



Warszawa,6 sierpnia 2009 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-601398-IV/08/MC

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Prof. Maciej Nowicki
Minister Środowiska

szanowny Panie Ministrze

Na podstawie skarg obywateli, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na problem ustawowej regulacji statusu prawnego jezior w przepisach ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (t.jedn. Dz.U. z 2005 r., Nr 239, poz. 2019, ze zm.; dalej jako pr.wod.). Otóż z dniem 30 lipca 2005 r. weszła w życie ustawa z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 130, poz. 1087), która - poza innymi licznymi zmianami - dokonała także nowelizacji art. 5 pr.wod., zawierającego ustawową definicję śródlądowych wód powierzchniowych płynących (art. 5 ust. 3 pkt. 1 lit. b) ustawy). Z uwagi na daleko idące konsekwencje w sferze prawa własności, rozszerzenie definicji dotychczasowej budzi poważne zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich.

Otóż jeżeli chodzi o stosunki własnościowe w prawie wodnym, fundamentalne znaczenie ma prawna kwalifikacja charakteru danej wody, a w szczególności podział wód powierzchniowych na stojące i płynące. Zasadą znaną już w klasycznym prawie rzymskim, a realizowaną zarówno w nowożytnym prawie europejskim, jak i wszystkich kolejnych polskich ustawach wodnych, jest reguła *flumina omnia sunt publica*, wykluczająca całkowicie własność prywatną wód płynących. Co więcej, tytuł prawny do wody płynącej rozciąga się także na zajęty przez nią grunt, co oznacza, że jedynie Skarb Państwa może być właścicielem wszystkich gruntów położonych pod takimi wodami. Inaczej rzecz się ma z wodami stojącymi - stanowią one przedmiot „własności” osób, także prywatnych, będących właścicielami gruntów przez te wody zajętych. Z zasady tej wynika więc, iż zawsze drobna

nawet korekta ustawowej definicji wody płynącej wywołuje bezpośredni skutek w konstytucyjnie chronionej - sferze stosunków własnościowych. Uznanie danej wody za wodę płynącą automatycznie kwalifikuje ją, wraz z leżącym pod nią gruntem, jako przedmiot własności publicznej, co do zasady wyjęty z obrotu. Jeżeli zaś ustawodawca dany typ wody zakwalifikuje jako wodę stojącą jako własność prywatna podlega ona, wraz z gruntem, ogólnym zasadom prawa cywilnego.

O ile koncepcja taka znana była wszystkim dotychczasowym ustawom wodnym, zakres własności publicznej ulegał pewnym zmianom, wynikającym z pewnej niekonsekwencji ustawodawcy w kwestii „publicznej przydatności” niektórych kategorii jezior. Już bowiem ustawa z dnia 19 września 1922 r. (t.jedn.: Dz. U. z 1928 r., Nr 62, poz. 574, ze zm.) w swoim art. 2 kwalifikowała wszystkie wody jako publiczne, chyba że z mocy szczególnego tytułu prawnego dany ciek stanowił własność prywatną. Takim wyjątkiem były m.in. wody w jeziorach (wszystkich) i innych zbiornikach położonych na gruntach prywatnych (art. 4 ustawy wodnej z 1922 r.). Warto też podkreślić, iż w art. 3 ustawy przewidziano mechanizm kompensujący właścicielom utratę prawa do prywatnych wód płynących oraz jezior, zaliczonych „w drodze ustawodawczej (...) do kategorii wód publicznych w interesie publicznym”, w postaci wynagrodzenia oraz odszkodowania.

Podstawowe założenie ustawy z dnia 30 maja 1962 r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 34, poz. 158, ze zm.) było podobne: objęcie wód własnością prywatną tylko w wypadkach szczególnych przewidzianych w ustawie, przy jednoczesnym ustaleniu zasady ogólnej, w myśl której wody stanowią własność publiczną. Co nie powinno dziwić, ustawa z 1962 r. owe wyjątki od zasady ujmowała wężiej niż przepisy dotychczasowe - w szczególności rozszerzając własność publiczną m.in. także na jeziora. Obecnie stanowiły one własność prywatną jedynie wtedy, gdy miały charakter powierzchniowej wody stojącej, tzn. gdy z jeziora nie wypływały lub do niego nie uchodziły „cieki” (art. 1 ust. 2 i art. 8 ustawy). Zmiana samej definicji wody płynącej sprawiła zatem, iż wody i grunty, które stosownie do ustawy wodnej z 1922 r. stanowiły własność prywatną a według prawa wodnego z 1962 r. zostały zaliczone do mienia stanowiącego własność Państwa, stały się własnością Państwa z dniem wejścia w życie prawa wodnego. W powszechnym przekonaniu w tym zakresie ustawa miała zatem charakter nacjonalizacyjny (tak uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 1971 r. (III CZP 28/71, opubl. OSNC 1972/3/43), a zarazem i „porządkujący” -

wskutek aktów nacjonalizacyjnych, wydanych po II wojnie światowej, dekretu o reformie rolnej i decyzji wyłączeniowych część wód dawniej prywatnych, samorządowych czy gromadzkich i tak własnością ogólnonarodową stała się już znacznie wcześniej. Co również istotne, na gruncie ustawy z 1962 r., dla interpretacji pojęcia wód płynących szczególne znaczenie miało stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 29 października 1981 r. (I CR 208/81, opubl. OSNC 1982/4/59). Wedle niego, w 1962 r. znacjonalizowane zostały jedynie te jeziora prywatne, do których wpływają lub z nich wypływają ciekami wodne o przepływach stałych; połączenie tych jezior z innymi wodnymi ciekami o przepływach okresowych nie powoduje utraty własności wymienionych jezior i gruntów.

Kolejna ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230, ze zm.) założenia ustawy poprzedniej przejęła, niemniej jednak definicja wody płynącej znów uległa częściowej modyfikacji. Otóż w myśl art. 6 ust. 3 i 4 ustawy, wodami powierzchniowymi płynącymi były wody w rzekach, potokach górskich, kanałach i innych ciekach o przepływach stałych lub okresowych oraz w źródłach, z których ciekami biorą początek, natomiast za wody stojące uznano jedynie te znajdujące się w jeziorach i innych zbiornikach. Co więcej jednak, przepisy o wodach płynących należało stosować do jezior i innych zbiorników, z których ciekami wypływają lub do których uchodzą. W gruncie rzeczy nie było zatem jasne, czy kolejna ustawa nacjonalizowała jeziora o przepływach okresowych, czy też nie. Tak np. Sąd Najwyższy, dokonując w wyroku z dnia 11 października 1977 r. (II CR 316/77, opubl. OSNC 1978/7/121) rozróżnienia pomiędzy „ciekami podstawowymi” i innymi uznał, że za jeziora otwarte (czyli państwowe) uznać trzeba nie tylko takie, przez które przepływają ciekami zakwalifikowane jako podstawowe, ale - *lege non distinguente* - także połączone wszelkimi rodzajami cieków.

Stan prawny uległ zmianie z dniem 1 stycznia 2002 r., wraz z wejściem w życie obecnie obowiązującego Prawa wodnego z 2001 r. Zgodnie bowiem z pierwotnym brzmieniem art. 5 ust. 3 ustawy, śródlądowymi powierzchniowymi wodami płynącymi były wody „w ciekach naturalnych, kanałach oraz w źródłach, z których ciekami biorą początek”, natomiast stojącymi - wody „w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych niezwiązanych z ciekami naturalnymi”. I mimo że art. 9 ust. 1 pkt. 1 pr.wod. definiuje ciekami naturalnymi jako: „rzeki, strugi, strumienie oraz inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy, naturalnymi lub uregulowanymi korytami”, jezior otwartych

(przepływowych) dotyczy szczególna regulacja art. 5 ust. 4. To właśnie na podstawie tej normy, „przepisy o wodach płynących mają zastosowanie do jezior oraz innych zbiorników wodnych o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych, a także do wód znajdujących się w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących”. Innymi słowy, pierwotne brzmienie prawa wodnego do wód powierzchniowych płynących wyraźnie zaliczało tylko i wyłącznie jeziora otwarte o przepływach stałych. A stąd wnosić należy, że jedynie te jeziora stanowią własność Państwa; pozostałe w dalszym ciągu pozostawać mogą w zasobach prywatnych.

Tymczasem nowela z 2005 r. konstrukcję tę zmodyfikowała po raz kolejny. Definicja wody płynącej objęła również wody „w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych o ciągłym bądź okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych” (znowelizowany art. 5 ust. 3 pkt. 1 lit. b) ustawy). Dodatkowo, całkowicie zmienił swoją treść art. 5 ust. 4 ustawy, czyli ten przepis, który do tej pory *status quo* gwarantował. Uchylenie owej szczególnej regulacji sprawiło, iż obecnie za jeziora przepływowe, stanowiące wraz z zajęтым gruntem przedmiot własności Skarbu Państwa, uznać trzeba także i te jeziora, będące wcześniej własnością prywatną, do których wpływają bądź z nich wypływają cieki o przepływach okresowych. Biorąc zaś pod uwagę opisane wcześniej założenia ustaw wodnych, zmiany prawnej definicji „wody płynącej” nie można rozumieć jedynie jako działania o charakterze czysto porządkującym. Każda modyfikacja tego pojęcia rzutuje bezpośrednio na prawo własności określonej grupy podmiotów. Musi zatem spełniać konstytucyjne gwarancje ochrony tego prawa, a w szczególności wówczas, jeżeli odbierane jest ono osobom prywatnym i przechodzi na własność Państwa.

Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w chwili obecnej. Ustawodawca, rozszerzając definicję wody płynącej, zastosował identyczny mechanizm jak w roku 1962, a zatem - po raz kolejny dokonał nacjonalizacji dalszej kategorii jezior prywatnych.

Tego rodzaju działania nasuwają oczywiste zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Przede wszystkim, Konstytucja Rzeczypospolitej w zasadzie nie przewiduje takiej formy pozbawienia własności przez Państwo - stanowiłoby to oczywiste pogwałcenie wyrażonej w art. 21 ust. 1 oraz w art. 64 zasady poszanowania własności prywatnej. Konstytucja dopuszcza jedynie możliwość ograniczenia prawa własności - w drodze ustawy i jedynie na warunkach przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. O d j ę c i e zaś prawa własności na

rzecz Państwa co do zasady możliwe jest tylko i wyłącznie w trybie wyłączenia (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Nie ulega też wątpliwości, iż konstytucyjne pojęcie „wyłączenia” należy rozumieć szerzej niż wynikałoby to z przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. jedn.: Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603, ze zm., dalej jako u.g.n.); w przeciwnym bowiem razie dochodziłoby do zawężającej wykładni norm konstytucyjnych „poprzez” ustawę zwykłą. Zabieg taki jest niedopuszczalny - to właśnie normy Konstytucyjne winny promieniować na akty niższego rzędu, nakłaniając do twórczej wykładni ustaw w zgodzie z normami hierarchicznie wyższymi.

Jeżeliby więc nawet uznać, iż specyficznego rodzaju nacjonalizacja dokonana w ustawie z 2005 r. mieściłaby się w konstytucyjnym pojęciu wyłączenia, i tak w żaden sposób takie „wyłączenie” nie spełnia standardów konstytucyjnych. Kryteria legalności tego rodzaju zabiegów prawodawczych stosunkowo jasno sformułował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 marca 2000 r. w sprawie P 5/99 (opubl. OTK 2000/2/60; w sprawie tej oceniany był zbliżony mechanizm nacjonalizacyjny, zastosowany wobec gruntów faktycznie zajętych pod drogi publiczne, tj. art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną; Dz.U. Nr 133, poz. 872, ze zm.). Tego rodzaju wyłączenie *ex lege* nie tylko musi oczywiście nastąpić w celu publicznym, za słusznym odszkodowaniem - co bezpośrednio wynika z art. 21 ust. 2 Konstytucji - ale spełniać dalsze jeszcze warunki. Tak więc przede wszystkim należy wnikliwie rozważyć, czy na gruncie konkretnych okoliczności faktycznych cel regulacyjno-porządkujący ustawy - skądinąd usprawiedliwiony - uzasadnia sięgnięcie po tak drastyczny mechanizm, jak wyłączenie z mocy prawa. Innymi słowy, czy jest on w danej sprawie rzeczywiście przydatny i czy został racjonalnie zastosowany. Warto też podkreślić, iż w sprawie P 5/99 Trybunał zaakceptował skarżoną regulację głównie z tego powodu, że nacjonalizacja gruntów zajętych pod drogi publiczne polegała jedynie na uzgodnieniu stanu prawnego z faktycznym; we wszystkich sytuacjach regulowanych przez skarżony przepis faktyczne odjęcie własności na cel publiczny nastąpiło przed wielu laty, stąd głównym zadaniem ustawodawcy było wprowadzenie odpowiedniej procedury dostosowania stanu prawnego do faktycznego. W tym wypadku Trybunał uznał, iż prowadzenie indywidualnych postępowań wyłączeniowych mijałoby się z celem, skoro kwestia „publicznej przydatności” gruntu została już faktycznie przesądzona przed wielu

laty. Byłyby to więc postępowania jedynie pozorne, nieprzydatne dla realizacji założonego celu, a więc - nieracjonalne. A ponieważ ustawa i tak przyznawała adekwatny mechanizm kompensujący utratę prawa własności, zastosowania przez prawodawcę aktu generalnego nie można uznać za bardziej uciążliwe niż wydawania aktów indywidualnych (decyzji wywłaszczeniowych) w jednostkowych sprawach. Ustawa zabezpieczała również interesy samych wywłaszczanych właścicieli - również dla nich korzystne było prawne uporządkowanie stosunków własnościowych na gruntach, z których i tak przecież korzystać nie mogli. Na koniec zaś, co zresztą Trybunał podkreślał kilkakrotnie, mechanizm przyjęty w art. 73 ustawy z 1998 r. miał charakter jednorazowy, nie nadający się do powtórnego zastosowania w przyszłości.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, trudno przyjąć, by nowelizacja art. 5 pr. wod. powyższe kryteria konstytucyjności spełniała.

Po pierwsze, odebranie prawa własności winno nastąpić w celu publicznym. I mimo że za cel taki - podobnie jak przy ustawie z 1965 r. - można byłoby prawdopodobnie uznać racjonalizację gospodarowania wodami, cel ten przez ustawodawcę nigdzie nie został jasno wyrażony, ani tym bardziej - w najmniejszym nawet stopniu uzasadniony czy choćby uprawdopodobniony. Nie wiadomo więc, z jakich powodów Państwo musiało przejść również jeziora „okresowo przepływowe”. Nie przedstawiono także wyliczeń, ile w rzeczywistości takich jezior jest, jaki procent stanowią one wśród wszystkich innych, jakie mają znaczenie gospodarcze dla Państwa, jakie korzyści przyniesie przejście właśnie ich do zasobu publicznego. Wątpliwa zdaje się także próba odwoływania do ustawowego katalogu celów publicznych, zawartego w art. 6 u.g.n., skoro jezioro o przepływach okresowych trudno uznać za potrzebne do utworzenia czy utrzymywania przechodzących przez nie dróg wodnych, zaopatrzenia ludności w wodę, regulacji przepływów, ochrony przed powodzią; regulacja zaś i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych stanowi cel publiczny jedynie wówczas, gdy dotyczy wód i urządzeń będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej (druk Nr 3601 Sejmu IV kadencji) skupia się przede wszystkim na konieczności wdrożenia tzw. Ramowej Dyrektywy Wodnej (dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej) i

poprawieniu nowego, funkcjonującego od 2002 r., systemu gospodarowania wodami. W poruszonej przez Rzecznika kwestii istotne jest jedynie zdanie informujące, iż „w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa związanym z gospodarką wodną jednoznacznie wskazano zakres własności Skarbu Państwa oraz organy wykonujące prawa i obowiązki właścicielskie”; a w wyniku konsultacji społecznych m.in. „dokonano jednoznacznego podziału na wody płynące i stojące” (!).

Trudno też nie zauważyć, że zastosowanego mechanizmu nacjonalizacyjnego nie usprawiedliwia konieczność wdrożenia Ramowej Dyrektywy Wodnej, skoro ta definicji pojęć „wody stojące” czy „płynące” akurat nie zawiera. Jedynie w art. 2 pkt. 5 mianem „jeziora” określa „część wód śródlądowych powierzchniowych stojących”, przy czym uznania jeziora za wodę stojącą nie sprzeciwia się przepływowy charakter danego zbiornika. Świadczy o tym chociażby przyjęta definicja dorzecza (art. 2 pkt. 13) czy zlewni (art. 2 pkt. 14), uwzględniająca także jeziora o charakterze otwartym, czy też treść Załącznika V do Dyrektywy, w którym jako jeden z czynników charakteryzujących jezioro wskazano wielkość i dynamikę przepływu wód (punkt 1.1.2 Załącznika). Reasumując, brak jakiegokolwiek wzmianki uzasadniającej tak poważną ingerencję w jedno z fundamentalnych konstytucyjnych praw uznać należy za rażące naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego.

Po drugie, brak tu podstawowego elementu, który w sprawie P 5/99 przesądził o konstytucyjności wyłączenia *ex lege*. Nie ma bowiem jakichkolwiek podstaw by twierdzić, iż na jeziorach „okresowo przepływowych” *usus publicus* trwał na tyle długo, że i tak faktycznie weszły one do zasobu publicznego. Przeciwnie, ze skarg kierowanych do Rzecznika wynika, iż działania władzy - nie tylko prawne, ale i faktyczne - wobec takich jezior zaczęto podejmować dopiero po 2005 r.; wcześniej ich właściciele mieli korzystać z nich bez najmniejszych przeszkód. Nie zachodzi tu zatem potrzeba jednolitego uporządkowania stosunków własnościowych na podstawie jednorazowego powszechnego aktu dostosowującego stan prawny do długotrwałych stosunków faktycznych. Z tych wszystkich względów, jako jedyny cel zmiany treści art. 5 pr.wod. jawi się potrzeba wprowadzenia porządku do samych definicji poszczególnych kategorii wód. A jeżeli tak, wydaje się, iż stosownej korekty wymagałby również art. 4 pkt. 1 ustawy nowelizującej, dodający do art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych

(t. jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84, ze zm.) nowy pkt. 8a. Jeżeli zaś jednak rzeczywiście w zamiarze ustawodawcy to jedynie owa definicyjna i logiczna czystość i jednoznaczność miałyby uzasadniać nacjonalizację, i to bez odszkodowania, określonych kategorii gruntów wraz z wodami, uznać to należy za jaskrawe naruszenie fundamentalnych założeń Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Co więc najważniejsze, w najmniejszym nawet stopniu nie wzięto tu pod uwagę interesu dotychczasowych właścicieli znacjonalizowanych w tym trybie jezior. Oczywistym naruszeniem Konstytucji jest bowiem brak jakiegokolwiek mechanizmu kompensującego dotychczasowym właścicielom utratę przysługujących im praw. Mechanizm taki zawierała nie tylko ustawa wodna z 1922 r., ale nawet - choć w znikomym stopniu - Prawo wodne z 1974 r., które w art. 131 przyznawało właścicielom znacjonalizowanych jezior odszkodowanie za brak możliwości dokonywania połowu ryb. Brak jakiegokolwiek rekompensaty dla właściciela jeziora pozbawionego swej własności w roku 2005 uznać należy za rażące pogwałcenie konstytucyjnego prawa do słusznego odszkodowania za własność odbieraną dla realizacji dobra wspólnego.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147, ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie podniesionych argumentów oraz o poinformowanie, czy Pan Minister podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie konieczności znowelizowania przepisów pozbawiających dotychczasowych właścicieli „jezior okresowych” nie tylko przysługującego im wcześniej prawa własności, ale nawet prawa do otrzymania z tego tytułu odszkodowania. Jeżeli zaś także i w opinii Pana Ministra byłoby to wskazane, uprzejmie proszę o rozważenie sposobu podjęcia odpowiednich działań w kierunku zmiany obecnie obowiązujących przepisów, zwłaszcza w kontekście przygotowywanej obecnie nowelizacji. Niestety bowiem, z informacji udostępnionych na stronie internetowej Ministerstwa jasno wynika, iż nie jest intencją projektodawcy jakakolwiek ingerencja w treść obecnego art. 5 Prawa wodnego. W świetle zaś przywołanych unormowań konstytucyjnych, a w szczególności wagi podnoszonych tu zastrzeżeń, w przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich interwencja legislacyjna staje się bezwzględnie konieczna.

Z przeżyciem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich