

Zadania organów samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki wodnej

dr Jarosław Dolny
Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu

Wprowadzenie

W myśl definicji pochodzącej z encyklopedii PWN, gospodarka wodna to dział gospodarki i dyscyplina naukowa zajmujące się metodami oraz środkami kształtowania zasobów śródlądowych wód powierzchniowych i podziemnych w celu zaopatrzenia w wodę, ochrony przed powodzią oraz ochrony zasobów wodnych przed wyczerpaniem i zanieczyszczeniem¹. Jest to także dział administracji rządowej kierowany obecnie przez Ministra Infrastruktury².

Ostatnie wydarzenia związane z powodzią pokazują jak ważną dyscypliną jest gospodarka wodna oraz jak istotna rola spoczywa na instytucjach publicznych, w tym organach samorządowych. Zagadnienia gospodarki wodnej uregulowane są w szczególności ustawą Prawo wodne³, która nakłada na organy samorządu terytorialnego szereg zadań dotyczących tej dyscypliny. Niemniej jednak rola samorządu terytorialnego w tym względzie została istotnie ograniczona w stosunku do poprzednio obowiązującej ustawy⁴. Związane to było z utworzeniem, z dniem 1 stycznia 2018 roku⁵, państwowej osoby prawnej w postaci Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (Wody Polskie albo PGW WP), które przejęło niektóre zadania organów samorządowych.

W niniejszej analizie przedstawiłem zadania organów samorządu terytorialnego wszystkich szczebli w odniesieniu do problematyki gospodarki wodnej,

¹ Gospodarka wodna, PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/gospodarka-wodna;3906931.html> [dostęp: 16.10.2024].

² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury z dnia 18 grudnia 2023 roku (Dz.U. z 2023 r. poz. 2725).

³ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 z późn. zm.), zwana dalej Prawem wodnym z 2017 roku; ustawa co do zasady weszła w życie 1 stycznia 2018 roku (art. 574 tej ustawy).

⁴ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 z późn. zm.), zwana dalej Prawem wodnym z 2001 roku; ustawa co do zasady weszła w życie 1 stycznia 2001 roku (art. 220 tej ustawy) i utraciła moc z dniem 1 stycznia 2018 roku (art. 573 i art. 574 Prawa wodnego z 2017 roku).

⁵ Art. 239 w związku z art. 574 Prawa wodnego z 2017 roku.

z uwzględnieniem kontekstu działalności Wód Polskich. W opracowaniu zwróciłem uwagę nie tylko na aktualne rozwiązania prawne, ale również na te poprzednio obowiązujące, kiedy nie istniało PGW WP, aby porównać sytuację samorządu terytorialnego w tym względzie. Natomiast przedmiotem analizy nie zostały objęte zagadnienia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (w uproszczeniu „woda z kranu”), z uwagi na odrębne od Prawa wodnego⁶ uregulowanie⁷ i szeroki zakres tematyczny tego unormowania. W opracowaniu zawarłem stosowne rekomendacje dla środowiska samorządowego w zakresie działalności dotyczącej gospodarki wodnej.

Analiza ma za zadanie uporządkować i usystematyzować wiedzę samorządowców, ułatwić procedowanie w omawianych sprawach oraz rozwiązać pewne wątpliwości prawne. Ponadto sformułowane zostały postulaty *de lege ferenda*, zarówno w zakresie struktury organów zajmujących się gospodarką wodną, jak i rozwiązań szczegółowych (odnoszących się do konkretnych przepisów), skierowane do polityków tworzących prawo.

Organy gospodarowania wodami

Prawo wodne z 2017 roku, w art. 14 ust. 1 pkt 1–10, wymienia organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami, tj. 1) ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, 2) ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej, 3) Prezesa Wód Polskich, 4) dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej (rzgw) Wód Polskich, 5) dyrektora zarządu zlewni Wód Polskich, 6) kierownika nadzoru wodnego Wód Polskich, 7) dyrektora urzędu morskiego, 8) wojewodę, 9) starostę, 10) wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Organy wskazane w punktach 3–6 są organami umiejscowionymi w ramach struktury PGW WP. Jednakże w myśl art. 241 powyższej ustawy, organem Wód Polskich jest Prezes Wód Polskich, który kieruje działalnością tej osoby prawnej i reprezentuje ją na zewnątrz⁸. Wobec powyższego mamy do czynienia ze specyficzną sytuacją – swoistym dualizmem („jeden organ a jednocześnie kilka organów”). Z jednej strony organem PGW WP (państwowej osoby prawnej) jest Prezes Wód Polskich, z drugiej zaś kierownicy jednostek organizacyjnych PGW WP, którzy nabyli status organów administracji publicznej o określonych kompetencjach⁹. Do postępowania przed tymi organami, na mocy art. 14 ust. 2 Prawa wodnego z 2017 roku, stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku, tj. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰. Co istotne, pomiędzy tymi organami zachodzi relacja nadrzędności administracyjnej, tzn. Prezes Wód Polskich pełni funkcję organu wyższego stopnia w stosunku do dyrektorów rzgw, dyrektor rzgw pełni taką funkcję w stosunku do dyrektorów zarządu zlewni, a dyrektor zarządu zlewni – względem kierowników nadzoru wodnego¹¹. Tak więc np. odwołanie od decyzji dyrektora zarządu zlewni będzie przysługiwać dyrektorowi rzgw.

⁶ Chodzi zarówno o Prawo wodne z 2017 roku, jak i poprzednio obowiązującą ustawę – Prawo wodne z 2001 roku.

⁷ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 757).

⁸ Art. 241 ust. 1 i 2 Prawa wodnego z 2017 roku.

⁹ Przykładowo dyrektor rzgw jest właściwy w sprawach zwolnienia od zakazu wprowadzania do ziemi, w odległości mniejszej niż 1 kilometr od granic kąpielisk, miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpielii oraz plaż publicznych nad wodami, ścieków i wód (art. 76 ust. 2 w związku z art. 14 ust. 6 pkt 1 Prawa wodnego z 2017 roku).

¹⁰ Tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 572; ustawa zwana jest dalej Kpa.

¹¹ Art. 14 ust. 3–5 Prawa wodnego z 2017 roku. W myśl postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) we Wrocławiu z dnia 20 września 2018 roku, II SA/Wr 642/18: „Zgodnie z art. 239 ust. 3 ustawy z dnia 20

Jeśli zaś chodzi o organy samorządu terytorialnego, to wśród organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami wymieniono jedynie starostę oraz organ wykonawczy gminy, pomijając marszałka województwa. Ponadto w art. 163 ust. 1 Prawa wodnego z 2017 roku wskazano, że ochrona przed powodzią jest zadaniem nie tylko Wód Polskich, ale również organów administracji rządowej i samorządowej. Jednostki samorządu terytorialnego mają zapewniać, w zakresie swojej właściwości, ochronę ludności oraz mienia przed powodzią, wywołaną przez wody publiczne stanowiące własność Skarbu Państwa, jeżeli zawarto porozumienie o powierzeniu tym jednostkom lub ich związkom wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących, znajdujących się w granicach tych jednostek lub ich związków (art. 163 ust. 3 w związku z art. 213 ust. 3 Prawa wodnego z 2017 roku)¹². Poza tym jednostki samorządu terytorialnego mogą ponosić koszty inwestycji prowadzonych na wodach stanowiących własność Skarbu Państwa, koszty inwestycji w zakresie urządzeń wodnych oraz koszty utrzymania tych wód lub urządzeń wodnych, przy czym wysokość tych kosztów, ponoszonych przez te jednostki, określa się w porozumieniu, do zawarcia którego upoważnione są właściwe jednostki samorządu terytorialnego oraz Wody Polskie (art. 238 powyższej ustawy). Zatem podstawą działalności jednostek samorządu w tym względzie są zawarte porozumienia.

Na gruncie Prawa wodnego z 2001 roku ustawodawca przewidywał inny katalog organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami, tj. składający się z: 1) ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej; 2) Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej; 3) dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej; 4) wojewody; 5) organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 4 ust. 1 ww. ustawy). Ustawodawca odnosił się zatem do wszystkich szczebli samorządu terytorialnego.

lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566 ze zm.) w skład Wód Polskich wchodzi następujące jednostki organizacyjne: 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. W myśl art. 240 ust. 5 pkt 3 tej ustawy nadzory wodne prowadzą sprawy dotyczące zgłoszeń wodnoprawnych. Jak wynika z art. 14 ust. 2 Prawa wodnego, do postępowania przed organami Wód Polskich co do zasady stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.). Stosownie do art. 14 ust. 5 Prawa wodnego właściwy dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego w stosunku do kierowników nadzorów wodnych Wód Polskich w sprawach określonych ustawą”.

¹² Przepis art. 213 ust. 3 Prawa wodnego z 2017 roku stanowi, że: „Wody Polskie, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, mogą powierzyć jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom, w drodze porozumienia, na ich wniosek, wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących znajdujących się w granicach jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków”.

Zadania organów gminy

Aktualne rozwiązania

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹³ do zadań własnych gminy zalicza m.in. sprawy gospodarki wodnej oraz ochrony przeciwpowodziowej, w tym sprawy wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego (art. 7 ust. 1 pkt 1 i 14). Zadania te mogą być wykonywane przez miejskie jednostki organizacyjne, czego przykładem jest jednostka Klimat–Energia–Gospodarka Wodna w Krakowie (KEGW)¹⁴. Zgodnie ze Statutem tej jednostki¹⁵, KEGW zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców określone w art. 7 ust. 1 pkt 1, pkt 14 i pkt 20 ustawy o samorządzie gminnym (§ 3 ust. 1), a do zadań tej jednostki należy m.in. utrzymywanie elementów systemu odwodnienia Krakowa, stanowiącego własność Gminy Miejskiej Kraków lub Skarbu Państwa (§ 3 ust. 2 pkt 1 lit. „c” ww. statutu). System ten składa się m.in. z rowów odwadniających.

Na gruncie ustawy o samorządzie gminnym przewidziano istotne kompetencje organu wykonawczego gminy w zakresie gospodarki wodnej. W myśl art. 31a powołanej ustawy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie oraz alarm przeciwpowodziowy. Zatem wójt (burmistrz, prezydent miasta) podejmuje działania profilaktyczne w celu zapobiegania skutkom powodzi¹⁶. Definicja powodzi zawarta jest w Prawie wodnym z 2017 roku i oznacza czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, w szczególności wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych (art. 65 pkt 43 tej ustawy). Wskazane kompetencje organu wykonawczego gminy ułożone są na pograniczu instytucji zarządzania kryzysowego¹⁷ i zadań ochrony przed powodzią¹⁸.

Plan operacyjny ochrony przed powodzią służy wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) oraz zespołowi zarządzania kryzysowego przy podejmowaniu decyzji podczas wystąpienia zagrożenia powodziowego na terenie gminy¹⁹. Należy przyjąć prezentowany w piśmiennictwie pogląd, że nie tylko opracowanie, ale także wprowadzenie tego planu w życie należy do zadań organu wykonawczego gminy²⁰.

¹³ Tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.

¹⁴ KEGW przekształcono w Zarząd Gospodarki Wodnej – M. Tokarczyk, *Co zmieni się w Krakowie? Trudne wnioski z audytu w urzędzie*, <https://krakow.eska.pl/krakow-duze-zmiany-w-urzedzie-miasta-rosnace-zadluzenie-plany-oszczednoscowe-i-naduzycia-aa-dMNu-Heab-GKE7.html> [dostęp: 18.10.2024]. Na późniejszym etapie zmieniono nazwę projektowanej jednostki (następcy prawnego KEGW-u) na Zarząd Infrastruktury Wodnej (Zarządzenie nr 3005/2024 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 21 listopada 2024 roku w sprawie określenia kierunków działania w zakresie utworzenia w Urzędzie Miasta Krakowa Departamentów.

¹⁵ Stanowiącym Załącznik do uchwały Rady Miasta Krakowa Nr XXII/459/19 z dnia 17 lipca 2019 roku, zmienionej uchwałą Rady Miasta Krakowa Nr XLI/1101/20 z dnia 10 czerwca 2020 roku

¹⁶ T. Moll, *Komentarz do art. 31a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, wyd. III, WKP 2021, LEX, nb. 2 [dostęp: 16.09.2024].

¹⁷ Zagadnienie zarządzania kryzysowego uregulowane jest w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.).

¹⁸ M. Mączyński, *Komentarz do art. 31a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, WKP 2022, LEX, nb. 1 [dostęp: 16.09.2024].

¹⁹ P. Bieś-Srokosz, I. Kołakowski, *Komentarz do art. 31a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P. Suwaj, wyd. 1, 2023, Legalis, nb. 4 [dostęp: 14.10.2024].

²⁰ P. Dańczak, *Komentarz do art. 31a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, wyd. 1, 2018, Legalis, nb. 4 [dostęp: 14.10.2024]; M. Mączyński, w *Komentarzu do art. 31a...*, op. cit., LEX, nb. 2, stwierdził, że: „praktyka stosowania tego przepisu wskazuje, że plany takie nie tylko opracowuje, lecz także wprowadza wójt w drodze zarządzenia. Przy zastosowaniu wykładni systemowej wydaje się to słuszna interpretacja, choć na gruncie przepisów ustawy o samorządzie gminnym powoduje pewne wątpliwości”.

Jeśli zaś chodzi o pogotowie przeciwpowodziowe, to wprowadzane jest ono gdy poziom lustra wody wzrasta do ustalonego na danym wodowskazie poziomu ostrzegawczego i nadal się podnosi lub istnieją inne przesłanki o zagrożeniu powodziowym²¹. Natomiast alarm powodziowy ogłasza się, gdy poziom wody osiągnie stan alarmowy, a prognoza hydrologiczna przewiduje dalszy przybór wód²². Jednocześnie należy zaznaczyć, że pojęcia pogotowia oraz alarmu przeciwpowodziowego nie mają legalnej definicji, a ustawodawca nie wskazał żadnych reguł czy wytycznych odnoszących się do zasad ogłaszania oraz odwoływania pogotowia i alarmu²³.

Przechodząc do regulacji Prawa wodnego z 2017 roku należy stwierdzić, że ustawa ta przewiduje dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) kompetencje związane z kąpieliskami. Organ ten uczestniczy bowiem w procedurze określenia wykazu kąpielisk i m.in. przygotowuje projekt uchwały w tej sprawie (art. 37 ust. 8 ww. ustawy). Przyjmuje też zgłoszenie w sprawie utworzenia miejsca okazjonalnie wykorzystywanego do kąpeli (art. 39 ust. 2 Prawa wodnego z 2017 roku). Co ważne, wójt, burmistrz lub prezydent miasta prowadzi i aktualizuje ewidencję kąpielisk oraz ewidencję miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpeli (art. 38 i art. 40 powyższej ustawy). Prowadzenie wskazanych ewidencji oraz przekazywanie informacji zawartych w tych ewidencjach jest zadaniem z zakresu administracji rządowej²⁴.

Zgodnie z art. 92 Prawa wodnego z 2017 roku, wójt, burmistrz lub prezydent miasta co 2 lata dokonuje przeglądu obszarów i granic aglomeracji²⁵ i w razie potrzeby informuje radę gminy o konieczności zmiany obszarów oraz granic aglomeracji. Zdaniem K. Filipka, obowiązek ten często nie jest realizowany, głównie z powodu pozornego braku jakichkolwiek zmian, a tak naprawdę z powodu braku należytego zrozumienia treści art. 86 powołanej ustawy²⁶. Nieprzeprowadzenie wskazanego przeglądu obszarów i granic aglomeracji nie jest obwarowane sankcją²⁷. Warto wyjaśnić, że aglomeracja to teren, na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków albo do końcowego punktu zrzutu tych ścieków (art. 86 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy).

Należy również wskazać na kompetencje organu wykonawczego gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz rewitalizacji. Projekty planu ogólnego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gminnego programu rewitalizacji, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, czy decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wymagają uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (art. 166 ust. 2 ww. ustawy). W związku z tym wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego, występuje o uzgodnienie projektu planu ogólnego m.in. z dyrektorem rzgw PGW WP, w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego

²¹ P. Bieś-Srokosz, I. Kołakowski, *Komentarz do art. 31a...*, op. cit., Legalis, nb. 5; R. Horbaczewski, *Kiedy pogotowie przeciwpowodziowe, a kiedy alarm powodziowy*, Prawo.pl z 19.09.2024 roku, <https://www.prawo.pl/samorzad/pogotowie-przecwipowodziowe-a-alarm-powodziowy,529099.html> [dostęp: 22.10.2024].

²² P. Bieś-Srokosz, I. Kołakowski, *Komentarz do art. 31a...*, op. cit., Legalis, nb. 5; R. Horbaczewski, *Kiedy...*, op. cit.

²³ P. Dańczak, *Komentarz do art. 31a...*, op. cit., Legalis, nb. 5; M. Mączyński, w *Komentarzu do art. 31a...*, op. cit., LEX, nb. 3.

²⁴ Art. 38 ust. 7 i art. 40 ust. 7 Prawa wodnego z 2017 roku.

²⁵ Dotyczy aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców co najmniej 2000 wyznaczanych przez radę gminy (art. 86 ust. 1 i art. 87 ust. 1 Prawa wodnego z 2017 roku).

²⁶ K. Filipek, *Komentarz do art. 92*, [w:] *Prawo wodne – analiza wybranych zagadnień*, red. K. Filipek, P. Michalski, M. Soberski, wyd. 1, 2022, Legalis [dostęp: 14.10.2024].

²⁷ A. Kiepas-Kokot, *Sankcje za nieprzeprowadzenie przeglądu obszarów i granic aglomeracji*, Legalis [dostęp: 14.10.2024].

na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. „b” tiret piąte ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁸). Ponadto organ wykonawczy gminy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, występuje o opinie o projekcie planu miejscowego m.in. do dyrektora zarządu zlewni PGW WP, w zakresie wpływu ustaleń planu na funkcjonowanie melioracji wodnych (art. 17 pkt 6 lit. „a” tiret czternaste powyższej ustawy). Ponadto występuje również o uzgodnienie projektu planu miejscowego m.in. z dyrektorem rzgw PGW WP w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (art. 17 pkt 6 lit. „b” tiret jedenaste powyższej ustawy). Także decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje się²⁹ po uzgodnieniu m.in. z organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych – w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami (art. 53 ust. 4 pkt 6 ww. ustawy), i dyrektorem rzgw PGW WP – w odniesieniu do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 53 ust. 4 pkt 11 powołanej ustawy). Należy zaznaczyć, że organem właściwym w zakresie melioracji wodnych jest dyrektor zarządu zlewni PGW WP³⁰. Analogiczne rozwiązanie dotyczy decyzji o warunkach zabudowy. W myśl bowiem art. 60 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, decyzję o warunkach zabudowy wydaje co do zasady wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi. Warto przy tym przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z dnia 30 czerwca 2020 roku, IV SA/Wa 118/20, gdzie wskazano, że:

„Dla rozstrzygnięcia w sprawie uzgodnienia warunków zabudowy istotne są względy ochrony przeciwpowodziowej a ochronę przed powodzią należy rozpatrywać nie tylko w kontekście występującego zagrożenia, czy realizowanych działań technicznych, ale także w kontekście zarządzania ryzykiem powodziowym, którego celem jest ograniczenie potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla życia i zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego, oraz działalności gospodarczej. Dla prawidłowej oceny w analizowanym przedmiocie zasadnicze znaczenie ma sama możliwość wystąpienia powodzi w przyszłości, czyli tzw. powodzi prawdopodobnych. Oczywiście, podstawowym dokumentem, w oparciu o który dokonuje się przedmiotowego uzgodnienia, są mapy zagrożenia powodziowego, jednakże mając na względzie poczynione znaczne nakłady na nieruchomości, a polegające na podniesieniu gruntu na przedmiotowej działce, przeprowadzenie wizji lokalnej na gruncie i dokonanie stosownych pomiarów oraz uwzględnienie faktu istnienia wałów przeciwpowodziowych, jest w pełni uzasadnione”³¹.

Odnosnie rewitalizacji należy stwierdzić, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji, przeprowadza konsultacje społeczne projektu tego gminnego programu i w przypadku, gdy jest to uzasadnione specyfiką obszaru rewitalizacji, występuje o zaopiniowanie projektu gminnego programu rewitalizacji przez właściwego dyrektora rzgw PGW WP – w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (art. 17 ust. 2 pkt 4 lit. „b” tiret szóste ustawy z dnia

²⁸ Tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 1130.

²⁹ W myśl art. 51 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „W sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego decyzje wydają w odniesieniu do:

1) inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim – wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa;

2) inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym – wójt, burmistrz albo prezydent miasta;

3) inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych – wojewoda”.

³⁰ Zgodnie z art. 240 ust. 4 pkt 17 Prawa wodnego z 2017 roku: „Zarządy zlewni wykonują następujące zadania Wód Polskich: dokonują uzgodnienia, o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), w zakresie melioracji wodnych”.

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2020 roku, IV SA/Wa 118/20.

9 października 2015 roku o rewitalizacji³²). Natomiast przepis art. 166 ust. 2 pkt 6 Prawa wodnego z 2017 roku stanowi, że projekty gminnego programu rewitalizacji wymagają uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Z porównania przytoczonych przepisów wynika, że są to odrębne tryby, o czym świadczy choćby różny zakres opiniowania/uzgodnień i odrębne formy³³. Należy zaznaczyć, że uzgodnienie, w przeciwieństwie do opinii, jest formą o znaczeniu stanowczym, gdyż wiąże organ rozstrzygający w postępowaniu głównym³⁴. Zatem uzgodnienie ma być uwzględnione, a opinia niekoniecznie.

