



PREZES  
PROKURATORII GENERALNEJ  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
*Leszek Bosek*

Do druku nr 1529

Warszawa, 13. 06. 2017 r.

KR-51-404/16/TGL/mde  
W/16697/17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. .... 14. 06. 2017 .....

Data wpływu .....

Pan  
**Adam PODGÓRSKI**  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Posłanie,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 9 maja 2017 r. (data wpływu 11 maja 2017 r.), do którego dołączono rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne (druk nr 1529) przekazuję opinię Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do przedstawionego projektu.

*L. powiaka*  
PREZES  
Prokuratorii Generalnej  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Leszek Bosek*

Otrzymują:

adresat – 1 egz.,  
a/a – 1 egz.

**Opinia do projektu ustawy – Prawo wodne (druk nr 1529)**

W związku z otrzymaniem do zaopiniowania **projektu ustawy – Prawo wodne** zauważa się, co następuje:

Projekt ustawy zastąpić ma obowiązującą obecnie ustawę z dnia 18 lipca 2011 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1948, z późn. zm.), która reguluje gospodarowanie wodami, w tym kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi, sprawy własności wód oraz gruntów pokrytych wodami, a także zasady gospodarowania tymi składnikami w odniesieniu do majątku Skarbu Państwa.

Przedłożony projekt był przedmiotem rządowych prac legislacyjnych trwających od 2014 r., w których brała udział Prokuratoria Generalna. Uwzględnionych zostało szereg uwag i poprawek zgłoszonych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiany te należy ocenić pozytywnie.

Przedłożony Sejmowi projekt ustawy zawiera szereg regulacji funkcjonujących w obowiązującej obecnie ustawie, proponując zarazem wprowadzenie do porządku prawnego wielu istotnych zmian.

Uzasadnienie projektu wskazuje, że zasadność opracowania nowego aktu normatywnego zamiast nowelizacji obowiązującej ustawy podyktowana jest koniecznością stworzenia nowego, efektywnego systemu finansowania gospodarki wodnej oraz bodźców finansowych, kształtujących potrzeby wodne społeczeństwa i gospodarki, opartych na odpłatności za usługi wodne przekraczających zakres zwykłego lub powszechnego korzystania z wód. Regulacja taka stanowić ma warunek korzystania ze środków pochodzących z programów operacyjnych Unii Europejskiej na lata 2014-2020, który zostanie spełniony w wyniku pełnej implementacji Dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000, str. 1, z późn. zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, str. 275), zwanej dalej „Ramową Dyrektywą Wodną”. Osiągnięcie celu tej Dyrektywy nastąpić ma ponadto przez zapewnienie realnej i efektywnej władzy wodnej, która ma być powołana do planowania w gospodarowaniu wodami i procesie inwestycyjnego w ramach gospodarki wodnej, ochrony zasobów wodnych, wydawania zgód wodnoprawnych, utrzymania urządzeń wodnych oraz minimalizacji ryzyka powodziowego. Projekt ustawy dokonuje zatem istotnych zmian w systemie zarządzania zasobami wodnymi proponując zastąpienie dotychczasowych organów

właściwych w sprawach gospodarki wodnej jednym podmiotem, jakim jest – nadzorowane przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej - Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej: „Wody Polskie”), mającym realizować politykę zlewniową gospodarowania wodami na każdym poziomie zlewni, regionu wodnego oraz dorzecza.

Mając na względzie realizację celów Ramowej Dyrektywy Wodnej projekt ustawy ma na celu wdrożenie przejrzystych, efektywnych i spójnych ram prawnych i ustanowienia rozwiązań normatywnych w zakresie określenia rodzajów wód, korzystania z nich, celów i zasad ich ochrony, w tym również oczyszczania ścieków komunalnych oraz ustanowienia katalogu usług wodnych.

Ponadto w celu realizacji Dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego w projekcie zamieszczone zostały propozycje przepisów zobowiązujących gospodarstwa rolne, pod rygorem nałożenia opłaty, do określonych działań związanych z przechowywaniem nawozów naturalnych, prowadzenia dokumentacji w tym zakresie oraz realizacji programu działań dotyczących środków i sposobów postępowania w zakresie praktyki rolniczej związanej z procesami nawożenia w gospodarstwach rolnych, który zawarty ma zostać w rozporządzeniu Rady Ministrów. Przywołane powyżej rozwiązania uwzględniać mają wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 listopada 2014 r., sygn. C 356/13, w którym Trybunał orzekł, że „nie określając w wystarczający sposób wód, które mogą zostać zanieczyszczone azotanami pochodzenia rolniczego, wyznaczając w sposób niewystarczający strefy zagrożenia i przyjmując programy działania przewidziane w art. 5 dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, które obejmują środki niezgodne z tą dyrektywą, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom spoczywającym na niej na mocy art. 3 dyrektywy 91/676 w związku z załącznikiem I do niej, jak też na mocy art. 5 wymienionej dyrektywy w związku z częścią A pkt 2 załącznika II oraz ust. 1 pkt 1 załącznika III do niej.”.

Projekt przewiduje również regulacje dotyczące zarządzania ryzykiem przeciwpowodziowym oraz przeciwdziałania skutkom suszy, a także przepisy normujące budownictwo i melioracje wodne. Regulacja dotycząca zarządzania wodami uwzględniać ma natomiast planowanie, funkcjonowanie systemu gospodarowania wodami, kontroli gospodarowania oraz monitoringu wód. Projekt ustanawia ponadto, odmiennie, niż w dotychczasowym stanie prawnym, władzę wodną, która powierzona ma zostać ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, nadzorującego Wody Polskie oraz organ tego podmiotu za pomocą kontroli i bieżących ocen działalności. Przewiduje się również pozostawienie organu opiniodawczo-doradczego, jakim jest - obecnie podległa Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – Krajowa Rada Gospodarki Wodnej, która ma być

organem wspierającym ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. W projekcie proponuje się ponadto pozostawienie służb państwowych, jakimi są również obecnie państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna, państwowa służba hydrogeologiczna oraz państwowa służba do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących, jednakże służby te nie będą, jak dotychczas, finansowane z budżetu państwa, gdyż zgodnie z art. 384 ust. 1 ich finansowanie – w określonym w ust. 2 zakresie - zapewniać mają Wody Polskie. W myśl ust. 3 tego przepisu finansowanie tych służb może również polegać na odpłatności za wykonanie określonych w projekcie czynności na rzecz właściwych dysponentów budżetu państwa oraz w oparciu o ust. 5, na pokryciu kosztów utrzymania, odbudowy, rozbudowy i przebudowy sieci pomiarowo-obszernacyjnej i obserwacyjno-badawczej, systemu gromadzenia, przetwarzania danych i wymiany danych oraz biur prognoz hydrologicznych i meteorologicznych, a także kosztów wykonania tych badań, pomiarów i ocen przez podmioty, które dla potrzeb działalności gospodarczej korzystają z informacji posiadanych przez służby na zasadach określonych w drodze umowy.

Pozostawiając do rozważenia wątpliwości w zakresie dopuszczalności finansowania służb państwowych ze środków pochodzących spoza budżetu państwa, w tym miejscu zauważyć należy, że projekt nie precyzuje zasad i wysokości odpłatności za czynności dokonane na rzecz właściwych dysponentów części budżetu państwa, jak również nie określa granic umowy na korzystanie z informacji posiadanych przez służby, stanowiących własność Skarbu Państwa. Niejasna jest tym samym kwestia własności i przeznaczenia przychodu osiągniętego ze wskazanych powyżej tytułów.

Z zastrzeżeniem powyżej wskazanych wątpliwości, proponowane rozwiązania zdają się realizować cel Ramowej Dyrektywy Wodnej w zakresie zapewnienia skutecznego nadzoru nad gospodarką wodną.

Projekt reguluje ponadto kwestie zgody wodnoprawnej, która jest udzielana przez wydanie pozwolenia, przyjęcie zgłoszenia, wydanie oceny (która jest nowym instrumentem prawnym mającym służyć osiągnięciu celów środowiskowych przez określone w odrębnych przepisach inwestycje i działania, stanowiąca deklarację krajowej władzy wodnej, mającej umożliwić inwestorom uzyskanie wsparcia ze środków UE), określając w sposób pozytywny i negatywny zakres przedmiotowy każdej z wymienionych czynności, wraz z trybem ubiegania się o pozwolenie oraz wymogami poszczególnych operatów wodnoprawnych. Za zgodę wodnoprawną projekt uznaje również wydanie decyzji w przedmiocie zwolnienia z niektórych zakazów obowiązujących na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, związanych z ruchem pojazdów po wodach powierzchniowych oraz gruntach pokrytych wodami lub związanych z ochroną wałów przeciwpowodziowych.

Przepisy działu X zawierają regulacje dotyczące spółek wodnych i związków wałowych, które zasadniczo utrzymując w mocy dotychczasowe rozwiązania, nieznacznie je modyfikują.

Jedną z istotnych modyfikacji obowiązujących dotychczas regulacji ustawy – Prawo wodne są przepisy określające gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa zawarte w dziale VI projektu ustawy w art. 211-313. Projektowane w tym zakresie rozwiązania dotyczą w szczególności własności wód i obowiązków ich właścicieli, ustanawiając zarazem Wody Polskie, jako państwową osobę prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.), wraz z jednoczesnym określeniem zadań tego podmiotu, struktury organizacyjnej, statusu organu (którym ma być Prezes) oraz jego zastępców, a także kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych Wód Polskich. Przepisy tego działu przewidują ponadto zasady gospodarki finansowej Wód Polskich, regulacje szczególne dotyczące gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa oraz instrumenty ekonomiczne w gospodarowaniu wodami, którymi są głównie opłaty, a także należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz wpływy z tytułu rozporządzania nieruchomościami pokrytymi wodami, niebędącymi mieniem Skarbu Państwa oddanym w użytkowanie w celu prowadzenia określonych przedsięwzięć oraz umów dotyczących rybactwa śródlądowego.

Przepisy te mają znaczenie dla wielu projektowanych rozwiązań, stąd winny stanowić punkt wyjścia analizy przedłożonego projektu ustawy.

Na wstępie zauważyć należy, że przedłożony projekt ustawy został w sposób istotny zmieniony w porównaniu do wersji projektu będących przedmiotem uzgodnień w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Zmiany te należy ocenić pozytywnie. W uzasadnieniu projektu nie podjęto jednak próby rozstrzygnięcia wątpliwości podnoszonych zarówno *de lege lata*, jak i wobec procedowanego projektu ustawy, odnoszących się do możliwości powierzenia przez Wody Polskie w drodze porozumienia, za zgodą ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa innym podmiotom, niż wymienione w art. 212 ust. 1 projektu ustawy. Zważywszy, że instytucja powiernictwa nie jest uregulowana w Kodeksie cywilnym, a zakres praw i obowiązków związanych z czynnością powierzenia uprawnień właścicielskich odnoszących się mienia Skarbu Państwa wobec Wód Polskich określa ustawa, zaś podmiot ten uprawniony jest jednocześnie do cesji tychże uprawnień i obowiązków w drodze porozumienia, mogą pojawić się wątpliwości co do zakresu wtórnego powierzenia oraz odpowiedzialności związanej z powierzonym mieniem. Wskazać należy, że instytucja powiernictwa zakłada istnienie zaufania pomiędzy powierzającym a powiernikiem (o czym świadczy kwalifikowanie jej do tzw. czynności fiducjarnych), co uzasadniać winno zachowanie pełnej kontroli nad czynnościami rozporządzającymi dotyczącymi tych nieruchomości. Brak takiej kontroli mógłby pociągnąć za sobą negatywne skutki dla ochrony interesu Skarbu Państwa. Szczególna więź istniejąca pomiędzy powierzającym a powiernikiem

stawia więc pod znakiem zapytania możliwość przekazania przez powiernika powierzonego mienia innemu podmiotowi w drodze porozumienia poprzedzonego wstępną zgodą ministra.

Projektowane przepisy oraz uzasadnienie projektu nie precyzują istotnych kwestii określających dopuszczalny zakres przedmiotowy instytucji powierzenia, tym samym czynność ta może wymykać się kontroli co do treści zawartych w porozumieniu.

W odniesieniu do opłat za usługi wodne regulowanych w rozdziale 5 projektu ustawy zauważyć należy, że wątpliwości budzić może opłata proponowana w art. 268, określona jako opłata za usługi wodne. Przedmiotem projektowanej opłaty ma być zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m<sup>2</sup> robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji, przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej oraz wydobywanie z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinanie roślin z wód lub brzegu, a także odprowadzanie wód opadowych i roztopowych z jezdni dróg publicznych i dróg kolejowych bez pomocy urządzeń wodnych umożliwiających retencję lub infiltrację tych wód. Tymczasem przepis art. 35 ust. 3 projektu ustawy, zawierający katalog usług wodnych, jako usługi wodne wymienia: pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych; piętrzenie, magazynowanie lub retencjonowanie wód podziemnych i wód powierzchniowych oraz korzystanie z tych wód; uzdatnianie wód podziemnych i powierzchniowych oraz ich dystrybucję; odbiór i oczyszczanie ścieków; wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, obejmujące także wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych; korzystanie z wód do celów energetyki, w tym energetyki wodnej; odprowadzanie do wód – wód opadowych lub roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast; trwałe odwadnianie gruntów, obiektów lub wykopów budowlanych oraz zakładów górniczych, a także odprowadzanie do wód – wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast; odprowadzanie do wód lub do ziemi wód pobranych i niewykorzystanych. Tym samym proponowany przedmiot opłaty nie stanowi usługi wodnej w rozumieniu ustawy, przez co jej wprowadzenie nie jest wymagane w ramach konieczności uzupełnienia transpozycji art. 9 ramowej Dyrektywy Wodnej, przewidującego zasadę zwrotu kosztów za usługi wodne. Ustawodawca ma oczywiście swobodę w zakresie kształtowania podatków i innych danin publicznych, należy jednak zauważyć, iż przedmiot obciążenia opłatą nie stanowi usługi w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r.

w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU), ani też usługi wodnej w rozumieniu art. 35 ust. 3 projektu ustawy.

Dodatkowe wątpliwości w zakresie proporcjonalności nakładanych obciążeń budzi ustanowienie w tym przepisie kolejnej opłaty za ten sam przedmiot działalności, jakim jest wydobywanie z wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinanie roślin z wód lub brzegu, której ustalenie wysokości określa następnie art. 271 ust. 9 projektu ustawy. W świetle art. 260 ust. 1 pkt 3 projektu ustawy, grunty pokryte wodami, stanowiące własność Skarbu Państwa, niezbędne do prowadzenia przedsięwzięć związanych z wydobywaniem kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów lub wycinaniem roślin z wody mają zostać już obciążone opłatą roczną z tytułu ich użytkowania. Propozycja nakładania kolejnej opłaty z tytułu eksploatacji gruntów użytkowanych w tym samym (odpłatnym) celu, przy jednoczesnym uwzględnieniu obciążeń podatkowych należnych od sprzedaży uzyskanych materiałów, może zostać poddana krytyce w zakresie wykroczenia poza granice proporcjonalności obciążeń, powodując z kolei efekt mrozący dla funkcjonowania tego segmentu działalności gospodarczej.

Analiza przywołanych powyżej regulacji prowadzi do wniosku, że – z zastrzeżeniem przedstawionych powyżej wątpliwości - projektowane przepisy służą realizacji zasady przewidzianej w treści Ramowej Dyrektywy Wodnej w zakresie zapewnienia komplementarności w polityce opłat za wodę, w tym zwrotu kosztów za usługi wodne.

Projekt proponuje również dokonanie zmian w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej. Wątpliwości budzić może proponowane w art. 467 ust. 2 ograniczenia prawa dochodzenia roszczeń do szkody rzeczywiście poniesionej w przypadku wystąpienia szkód innych, niż szkody, będące skutkiem okoliczności określonych w art. 222 ust. 3 i art. 223 ust. 1 projektu ustawy. Przepis art. 467 ust. 1 projektu przez zastosowanie zwrotu „w szczególności”, po którym przykładowo wskazuje się szkody powstałe w związku z wykonywaniem pozwolenia wodnoprawnego albo dokonaniem zgłoszenia wodnoprawnego, z zastrzeżeniem zdarzeń uregulowanych w przepisach do których odsyła art. 466 ust. 1, zawiera w sobie bowiem otwarty katalog przypadków, których skutkiem może być wystąpienie szkody. Oznacza to, że za wyjątkiem wskazanych w przepisie sytuacji za które odszkodowanie nie przysługuje oraz dwóch przypadków, w których odszkodowanie przysługuje na warunkach określonych w art. 470 projektu ustawy, odpowiedzialność za szkody z tytułu wszystkich innych zdarzeń związanych z regulacjami niniejszego projektu, ograniczona ma zostać wyłącznie do *damnum emergens*, niezależnie od podmiotu, którego działania wyrządziły daną szkodę. Uzasadnienie projektu nie zawiera wyjaśnienia w zakresie celowości i zasadności tego rozwiązania. Proponuje się więc uzupełnić uzasadnienie projektu ustawy.

Dział XII projektu wprowadza przepisy ustanawiające sankcje karne za przekroczenie określonych nakazów lub zakazów wprowadzonych w proponowanej ustawie. Należy zauważyć, że co do zasady projekt zachowuje w tym względzie systematykę przewidzianą w obowiązującej *de lege lata* ustawie – Prawo wodne. Odpowiedzialności karnej podlega zatem sprawca takich czynów, które stanowią najpoważniejsze wkroczenie w obszar dóbr chronionych projektowaną ustawą. Jednocześnie należy wskazać, iż katalog czynów objętych penalizacją uległ nieznaczej zmianie. Na tle poszczególnych rozwiązań można przedstawić następujące uwagi.

Brzmienie proponowanego art. 471 ust. 1 stanowi prawie literalne przeniesienie regulacji zawartej w art. 189 Prawa wodnego. Należy wszak zauważyć, że językowa redakcja obowiązującego przepisu budzi wątpliwości. Wprowadzenie nowej ustawy byłoby więc okazją, by poprawić przepis w taki sposób, aby prawidłowo nawiązywał do normy będącej źródłem zakazu, tj. art. 31 ust. 1 projektu.

Projektodawca przewiduje ponadto tożsame w stosunku do obowiązującej ustawy sankcje za czyny określone w proponowanym art. 471 ust. 2 (grzywna i kara pozbawienia wolności do lat 5) i art. 472 ust. 2 (grzywna i kara pozbawienia wolności do lat 2). Przepisy te dopuszczają zatem kumulatywne wymierzenie kar. Owa kumulacja kar w każdym przypadku jest obligatoryjna. Jakkolwiek takie rozwiązanie jest dopuszczalne, to biorąc pod uwagę zasadę indywidualizacji kary oraz dyrektywę adekwatnej reakcji karnej, projektodawca winien rozważyć skorzystanie ze środka bardziej elastycznego, tj. kumulatywności fakultatywnej. Rozwiązanie to, pozwalające na wymierzenie jednej z kar albo obu kar łącznie, czyni zadość nakazowi dostosowania kary do stopnia indywidualnej winy każdego sprawcy oraz zasadzie proporcjonalności w ograniczeniach praw i wolności. Może bowiem zdarzyć się, że w konkretnym przypadku stopień bezprawia czynu może diametralnie różnić się od przypadków typowych, stąd wówczas zastosowanie jednej tylko z dwóch kar będzie mogło odpowiednio realizować cele represji karnej.

W art. 473 wprowadza się karalność czynu, który sprzeciwia się zakazom określonym w art. 230 projektu. Skoro to art. 230 jest jedynym źródłem bezprawności typu czynu zabronionego określonego w art. 473, to – konsekwentnie względem innych przepisów karnych zawartych w ustawie – można uznać jako zasadne wprowadzenie odesłania „wbrew przepisowi art. 230” do opisu czynu zabronionego.

W projektowanych art. 475 i 476 sformułowane są typy czynów karalnych, które odnoszą się do zakazów i nakazów określonych w treści projektu. Zakazem będącym *ratio* dla art. 476 pkt 1 jest ten określony w art. 42 ust. 1 projektu. Mowa tam o obowiązku wykonania badania jakości wody m.in. w przypadku wzrokowego stwierdzenia zanieczyszczenia wody w miejscu okazjonalnie wykorzystywanym do kąpieli. Wątpliwości budzi użycie sformułowania „wzrokowego stwierdzenia”. Racją dla wprowadzenia powyższego obowiązku – a w konsekwencji także kryminalizacji zachowań sprzeciwiających się temu obowiązkowi – jest



zapobieżenie korzystania z miejsca wykorzystywanego do kąpieli w przypadku zanieczyszczenia wody. Stąd zawężenie zakresu niezgodności z prawem jedynie do „wzrokowego” stwierdzenia zanieczyszczenia wody (pomijając nieprecyzyjność tego słowa) może powodować, że przepis nie spełni swojej funkcji. Sugeruje się zatem zmianę art. 42 ust. 1 w taki sposób, by obowiązek wykonania badania jakości wody aktualizował się w przypadku stwierdzenia zanieczyszczenia w jakikolwiek sposób. Sąd zaś oceni możliwość zachowania się zgodnie z wymaganym obowiązkiem przy zastosowaniu kryterium obiektywnego wzorca normatywnego.

Rozważenia wymaga także określenie normy wprowadzającej bezprawność zachowania karalnego na podstawie art. 475 pkt 6 projektu. Obowiązek utrzymania urządzeń wodnych wynika bowiem nie tylko z art. 188 ust. 1 projektu, ale także ust. 6 tej jednostki redakcyjnej. To w tym przepisie wskazany jest obowiązek właściciela urządzenia wodnego znajdującego się na śródlądowych wodach powierzchniowych polegający na zapewnieniu obsługi, bezpieczeństwa oraz właściwego funkcjonowania tego urządzenia, z uwzględnieniem wymagań wynikających z warunków utrzymywania wód. Projektodawca winien zatem rozstrzygnąć, czy objęte sankcją karna powinny być wyłącznie zachowania przekraczające normę określoną w art. 188 ust. 1, czy także tę z art. 188 ust. 6 projektu.

Jako wątpliwe należy uznać brzmienie art. 475 pkt 10 i 11 projektu zakresie, w jakim przepisy te powielają znamiona, które trzeba zrealizować. Skoro „uniemożliwienie dostępu do wód” oraz „niezapewnienie dostępu do wód” jest objęte penalizacją jedynie wówczas, gdy sprawca zachowa się odpowiednio wbrew przepisowi art. 233 ust. 1 albo art. 233 ust. 2 projektu, to zbędne jest wskazywanie w treści przepisu karnego sposobu lub celu zachowania. Odesłanie do przepisu określającego obowiązek *per se* wskazuje bowiem, że represji karnej nie można stosować w przypadkach innych niż w tych, gdy przekracza się obowiązek określony w przepisie, do którego nastąpiło to odesłanie. Jeśli zatem sprawca uniemożliwia dostęp do wód wbrew przepisowi art. 233 ust. 1, to z uwagi na treść art. 233 ust. 1 może dokonać tego wyłącznie w przypadku zaistnienia potrzeby wykonywania robót związanych z utrzymywaniem wód lub dla ustawiania znaków żeglugowych lub hydrologiczno-meteorologicznych urządzeń pomiarowych. Mając na względzie powyższą uwagę, przepis art. 475 pkt 10 powinien ograniczać się do treści: *przepisowi art. 233 ust. 1 uniemożliwia dostęp do wód*, a art. 475 pkt 11: *przepisowi art. 233 ust. 2 nie zapewnia dostępu do wody*.

W perspektywie treści art. 476 pkt 4 projektu wymaga rozważenia zakres penalizacji czynów, które są zakazane w art. 75 proponowanej ustawy. W obecnym brzmieniu projektu nie wszystkie zachowania bezprawne z art. 75 są karalne. Karalnością nie są objęte te zachowania bezprawne, które polegają na wprowadzaniu ścieków bezpośrednio do wód podziemnych. Zgodnie bowiem z intencją projektodawcy „wody podziemne” stanowią kategorię odrębną od „wód”. Ponadto w obecnym stanie prawnym wprowadzanie ścieków także bezpośrednio

do wód stanowi czyn karalny (art. 194 pkt 4 Prawa wodnego). Wymaga zatem refleksji kwestia zasadności depenalizacji wskazanego czynu bezprawnego, w szczególności przy uwzględnieniu funkcji, jaką jest ochrona środowiska, stanowiącą usprawiedliwienie dla ingerencji w inne dobra przy zachowaniu proporcjonalności regulacji.

W art. 476 pkt 7 zastosowano nieprawidłowe odesłanie. Norma powinności określona jest bowiem nie w całym art. 177 projektu, ale jedynie w art. 177 ust. 1. Co więcej, zbędne jest dodanie w przepisie karnym sformułowania *będąc właścicielem lub zarządcą wód przeciwpowodziowego*, gdyż wymienione podmioty ze względu na treść art. 177 ust. 1 są jedynymi podmiotami zdatnymi do popełnienia tego czynu. W ten sposób przepis ten stanowi typ indywidualny bez konieczności dookreślenia podmiotu. Stąd zatem należy wykreślić wskazany fragment jednostki redakcyjnej.

Analogiczne uwagi można uczynić względem art. 476 pkt 8. Nie jest więc prawidłowe wprowadzenie do znamion typu tej części zdania, w której mowa o rozcieńczaniu ścieków w celu uzyskania ich stanu, składu lub minimalnego procentu redukcji substancji zanieczyszczających zgodnego z przepisami wydanymi na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 2. Wskazana część jest zbędna, gdyż zgodnie z art. 79 projektu zakazane jest tylko takie rozcieńczanie ścieków, którego celem jest uzyskania ich stanu, składu lub minimalnego procentu redukcji substancji zanieczyszczających zgodnego z przepisami wydanymi na podstawie art. 99 ust. 1 pkt 2. W związku z powyższym sugeruje się wykreślenie tego fragmentu zdania.

Mając powyższe na względzie, w art. 476 pkt 14 powinno się wykreślić fragment *bez upoważnienia*. Z treści art. 381 ust. 2 pkt 1 wynika bowiem, że zakazane jest tylko takie przemieszczanie urządzenia pomiarowego służb państwowych, które jest wynikiem działania osób nieuprawnionych.

W kontekście tego przepisu projektodawca winien rozważyć kwestię odpowiedzialności za przekroczenie zakazu z art. 381 ust. 2 pkt 2. W ujęciu przedstawionym przez projektodawcę zachowania mieszczące się w zakresie normowania tego przepisu są bezprawne, ale niekaralne. Należy rozstrzygnąć, czy zasadne z perspektywy ochrony dóbr pozostawienie – przy uwzględnieniu testu proporcjonalności – braku sankcji za te działania bezprawne.

Ogólniejsza uwaga dotyczy zasadności rozbicia typów czynów kryminalnych zawartych w art. 475 i 476 na dwie jednostki redakcyjne. Wszystkie te typy są zagrożone tą samą sankcją (karą grzywny), trudno również dopatrzeć się innego kryterium podziału (np. wagi dobra prawnego). Z kolei uzasadnienie projektu nie obejmuje przepisów karnych. Podnieść trzeba nadto, iż projektodawca nie kierował się również chronologią przepisów, których naruszenie skutkuje sankcją. Stąd kolejność typów i ich rozmieszczenie w dwóch przepisach jawi się jako zupełnie przypadkowe, w związku z czym nie zasługuje na aprobatę. Sugeruje się umieszczenie

wszystkich typów w jednym przepisie, z zachowaniem chronologii przepisów stanowiących odesłanie w typach.

Ponadto projektodawca nie wskazuje, czy typy z art. 475 i art. 476 stanowią przestępstwa, czy wykroczenia. Ustawowe zagrożenie karą grzywny nie stanowi w tej mierze satysfakcjonującej wskazówki. *De lege lata* czyny te należą do kategorii wykroczeń, co przesądza art. 195 Prawa wodnego określając, że postępowanie w sprawach, o których mowa w art. 192-194, prowadzi się na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Jeśli intencją projektodawcy było utrzymanie zachowań określonych w art. 475 i art. 476 jako wykroczeń, należałoby na końcu rozdziału umieścić stosowny przepis analogiczny do obowiązującego art. 195 Prawa wodnego.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje się, że określenie szybkiego, a zarazem „sztywnego” terminu wejścia w życie ustawy uzasadnione jest ważnym interesem państwa, w celu realizacji przywołanego na wstępie niniejszej opinii wyroku TSUE wydanego w sprawie C 356/13. Należy w tym miejscu zauważyć, że wyrok ten nie został zrealizowany od 2014 r. Natomiast regulacje uwzględniające częściowo przedmiotowy wyrok zawarte zostały w przepisach art. 102-112, w rozdziale 4 działu III przedłożonego projektu ustawy, zatytułowanym „Ochrona wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych”. Regulacje przewidziane w tym rozdziale nie są bezpośrednio związane z kluczowymi zmianami, mającymi uzasadnić konieczność opracowania nowej ustawy - Prawo wodne, zamiast dokonania nowelizacji obowiązującej obecnie ustawy. Przepisy zawarte w niniejszym rozdziale nie odnoszą się do projektowanych zmian w strukturze organów administracji wodnej, nie dotyczą również usług wodnych, jak i zasady zwrotu opłat za te usługi. Rozdział ten zawiera zasadniczo kwestie techniczne, obowiązki dotyczące gospodarstw rolnych w zakresie postępowania z odchodami zwierzęcymi oraz nawozami zawierającymi azotany oraz regulacje ramowe w zakresie przygotowania i przyjęcia ogólnopolskiego programu działań w zakresie zmniejszenia zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu. Opłaty projektowane w przedmiotowym rozdziale nie są opłatami za usługi wodne, stanowią przychód budżetu państwa, zaś obowiązek ich uiszczenia ustalać ma właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska, jako swoistą sankcję za naruszenie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów przyjmującego projekt programu działań, który ma być opracowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa.

Mając na uwadze powyższe względy, wskazana w uzasadnieniu konieczność wejścia w życie pozostałych przepisów ustawy, określona datą „sztywną” na dzień 1 lipca 2017 r. nie jest uzasadniona wskazanymi względami. Zważywszy na ustrojowy charakter zmian dokonywanych w strukturze administracji wodnej wysoce prawdopodobne jest wystąpienie nieprzewidzianych

skutków w zakresie stosowania przepisów przejściowych, związanych ze zmianą organów właściwych w zakresie gospodarki wodnej oraz czynności przewidzianych w projekcie związanych z przedmiotową zmianą.

Z tych względów proponuje się ustanowienie odpowiedniego *vacatio legis* dla pozostałych przepisów ustawy.

**RADCA**  
**Prokuraturii Generalnej**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**  
*Tomasz Golik*