

PRAWO WODNE

Gospodarowanie wodami

Komentarz

Krzysztof Gruszecki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

PRAWO WODNE

Gospodarowanie wodami

Komentarz

Krzysztof Gruszecki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 15 kwietnia 2024 r.,
z uwzględnieniem zmiany wchodzącej w życie 1 stycznia 2027 r.
(Dz.U. z 2023 r. poz. 1963).

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne
Cudzysłów Dagmara Wachna

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-629-8

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

WPROWADZENIE

W gospodarowaniu wodami bardzo dużą rolę odgrywają instrumenty o charakterze ekonomicznym i reglamentacyjnym. Mogą mieć one charakter zarówno generalny, jak i indywidualny. Przedmiotem prowadzonych w tym opracowaniu rozważań będą przepisy stanowiące podstawę do wydawania indywidualnych aktów administracyjnych bądź te wpływające na ich postanowienia. Dlatego też w oddawanym w ręce Czytelników komentarzu omówione zostaną rozwiązania określające podstawowe zasady korzystania z wód, znajdując one bowiem zastosowanie we wszystkich przypadkach. Okolicznością determinującą możliwe sposoby korzystania z konkretnej wody jest także sposób uregulowania jej własności, kwestie te nie mogły więc zostać pominięte w opracowaniu poświęconym instrumentom prawnym o charakterze reglamentacyjnym. Duże znaczenie mają tutaj opłaty za usługi wodne oraz zgody wodnoprawne. Poza przedmiotem analiz pozostawiono natomiast rozwiązania dające podstawę do podejmowania działań o charakterze generalnym.

1. Uwagi ogólne

Podstawowym przedmiotem regulacji Prawa wodnego jest oczywiście prowadzenie gospodarki wodnej. Interpretując postanowienia tego aktu prawnego, nie można jednak zapominać, że działalność ta nie jest prowadzona w próżni. Wody, stanowiące główny przedmiot regulacji, są bowiem z punktu widzenia systemowego częścią otaczającego nas śro-

dowiska. A skoro tak, to w procesie gospodarowania nimi nie można zapominać o rozwiązaniach wynikających z ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.), która określa podstawowe zasady ochrony środowiska w Polsce oraz niektóre sposoby korzystania z jego zasobów. Wody jako siedlisko mogą przedstawiać sobą dużą wartość przyrodniczą. Ponadto występują na obszarach chronionych, takich jak np. parki narodowe albo rezerваты przyrody. W procesie interpretacji Prawa wodnego nie można więc zapominać o rozwiązaniach wynikających z ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.) ustanawiającej zasady ochrony najcenniejszych wartości przyrodniczych.

Ustalając miejsce Prawa wodnego w systemie prawa, trzeba również pamiętać, że Polska jest członkiem Unii Europejskiej, której system prawny wpływa na rozwiązania krajowe, a biorąc pod uwagę fakt, że gospodarowanie wodami jest zjawiskiem globalnym, powinno się uwzględnić to, jaki wpływ na tworzenie i interpretowanie przepisów stanowiących podstawę korzystania z wód mają normy międzynarodowe.

2. Rozwój rozwiązań prawnych stanowiących podstawę rybactwa śródlądowego

Problematyka przepisów stanowiących podstawę ochrony środowiska zawsze budziła sporo wątpliwości. Szczególnym rodzajem korzystania ze środowiska jest prowadzenie gospodarki rybackiej, którego podstawy mają bardzo długą tradycję w polskim systemie prawnym. Już w początkowym okresie rozwoju państwowości polskiej wykształciła się instytucja regale rybackiego, której naruszenie skutkowało pociągnięciem do odpowiedzialności¹.

Również w statutach Kazimierza Wielkiego, kodyfikujących polskie prawo zwyczajowe, znajdował się przepis grożący karą za kradzież „w je-

¹ J. Bardach, *Historia państwa i prawa Polski. Tom I – do połowy XV wieku*, Warszawa 1965, s. 143.

USTAWA

z dnia 20 lipca 2017 r.

Prawo wodne¹

(Dz.U. z 2023 r. poz. 1478; zm.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1688, poz. 1890, poz. 1963, poz. 2029)

¹ Niniejsza ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża:

1) dyrektywę Rady 91/271/EWG z 21.05.1991 r. dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.Urz. WE L 135 z 30.05.1991, str. 40, ze zm. – Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 26, Dz.Urz. WE L 67 z 07.03.1998, s. 29 – Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, s. 27, Dz.Urz. UE L 284 z 31.10.2003, str. 1 – Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 4, str. 447, Dz.Urz. UE L 311 z 21.11.2008, str. 1, ze zm. oraz Dz.Urz. UE L 353 z 28.12.2013, s. 8);

2) dyrektywę Rady 91/676/EWG z 12.12.1991 r. dotyczącą ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.Urz. WE L 375 z 31.12.1991, str. 1, ze zm. – Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 68, Dz.Urz. UE L 284 z 31.10.2003, str. 1 – Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 4, s. 447 oraz Dz.Urz. UE L 31 z 21.11.2008, str. 1, ze zm.);

3) dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. WE L 327 z 22.12.2000, str. 1 – Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 275, Dz.Urz. WE L 331 z 15.12.2001, s. 1 – Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 358, Dz.Urz. UE L 81 z 20.03.2008, str. 60, Dz.Urz. UE L 348 z 24.12.2008, str. 84, ze zm., Dz.Urz. UE L 140 z 05.06.2009, s. 114, ze zm., Dz.Urz. UE L 226 z 24.08.2013, str. 1, Dz.Urz. UE L 353 z 28.12.2013, str. 8 oraz Dz.Urz. UE L 311 z 31.10.2010, str. 32);

4) dyrektywę 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.02.2006 r. dotyczącą zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylającą dyrektywę 76/160/EWG (Dz.Urz.

UE L 64 z 04.03.2006, str. 37, Dz.Urz. UE L 188 z 18.07.2009, str. 14, ze zm. oraz Dz.Urz. UE L 353 z 28.12.2013, str. 8);

5) dyrektywę 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu (Dz.Urz. UE L 372 z 27.12.2006, str. 19 oraz Dz.Urz. UE L 182 z 21.06.2014, str. 52);

6) dyrektywę 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz.Urz. UE L 288 z 06.11.2007, str. 27);

7) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z 17.06.2008 r. ustanawiającą ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz.Urz. UE L 164 z 25.06.2008, str. 19);

8) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z 16.12.2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniającą i w następstwie uchylającą dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniającą dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 348 z 24.12.2008, str. 84 oraz Dz.Urz. UE L 226 z 24.08.2013, str. 1).

DZIAŁ I

Zasady ogólne

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot regulacji]

Ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi.

1. Zgodnie z postanowieniami art. 5 Konstytucji RP jedną z podstawowych dyrektyw polskiego systemu prawnego jest zasada zrównoważonego rozwoju. Określając jej rolę w procesie stosowania prawa, w orzecznictwie wskazuje się, że: „Zasada zrównoważonego rozwoju pełni przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni. A to wtedy, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji należy posiłkować się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pełni ona zatem rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społecz-

no-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym. W pierwszej kolejności do uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju obowiązany jest ustawodawca w procesie stanowienia prawa, ale z drugiej zasadę tę powinny mieć na uwadze organy stosujące prawo. Niekiedy bowiem stan faktyczny wymaga rozważenia i wyważenia rozwiązań korzystniejszych stosując zasadę zrównoważonego rozwoju”².

2. Jeszcze większe znaczenie przypisuje się zasadzie zrównoważonego rozwoju w literaturze przedmiotu, w której przyjęto, że zasada ta odnosi się do wszystkich wymienionych tam ogólnych funkcji państwa. Oznacza to, że mamy do czynienia z zasadą ustrojową. Przyjęcie takiego założenia powoduje, że w art. 5 Konstytucji RP mamy podwójną regulację odnoszącą się do ochrony środowiska: 1) wprowadzenie zasady zrównoważonego rozwoju jako zasady ustrojowej odnoszącej się do podstawowych zadań państwa, 2) określenie ochrony środowiska jako jednej z podstawowych funkcji państwa³. Działania mogące wpływać na stan środowiska, aby mogły być uznane za zrównoważone zgodnie z art. 5 Konstytucji RP, muszą być więc jednocześnie analizowane w sposób kompleksowy, ale i indywidualizowany. W myśl tego przepisu ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych.
3. Pamiętanie o tej dyrektywie jest o tyle istotne, że ma ona charakter normatywny i musi być uwzględniana w procesie wydawania decyzji, których wykonanie może mieć wpływ na stan środowiska i poszczególnych jego elementów. Nie można jednak zapominać o tym, że dyrektywa ta powinna leżeć u podstaw również innych działań mogących wpływać na charakter rozwoju oraz stan środowiska, nawet jeśli nie wymagają one jakichkolwiek działań formalnych przed ich podjęciem oraz bez względu na ich zakres. Pominięcie przywołanej zasady lub brak jej uwzględnienia będzie naruszeniem prawa, mogącym mieć wpływ na prawidłowość wy-

² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25.03.2009 r., II SA/Go 825/08, LEX nr 526352.

³ Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, PiŚ 2002/4, s. 63.

dawanej w sprawie decyzji (o ile jest ona wymagana) lub innych działań mogących oddziaływać na środowisko. Niestety w praktyce zasada zrównoważonego rozwoju nie wydaje się dostatecznie wykorzystywana, co – zdaje się – jest poważnym błędem, gdyż w każdym przypadku wątpliwości co do sposobu interpretacji przepisu związanego z ochroną środowiska powinny stanowić jedno z podstawowych kryteriów oceny przeprowadzonej wykładni konkretnego przepisu⁴.

4. Potwierdzeniem znaczenia zasady zrównoważonego rozwoju w zakresie gospodarki wodnej są postanowienia art. 1 komentowanej ustawy, w którym ustawodawca wskazuje, że jest ona jednym z kanonów polskiego prawa.

Art. 2. [Własność wód i gruntów pokrytych wodami; zasady gospodarowania wodami]

Ustawa reguluje sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, a także zasady gospodarowania tymi składnikami jako mieniem Skarbu Państwa.

1. Podstawową zasadą polskiego systemu jest zasada praworządności mająca swoje umocowanie w postanowieniach art. 2 Konstytucji RP. W praktyce jest ona realizowana przez dbałość o wprowadzenie odpowiednich rozwiązań prawnych gwarantujących stabilność obrotu prawnego oraz skuteczne ich stosowanie w praktyce. Stabilne rozwiązania służą równocześnie realizowaniu zasady zrównoważonego rozwoju, o której była mowa w komentarzu do art. 1. Do skutecznej realizacji tych dyrektyw niezbędne jest posiadanie kompletnych informacji dotyczących m.in. tego, komu i w jakim zakresie przysługuje prawo własności wód oraz gruntów zajętych przez wody. Tylko w takim przypadku można bowiem precyzyjnie przewidzieć, jaki zakres korzystania ze środowiska wodnego może być w dalszym ciągu uznany za zrównoważony.

⁴ Z. Bukowski, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 63.

2. Dlatego też w art. 2 pr. wod., doceniając wagę zagadnień związanych z własnością wód, wskazano, że zakresem przedmiotowym regulacji tego aktu prawnego objęte są również sprawy własności wód oraz gruntów zajętych przez wody. Szczegółowe rozwiązania dotyczące tych kwestii zostały wprowadzone w art. 211–238 pr. wod.

Art. 3. [Wody objęte przepisami ustawy]**Przepisy ustawy stosuje się do wód śródlądowych oraz morskich wód wewnętrznych.**

1. Z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu prawnego bardzo ważne jest precyzyjne określenie zakresu przedmiotowego obowiązywania każdego aktu prawnego. W przypadku Prawa wodnego takie rozwiązania znalazły się w art. 3, w którym wskazano, że ustawa ta znajduje zastosowanie w stosunku do wód śródlądowych oraz morskich wód wewnętrznych. Pierwsze z tych pojęć zostało określone w art. 19 pr. wod., natomiast zgodnie z postanowieniami art. 4 ustawy z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2023 r. poz. 960 ze zm.): „Morskimi wodami wewnętrznymi są:
 - 1) część Jeziora Nowowarpieńskiego i część Zalewu Szczecińskiego wraz ze Świną i Dziwną oraz Zalewem Kamieńskim, znajdująca się na wschód od granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec, oraz rzeka Odra pomiędzy Zalewem Szczecińskim a wodami portu Szczecin;
 - 2) część Zatoki Gdańskiej zamknięta linią podstawową morza terytorialnego;
 - 3) część Zalewu Wiślanego, znajdująca się na południowy zachód od granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską na tym Zalewie;
 - 4) wody portów określone od strony morza linią łączącą najdalej wysunięte w morze stałe urządzenia portowe, stanowiące integralną część systemu portowego;

- 5) wody znajdujące się pomiędzy linią brzegu morskiego ustaloną zgodnie z przepisami ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne a linią podstawową morza terytorialnego”.
2. W art. 28 pr. wod. zobowiązano Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia granic między śródlądowymi wodami powierzchniowymi a morskimi wodami wewnętrznymi i wodami morza terytorialnego. Wykonując to zobowiązanie, 22.05.2018 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie granic między śródlądowymi wodami powierzchniowymi a morskimi wodami wewnętrznymi i wodami morza terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1138). W praktyce precyzyjne ustalenie granic morskich wód wewnętrznych będzie wymagało szczególnej analizy postanowień przywołanego aktu wykonawczego.

Art. 4. [Stosowanie przepisów ustawy do wód morza terytorialnego]

Przepisy ustawy stosuje się do wód morza terytorialnego w zakresie planowania w gospodarowaniu wodami, ochrony przed zanieczyszczeniem ze źródeł lądowych oraz ochrony przed powodzią, a w pozostałym zakresie – w przypadkach określonych w ustawie.

1. Zgodnie z postanowieniami art. 3 pr. wod. przepisy tej ustawy znajdują zastosowanie do wód śródlądowych oraz morskich wód wewnętrznych. W praktyce środowisko wodne stanowi jednak całość i różne ekosystemy często się przenikają, dlatego też trudno wytyczyć pomiędzy nimi precyzyjne granice. Ta specyficzna cecha znajduje swoje bezpośrednie przełożenie na podstawy prawne ochrony oraz gospodarowania wodami – w art. 4 pr. wod. wskazano bowiem, w jakim zakresie przepisy tej ustawy znajdują zastosowanie do morza terytorialnego.
2. Zgodnie z postanowieniami art. 5 ust. 1 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej „Morzem terytorialnym Rzeczypospolitej Polskiej jest obszar wód morskich o szerokości 12 mil morskich (22 224 m), liczonych od linii podstawowej tego morza”.

W komentarzu omówiono wybrane przepisy ustawy – Prawo wodne z 20.07.2017 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478), które dotyczą gospodarowania wodami i stanowią podstawę do wydawania indywidualnych aktów administracyjnych lub wpływają na ich postanowienia. Przedstawiono w nim okoliczności decydujące o korzystaniu z konkretnej wody np.: sposób uregulowania jej własności, opłaty za usługi wodne czy zgody wodnoprawne.

Autor omówił m.in. takie zagadnienia, jak:

- obowiązki formalne spoczywające na podmiotach korzystających z wód,
- przebieg prawidłowego postępowania w przedmiocie wydania decyzji stanowiących podstawę gospodarowania wodami,
- elementy, które mają szczególne znaczenie przy wydawaniu konkretnych rodzajów decyzji administracyjnych.

Książka przeznaczona jest dla praktyków: sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, a także pracowników administracji rządowej i samorządowej.

Krzysztof Gruszecki – radca prawny specjalizujący się w sprawach z zakresu ochrony środowiska; były etatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy; w latach 2004–2009 sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, następnie w Bydgoszczy; autor komentarzy do: ustawy o ochronie przyrody, Prawa ochrony środowiska, ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, a także ponad 200 artykułów naukowych i popularnonaukowych z zakresu prawa ochrony środowiska, postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.



9788383586298 W01P01

ISBN 978-83-8358-629-8



9 788383 586298

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: +48 801 044 545

ZAMÓWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 228 ZŁ (W TYM 5% VAT)