

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2018.01.06>

Jerzy ROTKO  
Instytut Nauk Prawnych PAN

## Warunki korzystania z wód regionu wodnego jako prawny instrument zarządzania zasobami wodnymi

### Streszczenie

Szczególne rola w zarządzaniu zasobami wodnymi przypada instrumentom planowym. W ustawie Prawo wodne z 2017 r. podstawowe znaczenie posiada plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Ustawa ta nie przewiduje już odrębnego planu, który w ustawie z 2001 r. nosił nazwę „warunki korzystania z wód regionu wodnego” i miał w istocie charakter wykonawczy. Na mocy przepisów przejściowych pozostają one w obrocie prawnym, ale nie dłużej niż do dnia 22 grudnia 2021 r. Warunki takie zatwierdzane były w drodze aktów prawa miejscowego przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Pierwsze akty tego rodzaju wydane zostały w 2014 roku (kolejne w 2015 i 2016), czyli dopiero po trzynastu latach obowiązywania ustawy z 2001 r. Ich przydatność w zarządzaniu wodami okazała się ograniczona. Obowiązujące do końca 2017 r. przepisy (tj. ustawa Prawo wodne i ministerialne akty wykonawcze) szczegółowo opisywały zarówno cele zarządzania wodami, jak i środki realizacyjne. Poza nimi pozostawała już niewielka wolna przestrzeń normatywna, z której mogli korzystać dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Analiza wydanych przez nich aktów prowadzi do wniosku, że znaczenie praktyczne zachowują zamieszczone w nich wytyczne o charakterze metodologicznym (związane z wyznaczaniem wartości przepływu minimalnego oraz ustalaniem cieków szczególnie istotnych dla zachowania ciągłości morfologicznej) oraz zakazy, nakazy i ograniczenia w korzystaniu z wód.

**Słowa kluczowe:** planowanie w gospodarce wodnej, warunki korzystania z wód dorzecza, nowe prawo wodne, regionalne zarządy gospodarki wodnej, obszary dorzeczy.

### Wprowadzenie

Podjęmowane rozważania odnoszą się do administracyjnoprawnego instrumentu o charakterze planowym, przewidzianego po raz ostatni w ustawie Prawo

wodne z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>1</sup>. Zauważyć należy, że akt ten już nie obowiązuje, jako że został uchylony przez ustawę Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r.<sup>2</sup> Na mocy jej przepisów przejściowych zatwierdzone warunki korzystania z wód regionu wodnego pozostają jeszcze przez pewien czas w obrocie prawnym. Ponieważ nie były one dotychczas przedmiotem analizy prawniczej, warto poświęcić im nieco uwagi. Należy w szczególności odpowiedzieć na pytanie, dlaczego ustawodawca zdecydował się z nich zrezygnować, a następnie podjąć próbę oceny, czy była to decyzja słuszna.

Tytułowe warunki korzystania z wód regionu wodnego stanowiły jeden z sześciu typów planów i programów, nazywanych w ustawie z 2001 r. zbiorczo „dokumentami planistycznymi” (art. 113 ust. 1). Instrumenty tego rodzaju, służąc „programowaniu i koordynowaniu działań”, odpowiadają generalnej charakterystyce aktów planowania, sformułowanej w nauce prawa administracyjnego. Dotyczą bowiem przyszłych zachowań administracji publicznej, determinują je i warunkują, określają ich zakres oraz okoliczności, w jakich będą miały zostać podjęte<sup>3</sup>.

Warunki korzystania z wód regionu wodnego mają dość długą i jednocześnie osobliwą historię. Dokonując ich personifikacji, powiedzieć by można, że ich prawną egzystencję naznaczył osobliwy „pech”. Pierwsze rozporządzenia dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, zatwierdzające takie warunki, wydane bowiem zostały w 2014 roku, czyli dopiero po trzynastu latach obowiązywania ustawy z 2001 roku. Kolejne pojawiły się w latach 2015 i 2016. Tymczasem w dniu 20 lipca 2017 r. została uchwalona nowa ustawa – Prawo wodne, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. (z pewnymi wyjątkami wskazanymi w art. 574). Wprowadza ona szereg zmian, przede wszystkim w organizacji administracji wodnej, ale również w zakresie planowania. Jak już wspomniano, nowa ustawa nie przewiduje opracowywania warunków korzystania z wód regionu wodnego. Tym niemniej, na mocy przepisów przejściowych, dotychczasowe akty prawa miejscowego, wydane na podstawie art. 120 ust. 1 (czyli warunki korzystania z wód regionu wodnego), zachowują moc nie dłużej niż do dnia 22 grudnia 2021 r. i mogą być zmieniane (art. 565 ust. 3). Warunkom korzystania z wód regionu wodnego pozostały zatem cztery lata „życia”.

Ów „pech”, ma zresztą dłuższy rodowód. Przypomnieć należy, że instrument o podobnej nazwie (warunki korzystania z wód dorzeczy) znany był już wcześniej. Najpierw pojawił się w 1991 r. w akcie prawnym niskiej rangi<sup>4</sup>, następnie przepisami noweli z dnia 25 kwietnia 1997 r.<sup>5</sup> został zakotwiczony

<sup>1</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 1121.

<sup>2</sup> Dz. U. poz. 1566 i 2180, z 2018 r. poz. 650 i 710.

<sup>3</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. IV, Warszawa 2010, s. 78.

<sup>4</sup> Chodzi o zarządzenie MOŚZNiL z dnia 1 lutego 1991 r. powołujące regionalne zarządy gospodarki wodnej, M.P. Nr 6, poz. 38.

<sup>5</sup> Dz.U. nr 47, poz. 299.

w ustawie Prawo wodne z 1974 r. W jej wyniku dodano do ustawy nowy rozdział 1a „Zarządzanie wodami”, który określił m.in. treść warunków korzystania z wód dorzecza oraz przesłanki dla ich opracowywania. Do uchwalenia ustawy Prawo wodne w dniu 18 lipca 2001 r. żadne warunki korzystania z wód dorzecza nie zostały jednak zatwierdzone, mimo że stosowne projekty powstały<sup>6</sup>. Kryjący się pod tą nazwą plan nigdy zatem nie doczekał się praktycznego zastosowania i pozostał „martwą literą”. Mimo zbieżności nazw oraz podobieństwa ogólnego kontekstu (ochrona wód) warunki korzystania z wód regionu wodnego, unormowane w art. 115 ust. 1 i 2 ustawy z 2001 r., są koncepcyjnie planem różniącym się od warunków korzystania z wód dorzeczy, przewidzianych w ustawie z 1974 r.

## 1. Uwagi wstępne

Polski system gospodarowania zasobami wodnymi, zarówno w wersji ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, jak i ustawy obecnej, uwzględnia dyrektywy tworzące fundament europejskiej polityki wodnej. Chodzi przede wszystkim o dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r., ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (zwaną dalej ramową dyrektywą wodną). System ten opiera się na idei autonomicznego zarządzania, które w aspekcie przestrzennym determinowane jest istnieniem zlewni hydrograficznych (dorzeczy). Ustawowa definicja dorzecza uwzględnia kryteria wypracowane w hydrologii. W myśl art. 16 pkt 15 obecnej ustawy dorzecze to obszar, z którego całkowity odpływ wód powierzchniowych następuje ciekami naturalnymi przez jedno ujście do morza (identyczną definicję zawierała ustawa z 2001 r.).

Na potrzeby zarządzania zasobami stworzono w obu ustawach instytucję obszaru dorzecza, będącego główną jednostką przestrzenną gospodarowania wodami. Jest to 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 (art. 16 pkt 31 ustawy z 2017 r.). Przepisami obu ustaw wydzielono na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dwa zespolone obszary dorzeczy rzek krajowych (obszar dorzecza Wisły i obszar dorzecza Odry) a także kolejne (osiem w ustawie z 2001 r. i siedem w ustawie z 2017 r.), obejmujące położone w granicach Rzeczypospolitej Polskiej fragmenty dorzeczy międzynarodowych (niekiedy obszarowo bardzo niewielkie). Tak drobiazgowo rozgraniczenie było konieczne z uwagi na wymagania ramowej dyrektywy wodnej. Instytucjonalno-prawne więzi takich jednostek gospodarowania wodami z jednostkami zasadniczego podziału administracyjnego kraju pozostają luźne.

<sup>6</sup> Zob. J. Rotko, *Ramowa dyrektywa wodna – analiza prawna*, Poznań 2013, s. 228 i n. i tam cyt. lit.

Obszary dorzeczy zostały podzielone na regiony wodne, a te na zlewnie. W ten sposób powstała struktura, obejmująca w skali przestrzennej kraju trzy szczeble zarządzania: obszar dorzecza, regiony wodne i zlewnie wodne. W nowej ustawie z 2017 r. zarządzanie nimi powierzono jednostkom organizacyjnym, wchodzącym w skład Wód Polskich, które są w myśl art. 239 ust. 1 ustawy państwową „osobą prawną” w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W ścisłym nawiązaniu do oznaczeń istniejących wcześniej podmiotów (mających w ustawie z 2001 r. charakter typowych organów administracji) strukturę tę tworzą teraz:

- 1) Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie;
- 2) regionalne zarządy gospodarki wodnej z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu;
- 3) zarządy zlewni;
- 4) nadzory wodne.

Ich charakter prawny jest nietypowy. Z uwagi na połączenie w ramach państwowej osoby prawnej zadań gospodarczych z funkcjami władczymi, typowymi dla organu administracji publicznej, powstał rodzaj organizacyjnoprawnej hybrydy.

Zarządzanie zasobami wodnymi służy osiągnięciu powiązanych ze sobą celów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Taka ich struktura wynika zarówno z ramowej dyrektywy wodnej, jak i ustawy. Podstawowym celem społecznym jest zapewnienie ludziom wody o odpowiedniej jakości, przede wszystkim wody do spożycia. Celem gospodarczym w najbardziej ogólnym znaczeniu jest zaspokojenie potrzeb gospodarki, natomiast w znaczeniu wąskim wdrożenie polityki opłat za wodę, opartej na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych oraz racjonalizacja wydatków służących osiągnięciu celów środowiskowych. Cele środowiskowe są najbardziej rozbudowane i tworzą zagregowaną, wielopiętrową konstrukcję wymagań, ustalanych odrębnie dla wód powierzchniowych i podziemnych (wśród tych pierwszych wyróżnia się wody naturalne – choć pojęcie to wprost się nie pojawia – oraz wody sztuczne i silnie zmienione). Kluczowe znaczenie dla jednych i drugich ma dążenie do zapobieżenia pogorszeniu istniejącego stanu wód oraz osiągnięcie stanu określanego jako dobry<sup>7</sup>.

Wiodące pojęcie dobrego stanu wód jest formułą porządkującą zróżnicowane wymagania, która oddaje:

- a) ogólne wyrażenie stanu osiągniętego przez jednolitą część wód powierzchniowych, charakteryzowanego przez gorszy ze stanów (w odniesieniu do wód „naturalnych”) lub potencjałów (w odniesieniu do wód sztucznych i silnie zmienionych): ekologiczny lub chemiczny,

---

<sup>7</sup> Zob. uwagi Z. Bukowskiego do art. 38d ustawy, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. naukowa B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 239 i n.

b) ogólne wyrażenie stanu osiągniętego przez jednolitą część wód podziemnych, charakteryzowanego przez gorszy ze stanów: ilościowy lub chemiczny.

Organizowanie przez administrację publiczną działań temu służących następuje w szczególności w oparciu o dwa podstawowe instrumenty planistyczne: plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza oraz program wodno-środowiskowy kraju. Plan zawiera analizę stanu rzeczywistego oraz określa stan pożądany, ustalając cele środowiskowe dla wszystkich jednolitych części wód. Z kolei program wodno-środowiskowy kraju opisuje (w zasadzie) już istniejące środki, za pomocą których cele te zostaną osiągnięte.

Ramowa dyrektywa wodna nie przewiduje kolejnego planu, dla którego w polskiej ustawie z 2001 r. zarezerwowano termin „warunki korzystania z wód regionu wodnego”, ale też nie blokuje ich tworzenia, pozostawiając to krajowemu prawodawcy. Aby ustalić, jaką rolę w praktyce administracyjnej powinny spełniać takie warunki, należy przyjrzeć się bliżej treści tych, które zostały opracowane i zatwierdzone w latach 2014–2016. Warunki takie opracowano dla wszystkich regionów wodnych, z wyjątkiem regionu wodnego Małej Wisły oraz regionu wodnego Górnej Odry, objętych zakresem działania Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej jako: RZGW) w Gliwicach.

Jako pierwsze opublikowane zostało rozporządzenie z dnia 16 stycznia 2014 r. Dyrektora RZGW w Krakowie nr 4/2014 w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Górnej Wisły<sup>8</sup>. Kolejne to:

- 1) rozporządzenie z dnia 2 kwietnia 2014 r. Dyrektora RZGW w Poznaniu w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Warty<sup>9</sup>,
- 2) rozporządzenie z dnia 3 czerwca 2014 r. Dyrektora RZGW w Szczecinie nr 3/2014 w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego,
- 3) rozporządzenie z dnia 7 listopada 2014 r. Dyrektora RZGW w Gdańsku nr 9/2014 w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Wisły<sup>10</sup>,
- 4) rozporządzenie z dnia 3 kwietnia 2015 r. Dyrektora RZGW w Warszawie nr 5/2015 w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Środkowej Wisły<sup>11</sup>,
- 5) rozporządzenie z dnia 14 lipca 2016 r. Dyrektora RZGW we Wrocławiu nr 9/2016 w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Środkowej Odry<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z dnia 17 stycznia 2014 r. poz. 317.

<sup>9</sup> Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego z dnia 2 kwietnia 2014 r. poz. 2129.

<sup>10</sup> Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego z dnia 26 listopada 2014 r. poz. 4137.

<sup>11</sup> Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 14 kwietnia 2015 r. poz. 1327.

<sup>12</sup> Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego z dnia 14 lipca 2016 r. poz. 1597.

## 2. Warunki korzystania z wód regionu wodnego – treść i charakter prawny

Opracowanie projektu warunków korzystania z wód regionu wodnego należało do dyrektorów RZGW (art. 92 ust. 3 pkt 2 ustawy z 2001 r.). Wytyczne odnoszące się do treści takich warunków wskazywały z jednej strony ogólnie na potrzebę kierowania się ustaleniami planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (art. 120 ust. 1), z drugiej przybierały postać bardziej rozbudowanych dyspozycji sformułowanych w art. 115 ust. 1 i 2. Warunki określać miały:

- 1) szczegółowe wymagania w zakresie stanu wód wynikające z ustalonych celów środowiskowych,
- 2) priorytety w zaspokajaniu potrzeb wodnych,
- 3) ograniczenia w korzystaniu z wód na obszarze regionu wodnego lub jego części albo dla wskazanych jednolitych części wód niezbędne dla osiągnięcia ustalonych celów środowiskowych, w szczególności w zakresie:
  - a) poboru wód powierzchniowych lub podziemnych,
  - b) wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi,
  - c) wprowadzania substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego do wód, do ziemi lub do urządzeń kanalizacyjnych,
  - d) wykonywania nowych urządzeń wodnych.

Ponadto, przy sporządzaniu warunków uwzględniane być miały ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego oraz ustalenia zawarte w dokumentacjach hydrogeologicznych, dotyczących w szczególności ustalenia zasobów wód podziemnych oraz określenia warunków hydrogeologicznych w związku z ustanawianiem obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych.

Warunki korzystania z wód regionu wodnego podlegały zatwierdzeniu przez dyrektora RZGW w drodze aktu prawa miejscowego, po ich uzgodnieniu z Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej jako: KZGW), przy udziale społeczeństwa na zasadach i w trybie określonych w ustawie 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 (art. 120 ustawy z 2001 r.). Zwrócić należy uwagę na to, że ustawa nie przewidywała wydania aktu wykonawczego, określającego szczegółowy zakres i tryb opracowywania takich warunków<sup>13</sup>.

Ogólna przesłanka kierowania się ustaleniami planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza pozwala zrozumieć, dlaczego pierwsze warunki ko-

---

<sup>13</sup> W drodze rozporządzenia RM ustalone były natomiast na podstawie art. 121 ustawy wytyczne do opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Zob. rozporządzenie RM z dnia 29 marca 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy (Dz.U. poz. 578, zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 1973).

rzystania z wód regionu wodnego opracowane zostały dopiero po dwunastu latach obowiązywania ustawy. W myśl przepisów ramowej dyrektywy wodnej, plany gospodarowania wodami na obszarze dorzecza miały zostać opublikowane w ciągu dziewięciu lat od dnia wejścia jej w życie, to jest najpóźniej do dnia 22 grudnia 2009 r. W Polsce plany te zostały zatwierdzone dopiero w dniu 22 lutego 2011 r. i upłynęło jeszcze czternaście kolejnych miesięcy, zanim stały się prawem pierwsze warunki korzystania z wód regionu wodnego.

Przedstawione wcześniej szczegółowe wytyczne określające ich treść koncentrują się na trzech grupach zagadnień.

Najpierw należy się przyjrzeć potrzebie uszczegółowienia wymagań w zakresie stanu wód, wynikających z ustalonych celów środowiskowych. Nie jest ona tak oczywista, jak można by sądzić<sup>14</sup>.

Po pierwsze, może ona sugerować, że warunki korzystania z wód, ustalone dla części obszaru dorzecza (czyli regionu wodnego), pozostawać miały w stosunku do planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza w relacji ogólności – szczególności. Tak było, ale tylko w ograniczonym zakresie. Przede wszystkim nie chodziło tu o większą szczególność wynikającą z mniejszej skali. W istocie bowiem skala ta była zawsze taka sama, jako że stałym punktem odniesienia przy określaniu wymagań pozostawała jednolita część wód. Pojęcie to (w ustawie z 2001 i ustawie z 2017 r.) oznacza: w przypadku wód podziemnych „określoną objętość wód podziemnych występującą w obrębie warstwy wodonośnej lub zespołu warstw wodonośnych”, natomiast w przypadku wód powierzchniowych „oddzielny i znaczący element wód powierzchniowych, taki jak: a) jezioro lub inny naturalny zbiornik wodny, b) sztuczny zbiornik wodny, c) struga, strumień, potok, rzeka, kanał lub jego części, d) morskie wody wewnętrzne, wody przejściowe lub przybrzeżne”. Można więc powiedzieć, że jednolite części wód były i są w kontekście zarządzania najmniejszym i niepodzielnym obiektem podlegającym kontroli, dla którego docelowe wymagania jakościowe określane są w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza.

Po drugie, cele środowiskowe dla jednolitych części wód ustalane są w planie gospodarowania wodami w formie bardzo zwięzłej. Plany mają zresztą szczególną konstrukcję, łącząc w sobie dominujące ilościowo składniki dokumentacyjne (w tej grupie znajdują się charakterystyki dorzecza, wykazy, mapy, informacje i podsumowania, w tym wykazy innych szczegółowych programów i planów gospodarowania zasobami, odnoszących się do zlewni, sektorów gospodarki, itp.)<sup>15</sup> oraz składniki kreatywne, obejmujące przede wszystkim ustalo-

<sup>14</sup> W każdym bądź razie w literaturze uznaje się warunki korzystania z wód regionu wodnego za „swoiste akty wykonawcze” do planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Zob. K. Karpus, *Planowanie w gospodarowaniu wodami*, [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. naukowa B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 163.

<sup>15</sup> Za ich sprawą plany są niezwykle obszerne. Dla przykładu plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry opublikowany w 2016 r. w *Dzienniku Ustaw* liczy – bez załączników! – 621 stron.

ne cele środowiskowe dla jednolitych części wód i obszarów chronionych, w tym wyjątki i odstępstwa. Ponieważ głównym celem środowiskowym zarządzania zasobami wodnymi jest osiągnięcie co najmniej dobrego stanu wód, więc zostaje on skonkretyzowany w planie dla wszystkich jednolitych części wód. Praktycznie sprowadza się to do tabelarycznego zestawienia celów, poprzedzonego obszernym komentarzem i wyjaśnieniami. Tytułem przykładu, w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry, zatwierdzonym w formie rozporządzenia RM z dnia 18 października 2016 r.<sup>16</sup>, w tabeli 53 określono cele środowiskowe dla 1735 jednolitych części wód powierzchniowych rzecznych. W kolejnych tabelach określono cele środowiskowe dla 422 jednolitych części wód powierzchniowych jeziornych (tabela 54), dla 4 jednolitych części wód powierzchniowych przejściowych (tabela 55), dla 4 jednolitych części wód powierzchniowych przybrzeżnych (tabela 56) oraz dla 66 jednolitych części wód podziemnych (tabela 57)<sup>17</sup>.

Przeznaczeniem warunków korzystania z wód regionu wodnego nie było z pewnością modyfikowanie tych celów, co najwyżej uszczegółowienie wymagań dla niektórych wskaźników mających wpływ na końcową ocenę stanu wód, w szczególności poprzez ich opracowanie metodyczne i metodologiczne. To właśnie tę okoliczność uwzględniały, w moim przekonaniu, słowa „szczegółowe wymagania w zakresie stanu wód wynikające z ustalonych celów środowiskowych”, użyte w art. 115 ust. 1 ustawy z 2001 r. Praktyczne zastosowanie tych wytycznych sprawiało różne trudności, co potwierdza analiza zatwierdzonych warunków korzystania z wód regionów wodnych.

Zauważyć należy, że systematyka wszystkich rozporządzeń zatwierdzających warunki korzystania z wód regionu wodnego jest bliźniaczo podobna i uwzględnia przywołane wyżej wytyczne do wydania aktu. Grupy tematyczne wydzielone w części artykułowej obejmują: 1) przepisy ogólne, 2) szczegółowe wymagania w zakresie stanu wód, wynikające z ustalonych celów środowiskowych, 3) priorytety w zaspokajaniu potrzeb wodnych, 4) ograniczenia w korzystaniu z wód oraz 5) przepisy przejściowe (w dwóch przypadkach) i 6) przepisy końcowe. Rozporządzenia przewidują tylko jeden stopień partycji, dla którego należałoby zgodnie z polską techniką legislacyjną zarezerwować określenie „rozdział”<sup>18</sup>. Tym niemniej w dwóch przypadkach pojawia się określenie „dział”<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1967.

<sup>17</sup> Pomijam w tym miejscu skonstruowane i ujęte inaczej – opisowo a nie tabelarycznie – cele środowiskowe dla obszarów chronionych.

<sup>18</sup> Zob. *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, pod red. A. Malinowskiego, Warszawa 2009, s. 327 i n.; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 143 i n.

<sup>19</sup> Chodzi o rozporządzenie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu z dnia 2 kwietnia 2014 r. w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Warty oraz o rozporządzenie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Wisły.



Objętość części artykułowej jest zróżnicowana i wynosi od dziewięciu<sup>20</sup> do dwudziestu pięciu paragrafów<sup>21</sup>.

### 2.1. Szczegółowe wymagania w zakresie stanu wód

Przepisy odnoszące się do szczegółowych wymagań w zakresie stanu wód, wynikające z ustalonych celów środowiskowych, mają w analizowanych rozporządzeniach zróżnicowaną objętość. W rozporządzeniu Dyrektora RZGW we Wrocławiu w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Środkowej Odry zagadnień tych dotyczy tylko jeden paragraf, a jego samodzielna treść normatywna jest, mimo wszystko, dość skromna. W myśl § 4 ust. 1 „Szczegółowe wymagania w zakresie stanu wód wynikają z określonych w uchwale Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. – Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry (M.P. nr 40, poz. 451) celów środowiskowych jednolitych części wód”<sup>22</sup>. Ust. 2 przynosi pewną ich konkretyzację, która sprowadza się (nieco upraszczając) do:

- a) określenia sposobu wyznaczania wartości przepływu minimalnego,
- b) wskazania odcinków cieków szczególnie istotnych dla zachowania ciągłości morfologicznej.

Również inne rozporządzenia wydane na podstawie art. 120 ustawy z 2001 r. koncentrują się z reguły na problematyce ustalania minimalnej wielkości przepływu minimalnego oraz ustalaniu na płynących wodach powierzchniowych odcinków cieków, na których ciągłość morfologiczna jest niezbędna do spełnienia wymagań określonych dla dobrego stanu lub potencjału ekologicznego jednolitych części wód oraz do osiągnięcia celów środowiskowych na obszarach chronionych.

Zdarza się także, że w rozporządzeniach ustalane są reguły, które wyrażają nowe treści, ale ich zgodność z ustawą jest wątpliwa. Przykładem może być § 6 rozporządzenia Dyrektora RZGW w Poznaniu w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Warty o treści: „Ustala się wymóg ochrony naturalnej zdolności retencyjnej gruntów, zapobiegający jej nieuzasadnionemu ograniczeniu”. Nie negując merytorycznej zasadności takiego postulatu, zauważyć trzeba, że nie ma on bezpośredniego związku z wymaganiami dotyczącymi stanu wód i wykracza poza granice upoważnienia. Poza tym w ustawie z 2001 r. nie było instrumentów dla jego realizacji.

Inne unormowania rozporządzeń, odnoszące się do szczegółowych wymagań w zakresie stanu wód, stanowią często powtórzenie wybranych przepisów ustawy Prawo wodne, nierzadko w formie oddającej ich logiczne konsekwencje.

<sup>20</sup> Rozporządzenie Dyrektora RZGW we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Środkowej Odry.

<sup>21</sup> Rozporządzenie Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2015 r. w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Środkowej Wisły.

<sup>22</sup> Do czasu nowelizacji dokonanej przepisami ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 850), plan zatwierdzony był w formie uchwały. Obecnie następuje to w formie rozporządzenia RM.

Oceniając umiejscowienie niektórych spośród przepisów rozporządzeń znajdujących się w rozdziałach (działach) zatytułowanych „Szczegółowe wymagania w zakresie stanu wód, wynikające z ustalonych celów środowiskowych”, dostrzec można pewną względność kryteriów wyboru regulowanych materii. Przykładem jest wprowadzenie obowiązku prowadzenia badań wód odbiornika w zakresie parametrów fizykochemicznych oraz substancji priorytetowych zawartych we wprowadzanych ściekach w sytuacji, gdy ścieki trafiają do jednolitych części wód, które nie były objęte badaniami w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska w okresie 3 lat poprzedzających wydanie pozwolenia wodnoprawnego na korzystanie z wód. Z jednej strony jest to problematyka ograniczeń w korzystaniu z wód, związanych z wprowadzaniem ścieków (czyli materia objęta odrębnie ujętymi wytycznymi), z drugiej zagadnienie z zakresu monitoringu (czyli materia, która może być powiązana z wymaganiami w zakresie stanu wód). W rozporządzeniu Dyrektora RZGW w Warszawie w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Środkowej Wisły kwestie te uregulowano w § 6 w rozdziale 2 „Szczegółowe wymagania dotyczące stanu wód, wynikające z ustalonych celów środowiskowych” i mimo podnoszonych wątpliwości wydaje się to zasadne.

W związku z powyższym sformułować można wniosek kończący ten fragment rozważań, że szczegółowe wymagania dotyczące stanu wód, wynikające z ustalonych celów środowiskowych, dotyczą w pierwszym rzędzie wybranych zagadnień metodycznych i metodologicznych, służąc operacyjnemu doprecyzowaniu celów środowiskowych. Co prawda, większość tych zagadnień była już przedmiotem rozbudowanych przepisów ustawy oraz aktów wykonawczych i z tego powodu dostępna (tzn. nieuregulowana) sfera normatywna, pozostająca do dyspozycji organom zatwierdzającym warunki korzystania z wód regionu wodnego, pozostała generalnie mocno ograniczona<sup>23</sup>.

Z drugiej strony, nie określono ani w ustawie, ani w aktach wykonawczych (z nielicznymi wyjątkami), wartości granicznych dla elementów hydromorfologicznych. Z tego powodu praktycznie użyteczne w zarządzaniu zasobami mogą być przede wszystkim te przepisy aktów prawa miejscowego, które dotyczą określenia sposobu wyznaczania wartości przepływu minimalnego oraz ustalania odcinków cieków szczególnie istotnych dla zachowania ciągłości morfologicznej<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> W aktualnym stanie prawnym chodzi o rozporządzenie MŚ z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie sposobu klasyfikacji stanu jednolitych części wód powierzchniowych oraz środowiskowych norm jakości dla substancji priorytetowych (Dz.U. poz. 1187) oraz rozporządzenie MŚ z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie kryteriów i sposobu oceny stanu jednolitych części wód podziemnych (Dz.U. poz. 85). To pierwsze zastąpiło rozporządzenie MŚ z dnia 22 października 2014 r. o takim samym tytule (Dz.U. poz. 1482), poprzedzone rozporządzeniem MŚ z dnia 9 listopada 2011 r. (Dz.U. nr 257, poz. 1545).

<sup>24</sup> Zob. także – istotne w perspektywie historycznej – wyjaśnienia zamieszczone w Planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły, M.P. z 2011 r., nr 49, poz. 549, s. 3305, wskazujące na niekompletne zrealizowanie prac w zakresie opracowania warunków referen-

## 2.2. Priorytety w zaspakajaniu potrzeb wodnych

Drugą wskazówką dotyczącą treści warunków korzystania z wód regionu wodnego, sformułowaną w art. 115 ust. 1 ustawy z 2001 r., była potrzeba określenia priorytetów w zaspakajaniu potrzeb wodnych. Biorąc pod uwagę, że woda jest w środowisku dobrem rzadkim, konflikty powstające na tle dostępu do jej zasobów są nieuchronne. Nie budzi wątpliwości, że ustawowe pierwszeństwo w dostępie do wód związane jest z bezpieczeństwem egzystencjalnym człowieka.

Analizując przepisy rozporządzeń, zauważyć można, że także w tym zakresie dały o sobie znać trudności wynikające z niewielkiego zakresu nieuregulowanej przestrzeni normatywnej. Przepisy aktów prawa miejscowego zatwierdzających warunki korzystania z wód regionu wodnego, odnoszące się do tych kwestii, są objętościowo mocno zróżnicowane.

Skrajnym przypadkiem jest rozporządzenie Dyrektora RZGW w Krakowie w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Górnej Wisły, które zawiera tylko jeden, pozbawiony samodzielnego znaczenia normatywnego § 12, o treści następującej: „Ustala się priorytet dla poboru wody z przeznaczeniem do spożycia przez ludzi przy uwzględnieniu potrzeb wodnych ekosystemów wodnych i od wód zależnych”. Powtarza on zasadę wynikającą z ustawy.

Pozostałe rozporządzenia zawierają treści bardziej rozbudowane, choć trzymają się pewnego powtarzalnego schematu. W rozporządzeniu Dyrektora RZGW w Warszawie w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Środkowej Wisły priorytetom poświęcone zostały trzy paragrafy. W § 10 ustalono następującą hierarchię o charakterze ogólnym:

- 1) zachowanie przepływu nienaruszalnego;
- 2) zaopatrzenie ludności w wodę przeznaczoną do spożycia i na cele socjalno-bytowe;
- 3) produkcja artykułów żywnościowych oraz farmaceutycznych;
- 4) potrzeby innych działów gospodarki.

Z kolei w § 11 sformułowano wiążącą kolejność korzystania z wód, obowiązującą wyłącznie w odniesieniu do celów rolniczych, w szczególności dotyczącą napełniania stawów rybnych, nawodnień rolniczych i innych zabiegów agrotechnicznych, choć w tym przypadku hierarchia jest odwrócona (czyli najwyższej ochronie podlegają zasoby wymienione niżej w pkt 3):

- 1) z zasobów wód powierzchniowych;
- 2) z zasobów wód podziemnych czwartorzędowego piętra wodonośnego;
- 3) z zasobów wód podziemnych pięter wodonośnych starszych niż czwartorzędowe.

Następnie § 12 tego rozporządzenia formułuje zasadę, zgodnie z którą priorytety w korzystaniu z wód oraz kolejność korzystania z wód obowiązują

w przypadku, gdy występuje zapotrzebowanie na jednoczesne korzystanie z tych samych zasobów wodnych przez więcej niż jednego użytkownika. Taki przepis jest zbędny, jako że oddaje proste i oczywiste wnioski o sensie istnienia przepisów traktujących o hierarchii interesów. Podobne formuły zawierają również przepisy rozporządzenia Dyrektora RZGW w Gdańsku w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Wisły (§ 9 ust. 2) oraz rozporządzenia Dyrektora RZGW w Szczecinie w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego (§ 6 ust. 2).

W tym drugim rozporządzeniu przy ustalaniu priorytetów wykorzystano art. 2 ust. 1 ustawy z 2001 r. (rozbudowując jego treść), wskutek czego w § 6 ust. 1 znalazło się aż dziesięciopunktowe wyliczenie<sup>25</sup>. Trafność takiego ujęcia jest dyskusyjna, jako że narusza hierarchię interesów wynikającą z ustawy. Powstaje choćby pytanie, dlaczego potrzeba ochrony wód podziemnych wyprzedza potrzeby egzystencjalne człowieka (bez wątplenia priorytetowe w ujęciu ustawy), albo dlaczego potrzeby upraw rolnych ustępują potrzebom hodowli zwierząt<sup>26</sup>.

Nie budzi wątpliwości sposób unormowania priorytetów w przepisach rozporządzenia Dyrektora RZGW we Wrocławiu w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Środkowej Odry. Rozdział 3 „Priorytety w zaspokajaniu potrzeb wodnych” otwiera jedyne w analizowanych aktach odwołanie do zasady zrównoważonego rozwoju (§ 5 ust. 1), natomiast priorytety zostały zwięźle ujęte w trzy grupy, uwzględniając kolejno przeznaczenie zasobów, rodzaj wykorzystywanych wód oraz właściwości wykorzystywanych urządzeń wodnych (to w odniesieniu do pierwszeństwa w ich wykonywaniu).

Podsumowanie tego wątku rozważań wyrazić można w formie pytania: czy w ogóle praktycznie możliwe jest sformułowanie hierarchii interesów w zaspokajaniu potrzeb wodnych, które uwzględnić będą specyfikę regionu wodnego?

---

<sup>25</sup> „Ustala się następujące priorytety w zaspokajaniu potrzeb wodnych: 1) na cele ochrony zasobów wód podziemnych przed zanieczyszczeniem; 2) do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz na cele socjalno-bytowe; 3) na potrzeby produkcji artykułów żywnościowych oraz farmaceutycznych; 4) na zapewnienie wymagań ekosystemów wodnych i od wód zależnych; 5) na potrzeby przemysłu; 6) na potrzeby chowu i hodowli zwierząt; 7) na potrzeby upraw rolnych i leśnych; 8) na potrzeby energetyki wodnej; 9) na potrzeby transportu wodnego; 10) na potrzeby związane z turystyką, sportem i rekreacją”.

<sup>26</sup> Przyznać trzeba, że można znaleźć zdroworozsądkowe wytłumaczenie dla takich preferencji. Jeśli bowiem wyczerpane zostaną zasoby wód podziemnych, to nie będzie można ich wykorzystać do pokrycia zapotrzebowania na wodę do spożycia. W drugim przypadku chodzić może o dobrostan zwierząt: bardziej humanitarne wydaje się przyzwolenie na uschnięcie roślin niż na śmierć zwierząt. Z drugiej strony uwzględnić trzeba skalę negatywnych zjawisk (przestrzenną i czasową) oraz ich konsekwencje ogólnogospodarcze. Tak więc organy rozstrzygające w takich przypadkach kierować się powinny uniwersalnymi zasadami prawa – przede wszystkim zasadą proporcjonalności i zasadą równości. Generalnie przestrzegając należy hierarchii interesów ustalonej w ustawie.

Analizowane przepisy rozporządzeń zdają się bowiem wskazywać, że ustalone w nich priorytety mają charakter uniwersalny, zatem mogłyby zostać unormowane w akcie obowiązującym na terenie całego kraju (ustawie bądź ministerialnym rozporządzeniu).

### **2.3. Ograniczenia w korzystaniu z wód, niezbędne dla osiągnięcia ustalonych celów środowiskowych**

Trzecia grupa szczegółowych wytycznych sformułowanych w art. 115 ust. 1 ustawy z 2001 r. dotyczy ograniczeń w korzystaniu z wód, niezbędnych dla osiągnięcia ustalonych celów środowiskowych. W szczególności ich przedmiotem jest:

- 1) pobór wód powierzchniowych lub podziemnych,
- 2) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
- 3) wprowadzanie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego do wód, do ziemi lub do urządzeń kanalizacyjnych, a także
- 4) wykonywanie nowych urządzeń wodnych.

Przepisy wprowadzające ograniczenia związane z poborem wody w większości wyrażają proste, zdroworozsądkowe konsekwencje istniejących unormowań ustawy lub rozporządzeń i z tej przyczyny ich wartość normatywna jest niewielka. Dla przykładu w rozporządzeniu Dyrektora RZGW w Krakowie w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Górnej Wisły zamieszczono regułę, w myśl której wielkość poboru wody powierzchniowej lub podziemnej powinna wynikać z „uzasadnionego zapotrzebowania na wodę” (§ 14 ust. 1). W każdym przypadku organ jest zobowiązany weryfikować treść wniosku, tym bardziej w sytuacji, gdy chodzi o dostęp do ograniczonych zasobów. Z kolei w myśl § 15 ust. 1 tego rozporządzenia pobór wód podziemnych jest możliwy do wielkości ustalonych zasobów eksploatacyjnych ujęcia wód podziemnych w dokumentacji hydrogeologicznej. Taka konkluzja wynika już z samej istoty kryterium zasobów eksploatacyjnych i z przeznaczenia dokumentacji hydrogeologicznej.

Zauważyć trzeba, że istniejące przepisy ustawy i aktów wykonawczych wprowadzają cały szereg zakazów i ograniczeń w korzystaniu z wód. Ustalenie nowych może zagrozić spójności tej regulacji. Analiza rozporządzeń zatwierdzających warunki korzystania z wód regionów wodnych zdaje się obawy takie potwierdzać. Dalsze przykłady zostaną w większości zaczerpnięte z rozporządzenia Dyrektora RZGW w Krakowie.

Pierwszym jest § 16 ust. 1, który stanowi, że: „Wprowadzanie ścieków do wód jest możliwe, jeżeli wprowadzany ładunek zanieczyszczeń, odniesiony do przepływu o gwarancji wystąpienia 90% (Qgw90%), nie spowoduje pogorszenia elementów stanu fizykochemicznego i biologicznego w żadnej jednolitej części wód powierzchniowych, w stopniu pogarszającym klasyfikację jednolitej części wód powierzchniowych, przeprowadzona zgodnie z obowiązującymi

przepisami”. Wartość normatywna tego przepisu wydaje się niewielka, jako że nie pogarszanie stanu wód, a zwłaszcza w takim stopniu, który prowadzi do zmiany ich klasyfikacji, jest jedną z naczelnych zasad prawa wodnego i nie wymaga powtarzania.

Inne problemy kryje § 17 pkt 1, w którym sformułowany został generalny zakaz wprowadzania do ziemi ścieków przemysłowych zawierających substancje priorytetowe lub substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego. Koresponduje on z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z 2001 r., w myśl którego „zabrania się wprowadzania do ziemi ścieków zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 1, jeżeli byłoby to niezgodne z warunkami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 3”. Chodzi o rozporządzenie MŚ z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego<sup>27</sup>. § 13 ust. 1 tego rozporządzenia określa generalny zakaz wprowadzania do ziemi ścieków przemysłowych, z wyjątkiem ścieków przemysłowych biologicznie rozkładalnych (nie zawierają one substancji szczególnie szkodliwych, ani substancji priorytetowych). W tej perspektywie można by zatem uznać, że zakaz powtórzony w § 17 rozporządzenia dyrektora RZGW w Krakowie jest zbędny. Z drugiej strony zwrócić jednak należy uwagę na to, że ustawa z 2001 r. (art. 39 ust. 1 pkt 30) wiąże zakaz tylko z substancjami szczególnie niebezpiecznymi, podczas gdy w rozporządzeniu dyrektora RZGW w Krakowie mowa jest także o substancjach priorytetowych (zresztą zasadnie z punktu widzenia szerszych celów regulacji, choć nieadekwatnie do treści wytycznych z art. 115 ust. 1 pkt 3 lit. c). Ten brak spójności jest przede wszystkim skutkiem niekonsekwencji redakcyjnych przepisów ustawy.

Pozbawiony samodzielnej treści normatywnej wydaje się § 18 analizowanego rozporządzenia dyrektora RZGW w Krakowie, który stanowi: „Wprowadzanie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego do odbiornika jest możliwe pod warunkiem wykazania, że wprowadzany ładunek zanieczyszczeń nie spowoduje pogorszenia stanu chemicznego obszaru żadnej jednolitej części wód powierzchniowych”. On także jest tylko powtórzeniem fundamentalnej reguły nie pogarszania stanu wód.

W rozporządzeniu zatwierdzającym warunki korzystania z wód regionu wodnego powinny zostać wprowadzone także ograniczenia w wykonywaniu nowych urządzeń wodnych. W przypadku analizowanego rozporządzenia Dyrektora RZGW w Krakowie przepisy realizujące te wytyczne odnoszą się do wyposażania budowli piętrzących w urządzenia wodne zapewniające migracje charakterystycznych gatunków ryb dwuśrodowiskowych oraz występujących

---

<sup>27</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1800.

tam gatunków ryb charakterystycznych dla danej krainy rybnej (§ 19). Koreponduje z nim § 21, w myśl którego „Wykonanie obiektu energetyki wodnej wymaga wyposażenia go w urządzenia ograniczające śmiertelność organizmów wodnych”. Wartość normatywną posiada także § 20, który wprowadza ograniczenia w zabudowie potoków górskich, formułując zakaz „stosowania rozwiązań opartych na przekrojach kołowych lub wielootworowych”.

Inne rozporządzenia zatwierdzające warunki korzystania z wód regionu wodnego zawierają podobne unormowania dotyczące ograniczeń w korzystaniu z wód. Nierzadko powtarzają one ogólne zasady (dla przykładu niepogarszania stanu wód) lub zakazy (dla przykładu zakaz wprowadzania ścieków do jezior oraz ich dopływów, jeżeli czas dopływu ścieków do jeziora byłby krótszy niż 24 godziny). Niekiedy rozporządzenia ustalają jednak surowsze reguły dla niektórych typów wód. Tytułem przykładu, § 20 rozporządzenia Dyrektora RZGW w Szczecinie w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego wprowadza w pkt 1 zakaz wykonywania urządzeń wodnych stanowiących nowe ujęcia wód podziemnych, natomiast w pkt 3 zakaz pobierania wód podziemnych do nawodnień gruntów i upraw – w obu przypadkach: na obszarze wskazanym w załączniku nr 11.

Kolejny przykład to § 13 rozporządzenia Dyrektora RZGW w Gdańsku w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Wisły, który ustala całkowity zakaz wprowadzania ścieków do jezior lobeliowych, cieków naturalnych lub urządzeń wodnych będących dopływami tych jezior. Wątpliwości budzi natomiast § 15 ust. 4 tego rozporządzenia, który ogranicza piętrenie wód dla wskazanych w rozporządzeniu cieków lub ich odcinków (mimo posiadania stosownego pozwolenia wodnoprawnego):

- a) do czasu pierwszej przebudowy, rozbudowy lub odbudowy istniejącego obiektu lub
- b) do czasu osiągnięcia dobrego stanu lub potencjału ekologicznego, wynikającego z planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Wisły.

