



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-692930-IV/12/JP

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tei. centr. 22 551 77 00  
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 17. 04. 2012r.

**Pan**

**Marcin Korolec**

**Minister Środowiska**

**Warszawa**

*Szanowny Panie Ministrze*

Na tle jednej ze skarg skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich uznaję za konieczne zwrócenie uwagi Pana Ministra na problem charakteru prawnego planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza tj. dokumentów planistycznych określonych w art. 113 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne *{tekst jednolity Dz. U. z 2012 roku Nr 0, poz. 145}* (dalej: Prawo wodne).

Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, stosownie do treści art. 114 ust. 1 Prawa wodnego zawiera m.in.: wykazy obszarów chronionych, ustalenie celów środowiskowych dla jednolitych części wód i obszarów chronionych, mapę sieci monitoringu, wraz z prezentacją programów monitoringowych, podsumowanie wyników analizy ekonomicznej związanej z korzystaniem z wód. Ustalenia planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województwa oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

W polskim porządku konstytucyjnym, zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa są Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Wybór formy prawnej określonego aktu normatywnego oraz sposobu i miejsca jego ogłoszenia pociąga za sobą określone skutki prawne. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza przyjmowany jest w formie uchwały Rady

Ministrów. Powoduje to, że akt normatywny uchwalony w takiej formie powinien zostać poddany rygorom określonym w art. 93 Konstytucji, właściwym dla przepisów mających charakter jedynie wewnętrzny i obowiązujących tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. Nie ulega wątpliwości, że akty prawa wewnętrznego nie mogą w żadnym przypadku stanowić podstawy decyzji wydawanych wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów.

Zdaniem Rzecznika, analiza przepisów Prawa wodnego prowadzi do niepokojącego wniosku, że ustawodawca traktuje plany gospodarowania wodami na obszarze dorzecza jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, które mogą stanowić podstawę podejmowania decyzji wobec obywateli. Wydaje się, że tendencja do traktowania przedmiotowego dokumentu planistycznego jako źródła powszechnie obowiązującego prawa nasiliła się po nowelizacji Prawa wodnego dokonanej przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (*Dz. U. Nr 32, poz. 159*). Przepisy te weszły w życie z dniem 18 marca 2011 roku. Podstawową zmianą wynikającą z tej ustawy jest rozszerzenie katalogu zasad korzystania z wód określonych w art. 31 ust. 2 Prawa wodnego. Ustawodawca uzupełnił ten przepis o zasadę niepogarszania ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Przepis ten budzi wątpliwości, ponieważ adresatami przepisu o zasadach korzystania z wód są nie tylko organy administracji publicznej, ale także inne podmioty. Nadto, zgodnie z art. 125 pkt 1 Prawa wodnego pozwolenie wodnoprawne nie może naruszać ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, z wyjątkiem szczególnych okoliczności, o których mowa w art. 38j Prawa wodnego. Nie ulega wątpliwości, że pozwolenie wodnoprawne stanowi rodzaj zezwolenia udzielanego przez administrację wodną w drodze decyzji administracyjnej. Stosownie do treści art. 122 Prawa wodnego pozwolenia wodnoprawnego wymagają przede wszystkim szczególne korzystanie z wód i wykonywanie urządzeń wodnych, a także inne określone w tym przepisie działania mogące mieć wpływ na stan wód.

Mając na uwadze przepisy art. 87 i n. Konstytucji, należy raz jeszcze podkreślić, że podstawę wydania decyzji wobec obywatela mogą stanowić jedynie akty prawa powszechnie obowiązującego, którymi w obowiązującym stanie prawnym nie są plany gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. W ocenie Rzecznika, ustalenia przedmiotowych planów nie powinny uzupełniać katalogu zasad korzystania z wód określonych w Prawie wodnym oraz warunkować możliwości uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

Ponadto, należy jeszcze wskazać, że Prawo wodne, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 18 marca 2011 roku w art. 119 ust. 3 wprost przewidywało, że plany gospodarowania wodami na obszarze dorzecza są sporządzane i aktualizowane przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej. Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 119 ust. 3 Prawa wodnego Rada Ministrów zatwierdza i ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski": plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, plan zarządzania ryzykiem powodziowym, plan przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze dorzecza. Szczegółowa analiza aktualnie obowiązujących przepisów Prawa wodnego w zakresie planowania w gospodarowaniu wodami prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie wskazał organu odpowiedzialnego za przygotowanie projektu planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (*tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.*) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie podniesionych argumentów i zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie.

*Z poważaniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich