

Kamila Sobieraj

Ocena skutków regulacji projektu nowelizacji ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw¹

Impact assessment of the Bill on Amending the Water Law and certain
other acts

The main assumption of the Bill is to reduce the phenomenon of drought. The Bill may contribute to slowing down the outflow of water, water retention in the catchment area, retention of rainwater, protection of aquatic animal species. However, in the author's opinion, the Bill may at the same time raise doubts, as it may threaten the achievement of other important objectives of the Water Law and other acts. The proposed changes may, *inter alia*, negatively affect the efficient conduct of administrative proceedings in the field of water management investments, including the development of water energy. The proposed regulations may threaten the protection of life, health, safety of the community against floods, and the achievement of EU renewable energy targets.

Keywords: regulatory impact assessment, environmental protection, Water Law, bill

Głównym założeniem projektu ustawy jest ograniczenie zjawiska suszy. Projekt ustawy może przyczynić się do spowolnienia odpływu wód, zatrzymywania wody w zlewni, retencji wód opadowych, ochrony gatunków zwierząt wodnych. W ocenie autorki projekt ustawy może jednak jednocześnie budzić wątpliwości, ponieważ może zagrażać realizacji innych ważnych celów ustawy - Prawo wodne i innych ustaw. Proponowane zmiany mogą m.in. negatywnie oddziaływać na sprawne przeprowadzanie postępowań administracyjnych w zakresie inwestycji gospodarki wodnej, w tym rozwoju energetyki wodnej. Projektowane przepisy mogą zagrażać ochronie życia, zdrowia, bezpieczeństwa społeczności przed powodzią, osiągnięciu unijnych celów odnośnie do energii odnawialnej.

Słowa kluczowe: ocena skutków regulacji, ochrona środowiska, prawo wodne, projekt ustawy

Doktor nauk prawnych, adiunkt ■

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego, LUBLIN, POLSKA ■
kamila.sobieraj@kul.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-6432-4977>

Przedmiot projektu

Przedmiot projektu ustawy dotyczy regulacji z dziedziny prawa ochrony środowiska, w zdecydowanej większości regulacji z zakresu prawa wodnego. Proponowane zmiany mają wpłynąć na ograniczenie zjawiska suszy. Głównym założeniem projektu ustawy jest przyjęcie rozwiązań prawnych zmierzających do spowolnienia

¹ *Ocena skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw* sporządzona 25 czerwca 2020 r. na zlecenie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WASiE-1312/20.

odpływu wód powierzchniowych, zatrzymywania wody w zlewni, retencji wód opadowych, ochrony gatunków zwierząt wodnych. Proponowane zmiany mają wpływać na lepszą realizację celów środowiskowych dla wód. Przedmiot projektu obejmuje też wybrane kwestie związane z postępowaniem dotyczącym wydania zgód wodnoprawnych. Ustawa miałaby wchodzić w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

Podmioty objęte oddziaływaniem projektu

Regulacje zawarte w projekcie ustawy bezpośrednio będą oddziaływać na organy administracji realizujące zadania z zakresu gospodarki wodnej oraz podmioty realizujące przedsięwzięcia lub prowadzące działalność w obszarze gospodarki wodnej. Ze względu na zakres przedmiotu projektu krąg podmiotów, na które proponowane regulacje będą oddziaływać pośrednio, może być szeroki.

Celowość wprowadzenia aktu

Pogłębiające się zjawisko suszy, stanowiące skutek globalnego problemu zmian klimatu, nie podlega dyskusji. Zjawisko suszy negatywnie oddziałuje na wiele aspektów życia społeczeństwa, środowisko i gospodarkę, finanse budżetu państwa. Konieczność wykorzystania ustawy do proponowanych zmian przejawia się w tym, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Działania organów administracji muszą natomiast znajdować swoje umocowanie w przepisach prawa.

Oceniając celowość proponowanych regulacji prawa z zakresu gospodarki wodnej, trzeba mieć na względzie zasadę zrównoważonego rozwoju oraz zasadę kompleksowości. Zasada zrównoważonego rozwoju ma w tym obszarze szczególnie mocne umocowanie prawne. Jest podstawową zasadą prawa wodnego. Stanowi konstytucyjną zasadę prawa ochrony środowiska. Jest podstawową dyrektywą prawa unijnego. Zasada zrównoważonego rozwoju wymaga takiego ukształtowania treści normy prawnej, aby jej zastosowanie prowadziło do odpowiedniego wyważenia realizacji wszystkich celów. Chociaż proponowane w projekcie rozwiązania doprowadzą do spowolnienia odpływu wód powierzchniowych, zatrzymywania wody w zlewni, ochrony zwierząt wodnych, mogą jednocześnie wywołać wiele negatywnych skutków środowiskowych, społecznych i gospodarczych. Projekt może negatywnie oddziaływać na ochronę przeciwpowodziową, sprawne przeprowadzanie postępowań administracyjnych, rozwój energetyki wodnej. Projekt zagraża ochronie życia, zdrowia, bezpieczeństwa społeczności przed powodzią. Proponowane zmiany mogą prowadzić do opóźniania procesów inwestycyjnych w zakresie gospodarki wodnej, osiągnięcia unijnych celów odnośnie do energii odnawialnej.

Planowane środki (narzędzia, działania) realizacji celów

Proponowane zmiany zmierzające do ochrony przed suszą mogą ograniczać realizację ochrony przeciwpowodziowej i rozwój energetyki wodnej. Projektowana ustawa dokonuje zmian w art. 85 ustawy – Prawo wodne² polegających na wprowadzeniu m.in. zakazu budowy nowych oraz podwyższania istniejących budowli piętrzących na obszarach stanowiących faktyczne lub potencjalne szlaki migracyjne gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym oraz na obszarach stanowiących miejsce tarła lub miejsca odrostu tych zwierząt. Gatunki zwierząt wodnych są w obowiązującym prawie chronione głównie przez obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko planowanej budowli piętrzącej. Ocena oddziaływania na środowisko ma zapewnić realizację budowli piętrzących służących ochronie przed skutkami powodzi oraz ochronę gatunków zwierząt hodowlanych przez nakazanie zastosowania odpowiednich rozwiązań technicznych oraz technologicznych i innych. Co więcej, przepis art. 187 ust. 2 ustawy – Prawo wodne nakazuje, aby budowle piętrzące umożliwiały migrację ryb. Być może pożądanym byłoby wprowadzenie pewnych doprecyzowań prawnych głównie odnośnie do ochrony miejsc tarła lub miejsca odrostu gatunków zwierząt wodnych, nie wydaje się jednak zasadne wprowadzanie bezwzględnego zakazu realizacji budowli piętrzących bez oceny ich szkodliwości dla zwierząt wodnych w konkretnym przypadku.

Projektowana ustawa wnosi o usunięcie przepisu art. 163 ust. 3 ustawy – Prawo wodne nakładającego na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek ochrony ludności i mienia przed powodzią wywołaną przez wody publiczne stanowiące własność Skarbu Państwa. Usunięcie tego przepisu nie jest zasadne. Realizacja przez organy jednostek samorządu (głównie gmin) zadań w zakresie eliminowania lub ograniczania zagrożeń dla życia, zdrowia i bezpieczeństwa społeczności lokalnych w przypadku wystąpienia powodzi jest konieczna i niezastąpiona.

Projekt ustawy proponuje uchylenie art. 175 ustawy – Prawo wodne uprawniającego organy Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: Wody Polskie) do wydania decyzji w sprawie nakazania usunięcia drzew lub krzewów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w celu zapewnienia właściwych warunków przepływu wód powodziowych. Regulacje zawierające zakazy i nakazy obowiązujące na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz na wałach przeciwpowodziowych (m.in. art. 88l ustawy – Prawo wodne) zostały wdrożone do polskiego porządku prawnego (dział V „Ochrona przed powodzią”) na mocy ustawy zmieniającej z 5 stycznia 2011 r. ustawę – Prawo wodne (Dz.U. nr 32, poz. 159). Jednym z tych nakazów jest właśnie nakaz zawarty w art. 175 ustawy – Prawo wodne. Być może warunki realizacji tego nakazu

² Ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, t.j. Dz.U. 2017, poz. 1121, ze zm.; dalej: ustawa – Prawo wodne.

wymagają doprecyzowania przez ustawodawcę, całkowite jego usunięcie narusza jednak obowiązek zapewnienia ochrony przeciwpowodziowej. Nie można się zgodzić z twierdzeniem, że realizacja tego nakazu nie podlega kontroli. Nakaz ten ma formę decyzji administracyjnej, która podlega kontroli na gruncie postępowania administracyjnego oraz sądownoadministracyjnego, podczas których mogłyby być analizowane wprowadzone przesłanki uprawniające do wydania takiej decyzji.

W projekcie ustawy wnosi się o uchylenie art. 226 ust. 2 pkt 3 ustawy – Prawo wodne, który nakłada m.in. na właścicieli wód obowiązek podejmowania działań dotyczących utrzymania wód publicznych, które nie wynikają z planu utrzymania wód, jeżeli zachodzi pilna i uzasadniona konieczność realizacji tych działań z uwagi na zapewnienie ochrony przed powodzią lub suszą oraz w związku z koniecznością usunięcia skutków powodzi lub suszy. Nie jest zasadne usuwanie tego przepisu. Wystarczające byłoby pewne doprecyzowanie tego przepisu. Należy zaznaczyć, że przepis ten wprowadzony został do poprzednio obowiązującej ustawy – Prawo wodne przez ustawę zmieniającą z 30 maja 2014 r. ustawę – Prawo wodne (Dz.U. poz. 850).

Projekt wprowadza chaos prawny przez proponowanie przepisów mających realizować cele, które są już realizowane, lub uchylenie przepisów, uzasadniając to koniecznością rozwiązania problemu, który nie istnieje w treści danego przepisu. Wskazać można, że celem art. 190 ust. 14 ustawy – Prawo wodne, o uchylenie którego wnosi się w projektowanej ustawie, nie jest legalizacja oraz pozwole nie na prowadzenie działalności urządzenia wodnego, dla którego nie uzyskano decyzji o legalizacji w sytuacji, gdy likwidacja tego urządzenia jest niemożliwa ze względów technicznych lub ekonomicznych, co wynika z treści uzasadnienia projektu ustawy (s. 17). Art. 190 ust. 14 stanowi podstawę prawną dla możliwości wydania decyzji nakładającej na właściciela takiego urządzenia wodnego obowiązek wykonania urządzeń zapobiegających szkodom, które mogą wyniknąć na skutek niezlikwidowania niezalegalizowanego urządzenia wodnego. Przepis ten ma przeciwdziałać szkodom w środowisku. Niewłaściwe jest jego usunięcie.

Odnieść należy się do zmian proponowanych w projekcie ustawy do art. 240 ustawy – Prawo wodne, polegających na przyznaniu „regionalnemu zarządowi gospodarki wodnej i zarządom zlewni” (s. 24) obowiązku osiągnięcia celów środowiskowych dla wód oraz uprawnienia do nadzorowania planowania i realizacji zadań związanych z zapewnieniem osiągnięcia celów środowiskowych. Na gruncie ustawy – Prawo wodne osiągnięcie celów środowiskowych jest celem zadań organów Wód Polskich, co wynika już z art. 51 ust. 1 ustawy – Prawo wodne. Organy Wód Polskich, którym zostały powierzone zadania z zakresu ochrony wód, zobowiązane są je realizować w taki sposób, aby osiągnąć cele środowiskowe³. Realizację przez Wody Polskie zadań z zakresu gospodarki wodnej nadzoru-

³ B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny poradnik*, Warszawa 2018.

je minister właściwy do spraw gospodarki wodnej (art. 356 ust. 1 ustawy – Prawo wodne). Wprowadzenie proponowanego przepisu nie jest zasadne.

W projekcie ustawy proponuje się dodanie do treści art. 397 ustawy – Prawo wodne ust. 7, na mocy którego nakłada się obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o złożonym w siedzibie nadzoru wodnego wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego; zgłoszenia wodnoprawnego; oceny wodnoprawnej oraz decyzji uregulowanej w art. 77 ust. 3 i ust. 8 oraz w art. 176 ust. 4 ustawy – Prawo wodne. Wprowadzenie takiego obowiązku już na etapie składania wniosku nie jest zasadne. Wniosek może mieć braki formalne, które nie zostaną uzupełnione przez wnioskodawcę, albo z innych przyczyn formalnych przewidzianych w ustawie pozostawiony będzie bez merytorycznego rozpoznania. Co więcej, odnośnie do pozwolenia wodnoprawnego obowiązek podania informacji do publicznej informacji na etapie wszczęcia postępowania wynika już z art. 400 ust. 7 ustawy – Prawo wodne.

W projekcie ustawy proponuje się usunięcie ust. 2–10 art. 414 ustawy – Prawo wodne, uznając, że przepisy te dają możliwość „automatycznego przedłużenia okresu obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego, bez weryfikacji na nowo warunków tego pozwolenia” (s. 30). Powyższemu twierdzeniu przeczy treść art. 414 ust. 6 ustawy – Prawo wodne. Rozstrzygając wniosek o przedłużenie okresu, na który zostało wydane pozwolenie, organ bada operat wodnoprawny oraz przesłanki ujęte w art. 399 ust. 1 ustawy – Prawo wodne. W razie stwierdzenia przez właściwy organ, że informacje zawarte w operacie wodnoprawnym są nieaktualne lub zachodzą przesłanki odmowy wydania pozwolenia wodnoprawnego (wymienione w art. 399 ust. 1) organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych, w drodze decyzji, odmawia przedłużenia okresu, na który było wydane pozwolenie.

W projekcie ustawy proponuje się wprowadzenie zmiany do art. 56a ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. 2020, poz. 55) polegającej na skróceniu z 5 lat do 12 miesięcy czasu, na jaki może zostać wydane przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska zarządzenie wprowadzające określone odstępstwa od zakazów w stosunku do bobra europejskiego, kormorana czarnego oraz czapli siwej. W uzasadnieniu projektu stwierdza się, że skrócenie czasu, na jaki może zostać wydane zarządzenie, ma na celu zapewnienie, aby wymagane do wydania zarządzenia przesłanki były kontrolowane na bieżąco (s. 33). Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że w czasie obowiązywania zarządzenie nie podlega kontroli. Ustawodawca przewidział kilka mechanizmów, które nakazują kontrolę, czy wydane zarządzenie w trakcie jego obowiązywania spełnia nadal wymagane ustawą przesłanki, oraz obowiązek uchylecia lub zmiany zarządzenia w przypadku zmiany przesłanek, których spełnienie warunkuje wydanie zarządzenia (art. 56a ust. 5 i 6 ustawy o ochronie przyrody).

Projekt ustawy wnosi o uchylenie lub zmianę części przepisów zmierzających do upraszczania i przyspieszania procedur administracyjnych, co będzie opóź-

niać procesy inwestycyjne w zakresie gospodarki wodnej, wpływać negatywnie na rozwój społeczny i gospodarczy. Projekt narusza też zasadę stabilności i kontynuacji obowiązującą w procesie tworzenia prawa przez proponowanie zmian, które zmierzają do powrotu do dokładnie takich samych regulacji, które zostały zmienione w wyniku jednej z ostatnich nowelizacji ustawy – Prawo wodne.

W projekcie ustawy proponuje się wprowadzanie zmian do art. 400 ust. 1 ustawy – Prawo wodne polegających na skróceniu czasu, na który może zostać wydane pozwolenie wodnoprawne (inne niż te, o których stanowi ust. 2, 3 i 5 art. 400) z okresu „nie dłuższy niż 30 lat” na okres „nie dłuższy niż 20 lat”. Proponowana zmiana wnosi o ponowne wprowadzenie w tym zakresie dokładnie takich samych rozwiązań, jakie obowiązywały przed dniem 1 stycznia 2019 r. (Dz.U. 2018, poz. 1722). W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono, że dłuższy czas obowiązywania pozwoleń wodnoprawnych powoduje, iż „zakłady te funkcjonują według warunków i parametrów nieprzystających do dzisiejszych norm środowiskowych pogarszając wydatnie stan wód” (s. 27). Z powyższymi twierdzeniami nie można się zgodzić. Na organie, który wydał pozwolenie na korzystanie ze środowiska, ciąży obowiązek monitorowania i kontrolowania wydanych pozwoleń. Ustawa – Prawo wodne reguluje mechanizmy, które obligatoryjnie zobowiązują właściwy organ do cofnięcia lub ograniczenia bez odszkodowania wydanych pozwoleń w przypadkach wymienionych w ustawie (art. 415 ustawy – Prawo wodne), m.in. w przypadku, gdy nastąpiła zmiana przepisów w zakresie wymagań dotyczących ochrony środowiska lub nastąpiło zagrożenie osiągnięcia celów środowiskowych (ust. 6 i 7). Art. 416 ustawy – Prawo wodne nakłada obowiązek przeprowadzania przeglądu pozwoleń wodnoprawnych.

Projekt ustawy proponuje zmianę art. 401 ust. 3 ustawy – Prawo wodne przez zwiększenie wymaganej do zastosowania instytucji zawiadomienia przez obwieszczenie liczby stron do 20 oraz poszerzenie kręgu podmiotów w stosunku do których zastosowanie tej instytucji byłoby wyłączone. Stanowiłoby to powrót do rozwiązań obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2018 r. Proponowaną zmianę uzasadnia się tym, że dopuszczenie instytucji zawiadomienia przez obwieszczenia w przypadku, gdy liczba stron przekracza 10 stron, jest „posunięciem niespotykanym w innych aktach prawnych i zbyt radykalnym” (s. 28). Z powyższymi zarzutami nie można się zgodzić. Po pierwsze, trzeba wskazać na art. 49a Kodeksu postępowania administracyjnego⁴, który znajduje zastosowanie w przypadku braku przepisu szczególnego, o którym stanowi art. 49 k.p.a. (a takim jest art. 401 ust. 3 ustawy – Prawo wodne) i wprowadza uprawnienie do zawiadomienia przez obwieszczenie, jeżeli w postępowaniu bierze udział więcej niż 20 stron. Wobec istnienia przepisu art. 49a k.p.a. bezprzedmiotowe byłoby

⁴ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2020, poz. 256; dalej: k.p.a.

wprowadzanie przepisu szczególnego w postaci art. 401 ust. 3 ustawy – Prawo wodne, który przewidywałby wymóg istnienia powyżej 20 stron, aby móc zastosować instytucję zawiadomienia przez obwieszczenie. Po drugie, stosowanie art. 401 ust. 3 ustawy – Prawo wodne jest oparte na art. 49 § 1 k.p.a., który nie nakłada wymagania odnośnie do konieczności ustalenia w przepisie szczególnym ilości stron, których wystąpienie uprawnia do zastosowania omawianej instytucji. Co więcej, w polskim porządku prawnym obowiązuje wiele ustaw, które wprowadzają przepis szczególny, o którym stanowi art. 49 k.p.a., i nie wprowadzają warunku minimalnej liczby stron do zastosowania instytucji zawiadomienia przez obwieszczenie⁵.