Przepis taki narusza wytyczne dotyczące treści rozporządzenia wynikające z ustawy, albowiem mowa jest w nich tylko o wykonywaniu „nowych” urządzeń wodnych.

### 3. Wnioski

W ustawie Prawo wodne z 2001 r. przeznaczeniem aktów prawa miejscowego, zatwierdzających warunki korzystania z wód regionu wodnego, miało być stworzenie przepisów ułatwiających zarządzanie zasobami wodnymi poprzez uwzględnienie warunków lokalnych<sup>28</sup>. Ich zakres tematyczny oddają wy-

---

<sup>28</sup> Nienaruszanie ustaleń warunków korzystania z wód regionu wodnego było jedną z przesłanek udzielenia pozwolenia wodnoprawnego (art. 125 i n.).

tyczne ujęte przede wszystkim w art. 115 ust. 1 tej ustawy. Wskazują one z jednej strony na potrzebę ustaleń metodycznych i metodologicznych, związanych z procesem planowania (takie znaczenie można przypisać użytej w art. 115 ust. 1 pkt 1 formule „szczegółowe wymagania w zakresie stanu wód, wynikające z ustalonych celów środowiskowych”), z drugiej na formułowanie reguł preferencji oraz konkretnych zakazów, nakazów i ograniczeń, które będą przydatne przede wszystkim przy udzielaniu pozwoleń wodnoprawnych. Wpływ przesłanek planowania, ujętych w art. 115 ust. 2, na treść zatwierdzonych warunków korzystania z wód regionu wodnego, jest mało widoczny.

W obrocie prawnym znajduje się sześć rozporządzeń wydanych przez dyrektorów RZGW. Ich znaczenie praktyczne dla osiągnięcia celów środowiskowych, określonych w planach gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, wydaje się dość ograniczone, co ma jedną podstawową przyczynę. Jest nią kontekst prawny, w jakim akty te są osadzone. Cele zarządzania oraz środki realizacyjne, określone w ustawie oraz ministerialnych aktach wykonawczych, są bowiem mocno rozbudowane i poza nimi pozostaje już stosunkowo niewielka wolna przestrzeń normatywna, z której mogą korzystać dyrektorzy RZGW, zatwierdzając warunki korzystania z wód regionu wodnego w formie aktów prawa miejscowego. Z tego powodu nie jest zaskoczeniem, że w nowej ustawie Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r. nie przewidziano już tego instrumentu planistycznego.

Jeśli chodzi o pierwszą grupę zagadnień ujmowanych w takich warunkach, czyli szczegółowe wymagania w zakresie stanu wód, wynikające z ustaleń planów gospodarowania wodami, to zauważyć można, że w świetle analizowanych tu przepisów sprowadzają się one w większości do określenia sposobu wyznaczania wartości przepływu minimalnego oraz ustalania odcinków cieków szczególnie istotnych dla zachowania ciągłości morfologicznej.

Podsumowanie odnoszące się do drugiej grupy wytycznych, to jest ustalanych priorytetów w zaspokajaniu potrzeb wodnych, wyrazić można pytaniem, czy w ogóle praktycznie możliwe jest sformułowanie hierarchii interesów, uwzględniającej specyfikę regionu wodnego? Analizowane przepisy rozporządzeń formułują w tym zakresie w większości priorytety o charakterze uniwersalnym. Z tego powodu mogłyby zostać unormowane w akcie obowiązującym na terenie całego kraju.

Większe znaczenie praktyczne powinny odegrać przepisy rozporządzeń ustalające ograniczenia w korzystaniu z wód na obszarze regionu wodnego (trzecia grupa wytycznych). Koncentrują się one na zakazach wprowadzania ścieków do niektórych typów wód, ograniczeniach dotyczących wydobywania z wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także na obowiązkach wyposażania budowli piętrzących w urządzenia wodne zapewniające migracje ryb.



Skutkiem ograniczonej przestrzeni normatywnej dla nowych unormowań jest obecność w analizowanych rozporządzeniach dyrektorów RZGW wielu przepisów powtarzających reguły określone w ustawie i rozporządzeniach (chodzi o zasady, zakazy, nakazy i ograniczenia). Można to wytłumaczyć chęcią zapewnienia przepisom narracyjnej ciągłości. Niektóre ze sformułowanych wcześniej uwag krytycznych są wynikiem błędów redakcyjnych w sposobie zredagowania wytycznych (w art. 115 ust. 1pkt 3 lit. b i c ustawy z 2001 r.). Pojawiają się także nieliczne przepisy, które wychodzą poza granice ustawowego upoważnienia udzielonego dyrektorom RZGW.

## Bibliografia

- Karpus K., *Planowanie w gospodarowaniu wodami*, [w:] *Wybrane problemy prawa wodnego*, red. naukowa B. Rakoczy, Warszawa 2013.
- Prawo wodne. Komentarz*, red. naukowa B. Rakoczy, Warszawa 2013.
- Rotko J., *Ramowa dyrektywa wodna – analiza prawna*, Poznań 2013.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004.
- Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy, akty wykonawcze, prawo miejscowe*, pod red. A. Malinowskiego, Warszawa 2009.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

## “Conditions of use waters in the water region” as a legal instrument of water management

Planning instruments have a special role in water management. The basic document in this regard is the River Basin Management Plan.

Another document, called “Conditions of use waters in the water region” has an executory character. The “Conditions...” are adopted by the Directors of the Regional Water Management Authorities as a local law act. The first documents of this kind were issued in 2014 (the next in 2015 and 2016) – i.e. only 12 years after the 2001 Water Law Act entered into force.

The usefulness of “Conditions...” in water management is limited, as the generally binding legal provisions (Water law Act and the Minister’s executive regulations) already regulate in detail both the objectives of water management and the measures to achieve them. Therefore the margin for regulation by the Directors of the Regional Water Management Authorities is very narrow.

The analysis of “Conditions...” issued so far demonstrates that their elements having a practical significance are those providing methodological guidelines (related to establishing of the minimal flow and to determining of flaws particularly important for maintaining the morphological continuity) as well as bans, orders and limitations in water use.

The new Water Law Act of 2017 does not foresee adoption of “Conditions...”.

**Keywords:** planning in water management, conditions for using the basin’s waters, new water law, regional water management boards, river basin districts.