

**Współpraca organów administracji państwa
z organizacjami pozarządowymi
i rybackimi użytkownikami wód płynących
w oparciu o nowe prawo wodne**

Agata DĄBAL

Wydział Środowiska i Rolnictwa
Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów
e-mail: aga.dabal@wp.pl

Z dniem 1 stycznia 2002 roku weszła w życie większość przepisów nowej ustawy prawo wodne z dnia 18 lipca 2001r. (Dz. U. nr 115 poz. 1229 z późn. zm.). Ustawa ta wprowadziła również zmiany do ustawy z dnia 18 kwietnia 1985r. o rybnactwie śródlądowym (Dz. U. 66/1999 poz. 750 z późn. zm.). Te dwa akty wraz z rozporządzeniami wykonawczymi regulują pod względem prawnym najważniejsze sprawy związane z zasadami i warunkami ochrony, chowu i hodowli oraz połowu ryb w powierzchniowych wodach śródlądowych.

Zgodnie z tematem referatu postaram się omówić główne zagadnienia związane z problematyką współpracy organów administracji państwa z organizacjami pozarządowymi i rybackimi użytkownikami wód płynących w zakresie wynikającym z nowych przepisów. Aby umożliwić czytelnikowi samodzielne zapoznanie się z pełnym brzmieniem zapisów ustawowych, a równocześnie nie utrudniać lektury tekstu, będę używać następujących skrótów i oznaczeń:

- „pw” – oznaczającego ustawę prawo wodne z dnia 18 lipca 2001r. (Dz. U. nr 115 poz. 1229 z późn. zm.),
- „rs” – oznaczającego ustawę z dnia 18 kwietnia 1985r. o rybnactwie śródlądowym (Dz. U. 66/1999 poz. 750 z późn. zm.),
- po w/w skrócie znajduje się numer artykułu z danego przepisu.

Za podstawę dalszych rozważań należy przyjąć następujące założenia i definicje ustawowe:

Wody stanowią własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (wody publiczne) za wyjątkiem wód stojących oraz wód w rowach znajdujących się w granicach nieruchomości gruntowej (pw 10 i 12).

Wody płynące publiczne nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu (pw 10).

Prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych wykonują (pw 11):

- minister właściwy do spraw gospodarki morskiej – w stosunku do wód morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych wraz z wodami Zatoki Gdańskiej,
- Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (a w chwili obecnej Minister Środowiska) – w stosunku do wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych

oraz ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności do wód podziemnych oraz wód powierzchniowych w potokach górskich i ich źródłach, wód w ciekach naturalnych od źródeł do ujścia o średnim przepływie z wielolecia równym lub wyższym od $2 \text{ m}^3 \text{ s}^{-1}$ w przekroju ujściowym, wód w jeziorach oraz sztucznych zbiornikach wodnych przez które przepływają w/w cieków naturalnych, wód granicznych, wód w śródlądowych drogach wodnych,

– dyrektor parku narodowego – w stosunku do wód znajdujących się w granicach parku,

– marszałek województwa, jako zadanie rządowe – w stosunku do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy oraz w stosunku do pozostałych wód

Ryby i inne organizmy wodne stanowią pożytki wody (rś 1, pw 13), a do ich pobierania jest uprawniony właściciel wody.

Amatorski połów ryb na zasadach określonych w odrębnych przepisach stanowi powszechne korzystanie z wód (pw 34).

Rybackie korzystanie ze śródlądowych wód powierzchniowych jest szczególnym korzystaniem z wód nie wymagającym pozwolenia wodnoprawnego (pw 37, 124). Wydane przed dniem wejścia w życie ustawy pozwolenia wodnoprawne na rybacko-wędkarskie korzystanie z wód zachowują moc do dnia 31 grudnia 2004 r. o ile ich termin nie jest krótszy (pw 205). Należy równocześnie zwrócić uwagę, że decyzji obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy nie można zmieniać pod względem merytorycznym. Rybackie korzystanie z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych płynących następuje w drodze oddania w użytkowanie obwodów rybackich na podstawie umowy, za opłatą roczną, na czas nie krótszy niż 10 lat (pw 13). Podstawę do oddania w użytkowanie będzie stanowił konkurs ofert i pozytywnie zaopiniowany operat rybacki. Do tych przepisów mają być wydane rozporządzenia wykonawcze.

