

PRAWNE UWARUNKOWANIA MELIORACJI WODNYCH

Jerzy ROTKO

Uniwersytet Opolski, Międzywydziałowy Instytut Prawa i Administracji

Słowa kluczowe: melioracje wodne, Prawo wodne

Streszczenie

Uchwalenie nowej ustawy Prawo wodne jest ważnym wydarzeniem dla wszystkich podmiotów prowadzących działalność z zakresu szeroko rozumianej gospodarki wodnej. Dotyczy to także tego jej wycinka, którym są melioracje wodne. W znacznej części schemat unormowań przypomina znany już z ustawy z 1974 r. Pojawiają się jednak również pewne modyfikacje przepisów, których znaczenie prawne nie zawsze jest łatwe do ustalenia. Dokonany w niniejszym artykule przegląd przepisów Prawa wodnego nawiązuje do systematyki ustawy. Obejmuje on zasady ogólne, definicje i typy urządzeń melioracji wodnych, kwestie związane z własnością i obowiązkiem utrzymywania takich urządzeń. Przedmiotem uwagi są również opłaty melioracyjne, a także ewidencja wód, urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów. Omówienie przepisów ustawy poprzedzają rozważania poświęcone znaczeniu tzw. Ramowej dyrektywy wodnej dla przyszłości działalności melioracyjnej.

WSTĘP

Przedmiotem rozważań podejmowanych w artykule są prawne przesłanki prowadzenia działalności melioracyjnej. Z jednej strony chodzi o ustalenie znaczenia najnowszego prawa wspólnotowego dla przyszłości melioracji, z drugiej o wnioski płynące z analizy przepisów ustawy Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r.

Adres do korespondencji: dr hab. Jerzy Rotko – prof. Uniwersytetu Opolskiego, Uniwersytet Opolski, Międzywydziałowy Instytut Prawa i Administracji, ul. Plebiscytowa 5, 45-058 Opole; tel. +48 (71) 791-32-30, e-mail: j_rotko@onet.pl

KONTEKST EUROPEJSKI

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. w sprawie stworzenia podstaw dla przedsięwzięć Wspólnoty w zakresie polityki wodnej [Ramowa ..., 2000] tworzy ramy prawne do stosowania wcześniejszych, jak i dopiero przewidywanych regulacji prawnych w tym obszarze problemowym. Dąży do tego poprzez uporządkowanie podstawowych definicji, stworzenie katalogu głównych zasad europejskiej polityki wodnej oraz wytyczenie kalendarza zastępowania starych przepisów przez nowe. Do głównych zasad można zaliczyć realizowanie gospodarki wodnej według zdefiniowanych celów środowiskowych, oparcie zarządzania na zlewniowym modelu administracji wodnej i zlewniowym planowaniu oraz zasadę pokrywania kosztów usług wodnych.

Dyrektywa różnicuje cele dwojako: w art. 1 mowa jest ogólnie o „celach” dyrektywy, zaś w art. 11 o „celach środowiskowych”. Te pierwsze (w sumie 5) wskazują m.in. na unikanie dalszego pogarszania stanu ekosystemów wodnych i zależnych od nich ekosystemów lądowych oraz obszarów wilgotnych, a także na potrzebę ich ochrony i polepszania. Celem jest także wspieranie zrównoważonego użytkowania wód na podstawie długotrwałej ochrony istniejących zasobów oraz dążenie do łagodzenia oddziaływań susz i powodzi.

Cele środowiskowe w rozumieniu art. 11 służą z kolei jako wytyczne do realizacji programów działań, będących merytorycznym jądrem wszystkich przedsięwzięć ochronnych w obrębie dorzecza. Tworzą one rodzaj klamry spinającej wszystkie dotychczasowe akty prawne Wspólnoty z tego zakresu. Cele środowiskowe, służące zarazem realizacji ogólnych celów dyrektywy, zostały zróżnicowane na dotyczące wód powierzchniowych, wód podziemnych oraz tzw. obszarów chronionych. W najogólniejszym ujęciu wspólnym celem jest osiągnięcie przynajmniej dobrego stanu wód powierzchniowych i podziemnych oraz zapobieganie pogorszeniu stanu wód (pakt 25 i 26 preambuły do dyrektywy). Cele dotyczące wód powierzchniowych zostały sformułowane odmiennie dla wód naturalnych (choć ten termin wprost nie jest używany) oraz wód sztucznych i istotnie zmienionych. W pierwszym przypadku dobry stan jest wypadkową dobrego stanu ekologicznego oraz dobrego stanu chemicznego (art. 2 pkt 17), z kolei dla drugiej kategorii wód powierzchniowych miarodajny jest dobry potencjał ekologiczny (jako swoista namiastka „dobrego stanu ekologicznego”) oraz dobry stan chemiczny. Z uwagi na znaczną różnorodność obszarów chronionych cele środowiskowe wyznaczane są dla nich każdorazowo na podstawie odrębnych przepisów dyrektyw [KOWALIK, 2003; RUTKOWSKI, 2003].

W problematyce melioracji istotne znaczenie mają przepisy o celach środowiskowych dla wód sztucznych lub istotnie zmienionych. Chodzi zatem o wody powierzchniowe stworzone przez człowieka oraz zbiorniki wody powierzchniowej, które wskutek zmian fizycznych w wyniku jego działalności, utraciły swój pierwotny charakter (art. 2 pkt 8 i 9). Dzięki wyodrębnieniu takich kategorii wód moż-

na zachować ich hydromorfologiczne cechy, które są nie do pogodzenia z dobrym stanem ekologicznym, ale przecież warunkują ich gospodarcze użytkowanie. Dotyczy to m.in. cieków i zbiorników powstałych lub zmienionych w wyniku regulacji, w następstwie wykonywania urządzeń do ochrony przed powodzią oraz urządzeń odwadniających (art. 4 ust. 3 lit. a) pkt iv). Pozwoli to również stosować złączne wymagania (hydromorfologiczne) w stosunku do wód znajdujących się w urządzeniach melioracji wodnych.

Duży wpływ na melioracje będą miały przepisy o obszarach ochronnych. Chodzi bowiem nie tylko o obszary ustanawiane w celu ochrony wód powierzchniowych i podziemnych, ale także o utrzymanie siedlisk i gatunków zależnych od wody. W ten sposób dyrektywa ramowa „otwiera się” na tzw. dyrektywę ptasia (dyrektywa 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków) oraz siedliskową (dyrektywa 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej flory i fauny). Prowadzi również do uwzględniania w ramach gospodarki wodnej na obszarze dorzecza także tych obszarów chronionych, które objęte zostały siecią Natura 2000.

Na tym tle powstaje pytanie, czy za sprawą tych przepisów nie dojdzie faktycznie do wstrzymania działalności melioracyjnej? Wyznaczanie wód sztucznych i zmienionych odnosi się do tego, co już istnieje, nie ma zatem większego wpływu na przedsięwzięcia nowe. Jednakże na drodze do meliorowania nowych obszarów (oraz dokonywania innych zmian typu regulacyjnego) na przeszkodzie stanąć mogą obszary ochronne, których reżim ochronny został dodatkowo wzmocniony przez następujące rozstrzygnięcia dyrektywy: z jednej strony postulat zapobiegania zmianom stanu obszarów wilgotnych oraz ich ochrony i polepszania (art. 1 pkt a), z drugiej – uzupełniająca lista przedsięwzięć składających się na programy działań (załącznik nr 6 do dyrektywy), wskazująca m.in. na tworzenie nowych i odtwarzanie już istniejących obszarów wilgotnych (załącznik nr 6, część B, lit. vii).

Czyżby zatem dyrektywa wprowadzała zakaz melioracji i równoczesny nakaz renaturyzacji wód? Wydaje się, że taki wniosek idzie za daleko. Gdyby prawodawca wspólnotowy chciał wprowadzić zakaz melioracji wyraziłby to wyraźnie, w sposób bezpośredni, jak np. obowiązek stopniowej eliminacji zanieczyszczeń obejmujących tzw. priorytetowe substancje niebezpieczne. W tym przypadku celem jest zerowa emisja takich substancji. Ocena działalności melioracyjnej powinna być natomiast widziana w pełnym kontekście przepisów dyrektywy, a punktem wyjścia powinna być racjonalna gospodarka wodna, wynikająca z zasady zrównoważonego użytkowania zasobów wodnych, oparta na długotrwałej ochronie istniejących zasobów. W granicach tej racjonalności mieści się (w moim przekonaniu) także ingerencja w środowisko, o ile jest ona niezbędna do realizacji ważnych interesów społecznych (jak choćby łagodzenie skutków powodzi i susz), a jednocześnie zakładanych celów nie można osiągnąć w inny lepszy sposób z punktu widzenia interesów środowiska. Poważnym utrudnieniem działań melioracyjnych (aż po

ich zablokowanie) będzie natomiast kolizja planowanych przedsięwzięć melioracyjnych z celami, dla których wyznaczone zostaną obszary ochronne.

ZNACZENIE ZASAD OGÓLNYCH PRAWA WODNEGO

Melioracje wodne są objęte przepisami rozdziału 3, zawartego w dziale IV ustawy – Prawo wodne (Dz.U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.), zatytułowanym „Budownictwo wodne”. Chodzi o artykuły 70–78. Taki układ regulowanych spraw w systematyce ustawy wskazuje, że przepisy ogólne, zawarte w rozdziale I tego działu (tj. art. 62–65), dotyczą również urządzeń melioracji wodnych. Najważniejszy z grupy ogólnych zasad jest postulat projektowania, wykonywania oraz utrzymywania urządzeń wodnych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a szczególnie zachowanie dobrego stanu ekologicznego wód i charakterystycznych dla nich biocenoz. Równie istotne jest zachowanie istniejącej rzeźby terenu oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na obszarach zalewowych. Wyrażane są jednak poglądy, że zasada zrównoważonego rozwoju to przede wszystkim zasada polityki środowiskowej a nie zasada prawna [RADECKI, 2003].

Art. 70 ust. 4 formułuje także własne zasady dotyczące planowania, wykonywania oraz utrzymywania urządzeń melioracji wodnych, tak podstawowych jak i szczegółowych. Chodzi o potrzebę zachowania zróżnicowanych biocenoz polnych i łąkowych. Należy ją interpretować w ten sposób, że podejmując inwestycje z zakresu melioracji należy rozważyć potencjalny konflikt różnych interesów publicznych. Z jednej strony interes ten polega na polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby, ułatwieniu jej uprawy oraz ochronie użytków rolnych przed powodzią (choćby pozytywne strony takich przedsięwzięć „konsumują” właściciele nieruchomości, to mogą być one traktowane również jako służące w szerszej perspektywie interesowi publicznemu), z drugiej strony jest to interes ochrony środowiska, wyrażony potrzebą zachowania zróżnicowanych biocenoz polnych i łąkowych. O tym, który przeważa w konkretnej sytuacji, rozstrzygać będą różne organy na różnych etapach postępowania. Przede wszystkim powinien to być marszałek województwa, do którego należy programowanie, planowanie i nadzorowanie wykonywania urządzeń wodnych, stosownie do obowiązku nałożonego w art. 75. Po drugie, decydować o tym będzie organ wydający pozwolenie na wykonanie urządzeń wodnych melioracji. Wskazówki dotyczące sposobu rozstrzygnięcia konfliktu interesów wynikać będą z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, szczególnie z raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, o ile powstanie obowiązek jego sporządzenia na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska. W rozumieniu przepisów rozporządzenia RM z dnia 24 września 2002 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na

środowisko (Dz.U. Nr 179, poz. 1490) inwestycje obejmujące m.in. melioracje na obszarze nie mniejszym niż 20 ha (a także hodowla ryb w stawach, kanały odkryte lub rurociągi do przesyłania wody o średnicy nie mniejszej niż 400 mm) zaliczone zostały do przedsięwzięć, które mogą wymagać sporządzenia raportu (par. 3 ust. 1 pkt 8), lit. c), g) oraz pkt 11) lit. l) i m).

Podobny przypadek może zaistnieć przy wydawaniu decyzji ustalającej warunki prowadzenia robót melioracyjnych na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych, o których mowa w art. 46 ust. 4 pkt 5) ustawy Prawo ochrony środowiska. Decyzja taka wydawana jest na podstawie art. 41a. ustawy z dnia 16 października 1991 r. (Dz.U. z 2001 r., Nr 99, poz. 1079).

DEFINICJE I TYPY URZĄDZEŃ MELIORACJI WODNYCH

Urządzenia melioracji wodnych dzielą się, zgodnie z Prawem wodnym z 1974 r., na dwie kategorie: podstawowe i szczegółowe. Jednak w obecnej ustawie pojawiają się poważne różnice w stosunku do wcześniejszej regulacji, przede wszystkim za sprawą wyłączenia z zakresu urządzeń melioracji wodnych cieków naturalnych (zmienione także zostały niektóre charakterystyki urządzeń, zwłaszcza rurociągów). Z tego powodu rzeki i strumienie płynące w korytach naturalnych nie mogą już być do nich zaliczone. Zmiana taka wywołuje szereg trudności i komplikacji w stosowaniu przepisów ustawy (dotyczy to zresztą nie tylko problematyki melioracji, ale również korzystania zwykłego z wód, związanego – jeśli chodzi o wody płynące – wyłącznie z wodami w rowach). Wskazuje na nie PIETRUSZEWSKI [2003] słusznie zauważając, że ryzyko dowolności w ocenie i kwalifikowaniu cieków może postawić pod znakiem zapytania jakikolwiek sens wprowadzonej zmiany. Autor ten podnosi również niejasny cel tych zmian. Faktem jest, że wcześniejsze włączenie cieków naturalnych do zakresu urządzeń melioracji wodnych nie wywoływało kontrowersji w literaturze przedmiotu, choć równocześnie przyznać trzeba, że uznanie naturalnego obiektu przyrodniczego za „urządzenie” może się wydawać logicznie niepoprawne. Istotne wszakże było to, że taka kwalifikacja była praktycznie użyteczna i funkcjonalna.

Urządzenia melioracji wodnych podstawowych wymienia art. 71 ust 1. W rozumieniu ust. 2 przepisy dotyczące urządzeń melioracji wodnych podstawowych stosuje się odpowiednio do budowli wstrzymujących erozję wodną oraz do dróg dojazdowych, niezbędnych do właściwego użytkowania obszarów zmeliorowanych. Zdaniem PIETRUSZEWSKIEGO [2003] (choć bez szerszego uzasadnienia) nie jest słuszne wyłączenie stosowania przepisów o urządzeniach melioracji wodnych podstawowych do zabiegów przeciwoerozyjnych, innych niż budowle wstrzymujące erozję wodną (takich np. jak uformowanie lub ubezpieczenie stoków). Jeśli przyjąć, że przedsięwzięcia takie zostały zaliczone do urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, jako tzw. „systemy przeciwoerozyjne” (art. 73 ust. 2 pkt 2), wów-

czas systemowe rozdzielanie obu kategorii będzie logicznie poprawne. Tak więc systemy przeciwoerozyjne (cokolwiek by nie oznaczały) nie obejmują budowli wstrzymujących erozję. Ilekroć jest z kolei mowa o „*budowlach*” należy posiłkować się definicją budowli zamieszczoną w art. 3 pkt 3) ustawy Prawo budowlane, w myśl której „*budowle*” oznaczają każdy obiekt budowlany nie będący budynkiem lub obiektem małej architektury. Do budowli wstrzymujących erozję wodną zaliczyć zatem należy w szczególności obiekty budowlane tworzące warstwicowy układ pól, obiekty budowlane zapewniające tarasowy układ zboczy, obiekty budowlane wykorzystujące biotechniczne umacnianie skarp i wąwozów [TRYBAŁA, 1996].

Według art. 72 urządzenia melioracji wodnych podstawowych wykonywane są na koszt Skarbu Państwa i stanowią jego własność. Tak sformułowany przepis jest źródłem poważnych wątpliwości. Cytowany już PIETRUSZEWSKI [2003] formułuje ich przykładową listę. We wcześniejszym komentarzu do ustawy przyjąłem interpretację zgodną z brzmieniem literalnym tego przepisu. Obecnie skłaniam się do innego wniosku. Nie wydaje się bowiem, aby zamiarem ustawodawcy było wykluczenie możliwości wykonywania takich urządzeń przez podmioty prywatne na własny koszt. Art. 72 nie jest też przepisem nacjonalizacyjnym. Wydaje się, że brzmienie art. 72, nawiązujące do podobnego w treści art. 92 ust. 1 poprzedniej ustawy, przenosi bezkrytycznie pewien schemat myślenia o urządzeniach infrastruktury rolniczej, typowy dla warunków socjalistycznego państwa. W nowych warunkach ustrojowych nie ma żadnego uzasadnienia dla omnipotencji państwa w zakresie wykonywania urządzeń melioracji wodnych podstawowych. Urządzenia takie mogą być również wykonywane przez inne podmioty na zasadach ogólnych (tj. na podstawie pozwolenia na wykonanie urządzeń wodnych (art. 122 ust. 1 pkt 3)). Sens art. 72 byłby zatem następujący: urządzenia melioracji wodnych podstawowych wykonane na koszt Skarbu Państwa stanowią jego własność. Zdaję sobie sprawę, że jest to tzw. wykładnia *contra legem*, lokująca się na granicy kreowania nowego prawa w formalnych ramach dotychczasowego [WINCZOREK, STAWECKI, 1997], ale sztywne trzymanie się brzmienia literalnego prowadzi do wręcz absurdalnych komplikacji i ograniczeń. Oznacza bowiem praktycznie zakaz wykonywania urządzeń melioracji wodnych podstawowych z innych środków niż te pochodzące ze Skarbu Państwa, a w efekcie również zakaz ich wykonywania przez podmioty inne niż reprezentujące Skarb Państwa dla własnych celów. Kierując się zdrowym rozsądkiem przyjąć zatem należy, że urządzenia takie mogą być realizowane na koszt Skarbu Państwa (i nazwać je należy urządzeniami w interesie publicznym), ale również na koszt innych podmiotów, przede wszystkim prywatnych (i nazwać je urządzeniami w interesie prywatnym).

Odrębny problem wymagający rozważenia to warunki realizacji takich przedsięwzięć. Z całokształtu przepisów ustawy dotyczących własności wód oraz urządzeń melioracji wynika wniosek, że urządzenia melioracji wodnych podstawowych związane będą z wodami innymi niż wody w rowach (gdyż wszelkie budowle

związane funkcjonalnie z rowami to urządzenia melioracji wodnych szczegółowych – art. 73 ust. 1 pkt 1). Znaczący to, że urządzenia takie powstaną na gruncie pokrytym wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Z tego względu będzie musiał zostać dopełniony tryb postępowania określony w art. 20 ustawy. Zakłada on zawarcie umowy w formie aktu notarialnego o oddanie w użytkowanie takiego gruntu. Użytkowanie, o jakim mowa, jest ograniczonym prawem rzeczowym w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego [RADECKI, 2002]. Warunkiem zawarcia umowy jest posiadanie przez użytkownika pozwolenia wodnoprawnego, gdy Prawo wodne takiego pozwolenia wymaga (a tak będzie w omawianym przypadku). Użytkowanie jest odpłatne, choć od tej zasady ustawa przewiduje wyjątki. W myśl art. 20 ust. 3 zwalnia się z opłaty rocznej m.in. grunty przeznaczone pod wykonanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych. Zwrócić należy uwagę, że przywilej ten nie został wyraźnie związany tylko z tymi przypadkami, gdy użytkownikiem będzie jednostka reprezentująca Skarb Państwa (jak to ma miejsce w pierwszej części tego przepisu). Być może ustawodawca uznał takie dopowiedzenie za zbędne właśnie z uwagi na treść art. 72 (wskazany wyżej monopol państwa w zakresie urządzeń melioracji wodnych podstawowych). Jeśli jednak przyjąć przedstawioną wyżej interpretację podwójnego charakteru urządzeń melioracji wodnych podstawowych (tj. publicznych i prywatnych), to problem wyłączonej odpłatności pokaże się w innym świetle. Zgodny bowiem z dwoistą naturą takich urządzeń byłby wniosek, że zwolnienie z opłat dotyczyć będzie tylko tych urządzeń, które wykonane zostaną na koszt Skarbu Państwa. W pozostałych przypadkach opłaty powinny zatem być pobierane. Konkluzja taka narusza brzmienie literalne i jest w końcu także *contra legem*, ale wnioskowanie takie wydaje się konieczne dla uwzględnienia konsekwencji wynikających z przedstawionej wyżej interpretacji art. 72.

Artykuł 73. zawiera z kolei zamkniętą listę urządzeń melioracji wodnych szczegółowych. W myśl ust. 2 przepisy dotyczące melioracji wodnych szczegółowych „*stosuje się odpowiednio*” do:

- a) fitomelioracji oraz agromelioracji,
- b) systemów przeciwerozojnych,
- c) zagospodarowania zmeliorowanych trwałych łąk lub pastwisk,
- d) zagospodarowania nieużytków przeznaczonych na trwałe łąki lub pastwiska.

Termin „*fitomelioracje*” nie jest jednoznaczny. Wyjaśnienia tych terminów należy szukać w naukach rolniczych [TRYBAŁA, 1996]. W naukach rolniczych należy również szukać wyjaśnienia dalszych terminów, użytych przez ustawodawcę w art. 73 ust. 2 pkt 3) i 4).

Ustawa nie zawiera przepisu określającego własność urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, ale nie znaczy to, że urządzenia te nie mają właściciela [PIETRUSZEWSKI, 2003]. Własność takich urządzeń określana bowiem będzie z reguły na zasadach ogólnych, tj. przez własność gruntu z którym są związane.

Zastanawia przewidziane w art. 76 ust. 2 wyłączenie możliwości dochodzenia odszkodowania za zajęcie gruntu pod urządzenia melioracji wodnych szczegółowych, wykonanych w trybie art. 74 (tj. na koszt Skarbu Państwa) oraz za szkody w uprawach powstałych w przypadku prawidłowej organizacji i technologii robót. Prawo wodne z 1974 r. przewidywało w tym zakresie inne rozwiązania. Kluczowe znaczenie ma zwrot „właściciel gruntu odnoszący korzyści”. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca charakteryzuje w tym artykule właściciela nieruchomości za pomocą innych cech niż w art. 74 ust. 2. Chodzi zatem o „właściciela gruntu odnoszącego korzyści z wykonania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych”, a nie o „właściciela gruntu, na które urządzenia te wywierają korzystny wpływ” (jak to ma miejsce w art. 74 ust. 2). Wydaje się, że tak dokonane zróżnicowanie zostało wprowadzone do ustawy umyślnie. Może bowiem być tak, że urządzenia wywierają korzystny wpływ na grunty, ale ich właściciel nie będzie odnosił z tego faktu korzyści. Sytuacja taka będzie mieć miejsce wówczas, gdy szkody powstałe w trakcie robót przewyższą osiągnięte korzyści. W takich przypadkach właściciel gruntu będzie mógł – moim zdaniem – dochodzić roszczeń na zasadach ogólnych (art. 186 ustawy). Należy jednak mieć świadomość, że stosowanie art. 76 ust. 2 może być w praktyce trudne, gdyż ustawa nie określa sposobu ustalania „odnoszonych korzyści”. Chodzi, jak się wydaje, nie tylko o relację „poprawa plonowania/zmniejszenie arealu” (co będzie istotne zwłaszcza w przypadku zajęcia gruntu pod urządzenia), ale również o inne czynniki (np. spadek wartości nieruchomości wskutek trudności z dojazdem). Niektóre z nich mogą być trudno wymierne (np. wzrost bezpieczeństwa przeciwpowodziowego).

Nie są urządzeniami melioracji rowy przydrożne, które odwadniają korpus drogowy i nawierzchnię, chyba że rowy takie równocześnie odprowadzają wody z rowów melioracyjnych i ich niedrożność uniemożliwia funkcjonowanie tych urządzeń. Utrzymanie takich rowów nie należy do zarządcy drogi, mimo że wchodzi one w skład pasa drogowego, lecz do właściciela meliorowanych gruntów, na które urządzenia takie wywierają dodatni wpływ, albo do spółki wodnej. Wnioski takie płyną z wyroku NSA, który zachowuje aktualność również w obecnym stanie prawnym [Wyrok NSA, 1984].

WŁASNOŚĆ I OBOWIĄZEK UTRZYMANIA URZĄDZEŃ MELIORACJI WODNYCH

Według art. 72 urządzenia melioracji wodnych podstawowych wykonywane są na koszt Skarbu Państwa i stanowią jego własność. Obowiązek ich utrzymywania wynika z kolei z art. 75 ust. 1 i obciąża marszałka województwa. Faktycznie obowiązek ten realizują podległe mu jednostki organizacyjne, tzn. regionalne zarządy melioracji i urządzeń wodnych. Obowiązek utrzymywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych należy z kolei do zainteresowanych właścicieli gruntów,

a jeżeli urządzenia te są objęte działalnością spółki wodnej – do tej spółki (art. 77 ust. 1).

Według art. 77 ust. 2 organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego może ustalać (w drodze decyzji), proporcjonalnie do korzyści odnoszonych przez właścicieli gruntu, szczegółowe zakresy i terminy wykonywania obowiązku, o którym mowa w ust. 1, stosownie do pozwolenia wodnoprawnego lub instrukcji utrzymania systemu urządzeń melioracji wodnych. W tym przypadku problemy płyną z tego, że urządzenia melioracji wodnych wykonane przed wejściem ustawy w życie, nie wymagały pozwoleń. Często w ogóle brakuje jakiegokolwiek dokumentacji. Dla takich przypadków ustawodawca ustalił regułę przejściową (art. 206 ust. 4 i 5).

Zakres stosowania tych przepisów jest częściowo ograniczony z tego względu, że nie wszystkie urządzenia tworzą od razu „system”. Sama ustawa terminu tego nie definiuje. Wydaje się, że np. ciąg rowów melioracyjnych nie jest jeszcze systemem.

PROBLEM OPŁAT MELIORACYJNYCH

Ustawa przewiduje w art. 74 ust. 2 możliwość wykonania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych – na zasadzie wyjątku – na koszt Skarbu Państwa. Wymaga to spełnienia przesłanek wymienionych w ust. 2 pkt 1–3. Redakcja przepisu zdaje się wskazywać, że mamy do czynienia z alternatywą a nie koniunkcją, tzn. ustawa nie wymaga, aby zaistniały równocześnie wszystkie trzy. Są one następujące:

- 1) teren cechuje duże rozdrobnienie gospodarstw rolnych,
- 2) urządzeniom melioracji wodnych szczegółowych grozi dekapitalizacja,
- 3) warunkiem restrukturyzacji rolnictwa jest regulacja stosunków wodnych w glebie.

Dalszą przesłankę o charakterze formalnym wskazuje ust. 3, chodzi o złożenie wniosku przez zainteresowanych właścicieli gruntów lub przez spółkę wodną. Na jego podstawie decyzję o wykonaniu urządzeń melioracji wodnych szczegółowych na koszt Skarbu Państwa podejmuje marszałek województwa w uzgodnieniu z wojewodą. Ustawa zdaje się wskazywać, że decyzja taka wymaga zgodnego oświadczenia woli wszystkich zainteresowanych właścicieli gruntów. Zwrócić jednak należy uwagę, że zamieszczona w końcowym fragmencie ust. 1 definicja „zainteresowanych właścicieli gruntów” nie jest zredagowana zbyt fortunnie. Może się bowiem okazać, że krąg podmiotów, których grunty objęte będą korzystnym wpływem urządzeń melioracji, nie będzie się pokrywał z kręgiem podmiotów, które złożą wniosek, o którym mowa w ust. 3. Gdyby zająć stanowisko, że część kosztów w formie opłaty melioracyjnej ponoszą wyłącznie ci właściciele gruntów, którzy złożyli wniosek, nie byłoby podstaw do nałożenia opłaty na właścicieli tych

gruntów, którzy wprawdzie nie złożyli wniosku, ale na ich grunty urządzenia takie wywierają jednak korzystny wpływ. We wcześniejszym stanie prawnym problem taki nie istniał, gdyż ustawa nie przewidywała składania wniosku przez zainteresowanych. Można było uznać, że wykonywanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych na koszt Skarbu Państwa służyło interesowi publicznemu, wniosek zainteresowanych nie był potrzebny, zaś udział w kosztach ponosili wszyscy właściciele gruntów objętych dodatnim wpływem takich urządzeń. Obecnie zasadne staje się pytanie: czy zmiany wprowadzone do ustawy wskazują na zamiar ustawodawcy zmodyfikowania dotychczasowych zasad ponoszenia opłaty melioracyjnej, czy też mamy do czynienia z problemem nieprzewidzianym?

Należy mieć świadomość, że instytucja prawna regulowana w art. 74 ust. 2 i następnym stanowi recepcję rozwiązań prawno-organizacyjnych funkcjonujących w systemie społeczno-ekonomicznym PRL. Jego cechą immanentną była gospodarka niedoboru. W związku z tym istniały rozwiązania prawne, które zmuszały do uprawy gruntów rolnych, zapobiegając ich odłogowaniu. Obecnie mamy do czynienia z odmienną sytuacją prawną oraz ekonomiczną. Należy uwzględnić, że ingerencje w prawo własności mogą być – zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – ustanawiane *„tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”*. Może się więc okazać, że przymusowa realizacja urządzeń melioracji wodnych szczegółowych prowadzić będzie do naruszenia konstytucyjnych gwarancji własności, jeśli właściciel gruntu pragnie zachować istniejące na nim stosunki wodne, gdyż np. uważa to za korzystne z uwagi na prowadzoną działalność agroturystyczną.

Uwzględniając istniejące możliwości obrony własnych pozycji prawnych przez właścicieli nieruchomości przyjąć można, że wystarczy nawet jeden wniosek zainteresowanego właściciela nieruchomości, aby marszałek województwa wszczął postępowanie w sprawie wydania decyzji o wykonaniu urządzeń melioracji wodnych szczegółowych na koszt Skarbu Państwa, o ile spełnione są materialne przesłanki z art. 74 ust. 1. Pozostali właściciele nieruchomości objętych taką decyzją będą uczestniczyli w postępowaniu jako strony. Mogą oni uzasadnić brak zainteresowania wykonywaniem takich urządzeń. Jeśli niechęć do przedsięwzięcia będzie znaczna marszałek województwa powinien odstąpić od wykonania takich urządzeń. Stronom przysługiwać będą wszystkie uprawnienia wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego, tj. prawo złożenia odwołania oraz zaskarżenia takiej decyzji do NSA.

Ust. 4 określa, że korekta ustalonej wysokości opłaty melioracyjnej powinna być dokonana po zakończeniu procesu inwestycyjnego i rozliczeniu wartości wykonanych robót w czasie 9 miesięcy, odpowiednio do wysokości poniesionych kosztów inwestycyjnych oraz zmian w projekcie technicznym, dokonanych w trakcie realizacji inwestycji. Wskazany termin 9 miesięcy ma charakter materialno-prawny, tzn. po jego upływie marszałek nie może już wydać decyzji korygującej.

Wykonanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych na koszt Skarbu Państwa wymagać zatem będzie wydania trzech odrębnych decyzji na podstawie przepisów ustawy Prawo wodne:

- a) decyzji o wykonaniu takich urządzeń na koszt Skarbu Państwa, w której następuje pierwsze ustalenie wysokości opłaty melioracyjnej (art. 74 ust. 3),
- b) pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych (art. 122 ust. 1 pkt 3),
- c) (ewentualnie) decyzji korygującej ustaloną wysokość opłaty melioracyjnej (art. 74 ust. 4).

Decyzję wskazaną pod lit. a) i b) wydaje marszałek województwa, z tym że obowiązek dokonania uzgodnienia z wojewodą obejmuje wyłącznie pierwszą z nich. Uzgodnienie jest formą kontroli ze strony organu administracji rządowej, obejmującej przede wszystkim celowość wydatkowania środków publicznych przez organ administracji samorządowej. Korekta wysokości (a także kręgu podmiotów objętych obowiązkiem opłatowym) ustalonych opłat ma już charakter techniczny, co usuwa potrzebę współdziałania wojewody.

Powstaje z kolei pytanie, kto występuje o wydanie pozwolenia na wykonanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych? Jest to obowiązek tego podmiotu, który wykonywać będzie takie urządzenia.

Ust. 5 wprowadza zasadę, w myśl której decyzję w sprawie wykonania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych na koszt Skarbu Państwa podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości oraz poprzez umieszczenie jej, na co najmniej 14 dni, na tablicach ogłoszeń w urzędach gmin. Należy wyjaśnić dwie kwestie:

- a) czy wymóg ten zastępuje obowiązek dostarczenia decyzji jej adresatom,
- b) czy ust. 5 odnosi się wyłącznie do decyzji, o której mowa w ust. 3, czy również do decyzji korygującej, o której mowa w ust. 4?

Regułą postępowania administracyjnego jest doręczanie decyzji stronom na piśmie (art. 109 k.p.a.). Niektóre przepisy szczególne znają jednak inne, publiczne sposoby podawania decyzji do wiadomości stron. Przykładem takim jest art. 74 ust. 5 ustawy Prawo wodne. Istnienie takich przepisów dostrzega również kodeks postępowania administracyjnego, który w art. 49 dopuszcza zawiadamianie stron przez obwieszczenie lub w inny sposób „jeżeli przepis szczególny tak stanowi”. Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia.

Wydaje się, że decyzję, o której mowa w ust. 4, należy traktować jako organiczną część rozstrzygnięcia dokonanego w pierwszej decyzji wydanej na podstawie ust. 3. Poza tym może się zdarzyć, że korekta nie będzie konieczna i wszystkie skutki prawne określi już pierwsza z nich. Jeśli jednak taka decyzja korygująca zostanie wydana, powinna również zostać podana do publicznej wiadomości zgodnie z wymaganiami ust. 5.

Szczegółowe zasady m.in. dokonywania płatności opłaty melioracyjnej ureguluje Rada Ministrów w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 78 ust. 1.

EWIDENCJA WÓD, URZĄDZEŃ MELIORACJI WODNYCH ORAZ ZMELIOROWANYCH GRUNTÓW

Nową instytucją (zespołem norm prawnych) ustawy Prawo wodne jest ewidencja wód, o których mowa w art. 11 ust. 2 pkt 2), urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów, przewidziana w art. 70 ust. 3. We wcześniejszym stanie prawnym istniały ewidencje urządzeń melioracyjnych, prowadzone według wytycznych zawartych w przepisie administracyjnym niskiej rangi, tj. „Instrukcji ewidencji urządzeń melioracyjnych Departamentu Gospodarki Wodnej i Melioracji Ministerstwa Rolnictwa z dnia 22 stycznia 1979 r. (GWM-sw-513-1/79)” [MARCILONEK, 1984]. Obecnie ewidencja staje się instytucją ustawy, zaś jej zakres przedmiotowy ulega rozszerzeniu o ewidencję zmeliorowanych gruntów oraz ewidencję wód, do których odsyła art. 70 ust. 3. W myśl tego artykułu chodzi o wody wskazane w art. 11 ust. 2 pkt 2, tj. śródlądowe wody powierzchniowe, stanowiące własność publiczną, istotne dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa. Pełniejsza charakterystyka tych wód zawarta jest natomiast w art. 11 ust. 1 pkt 4), którego fragment wskazuje na wody istotne dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służące polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy. Art. 11 ust. 2 stanowi natomiast podstawę do wydania rozporządzenia Rady Ministrów, w którym mają zostać określone m.in. takie właśnie wody. Powinno ono także przyporządkować wskazane w nim wody do właściwości terytorialnej konkretnego marszałka województwa. Upoważnienie to zostało wykonane. Chodzi o rozporządzenie RM z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną (Dz.U. z 2003 r. Nr 16, poz. 149).

Według art. 70 ust. 3 „*ewidencja jest udostępniana nieodpłatnie organom administracji publicznej*”. Wnosić zatem należy, że inne podmioty za dostęp do ewidencji będą musiały ponosić opłaty.

LITERATURA

- Ramowa dyrektywa wodna, 2000. Abl. D. eg nr L 327 (Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy. Official Journal of the European Communities, 22.12.2000, L327/(1–21).
- KOWALIK P., 2003. Dyrektywa wodna Unii Europejskiej a rolnictwo. Wiad. Melior. nr 1 s. 6–7.
- RUTKOWSKI M., 2003. Zarys wymagań określonych Dyrektywą ramową Unii Europejskiej w sprawie polityki wodnej. Gosp. Wod. nr 7 s. 278–279.

- RADECKI W., 2003. Prawo wodne. Komentarz. Red. J. Rotko, Wrocław: Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska; seria: Komentarze, t. 49 s. 13.
- PIETRUSZEWSKI J., 2003. Melioracje i spółki wodne w ustawie Prawo Wodne. Uwagi dyskusyjne. *Wiad. Melior.* nr 1 s. 24–25.
- TRYBAŁA M., 1996. Gospodarka wodna w rolnictwie. Warszawa: PWRiL s. 35–39.
- WINCZOREK P., STAWECKI P., 1997. Wstęp do prawoznawstwa. Warszawa: Wydaw. C.H. Beck ss. 126.
- Wyrok NSA z dnia 12 października 1984 r. (SA/WR 449/84). ONSA nr 2 poz. 89.
- MARCILONEK S., 1994. Eksploatacja urządzeń melioracyjnych. Wrocław: Wydaw. AR we Wrocławiu s. 44–281.

Jerzy ROTKO

LAND IMPROVEMENT IN POLISH WATER LAW

Key words: land improvement, Water Law

S u m m a r y

The adoption of the new Water Law Act has to be considered as an event important for all the stakeholders involved in activities connected with the water management, including also land improvements. The new provisions are – to a large extent – similar to those provided by the previous Water Law Act of 1974. Nevertheless, the new Act includes also some modifications that legal meaning is in some cases unclear – those problems have been indicated in the discussion initiated in the literature on the subject by PIETRUSZEWSKI [2003].

A review of Water Law Act provisions as presented in this article is linked to the system of the Act. It encompasses general principles, definitions and types of land improvement facilities, as well as issues connected with ownership and obligations of maintenance of such facilities. The article deals also with land improvement fees and record-keeping of waters, land improvement facilities and improved lands. A review of Water Law provisions has been preceded by analysis of the importance of the Water Framework Directive for future activities concerning land improvement.

Recenzenci:

prof. dr hab. Krzysztof Nyc

dr inż. Marek Rytelowski

Praca wpłynęła do Redakcji 23.09.2003 r.

