

Dr Katarzyna Płonka-Bielenin

Adiunkt w Katedrze Prawa i Administracji

Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach

Organizacja prawna gospodarki wodnej na poziomie województwa w zakresie zarządzania kryzysowego – analiza prawna

Streszczenie

Organem właściwym w sprawach gospodarowania wodami na obszarze województwa zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2017r. Prawo wodne - jest wojewoda. Wskazana ustawa powierzyła wojewodom szereg kompetencji związanych z gospodarowaniem wodami. Na gruncie ustawy PrWodU z 2017r. kompetencje wojewody można podzielić na dwie zasadnicze grupy. Do pierwszej grupy należy zaliczyć kompetencje wojewody związane z wydawaniem aktów prawa miejscowego, natomiast do drugiej grupy należą kompetencje o charakterze opiniodawczym. Pierwsza grupa kompetencji wojewody obejmuje wydawanie aktów prawa miejscowego w zakresie: w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, w celu zapobieżenia skutkom powodzi lub suszy – wprowadzanie czasowego ograniczenia w korzystaniu z wód, w szczególności w zakresie poboru wody lub wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi; ustanawianie stref ochronnych ujęć wód; ustanawianie obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych; a w sytuacjach nadzwyczajnych określanie rozmiaru i czasu korzystania z każdej wody; przyjmowanie planów utrzymania wód. Do drugiej grupy kompetencji wojewody należy na przykład: opiniowanie projektu wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich, czy uzgadnianie projektów planów przeciwdziałania skutkom suszy. Na mocy ustawy o zarządzaniu kryzysowym wojewoda został wyposażony w zakresie zarządzania kryzysowego w szereg kompetencji i zadań polegających przede wszystkim na kierowaniu monitorowaniem, planowaniem oraz reagowaniem, a także usuwaniem skutków zagrożeń na obszarze województwa. Podejmowanie racjonalnych oraz adekwatnych do zaistniałej sytuacji działań, przez wojewodę, może przyczynić się do zmniejszenia negatywnych skutków sytuacji kryzysowej. Organizacja prawna gospodarki wodnej na obszarze województwa w zakresie zarządzania kryzysowego została kompleksowo uregulowana. Przepisy regulacji ustawowych nakładają na organy

administracji publicznej szereg zadań oraz przyznają im wiele kompetencji w celu minimalizacji wystąpienia sytuacji kryzysowych, a w przypadku ich wystąpienia minimalizowania ich ujemnych skutków.

Słowa kluczowe: Organizacja prawna, gospodarka wodna, województwo, zarządzanie kryzysowe

Legal organization of the water management in the area of the voivodeship in the scope of the crisis management – legal analysis

Abstract

The competent body in matters of water management in the area of the voivodeship in accordance with the Act of 20 July 2017. Water law - is the voivode. The indicated act entrusted Voivods with a number of competencies related to water management. On the grounds of the PrWod Act of 2017. the voivode's competences can be divided into two main groups. The first group includes competences of the voivode related to the issuance of local law, while the second group includes consultative competence. The first group of competence of the voivode includes issuing local laws in the scope of: in case of introducing the state of natural disaster, in order to prevent the effects of flood or drought - introducing a temporary limitation in the use of water, in particular in the field of water abstraction or introduction of sewage into waters or into the ground; establishing protection zones for water intakes; establishing protection areas for inland water reservoirs; and in emergency situations, determining the size and time of use of each water; acceptance of water maintenance plans. The second group of competences of the voivode include, for example, giving an opinion on the draft preliminary assessment of the environmental status of marine waters, or agreeing on draft plans to counteract the effects of drought. Pursuant to the Act on Crisis Management, the voivode was equipped with crisis management in a number of competences and tasks consisting mainly in managing monitoring, planning and reacting as well as removing the consequences of threats in the area of the voivodship. Taking rational and adequate actions to the current situation by the voivode may contribute to reducing the negative effects of a crisis situation. The legal organization of water management in the area of the province in the field of crisis management has been comprehensively regulated. Provisions of statutory regulations impose a number of tasks on public administration bodies and grant them

many competences to minimize the occurrence of crisis situations, and in the event of their occurrence, to minimize their negative effects.

Keywords: Legal organization, water management, province, crisis management

I. Wprowadzenie

Gospodarowanie wodami zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie oraz ochrona zasobów wodnych, korzystanie z wód, a także zarządzanie zasobami wodnymi to podstawowe uregulowania ustawy z dnia 20 lipca 2017r. Prawo wodne¹ (dalej: PrWodU z 2017r.).

Należy zaznaczyć, że pojęcie zrównoważonego rozwoju nie zostało wyjaśnione przez prawodawcę w powołanej ustawie PrWodU z 2017r., przy czym definicję normatywną tego określenia zawiera ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska², zgodnie z którą przez zrównoważony rozwój „rozumie się (...) taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”³.

Zatem jak słusznie przyjmuje J. Szachułowicz, przez zrównoważony rozwój należy rozumieć czynności, które zmierzają do zachowania w przyrodzie porządku. Zdaniem autora zasady zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska „stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, (...). Zrównoważony rozwój polega na tym, aby gospodarowanie terenem nie oddziaływało negatywnie na warunki życia (...)”⁴.

De lege lata katalog organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami został wskazany w art. 14 ust. 1 pkt 1-10 ustawy PrWodU z 2017r. Zgodnie z brzmieniem powołanego artykułu organami gospodarki wodnej są zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządowej. Do organów administracji rządowej należą: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, minister właściwy do spraw żeglugi

¹ Tj. Dz. U. z 2018r. poz. 2268 z późn. zm.

² tj. Dz. U. z 2018r. poz. 799 z późn. zm.

³ Art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska

⁴ J. Szachułowicz, Prawo wodne. Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2007r., s. 14

śródlądowej, Prezes Wód Polskich, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wody Polskie, dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich, kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich, dyrektor urzędu morskiego i wojewoda. Natomiast organami administracji samorządowej właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są: starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Należy zaznaczyć, iż uprzednio obowiązująca ustawa z dnia 18 lipca 2001r. Prawo wodne⁵ (dalej: PrWodU z 2001r.) również zawierała katalog organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami (art. 4 ust. 1 PrWodU z 2001r.). Stosownie do treści powołanego artykułu organami właściwymi w zakresie gospodarowania wodami były organy administracji rządowej oraz samorządowej⁶. Do organów administracji rządowej w tym zakresie należeli: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej (Minister Środowiska), Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej oraz wojewoda. Z kolei do organów administracji samorządowej należeli: marszałek województwa jako organ reprezentujący samorząd województwa, starosta, czyli organ reprezentujący powiat oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) - organ reprezentujący gminę⁷. Jak podkreśla B. Rakoczy nie oznaczało to, że zadania w zakresie gospodarki wodnej wykonywały tylko te podmioty, ponieważ zadania te mogą realizować np.: spółki wodne i związki wałowe. Jednak tylko podmioty wymienione w art. 4 ust. 1 PrWodU z 2001r. posiadały przymiot organów administracji publicznej⁸.

Zmiany wprowadzone ustawą PrWodU z 2017r. obejmują strukturę organów administracji publicznej właściwych w sprawach gospodarowania wodami, a także określenie ich kompetencji i odpowiedzialności. Nasuwa się zatem pytanie, w jaki sposób wprowadzone zmiany w zakresie gospodarki wodnej wpłyną na kwestie zarządzania kryzysowego na poziomie województwa.

