

Maciej Kruś*

WODY POLSKIE – NOWY PODMIOT W PRAWIE WODNYM

1. Utworzenie Wód Polskich

Dnia 23.08.2017 r. została opublikowana ustawa – Prawo wodne z 20.07.2017 r.¹. Ustawa ta zastępuje dotychczasowe Prawo wodne uchwalone ustawą z 18.07.2001 r.². Nowa ustawa zawiera 574 artykuły, około dwa razy więcej niż jej poprzedniczka. Stanowiąc nowe prawo, dokonano implementacji ośmiu dyrektyw Unii Europejskiej i zmieniono w różnym zakresie 46 obowiązujących ustaw. Spośród tych dyrektyw można wymienić dyrektywę nr 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej – tzw. rama dyrektywa wodna, która miała wpływ na nowy system finansowania gospodarki wodnej³. Inna dyrektywa Rady nr 91/676/EWG z 12.12.1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego – tzw. dyrektywa azotanowa – miała zasadniczy wpływ na treść przepisów nowego Prawa wodnego w tym obszarze⁴. Generalnie nowe Prawo

* Maciej Kruś – doktor nauk prawnych, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ Dz.U. poz. 1566 ze zm.

² Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.

³ Dz.Urz. UE L 327, s. 1, ze zm.

⁴ Dz.Urz. UE L 375, s. 1, ze zm.

wodne weszło w życie od 1.01.2018 r. Jednak część przepisów weszła w życie już na drugi dzień po publikacji, tj. 24.08.2017 r. Dotyczy to m.in. tych związanych z ochroną wód przed azotanami rolniczego pochodzenia. Istotne w tym kontekście znaczenie miał niewątpliwie wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 20.11.2014 r., w którym stwierdzono niewystarczającą implementację przez Polskę dyrektywy azotanowej, co groziło nałożeniem kar pieniężnych⁵. Podobnie w przypadku ramowej dyrektywy wodnej TS wyrokiem z 30.06.2016 r. orzekł, iż Polska nie wdrożyła systemu monitorowania stanu ekologicznego i stanu chemicznego wód powierzchniowych⁶. Również w tym wypadku powstało zagrożenie karami pieniężnymi, stąd właściwe przepisy obowiązują od 24.08.2017 r.

Z woli ustawodawcy na mocy przepisów nowego Prawa wodnego powstaje w polskim systemie prawa administracyjnego nowy podmiot – Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie”. Jest to państwowa osoba prawna. Siedzibą Wód Polskich jest Warszawa. Akurat ta zmiana nie jest wynikiem transpozycji przepisów prawa Unii Europejskiej. Kryje się za nią chęć zasadniczego przebudowania sposobu zarządzania gospodarką wodną.

2. Organizacja i zadania Wód Polskich

Zadaniem tego podmiotu jest zarządzanie gospodarką wodną w Polsce. W przypadku Wód Polskich owo zarządzanie będzie miało dwoisty charakter. Z jednej strony będą zarządzać – jak gospodarz – powierzonym im majątkiem publicznym, z drugiej zaś strony Wody Polskie będą wykonywać administrację publiczną. Będą więc dysponować częścią władzy państwowej i używać jej do rozstrzygania w drodze aktów administracyjnych o uprawnieniach albo obowiązkach wielu podmiotów zainteresowanych korzystaniem z wód.

⁵ Wyrok TS z 20.11.2014 r., C-356/13, HUDOC.

⁶ Wyrok TS z 30.06.2016 r., C-648/13, HUDOC.

Przyjrzyjmy się strukturze organizacyjnej Wód Polskich. W ich skład wchodzi następujące jednostki organizacyjne: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, regionalne zarządy gospodarki wodnej, zarządy zlewni oraz nadzory wodne. Strukturę i organizację Wód Polskich ma określać statut nadawany przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej. Na czele tego podmiotu stoi Prezes. Prezesa powołuje minister właściwy ds. gospodarki wodnej. Przy czym organem Wód Polskich, wbrew literalnie odczytywanej treści art. 241 ust. 1 Prawa wodnego, jest nie tylko Prezes Wód Polskich. Prócz tego w strukturze Wód Polskich powoływani są dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, dyrektorzy zarządu zlewni oraz kierownicy nadzorów wodnych. W przepisach statuujących te organy nie są one określone jako organy Wód Polskich, ale są nimi jednak, gdyż wynika to z przepisów określających zadania i kompetencje do wydawania różnych decyzji.

Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej ma za zadanie m.in. sporządzenie map zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego, opracowanie projektu planu gospodarowania na obszarach dorzeczy, utworzenie i utrzymywanie Hydroportalu (środka udostępniania informacji publicznej w zakresie gospodarki wodnej), finansowanie działalności państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej ds. bezpieczeństwa budowli piętrzących, hydrologicznej (zajmującej się wodami podziemnymi), koordynowanie zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności, przemysłu oraz rolnictwa.

Z kolei regionalne zarządy gospodarki wodnej mają za zadanie: prowadzenie spraw, w ramach których wydają decyzje administracyjne, np. dokonując uzgodnienia projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią; wydawanie większości zgód wodnoprawnych, w tym pozwoleń wodnoprawnych i przyjmowanie zgłoszeń, a także wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących. Zarządy zlewni m.in. planują i prowadzą inwestycje z zakresu gospodarki wodnej, w tym pełnią funkcję inwestora albo inwestora zastępczego, prowadzą sprawy dotyczące opłat za usługi wodne w zakresie poboru

wód podziemnych, wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, albo odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych. Nadzory wodne utrzymują i eksploatują urządzenia wodne, zapewniają należyty stan techniczny, obsługi i bezpieczeństwa budowli hydrotechnicznych będących własnością Skarbu Państwa.

Prezes Wód Polskich wydaje decyzję o wstrzymaniu działalności zakładu, jeżeli jego działalność zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku albo prawnie chronionemu interesowi osób trzecich.

Zatem organy Wód Polskich działają jak organy administracji publicznej i podejmują różnorakie rozstrzygnięcia administracyjnoprawne.

Drugim obszarem działania Wód Polskich jest zarządzanie majątkiem publicznym, który został temu podmiotowi powierzony. Wszystkie wody płynące oraz znaczna większość wód stojących, a także wody podziemne są własnością Skarbu Państwa. Ten majątek z wyłączeniem wód stojących został powierzony Wodom Polskim.

Jak podaje projektodawca zmiany: „Modyfikacja regulacji dotyczących wykonywania praw właścicielskich Skarbu Państwa wobec wód publicznych będzie wymagała funkcjonalnego przebudowania obowiązującego systemu”⁷. Według dotychczasowych przepisów prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa wykonywały różne podmioty:

- 1) minister właściwy do spraw gospodarki morskiej – w stosunku do wód morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych wraz z wodami Zatoki Gdańskiej;
- 2) Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – w stosunku do wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności wód podziemnych oraz śródlądowych wód powierzchniowych: np. w potokach górskich i ich źródłach, w ciekach naturalnych, w jeziorach oraz sztucznych zbiornikach wodnych, przez które przepływają cieki;

⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy Prawo wodne, VIII kadencja, druk sejm. nr 1529, s. 20.

- 3) marszałek województwa jako zadanie z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd województwa – 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 wód nieprzypisanych wyraźnie kompetencyjnie innym organom.

Zatem według nowych reguł Wody Polskie reprezentują Skarb Państwa oraz wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych, z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym (tu właściwy jest minister ds. żeglugi śródlądowej). Oprócz praw właścicielskich wobec wód Wody Polskie wykonują także prawa właścicielskie wobec gruntów pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi, wałów przeciwpowodziowych, urządzeń wodnych, w tym całości działek ewidencyjnych pokrytych wodami płynącymi.

Można więc powiedzieć, że Wody Polskie działają za Skarb Państwa. Nie przejęły opisywanego majątku na podstawie odrębnego tytułu prawno-administracyjnego czy też cywilno-prawnego. Majątek jest własnością Skarbu Państwa, a ponieważ Skarb Państwa jest odrębną osobą prawną, to Wody Polskie, jako inna osoba prawna, mają status reprezentanta Skarbu Państwa. Prawo do reprezentacji Skarbu Państwa oraz wykonywania praw właścicielskich ma być wpisywane w księdze wieczystej po jego stwierdzeniu decyzją administracyjną wydawaną przez wojewodę. Nie zastosowano w tym wypadku współczesnej instytucji tzw. trwałego zarządu⁸ albo znanej jeszcze w przedwojennych przepisach dotyczących organizacji kolei instytucji zarządu powierniczego⁹. Jednocześnie z dniem wejścia w życie nowego Prawa wodnego wygasa trwały zarząd gruntów pokrytych wodami ustanowiony na rzecz marszałków

⁸ Art. 43 i n. ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm).

⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.09.1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” (w brzmieniu Dz.U. z 1930 r. Nr 89, poz. 705). Zgodnie z art. 2 i 4 tego rozporządzenia PKP stanowi samoistną osobę prawną i obejmuje w zarząd powierniczy i użytkowanie cały majątek kolejowy zarządzany dotąd bezpośrednio przez organ administracji, tj. Ministerstwo Kolei.

województw albo regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Nie dotyczy to wód morskich, które będą w trwałym zarządzie urzędów morskich. Warto dodać, że Wody Polskie będą gospodarować mieniem Skarbu Państwa zgodnie z regułami wyrażonymi w przepisach ustawy z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁰.

Wody Polskie mogą jednak prowadzić działalność gospodarczą ograniczoną do gospodarki wodnej. Prawo wodne w art. 240 ust. 6 wymienia konkretne obszary tej działalności: projektowanie, wykonywanie, utrzymywanie i eksploatację urządzeń wodnych, wytwarzanie energii w elektrowniach wodnych, świadczenie usług w zakresie towarowego i pasażerskiego transportu wodnego. Jednocześnie przepis ten nie zamyka katalogu owych działań, stanowiąc, że Wody Polskie mogą także prowadzić inną działalność związaną z gospodarką wodną.

Wody Polskie prowadzą samodzielną gospodarkę finansową i mają się samofinansować. Do przychodów Wód Polskich należą m.in. wpływy z opłat za usługi wodne, zgody wodnoprawne, przychody z majątku, z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej.

3. Wody Polskie – podmiot administrujący i przedsiębiorca

Wody Polskie jako państwowa osoba prawna są podmiotem z kręgu tzw. administracji pośredniej. Ich powstanie jest przejawem szerszego zjawiska kreowania przez państwo podmiotów często zwanych agencjami, którym powierza się realizację zadań publicznych i część władztwa publicznego. Podmioty te łączą funkcję organów administracji publicznej i jednocześnie działają w sferze prawa prywatnego. Powierza się im również część majątku publicznego¹¹. Podmioty te można definiować jako fundacje prawa publicznego. Charakterystyczne dla nich jest bowiem wydzielenie masy majątkowej z majątku publicznego, po-

¹⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 1182 ze zm.

¹¹ R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące [w:] Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 279.

wierzonej w celu realizacji jej zadań (powierzenie kapitału) oraz przekazanie części władztwa państwowego. Fundacje prawa publicznego tworzone są w drodze ustawy albo na podstawie upoważnienia ustawowego¹². Ta podwójna funkcjonalność jest podstawową przesłanką dla tworzenia tego typu podmiotów. Mają bowiem one dzięki temu możliwość skutecznego oddziaływania. Przykładem dla tego rodzaju podmiotów są dość licznie tworzone agencje, np. Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Rynku Rolnego, obecnie zastąpione przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa¹³. Podmiot ten ma osobowość prawną i działa pod nadzorem ministra właściwego ds. rozwoju wsi. Prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Z mocy przepisów ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁴ ww. Krajowemu Ośrodkowi powierzono wykonywanie prawa własności nieruchomości rolnych. W sferze administracyjno-prawnej tytułem przykładu wskazać można, iż dyrektor generalny Krajowego Ośrodka wydaje w drodze decyzji administracyjnej zgodę na nabycie nieruchomości rolnej przez inną osobę niż rolnik indywidualny. Inny przykład dla zobrazowania przypadku kreacji Wód Polskich to działalność Lasów Państwowych. Zgodnie z ustawą z 28.09.1991 r. o lasach¹⁵ lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Trzeba jednak odnotować, że przedsiębiorstwo to nie posiada osobowości prawnej. Lasy państwowe gospodarują częścią majątku publicznego, tj. lasami Skarbu Państwa. Jednocześnie organy tego przedsiębiorstwa mogą wydawać decyzje administracyjne, np. dyrektor regionalne dyrekcji Lasów Państwowych wydaje decyzje w sprawie sankcji za niezgodne z przepisami ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁶ wyłączenie gruntów leśnych z produkcji leśnej.

Można przypuszczać, że pomysł na funkcjonowanie Wód Polskich jest podobny jak w przypadku np. Lasów Państwowych. Tworzy się

¹² E. Ochendowski, *Prawo administracyjne część ogólna*, Toruń 2009, s. 258.

¹³ Ustawa z 10.02.2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 1154).

¹⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 91 ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 788 ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 1161.

odrębny podmiot, który ma gospodarować częścią majątku publicznego, realizując cele publiczne dotyczące stanu, rozwoju tego majątku, a jednocześnie gospodarka ta ma przynosić przychody pozwalające na utrzymanie tego podmiotu. Podmiot ten nie jest więc utrzymywany z budżetu państwa. Podobnie jak w przypadku Lasów Państwowych część pracowników Wód Polskich jest zobowiązana (pozostali są uprawnieni) do noszenia munduru gospodarki wodnej. Wykaz stanowisk zobowiązanych w tym zakresie, jak również wzór munduru określi minister ds. gospodarki wodnej.

Można także zauważyć, że czy to wykonując władzę publiczną, czy też gospodarując mieniem publicznym w każdej z tych sytuacji państwowa osoba prawna realizuje zadania publiczne. Z tej racji jest więc niewątpliwie podmiotem prawa publicznego. Zadanie to realizuje zaś na podstawie przepisów prawa administracyjnego, w przypadku Wód Polskich głównie na podstawie regulacji Prawa wodnego, jak również na podstawie reguł prawa prywatnego. Ta formuła prowadzenia interesów, tj. przez wykorzystywanie wtedy, gdy jest to efektywniejsze, instrumentów prawa publicznego, przychodzi na myśl rozwijaną w niemieckiej nauce prawa administracyjnego koncepcję definicji prawa administracyjnego jako prawa szczególnego, jako szczególnego porządku prawnego, które państwo jako nosiciel władzy tworzy, można powiedzieć, „samo dla siebie”, bo jako jedyny podmiot uczestniczący w obrocie rządzącym się regułami prawa prywatnego ma taką możliwość¹⁷. Prawo administracyjne byłoby więc ujmowane jako szczególne wobec prawa prywatnego. W tym kontekście działalność Wód Polskich jawi się jako praktyczna egzemplifikacja tej koncepcji.

4. Przejawy centralizacji

Utworzenie Wód Polskich można postrzegać jako przejaw centralizacji. W pierwszej kolejności dlatego, że podmiot ten przejął część zadań i kompetencji samorządów terytorialnych. Ponadto trzeba zauważyć, że Wody Polskie są podmiotem jedynym, tj. zarządzają

¹⁷ H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Monachium 2009, s. 42.

sprawami gospodarki wodnej z pozycji gospodarza całego kraju, a nie fragmentu jego terytorium. Do tego Wody Polskie znajdują się pod silnym wpływem ministra ds. gospodarki wodnej. Jest to więc podmiot całkowicie zależny od administracji rządowej.

W pierwszym aspekcie można wskazać na szereg zadań dotąd wykonywanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, a obecnie powierzonych organom Wód Polskich. Zatem sprawy dotąd rozstrzygane przez organy jednostek samorządu terytorialnego stały się sprawami rozstrzyganymi przez organy podmiotu bezpośrednio zależnego od administracji rządowej. Dotyczy to zwłaszcza kompetencji marszałków województw. Wskazano już na przejście wód, które dotąd były w zarządzie marszałka. Sprawy związane z programowaniem, planowaniem oraz nadzorowaniem urządzeń melioracji wodnych należące dotąd do marszałków województw przeszły do Wód Polskich. W rezultacie to Wody Polskie, a nie marszałek wydają decyzje dotyczące budowy urządzeń melioracji wodnej, podobnie jak decyzję w sprawie ustalenia opłaty melioracyjnej. Także Wody Polskie, a nie marszałek województwa, wydają zwolnienia do zakazów mających na celu zapewnienie szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych. Sprawy dotyczące, operując językiem nowego Prawa wodnego, zgód wodnoprawnych, dotąd rozstrzygane przez starostów i marszałków, przeszły do wyłącznej kompetencji Wód Polskich. Chodzi o liczną grupę rozstrzygnięć, gdyż dotąd starosta przyjmował zgłoszenia w ośmiu przypadkach (np. budowa pomostu), a pozwolenia wodnoprawne wydawał w szesnastu przypadkach (np. wykonanie urządzenia wodnego), z kolei marszałek wydawał pozwolenia wodnoprawne w dziewięciu przypadkach (np. wykonanie budowli przeciwpowodziowej). Trzeba jednak także podkreślić, że sprawy te były prowadzone jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z art. 388 nowego Prawa wodnego tzw. zgoda wodnoprawna jest udzielana poprzez: wydanie pozwolenia wodnoprawnego, przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego, wydanie oceny wodnoprawnej, wydanie decyzji zwalniającej od zakazów wynikających z Prawa wodnego w zakresie: obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, poruszania się pojazdami w wodach powierzchniowych oraz po gruntach pokrytych wodami, wykonywania robót

lub czynności, które mogą wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych. Wszystkie te rozstrzygnięcia, nazywane obecnie zgodami wodnoprawnymi, będą wydawane przez organy Wód Polskich.

Powstający nowy podmiot – Wody Polskie – wchłania terenową administrację rządową, tj. regionalne zarządy gospodarki wodnej oraz Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Tym samym znika specjalny podział administracji rządowej niezespolonej, a także terenowe organy administracji rządowej oraz centralny organ administracji rządowej w zakresie gospodarki wodnej.

Warto także zauważyć, że dotychczasowe opłaty środowiskowe z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych, które były uiszczane na rachunek samorządu województwa, obecnie będą kierowane jako opłata za usługę wodną na konto Wód Polskich. Tym samym samorząd wojewódzki został pozbawiony części środków finansowych na rzecz aparatu centralnego.

Obecnie to regionalne zarządy gospodarki wodnej, wykonujące zadania Wód Polskich, będą analizować sprawozdania z realizacji Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych (zatwierdzonego przez Radę Ministrów). Jeśli na podstawie analizy ustalone zostanie, że sprawozdania są nieprawdziwe lub niekompletne, Wody Polskie mają wzywać gminy do przekazania uzupełnionych sprawozdań. Do tej pory przedmiotowe sprawozdania były przekazywane do marszałków województw.

Abstrahując od kwestii utworzenia Wód Polskich, na gruncie nowego Prawa wodnego można odnotować także inne przejawy centralizacji, w których kompetencje przechodzą bezpośrednio do administracji rządowej, np. nadzór nad związkami spółek wodnych, dotąd sprawowany przez marszałka województwa, został przekazany wojewodzie. Minister właściwy ds. gospodarki wodnej przejął od marszałka (w odniesieniu do wód granicznych oraz śródlądowych wód wodnych) i od starosty (w odniesieniu do pozostałych wód) kompetencje do ustalenia w drodze decyzji linii brzegu.

Program działań dotyczący zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu będzie teraz przyjmowany w drodze rozporządzenia Rady Ministrów i będzie to jeden program wdrażany na terenie całego kraju. Projekt programu będzie sporządzany przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa. Dotychczas kompetencje w powyższym zakresie mieli dyrektorzy regionalnego zarządu gospodarki wodnej, którzy to wydawali programy działań w drodze rozporządzenia na poszczególnych terenach. Wprowadzenie jednego ogólnokrajowego programu działań zostało w uzasadnieniu projektu ustawy poparte doświadczeniami innych państw, w tym Niemiec i Austrii¹⁸. W ramach państwowego monitoringu środowiska będzie wykonywany monitoring służący dokonaniu oceny skuteczności programu działań. Oceny skuteczności programu działań będzie dokonywał minister właściwy do spraw gospodarki wodnej.

5. Próba zdefiniowania kierunku zmian

Zdaniem ustawodawcy wyrażonym w uzasadnieniu projektu ustawy dotychczasowy system organizacji administracji wodnej „[...] ujawnił liczne dysfunkcje mające zasadniczy wpływ na trudną sytuację w sektorze gospodarki wodnej. Zakres kompetencji Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej jest określony w Prawie wodnym bardzo szeroko, natomiast zakres uprawnień ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej na tyle wąsko, że realny wpływ ministra, a co za tym idzie – Rady Ministrów, na gospodarkę wodną jest zasadniczo ograniczony. Znacząco utrudnia to ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej możliwość efektywnej i skutecznej interwencji w przypadkach tego wymagających ze względu na realizację polityki Rady Ministrów w obszarze gospodarki wodnej oraz działalności inwestycyjnej w gospodarce wodnej. Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej wykonuje kompetencje zarówno na płaszczyźnie administracyjnej (stanowienie prawa miejscowego,

¹⁸ *Uzasadnienie...*, s. 73.

wydawanie pozwoleń wodnoprawnych), jak i na płaszczyźnie zarządzania majątkiem Skarbu Państwa oraz prowadzi kluczowe procesy inwestycyjne w obszarze gospodarki wodnej. Połączenie w jednym organie dwóch rodzajów kompetencji o zupełnie odmiennym charakterze niekorzystnie oddziałuje na efektywność, skuteczność oraz terminowość działań podejmowanych w ich zakresie¹⁹. Dalej wskazano, że „Konieczne jest także zapewnienie realnej i efektywnej władzy wodnej i wpływu ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej oraz podległych mu organów na wszystkie decyzje dotyczące gospodarki wodnej, w tym w szczególności planowania w gospodarowaniu wodami, ochrony wód oraz system zgód wodnoprawnych. Organy te powinny mieć także decydujące zdanie w zakresie kierunków prowadzenia inwestycji w gospodarce wodnej, mających wpływ na osiągnięcie celów Ramowej Dyrektywy Wodnej [...]”²⁰. Dalej ustawodawca wyjaśnia, że „[...] w świetle planowanej regulacji nowego Prawa wodnego minister właściwy do spraw gospodarki wodnej będzie nadal sprawował kluczową funkcję w systemie organów tego sektora. Będzie organem kreującym kierunki polityki wodnej kraju oraz pełniącym funkcję prawotwórczą na poziomie aktów wykonawczych (rozporządzeń). Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej będzie odpowiadał za sprawy gospodarki wodnej zarówno przed Radą Ministrów, jak i przed Parlamentem. [...] W ramach koordynacji realizacji zadań w gospodarce wodnej minister właściwy do spraw gospodarki wodnej uzyska formalne uprawnienie do wydawania Prezesowi Wód Polskich wytycznych i poleceń co do sposobu realizacji kluczowych zadań w tym obszarze oraz żądania przekazania informacji na temat realizacji tych zadań we wskazanym przez ministra terminie”²¹.

