



Klub Przyrodników

ul. 1 Maja 22, 66-200-Świebodzin
Konto: Santander Bank SA o. Świebodzin 28 1090 1593 0000 0001 0243 0645
tel./fax 68 3828236, e-mail: kp@kp.org.pl, http:// www.kp.org.pl

Świebodzin, 10 września 2020 r.

**Minister Gospodarki Morskiej
i Żeglugi Śródlądowej
Warszawa**

W związku z projektem ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy (projekt z 12 sierpnia 2020 r.), przedstawiam następujące opinie, uwagi i wnioski:

A. Uwagi o generalnym charakterze

1. **Nie w pełni podzielamy szczegóły merytoryczne przedstawionej w uzasadnieniu ustawy diagnozy problemu.** Problem niedoborów wody jest rzeczywisty, poważny i groźny, zwłaszcza wobec kryzysu klimatycznego. Złudne jest jednak przekonanie, że problem ten można całościowo rozwiązać za pomocą inwestycji w urządzenia wodne, a takie założenie wydaje się przyświecać autorom projektowanej ustawy.

Nietrafna jest przedstawiona na wstępie argumentacja, odnosząca się do niskich zasobów wodnych Polski. Zasoby wodne mierzone są jako roczny odpływ ciekami z terytorium kraju. Wielkość ta wynika wprost z bilansu wodnego i jest sumą opadu i zasilania podziemnego pomniejszoną o parowanie, ewapotranspirację i wsiąkanie. Żadne działania w zakresie retencji wód nie zwiększą więc tej wartości, a co najwyżej mogą ją nieco zmniejszyć (zatrzymanie wody zwiększy nieco parowanie i wsiąkanie). Tym bardziej złudne jest operowanie wskaźnikiem „zasobów wodnych na mieszkańca” (ten wskaźnik najłatwiej jest modyfikować przez politykę demograficzną). Problemy niedoboru wody nie wynikają z niskich zasobów wodnych, ale z nierównomiernej dostępności wody, w tym z pojawiania się długich i powtarzających się okresów posusznych. W szczególności:

- a) Na ok. 90% powierzchni Polski, zajętych przez użytki rolne i lasy, problem niedoboru wody jest jej niedoborem w obiegu opadowo-ewapotranspiracyjnym¹, tj. suszą atmosferyczną i glebową. Możliwości zapobieżenia niedoborom wody w tym obiegu są bardzo ograniczone, bo bezpośrednim czynnikiem limitującym jest tu opad. W szczególności, działania inwestycyjne nie mogą istotnie przyczynić się do rozwiązania tego problemu. Rozwiązaniem mogłyby być najwyżej sztuczne nawodnienia, ale jest to realne tylko w marginalnej skali przestrzennej. Większa skala nawodnień jest niewykonalna technicznie i ekonomicznie, a poza tym

¹ W ogólnie przyjętych statystykach, woda w tym obiegu – czyli woda spadająca z deszczem, nawadniająca glebę i następnie transpirowana przez rośliny – nie jest w ogóle wliczana do „zasobów wodnych”.

nawodnienia zderzą się z problemem braku wody, której można by do nich użyć². Można co najwyżej ograniczać skutki niedoboru wody w tym obiegu, stosując odpowiednie agro- i silwotechniki, zwiększające pojemność wodną gleby. W długiej perspektywie czasowej zapobiec niedoborom wody w tym obiegu mogą tylko działania chroniące klimat.

- b) Podstawą stabilności systemów hydrologicznych i ekosystemów od wód zależnych jest obieg *opad – wody podziemne – zasilanie wód powierzchniowych*. To ten obieg gwarantuje przynajmniej podstawowe zasilanie wód powierzchniowych w okresach posusznych. Niedobór wody w tym systemie to tzw. susza hydrogeologiczna. System wód podziemnych sam w sobie jest potężnym obiektem retencyjnym, w dodatku o bardzo korzystnej funkcjonalności (niemal doskonale buforuje zmienność opadu, a poza tym przechowuje wodę niemal bezstratnie, bez strat na parowanie). Zapobieganie niedoborom wody wymaga więc przede wszystkim troski o ten system. Do tego nie są potrzebne punktowe inwestycje, ale są potrzebne rozległe działania rozproszone i ograniczenia: zapewnienie zasilania wód podziemnych (odwrócenie uszczelnienia zlewni), renaturyzacja „mokradel chłonnych” (np. bezodpływowe oczka wodne, torfowiska); ograniczenie szczypania wód podziemnych (w warunkach niedoboru wody ich podstawowym przeznaczeniem powinna być stabilizacja hydrologiczna systemu wód powierzchniowych, a nie zaspokajanie potrzeb doraźnych np. nawodnień rolniczych). Projektowana ustawa tylko częściowo dotyczy koniecznych rozwiązań w tej sferze.
- c) Szczególnym przypadkiem na styku obiegu opadowo-ewapotranspiracyjnego i obiegu wód podziemnych są gleby torfowe. Ze względu na właściwości wodne torfu, jego złoża skutecznie retencjonują wodę³, ale tylko pod warunkiem, że są stale zachowane w stanie uwodnionym. Prawidłowe funkcjonowanie retencyjne gleb torfowych może zapobiec niedoborom wody w użytkach rolnych na tych glebach, jak również przyczynić się do stabilizacji systemu hydrologicznego wód powierzchniowych, ale nieuchronną ceną za to musi być utrzymanie bagiennej warunków wodnych torfowisk w okresach nadmiaru wody. Na torfowiskach nie jest generalnie możliwe odprowadzanie nadmiaru wody w okresach jej nadmiaru, a zatrzymywanie wody w okresach posusznych, bo po pierwsze nie zatrzyma to procesów niszczenia torfów i utraty ich pojemności wodnej w wyniku murszenia, a po drugie w okresach posusznych będzie zbyt mało wody do zatrzymania. W tym obiegu podstawowym działaniem powinna być więc renaturyzacja torfowisk⁴, powiązana z przekształceniem ewentualnego rolnictwa na nich w kierunku paludikultury⁵. Projektowana ustawa nie dotyka koniecznych rozwiązań w tej sferze.
- d) System wód powierzchniowych jest zaledwie naskórkowy wobec dwóch omówionych wyżej obiegów wody. Niedobory wody w tym systemie wyrażają się niskimi stanami rzek, czyli tzw. suszą hydrologiczną. Tu i tylko tu istnieją pewne możliwości rozwiązywania tych problemów za pomocą inwestycji, w tym zbiorników retencyjnych. Pamiętać jednak trzeba, że zretencjonowanej wody

² Retencja wody w zbiornikach retencyjnych nie rozwiązuje problemu – aby w skali kraju zastąpić nawadnianiem deficyty deszczu na użytkach rolnych i leśnych, trzeba by zatrzymać i użyć na ten cel ponad 100% zasobów wód płynących.

³ Potencjalna pojemność wodna torfowisk Polski to ok. 20 mln m³ wody, czyli kilkakrotnie więcej, niż pojemność wszystkich zbiorników retencyjnych.

⁴ Tu warto zwrócić uwagę na potencjalną synergię między retencją wody w torfowiskach a zapobieganiem zmianom klimatu. Obecnie przesuszone torfowiska Polski, wskutek murszenia, emitują rocznie ok. 34 mln ton równoważnika CO₂ – rzędu 10% krajowej emisji z przemysłu. Renaturyzacja (ponowne nawodnienie) torfowisk może zmniejszyć tę emisję o ok. 22 mln ton.

⁵ Paludikultura = gospodarcze użytkowanie terenu i pobieranie z niego pożytków, jednak z pełnym zachowaniem bagiennego charakteru terenu (np. łąki bagienne, prawa trzciny, palki, torfowców, olszy).

plynącej można użyć niemal wyłącznie do alimentacji stanów ciekłu poniżej. Możliwości jej poboru i użycia do nawodnień są zwykle ograniczone przez obiektywne uwarunkowania terenowe. Retencja zbiornikowa wiąże się także ze znacznymi stratami parowania wody. Także w tym podsystemie największy efekt retencyjny można osiągnąć działaniami powszechnymi – np. przez powszechną modyfikację sposobów utrzymania cieków, powodującą zwiększenie szorstkości koryt i dolin, a w rezultacie spowolnienie spływu wód ciekami. Projektowana ustawa koncentruje się tymczasem na inwestycjach w urządzenia wodne, co nie wydaje się efektywne.

2. Co do zasady, **wątpliwości budzi sama idea „specustaw”** wprowadzających szczególne regulacje prawne wobec przedsięwzięć służących szczególnym celom. W dobrze funkcjonującym państwie wszystkie, a nie tylko wybrane, procedury administracyjne i prawne powinny być sprawne, szybkie i efektywne. Nie powinno więc być przesłanek do wprowadzania szczególnych ścieżek i zasad postępowania tylko dla pewnych, uznanych za szczególnie pożądane, grup przedsięwzięć.
3. Z drugiej strony, **„sprawne, szybkie i efektywne” nie powinno oznaczać „bezmysłne”**. Wszystkie procedury administracyjne, w tym opinie i uzgodnienia, a także rozważanie przesłanek odwoławczych lub zaskarżeniowych przez stronę, wymagają namysłu i przeanalizowania posiadanych informacji, na co zwykle potrzeba nie mniej niż ok. 14-30 dni i co nie może być zrealizowane szybciej. Standardowe terminy przewidziane w k.p.a. nie są tylko kaprysem dotychczasowych ustawodawców, ale wynikają z doświadczenia. Próby głębszego skracania terminów (zwłaszcza pod rygiem przyjęcia „milczącej zgody”) będą skutkować opiniami, uzgodnieniami i wnioskami o obniżonej wartości merytorycznej, co ostatecznie może utrudnić, a nie usprawnić postępowanie. Autorzy ustawy nie zdiagnozowali prawidłowo obecnych problemów w procesie decyzyjnym. Powodem przewlekłego załatwiania spraw nie są ustawowe terminy przysługujące odpowiednim organom na zajęcie stanowiska lub wydanie decyzji (które są racjonalne), ani też terminy przysługujące stronom np. na wnoszenie odwołań (które są konieczne dla efektywności prawa do odwołania), ale powszechna praktyka drastycznego przekraczania terminów ustawowych przez organy⁶. To z tą praktyką należałoby walczyć.
4. Proponowane przepisy ustawy **nasuwają wątpliwości konstytucyjne**. Niekonstytucyjne wydaje się w szczególności:
 - e) Wywodzenie jakichkolwiek skutków prawnych dla właściciela nieruchomości z faktu braku danych w katastrze nieruchomości lub z nieaktualności danych w katastrze – gdyż to nie właściciel nieruchomości odpowiada za prowadzenie i treść tego katastru;
 - f) Utrudnianie dostępu do informacji o wszczynaniu i prowadzeniu postępowań administracyjnych potencjalnie zainteresowanym osobom i podmiotom, w celu rzekomego uproszczenia i przyspieszenia postępowań. Przejawem intencji takiego utrudniania jest np.: zakaz informowania organizacji społecznych; zbyt szerokie stosowanie obwieszczeń zamiast zawiadamiania indywidualnego; nieinformowanie użytkownika rybackiego o postępowaniach dot. zgody wodnoprawnej, bardzo restrykcyjne terminy na reakcję zainteresowanych stron. Wyrażna jest intencja, by ograniczyć udział stron w postępowaniach i wnoszenie

⁶ W dotychczasowej, ponad 30-letniej historii swojego działania Klub Przyrodników uzyskał kilka tysięcy decyzji administracyjnych, w tym dotyczących przedsięwzięć „retencyjnych”, zwłaszcza w zakresie renaturyzacji torfowisk i ograniczania odpływu wody. Szacujemy, że zaledwie ok 5% tych decyzji wydanych zostało przez organ w ustawowym terminie miesięcznym. Nie zarejestrowaliśmy dotychczas żadnego (sic!) przypadku terminowego rozpoznania przez organ II instancji odwołania od decyzji.

odwołań za pomocą środków formalnych, licząc na nieuwagę potencjalnych stron. Wbrew pozorom rozwiązania takie przyniosą niewielkie zyski jeżeli chodzi o czas trwania postępowań, a będą generować duże napięcia społeczne potencjalnie utrudniające realizację inwestycji.

5. Proponowane przepisy **są niezgodne z prawem UE** w zakresie udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, dostępu do sądu w sprawach ochrony środowiska oraz w zakresie oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. W szczególności:

- a) Prawo UE wymaga, by społeczeństwo miało efektywny dostęp do procedury odwoławczej i kontroli sądowej w zakresie oddziaływania na środowisko. Nie wystarczy do tego sama kontrola instancyjna i sądowa decyzji określających uwarunkowania środowiskowe, a konieczne są procedury eliminacji z obrotu prawnego wszystkich decyzji opartych na nieprawidłowych lub nieważnych rozstrzygnięciach środowiskowych. System prawny musi też gwarantować, że w przypadku wątpliwości co do rozstrzygnięć środowiskowych, nie będzie mogło dojść do faktycznego oddziaływania na środowisko, zanim te wątpliwości zostaną ostatecznie i prawomocnie rozstrzygnięte.
- b) Zatwierdzanie planów utrzymania urządzeń wodnych stanowi „przedsięwzięcie” w sensie art. 6.3 dyrektywy siedliskowej UE, może więc wymagać oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 z punktu widzenia celów jego ochrony. Utrzymywanie i remonty rowów na wielu obszarach Natura 2000 stanowią istotny czynnik oddziałujący na siedliska chronionych gatunków (w szczególności płazów i ptaków) lub na chronione siedliska przyrodnicze. Prawo UE wymaga, by procedura zatwierdzania wykazu prac pozostawiała możliwość rozstrzygnięcia przez właściwy organ, czy ocena oddziaływania tych prac na obszar Natura 2000 jest konieczna, a gdy jest to potrzebne, umożliwiała przeprowadzenie takiej oceny⁷.

6. Autorzy ustawy koncentrują się na ułatwianiu budowy i przebudowy urządzeń wodnych, ale **ignorują całą grupę przedsięwzięć polegających na wspomaganie i odtwarzaniu retencji naturalnej**. Tymczasem, naturalne środki retencyjne są obecnie rekomendowane i promowane na poziomie całej Unii Europejskiej: <https://ec.europa.eu/environment/water/adaptation/ecosystemstorage.htm> – jako rozwiązania skuteczne retencyjnie, a często korzystniejsze środowiskowo; zmniejszające dodatkowo wrażliwość ekosystemów na zmiany klimatu i presje antropogeniczne. Opracowano specjalną platformę internetową promującą takie środki: <http://nwrn.eu/>, w tym także wersję w języku polskim: <http://nwrn.eu/id-card-pl/files/assets/basic.html>.

Jeżeli poważnie traktować zagadnienie retencji wody i przeciwdziałania skutkom suszy, to ustawa powinna objąć także wdrażanie wszystkich ujętych w tym katalogu naturalnych środków retencyjnych, tj. wprowadzanie ustawą ułatwienia proceduralne (w tym mechanizmy nabywania gruntów) powinny objąć nie tylko budowę i przebudowę urządzeń wodnych, ale także np.: przywracanie i właściwe zarządzanie terenami podmokłymi (mokradłami), przywracanie i właściwe zarządzanie terenami zalewowymi, odtwarzanie starorzeczy, meandryzację rzek, rewitalizację jezior, przywracanie naturalnej infiltracji do wód gruntowych (co wykracza poza pojęcie „urządzenia wodnego”).

7. Zasadnicze wątpliwości budzi ujęcie w ustawie pakietu przepisów, których skutkiem ma być sprawniejsze utrzymywanie „w dobrym stanie technicznym” urządzeń melioracji wodnych. Większość istniejących w Polsce urządzeń melioracji wodnych została wykonana jako urządzenia odwadniające, a więc ich cel jest przeciwstawny do celu

⁷ O wymogu oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 wobec utrzymywania (okresowego odmulania) rowów rozstrzygnął np. Trybunał Sprawiedliwości UE w sprawie C-418/04 (zagadnienie Glen Lough).

ustawy. W tym stanie rzeczy, utrzymywanie istniejących urządzeń melioracyjnych w dobrym stanie technicznym będzie w skali Polski zmniejszać, a nie zwiększać retencję wody, tym samym pogłębiając skutki suszy, a nie przeciwdziałając im. Sprawne odprowadzenie do cieków „nadmiaru” wody w okresach mokrych – postulowane masowo przez rolników – będzie bezpośrednią przyczyną braku wody w okresach posusznych. Paradoksalnie, często im gorszy jest stan rowów odwadniających, tym mniejsze są niekorzystne skutki suszy.

W zakresie urządzeń melioracyjnych, proponowana ustawa będzie więc ustawą o pogłębianiu skutków suszy, a nie o przeciwdziałaniu im.

W ustawie należałoby umieścić raczej pakiet przepisów kontrolujących sposób utrzymywania urządzeń melioracji wodnej (w szczególności rowów odwadniających); tak by ograniczyć ich utrzymywanie w „antyretencyjnej” funkcji odprowadzania wody.

B. Uwagi i wnioski szczegółowe do proponowanych regulacji

1. Definicję „inwestycji w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy” (art. 3 ust. 1 pkt 1 projektowanej ustawy) proponuje:
 - a) Rozszerzyć o przedsięwzięcia mające na celu **uodpornienie wód i ekosystemów od wód zależnych** na skutki suszy.
 - b) Uzupelnąć także o **likwidację** urządzeń wodnych mającą na celu odtworzenie retencji wód lub zapobieganie obniżaniu poziomu wód powierzchniowych i podziemnych. Częstym przypadkiem działania na rzecz retencji wód i renaturyzacji mokradeł jest likwidacja zbędnych rowów odwadniających. Likwidacja niektórych odcinków zbędnych wałów powodziowych umożliwi okresową retencję dolinową. Likwidacja wymaga tymczasem takiej samej ścieżki prawnej jak budowa lub przebudowa, także i ona powinna więc podlegać wprowadzanym przez ustawę uproszczeniom.
 - c) Uzupelnąć także o przedsięwzięcia polegające na **kształtowaniu terenu i zmianie zagospodarowania terenu, w szczególności koryt i dolin cieków oraz ekosystemów zależnych od wód, w celu renaturyzacji wód i mokradeł**. Renaturyzacja wód i mokradeł może być jednym z istotnych narzędzi zapobiegania skutkom suszy⁸, tymczasem działania w jej zakresie nie zawsze dotyczą urządzeń wodnych (mogą obejmować np. poszerzanie, kształtowanie koryta rzecznoego w celu zwiększenia jego szorstkości; obniżanie terasy zalewowej cieku w celu wytworzenia okresowych mokradeł przyrzecznych, meandryzacje cieku, odtwarzanie starorzeczy, nasadzenia drzew na terenie zalewowym itp.⁹). Niektóre z tych działań wymagają jednak takiej samej ścieżki prawnej jak budowa lub przebudowa urządzeń wodnych, także i one powinny więc podlegać wprowadzanym przez ustawę uproszczeniom. W szczególności, do renaturyzacji wód potrzebna jest ścieżka prawna ułatwiająca nabywanie na ten cel gruntów przyległych do wód, a do renaturyzacji mokradeł – ścieżka nabywania własności mokradeł, co mogłaby zapewnić projektowana ustawa.
 - d) Doprecyzować w ten sposób, że wskazane w definicji cele muszą być **głównym** celem inwestycji. Zapobiegnie to nadużyciom polegającym na próbach

⁸ Zwracamy tu uwagę, że na zlecenie PGW Wody Polskie opracowany został w 2020 Krajowy Program Renaturyzacji Wód Powierzchniowych (KPRWP), identyfikujący szerokie potrzeby renaturyzacji wód niezbędnej dla osiągnięcia celów środowiskowych wynikających z Ramowej Dyrektywy Wodnej. Chociaż nie każda renaturyzacja jest retencją wody, to synergie między renaturyzacją a ograniczaniem skutków suszy są pospolite i szerokie. Jednym z istotnych problemów utrudniających renaturyzację, także retencyjną, a zidentyfikowanych w KPRWP, jest brak ścieżki szybkiego i ułatwionego nabywania na cel renaturyzacji potrzebnych gruntów przyległych do wód.

stosowania ustawy do różnych inwestycji luźno tylko powiązanych z zagadnieniem zapobiegania skutkom suszy (przykłady innych specustaw, np. COVID-19 czy Euro 2012, dowodzą że pomysłowość inwestorów w zakresie argumentacji podpinającej dowolną inwestycję pod stosowalność specustawy jest niemal nieograniczona).

2. Termin zaopiniowania inwestycji w trybie art. 6 ust. 6-8 musi umożliwiać odpowiednim organom efektywne przemyślenie i rozważenie skutków inwestycji w odpowiedniej sferze. Powinien być to termin co najmniej 30 dni. Skrócenie terminu do 7 dni, z jednoczesną konsekwencją przyjęcia „milczącego uzgodnienia”, uniemożliwi organom opiniującym racjonalne rozważenie sprawy, a tym samym nie zapewni wysokiej jakości merytorycznej opinii i uzgodnień.
3. W związku z art. 8 ust. 4 pkt 2b, konieczne jest podanie kryteriów uznania charakteru inwestycji za lokalny.
4. Nie należy wyłączać przepisu art. 31 § 4 k.p.a. (art. 9 pkt 1 projektu ustawy). Ewentualne zawiadomienie o postępowaniu zainteresowanych organizacji społecznych nie przedłuża postępowania i nie wpływa na obowiązujące w nim terminy. Autorom projektu przyświeca w tym punkcie wyraźna wrogość wobec organizacji społecznych i chęć niedopuszczenia do ich udziału w postępowaniach przez utrudnienie dowiedzenia się o postępowaniu. Jednak, jeżeli inwestycja budzi jakieś napięcia społeczne, to lepiej jest dla samej inwestycji, by zostały one uwzględnione i rozważone w toku postępowania, a nie uzewnętrzniały się po wydaniu decyzji, np. w formie protestów na etapie budowy.
5. W art. 32 nie jest jasne, o jakie decyzje chodzi – czy o pozwolenia na realizację inwestycji w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy, czy też o wszystkie inne decyzje choćby ubocznie wspomniane w ustawie.
6. Niezasadne, a przy tym szkodliwe dla podstawowego celu ustawy, są próby skracania procedur przez skracanie terminów odwoławczych i automatyczną natychmiastową wykonalność decyzji (art. 32 projektu). Obecnie, procedury trwają długo nie z powodu terminów odwoławczych, ale z powodu przewlekłego rozpatrywania spraw przez organy¹⁰. Prawo do wniesienia odwołania w rozsądnym terminie i do rzetelnego rozpatrzenia tego odwołania tylko w niewielkim stopniu przedłuża postępowania (przynajmniej o ile organy odwoławcze działałyby sprawnie), a umożliwia rozwianie wątpliwości i łagodzenie potencjalnych napięć społecznych związanych z inwestycją. W szczególności skracanie terminu wniesienia odwołania do 7 dni (art. 32 ust. 2) jest szkodliwe. Jest to termin niewystarczający na rzetelne przemyślenie zagadnienia. Zbyt krótki termin może paradoksalnie spowodować większą liczbę odwołań o gorszej jakości merytorycznej (niedostatecznie przemyślanych). W sprawach środowiskowych, taki nieracjonalnie krótki termin, służący tylko utrudnieniu wniesienia odwołania, naruszałby przepisy prawa UE dotyczące udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska. Wnosimy o rezygnację ze skracania terminu na wniesienie odwołania.
7. Ze względu na środowiskowe konsekwencje decyzji dotyczących inwestycji przeciwdziałających skutkom suszy, natychmiastowa wykonalność tych decyzji (art. 32 ust. 1), brak możliwości wstrzymania wykonania decyzji przez organ odwoławczy (art. 32

¹⁰ Nasze doświadczenia są takie, że niektóre sprawy związane z inwestycjami wodnymi są w instancji odwoławczej rozpatrywane nawet przez 4-5 lat, przy czym nawet sądowe stwierdzenie przewlekłości lub bezczynności nie prowadzi do ich szybkiego załatwienia. Na tle tej powszechnej praktyki, próba uzyskania oszczędności na czasie przez skracanie terminu na wniesienie odwołania z 14 do 7 dni jest śmieszna.

ust. 7) lub sąd administracyjny (art. 33 ust. 1), ograniczone możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego i usunięcia skutków decyzji naruszającej prawo (art. 34) **naruszają prawo Unii Europejskiej oraz ratyfikowaną przez Polskę Konwencję z Aarhus w zakresie prawa do odwołania i sądu w sprawach ochrony środowiska**. Nawet jeżeli decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach nie podlegałyby tym uregulowaniom (art. 36 projektu), to i tak naruszenie polega na braku możliwości wyeliminowania decyzji następczych, wydanych na podstawie uchylonych lub nieważnych decyzji środowiskowych, jak również na możliwości powstania nieodwracalnych skutków wskutek działania na podstawie decyzji środowiskowych które zostały następnie uchylone lub uznane za nieważne.

Ponadto, art. 36 projektowanej ustawy musiałby wyłączać zastosowanie przepisów rozdziału 4 także wobec decyzji o pozwoleniu na realizację w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy, w ramach których przeprowadzono postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. Postępowanie takie nie zawsze wyraża się przecież wydaniem odrębnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a może być też przeprowadzane jako postępowanie wпадkowe w trybie określonym art. 96-101 ustawy o oś. Zastosowanie w takiej sytuacji przepisów rozdziału 4 byłoby niezgodne z prawem UE.

Wnosimy o rezygnację z całego rozdziału 4.

8. Zmiana art. 24 ust. 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dot. art. 39 opiniowanej ustawy) powinna umożliwiać KOWR nieodpłatne przekazanie Lasom Państwowym nie tylko gruntu przeznaczonego pod zalesienie, ale także gruntu pod ochronę lub odtwarzanie ekosystemów mających funkcję retencyjną (w praktyce dotyczyłoby to gruntów potrzebnych do renaturyzacji cieków lub torfowisk albo do zachowania torfowisk zabezpieczonych przed odwodnieniem). Z naszych doświadczeń wynika, że niektóre nadleśnictwa Lasów Państwowych są zainteresowane renaturyzacją mokradeł i retencją wody (świadome, że wpływa to korzystnie na stan ich lasów w sąsiedztwie), przy czym przeszkodą bywa brak praw do gruntów i brak możliwości przekazania gruntów na taki cel przez KOWR. Taka renaturyzacja zwykle nie wiąże się z zalesieniem, a przeciwnie – wymaga, by grunt pozostał bezleśny. Wnosimy, by odpowiednio uzupełnić zapis.
9. Analogicznie do możliwości przekazywania przez KOWR gruntów Lasom Państwowym (zob. wyżej) potrzebna jest możliwość nieodpłatnego przekazywania gruntów pod renaturyzację mokradeł: Wodom Polskim, parkom narodowym, parkom krajobrazowym oraz RDOŚ. Instytucje te bywają zainteresowane realizacją przedsięwzięć renaturyzacji mokradeł, służących także retencji wody, ale przeszkodą bywa brak praw do gruntów i brak możliwości przekazania gruntów na taki cel przez KOWR. Wnosimy, by uzupełnić projekt ustawy o taki zapis.
10. Słuszna jest konstatacja dużej roli lasów w retencji wody. Co do zasady, retencja wody znajduje się już wśród celów gospodarki leśnej określonych w art. 7 ustawy o lasach z 28 września 1991 r. Optymalizacja retencyjnej funkcji lasów wymagałaby jednak jeszcze kilku dodatkowych zmian w tej ustawie. Sugerujemy, by:
 - a) W art. 13 ust. 1 ustawy o lasach „*zachowanie naturalnych bagien i torfowisk*” wydzielić odrębny punkt 1a, o brzmieniu: „*zachowania i w razie potrzeby odtwarzania naturalnych bagien i torfowisk*”, tak by było jasne, że obowiązek ten obejmuje także w razie potrzeby odpowiednie działania;
 - b) W art. 13 ustawy o lasach po ust. 2 dodać ust. 2a o brzmieniu: „*Zmiana lasu na użytek ekologiczny, nieużytek lub grunt pod wodami jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb ochrony przyrody lub środowiska, w szczególności w celu renaturyzacji wód lub ekosystemów od wód zależnych*”. Ust. 3 powinien mieć

zastosowanie do spraw o których mowa w ust. 2 i 2a, z tym że należałoby przewidzieć że dla lasów Skarbu Państwa niezarządzanych przez Lasy Państwowe (np. w parku narodowym) decyzję wydaje Minister właściwy do spraw środowiska. Niekiedy w celu retencji wód (i korzyści dla innych drzewostanów) korzystne jest, by jakiś fragment drzewostanu utracił charakter lasu – typowym przykładem są np. drzewostany podtopione przez bobry, albo niektóre drzewostany na torfowiskach powodujące degradację torfu. Obecnie daje się odczuć brak formalnej ścieżki zgodnego z prawem uwzględnienia takich potrzeb;

- c) W art. 18 ust. 4 ustawy o lasach dodać pkt 2b o brzmieniu: „*ocenę pozaprodukcyjnych funkcji lasu i możliwości ich optymalizacji, w szczególności ocenę znaczenia lasu dla retencji zlewni*” – wprowadzając w ten sposób analizę retencyjnej funkcji lasu do zakresu planu urządzenia lasu, tj. podstawowego planu regulującego zagadnienia gospodarki leśnej. Retencyjna funkcja lasu silnie zależy bowiem od cech lasu kształtowanych przez tę gospodarkę – np. wieku drzewostanów, ich zwarcia, budowy pięterowej, zasobów martwego drewna, stosowanych typów rębni, technologii zrywki drewna itp. Ze względu na areal lasów, wpływ tych elementów na retencję w skali zlewni może być duży, celowe jest więc, by w ramach planowania gospodarki leśnej starać się go optymalizować.

11. Uzgodnienie projektu gminnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania terenu z PGW Wody Polskie (art. 11 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmieniamy przez art. 43 pkt 4 projektowanej ustawy) powinno obejmować zakres „*zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, kierunków ochrony i rozwoju retencji naturalnej i lokalnych systemów zagospodarowania wód opadowych i roztopowych oraz spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 326 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne*”.

12. W rezerwacie przyrody możliwe powinny być tylko takie inwestycje przeciwdziałające skutkom suszy, które zarazem przyczyniają się do ochrony ekosystemów rezerwatu (w wielu przypadkach konieczna jest właśnie ochrona rezerwatów przed suszą, obniżeniem poziomu wód). Wówczas jednak będą one realizowane na podstawie planu ochrony, planu zadań ochronnych lub odstępstwa w celu ochrony przyrody, a więc na podstawie procedur już obecnych w ustawie o ochronie przyrody. Zmiana art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody (dot. art. 44 opiniowanej ustawy) jest więc zbędna. Negatywnie ocenialibyśmy natomiast realizację inwestycji retencyjnych w sposób niszczący dla rezerwatów przyrody. Rezerwaty przyrody to najcenniejsze ekosystemy, zajmujące zaledwie 0,5% powierzchni Polski. Nie można pozwolić sobie na poświęcanie walorów żadnego z tych obiektów, nawet wyjątkowo i nawet w tak ważnym celu ogólnym, jakim jest przeciwdziałanie generalnym skutkom niedoboru wód. W konsekwencji, wnosimy o rezygnację z art. 44 projektu ustawy, tj. o rezygnację ze zmian w ustawie o ochronie przyrody.

13. W zmienianej ustawie Prawo wodne (art. 48 opiniowanego projektu ustawy):

- a) Proponowany art. 205 ust. 2 ustawy Prawo wodne proponujemy zapisać: „*Utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych, o których mowa w art. 197 ust. 1 pkt 1-4, 6 i 7 polega na eksploatacji, konserwacji oraz remontach, albo na zaniechaniu tych prac, w celu zachowania funkcji dla jakiej zostały wybudowane, lub dla przeciwdziałania za ich pomocą skutkom suszy, realizowanych zgodnie z zatwierdzonym wykazem prac utrzymaniowych, o którym mowa w ust. 3*”. Aby skutecznie zapobiegać skutkom suszy, często potrzebne jest zaniechanie utrzymywania sprawnego odpływu wody, pozostawienie przez kilka lat niektórych rowów odwadniających w

formie zarośniętej i zamulonej, tak by woda nimi nie odpływała. Proponowana regulacja powinna dopuszczać taką możliwość (o jej zasadności będzie orzekać organ Wód Polskich zatwierdzający wykaz prac utrzymaniowych);

- b) W proponowanym art. 205a ustawy Prawo wodne należy dodać punkty: „4a. *W przypadku prac zlokalizowanych w formach ochrony przyrody albo mogących oddziaływać na firmy ochrony przyrody, gmina w terminie do dnia 15 lutego przekazuje wykaz prac utrzymaniowych właściwemu Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska.* 4b. *Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska uzgadnia wykaz prac utrzymaniowych, lub odmawia uzgodnienia wskazując zakres możliwych do wykonania czynności nie oddziałujący negatywnie na środowisko lub odmawia uzgodnienia nakazując przeprowadzenie oceny oddziaływania na obszar Natura 2000.* 4c. *W przypadku konieczności przeprowadzania oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, do oceny tej stosuje się przepisy ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko*”. Konsekwentnie, w ust. 5 należy dodać słowa: „*które zapewnią prawidłowe utrzymanie urządzenia melioracji wodnej przy uniknięciu negatywnego oddziaływania na środowisko*”, w ust. 7 słowa: „*i do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska*”, a w pkt 9 słowa: „*i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska*”;
- c) W przepisach o utrzymaniu urządzeń melioracji wodnych należy dodać regulacje umożliwiające zmianę wykazu prac utrzymaniowych lub odstępstwo od zatwierdzonego wykazu w uzasadnionych okolicznościach. Okolicznościami takimi mogą być np. nieprzewidziane i nietypowe warunki pogodowe lub hydrologiczne, a także ujawnienie nowych okoliczności dotyczących stanu środowiska;
- d) W art. 206 proponujemy mniej kategoryczne sformułowanie: „*wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce lokalizacji urządzenia melioracji wodnej, może ustalić, w drodze decyzji...*”. Zdarzają się sytuacje, w których prace utrzymaniowe nie mogą być wykonane, ponieważ spowodowałyby naruszenie przepisów odrębnych, np. o ochronie gatunkowej. Zdarzają się też sytuacje, w których niewykonanie wcześniej zaplanowanych prac utrzymaniowych, ze względu na nowe okoliczności, okaże się racjonalne i celowe. Organ powinien dysponować zakresem uznania umożliwiającym uwzględnienie takich okoliczności.

14. Wprowadzany do art. 395 ustawy Prawo wodne pkt 15 (art. 48 pkt 16c opiniowanego projektu ustawy; dot. niewymagalności pozwolenia ani zgłoszenia wodnoprawnego) powinien dotyczyć nie tylko przebudowy, ale także likwidacji rowów w celu zatrzymania odpływu wody. W wielu przypadkach (np. na torfowiskach) zasadna jest całkowita likwidacja rowu odwadniającego, a nie tylko jego przebudowa. Jeżeli zasięg oddziaływania nie wykracza poza posiadane uzgodnienie, taka likwidacja również powinna być maksymalnie uproszczona.

15. Aby skutecznie przeciwdziałać skutkom suszy, w ustawie Prawo wodne należałoby w art. 227 ust. 2 dodać punkt 1a o brzmieniu „1a. *Przeciwdziałanie skutkom suszy*”, tj. umocować przeciwdziałanie skutkom suszy jako jeden z celów utrzymania wód. Istnieją szerokie możliwości uzyskania efektu retencyjnego poprzez określone sposoby utrzymania wód (zachowujące lub odtwarzające szorstkość koryt cieków, a w konsekwencji spowalniające odpływ wód¹¹). Ze względu na możliwość zastosowania modyfikacji prac utrzymaniowych na długich odcinkach cieków, efekt możliwy do uzyskania w ten sposób w skali Polski wielokrotnie przekracza możliwości retencji zbiornikowej.

¹¹ Por. „Zarządzanie i utrzymanie ograniczające skutki suszy” w: Ministerstwo Środowiska 2018. Katalog dobrych praktyk w zakresie robót hydrotechnicznych i prac utrzymaniowych... Załącznik E – Propozycje wdrażania

Równocześnie w art. 231 ustawy Prawo wodne (obowiązki właściciela wód) proponuje się dodać pkt 3a o brzmieniu „3a) *przeciwdziała nadmiernemu i zbyt szybkiemu odpływowi wód oraz przeciwdziała skutkom suszy dla wód*”.

z poważaniem