⁵ Dz. U. z 2001r. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm. – tj. Dz. U. z 2017r. poz. 1121 – ustawa uchylona na dzień 01.01.2018r.

⁶ Przyjmując określone kryteria klasyfikacji organy właściwe w sprawach gospodarowania wodami można było podzielić na: w ramach organów administracji państwowej można było wyróżnić organy administracji rządowej (minister właściwy do spraw gospodarki wodnej oraz wojewoda), jak również organy administracji niezespolonej (Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej). Ponadto ustawodawca powierzył gospodarowanie wodami zarówno organom wyspecjalizowanym (Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej), jak i organom niewyspecjalizowanym.

⁷ M. Kałużny, Prawo wodne. Komentarz, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016r., s. 33

⁸ B. Rakoczy, Komentarz do art. 4 ustawy Prawo wodne, [w:] B. Rakoczy (red.), Z. Bukowski, K. Szuma, Prawo wodne. Komentarz, Wyd. LEX 2013, Stan prawny: 2013.08.01, LEX Nr 8822

II. Zmiany prawno-organizacyjne organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami

W płaszczyźnie podmiotowej istotne znaczenie ma fakt, iż na gruncie PrWodU z 2017r. zniesiona została instytucja Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz przekształcenie urzędu, który obsługiwał ten organ, czyli Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w jednostkę organizacyjną państwowej osoby prawnej Wody Polskie wraz ze strukturą organizacji wewnętrznej. Ponadto zniesiono siedmiu dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, którzy byli organami administracji rządowej niespolonej właściwymi w sprawach gospodarki wodnej w regionach wodnych oraz przekształcono siedem regionalnych zarządów gospodarki wodnej jako urzędy administracji rządowej niespolonej zapewniających obsługę dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej w jednostki organizacyjne Wód Polskich⁹.

De lege lata organem właściwym w sprawach gospodarowania wodami o charakterze centralnym jest minister właściwy do spraw gospodarki wodnej. Należy zaznaczyć, iż kompetencje ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej do dnia 9 stycznia 2018r. realizował Minister Środowiska¹⁰. Przyjęcie takiego rozwiązania argumentowane było przede wszystkim faktem, iż gospodarka zasobami naturalnymi obejmuje także „wodę”, a w związku z tym organem kompetentnym w tej płaszczyźnie jest Minister Środowiska. Jak zostało podkreślone w literaturze przedmiotu, ustawodawca w regulacji prawnej PrWodU z 2001r. celowo posługiwał się sformułowaniem „minister właściwy do spraw gospodarowania wodami”, ponieważ taki dział wyszczególnia ustawa o działach administracji rządowej¹¹.

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska¹² wskazany minister kierował dwoma działami administracji rządowej: środowisko oraz gospodarka wodna. Z dniem 9 stycznia 2018r. wskazane rozporządzenie zostało jednak uchylone, a w jego miejsce wydano nowe rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018r.

⁹ Druk nr 1529, Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo wodne z projektami aktów wykonawczych - Sejm RP VIII kadencji, Prezes Rady Ministrów, RM – 10-115-16, Warszawa 25 kwietnia 2017r., s. 7

¹⁰ J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2008r., s. 597; także K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016r., s. 1100

¹¹ B. Rakoczy, Komentarz do art. 4 ustawy Prawo wodne, [w:] B. Rakoczy (red.), Z. Bukowski, K. Szuma, Prawo wodne. Komentarz, Wyd. LEX 2013, Stan prawny: 2013.08.01, LEX Nr 8822

¹² Dz. U. z 2017r. poz. 2323

w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska¹³ zgodnie, z którym minister ten nie kieruje już działem administracji rządowej - gospodarka wodna. Obecnie na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej¹⁴, działem gospodarki wodnej kieruje Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Ponadto wskazany minister kieruje także trzema innymi działami administracji rządowej¹⁵.

Stosownie do treści art. 11 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej¹⁶, dział gospodarka wodna obejmuje następujące sprawy: a) kształtowania, ochrony oraz racjonalnego wykorzystywania wodnych zasobów; b) utrzymania śródlądowych wód powierzchniowych, które stanowią własność Skarbu Państwa wraz z techniczną infrastrukturą związaną z tymi wodami, która obejmuje budowle i urządzenia wodne, z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym; c) utrzymania dróg wodnych śródlądowych, z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym; d) ochrony przeciwpowodziowej, w tym budowy, modernizacji i utrzymania urządzeń wodnych, które zabezpieczają przed powodzią i koordynacji przedsięwzięć służących osłonie oraz ochronie przeciwpowodziowej państwa; f) funkcjonowania państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej oraz państwowej służby hydrogeologicznej, z wyłączeniem zagadnień monitoringu jakości wód podziemnych; g) współpracy międzynarodowej na wodach granicznych w zakresie zadań, które należą do działu; h) określenia zasad oraz warunków zaopatrzenia zbiorowego w wodę, która jest przeznaczona do spożycia przez ludzi oraz odprowadzania zbiorowego ścieków.

Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej sprawuje kluczową funkcję w systemie organów sektora gospodarki wodnej¹⁷. Powołany minister kreuje kierunki

¹³ Dz. U. z 2018r. poz. 96

¹⁴ Dz. U. z 2018r. poz. 100

¹⁵ Zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej „minister kieruje następującymi działami administracji rządowej: 1) gospodarka morską; 2) gospodarka wodna; 3) rybołówstwo; 4) żegluga śródlądowa”.

¹⁶ tj. Dz. U. z 2018r. poz. 762 z późn. zm.

¹⁷ Należy zaznaczyć, iż minister właściwy do spraw gospodarki wodnej na gruncie PrWodU z 2001r., również pełnił kluczową rolę w systemie organów gospodarowania wodami. Ustawodawca na podstawie PrWodU z 2001r., na zasadach wyłączości, przyznawał ministrowi określone *uprawnienia w stanach faktycznych* objętych: art. 45 ust. 3 i 4 „Ministrowie, wydając rozporządzenia, o których mowa w art. 45 ust. 1 i 2, uwzględnią: 1) właściwości substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, a zwłaszcza ich toksyczność, trwałość w środowisku, zdolność do bioakumulacji oraz zagrożenie, jakie mogą one powodować dla wód oraz życia lub zdrowia ludzi; 2) obecny stan wód i ich podatność na

polityki wodnej kraju i pełni funkcję prawotwórczą na poziomie aktów wykonawczych, czyli rozporządzeń¹⁸. Ponosi on odpowiedzialność za sprawy gospodarki wodnej przed Radą Ministrów, jak i przed Sejmem. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej składa Sejmowi RP, co dwa lata, jednak nie później niż do dnia 30 sierpnia, informację o gospodarowaniu wodami dotyczącą: stanu zasobów wodnych oraz ich wykorzystania; realizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy; międzynarodowej współpracy na wodach granicznych i wykonywania umów w tym zakresie; realizacji zadań w zakresie utrzymania wód, a także pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną; inwestycji prowadzonych; a także realizacji planów zarządzania ryzykiem powodziowym i planu przeciwdziałania skutkom suszy oraz stanu ochrony ludności przed powodzią i suszą¹⁹.

eutrofizację; 3) efektywność usuwania zanieczyszczeń ze ścieków w procesach ich oczyszczania (...)” oraz „4. Ministrowie, wydając rozporządzenie, (...) będą się kierować potrzebą: 1) zapobieżenia zagrożenia dla życia i zdrowia ludzi powodowanego wprowadzaniem do wód substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (...)”; art. 132 ust. 10 „Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej określi, w drodze rozporządzenia, zakres instrukcji gospodarowania wodą, kierując się funkcją urządzeń wodnych oraz koniecznością zaspokojenia potrzeb wodnych korzystających z wód, stosownie do posiadanych przez nich uprawnień”; czy też art. 150 „Realizując upoważnienie, o którym mowa w art. 150 ust. 1 „Minister będzie kierował się rodzajem i wielkością obiektów pływających, masą przewożonych towarów, ilością miejsc pasażerskich oraz nośnością wymierzoną, rodzajem i wielkością obiektów pływających oraz porą korzystania z tych urządzeń (...)”. Ministrowi przysługiwały przede wszystkim współpracownicy do wydawania rozporządzeń, na podstawie: art. 13 ust. 9 „Minister właściwy do spraw rybołówstwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej określi, w drodze rozporządzenia, tryb i warunki przeprowadzania konkursu ofert (...)”; art. 45 ust. 1 „Minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, określi, w drodze rozporządzenia: 1) substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego (...)”; art. 50 „Minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej oraz ministrem właściwym do spraw zdrowia, określi, w drodze rozporządzenia, wymagania, jakim powinny odpowiadać wody powierzchniowe wykorzystywane do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia (...)”; art. 88j ust. 1 „Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, minister właściwy do spraw administracji publicznej oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych określają, w drodze rozporządzenia: 1) wymagania dotyczące opracowywania map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego; 2) skalę map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego”, czy też art. 88n ust. 3c „Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, wzór tablicy informacyjnej, (...)”. Zadania ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej w zakresie gospodarowania wodami koncentrowały się głównie na nadzorze oraz działaniach strategicznych w zakresie gospodarki wodnej.

¹⁸ Art. 354 ust. 1 PrWodU z 2017r.

¹⁹ Druk nr 1529, Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo wodne z projektami aktów wykonawczych - Sejm RP VIII kadencji, Prezes Rady Ministrów, RM – 10-115-16, Warszawa 25 kwietnia 2017r., s. 7-8; Należy zaznaczyć, iż zakres przedmiotowy ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej - zgodnie z wcześniej obowiązującą ustawą Prawo wodne z 2001r. wyznaczony był treścią art. 4 ust. 2 PrWodU. Do kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej należał nadzór dotyczący: stanu zasobów wodnych państwa; stanu wykorzystania wodnych zasobów; realizacji planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy; międzynarodowej współpracy na wodach granicznych oraz realizacji w tym zakresie umów; utrzymywania powierzchniowych wód i urządzeń wodnych; prowadzonych inwestycji; a także stanu ochrony ludności oraz mienia przed powodzią lub suszą. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej na podstawie art. 4 ust. 2 PrWodU z 2001r. zobowiązany był do składania Sejmowi RP, co dwa lata, nie później niż do 30 czerwca informacji o gospodarowaniu wodami. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej działał na poziomie nadzoru nad organami niższymi, przede wszystkim sprawował

W związku z powyższym minister właściwy do spraw gospodarki wodnej pełni funkcję naczelnego organu administracji rządowej właściwego w zakresie gospodarowania wodami.

W zakresie koordynacji zadań w gospodarce wodnej minister właściwy do spraw gospodarki wodnej na mocy PrWodU z 2017r. uzyskał formalne uprawnienie do wydawania Prezesowi Wód Polskich poleceń oraz wytycznych, co do sposobu realizacji zadań kluczowych w tej płaszczyźnie, jak również żądania przekazania na temat realizacji tych zadań informacji, w określonym przez ministra terminie. Ponadto Prezes Wód Polskich został zobowiązany do uzgadniania ze wskazanym wyżej ministrem, decyzji podejmowanych w obszarze zadań kluczowych w gospodarce wodnej, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru planistycznego oraz inwestycyjnego. Kompetencje ministra do spraw gospodarki wodnej obejmują nadzór nad Wodami Polskimi, który dotyczy ustawowej podstawy do sporządzania oceny okresowej Prezesa Wód Polskich i rocznej oceny działalności Wód Polskich. Okresowa ocena ma na celu w szczególności przekazanie informacji Prezesowi Wód Polskich w zakresie skuteczności, jakości oraz celowości działań przez niego podejmowanych, a także oczekiwań dotyczących jakości oraz efektów pracy i preferowanych kierunków rozwoju. Ocena okresowa ma być sporządzana przede wszystkim w oparciu o informacje zamieszczone w rocznej ocenie działalności Wód Polskich. Okresowa ocena Prezesa Wód Polskich ma być sporządzona na piśmie. Może być ona pozytywna, pozytywna z zastrzeżeniami albo negatywna. Wskazana ocena wymaga pisemnego uzasadnienia. Ocena okresowa sporządzona przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej przekazywana jest Prezesowi Wód Polskich w celu zajęcia przez niego stanowiska. Prezes Wód Polskich przedstawia swoje stanowisko, z zastrzeżeniami do okresowej oceny, ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, w terminie miesiąca od dnia ich otrzymania. W sytuacji uznania przez wskazanego ministra za zasadne zastrzeżeń Prezesa Wód Polskich w odniesieniu

nadzór nad działalnością Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, któremu przysługiwały głównie uprawnienia do gospodarowania wodami w sprawach zarządzania oraz korzystania z wód (J. Szachułowicz, Prawo wodne. Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2007r., s. 31). Nadzór ministra w tym zakresie został wyznaczony dyspozycją art. 89 ust. 4 PrWodU z 2001r., zgodnie z którym polegał on w szczególności na: zatwierdzaniu programów realizacji zadań związanych z utrzymywaniem wód lub urządzeń wodnych, a także inwestycji w gospodarce wodnej; zatwierdzaniu corocznego sprawozdania, z realizacji zadań wskazanych w art. 90 ust. 1 PrWodU z 2001r.; zatwierdzaniu planu kontroli gospodarowania wodami wykonywanej przez Prezesa Krajowego Zarządu oraz poleceniu przeprowadzenia kontroli, która nie została ujęta w planie kontroli (Zob. K. Szuma, Komentarz do art. 89 ustawy Prawo wodne, [w:] B. Rakoczy (red.), Z. Bukowski, K. Szuma, Prawo wodne. Komentarz, Wyd. LEX 2013, Stan prawny: 2013.08.01, LEX Nr 8822).

do oceny okresowej ulega ona zmianie. Natomiast w przypadku przyznania Prezesowi Wód Polskich negatywnej oceny okresowej następuje odwołanie Prezesa Wód Polskich przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej²⁰.

Sporządzana jest również roczna ocena działalności Wód Polskich przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, którego dotyczy ocena. Ocena ta dokonywana jest na podstawie: analizy okresowych sprawozdań; wyników bieżącego monitoringu zadań realizowanych; wyników resortowej kontroli, a także kontroli organów zewnętrznych oraz okresowej oceny przyjmowania i załatwiania skarg. Celem okresowej oceny Wód Polskich jest głównie przekazywanie informacji dotyczącej skuteczności oraz jakości wykonywanych zadań, jak również wskazanie oczekiwań w zakresie funkcjonowania Wód Polskich. Ocena ta może również być oceną pozytywną, pozytywną z zastrzeżeniami bądź negatywną. Wymaga ona uzasadnienia. Po sporządzeniu jest ona niezwłocznie przekazywana Prezesowi Wód Polskich, któremu przysługuje prawo wniesienia zastrzeżeń do rocznej oceny działalności Wód Polskich w terminie 14 dni od daty doręczenia. W sytuacji uznania zasadności zastrzeżeń Prezesa Wód Polskich do rocznej oceny działalności Wód Polskich ulega ona zmianie²¹.

Działania nadzorcze ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej nad Wodami Polskimi obejmują również zatwierdzanie planu gospodarowania wodami, a także polecenia przeprowadzenia kontroli, które nie zostały ujęte w planie kontroli oraz zatwierdzeniu programów realizacji zadań dotyczących utrzymania wód i pozostałego mienia Skarbu Państwa oraz inwestycji planowanych w gospodarce wodnej.

Zadaniem ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej jest również zatwierdzanie sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z działalności sporządzanego przez Wody Polskie. Ponadto powołany minister dokonuje wyboru podmiotu, który jest uprawniony do badania sprawozdania finansowego Wód Polskich.

Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej realizuje obowiązki informacyjne i sprawozdawcze wobec Komisji Europejskiej wynikające z implementowanej dyrektywy ustanawiającej ramy działań wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego, która obejmuje przede wszystkim: przedkładanie Komisji

²⁰ Druk nr 1529, Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo wodne z projektami aktów wykonawczych - Sejm RP VIII kadencji, Prezes Rady Ministrów, RM – 10-115-16, Warszawa 25 kwietnia 2017r., s. 8-9

²¹ *Ibidem.*, s. 9

Europejskiej i zainteresowanym państwom członkowskim Unii Europejskiej projektu programu ochrony wód morskich²².

Zgodnie z nową regulacją prawną PrWodU z 2017r. utworzona została nowa instytucja Wody Polskie, jako państwowa osoba prawna. Jak stanowi *expressis verbis* art. 239 PrWodU z 2017r. Wody Polskie są państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych²³. Powołana regulacja prawna wskazuje wyłącznie, iż państwowe osoby prawne tworzone na mocy odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych są zaliczone do jednostek sektora finansów publicznych. Należy dodać, że specyfika państwowych osób prawnych wyraża się w posiadaniu przez te podmioty odrębnej od Skarbu Państwa osobowości prawnej. Z tego tytułu art. 40 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks Cywilny²⁴ wywodzi zasadę, że Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania państwowych osób prawnych, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Również państwowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa.

W skład Wód Polskich wchodzi następujące jednostki organizacyjne: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie (centrala); regionalne zarządy gospodarki wodnej z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu; zarządy zlewni oraz nadzory wodne²⁵.

Struktura prawno-organizacyjna Wód Polskich zakłada, że organem tej osoby prawnej jest Prezes Wód Polskich²⁶. W przepisach ustawy PrWodU z 2017r. szczegółowo opisano katalog zadań Wód Polskich. Z kolei poszczególne zadania przypisane zostały do właściwości właściwych jednostek organizacyjnych Wód Polskich²⁷.

Prezes Wód Polskich wykonuje swoje zadania przy pomocy zastępców Prezesa i kierowników jednostek organizacyjnych Wód Polskich. Prezesa Wód Polskich powołuje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej. Minister ten będzie również odwoływał Prezesa Wód Polskich. Zastępcy Prezesa Wód Polskich są także powoływani przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, na wniosek Prezesa Wód

²² Art. 161 ust. 9 PrWodU z 2017r.

²³ tj. Dz. U. z 2017r., poz. 2077 z późn. zm.

²⁴ tj. Dz. U. z 2018r., poz. 1025 z późn. zm.

²⁵ Art. 239 ust. 3 PrWodU z 2017r.

²⁶ Art. 241 ust. 1 i 2 PrWodU z 2017r.

²⁷ Druk nr 1529, Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo wodne z projektami aktów wykonawczych - Sejm RP VIII kadencji, Prezes Rady Ministrów, RM – 10-115-16, Warszawa 25 kwietnia 2017r., s. 12

Polskich. Wskazany minister odwołuje również zastępców Prezesa Wód Polskich, na wniosek Prezesa Wód Polskich²⁸. Funkcji Prezesa Wód Polskich oraz jego zastępcy nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej oraz samorządowej, z członkostwem w radach nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa, z członkostwem w radach nadzorczych spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, a także z mandatem posła, senatora lub radnego jednostki samorządu terytorialnego²⁹.

Z kolei dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej oraz jego zastępcę powołuje Prezes Wód Polskich³⁰, dyrektora zarządu zlewni i jego zastępców powołuje Prezes Wód Polskich, na wniosek dyrektora regionalnego zarządu³¹, a kierownika nadzoru wodnego powołuje dyrektor regionalnego zarządu, na wniosek dyrektora zarządu zlewni, po zasięgnięciu opinii właściwego starosty³². Do tych pracowników mają zastosowanie ograniczenia oraz przepisy dotyczące oświadczeń o stanie majątkowym, określonych w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne³³.

Statut określający strukturę i organizację Wód Polskich, uwzględniając zakres zadań jednostek organizacyjnych Wód Polskich oraz ich obszar działania, określił w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, na wniosek Prezesa Wód Polskich.

Na obszarze województwa zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 8 PrWodU z 2017r. organem właściwym w sprawach gospodarowania wodami jest wojewoda. W szczególności należy podkreślić, że na mocy nowej regulacji prawnej PrWodU z 2017r. dokonano zmiany struktury administracji wodnej, która polega „na likwidacji organów terenowej administracji rządowej niezespólonej – dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej powoduje, że kompetencje dotychczasowych dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej będą musiały być przejęte przez wojewodów, jako organy właściwe do wydawania w szczególności aktów prawa miejscowego”³⁴. Ustawodawca przekazał wojewodom szereg kompetencji w zakresie wydawania aktów prawa miejscowego, a mianowicie:

²⁸ Art. 242 ust. 1-4 PrWodU z 2017r.

²⁹ Art. 242 ust. 6 PrWodU z 2017r.

³⁰ Art. 245 ust. 1 PrWodU z 2017r.

³¹ Art. 247 ust. 2 PrWodU z 2017r.

³² Art. 249 ust. 2 PrWodU z 2017r.

³³ tj. Dz. U. z 2017r. poz. 1393

³⁴ Druk nr 1529, Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo wodne z projektami aktów wykonawczych - Sejm RP VIII kadencji, Prezes Rady Ministrów, RM – 10-115-16, Warszawa 25 kwietnia 2017r., s. 29

- w sytuacji wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, w celu zapobieżenia skutkom powodzi lub suszy, wprowadzenie ograniczenia czasowego w zakresie korzystania z wód, przede wszystkim w zakresie poboru wody lub też wprowadzenia ścieków do wód lub do ziemi,

- ustanawianie ochronnych stref ujęć wody,

- ustanawianie obszarów ochronnych zbiorników śródlądowych wód,

- określanie rozmiaru oraz czasu korzystania z każdej wody w sytuacjach nadzwyczajnych, określonych w ustawie z dnia 23 stycznia 2009r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³⁵,

- przyjmowanie planów utrzymania wód.

Natomiast kompetencje wojewody w płaszczyźnie opiniowania oraz uzgadniania obejmują:

- opiniowanie projektu oceny wstępnej stanu środowiska wód morskich,

- uzgadnianie projektów planów dotyczących przeciwdziałania skutkom suszy,

- uzgadnianie rozstrzygnięć, w których urządzenia melioracji wodnych wykonane zostały na koszt Skarbu Państwa za zwrotem, w formie opłaty melioracyjnej, części kosztów przez właścicieli gruntów,

- opiniowanie dokumentów przygotowywanych przez Wody Polskie w ramach komitetów konsultacyjnych powoływanych przez Prezesa Wód Polskich³⁶.

Do dnia 1 stycznia 2018r., czyli do wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017r. Prawo wodne, zadania z zakresu gospodarki wodnej na obszarze województwa realizował także marszałek województwa jako organ jednostki samorządu terytorialnego. Marszałek województwa zgodnie z regulacją ustawową PrWodU z 2001r. wykonywał zadania z zakresu administracji rządowej. Do kompetencji marszałka województwa w tym zakresie należały następujące sprawy: wykonywanie praw właścicielskich w imieniu Skarbu Państwa „w stosunku do wód istniejących dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy (...)”³⁷; po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, w drodze porozumienia, powierzenie nadleśniczemu wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do wód publicznych, które znajdują się w

³⁵ tj. Dz.U. z 2017r. poz. 2234

³⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo wodne z projektami aktów wykonawczych - Druk nr 1529, Sejm RP VIII kadencji, Prezes Rady Ministrów, RM – 10-115-16, Warszawa 25 kwietnia 2017r., s. 29

³⁷ Art. 11 ust. 1 pkt 4 PrWodU z 2001r.

granicach nadleśnictwa³⁸; ustalanie w drodze decyzji, na wniosek mającego interes prawny lub faktyczny, linii brzegu dla wód granicznych i śródlądowych dróg wodnych³⁹; przedkładanie Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, nie później niż do 31 marca, sprawozdania z realizacji krajowego programu oczyszczania komunalnych ścieków w województwie⁴⁰; prowadzenie ewidencji wód w zakresie regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa oraz urządzeń melioracji wodnych i zmeliorowanych gruntów⁴¹; podejmowanie w drodze decyzji rozstrzygnięć w sprawie współfinansowania z publicznych środków wspólnotowych wykonywania urządzeń melioracji wodnych podstawowych⁴²; rozstrzyganie w sprawie wykonywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, w drodze decyzji, a także ustalanie opłaty melioracyjnej bądź opłaty inwestycyjnej, proporcjonalnie do powierzchni gruntów, na które urządzenia melioracji wodnych szczegółowych wywierają korzystny wpływ⁴³; programowanie, planowanie oraz nadzorowanie wykonywania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych oraz podstawowych⁴⁴; opiniowanie wstępnej oceny ryzyka powodziowego⁴⁵; wydawanie decyzji w sprawie zwolnienia od zakazów w zakresie zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych⁴⁶; wydawanie na podstawie art. 140 ust. 2 pozwoleń wodnoprawnych.

Należy zaznaczyć, iż w obecnym stanie prawnym ustawa PrWodU z 2017r. nie uczyniła marszałka województwa organem właściwym w sprawach gospodarowania wodami.

III. Kompetencje organów gospodarki wodnej na poziomie województwa w zakresie zarządzania kryzysowego

Organem właściwym w sprawach gospodarowania wodami na obszarze województwa stosownie do treści art. 14 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 20 lipca 2017r. Prawo wodne - jest wojewoda⁴⁷.

³⁸ Art. 11 ust. 1a PrWodU z 2001r.

³⁹ Art. 15 ust. 2 pkt 2 PrWodU z 2001r.

⁴⁰ Art. 43 ust. 3b PrWodU z 2001r.

⁴¹ Art. 70 ust. 3 PrWodU z 2001r.

⁴² Art. 72 ust. 3 PrWodU z 2001r.

⁴³ Art. 74b ust. 1 i 4 PrWodU z 2001r.

⁴⁴ Art. 75 ust. 1 PrWodU z 2001r.

⁴⁵ Art. 88c ust. 3 PrWodU z 2001r.

⁴⁶ Art. 88n ust. 3 PrWodU z 2001r.

⁴⁷ Na podstawie uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 18 lipca 2001r. Prawo wodne (PrWodU z 2001r.) do kompetencji wojewody należały następujące sprawy, a mianowicie: uzgadnianie na podstawie art. 72 ust. 3 PrWodU z 2001r., współfinansowania wykonywania podstawowych urządzeń melioracji wodnych z publicznych środków wspólnotowych; uzgadnianie decyzji marszałka województwa w sprawie decyzji

Wskazana regulacja ustawowa powierzyła wojewodom szereg kompetencji związanych z gospodarowaniem wodami. Na gruncie ustawy PrWodU z 2017r. kompetencje wojewody można podzielić na dwie zasadnicze grupy. Do pierwszej grupy należy zaliczyć kompetencje wojewody związane z wydawaniem aktów prawa miejscowego, natomiast do drugiej grupy należą kompetencje o charakterze opiniodawczym.

Pierwsza grupa kompetencji wojewody obejmuje wydawanie aktów prawa miejscowego w następującym zakresie: w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, w celu zapobieżenia skutkom powodzi lub suszy – wprowadzanie czasowego ograniczenia w korzystaniu z wód, w szczególności w zakresie poboru wody lub wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi; ustanawianie stref ochronnych ujęć wód; ustanawianie obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych; a w sytuacjach nadzwyczajnych, o których mowa w ustawie z dnia 23 stycznia 2009r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie – określanie rozmiaru i czasu korzystania z każdej wody; przyjmowanie planów utrzymania wód⁴⁸.

Do drugiej grupy kompetencji wojewody należy opiniowanie i uzgadnianie kwestii dotyczących: opiniowania projektu wstępnej oceny stanu środowiska wód morskich; uzgadnianie projektów planów przeciwdziałania skutkom suszy; uzgadnianie rozstrzygnięć, w których urządzenia melioracji wodnych zostały wykonane na koszt Skarbu Państwa za zwrotem, w formie opłaty melioracyjnej, części kosztów przez właścicieli gruntów; opiniowanie dokumentów przygotowywanych przez Wody Polskie w ramach powoływanych przez Prezesa Wód Polskich komitetów konsultacyjnych⁴⁹.

Kompetencje wojewody⁵⁰ w zakresie zarządzania kryzysowego zostały określone wyraźnie w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym⁵¹.

inwestycyjnej w zakresie pokrycia kosztów melioracji wodnej szczegółowej (art. 74b PrWodU z 2001r.); opiniowanie projektu wstępnej oceny ryzyka powodziowego (art. 88c ust. 3 PrWodU z 2001r.); otrzymanie mapy zagrożenia powodziowego na mocy art. 88f ust. 4 PrWodU z 2001r.; uzgodnienie na podstawie art. 88p ust. 3 PrWodU z 2001r., decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej nakazującej zakładowi piętrzącemu wodę obniżenie piętrzenia wody lub opróżnienie zbiornika, bez odszkodowania; wydawanie decyzji administracyjnej na mocy art. 205 PrWodU z 2001r., w sprawie wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego wydanego na podstawie ustawy z dnia 24 października 1974r. PrWodU z 2001r. oraz na podstawie art. 208 ust. 3 PrWodU z 2001r. pierwszej wyznaczonej aglomeracji – zob. M. Kałużny, Prawo wodne. Komentarz, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016r., s. 35

⁴⁸ Druk nr 1529, Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo wodne z projektami aktów wykonawczych - Sejm RP VIII kadencji, Prezes Rady Ministrów, RM – 10-115-16, Warszawa 25 kwietnia 2017r., s. 28-29

⁴⁹ Druk nr 1529, Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo wodne z projektami aktów wykonawczych - Sejm RP VIII kadencji, Prezes Rady Ministrów, RM – 10-115-16, Warszawa 25 kwietnia 2017r., s. 28-29

⁵⁰ Zob. na temat pozycji prawno-ustrojowej wojewody: (red.) M. Wierzbowski, Prawo administracyjne, Warszawa 2003r., s. 205-215; J. Zimmermann, Prawo administracyjne, wyd. 4, Warszawa 2010r., s. 161-169; E. Ochendowski, Prawo administracyjne, część ogólna, Toruń 2009r., s. 324-329

Należy zauważyć, że pojęcie zarządzania kryzysowego jest dość szeroko definiowane przez doktrynę. Według A. K. Koźmińskiego zarządzanie kryzysowe to zespół działań bądź proces, który ma „na celu koordynację i integrację użytkowania zasobów dla osiągnięcia celu organizacyjnego (...) przez ludzi przy użyciu techniki i informacji w zorganizowanych strukturach”⁵². Natomiast K. Zieliński przez pojęcie to rozumie „całokształt rozwiązań systemowych w sferze ochrony ludności, wypełnianych przez władze publiczne wszystkich szczebli, we współdziałaniu z wyspecjalizowanymi organizacjami (...) w celu zapobieżenia sytuacjom niebezpiecznym stwarzającym zagrożenie dla życia, zdrowia obywateli oraz środowiska”⁵³. Pojęcie to posiada także definicję normatywną⁵⁴, jak stanowi art. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym określenie to oznacza „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”.

De lege lata do kompetencji wojewody w płaszczyźnie zarządzania kryzysowego należy: po pierwsze, kierowanie monitorowaniem, planowaniem oraz reagowaniem, a także usuwaniem skutków zagrożeń na obszarze województwa; po wtóre, realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, obejmująca: wydawanie starostom zaleceń w odniesieniu do powiatowych planów zarządzania kryzysowego; zatwierdzanie powiatowych planów zarządzania kryzysowego; przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego oraz realizacja wytycznych dotyczących wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego; po trzecie, zarządzanie oraz organizowanie i prowadzenie szkoleń, a także ćwiczeń oraz treningów z zakresu zarządzania kryzysowego; po czwarte, wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, do wykonywania zadań określonych w art. 25 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym; po piąte, wykonywanie

⁵¹ tj. Dz.U. z 2018r. poz. 1401 z późn. zm.

⁵² (red.) A. K. Koźmiński, *Współczesne koncepcje zarządzania*, Wyd. PWN, Warszawa 1985r., s. 7

⁵³ K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych*, Warszawa 2004r., s. 29

⁵⁴ Szerzej na temat zmian w ujęciu normatywnym zarządzania kryzysowego: K. Płonka-Bielenin, *Wpływ prawa Unii Europejskiej na obecny kształt ustawy o zarządzaniu kryzysowym - wybrane zagadnienia*, [w:] (red.) E. Wójcicka, B. Przywora, *Europeizacja prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Wyd. Akademia im. Jana Długosza, Częstochowa 2016r., s. 71-85

przedsięwzięć, które wynikają z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie; po szóste, zapobieganie i przeciwdziałanie, jak również usuwanie skutków zdarzeń o terrorystycznym charakterze; po siódme, współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zapobiegania oraz przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o terrorystycznym charakterze; po ósme, organizacja wykonywania działań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej⁵⁵. Nie ulega wątpliwości, że podejmowanie racjonalnych oraz adekwatnych do zaistniałej sytuacji działań, przez wojewodę, może przyczynić się do zmniejszenia negatywnych skutków sytuacji kryzysowej⁵⁶.

Wymienione wyżej zadania z zakresu zarządzania kryzysowego wojewoda realizuje we współpracy z właściwymi organami administracji publicznej. W celu realizacji przez wojewodę zadań w płaszczyźnie zarządzania kryzysowego na mocy ustawy funkcjonuje komórka urzędu wojewódzkiego zajmująca się realizacją bieżących zadań z zakresu planowania cywilnego. Ustawodawca przypisał jej szereg zadań planistyczno-organizacyjnych⁵⁷. Wskazany katalog zadań nie ma charakteru zamkniętego.

W ramach organizacji prawnej zarządzania kryzysowego na obszarze województwa funkcjonuje Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego (dalej: WZZK). Jest to organ o charakterze opiniodawczo-doradczym wojewody. Skład osobowy zespołu został wyznaczony dyspozycją art. 14 ust. 9 ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Zgodnie ze wskazaną regulacją prawną w skład zespołu wchodzi

⁵⁵ Art. 14 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

⁵⁶ Zob. K. Płonka-Bielenin, *Aspekt administracyjno-prawny zarządzania kryzysowego na stopniu województwa w sytuacjach zagrożenia* [w:] (red.) Z. Ratajczak, *Przedsiębiorczość czyli pochwała kryzysu*, Wyd. Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. W. Korfańtego, Katowice 2014r., s. 332-348

⁵⁷ Stosownie do treści art.14 ust. 6 ustawy o zarządzaniu kryzysowym „Do zadań komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim należy w szczególności: 1) gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na obszarze województwa; 2) monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na obszarze województwa; 3) dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, zespołu zarządzania kryzysowego działającego w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Centrum; 4) współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego; 5) zapewnienie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, w tym dokumentowanie jego prac; 6) realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa; 7) opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego; 8) przygotowywanie, w oparciu o analizę zagrożeń w poszczególnych powiatach, zaleceń wojewody do powiatowych planów zarządzania kryzysowego; 9) opiniowanie oraz przedkładanie do zatwierdzenia wojewodzie powiatowych planów zarządzania kryzysowego; 10) gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących infrastruktury krytycznej zlokalizowanej na terenie województwa; 11) planowanie wsparcia innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego; 12) planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań, o których mowa w art. 25 ust. 3; 13) planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”.

wojewoda, który pełni funkcję przewodniczącego zespołu, następnie kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim, jako zastępca przewodniczącego, a ponadto inne osoby wskazane przez wojewodę w zależności od potrzeb spośród: kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich; osób zatrudnionych w wojewódzkim urzędzie bądź w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji oraz straży wojewódzkich; osób zatrudnionych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej.

Do zadań WZZK należy w szczególności: ocena występujących oraz potencjalnych zagrożeń, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń; przygotowywanie propozycji działań oraz przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany bądź zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie zarządzania kryzysowego; przekazywanie informacji związanych z zagrożeniami do publicznej wiadomości; a także opiniowanie wojewódzkiego planu zarządzania kryzysowego⁵⁸. Katalog wskazanych zadań ma charakter przykładowy, co oznacza że zespół może realizować jeszcze inne zadania jeżeli jest to konieczne dla zapobieżenia lub usuwania skutków sytuacji kryzysowej.

Odnosząc się do organów gospodarki wodnej w zakresie zarządzania kryzysowego przede wszystkim należy podkreślić, że w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie na wszystkich stopniach struktury, także na stopniu województwa, działają trzy podstawowe pionery merytoryczne. Pierwszy pion to ochrona przed powodzią i suszą, drugi pion to usługi wodne, a trzeci pion to zarządzanie środowiskiem wodnym.

Z punktu widzenia omawianej problematyki szczególną wagę ma pion pierwszy, czyli ochrona przed powodzią i suszą. Pion ten zajmuje się wszystkimi sprawami związanymi ze wskazanymi zjawiskami tj. zajmuje się planowaniem projektów oraz realizacji inwestycji, jak również utrzymaniem i eksploatacją obiektów hydrologicznych. Ponadto pion ten prowadzi także sprawy związane z zapewnieniem wody na potrzeby rolnictwa i sprawy związane z monitorowaniem sytuacji kryzysowych oraz sytuacji hydrologicznej. W szczególności zakres zadań pionu dotyczącego ochrony przed powodzią i suszą obejmuje: realizację zadań, które wynikają z dyrektywy 2007/60/WE w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, w tej płaszczyźnie

⁵⁸ Art. 14 ust. 8 ustawy o zarządzaniu kryzysowym

przygotowywanie projektów planów zarządzania ryzykiem powodziowym; prowadzenie spraw w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy, w tym opracowywanie planów przeciwdziałania skutkom suszy; planowanie oraz realizacje inwestycji związanych z działaniem pionu, jak również współudział w realizacji inwestycji związanych z pozostałymi pionami; przygotowywanie i opiniowanie dokumentacji, jak również dokonywanie niezbędnych uzgodnień w zakresie realizacji inwestycji; pełnienie funkcji inwestora w ramach realizacji inwestycji; dokonywanie analizy dotyczącej utrzymywania wód oraz urządzeń wodnych, w tym również przygotowywanie planów utrzymywania wód; utrzymywanie wód oraz urządzeń wodnych; prowadzenie ochrony przeciwpowodziowej zimowej; realizacja nadzoru nad monitoringiem sytuacji hydrologicznej oraz hydrologiczno-meteorologicznej; sterowanie wodnymi zbiornikami w celu ochrony przed powodzią i suszą; prognozowanie przejścia powodziowej fali w zakresie możliwych dostępnych środków technicznych; koordynację i współuczestnictwo w zakresie działań w sytuacjach kryzysowych związanych z zarządzaniem ryzykiem powodziowym na potrzeby Wód Polskich, jak również prowadzenie spraw związanych z niedoborem wody na potrzeby ludności oraz gospodarki⁵⁹.

Ponadto prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących: „- wydawania decyzji administracyjnych projekty dokumentów planistycznych i aktów prawa miejscowego dotyczące zagospodarowania przestrzennego, projekt gminnego programu rewitalizacji, projekty decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, projekty decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, projekty decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej w zakresie terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, - o wydanie decyzji zwalniających od zakazów obowiązujących na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, - o wydanie decyzji nakazujących usunięcie drzew lub krzewów na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, z wałów przeciwpowodziowych oraz w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału, - o wydanie decyzji zwalniających od zakazów obowiązujących na wałach przeciwpowodziowych mogących mieć wpływ na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych”⁶⁰.

⁵⁹ <https://wodypolskie.bip.gov.pl/zadania-i-kompetencje/wody-polskie-zadania-i-kompetencje.html> - data dostępu 05.01.2019r.

⁶⁰ <https://wodypolskie.bip.gov.pl/zadania-i-kompetencje/wody-polskie-zadania-i-kompetencje.html> - data dostępu 05.01.2019r.

Istotne znaczenie w zakresie zarządzania kryzysowego na obszarze województwa odgrywa centrum zarządzania kryzysowego. *De lege lata* do zadań centrum należy: a) pełnienie całodobowego dyżuru mającego na celu zapewnienie przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego; b) współdziałanie z innymi centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; c) sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; d) współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; e) współdziałanie z podmiotami, które prowadzą akcje ratownicze, poszukiwawcze oraz humanitarne; f) dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum; g) realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa⁶¹.

Zatem podstawowym zadaniem wojewódzkiego centrum zarządzania kryzysowego jest bieżące monitorowanie zagrożeń mające na celu wykrycie symptomów sytuacji kryzysowej. Z uwagi na fakt, że znaczna część zagrożeń wykrywana jest dzięki branżowym systemom monitorowania przez odpowiednie służby, inspekcje oraz straże, dla prawidłowego realizowania ustawowo wskazanych zadań centrum zarządzania kryzysowego na bieżąco musi współpracować ze wszystkimi podmiotami wyżej wskazanymi. Ze względu na przepływ informacji w układzie „pionowym” w odniesieniu do służb, inspekcji oraz straży, wskazane centrum realizuje także zadania wiążące się z koordynacją przepływu informacji w układzie terytorialnym⁶².

Na wojewodę w zakresie zarządzania kryzysowego zostały nałożone również zadania na mocy ustawy z dnia 23 stycznia 2009r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Na podstawie tej regulacji prawnej wojewoda jest zobowiązany do zapewnienia współdziałania „wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach”⁶³.

⁶¹ Art. 16 ust. 2 ustawy o zarządzaniu kryzysowym

⁶² W. Skomra, Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy, Wrocław 2010r., s. 164

⁶³ Art. 22 pkt 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie

Ponadto wojewoda dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego w województwie, jak również opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią, ogłasza i odwołuje pogotowie, jak i alarm przeciwpowodziowy. Do zakresu działań wojewody należy koordynacja oraz wykonywanie zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa oraz zarządzaniem kryzysowym, które wynikają z odrębnych ustaw⁶⁴.

Należy zaznaczyć, że zadania wojewody w sytuacjach szczególnego zagrożenia jakim jest stan klęski żywiołowej zostały określone w przepisach ustawy z dnia 18 kwietnia 2002r. o stanie klęski żywiołowej⁶⁵. Stosownie do treści art. 11 ust. 1 powołanej ustawy organem właściwym na obszarze województwa w czasie stanu klęski żywiołowej jest wojewoda. Organowi temu zostały podporządkowane organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej oraz samorządu województwa działające na obszarze województwa, jak również inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji oraz skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z dyspozycją art. 13 ust. 1 o stanie klęski żywiołowej w zakresie działań prowadzonych w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia minister może wydawać polecenia wiążące organom administracji rządowej, w tym również wojewodą (z wyjątkiem Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz wiceprezesów Rady Ministrów), a także wydawać polecenia wiążące organom samorządu terytorialnego⁶⁶.

4. Zakończenie

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy przyjąć, że organizacja prawna gospodarki wodnej na obszarze województwa w zakresie zarządzania kryzysowego została kompleksowo uregulowana. Przepisy regulacji ustawowych nakładają na organy administracji publicznej szereg zadań oraz przyznają im wiele kompetencji w celu minimalizacji wystąpienia sytuacji kryzysowych, a w przypadku ich wystąpienia minimalizowania ich ujemnych skutków. Szczególne znaczenie w tej płaszczyźnie mają

⁶⁴ Szerzej: M. Pacak, K. Zmerek, Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2013r., s. 75-77.

⁶⁵ tj. Dz.U. z 2017r. poz. 1897

⁶⁶ Szerzej: A. Bisztyga, K. Płonka-Bielenin, Instytucja stanu klęski żywiołowej w polskim systemie prawnym, [w:] (red.) Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa prof. Jerzego Jaskierni z okazji 45-lecia pracy naukowej, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2017r., s. 597-611

działania związane z ochroną przed powodzią oraz skutkami suszy, które nieodzownie wiążą się z wystąpieniem sytuacji kryzysowej.

De lege lata ochronę przed powodzią prowadzi się przede wszystkim z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego, jak również planów zarządzania ryzykiem powodziowym. Natomiast przeciwdziałanie skutkom suszy prowadzi się zgodnie z planem przeciwdziałania skutkom suszy. „Ochronę przed powodzią realizuje się, uwzględniając wszystkie elementy zarządzania ryzykiem powodziowym, w szczególności zapobieganie, ochronę, stan należytego przygotowania i reagowanie w przypadku wystąpienia powodzi, usuwanie skutków powodzi, odbudowę i wyciąganie wniosków w celu ograniczania potencjalnych negatywnych skutków powodzi dla zdrowia ludzi, środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz działalności gospodarczej”⁶⁷, w zakresie wskazanym w przepisach ustawy PrWodU z 2017r. oraz w odrębnych przepisach.

W świetle powyższego należy przyjąć, że wprowadzone zmiany w zakresie gospodarki wodnej w odniesieniu do zarządzania kryzysowego należy ocenić pozytywnie. Na skutek wprowadzonych zmian władza wodna uzyskała decydujące zdanie w kwestii kierunków prowadzenia inwestycji wodnych, jak również utrzymywania urządzeń wodnych oraz zapewnienie osiągnięcia dobrego stanu wód i minimalizację ryzyka powodziowego na wszystkich stopniach. Ponadto wojewoda w płaszczyźnie zarządzania kryzysowego na stopniu województwa na mocy PrWodU z 2017r. uzyskał przede wszystkim kompetencje do wydawania aktów prawa miejscowego w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej w celu zapobieżenia skutkom powodzi lub suszy. W drodze aktu prawa miejscowego, wojewoda może również wprowadzić czasowe ograniczenia w korzystaniu z wód, a zwłaszcza w zakresie poboru wody lub wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi. Posiada kompetencje do ustanawiania strefy ochronnej ujęć wód powierzchniowych oraz ustanawiania obszarów ochronnych na których obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów bądź też korzystania z wody, w celu ochrony zasobów tych wód przed degradacją⁶⁸. Wojewoda posiada również wiele kompetencji opiniodawczych dotyczących opracowywania planów wskazanych wyżej, które wiążą się z zapobieganiem sytuacją kryzysowym.

⁶⁷ Art. 163 ust. 6 PrWod z 2017r.

⁶⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo wodne z projektami aktów wykonawczych - Druk nr 1529, Sejm RP VIII kadencji, Prezes Rady Ministrów, RM – 10-115-16, Warszawa 25 kwietnia 2017r., s. 26

Zmiana struktury administracji wodnej związana z likwidacją organów terenowej administracji rządowej niezespolonej spowodowała, iż kompetencje byłych dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej zostały przejęte przez wojewodę.

Bibliografia

Literatura

- Biszyga A., Płonka-Bielenin K., Instytucja stanu klęski żywiołowej w polskim systemie prawnym, [w:] (red.) Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa prof. Jerzego Jaskierni z okazji 45-lecia pracy naukowej, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2017r.
- Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2008r.
- Gruszecki K., Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016r.
- Kałużny M., Prawo wodne. Komentarz, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016r.
- Koźmiński A. K. (red.), Współczesne koncepcje zarządzania, Wyd. PWN, Warszawa 1985r.
- Zieliński K., Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w razie katastrof i klęsk żywiołowych, Warszawa 2004r.
- Ochendowski E., Prawo administracyjne, część ogólna, Toruń 2009r.
- Pacak M., Zmerek K., Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2013r.
- Płonka-Bielenin K., Aspekt administracyjno-prawny zarządzania kryzysowego na stopniu województwa w sytuacjach zagrożenia, [w:] (red.) Z. Ratajczak, Przedsiębiorczość czyli pochwała kryzysu, Wyd. Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. W. Korfantego, Katowice 2014r.
- Płonka-Bielenin K., Wpływ prawa Unii Europejskiej na obecny kształt ustawy o zarządzaniu kryzysowym - wybrane zagadnienia, [w:] (red.) E. Wójcicka, B. Przywora, Europeizacja prawa administracyjnego i administracji publicznej, Wyd. Akademia im. Jana Długosza, Częstochowa 2016r.

- Rakoczy B., Komentarz do art. 4 ustawy Prawo wodne, [w:] B. Rakoczy (red.), Z. Bukowski, K. Szuma, Prawo wodne. Komentarz, Wyd. LEX 2013, Stan prawny: 2013.08.01, LEX Nr 8822
- Skomra W., Zarządzanie kryzysowe – praktyczny przewodnik po nowelizacji ustawy, Wrocław 2010r.
- Szachułowicz J., Prawo wodne. Komentarz, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2007r.
- Szuma K., Komentarz do art. 89 ustawy Prawo wodne, [w:] B. Rakoczy (red.), Z. Bukowski, K. Szuma, Prawo wodne. Komentarz, Wyd. LEX 2013, Stan prawny: 2013.08.01, LEX Nr 8822
- Wierzbowski M. (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2003r.
- Zimmermann J., Prawo administracyjne, wyd. 4, Warszawa 2010r.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks Cywilny - tj. Dz. U. z 2018r., poz. 1025 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne - tj. Dz. U. z 2017r. poz. 1393
- Ustawa z dnia 4 września 1997r. o działach administracji rządowej - tj. Dz. U. z 2018r. poz. 762 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska - tj. Dz. U. z 2018r. poz. 799 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001r. Prawo wodne - Dz. U. z 2001r. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm. – tj. Dz. U. z 2017r. poz. 1121 – ustawa uchylona na dzień 01.01.2018r.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002r. o stanie klęski żywiołowej - tj. Dz.U. z 2017r. poz. 1897
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007r. o zarządzaniu kryzysowym - tj. Dz.U. z 2018r. poz. 1401 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie - tj. Dz.U. z 2017r. poz. 2234
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych - tj. Dz. U. z 2017r., poz. 2077 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017r. Prawo wodne - tj. Dz. U. z 2018r. poz. 2268 z późn. zm.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska - Dz. U. z 2017r. poz. 2323

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska - Dz. U. z 2018r. poz. 96

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej - Dz. U. z 2018r. poz. 100

Druk nr 1529, Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo wodne z projektami aktów wykonawczych - Sejm RP VIII kadencji, Prezes Rady Ministrów, RM – 10-115-16, Warszawa 25 kwietnia 2017r.

Źródła internetowe

<https://wodypolskie.bip.gov.pl/zadania-i-kompetencje/wody-polskie-zadania-i-kompetencje.html> - data dostępu 05.01.2019r.