Jak można zdekodować te zmiany i je możliwie najtrafniej opisać? Po pierwsze, jak już wyżej wskazano, mamy niewątpliwie do czynienia ze zmianami w kierunku centralizowania wykonywania zadań w zakresie gospodarki wodnej. Najbardziej czytelnym tego przejawem jest przejście zadań i kompetencji z organów jednostek samo-

¹⁹ *Uzasadnienie...*, s. 5.

²⁰ *Uzasadnienie...*, s. 5.

²¹ *Uzasadnienie...*, s. 7–8.

rządu terytorialnego do organów Wód Polskich, a także bezpośrednio do ministra właściwego ds. gospodarki. Część władzy, która dotąd przysługiwała niezależnej od rządu administracji samorządowej, została przejęta przez administrację rządową i podmiot tej administracji podporządkowany. Innym wyrazem centralizacji jest także przekazanie kompetencji do zarządzania na każdym poziomie zlewni, regionu wodnego i dorzecza przez jeden podmiot, jakim będzie Państwowe Gospodarstwo Wodne – Wody Polskie i przede wszystkim podporządkowaniu tego podmiotu władzy ministra ds. gospodarki wodnej. Można stwierdzić w tym wypadku, że jest to centralizacja wewnątrz aparatu administracji rządowej. W miejsce odrębnych terenowych organów tej administracji oraz działającego organu centralnego wchodzi jeden podmiot – Wody Polskie. Już ten fakt, tj. skupienie władzy (dodatkowo połączonej z licznymi zadaniami o charakterze gospodarczym) w jednym ręku jest również przejawem centralizacji. Z punktu widzenia ministra właściwego ds. gospodarki wodnej sprawować będzie on kierownictwo nad tym jednym podmiotem, a nie wieloma działającymi niezależnie od siebie organami administracji rządowej terenowej i centralnej. Typowy układ scentralizowany opiera się na więziach kierowniczych (stosunek kierownictwa i podporządkowania, a nie nadzoru, który z kolei jest sprawowany w układzie zdecentralizowanym)²². Można więc uznać, że mamy tu do czynienia z nietypowym przykładem centralizacji. Minister nie przejmuje kompetencji bezpośrednio, lecz są one przekazywane do jednego podmiotu. Jednocześnie relacja między Wodami Polskimi a ministrem ds. gospodarki wodnej pozwala stwierdzić, że nie ma w tym wypadku mowy o niezależności co, jak wiadomo, jest głównym wyznacznikiem układu zdecentralizowanego²³. Inna sprawa, że sytuacja faktyczna może układać się tak, iż organy Wód Polskich będą działać samodzielnie i wówczas układ ten będzie scentralizowany bardziej formalnie niż realnie²⁴. Dodatkowo podmiot ten jest państwową osobą prawną, co skłania do stwierdzenia, że jest to centralizacja po-

²² Z. Duniewska, *Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji* [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 179.

²³ Z. Duniewska, *Zasady...*, s. 180.

²⁴ E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 223.

średnia. Głównym jej motywem jest zespolenie całokształtu bieżących działań z zakresu gospodarki wodnej w jednym ręku. Państwo ma być nie tylko centralnym administratorem, ale jednocześnie centralnym gospodarzem. Ta formuła jest adekwatna do potrzeby godzenia działania na polu wykonywania władzy publicznej oraz polu gospodarczym.

Jednocześnie w ramach w znacznym stopniu scentralizowanego systemu administrowania w obszarze gospodarki wodnej wprowadza się organizację, która odpowiada modelowi dekoncentracji²⁵. W Wodach Polskich mamy wszak, jak już wyżej wskazano, różne organy, zajmujące się różnymi sprawami, a struktura organizacyjna jest bardzo rozbudowana.

6. Wnioski końcowe

Nawiązując do tematu konferencji, tj. decentralizacji i centralizacji administracji, można stwierdzić, że współczesny jej wymiar przejawia się w tym, że centralizacja następuje przez utworzenie państwowej osoby prawnej, można by rzec – centralnego gospodarza. Jest to z pewnością efekt konieczności zapewnienia prowadzenia spraw także na polu czysto gospodarczym. Zarazem efekt konieczności dostosowania formuły centralizacji w zarządzaniu majątkiem publicznym do realiów obrotu gospodarczego. Taka formuła w charakterystyczny sposób zbiega się z koncepcją rozróżnienia norm prawa administracyjnego i prywatnego. Państwowa osoba prawna z jednej strony działa bowiem jak przedsiębiorca, stosując instrumenty prawa prywatnego, jednocześnie władza publiczna przyznaje jej kompetencje administracyjnoprawne, czyli szczególne do wykonywania zadań, o których decyduje, że tego wymagają. Można więc działanie Wód Polskich przyrównać do działania państwa, fiskusa. Czas pokaże, jakie efekty da wprowadzana zmiana. W literaturze zwraca się uwagę, że w obszarze gospodarki wodnej są zadania, które – co do zasady – powinny być realizowane centralnie (np. transport rzeczny), inne

²⁵ Z. Duniewska, *Zasady...*, s. 180; E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 223.

zaś (dbanie o stan środowiska, turystyka) lepiej z reguły są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego. Choć dobra współpraca jednostek samorządu terytorialnego może przynosić korzyści wynikające z efektu synergii i może dać także dobre efekty dla interesu państwa²⁶. W rezultacie kompetencje ludzi i dobre zarządzanie to czynniki, które zadecydują, czy nowa organizacja przyniesie oczekiwany efekt rozwoju gospodarki wodnej w Polsce. Już kiedyś dostrzegano, że najbardziej racjonalne jest zachowanie zasady integralności gospodarki wodnej i jej ujęcie w jednolitym planie²⁷. W tym kontekście dostrzegano, że zagadnieniem o pierwszorzędym znaczeniu ma charakteru podmiotu gospodarującego, a jako jedną z możliwości prezentowano gospodarowanie przez przedsiębiorstwo państwowe korzystające z form działania prawa prywatnego oraz publicznego, aczkolwiek nie było ono prezentowane jako jeden podmiot – gospodarz całego systemu²⁸.

Bibliografia:

- Duniewska Z., *Zasady prawa administracyjnego i organizacji administracji* [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Monachium 2009
- Michalska-Badziak R., *Podmioty administrujące* [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013
- Ochędowski E., *Prawo administracyjne część ogólna*, Toruń 2009
- Szreniawski P., *Rzeki a samorząd terytorialny* [w:] *Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego, Księga dla uczczenia 70. Rocznicy urodzin oraz 45. Rocznicy pracy naukowej Prof. Z. Janku*, red. M. Szewczyk, Poznań 2017

²⁶ P. Szreniawski, *Rzeki a samorząd terytorialny* [w:] *Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego, Księga dla uczczenia 70. Rocznicy urodzin oraz 45. Rocznicy pracy naukowej Prof. Z. Janku*, red. M. Szewczyk, Poznań 2017, s. 296.

²⁷ M. Zimmermann, *Z problematyki prawa wodnego, cz. I i V* [w:] W. Ludwiczak, Z. Rybicki, M. Zimmermann, *Organizacja korzystania z wód w systemie gospodarki planowej PRL*, Poznań 1956, s. 2.

²⁸ M. Zimmermann, *Z problematyki prawa wodnego...*, s. 21 i 22.