Projektowana ustawa proponuje uchylenie przepisu art. 402 ustawy – Prawo wodne, który wyłącza zastosowanie do postępowania w sprawie wydania zgód wodnoprawnych art. 31 k.p.a. (udział organizacji społecznych). W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdza się, że wyłączenie stosowania art. 31 k.p.a. jest „rozwiązaniem szczególnie rygorystycznym na tle istniejącego w Polsce ogólnego uprawnienia organizacji społecznych (...)” i niezgodnym z konwencją z Aarhus (s. 29). Z powyższymi zarzutami nie można się zgodzić. Należy przede wszystkim przypomnieć, że postępowanie w sprawie wydania zgód wodnoprawnych jest szczególnym postępowaniem administracyjnym w zakresie prawa ochrony środowiska. Postępowania administracyjne w sprawach z zakresu ochrony środowiska charakteryzują się stosunkowo dużą ilością przepisów szczególnych w porównaniu z rozwiązaniami prawnymi przyjętymi w Kodeksie postępowania administracyjnego, za czym przemawia szczególnie przedmiot ochrony prawa ochrony środowiska. W zakresie prawa ochrony środowiska ustawodawca od dwudziestu lat stopniowo redukuje udział organizacji społecznych⁶. Wyłączenie stosowania art. 31 k.p.a. funkcjonowało w treści poprzednio obowiązującej ustawy – Prawo wodne. Wyłączenie to przewiduje kilka innych ustaw⁷. Wyłączenie stosowania art. 31 k.p.a. nie pozbawia organizacji społecznej udziału w sprawach z zakresu prawa ochrony środowiska. Organizacja społeczna może

⁵ Na przykład art. 118 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2020, poz. 65), art. 7 ust. 1 pkt 4 i art. 10 ust. 1 ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 933, ze zm.).

⁶ W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska i jego przemiany* [w:] *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, 2011, LEX.

⁷ Na przykład art. 28 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, w myśl którego przepisu art. 31 k.p.a. nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę; art. 44 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w myśl którego przepisu art. 31 § 4 k.p.a. nie stosuje się; według art. 185 ust. 2 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska w postępowaniu o wydanie pozwolenia nie stosuje się art. 31 k.p.a.

uczestniczyć w postępowaniu w sprawie wydania zgód wodnoprawnych jako strona, jeśli spełnia wymagania art. 401 ust. 1 ustawy – Prawo wodne. Szczególne uprawnienia dla organizacji ekologicznej wprowadza też art. 44 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (t.j. Dz.U. 2020, poz. 283), która m.in. wdraża unijne wymagania odnoszące się do partycypacji publicznej (które co do zasady nakładają wyższe wymagania niż przepisy prawa międzynarodowego).

W projekcie ustawy wnosi się o zmianę art. 126 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody polegającą na poszerzeniu zakresu odszkodowań państwa za szkody wyrządzone przez bobra europejskiego objętego ochroną gatunkową przez wykreślenie, że odpowiedzialność ta dotyczy jedynie szkód wyrządzonych w gospodarstwie rolnym, leśnym lub rybackim oraz objęcie zakresem tej odpowiedzialności nie tylko szkody rzeczywiste, ale też utracone korzyści. W uzasadnieniu projektu nie wskazano górnej granicy skutków finansowych dla budżetu państwa mogącej wynikać z takich zmian (s. 37)⁸. Szeroki zakres odpowiedzialności państwa w związku z podejmowaniem przedsięwzięć składających się na ochronę gatunkową jest wśród przedstawicieli doktryny dyskusyjny⁹. Można wskazać na zasadność zróżnicowania zakresu odpowiedzialności państwa za zachowania zwierząt stanowiących wyjątkowo cenne składniki dziedzictwa przyrodniczego (z racji organizowanej przez państwo ochrony gatunkowej) a zwierząt łownych (w związku z prowadzoną gospodarką łowiecką, która przynosi określonym podmiotom wymierne korzyści ekonomiczne). Różne zasady odpowiedzialności w stosunku do różnych gatunków zwierząt chronionych mogą też budzić poczucie społecznej niesprawiedliwości. Poszerzenie zasad odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez bobra może inicjować kolejne wnioski o wprowadzenie takich zasad dla pozostałych gatunków.

W projekcie ustawy proponuje się wykreślenie przepisu szczególnego regulującego kwestię określenia strony w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej i zastąpienie go ogólną regulacją z Kodeksu postępowania administracyjnego. Taka zmiana nie jest uzasadniona. Przepis art. 28 k.p.a. jest przepisem ogólnym i zawiera zwroty prawnie niedookreślone, które w zależności od kategorii spraw mogą zyskiwać inne znaczenie, co budzi w praktyce problemy odnośnie do prawidłowości ustalenia kręgu stron. Z tego powodu w postępowaniach szczególnych, a takim niewątpliwie jest postępowanie w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięć, wprowadzane są przepisy doprecyzowujące krąg podmiotów będących stronami, mając na względzie specyfikę danego postępowania. Przepis art. 74 ust. 3a ustawy o udostępnianiu

⁸ Projektodawcy na s. 36 i n. uzasadnienia wskazują, że: „Skutki finansowe zależne będą od treści wydanego rozporządzenia, można jednak szacować, że łączna kwota wypłaconych odszkodowań wzrośnie w 2021 roku o co najmniej 30 mln zł”.

⁹ Szerzej M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, 2013, LEX.

informacji rozwił m.in. wątpliwość, że stroną tego postępowania nie jest jedynie właściciel sąsiadującej nieruchomości¹⁰.

Ocena kosztów i korzyści

Projektowane rozwiązania prawne mogą korzystnie wpływać na ograniczenie zjawiska suszy oraz przyczynić się do ochrony gatunków zwierząt wodnych, retencji wód opadowych. Mogą jednak wywołać wiele niekorzystnych skutków środowiskowych, społecznych i gospodarczych oraz finansowych w innych obszarach. Regulacje poszerzające zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez bobra europejskiego będą pociągały za sobą skutki finansowe dla budżetu państwa i mogą inicjować w przeszłości kolejne wnioski o wprowadzenie takich zasad odpowiedzialności dla innych gatunków.

Podsumowanie

W podsumowaniu należy przedstawić kilka wniosków.

- Głównym założeniem projektu ustawy jest ograniczenie zjawiska suszy.
- Projekt ustawy przyczyni się do spowolnienia odpływu wód, zatrzymywania wody w zlewni, retencji wód opadowych, ochrony gatunków zwierząt wodnych.
- Projekt ustawy budzi wątpliwości, ponieważ może naruszać inne ważne cele (środowiskowe, społeczne i gospodarcze) ustawy – Prawo wodne. Przepisy zaproponowane w projekcie mogą negatywnie oddziaływać na ochronę przeciwpowodziową, sprawne przeprowadzanie postępowań administracyjnych, rozwój energetyki wodnej. Przepisy te zagrażają ochronie życia, zdrowia, bezpieczeństwa społeczności przed powodzią. Proponowane zmiany mogą prowadzić do opóźniania procesów inwestycyjnych w zakresie gospodarki wodnej, osiągnięcia unijnych celów odnośnie do energii odnawialnej.
- Projekt ustawy narusza zasadę stabilności i kontynuacji w procesie tworzenia prawa. Projekt wprowadza bowiem takie same regulacje, które zostały zmienione przez jedną z ostatnich nowelizacji ustawy – Prawo wodne. Projekt wprowadza chaos prawny przez proponowanie rozwiązań mających służyć realizacji celów, które są już realizowane przez obowiązujące prawo. Projekt ustawy wnosi też o uchylenie przepisów, uzasadniając to koniecznością rozwiązania problemu, który nie istnieje w treści danego przepisu.

¹⁰ K. Gruszecki, *Strony postępowania w sprawach określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięć. Glosa do wyroku WSA z dnia 6 grudnia 2018 r., IV SA/Po 855/18, OSP 2020, poz. 1, nr 9.*

- Projekt ustawy może powodować istotne skutki finansowe dla budżetu państwa. Poszerzenie zasad odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez bobra może inicjować w przeszłości kolejne wnioski o wprowadzenie takich zasad odpowiedzialności dla innych gatunków.

Bibliografia

Goettel M., *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, 2013, LEX.

Gruszecki K., *Strony postępowania w sprawach określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięć. Glosa do wyroku WSA z dnia 6 grudnia 2018 r., IV SA/Po 855/18*, OSP 2020, poz. 1, nr 9.

Radecki W., *Prawo ochrony środowiska i jego przemiany* [w:] *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, 2011, LEX.

Rakoczy B., *Prawo wodne. Praktyczny poradnik*, Warszawa 2018.