Ustawodawca nałożył również na organy wykonawcze gmin obowiązek sporządzania, w zakresie swojej właściwości, rocznego sprawozdania z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, planach zarządzania ryzykiem powodziowym i programie ochrony wód morskich, za rok poprzedni i przekazywania go ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej w terminie do dnia 28 lutego roku następnego (art. 328 ust. 2 Prawa wodnego z 2017 roku)³⁵.

Jeśli chodzi o sprawy załatwiane w drodze decyzji administracyjnej, *stricte* w oparciu o przepisy Prawa wodnego z 2017 roku, to należy wskazać na postępowania:

- w sprawie wyznaczenia części nieruchomości umożliwiającą dostęp do wód (art. 233 ust. 2 Prawa wodnego z 2017 roku),
- w sprawie naruszenia stosunków wodnych (art. 234 ust. 3 i art. 235 ww. ustawy)³⁶,
- w sprawie opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej (art. 272 ust. 22 tej ustawy), zwanych niekiedy publicystycznie „podatkiem od deszczu”, przy czym decyzja administracyjna wydawana jest w sytuacji, gdy podmiot obowiązany do ponoszenia opłaty zaniechał wykonania obowiązku uiszczenia opłaty w terminie (art. 272 ust. 24 powołanej ustawy), bądź w razie nieuznania reklamacji (art. 273 ust. 6 Prawa wodnego z 2017 roku). Od decyzji o nieuznaniu reklamacji nie przysługuje odwołanie, tylko skarga do sądu administracyjnego (art. 273 ust. 8 powyższej ustawy). Co znamienne, wpływy z tytułu opłat za zmniejszenia naturalnej retencji terenowej stanowią tylko w 10% dochód budżetu właściwej gminy, a w 90% przychód Wód Polskich³⁷.

Należy także przedstawić zadania organu stanowiącego i kontrolnego gminy, dotyczące wydawania uchwał będących aktami prawa miejscowego. W myśl art. 32 ust. 3 Prawa wodnego z 2017 roku, rada gminy może wprowadzić powszechne korzystanie z wód powierzchniowych innych niż publiczne śródlądowe wody powierzchniowe, morskie wody wewnętrzne oraz wody morza terytorialnego, służące zaspokajaniu wyłącznie potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego i ustalić dopuszczalny zakres tego korzystania. W takim przypadku, właścicielowi wód z budżetu gminy przysługuje odszkodowanie (art. 32 ust. 4 ww. ustawy). Rada gminy określa corocznie, do dnia 20 maja, sezon kąpielowy, który obejmuje okres między 1 czerwca a 30 września oraz wykaz kąpielisk na terenie gminy lub na polskich obszarach morskich przyległych do danej gminy (art. 37 Prawa wodnego z 2017 roku). Warto dodać, że organ ten nie ma uprawnienia do określania godzin sezonu kąpielowego³⁸. Ponadto rada gminy, na podstawie art. 87 ww. ustawy, wyznacza aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców, co najmniej 2000. To wyznaczenie następuje po uzgodnieniu przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta m.in.

³² Tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 278.

³³ M. Nagórek, Procedury dotyczące zaopiniowania projektu gminnego programu rewitalizacji, Legalis [dostęp: 14.10.2024].

³⁴ M.in. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 lipca 2013 roku, II SA/Bd 508/13.

³⁵ Obowiązek ten, w myśl przywołanego przepisu, spoczywa także na Wodach Polskich, wojewodach, marszałkach województw i dyrektorach urzędów morskich.

³⁶ Zagadnienie to zostało szczegółowo objaśnione w pkt 2.2.

³⁷ Art. 299 ust. 5 Prawa wodnego z 2017 roku.

³⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z dnia 26 maja 2023 roku, PN-I.4131.31.2023.ES.

z Wodami Polskimi³⁹. W związku z tym w procedurze tej uczestniczy również organ wykonawczy gminy.

W niektórych wypadkach ustawodawca posłużył się pojęciem gminy, a nie organu. Zgodnie z art. 89 ust. 1 Prawa wodnego z 2017 roku, gminy corocznie przedkładają Wodom Polskim, nie później niż do dnia 28 lutego, sprawozdania z realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych za rok ubiegły. Analogiczna sytuacja dotyczy aktualizacji tego programu – właściwa gmina, na której obszarze została wyznaczona aglomeracja, przekazuje Wodom Polskim na ich wniosek, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku, wypełnione ankiety (art. 96a powyższej ustawy).

Naruszenie stosunków wodnych

Instytucja prawna naruszenia stosunków wodnych (zwana też zakłóceniem stosunków wodnych, czy zmianą stanu wody na gruncie) wymaga odrębnego i szczegółowego omówienia. Instytucja ta jest bowiem głęboko zakorzeniona w polskiej tradycji prawa wodnego. Analogiczne rozwiązania prawne funkcjonowały na gruncie wszystkich ustaw, regulujących zagadnienia gospodarki wodnej, po odzyskaniu przez Polskę niepodległości⁴⁰, tj. ustawy wodnej z dnia 19 września 1922 roku⁴¹, ustawy z dnia 30 maja 1962 roku Prawo wodne⁴², ustawy z dnia 24 października 1974 roku Prawo wodne⁴³ oraz Prawa wodnego z 2001 roku.

Istota postępowania w sprawie zakłócenia stosunków wodnych i właściwość organu nie uległy zmianie w stosunku do Prawa wodnego z 2001 roku. Wobec tego orzecznictwo sądowe wydane na podstawie art. 29 Prawa wodnego z 2001 roku nadal pozostaje aktualne, za wyjątkiem tych kwestii, które były uregulowane odmiennie⁴⁴. Ta sama zasada odnosi się do omówionych poniżej instytucji, dotyczących urządzeń wodnych i melioracyjnych, ze względu na analogiczne rozwiązania prawne w poprzednio obowiązującej ustawie, przy czym kompetencje starosty w tym względzie zostały przejęte przez organy Wód Polskich. Zatem „stare Prawo wodne” podobnie regulowało te zagadnienia.

Prawo wodne z 2017 roku reguluje kwestie zmiany stanu wody na gruncie w art. 234, który składa się aż z 5 ustępów. Warto kolejno je omówić. W ust. 1. unormowano zakaz dla właściciela gruntu (o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej) zmiany kierunku i natężenia odpływu znajdujących się na jego gruncie wód opadowych lub roztopowych, jak również kierunku odpływu wód ze źródeł – ze szkodą dla gruntów sąsiednich (pkt 1) oraz zakaz odprowadzania wód i wprowadzania ścieków na grunty sąsiednie (pkt 2). Inaczej niż w przypadku Prawa wodnego z 2001 roku, ustawodawca nie posługuje się w tym przypadku terminem „zmiany stanu wody na gruncie”, ale szczegółowo

³⁹ Zgodnie z art. 87 ust. 4 Prawa wodnego z 2017 roku: „Wyznaczenie aglomeracji następuje po uzgodnieniu przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta z Wodami Polskimi, a w zakresie obszarów objętych przynajmniej jedną formą ochrony przyrody, o której mowa w art. 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 1 tej ustawy – z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Do uzgodnienia przepisy art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio”.

⁴⁰ J. Dolny, Naruszenie stosunków wodnych – ewolucja instytucji w ciągu ostatnich 100 lat, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 4, s. 19.

⁴¹ Dz.U. z 1922 r. Nr 102, poz. 936.

⁴² Dz.U. z 1962 r. Nr 34, poz. 158.

⁴³ Dz.U. z 1974 r. Nr 38, poz. 230.

⁴⁴ J. Dolny, Zmiana stanu wody na gruncie, „Gospodarka Wodna” 2020, nr 6, s. 22; idem, Naruszenie..., op. cit., s. 27; podobnie: J. Makuch, Podlegający ochronie na podstawie art. 29 ust. 1 Prawa wodnego „stan wody na gruncie” będący następstwem wykonanych robót budowlanych (zagospodarowania terenu), LEX/el. 2020 [dostęp: 28.10.2024].

wskazuje na określone czynności⁴⁵. Z kolei przepis ust. 2 nałożył na właściciela gruntu obowiązek usunięcia przeszkód oraz zmian w odpływie wody, powstałych na jego gruncie na skutek przypadku lub działania osób trzecich, ze szkodą dla gruntów sąsiednich. Kompetencja wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do wydania decyzji została zawarta w ust. 3. W myśl tego przepisu, jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, z urzędu lub na wniosek, w drodze decyzji, nakazuje właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom, ustalając termin wykonania tych czynności. Zatem w przypadku zaistnienia przesłanek ustawowych istnieje obowiązek wydania decyzji nakazującej (decyzja związana)⁴⁶. Sformułowanie w tym przepisie „zmiana stanu wody na gruncie” może oznaczać, że jest to pojęcie, obejmujące nie tylko zagadnienia z ust. 1 pkt 1, ale również z ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2⁴⁷. W ust. 4 stwierdzono, że nakaz, o którym mowa w ust. 3, nie zwalnia z obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego albo dokonania zgłoszenia wodnoprawnego, jeżeli są wymagane. Regulacja ta stanowi o spójności z unormowaniem o pozwoleniach wodnoprawnych i zgłoszeniach⁴⁸. Natomiast w ust. 5 określono czas w ciągu którego może zostać wszczęte postępowanie w sprawie decyzji nakazującej. W myśl tego przepisu, postępowania w sprawie decyzji, o której mowa w ust. 3, nie wszczyna się, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia, w którym właściciel gruntu sąsiedniego dowiedział się o szkodliwym oddziaływaniu na jego grunt. Należy zauważyć, że ustalenie tej okoliczności wymaga zwykle przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, które może się toczyć tylko w toku postępowania administracyjnego. Jeśli więc w takim wypadku organ uznał, że upłynął już ten okres pięcioletni, to nie może nie wszcząć postępowania, bo ono się już toczy, tylko powinien umorzyć postępowanie⁴⁹. Odmowa wszczęcia postępowania (art. 61a Kpa) z powodu upływu wskazanego pięcioletniego okresu, możliwa byłaby jedynie wtedy, gdy z treści samego wniosku wynikałoby, że ten okres już upłynął⁵⁰. Przykładem będzie podanie, w którym wnioskodawca napisał, że 10 lat temu doznał szkody na gruncie.

Podsumowując, wydanie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta decyzji nakazującej z art. 234 ust. 3 Prawa wodnego z 2017 roku wymaga spełnienia trzech przesłanek: 1) zmiany stanu wody na gruncie, 2) szkody na gruntach sąsiednich, 3) związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy dwiema pierwszymi przesłankami oraz niespełnienia przesłanki z art. 234 ust. 5 ww. ustawy.

W orzecznictwie sądowym występuje rozbieżność co do konieczności przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego w tym postępowaniu. W myśl wyroku NSA z dnia 16 grudnia 2020 roku, II OSK 2983/20:

„Podzielić należy stanowisko Sądu I instancji, iż ustalenie wspomnianego wyżej związku przyczynowo-skutkowego wymaga odpowiedniej wiedzy z zakresu gospodarki wodnej, hydrologii, postępowań wodnoprawnych i melioracji wodnych, tj. wiedzy specjalistycznej, wykraczającej poza wiedzę pracowników organu. Słusznie wskazał on również, że w postępowaniu takim koniecznym jest zatem przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego. Treść tej opinii stanowi bowiem materiał dowodowy pozwalający organowi na

⁴⁵ J. Dolny, *Naruszenie...*, op. cit., s. 27.

⁴⁶ P. Tarkowski, *Prawo wodne – gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa. Własność wód i obowiązki ich właścicieli. Komentarz (do art. 234)*, 2019, wyd. 1, Legalis, nb. 8.1. [dostęp: 16.10.2024].

⁴⁷ J. Dolny, *Naruszenie...*, op. cit., s. 27.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 28.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 28; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 lutego 2021 roku, II SA/GI 1289/20.

⁵⁰ W myśl wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 29 września 2022 roku, II OSK 3057/19:

„Wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego jest dopuszczalne wyłącznie z powodu oczywistych przeszkód o charakterze przedmiotowym i podmiotowym, tj. takich, których wystąpienie jest możliwe do stwierdzenia już po wstępnej analizie wniosku. Przyczyny, o których mowa w art. 61a § 1 KPA, muszą być oczywiste, dostrzegalne *prima facie*, obiektywne, a zatem których ustalenie i podanie nie wymaga prowadzenia postępowania wyjaśniającego ze strony organu”.

poczynienie prawidłowych ustaleń w zakresie istnienia związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zmianą stanu wody na gruncie, a szkodliwym oddziaływaniem⁵¹.

Natomiast zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 27 lipca 2018 roku, II SA/Kr 118/18:

„(...) sprawy z zakresu zastosowania art. 29 prawa wodnego są na tyle skomplikowane, że ustalenie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia wymaga wiadomości specjalnych, które bądź posiadają wyspecjalizowani pracownicy organu gminy, bądź istnieje potrzeba zasięgnięcia opinii rzeczoznawcy (...)”⁵².

Zatem w tym orzeczeniu dopuszczono możliwość posłużenia się wiedzą wyspecjalizowanych pracowników organu gminy⁵³.

W art. 235 Prawa wodnego z 2017 roku przewidziano możliwość zawarcia ugody. Mianowicie, właściciele gruntów mogą, w drodze pisemnej ugody, ustalić zmiany stanu wody na gruntach, jeżeli zmiany te nie wpłyną szkodliwie na inne nieruchomości lub na gospodarkę wodną, przy czym ugoda nie może dotyczyć wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi. Ugodę wykonuje się po jej zatwierdzeniu, w drodze decyzji, przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a z wnioskiem o jej zatwierdzenie występują umawiający się właściciele gruntów. Wskazana ugoda różni się od ugody w rozumieniu prawa cywilnego, jak i od tej, jaką przewiduje Kpa (art. 114–122)⁵⁴. Ponadto zawiera ona pewne elementy administracyjnoprawne, w tym przede wszystkim wymóg zatwierdzenia decyzją⁵⁵.

Od instytucji naruszenia stosunków wodnych z art. 234 Prawa wodnego z 2017 roku, należy odróżnić sytuacje uregulowane odrębnie, w szczególności przepisami art. 190, art. 191 i art. 205 ww. ustawy. Ma w tym wypadku zastosowanie zasada *lex specialis derogat legi generali*, czyli przepis szczególny ma pierwszeństwo przed przepisem ogólnym⁵⁶. Tak więc w takim przypadku należy stosować ten przepis szczególny, a nie ogólny.

Przepisy art. 190 powyższej ustawy dotyczą legalizacji i rozbiórki urządzenia wodnego wykonanego bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego albo zgłoszenia. Organem właściwym do załatwienia tych spraw będzie organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych na wykonywanie urządzeń wodnych, czyli co do zasady dyrektor zarządu zlewni PGW WP (art. 397 ust. 3 pkt 2 lit. „a” ustawy Prawo wodne z 2017 roku)⁵⁷. Jeśli więc zmiana stanu wody na gruncie i powstała szkoda są wynikiem wykonania urządzenia wodnego, np. rowu, bez wymaganego prawem pozwolenia wodnoprawnego albo zgłoszenia, to wójt nie może prowadzić postępowania w tej sprawie, tylko organ Wód Polskich. Jeżeli do wójta wpłynęłoby podanie w tej sprawie, to powinno być ono niezwłocznie przekazane, zgodnie z właściwością do organu PGW

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2020 roku, II OSK 2983/20.

⁵² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 lipca 2018 roku, II SA/Kr 118/18.

⁵³ Podobne stanowisko zawarto w wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 3 sierpnia 2021 roku, II SA/Rz 841/21, gdzie wskazano, że: „(...) na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów, ale również w poprzednim stanie prawnym, nie można przyjmować tezy, iż w sprawach dotyczących naruszenia stosunków wodnych obowiązuje każdorazowo nakaz posłużenia się przez organ opinią biegłego wyznaczonego na podstawie art. 84 k.p.a., a jej brak musi skutkować zastosowaniem art. 138 § 2 k.p.a. Nie wszystkie sprawy z tego zakresu będą przecież odznaczać się skomplikowanym charakterem, jak również nie zawsze pracownicy organu nie będą posiadać wymaganej w tych sprawach wiedzy i doświadczenia zawodowego. Nie można zapominać, że specjalistyczną wiedzą wystarczającą do wyjaśnienia okoliczności sprawy naruszenia stosunków wodnych mogą dysponować pracownicy wyspecjalizowanej jednostki organizacyjnej obsługującej organ w ramach działającego przy nim urzędu”.

⁵⁴ P. Tarkowski, *Prawo wodne... Komentarz (do art. 235)*, 2019, wyd. 1, Legalis, nb. 3.1. [dostęp: 17.10.2024].

⁵⁵ *Ibidem*, nb. 3.1.

⁵⁶ J. Dolny, *Zmiana...*, *op. cit.*, s. 23.

⁵⁷ J. Dolny, *Obowiązek utrzymywania urządzeń wodnych*, *Wodne Sprawy* z dnia 10 sierpnia 2023 roku, <https://wodnesprawy.pl/obowiazek-utrzymywania-urzedzen-wodnych-wlasciciel/> [dostęp: 16.10.2024].

WP, na podstawie art. 190 Prawa wodnego z 2017 roku i art. 65 Kpa⁵⁸. W myśl art. 17 ust. 1 pkt 4 Prawa wodnego z 2017 roku, przepisy ustawy dotyczące wykonania urządzeń wodnych stosuje się odpowiednio do odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, rozbiórki lub likwidacji tych urządzeń. Wobec tego art. 190 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 4 Prawa wodnego z 2017 roku dotyczył będzie również sytuacji, kiedy urządzenie wodne zostało nielegalnie, tj. bez pozwolenia wodnoprawnego albo zgłoszenia, przebudowane lub zlikwidowane. Jeżeli np. nastąpiło zasypanie rowu, będące w istocie jego likwidacją (rozbiórką urządzenia wodnego), wymagającą uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, to istnieje podstawa prawna do nałożenia w drodze decyzji obowiązku odkopania rowu zakopanego bez stosownego pozwolenia⁵⁹.

Przepisy art. 191 Prawa wodnego z 2017 roku dotyczą nienależytego utrzymywania urządzenia wodnego, którego następstwem jest zmiana funkcji tego urządzenia lub szkodliwe oddziaływanie tego urządzenia na wody lub grunty. Postępowanie w tym zakresie należy również do organu właściwego w sprawach pozwoleń wodnoprawnych na wykonywanie urządzeń wodnych. Hipotezy norm z przepisów art. 234 i art. 191 ww. ustawy są różne, gdyż norma z art. 234 ust. 3 Prawa wodnego z 2017 roku ma zastosowanie, gdy właściciel gruntu spowodował zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie, wpływające na grunty sąsiednie, a norma z art. 191 ust. 1 tej ustawy stanowi podstawę rozstrzygnięcia właściwego organu Wód Polskich w przypadku nienależytego utrzymywania urządzenia wodnego⁶⁰.

Należy także wskazać na przepisy art. 205–206 Prawa wodnego z 2017 roku, dotyczące utrzymywania urządzeń melioracji wodnych. W sytuacji kiedy np. rów melioracyjny nie jest należycie utrzymywany i powoduje podtapianie gruntów sąsiednich, to dyrektor rzgw PGW WP ma obowiązek ustalić, w drodze decyzji, proporcjonalnie do odnoszonych korzyści przez właścicieli gruntów, szczegółowe zakresy i terminy jego wykonywania⁶¹.

Reasumując, w sytuacji gdy zmiana stanu wody na gruncie i szkodliwe oddziaływanie jest wynikiem funkcjonowania urządzenia wodnego (często rowu), a nawet urządzenia melioracyjnego, niebędącego urządzeniem wodnym, sprawa powinna być procedowana przez organy Wód Polskich, a nie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta⁶². W wyroku NSA z dnia 3 marca 2008 roku, II OSK 160/07, wskazano, że:

„Celem bowiem art. 29 ustawy – Prawo wodne jest zapewnienie niepogorszonego stanu stosunków wodnych na gruntach, zakaz ingerencji w faktyczny stan wód na gruntach, jeśli może to szkodliwie oddziaływać na grunty sąsiednie, nie zaś nakaz utrzymania i konserwacji urządzeń wodnych, czy zakaz ich niszczenia, które to obowiązki podlegają dyspozycjom odrębnych przepisów”⁶³.

W myśl zaś wyroku WSA w Opolu z dnia 13 stycznia 2015 roku, II SA/Op 352/14:

„Jeżeli działanie właściciela gruntu zmieniające stosunki wodne na jego gruncie dotyczy funkcjonowania rowu (urządzenia melioracji wodnej szczegółowej), to do nałożenia w formie decyzji stosownych obowiązków właściwym organem pierwszej instancji jest starosta”⁶⁴.

⁵⁸ Zgodnie z art. 65 § 1 Kpa: „Jeżeli organ administracji publicznej, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, niezwłocznie przekazuje je do organu właściwego, zawiadamiając jednocześnie o tym wnoszącego podanie. Zawiadomienie o przekazaniu powinno zawierać uzasadnienie”.

⁵⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 lipca 2013 roku, II SA/Gd 98/13; podobny pogląd, także z poprzedniego reżimu prawnego, przedstawiono w wyroku WSA w Krakowie z dnia 4 listopada 2016 roku, II SA/Kr 912/16.

⁶⁰ Postanowienie NSA z dnia 5 lutego 2019 roku II OW 186/18; postanowienie NSA z dnia 19 września 2019 roku, II OW 100/19.

⁶¹ Art. 206 w związku z art. 14 ust. 6 pkt 1 Prawa wodnego z 2017 roku.

⁶² J. Dolny, *Zmiana...*, op. cit., s. 24.

⁶³ Wyrok NSA z dnia 3 marca 2008 roku, II OSK 160/07.

⁶⁴ Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 stycznia 2015 roku, II SA/Op 352/14.

Jak wskazano powyżej, te zadania starosty z Prawa wodnego z 2001 roku zostały przekazane organom Wód Polskich.

W Prawie wodnym z 2017 roku przewidziano również inne sytuacje, które mogą przypominać sprawę naruszenia stosunków wodnych z art. 234 ww. ustawy, ale powinny być procedowane w innym trybie. Zgodnie z art. 410 ust. 1 powołanej ustawy, jeżeli w związku z wykonywaniem pozwolenia wodnoprawnego nastąpiło naruszenie interesów osób trzecich, organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych (co do zasady dyrektor zarządu zlewni PGW WP), mając na uwadze, że korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od wód zależnych, marnotrawstwa wody lub energii wody, a także nie może wyrządzać szkód, może – w drodze decyzji – nałożyć na zakład posiadający pozwolenie wodnoprawne obowiązek:

1. wykonania ekspertyzy,
2. opracowania lub zaktualizowania instrukcji gospodarowania wodą i przedstawienia ich temu organowi, w terminie określonym w tej decyzji.

Wskazany przypadek dotyczy prawidłowego wykonywania pozwolenia wodnoprawnego, a więc zgodnego z jego warunkami⁶⁵. Jeżeli jednak podmiot narusza warunki pozwolenia, np. odprowadza większą ilość wód i tym sposobem wyrządza szkodę innym osobom, to zastosowanie znajduje art. 415 Prawa wodnego z 2017 roku. Regulacja ta stanowi o cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia wodnoprawnego, a kompetencja w tym zakresie także należy do organu Wód Polskich⁶⁶.

Poprzedni stan prawny

Zakres zadań organów gminy, na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy, był zbliżony do obecnego. W przypadku tych zadań ustawodawca nie zdecydował się na „rewolucję”. Prawo wodne z 2001 roku przewidywało analogiczne kompetencje wójta, burmistrza lub prezydenta miasta oraz rady gminy w kwestiach związanych z kąpieliskami (art. 34a, art. 34b) oraz planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym (art. 4a). Postępowania, dotyczące wyznaczenia części nieruchomości, umożliwiające dostęp do wód i naruszenia stosunków wodnych, uregulowane były w podobny sposób (art. 28–30 wskazanej ustawy). Natomiast zagadnienie, odnoszące się do opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, nie występowało wtedy w porządku prawnym i tym samym organ wykonawczy gminy nie posiadał kompetencji w tym zakresie.

Jeśli zaś chodzi o różnice w kompetencjach, to na gruncie Prawa wodnego z 2001 roku rada powiatu, a nie rada gminy, wprowadzała powszechne korzystanie, służące zaspokajaniu potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, z innych wód powierzchniowych (art. 35). Natomiast rada gminy wyznaczała miejsca na wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów w granicach powszechnego korzystania z wód, które mogło odbywać się, po uzyskaniu zgody właściciela wody (art. 34 ust. 4 ww. ustawy). W poprzednio obowiązującej ustawie aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2000 wyznaczał, w drodze uchwały, sejmik województwa (art. 43 ust. 2a powyższej ustawy) i do marszałka województwa należało dokonywanie przeglądu obszarów i granic tych aglomeracji (art. 43 ust. 3d Prawa wodnego z 2001 roku). Również marszałek województwa przedkładał

⁶⁵ J. Dolny, *Zmiana...*, op. cit., s. 24.

⁶⁶ Zgodnie z art. 397 ust. 4 Prawa wodnego z 2017 roku: „Organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych jest właściwy w sprawach stwierdzenia wygaśnięcia, cofnięcia lub ograniczenia tych pozwoleń”.

Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej sprawozdanie z realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych w województwie (art. 43 ust. 3b ww. ustawy).

Organy powiatu

Aktualne rozwiązania

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym⁶⁷ do zadań powiatu zalicza zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: gospodarki wodnej oraz ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego (art. 4 ust. 1 pkt 12 i 16). W myśl art. 34 ust. 1a tej ustawy, starosta opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie oraz alarm przeciwpowodziowy. Tak więc ustawodawca przewidział analogiczną regulację jak w przypadku samorządu gminnego. Tym samym przedstawione w tej kwestii uwagi, dotyczące kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), należy odnosić również do starosty⁶⁸.

Na gruncie Prawa wodnego z 2017 roku przewidziano dla starosty, realizującego zadanie z zakresu administracji rządowej, kompetencję w postaci gospodarowania innym mieniem (innym niż grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi, wodami morza terytorialnego oraz morskimi wodami wewnętrznymi), związanym z gospodarką wodną, stanowiącym własność Skarbu Państwa (art. 216 ust. 4⁶⁹). Do starosty należy również wnioskowanie do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej o zbywanie gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, stanowiącymi własność Skarbu Państwa (art. 217 ust. 4 ww. ustawy). Co więcej, starosta uczestniczy w procedurze zbywania gruntów. Między innymi, w porozumieniu z powyższym ministrem, wykonuje prawo pierwokupu przysługujące Skarbowi Państwa w przypadku sprzedaży nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi (art. 217 ust. 13 powołanej ustawy), realizując zadania z zakresu administracji rządowej⁷⁰.

Do kompetencji starosty należy też opiniowanie powoływania, jak i odwoływania kierownika nadzoru wodnego. Zgodnie bowiem z art. 249 Prawa wodnego z 2017 roku, kierownika nadzoru wodnego powołuje dyrektor rzgw, na wniosek dyrektora zarządu zlewni, po zasięgnięciu opinii właściwego starosty (ust. 2). Odwołanie ze stanowiska odbywa się w tym samym trybie (ust. 3 ww. artykułu).

Właściwy miejscowo starosta sprawuje nadzór i kontrolę nad działalnością spółki wodnej (art. 462 ust. 1 powyższej ustawy). W ramach tego nadzoru, zarząd spółki wodnej przedkłada staroście uchwały organów spółki wodnej w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia (art. 462 ust. 2 ww. ustawy). Sprzeczne z prawem lub statutem uchwały organów tej spółki są nieważne, a o nieważności uchwały w całości lub w części orzeka starosta w drodze decyzji (art. 462 ust. 3 i 4 Prawa wodnego z 2017 r.). W orzecznictwie występuje spór co do sposobu zaskarżenia tego rozstrzygnięcia. W wyroku WSA w Gdańsku z dnia 11 stycznia 2023 roku, II SA/Gd 507/22, wskazano, że:

⁶⁷ Tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 107.

⁶⁸ P. Dańczak, *Komentarz do art. 31a...*, op. cit., Legalis, nb. 6.

⁶⁹ W myśl tego przepisu: „Gospodarowanie innym mieniem związanym z gospodarką wodną stanowiącym własność Skarbu Państwa wykonuje starosta realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej lub podmioty, o których mowa w art. 212 ust. 1, lub jednostki, którym to mienie zostało powierzone”.

⁷⁰ Zgodnie z art. 217 ust. 20 Prawa wodnego z 2017 roku: „Starosta realizuje zadania, o których mowa w ust. 11–14, 16 i 17, jako zadania z zakresu administracji rządowej”.

„Skoro w Prawie wodnym z 2017 r. ustawodawca dla rozstrzygnięcia starosty z zakresu nadzoru wyraźnie zastrzegł formę decyzji – to przysługuje na nią skarga do sądu administracyjnego, nawet pomimo że w postępowaniu poprzedzającym wydanie tej decyzji nie stosuje się przepisów KPA”⁷¹.

Natomiast w myśl wyroku WSA w Warszawie z dnia 26 października 2022 roku, VII SA/Wa 1363/22, samorządowe kolegium odwoławcze jest organem wyższego stopnia w odniesieniu do starosty wydającego decyzję w trybie art. 462 ust. 4 Prawa wodnego z 2017 roku, gdyż wskazana decyzja starosty jest „orzeczeniem administracyjnym”, od którego służy odwołanie⁷². Jeżeli zarząd dopuszcza się wielokrotnego naruszania przepisów prawa lub postanowień statutu, starosta, w drodze decyzji, rozwiązuje zarząd, wyznaczając osobę pełniącą obowiązki zarządu (art. 463 ust. 1 powołanej ustawy).

Starosta, na wniosek właściciela nieruchomości, ustala w drodze decyzji wysokość odszkodowania, z tytułu szkód powstałych na skutek wejścia w życie aktów prawa miejscowego, wydanych na podstawie Prawa wodnego z 2017 roku, w przypadku zmiany aktu prawa miejscowego albo zastąpienia dotychczasowego aktu prawa miejscowego nowym aktem prawa miejscowego, na skutek których dochodzi do uniemożliwienia lub ograniczenia korzystania z nieruchomości (art. 471 ust. 6 ww. ustawy)⁷³. W terminie 30 dni od dnia doręczenia tej decyzji strona może wnieść powództwo do sądu powszechnego (art. 471 ust. 7 ww. ustawy).

Należy także wskazać na wydawanie przez starostę decyzji co do stwierdzania przejścia do zasobu gruntów pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi, stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz ich wykreślenia z zasobu (art. 218 ust. 2 ww. ustawy). Analogiczna kompetencja dotyczy zasobu odnoszącego się do gruntów zabudowanych urządzeniami wodnymi, znajdującymi się poza linią brzegu oraz urządzeń wodnych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa, wobec których prawa właścicielskie wykonują Wody Polskie albo minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (art. 218 ust. 4 powyższej ustawy). Ponadto starosta, w drodze decyzji, stwierdza ustanowienie oraz wygaśnięcie trwałego zarządu gruntów pokrytych wodami morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych na rzecz urzędu morskiego (art. 260 ust. 2 powołanej ustawy). Warto zaznaczyć, że wydając te decyzje stwierdzające, starosta realizuje zadania z zakresu administracji rządowej. W art. 531 ust. 2 Prawa wodnego z 2017 roku również przewidziano kompetencję starosty, dotyczącą trwałego zarządu. W myśl tego przepisu, starosta potwierdza, w drodze decyzji, wygaśnięcie – z dniem wejścia w życie Prawa wodnego z 2017 roku – trwałego zarządu gruntów pokrytych wodami oraz pozostałych nieruchomości, ustanowionego na rzecz rzgw oraz marszałków województw lub jednostek organizacyjnych samorządu województwa wykonujących zadania marszałków województw.

Komentowana ustawa uregulowała także stosowne zadania rady powiatu. Organ ten, na podstawie rocznego sprawozdania z działań podejmowanych na terenie powiatu, przedstawionego przez kierownika nadzoru wodnego, może określić, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, istotne dla wspólnoty samorządowej problemy gospodarowania wodami (art. 250 ust. 12 powyższej ustawy). Ponadto w myśl art. 382 ust. 7 Prawa wodnego z 2017 roku, rada powiatu, na wniosek właściwej służby państwowej, ustanawia, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, strefę ochronną urządzeń pomiarowych służb państwowych, określając zakazy, nakazy lub ograniczenia oraz obszary, na których obowiązują.

⁷¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 stycznia 2023 roku, II SA/Gd 507/22.

⁷² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2022 roku, VII SA/Wa 1363/22.

⁷³ P. Michalski, M. Soberski, *Komentarz do art. 471*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. P. Michalski, M. Soberski, wyd. 1, 2024, Legalis nb. 1 [dostęp: 17.10.2024].

Poprzedni stan prawny

W poprzednim porządku prawnym rola starosty była nieporównywalnie większa niż obecnie. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 4 Prawa wodnego z 2001 roku starosta realizował zadania z zakresu administracji rządowej określone w ustawie oraz kompetencje organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego. Poza wydawaniem pozwoleń wodnoprawnych (art. 140 ust. 1 ww. ustawy)⁷⁴, starosta co do zasady był organem właściwym do przyjęcia zgłoszenia wodnoprawnego (art. 123a ust. 2 powołanej ustawy). Co istotne, organ ten ustalał linię brzegu⁷⁵ i dokonywał rozgraniczenia gruntów, które były pokryte wodami przed wykonaniem urządzenia wodnego od pozostałych gruntów (art. 15 ust. 2 pkt 3 i art. 15a ust. 1 Prawa wodnego z 2001 roku). Aktualnie pozwolenia wodnoprawne i zgłoszenia wodnoprawne załatwiane są zasadniczo przez organy Wód Polskich (art. 397 ust. 1 i 3 Prawa wodnego z 2017 roku). Jeśli zaś chodzi o linię brzegu i wskazane rozgraniczenie gruntów, to zadania te obecnie należą do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, w odniesieniu do cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych o ciągłym albo okresowym naturalnym odpływie wód powierzchniowych (art. 220 ust. 5 pkt 2, art. 221 ust. 1 Prawa wodnego z 2017 roku). Wobec tego pozycja starosty uległa istotnemu „uszczerpleniu” na rzecz Wód Polskich i ministra.

Na gruncie Prawa wodnego z 2001 roku, do starosty należało nadto: gospodarowanie mieniem związanym z gospodarką wodną innym niż grunty pokryte wodami (art. 14 ust. 4)⁷⁶, stwierdzanie w drodze decyzji przejścia gruntów pokrytych powierzchniowymi wodami płynącymi do zasobu oraz ich wykreślenie (art. 14a ust. 2), a także stwierdzanie przejścia w trwałą zarząd wód stanowiących własność Skarbu Państwa oraz gruntów pokrytych tymi wodami (art. 217 ust. 2).

Zgodnie z art. 107 ust. 6 ww. ustawy, starosta w drodze decyzji ustanawiał, na wniosek właściwej służby, strefę ochronną urządzeń pomiarowych służb państwowych, określając zakazy, nakazy, ograniczenia oraz obszary, na których obowiązują. Jak wskazano powyżej, w aktualnym stanie prawnym zadanie to należy do rady powiatu. Analogicznie jak obecnie, starosta sprawował nadzór i kontrolę nad działalnością spółek wodnych (art. 178 Prawa wodnego z 2001 roku). W myśl art. 88n ust. 7 powołanej ustawy, organ ten mógł, w drodze decyzji, nakazać usunięcie drzew lub krzewów z wałów przeciwpowodziowych oraz terenów w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału po stronie odpowietrznej.

⁷⁴ W określonych sytuacjach pozwolenie wodnoprawne wydawał marszałek województwa oraz dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej (art. 140 ust. 2 i 2a Prawa wodnego z 2001 roku).

⁷⁵ Prawo wodne z 2001 roku przewidywało ustalanie linii brzegu również przez: 1) właściwy terenowy organ administracji morskiej – dla morskich wód wewnętrznych wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego i 2) właściwego marszałka województwa - dla wód granicznych oraz śródlądowych dróg wodnych (art. 15 ust. 2 pkt 1 i 2).

⁷⁶ W myśl tego przepisu: „Gospodarowanie innym mieniem związanym z gospodarką wodną, stanowiącym własność Skarbu Państwa, wykonują: właściwy miejscowo starosta, realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej, lub odpowiednio organy oraz jednostki, o których mowa w art. 11 ust. 1, lub jednostki, którym to mienie zostało powierzone”.

Organy województwa

Aktualne rozwiązania

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa⁷⁷ aktualnie nie przewiduje wśród zadań samorządu województwa (art. 14) zagadnień gospodarki wodnej⁷⁸. Również Prawo wodne z 2017 roku nie wymienia marszałka województwa jako organu właściwego w sprawach gospodarowania wodami. Można kolokwialnie stwierdzić, że organ ten został „wyrugowany z gospodarki wodnej”. Niemniej jednak podmiot ten posiada pewne kompetencje na podstawie tej ustawy. W myśl art. 173 ust. 1 ww. ustawy projekty planów zarządzania ryzykiem powodziowym przygotowują Wody Polskie w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw transportu w zakresie infrastruktury transportowej, z właściwymi wojewodami oraz po zasięgnięciu opinii marszałków województw. Zatem te ostatnie podmioty pełnią w tym zakresie rolę organów opiniujących. Powołana ustawa przewiduje również, że przedstawiciele marszałków województw (wyznaczeni przez te organy) wchodzi do komitetów konsultacyjnych jako zespołów opiniodawczo-doradczych powołanych przez Prezesa Wód Polskich (art. 250 ust. 1 i 3). Ustawodawca posłużył się sformułowaniem „Prezes Wód Polskich powołuje”, a nie np. „może powoływać”. Tak więc należy przyjąć, że powołanie tych komitetów jest obowiązkiem wskazanego organu⁷⁹.

Marszałkowie województw, podobnie jak Wody Polskie, wojewodowie, wójtowie, (burmistrzowie lub prezydenci miast), dyrektorzy urzędów morskich, w zakresie swojej właściwości, sporządzają roczne sprawozdania z realizacji działań zawartych w planach gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, planach zarządzania ryzykiem powodziowym i programie ochrony wód morskich, za rok poprzedni i przekazują te sprawozdania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej w terminie do dnia 28 lutego roku następnego (art. 328 ust. 2 ww. ustawy).

Należy także wskazać na zadania dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego. W myśl art. 166 ust. 2 pkt 2 Prawa wodnego z 2017 roku projekty planu zagospodarowania przestrzennego województwa wymagają uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Po podjęciu przez sejmik województwa uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa, marszałek województwa występuje m.in. o uzgodnienie projektu planu z dyrektorem rzgw PGW WP (art. 41 ust. 1 pkt 5a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Poprzedni stan prawny

Podobnie jak w przypadku starosty, rola marszałka województwa została ograniczona na skutek wejścia w życie Prawa wodnego z 2017 roku. W poprzednim porządku

⁷⁷ Tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 566.

⁷⁸ Przepisem art. 491 pkt 2 Prawa wodnego z 2017 roku uchylono z dniem 1 stycznia 2018 roku przepis art. 14 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie województwa, który do zadań województwa zaliczał zadania w zakresie gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych.

⁷⁹ P. Michalski, *Komentarz do art. 250, [w:] Prawo wodne. Komentarz*, red. M. Kościelak, wyd. 1, 2019, Legalis nb. 2.1 [dostęp: 18.10.2024].

prawnym, marszałek województwa, w określonych w ustawie przypadkach, był organem właściwym w sprawach pozwoleń wodnoprawnych – m.in. na wykonanie budowli przeciwpowodziowych oraz na przerzuty wody i wykonanie niezbędnych do tego urządzeń wodnych (art. 140 ust. 2 Prawa wodnego z 2001 roku). Wskazany organ posiadał także kompetencję do ustalania linii brzegu dla wód granicznych oraz śródlądowych dróg wodnych (art. 15 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy).

Marszałek województwa prowadził ewidencję śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części, stanowiących własność publiczną, istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów (art. 70 ust. 3 Prawa wodnego z 2001 roku). Do zadań tego organu należało także programowanie, planowanie, nadzorowanie wykonywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, w trybie, o którym mowa w art. 74 ust. 2⁸⁰, urządzeń melioracji wodnych podstawowych oraz utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych (art. 75 ust. 1 ww. ustawy). Należy dodać, że przepis art. 70 ust. 2 powyższej ustawy dzielił urządzenia melioracji wodnych na podstawowe i szczegółowe – w zależności od ich funkcji i parametrów⁸¹.

Na uwagę zasługuje fakt, że Prawo wodne z 2001 roku nie przewidywało jednego podmiotu, który wykonywałby uprawnienia Skarbu Państwa w zakresie wód publicznych. Ustawa ta podzieliła te kompetencje pomiędzy różne organy administracji rządowej, jak i samorządowej⁸². Marszałek województwa, realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd województwa, wykonywał prawa w stosunku do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy oraz w stosunku do pozostałych wód niewymienionych (art. 11 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy). W związku z tym marszałek województwa, na gruncie Prawa wodnego z 2001 roku, pełnił podwójną rolę. Wykonywał on władztwo administracyjne, poprzez wydawanie pozwoleń wodnoprawnych (sfera *imperium*), oraz sprawował funkcję związaną z gospodarowaniem majątkiem Skarbu Państwa (sfera *dominium*). Aktualnie, w myśl art. 212 ust. 1 pkt 1 Prawa wodnego z 2017 roku, prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych, stanowiących własność Skarbu Państwa, wykonują Wody Polskie – w odniesieniu do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych.

Należy wymienić jeszcze inne kompetencje marszałka województwa, wynikające z Prawa wodnego z 2001 roku:

- opiniował on projekt wstępnej oceny ryzyka powodziowego (art. 88c ust. 3),
- przyjmował zgłoszenie budowy, przebudowy lub remontu drogi rowerowej oraz wyznaczanie szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego na wale przeciwpowodziowym (art. 88n ust. 2a),

⁸⁰ W myśl art. 74 ust. 2 Prawa wodnego z 2001 roku: „Urządzenia melioracji wodnych szczegółowych mogą być wykonywane na koszt: 1) Skarbu Państwa za zwrotem, w formie opłaty melioracyjnej, części kosztów przez właścicieli gruntów, na które urządzenia te wywierają korzystny wpływ, zwanych dalej „zainteresowanymi właścicielami gruntów”, jeżeli: a) teren cechuje duże rozdrobnienie gospodarstw rolnych lub b) urządzeniom melioracji wodnych szczegółowych grozi dekapitalizacja, lub c) warunkiem restrukturyzacji rolnictwa jest regulacja stosunków wodnych w glebie; 2) Skarbu Państwa przy współudziale publicznych środków wspólnotowych, o których mowa w art. 72 ust. 2, oraz innych środków publicznych na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w ustawie z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, za zwrotem przez zainteresowanych właścicieli gruntów części kosztów w formie opłaty inwestycyjnej”.

⁸¹ Szerzej: J. Dolny, Realizacja zasady czynnego udziału stron w postępowaniach dotyczących utrzymywania urządzeń wodnych i urządzeń melioracji wodnych, PPP 2024/10/31-44, LEX nb. 3 [dostęp: 16.10.2024].

⁸² J. Dolny, Grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi po reformie Prawa wodnego, „Gospodarka Wodna” 2023, nr 5, s. 13–14.

- mógł, w drodze decyzji, zwolnić od zakazów związanych z zapewnieniem szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych (art. 88n ust. 3),
- uzgadniał projekt planu utrzymania wód (art. 114b),
- przekazywał dyrektorowi rzgw propozycję działań dotyczących utrzymywania wód, na rok przed terminem opracowania planu utrzymania wód (art. 114c),
- posiadał określone prawa i obowiązki względem związku spółek wodnych (art. 164 ust. 9),
- jeżeli szkoda nie była następstwem pozwolenia wodnoprawnego, ustalał wysokość odszkodowania w drodze decyzji (art. 186 ust. 3).

Podsumowanie

Rekomendacje dla środowiska samorządowego

Mimo ograniczenia roli samorządu terytorialnego w stosunku do regulacji Prawa wodnego z 2001 roku, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) oraz starostowie nadal realizują szereg zadań z zakresu gospodarki wodnej. W związku z tym zasadne jest, aby władze jednostek samorządu, a zwłaszcza gmin, dysponowały wykwalifikowaną kadrą ze znajomością zagadnień np. hydrologii, melioracji, czy budownictwa wodnego. Pracownicy z takimi kwalifikacjami stanowią „istotny skarb” dla urzędu. Jak przedstawiono powyżej, w postępowaniu o naruszenie stosunków wodnych wiedza takich pracowników może być wystarczająca do ustalenia okoliczności dla rozstrzygnięcia sprawy (wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 lipca 2018 roku, II SA/Kr 118/18). Jest to niezwykle istotne, gdyż organ mógłby wykazać, że nie jest niezbędne powołanie dowodu z opinii biegłego. Tym samym uprościłoby to postępowanie i zarazem zmniejszyło jego koszty.

Należy zaznaczyć, że w wielu sprawach zachodzi ryzyko wkroczenia w kompetencje Wód Polskich, zwłaszcza gdy przedmiot sprawy odnosi się do urzędów wodnych lub urzędów melioracyjnych. Decyzja wydana przez wójta w sprawie, gdzie organem właściwym jest organ Wód Polskich, obarczona jest wadą nieważności. W myśl bowiem art. 156 § 1 pkt 1 Kpa organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości. Dlatego też istotne jest, aby pracownicy gminy posiadali wiedzę z zakresu przepisów Prawa wodnego z 2017 roku, w szerszym zakresie niż art. 234–235 tej ustawy. Nie wystarczy zatem znać tylko dwa artykuły ustawy, ale potrzebna jest szersza orientacja w przepisach prawnych.

Uniwersalny postulat, jaki należy sformułować względem urzędników, dotyczy znajomości przez nich przepisów procedury administracyjnej. Zatem ważne jest, aby pracownicy gminy, jak i powiatu, zajmujący się postępowaniami administracyjnymi, posiadali wiedzę oraz praktykę w zakresie stosowania przepisów Kpa. Szczególny nacisk należy kłaść na to, aby przepisy dotyczące terminów załatwiania spraw oraz postępowania dowodowego były w pełni przestrzegane. W przeciwnym wypadku organ naraża się na zarzut beczynności czy przewlekłości⁸³ lub ryzyko uchylecia rozstrzygnięcia. Terminowe i właściwe załatwianie spraw należy do istotnych obowiązków każdego organu.

Warto dodać, że urzędnicy gminni czy powiatowi mogą nabywać lub rozwijać stosowną wiedzę z zakresu przepisów Prawa wodnego z 2017 roku i Kpa poprzez samokształcenie, pomoc merytoryczną przełożonych lub bardziej doświadczonych

⁸³ Zgodnie z art. 37 § 1 Kpa: „Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli: 1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (beczynność); 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość)”.

pracowników, oraz przez udział w szkoleniach wewnętrznych w urzędach, bądź w szkoleniach zewnętrznych organizowanych przez instytucje szkoleniowe.

Rekomendacje pod adresem ustawodawcy

Najdalej idącym postulatem *de lege ferenda* jest zreformowanie PGW WP poprzez przeniesienie części zadań z tego podmiotu na organy samorządu terytorialnego. Kompetencje Wód Polskich, związane z wydawaniem zgód wodnoprawnych⁸⁴ w pierwszej instancji, mogłyby być przekazane do starostów i marszałków województwa⁸⁵. Postuluję zatem „odchudzenie zadań” państwowej osoby prawnej na rzecz samorządu terytorialnego. Podobnie powinno stać się z kompetencją ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej w zakresie ustalania linii brzegu dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych. Kompetencja ta powinna, w mojej ocenie, „wrócić” do starosty. Reforma ta oczywiście musiałaby się wiązać ze stosownymi przeniesieniami kadrowymi oraz zapewnieniem jednostkom samorządowym środków finansowych. Jednakże owe zmiany pozostawałyby w zgodzie z zasadą decentralizacji⁸⁶, określoną w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP⁸⁷. Należy wyjaśnić, że pojęcie decentralizacji oznacza nakaz adresowany do ustawodawcy zwykłego takiego ukształtowania ustroju terytorialnego państwa, który polega na powierzeniu poszczególnym kategoriom organów administracji publicznej zadań i obowiązków istotnych dla funkcjonowania organizmu państwowego, przy jednoczesnym zagwarantowaniu samodzielności w ich realizacji⁸⁸. Warto wskazać jeszcze na art. 4 ust. 3 EKSL⁸⁹, gdzie stwierdzono, że odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli.

Dodatkowym argumentem, przemawiającym za powierzeniem spraw zgód wodnoprawnych w pierwszej instancji organom samorządowym, jest potrzeba urzeczywistnienia zasady dwuinstancyjności⁹⁰. Aktualnie odwołania od decyzji dyrektora zarządu zlewni albo dyrektora rzgw załatwiają odpowiednie organy Wód Polskich, a więc obie instancje postępowania administracyjnego funkcjonują w strukturze tej samej państwowej osoby prawnej⁹¹. Natomiast organ I instancji winien mieć zachowaną samodzielność w stosunku do organu II instancji⁹².

⁸⁴ Zgodnie z art. 388 ust. 1 Prawa wodnego z 2017 roku: „Zgoda wodnoprawna jest udzielana przez: 1) wydanie pozwolenia wodnoprawnego; 2) przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego; 3) wydanie oceny wodnoprawnej; 4) wydanie decyzji, o których mowa w art. 77 ust. 3 i 8 oraz w art. 176 ust. 4”.

⁸⁵ B. Przywora, J. Dolny, Problem realizacji konstytucyjnych zasad decentralizacji i dwuinstancyjności w unormowaniach dotyczących Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, „Przegląd Legislacyjny” 2024, nr 1, s. 88.

⁸⁶ J. Dolny, *Wody Polskie a Lasy Państwowe – podobieństwa i różnice*, „Gospodarka Wodna” 2021, nr 1, s. 32–33; B. Przywora, J. Dolny, *Problem...*, op. cit., s. 88.

⁸⁷ W myśl tego przepisu ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.

⁸⁸ A. Skoczylas, W. Piątek, *Konstytucja RP Tom I Komentarz art. 1–86 (art. 15)*, red. M. Safjan, L. Bosek, red. Warszawa 2016, wyd. 1, Legalis. nb. 24 [dostęp: 22.10.2024].

⁸⁹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego (międzynarodowa konwencja uchwalona 15 października 1985 roku w Strasburgu, opublikowana Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

⁹⁰ Zgodnie z art. 78 Konstytucji RP: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. W myśl art. 15 Kpa: „Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”.

⁹¹ J. Dolny, Realizacja zasady dwuinstancyjności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie, „Gospodarka Wodna” 2020, nr 8, s. 29; B. Przywora, J. Dolny, *Problem...*, op. cit., s. 86–87.

⁹² Wyrok NSA z dnia 12 lutego 1987 roku, III SA 1092/86.

Przechodząc do szczegółowych rozwiązań, postuluję o dokonanie zmian w zakresie regulacji, dotyczącej naruszenia stosunków wodnych. W celu zapobieżenia sytuacjom naruszania właściwości, zasadnym wydaje się wprowadzenie do Prawa wodnego z 2017 roku normy stanowiącej, że przepisu art. 234 nie stosuje się w sytuacjach z art. 190, art. 191, art. 206, art. 410 i art. 415⁹³. Pozwoliłoby to organom wykonawczym gminy usunąć bądź co najmniej ograniczyć wątpliwości czy właściwy w danej sprawie będzie wójt (burmistrz, prezydent miasta), czy organ Wód Polskich. Ponadto konkretne przepisy art. 234 ww. ustawy powinny ulec zmianie. Przepis art. 234 ust. 3 powołanej ustawy winien zostać doprecyzowany poprzez wyraźne odwołanie się do naruszenia obowiązków z ust.1 i 2⁹⁴. W takiej sytuacji nie powstawałyby wątpliwości, że odprowadzanie wód lub ścieków na grunt sąsiedni oraz nieusunięcie przeszkód z ust. 2 warunkuje wydanie decyzji nakazowej⁹⁵. Poza tym w ust.3 nie powinna być akcentowana przesłanka szkody, aby nie powodować sprzeczności z normą z ust. 1 pkt 2, która ma charakter bezwzględny (niezależny od szkody). W przypadku zaś obowiązków z ust.1 pkt1 i ust.2 szkoda na gruntach sąsiednich została wyraźnie zaznaczona w tych przepisach, więc nie powinno się powtarzać tej przesłanki w ust. 3⁹⁶. W mojej ocenie, zmiany wymaga również przepis ust. 5 art. 234 powyższej ustawy. Sformułowanie „nie wszczyna się” należałoby zastąpić słowami „nie prowadzi się”, gdyż ustalenie okoliczności, czy minął okres pięcioletni, następuje zwykle w toku postępowania, które zostało już wszczęte⁹⁷.

Regulacja o podziale wpływów z tytułu opłat za zmniejszenia naturalnej retencji terenowej (90% przychód Wód Polskich, 10% dochód budżetu gminy) nie znajduje, w mojej ocenie, żadnego uzasadnienia. Co więcej, system ten jest dla gmin „wielce krzywdzący”. Skoro czynności w tym względzie wykonuje organ gminy, to wpływy winny trafiać do budżetu gminy. Jeśli jednak miałyby dochodzić do dzielenia się tymi środkami z Wodami Polskimi, to proporcje podziału powinny być określone w sprawiedliwy sposób np. „po równo”. Przy aktualnej regulacji, w wielu przypadkach wpływy mogą nie pokrywać kosztów działalności pracowników organu gminy.

W odniesieniu do zadań starosty należy stwierdzić, że zagadnienie nadzoru nad spółkami wodnymi wymaga doprecyzowania. Jak wskazano powyżej, sprzeczne z prawem lub statutem uchwały organów spółki wodnej są nieważne, a o nieważności uchwały w całości lub w części orzeka starosta w drodze decyzji. Jednakże w orzecznictwie występuje spór co do sposobu zaskarżenia tego rozstrzygnięcia. Dlatego też, aby wyeliminować wątpliwości w tym zakresie, ustawodawca winien uregulować tę kwestię w sposób klarowny. Opowiadałbym się za zaskarżaniem takiego rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego, na podobnej zasadzie jak zaskarżanie rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczącego gminy⁹⁸.

Na zakończenie chciałbym zwrócić uwagę na zadania profilaktyczne wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty, mające na celu zapobieganie skutkom powodzi. Przepisy ustaw samorządowych⁹⁹ regulujące te kwestie są bardzo lakoniczne. Moim zdaniem, ustawodawca powinien w ww. ustawach szerzej unormować te zagadnienia, tj. wskazać co ma zawierać plan operacyjny ochrony przed powodzią, kto i kiedy go zatwierdza (wprowadza w życie) oraz w jakich sytuacjach ogłaszane są pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Wskazane organy powinny posiadać jasne wytyczne prawne co do realizacji tych zadań, zwłaszcza że dotyczą one sytuacji kryzysowych.

⁹³ J. Dolny, *Zmiana...*, op. cit., s. 24.

⁹⁴ J. Dolny, *Naruszenie...*, op. cit., s. 29.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

⁹⁹ Art. 31a ustawy o samorządzie gminnym, art. 34 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym.

Bibliografia

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego (międzynarodowa konwencja uchwalona 15 października 1985 roku w Strasburgu, opublikowana Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).
- Ustawa wodna z dnia 19 września 1922 roku (Dz.U. z 1922 r. Nr 102, poz. 936).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 572).
- Ustawa z dnia 30 maja 1962 roku Prawo wodne (Dz.U. z 1962 r. Nr 34, poz. 158).
- Ustawa z dnia 24 października 1974 roku Prawo wodne (Dz.U. z 1974 r. Nr 38, poz. 230).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 107).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 566).
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 757).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 1130).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 278).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury z dnia 18 grudnia 2023 roku (Dz.U. z 2023 r. poz. 2725).
- Statut jednostki Klimat-Energia-Gospodarka Wodna w Krakowie, stanowiący Załącznik do uchwały Rady Miasta Krakowa Nr XXII/459/19 z dnia 17 lipca 2019 roku, zmienionej uchwałą Rady Miasta Krakowa Nr XLI/1101/20 z dnia 10 czerwca 2020 roku.
- Zarządzenie nr 3005/2024 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 21 listopada 2024 roku w sprawie określenia kierunków działania w zakresie utworzenia w Urzędzie Miasta Krakowa Departamentów.

Orzecznictwo:

- Wyrok NSA z dnia 12 lutego 1987 roku, III SA 1092/86.
- Wyrok NSA z dnia 3 marca 2008 roku, II OSK 160/07 .
- Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2020 roku, II OSK 2983/20.
- Wyrok NSA z dnia 29 września 2022 roku, II OSK 3057/19.
- Postanowienie NSA z dnia 5 lutego 2019 roku, II OW 186/18.
- Postanowienie NSA z dnia 19 września 2019 roku, II OW 100/19.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 lipca 2013 roku, II SA/Gd 98/13.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 lipca 2013 roku, II SA/Bd 508/13.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 13 stycznia 2015 roku, II SA/Op 352/14.

- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 listopada 2016 roku, II SA/Kr 912/16.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 lipca 2018 roku, II SA/Kr 118/18.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2020 roku, IV SA/Wa 118/20.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 lutego 2021 roku, II SA/GI 1289/20.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 3 sierpnia 2021 roku, II SA/Rz 841/21.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 października 2022 roku, VII SA/Wa 1363/22.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 stycznia 2023 roku, II SA/Gd 507/22.
- Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2018 roku, II SA/Wr 642/18.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z dnia 26 maja 2023 roku, PN-I.4131.31.2023.ES.

Literatura:

- Bieś-Srokosz P., Kołakowski I., *Komentarz do art. 31a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Drembkowski, P. Suwaj, wyd. 1, 2023, Legalis [dostęp: 14.10.2024].
- Dańczak P., *Komentarz do art. 31a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, wyd. 1, 2018, Legalis [dostęp: 14.10.2024].
- Dolny J., *Grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi po reformie Prawa wodnego*, „Gospodarka Wodna” 2023, nr 5.
- Dolny J., *Naruszenie stosunków wodnych – ewolucja instytucji w ciągu ostatnich 100 lat*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 4.
- Dolny J., *Obowiązek utrzymywania urządzeń wodnych*, Wodne Sprawy z dnia 10 sierpnia 2023 roku, <https://wodnesprawy.pl/obowiazek-utrzymywania-urzedzen-wodnych-wlasciciel/> [dostęp: 16.10.2024].
- Dolny J., *Realizacja zasady czynnego udziału stron w postępowaniach dotyczących utrzymywania urządzeń wodnych i urządzeń melioracji wodnych*, „PPP” 2024, nr 10, s. 31–44, LEX [dostęp: 16.10.2024].
- Dolny J., *Realizacja zasady dwuinstancyjności w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie*, „Gospodarka Wodna” 2020, nr 8.
- Dolny J., *Wody Polskie a Lasy Państwowe – podobieństwa i różnice*, „Gospodarka Wodna” 2021, nr 1.
- Dolny J., *Zmiana stanu wody na gruncie*, „Gospodarka Wodna” 2020, nr 6.
- Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/gospodarka-wodna;3906931.html> [dostęp: 16.10.2024].
- Filipek K., *Komentarz do art. 92*, [w:] *Prawo wodne – analiza wybranych zagadnień*, red. K. Filipek, P. Michalski, M. Soberski, wyd. 1, 2022, Legalis [dostęp: 14.10.2024].
- Horbaczewski R., *Kiedy pogotowie przeciwpowodziowe, a kiedy alarm powodziowy*, Prawo.pl z 19 września 2024 roku, <https://www.prawo.pl/samorzad/pogotowie-przecwipowodziowe-a-alarm-powodziowy,529099.html> [dostęp: 22.10.2024].
- Kiepas-Kokot A., *Sankcje za nieprzeprowadzenie przeglądu obszarów i granic aglomeracji*, Legalis [dostęp: 14.10.2024].
- Makuch J., *Podlegający ochronie na podstawie art. 29 ust. 1 Prawa wodnego „stan wody na gruncie” będący następstwem wykonanych robót budowlanych (zagospodarowania terenu)*, LEX/el. 2020 [dostęp: 28.10.2024].
- Mączyński M., *Komentarz do art. 31a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, WKP 2022, LEX, [dostęp: 16.09.2024].
- Michalski P., *Komentarz do art. 250*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. M. Kościelak, wyd. 1, 2019, Legalis [dostęp: 18.10.2024].
- Michalski P., Soberski M., *Komentarz do art. 471*, [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. P. Michalski, M. Soberski, wyd. 1, 2024, Legalis [dostęp: 17.10.2024].

- Moll T., *Komentarz do art. 31a*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, wyd. III, WKP 2021, LEX [dostęp: 16.10.2024].
- Nagórek M., *Procedury dotyczące zaopiniowania projektu gminnego programu rewitalizacji*, Legalis [dostęp: 14.10.2024].
- Przywora B., Dolny J., *Problem realizacji konstytucyjnych zasad decentralizacji i dwuinstancyjności w unormowaniach dotyczących Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*, „Przegląd Legislacyjny” 2024, nr 1.
- Skoczylas A., Piątek W., *Konstytucja RP Tom I Komentarz art. 1–86 (art. 15)*, red. M. Safjan, L. Bosek, red. Warszawa 2016, wyd. 1, Legalis [dostęp: 22.10.2024].
- Tarkowski P., *Prawo wodne – gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa. Własność wód i obowiązki ich właścicieli. Komentarz (do art. 234)*, 2019, wyd. 1, Legalis [dostęp: 16.10.2024].
- Tarkowski P., *Prawo wodne – gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa. Własność wód i obowiązki ich właścicieli. Komentarz (do art. 235)*, 2019, wyd. 1, Legalis [dostęp: 17.10.2024].
- Tokarczyk M., *Co zmieni się w Krakowie? Trudne wnioski z audytu w urzędzie*, <https://krakow.eska.pl/krakow-duze-zmiany-w-urzedzie-miasta-rosnace-zadluzenie-plany-oszczednosciove-i-naduzycia-aa-dMNU-Heab-GKE7.html> [dostęp: 18.10.2024].

O AUTORZE

Dr Jarosław Dolny – doktor nauk prawnych (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, 2023 roku); autor wyróżnionej pracy doktorskiej pt. Konstytucyjne prawo do składania skarg i wniosków i jego realizacja w ustawodawstwie zwykłym; wykładowca Wyższej Szkoły Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu; radca prawny; wieloletni pracownik administracji publicznej (administracji samorządowej i rządowej), w tym struktur gospodarki wodnej (RZGW, Wody Polskie); praktyk stosowania prawa w kancelarii prawnej; współpracownik Gminy w zakresie postępowania o naruszenie stosunków wodnych, aktualnie pracownik samorządowy (kierownik działu) w miejskiej jednostce organizacyjnej, zajmującej się m.in. gospodarką wodną; doświadczony szkoleniowiec oraz autor wielu publikacji naukowych, m.in. z zakresu prawa wodnego; uczestnik debaty „Wodny Okrągły Stół Gospodarowanie wodą – wyzwania dla Polski” i „II Wodny Okrągły Stół 2022 Miasto odpowiedzialne za wodę” oraz „III Wodny Okrągły Stół 2023 Zarządzanie wodą w sytuacjach kryzysowych”. W kręgu jego zainteresowań prawnych znajduje się prawo konstytucyjne, postępowanie administracyjne oraz prawo administracyjne ustrojowe i materialne, w szczególności prawo wodne oraz zagadnienia obronności (prawo wojskowe).

STRESZCZENIE

Gospodarka wodna jest dyscypliną naukową, wokół której robi się „głośno” przy okazji powodzi. Niedawne wydarzenia związane z tym zjawiskiem dowodzą, jak ważna rola spoczywa na organach publicznych, w tym organach samorządu terytorialnego. Warto jednak pamiętać, że ochrona przed powodzią jest tylko jednym z aspektów gospodarki wodnej. W niniejszej analizie przedstawiłem i przeanalizowałem zadania organów jednostek samorządu terytorialnego (wszystkich szczebli – gminy, powiatu, województwa), dotyczące tej dyscypliny, a wynikające przede wszystkim z ustawy Prawo wodne. Na bazie poczynionych badań, porównałem obecną sytuację prawną organów samorządowych w odniesieniu do gospodarki wodnej z sytuacją z poprzedniego porządku prawnego, aby wyjaśnić jak zmieniło się prawo, a następnie sformułowałem stosowne postulaty. Dla środowiska samorządowego przygotowałem rekomendacje co do stosowania aktualnych przepisów prawnych. Natomiast pod adresem ustawodawcy przedstawiłem propozycje co do zmiany rozwiązań prawnych, zarówno o charakterze strukturalnym, jak i szczegółowym.

Słowa klucze:

gospodarka wodna, Prawo wodne, naruszenie stosunków wodnych, zmiana stanu wody na gruncie

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, styczeń 2025
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL