Ministerstwo
Infrastruktury

Departament Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej

Znak pisma: DGWiŻŚ-6.0530.1.2023
Warszawa, 29 marca 2023

Szanowny Panie,

w nawiązaniu do Pana pisma z dnia 14 lutego 2023 r. (data wpływu do tut. organu: 1 marca 2023 r.) w przedmiocie wprowadzenia ustawowej zasady regulowania wód płynących, przedstawiam poniżej stanowisko w sprawie.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.), zwanej dalej „ustawą", Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (PGW WP) wykonuje prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa będących śródlądowymi wodami płynącymi oraz wodami podziemnymi. Ponadto, stosownie do art. 212 ust. 2 ww. ustawy, PGW WP wykonuje prawa właścicielskie w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, znajdujących się w obrębie działki ewidencyjnej, która obejmuje także śródlądowe wody płynące będące własnością Skarbu Państwa. Zgodnie zaś z art. 211 ustawy, śródlądowe wody płynące będące wodami publicznymi nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu.

Utrzymywanie wód publicznych należy do zadań właściciela wód i obejmuje również działania związane z zachowaniem stanu dna lub brzegów oraz remontem lub konserwacją istniejących budowli regulacyjnych (art. 226 w zw. z art. 227 ustawy). Do obowiązków właściciela śródlądowych wód powierzchniowych należy również utrzymywanie w należytym stanie technicznym koryta cieków naturalnych oraz kanałów będących w jego władaniu, zgodnie z art. 231 pkt 2 ustawy.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy oraz odnosząc się do zamieszczonych w piśmie z dnia 14 lutego 2023 r. zarzutów, że zarządy gmin nieprawidłowo gospodarują powierzchniowymi wodami płynącymi ze względu na próby zmniejszenia kosztów ich utrzymania, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że uprawnienia właścicielskie w stosunku do śródlądowych wód płynących wykonuje PGW WP, które jest również odpowiedzialne (jak właściciel wody) za utrzymywanie wód publicznych, w tym utrzymywanie w należytym stanie technicznym koryta cieków naturalnych oraz kanałów.

Nie sposób także zgodzić się ze stwierdzeniem, że „regulacja strumieni i potoków polega w większości przypadków na zmniejszeniu naturalnej szerokości dna i podniesieniu naturalnej wysokości brzegów". Zadania inwestycyjne w gospodarce wodnej realizowane w Polsce uwzględniają aktualny stan wód, cele środowiskowe ustalone dla jednolitych części wód oraz zobowiązania wynikające z Ramowej Dyrektywy Wodnej. Planowanie nowych działań inwestycyjnych w zakresie gospodarki wodnej poprzedzone jest szeregiem analiz, a związane z nimi warunki i procedury muszą być zgodne z obowiązującymi przepisami środowiskowymi, a także adekwatne do potrzeb. Każda inwestycja musi uzyskać wymagane prawem oceny i pozwolenia (w tym środowiskowe), z których najważniejsza jest ocena oddziaływania na środowisko dla danego przedsięwzięcia. Tam, gdzie zostanie to określone, wdrożone zostaną wymagane środki łagodzące i kompensujące w celu ochrony środowiska. W przypadku działań zlokalizowanych na lub w pobliżu obszarów wrażliwych ze względu na różnorodność biologiczną (w tym sieci obszarów chronionych Natura 2000, miejsc światowego dziedzictwa UNESCO i kluczowych obszarów różnorodności biologicznej, a także innych obszarów chronionych) każdorazowo przeprowadzana jest odpowiednia ocena i w stosownych przypadkach na podstawie jej wniosków wdrażane są środki łagodzące.

Ponadto, dnia 3 września 2021 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 1615 opublikowano rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie przyjęcia Planu przeciwdziałania skutkom suszy. W PPSS zaprezentowano możliwości zwiększenia zasobów dyspozycyjnych wód. Obejmują one zarówno metody techniczne, jak i nietechniczne zwiększania retencji naturalnej i sztucznej, realizowane m.in. przez prace polegające na budowie lub przebudowie szeroko rozumianych urządzeń wodnych (w tym systemów melioracyjnych i urządzeń wodnych typu jazy czy zastawki). Do tego elementu należy także zaliczyć działania polegające na wprowadzaniu zmian w zakresie korzystania z zasobów, także w podziale na rozwiązania techniczne i nietechniczne.

Co więcej, aktualnie procedowany jest projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Programu przeciwdziałania niedoborowi wody na lata 2021-2027 z perspektywą do roku 2030 (PPNW). PPNW zakłada połączenie wszelkich dostępnych metod retencjonowania wody: retencji dużej, małej i mikroretencji, a także retencji sztucznej, naturalnej oraz realizowanej przez właściwą melioracje. PPNW przedstawia także jakie działania, projekty i programy planowane do realizacji, w tym także programy, w ramach których można ubiegać się o dofinasowanie działań retencyjnych lub można uzyskać wiedzę i informację w zakresie rozwoju retencji. Celem głównym PPNW jest zwiększenie retencji wodnej w Polsce. Cel główny wspierają 3 cele szczegółowe: wskazanie i realizacja działań z zakresu budowy zintegrowanego sytemu naturalnej i sztucznej retencji wodnej, stworzenie warunków do zrównoważonego wykorzystania zasobów wodnych oraz wzmocnienie świadomości społecznej w zakresie potrzeby retencjonowania i oszczędzania wody. W PPNW zaproponowano działania zmierzające do zwiększania retencji zbiornikowej, korytowej, na terenach leśnych, rolniczych oraz zurbanizowanych. Wskazano także działania edukacyjne, informacyjne i promocyjne dotyczące wzmocnienia świadomości społecznej w zakresie potrzeby retencjonowania i oszczędzania wody.

Najważniejszymi efektami realizacji PPNW będą:

- wzrost objętości retencjonowanej wody;
- wzrost pojemności obiektów małej retencji;
- poprawa warunków rolniczego wykorzystania wód;
- zwiększenie udziału przedsięwzięć z zakresu tworzenia retencji wodnej na poziomie lokalnym i regionalnym;
- zwiększenie społecznej świadomości problemu zmniejszających się zasobów wód i silnej potrzeby ich retencjonowania przez różne dostępne formy;
- stworzenie możliwości sterowania odpływem i regulacji stosunków wodnych;
- zwiększenie możliwości zagospodarowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych z uwzględnieniem potrzeb ekosystemów od nich zależnych;
- wskazanie i realizacja działań z zakresu budowy zintegrowanego systemu naturalnej i sztucznej retencji wodnej
- stworzenie warunków do zrównoważonego wykorzystania zasobów wodnych;
- wzmocnienie świadomości społecznej w zakresie potrzeby retencjonowania i oszczędzania wody;
- zwiększenie odporności społeczeństwa, gospodarki i środowiska na wpływ zmian klimatu;
- poprawa planowania i zarządzania w gospodarce wodnej, w tym koordynacji z innymi politykami oraz planami sektorowymi, mającymi wpływ na zasoby wodne i retencję.

W efekcie realizacji zapisów PPNW nastąpić ma wzrost wielkości retencjonowanej wody, a także zwiększenie powierzchni i poprawa warunków dla ekosystemów wodnych i od wód zależnych, poprawa dostępności zasobów wodnych dla rolnictwa a także wzrost świadomości społecznej dotyczącej znaczenia retencjonowania i oszczędzania wody.

Podstawowym efektem realizacji programu ma być zwiększenie retencji. Za pomocą poszczególnych działań możliwe jest zretencjonowanie następujących objętości wody:

- Zadania inwestycyjne – ok. 1 174,76 mln m^3;
- Renaturyzacja mokradeł – ok. 79 mln m^3;
- Renaturyzacja rzek – ok. 1 149,2 mln m^3;
- Budowa zbiorników małej retencji w lasach - ok. 2,8 mln m^3;
- Odnowienie drzewostanów – ponad 450 mln m^3;
- Realizacja i odtwarzanie obiektów małej retencji i mikroretencji na terenach rolniczych ok. 1 082 mln m^3;
- Promowanie i wdrażanie zabiegów agrotechnicznych zwiększających retencję glebową – ok. 601 mln m^3;
- Budowa nowych oraz przebudowa istniejących systemów melioracji - ok. 0,9 mln m^3;
- Rekultywacja wyrobisk pogórniczych w celu wykorzystania jako zbiorniki retencyjne –o k. 871 mln m^3.

Dodatkowo, w dniu 28 lutego 2020 r. zakończono realizację zadania pn.: „Opracowanie krajowego renaturyzacji wód powierzchniowych", wykonanego na zlecenie PGW WP przez spółkę Multiconsult Polska. W wyniku przedmiotowej pracy powstał również dokument wspomagający wdrażanie krajowego programu renaturyzacji

wód powierzchniowych, którym jest „Podręcznik dobrych praktyk renaturyzacji wód powierzchniowych", stanowiący kompendium wiedzy nt. renaturyzacji rzek, jezior, wód przejściowych i przybrzeżnych (do pobrania ze strony internetowej PGW WP: https://www.wody.gov.pl/nasze-dzialania/krajowy-program-renaturyzacji-wod-powierzchniowych).

Głównym celem opracowania było zaproponowanie Obszarów Wymagających Renaturyzacji oraz Obszarów Priorytetowych, w których działania renaturyzacyjne powinny zostać zrealizowane w pierwszej kolejności, biorąc pod uwagę uwarunkowania środowiskowe i ekonomiczne. Każdej jednolitej części wód powierzchniowych (aJCWP), która została zaliczona do tych obszarów, przypisano potencjalne zestawy działań renaturyzacyjnych, jednak doprecyzowanie i określenie konkretnego sposobu działania wymaga dalszych szczegółowych analiz w skali lokalnej.

Odnosząc się z kolei do stwierdzenia, że „grunt pod naturalnymi wodami płynącymi z naturalnego źródła w posiadaniu właścicielskim gmin w praktyce prowadzi do stopniowej systematycznej błędnej zamianie potoków i strumieni w rowy lub kanały" można przypuszczać, że zostało ono sformułowane w oparciu o nieobowiązujący przepis art. 91 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne, zgodnie z którym cieki naturalne o szerokości dna do 1,5 m w ich dolnym biegu można było zakwalifikować jako urządzenia melioracji wodnych szczegółowych. Przywołany wcześniej przepis przestał obowiązywać w dniu 01 stycznia 2002 r., kiedy weszła w życie ustawa Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r. Zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy, do śródlądowych wód płynących zaliczono wody w ciekach naturalnych, kanałach oraz źródłach, z których cieki biorą początek, bez względu na szerokość dna. Regulacja ta została podtrzymana w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (art. 22).

W odniesieniu do stwierdzenia, że „wszystkie grunty pod powierzchniowymi wodami płynącymi z mocy prawa winny być wyłącznie własnością Skarbu Państwa" należy wskazać, że zgodnie z art. 212 w zw. z art. 216 ustawy, zarówno śródlądowe wody płynące, jak i grunty pokryte tymi wodami stanowią własność Skarbu Państwa, reprezentowanego przez PGW WP i stosownie do przepisu art. 211 ust. 4 ustawy – są wyłączone z obrotu cywilnoprawnego. PGW WP ma jedynie możliwość, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, powierzenie nadleśniczemu lub jednostce samorządu terytorialnego, w drodze porozumienia (na podstawie art. 213 ustawy), na ich wniosek, wykonywania prawa właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących znajdujących się w granicach nadleśnictwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

W piśmie z dnia 14 lutego 2023 r. zasugerowano, że „ustawa powinna wykluczyć możliwość posiadania gruntów pod rowami „W" i kanałami na odcinkach, w których zmieniono życie biologiczne poprzez brutalną ingerencję w naturalny charakter dna", jednak nie wskazano stosownego uzasadnienia dla tej propozycji. Podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z art. 214 ustawy, śródlądowe wody stojące, woda w rowie oraz woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości.

Odnosząc się do kwestii wprowadzenia zasady regulowania wód płynących oraz konieczności uzyskiwania każdorazowej zgody ministra na odstępstwo od tej zasady należy stwierdzić, że wprowadzenie dodatkowej regulacji jest nieuzasadnione. W przypadku wykonywania regulacji wód, lokalizowania w wodach urządzeń wodnych oraz innych obiektów, a także dokonywanie przebudowy, czy rozbudowy rowów konieczne jest uzyskanie decyzji administracyjnych, w tym zgody wodnoprawnej właściwej jednostki organizacyjnej PGW WP.

Zgodnie z art. 397 ust. 2 ustawy, gdy wnioskodawcą jest PGW WP – organem właściwym w sprawie zgód wodnoprawnych jest minister właściwy do spraw gospodarki wodnej. Należy zatem podkreślić, że minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w przypadku każdej prowadzonej przez PGW WP inwestycji szczegółowo analizuje dokumentację oraz podejmuje decyzję o ewentualnym wydaniu zgody wodnoprawnej, a także ustala warunki realizacji robót. Nie sposób zatem znaleźć uzasadnienia dla wprowadzenia kolejnego etapu procedury, w ramach którego minister właściwy do spraw gospodarki wodnej dodatkowo opiniowałby wniosek dot. regulowania wód płynących, przed wydaniem ewentualnej zgody wodnoprawnej na tę regulację.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, tut. organ nie podziela stanowiska wnioskodawcy o potrzebie wprowadzenia zmian lub uzupełnienia aktualnie obowiązujących przepisów, w tym wprowadzenia zasady regulowania wód płynących.

Z poważaniem

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Paweł Jabłoński

Zastępca Dyrektora Departamentu
Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej