

Odpowiedzialność za stan wód i urządzeń wodnych

# WODNY GALIMATIAS



Doświadczenia powodzi z ostatnich tygodni pokazały nie tylko bezradność człowieka wobec sił natury, ale także ujawniły istniejące spory na tle odpowiedzialności za stan wód i urządzeń wodnych.

ANNA KABZA

Organy samorządu gminy zarzucały wówczas zaniedbania w utrzymaniu urządzeń melioracyjnych organom województwa, te zarzucały odpowiedzialność za zły stan wałów na organy administracji rządowej, które ponownie pretensje kierowały do organów najniższego szczebla samorządu terytorialnego.

Problem niewątpliwie jest poważny, gdyż jakiegokolwiek niedopatrzania w tej dziedzinie mogą powodować katastrofalne skutki. Jego genezy należy jednak szukać przede wszystkim w skomplikowanych regulacjach prawnych obowiązujących w tej materii. Zastosowanie znajdują tu w pierwszej kolejności przepisy ustawy z 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne* (tekst jednolity: DzU 2005, nr 239, poz. 2019 ze zm.) oraz szereg aktów wykonawczych. Duże znaczenie mają także porozumienia zawierane pomiędzy organami administracji publicznej oraz uchwalane strategie. Takie „rozrzucenie” przepisów, a często także ich nieprecyzyjne sformułowanie, powoduje, że nawet właściwe organy mają problem z ustaleniem zakresu obowiązków związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych w należytym stanie.

Podstawowych zasad odpowiedzialności należy szukać oczywiście w ustawie *Prawo wodne*, która reguluje gospodarowanie wodami. W art. 4 ust. 1 wskazane są organy właściwe w spra-

wach gospodarowania wodami. Należą do nich:

1. minister właściwy do spraw gospodarki wodnej,
2. prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – jako centralny organ administracji rządowej, nadzorowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej,
3. dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej – jako organ administracji rządowej niezespołonej, podlegający prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej,
4. wojewoda,
5. organy jednostek samorządu terytorialnego.

Zakres zadań każdego z tych podmiotów jest inny. W praktyce najczęściej obowiązków spoczywa na organach jednostek samorządu terytorialnego.

Ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za poszczególne urządzenia wodne, za stan rzek i innych rodzajów wód zdezeterminowane jest koniecznością ustalenia ich właściciela. Oczywiście jest bowiem, że w pierwszej kolejności to właśnie właściciel powinien wykazać się dbałością o koryta rzek, nadbrzeża, budowle wodne itp., choć reguła ta nie ma bezwzględnego zastosowania, o czym dalej. Inaczej kształtuje się bowiem odpowiedzialność w przypadku wód, a inaczej w przypadku urządzeń wodnych. Dlatego też nie powinno dziwić, iż za stan rzeki odpowiada jeden podmiot, za stan wałów przeciwpowodziowych drugi, a dbałość o stopień

wodny należy do obowiązków jeszcze innego.

Warto zasygnalizować, że kwestią sporną jest samo pojęcie „własności wód”. Podkreśla się bowiem, że woda nie jest rzeczą w ujęciu cywilistycznym. Własność wody jest kategorią prawną *Prawa wodnego*, odmienną od własności w rozumieniu art. 140 kodeksu cywilnego. Cywilistyczne określenie prawa własności w pełni odnosi się do gruntów pokrytych wodami, nie obejmuje natomiast własności wody, jako niebędącej rzeczą w rozumieniu art. 45 kodeksu cywilnego (tak m.in. orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z 19 listopada 2004 r. sygn. akt II CK 146/04).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy **wody stanowią własność Skarbu Państwa, innych osób prawnych albo osób fizycznych**. Wody stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego są wodami publicznymi. Przeprowadzenie ścisłego rozdziału nie zawsze będzie łatwe. Zasadniczo większe rzeki (określone w ustawie jako cieki naturalne o średnim przepływie z wielolecia równym lub wyższym od 2,0 m<sup>3</sup>/s w przekroju ujściowym) stanowią własność Skarbu Państwa, a prawa właścicielskie wykonuje tu prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Mniejsze cieki wodne naturalne, w szczególności mające istotne znaczenie dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służące polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy, również nale-



FOT. KATARZYNA PAKULA-KWIECINSKA

żą do Skarbu Państwa, ale odpowiada za nie marszałek województwa w ramach zadań z zakresu administracji rządowej. W imieniu marszałka województwa zadania w zakresie utrzymywania wód wykonuje **zarząd melioracji i urządzeń wodnych**. I to właśnie z działalnością tej jednostki związane jest swoiste domniemanie kompetencji – zarząd melioracji i urządzeń wodnych jest odpowiedzialny za stan wód na danym terenie, jeśli z przepisów nie wynika odpowiedzialność innego organu. W praktyce często na mocy porozumień pomiędzy marszałkiem województwa a organem samorządu gminy ten ostatni zobowiązuje się do dbałości o stan danego rodzaju wód. W takiej sytuacji, mimo iż właścicielem nadal pozostaje Skarb Państwa, odpowiedzialność za utrzymanie konkretnego ciek wodnego może spoczywać na jednostce samorządu terytorialnego.

Jeszcze inaczej wygląda sytuacja z wodami stojącymi, do których zalicza się chociażby jeziora i rowy. Zgodnie z treścią art. 12 ust. 1 ustawy, wody stojące oraz wody w rowach znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości. W tym przypadku własność gruntu przesądza o własności wody. I to na właścicielu takiego gruntu spoczywa obowiązek dbałości o utrzymanie w należytym stanie zbiorników wodnych.

Należy jeszcze pamiętać, iż *Prawo wodne* rozróżnia własność wód oraz wła-

śność gruntów, które są pokryte wodami powierzchniowymi. Stąd też art. 14 ust. 1 ustawy mówi, iż grunty pokryte wodami powierzchniowymi stanowią własność właściciela tych wód, przy czym przez grunty pokryte śródlądowymi wodami powierzchniowymi oraz morskimi wodami wewnętrznymi rozumie się grunty tworzące dna i brzegi cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych w granicach linii brzegu. Co istotne, grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie (art. 14 ust. 2).

W odniesieniu do właścicieli wód *Prawo wodne* w sposób dość klarowny reguluje zasady odpowiedzialności. Art. 21 ust. 1 stanowi wprost, iż **utrzymywanie wód stanowi obowiązek ich właściciela**. Obowiązek ten został szczegółowo

określony. Polega on na zachowaniu lub odtworzeniu stanu dna wód lub ich brzegów oraz na konserwacji lub remoncie istniejących budowli regulacyjnych w celu zapewnienia swobodnego spływu wód oraz lodów, a także właściwych warunków korzystania z wody. W ramach tego obowiązku właściciel jest zobowiązany do zapewnienia utrzymywania w należytym stanie technicznym koryt cieków naturalnych oraz kanałów będących w jego władaniu. Niewywiązywanie się z obowiązku utrzymania w należytym stanie wód lub urządzeń wodnych stanowi wykroczenie podlegające karze grzywny.

**W**łasność wody nie przekłada się jednak automatycznie na własność urządzeń wodnych, a z punktu widzenia ochrony przed powodzią to właśnie te urządzenia mają strategiczne znaczenie. Zgodnie z *Prawem wodnym* urządzenia wodne to urządzenia służące kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich. Art. 9 ust. 1 pkt 19 ustawy wymienia przykładowy katalog takich urządzeń, zaliczając do nich:

- a) budowle: piętrzące, upustowe, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także poldery przeciwpowodziowe, kanały i rowy,
- b) zbiorniki, obiekty zbiorników i stopnie wodnych,
- c) stawy rybne oraz stawy przeznaczone do oczyszczania ścieków, rekreacji lub innych celów,
- d) obiekty służące do ujmowania wód powierzchniowych oraz podziemnych,

Zarząd melioracji i urządzeń wodnych jest odpowiedzialny za stan wód na danym terenie, jeśli z przepisów nie wynika odpowiedzialność innego organu. W praktyce często na mocy porozumień pomiędzy marszałkiem województwa a organem samorządu gminy ten ostatni zobowiązuje się do dbałości o stan danego rodzaju wód.

W kosztach utrzymywania urządzeń wodnych uczestniczy ten, kto odnosi z nich korzyści; ustalenia i podziału kosztów dokonuje na wniosek właściciela urządzenia wodnego, w drodze decyzji, organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego.

e) obiekty energetyki wodnej,

f) wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do wprowadzania ścieków do wód lub urządzeń wodnych oraz wyloty urządzeń służące do wprowadzania wody do wód lub urządzeń wodnych,

g) stałe urządzenia służące do połowu ryb lub do pozyskiwania innych organizmów wodnych,

h) mury oporowe, bulwary, nabrzeża, pomosty, przystanie, kąpieliska,

i) stałe urządzenia służące do dokonywania przewozów międzybrzegowych.

Odpowiedzialność za utrzymanie w należyтым stanie takich konstrukcji (ich eksploatację, konserwację i remonty w celu zachowania ich funkcji) nie jest związana w sposób ścisły z prawem własności. Decydujące w tym względzie jest kryterium odnoszonych korzyści, o czym wprost stanowi art. 64 ust. 1a *Prawa wodnego*: w kosztach utrzymywania urządzeń wodnych uczestniczy ten, kto odnosi z nich korzyści; ustalenia i podziału kosztów dokonuje na wniosek właściciela urządzenia wodnego, w drodze decyzji, organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego. Jeżeli istnienie konkretnej budowli pozwala przykładowo na piętrzenie i pobór wód na potrzeby stawów rybnych, to przede wszystkim właściciel takich stawów powinien ponosić koszty utrzymania takiej budowli. Zasada partycypowania w kosztach utrzymania urządzeń wodnych proporcjonalnie do korzyści podkreślana jest także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W sprawie sygn. akt II OSK 1874/07 zwrócono uwagę na konieczność analizowania funkcjonalnego i gospodarczego powiązania urządzeń wodnych z działalnością danego podmiotu. Podkreślono, że w *Prawie wodnym* zarówno prawa właścicielskie, jak i obowiązki z tego wynikające są ściśle związane z korzyściami odnoszonymi przez tego, kto korzysta z określonych urządzeń wodnych.

Z punktu widzenia ochrony przed powodzią bardzo istotne znaczenie zdają się mieć urządzenia melioracyjne, jak chociażby kanały. Melioracje wodne zdefiniowane są na gruncie ustawy *Prawo wodne* jako działania polegające na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz na ochronie użytków rolnych przed powodzią. Urządzenia melioracji wodnych dzielą się na podstawowe i szczegółowe, w zależności od ich funkcji i parametrów. Podział ten determinuje także odpowiedzialność za stan takich urządzeń. Do urządzeń melioracji wodnych podstawowych zalicza się m.in. budowle piętrzące, budowle upustowe oraz obiekty służące do ujmowania wód, stopnie wodne, zbiorniki wodne, kanały, budowle regulacyjne oraz przeciwpowodziowe, jeżeli służą polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby. Urządzenia melioracji wodnych podstawowych stanowią własność Skarbu Państwa i są wykonywane na jego koszt. Podmiotem odpowiedzialnym jest tutaj marszałek województwa wykonujący zadania poprzez zarząd melioracji i urządzeń wodnych. Wszelkie urządzenia melioracji podstawowej stanowiące własność Skarbu Państwa, a będące w zarządzie marszałka województwa, zawarte są w specjalnej ewidencji wód, urządzeń melioracyjnych i terenów zmeliorowanych.

Do urządzeń melioracji wodnych szczegółowych zalicza się m.in. rowy wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie, drenowania, ziemne stawy rybne, groble na obszarach nawadnianych, systemy nawodnień grawitacyjnych i ciśnieniowych, jeżeli służą celom melioracji wodnej. Na podstawie art. 77 ust. 1 *Prawa wodnego* obowiązek utrzymywania tego typu urządzeń melioracji należy do zainteresowanych właścicieli gruntów, a jeżeli urządzenia te są objęte działalnością spółki wodnej – do tej spółki. Co wię-

cej, jeżeli obowiązek, o którym mowa, nie jest wykonywany, organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego (starosta, ewentualnie marszałek województwa) ustala w drodze decyzji – proporcjonalnie do odnoszonych korzyści przez właścicieli gruntu – szczegółowe zakresy i terminy jego wykonywania.

W praktyce problemem może być zakwalifikowanie danego urządzenia i ustalenie, czy jest to urządzenie melioracji wodnej, czy przykładowo rów przydrożny. Jest to o tyle istotne, że nawet w przypadku, gdy zaniedbania w tym przedmiocie powodują podobne skutki (chociażby podtopienia), to odpowiedzialność rozkłada się inaczej. Czym innym jest rów przydrożny, a czym innym rów będący urządzeniem melioracji wodnych. Wszystko zależy od funkcji, jaką dane urządzenie spełnia. Rów przydrożny jest częścią pasa drogowego i jego utrzymanie należy do obowiązków zarządcy drogi. Natomiast obowiązek utrzymania rowu stanowiącego urządzenie melioracji wodnej należy zasadniczo do właściciela nieruchomości, na której znajduje się taki rów. Podkreślenia wymaga fakt, iż sprzeczny z prawem jest taki stan, w którym do rowu przydrożnego sływa woda z urządzenia melioracyjnego. Jest to wprost zabronione przez przepisy ustawy z 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych* (tekst jednolity: DzU 2007, nr 19, poz. 115 ze zm.). Art. 39 ust. 1 pkt 9 powołanej ustawy stanowi, że w pasie drogowym zabronione są czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego, a w szczególności zabronione jest odprowadzanie wody i ścieków z urządzeń melioracyjnych, gospodarskich lub zakładowych do rowów przydrożnych lub na jezdnię drogi.

Ustalenie właściciela ciekłu wodnego czy urządzenia wodnego, a w dalszej kolejności podmiotu ponoszącego odpowiedzialność za utrzymanie go w należyтым stanie, zapewniającym bezpieczeństwo, nie jest więc zadaniem łatwym. W obliczu ogromnej liczby regulacji prawnych konieczna jest analiza każdego przypadku oddzielnie, a stan taki na dłuższą metę nie wydaje się pożądanym.

ANNA KABZA  
(aplikant w Krajowej Szkole  
Sądownictwa i Prokuratury)