ust. 6 Prawa wodnego. Zatem nie zastosowano zasady dewolutywności. Decyzja ma walor ostateczny i przysługuje od niej skarga do sądu administracyjnego. Z uwagi na odrębność postępowania sądowo-administracyjnego od postępowania administracyjnego, nie można uznać skargi do sądu za realizację zasady dwuinstancyjności. Ponadto zaskarżenie decyzji nie wstrzymuje jej wykonania, a więc środek zaskarżenia nie ma charakteru suspensywnego.

⁹ Przybysz Piotr Marek, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, Opublikowano: LEX/el. 2019

Art. 78 Konstytucji RP, jak również art. 15 Kpa dopuszczają możliwość wyjątków od powyższej zasady. Jednakże ustawodawca nie powinien całkowicie dowolnie ustanawiać te wyjątki. W Komentarzu do Kpa stwierdza się, że: „*odstępstwo od reguły wyznaczonej art. 78 Konstytucji w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami oraz odpowiadać zasadzie proporcjonalności (wyrok TK z 6.12.2011 r., SK 3/11, OTK-A 2011/10, poz. 113; por. także J. Zimmermann, Aksjomaty postępowania administracyjnego, Warszawa 2017, s. 198–201)*”¹⁰

Możliwość zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego jest niewystarczającą przesłanką, aby uznać, że odstępstwo od zasady dwuinstancyjności było uzasadnione. Co ważne, wniesienie skargi wiąże się co do zasady z obowiązkiem uiszczenia opłaty sądowej, co może stanowić swoistą barierę dla strony. Komentarz do Kpa wskazuje, że: „*Trybunał Konstytucyjny kategorycznie sprzeciwia się takiej interpretacji art. 78 Konstytucji RP, która „prowadziłaby do uznania, iż materialnie równoważnym korelatem środka odwoławczego od decyzji organu pierwszej instancji jest skarga do sądu administracyjnego” (wyrok TK z 11.05.2004 r., K 4/03, OTK-A 2004/5, poz. 41).*”¹¹

Za środek zaskarżenia w postępowaniu przed organem naliczającym opłaty można uznać reklamację z art. 273 ust. 1 i 2 Prawa wodnego, jednakże środek ten nie ma charakteru dewolutywnego, gdyż reklamację rozpatruje ten sam organ, ani suspensywnego, ponieważ wniesienie reklamacji nie wstrzymuje wykonania obowiązku zapłaty. Instytucja reklamacji wydaje się być niewystarczającą gwarancją do rezygnacji z zasady dwuinstancyjności. Postępowania dotyczące pobierania opłat za usługi wodne ingerują istotnie w sytuację prawną podmiotu zobowiązanego. Zatem ustawodawca powinien

¹⁰ Jaśkowska Małgorzata, Wilbrandt-Gotowicz Martyna, Wróbel Andrzej, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. VIII, Opublikowano: WKP 2020

¹¹ Jaśkowska Małgorzata, Wilbrandt-Gotowicz Martyna, Wróbel Andrzej, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. VIII, Opublikowano: WKP 2020.

zadbać o to, aby osoba, której naliczono opłatę miała zapewnione szerokie gwarancje procesowe, pozwalające obiektywnie zweryfikować zasadność i wysokość opłaty. Reklamacje rozpatruje ten sam organ, co naliczył opłatę, co rodzi ryzyko bezpodstawnego podtrzymywania stanowiska, gdyż osoba załatwiająca sprawę może być utwierdzona w swoim poglądzie, który może okazać się błędny. Przy rozpatrywaniu reklamacji nie ma nawet zastosowania możliwość wyłączenia pracownika z art. 24 § 1 pkt 5 Kpa, z uwagi na uczestnictwo w wydaniu zaskarżonej decyzji. Informacja o wysokości opłaty nie jest bowiem decyzją, zatem reklamację może rozpatrywać ta sama osoba co przygotowywała informację. Ukształtowany model ww. postępowań stanowi zagrożenie dla realizacji również innych zasad Kpa, w szczególności zasady bezstronności i pogłębiania zaufania do władzy publicznej (art. 8 Kpa).

Dominium czyli zarządzanie zasobami gospodarki wodnej

Wody Polskie wykonują zarówno funkcję właścicielskie dla wód publicznych (art. 212 Prawa wodnego), a więc odpowiadają za sferę dominium, jak również posiadają kompetencje władzy publicznej, co omówione zostało we wcześniejszej części (sfera imperium). Połączenie tych dwóch funkcji nie wydaje się być właściwe z punktu widzenia chociażby uprawnień stron postępowania i zasad Kpa (zasady bezstronności i równego traktowania – art. 8). Załatwiając sprawy administracyjne, np. poprzez wydawanie pozwoleń wodnoprawnych, organ będzie w pierwszej kolejności zabezpieczał interesy własne. Tym samym, podmiot prywatno-prawny albo samorządowy będzie w gorszej sytuacji niż właściciel wody. Z tego powodu rozdzielenie tych funkcji poprawiłoby znacząco istniejącą sytuację. Dla przykładu projekt Prawa wodnego z 2015 roku przewidywał rozdzielenie sfery imperium i dominium. Zakładano utworzenie Zarządów Dorzeczy Wisły i Odry (art. 239 –

projekt dostępny na stronie RCL), które wykonywałyby funkcje właścicielskie w stosunku do wód publicznych. Natomiast funkcje organów administracyjnych przewidziano dla starosty oraz dyrektora urzędu gospodarki wodnej.

Uwarunkowania międzynarodowe

Ostatnim elementem w zarządzaniu gospodarką wodną w kraju są uwarunkowania międzynarodowe. Dość szczęśliwie składa się, że dorzecza Wisły i Odry pokrywają ponad 87% powierzchni kraju, a dodatkowo dorzecze Wisły jest w 87% polskie, a dorzecze Odry w 88% polskie. Pozostają tym niemniej istotne uwarunkowania międzynarodowe na rzekach granicznych (Nysa Łużycka i Odra graniczna w dorzeczu Odry oraz Bug graniczny w dorzeczu Wisły), oraz na obszarach innych zlewni międzynarodowych: Niemna, Pregoly, Dunaju, Dniestru, Łaby, Świeżej, Jarft). Taka sytuacja wymaga dobrej i partnerskiej współpracy międzynarodowej ze wszystkim sąsiadami Polski poprzez konstruktywne uzgodnienia i działania wspólnych komisji na wodach granicznych. Największe problemy występują tutaj na Odrze granicznej, w zakresie braku konsensusu z Niemcami dotyczącego wykorzystania Odry do żeglugi śródlądowej oraz na Bugu w zakresie zanieczyszczeń wód w ukraińskiej i białoruskiej części zlewni oraz w zakresie wspólnie uzgodnionych działań redukujących ryzyko powodzi i skutki suszy.

Drugim uwarunkowaniem międzynarodowym są regulacje Unii Europejskiej dotyczące gospodarki wodnej, a więc Ramowa Dyrektywa Wodna, Dyrektywa Powodziowa, Dyrektywa Azotanowa (dotycząca zanieczyszczeń obszarowych pochodzących głównie od rolnictwa) i dyrektywy „ściekowe” (dotyczące zanieczyszczeń komunalnych i przemysłowych). Implementacja tych dyrektyw do prawa polskiego narzuca szereg istotnych wymogów i ograniczeń

w zakresie prowadzenie gospodarowania wodami w kraju. Uwarunkowania te dotyczą całego terytorium kraju.

Trzecim uwarunkowaniem międzynarodowym są zmiany klimatu i polskie zobowiązania klimatyczne w zakresie dotyczącym gospodarki wodnej. Światowe uzgodnienia dotyczące przeciwdziałania zmianom klimatu i adaptacji do nich wynikają z Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu. Potrzebne jest globalne ograniczenie atmosferycznego stężenia gazów cieplarnianych (a w szczególności dwutlenku węgla) poprzez redukcję emisji CO₂ we wszystkich sektorach gospodarki oraz zwiększanie sekwestracji węgla (w biomasie roślinnej i w formie materii organicznej w glebie). Działania te wiąże się ściśle z gospodarką wodną. Zwiększanie udziału organicznego węgla w glebie jest korzystne nie tylko dla przeciwdziałania zmianom klimatu, ale także dla wzrostu retencji wodnej. Unia Europejska jest liderem światowej polityki klimatycznej i dotyczy to zarówno przeciwdziałania zmianom klimatu (przede wszystkim przez dekarbonizację energii, z rozpisaniem na etapy „mapy drogowej”), jak i adaptacji do zmian klimatu. Adaptacja systemów wodnych jest szczególnie istotna i zajmuje ważne miejsce w [unijnej strategii przystosowania się do zmiany klimatu](#). Strategia adaptacji UE ma na celu wspieranie działań podejmowanych przez państwa członkowskie, wspieranie adaptacji w kluczowych sektorach podatnych na zagrożenia, oraz rozbudowę europejskiej platformy przystosowania się do zmiany klimatu (Climate-ADAPT).

W efekcie polskie prawodawstwo dotyczące gospodarki wodnej, jak również dokumenty wyznaczające prowadzenie polityki wodnej w kraju, muszą być w szczególny sposób przygotowywane, aby zachować zgodność z wskazanymi powyżej uwarunkowaniami międzynarodowymi, a przy ich wdrażaniu konieczna jest harmonijna współpraca z krajami sąsiedzkimi, Komisją Europejską, oraz ONZ i innymi organizacjami międzynarodowymi.

Podsumowując należy stwierdzić, że:

- obecny układ instytucjonalny gospodarki wodnej jest nadmiernie scentralizowany i wymaga kolejnych zmian, aby zachowując zlewniowy charakter władztwa wodnego zdecentralizować to zarządzanie, zgodnie z zasadą subsydiarności i pomocniczości, a także w ramach struktury rządowej Wód Polskich zdekoncentrować szereg kompetencji ze szczebla centralnego na niższe poziomy zarządzania,
- zauważalne jest drugoplanowe traktowanie gospodarki wodnej, która jako dział jest przyporządkowywana do ministrów, dla których jest sprawą drugorzędną (Minister Środowiska, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi) – w efekcie nie gwarantuje to zintegrowanego podejścia do zarządzania zasobami wodnymi i powoduje dominację jednego punktu widzenia (poprzednio ochrona jakości wód, a obecnie żegluga śródlądowa),
- problematyczne jest też realizowanie nadzoru przez pojedynczy departament w ministerstwie nad tak silną agencją wykonawczą o osobowości prawnej i własnych dochodach jakimi są Wody Polskie,
- zaproponowany model finansowania gospodarki wodnej jest słuszny co do zasady, natomiast jego wdrożenie abstrahujące od zasobności konsumentów i wpływu na wodochłonne sektory gospodarcze jest poważną słabością nie rozwiązującą problemu wieloletniego niedofinansowania gospodarki wodnej,
- połączenie w scentralizowanej organizacji Wód Polskich kompetencji użytkownika wód i władzy publicznej wydającej decyzje administracyjne dla innych użytkowników wód jest rozwiązaniem wątpliwym w kontekście zasady bezstronności i bezinteresowności organów wydających decyzje administracyjne,

- rozwiązania obecnie obowiązującego prawa wodnego są wątpliwe w kontekście gwarantowanego przez Konstytucję RP zapewnienia dwuinstancyjności procesu odwoławczego od decyzji administracyjnych wydawanych przez Wody Polskie,
- uwarunkowania międzynarodowe są w gospodarce wodnej szczególnie istotne dla programowania i realizacji polityki wodnej i powinny być realizowane raczej na poziomie ministerialnym niż przez Wody Polskie, dla nadania im należytej rangi w kontaktach międzynarodowych.

Ten Alert został pomyślany i przygotowany jako ostatni z cyklu Alertów Wodnych. Zespół ekspertów nie rozwiązuje się jednak. Trwają przygotowania do zorganizowania w dniu 20 października we Wrocławiu okrągłego stołu nt. „**Gospodarowanie wodą – wyzwania dla Polski**”. To inicjatywa Miasta Wrocław i Open Eyes Economy Summit. Program tego wydarzenia jest dostępny pod linkiem:

<https://oees.pl/gospodarownie-woda-wyzwania-dla-polski/>

Wodny okrągły stół pomoże zespołowi ekspertów przygotować syntetyczny raport, który przedstawiałby stan gospodarowania wodą w Polsce. Jego ogłoszenie jest planowane w listopadzie br.

Alert Wodny to inicjatywa think tanku Open Eyes Economy oraz Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Wszystkie alerty eksperckie dostępne są na: www.oees.pl/dobrzewiedziec