Uprawnionym do rybactwa jest właściciel lub posiadacz gruntów pod wodami stojącymi lub stawami oraz władający obwodem rybackim na podstawie umowy z właścicielem wody (rś 4), jest on uprawniony do chowu, hodowli i połowu ryb.

Ramy współpracy organów administracji państwa z organizacjami pozarządowymi i rybackimi użytkownikami wód płynących są wyznaczone przez ustawowe kompetencje tych organów. Z tego względu możliwości współpracy usystematyzowano poniżej w układzie struktur administracyjnych właściwych w sprawach gospodarowania wodami.

Możliwości współpracy pojawiają się już na najniższym poziomie: pojedynczy wędkarz – gmina, i dotyczą najszerzego kręgu zainteresowanych – wszystkich korzystających z wód w zakresie korzystania powszechnego. Zgodnie z obowiązującym prawem (pw 27 i 28) właściciel nieruchomości przyległej do powierzchniowych wód publicznych objętych powszechnym korzystaniem jest obowiązany zapewnić dostęp do wody w sposób umożliwiający to korzystanie. Części nieruchomości umożliwiające dostęp wyznacza zarząd gminy w drodze decyzji. Ze stosownym wnioskiem może wystąpić każdy. Odszkodowanie przysługujące właścicielowi nieruchomości z budżetu gminy (pw 28) ustala wojewoda (pw 186), a następnie przysługuje droga sądowa.

Należy zaznaczyć, że wprowadzono również zakaz grodzienia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych 1,5 m od linii brzegu, ponadto nie wolno zakazywać lub uniemożliwiać przechodzenia przez ten obszar. Zakaz ten nie dotyczy stref ochronnych i obrębów hodowlanych (pw 27). Nieprzestrzeganie tych przepisów stanowi wykroczenie (pw 193 i 194) – zagrożone karą grzywny do 5000 zł, którą orzekają sądy grodzkie (wydziały sądów rejonowych). Z wnioskiem

o ukaranie może wystąpić oskarżyciel publiczny np. Zarząd Główny, Zarząd Okręgu, Zarząd Koła Polskiego Związku Wędkarskiego. Tryb postępowania w tych sprawach jest określony w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.

Kolejny stopień administracji – starosta ma znacznie szersze uprawnienia związane z gospodarowaniem wodami i zakresem współpracy, a w szczególności:

- wydaje karty wędkarskie (rś 7), których podstawą są egzaminy przed komisją powołaną przez społeczną organizację amatorskiego połowu ryb. Organizacje powinny zwrócić uwagę na obowiązujące przepisy wykonawcze (§ 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 listopada 2001 r. w sprawie połowu ryb oraz warunków chowu, hodowli i połowu innych organizmów żyjących w wodzie – Dz.U. Nr 138 poz. 1559), zgodnie z którymi ich statutowe władze winny poinformować właściwego starostę o terminie i regulaminie prowadzonego postępowania egzaminacyjnego oraz składzie komisji egzaminacyjnej. Organizacje społeczne przeprowadzające egzaminy mają prawo do pobierania opłat egzaminacyjnych. Istnieje możliwość zwolnienia z obowiązku składania egzaminu. Ponadto przewidziano zwolnienie z obowiązku posiadania karty, które dotyczy osób połowiących w wodach uprawnionej do rybactwa osoby fizycznej, posiadających jej zezwolenie,

- rada powiatu, na wniosek starosty, może utworzyć Społeczną Straż Rybacką albo wyrazić zgodę na jej utworzenie przez zainteresowane organizacje społeczne lub uprawnionych do rybactwa, rada powiatu uchwała również regulamin Społecznej Straży Rybackiej (rś 24). Inicjatywy ze strony organizacji społecznych oraz późniejsza konsekwentna realizacja podjętych zadań są niewątpliwie niezwykle cenne i ważne w tym zakresie współpracy,

- wydając większość pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód starosta winien określać w swoich decyzjach obowiązki zakładów, w tym również wobec uprawnionych do rybactwa (pw 128). Ponadto może nałożyć obowiązki dotyczące wykonania przedsięwzięć służących zarybianiu wód powierzchniowych lub uczestniczenia w kosztach tych przedsięwzięć jeżeli w wyniku realizacji pozwolenia wodnoprawnego nastąpi zmniejszenie populacji ryb lub utrudnienie ich migracji. Równocześnie należy zaznaczyć że nowe prawo wodne wymaga, aby budowle piętrzące umożliwiały migracje ryb, o ile jest to uzasadnione lokalnymi warunkami środowiska (pw 63).

Nie realizowanie przez zakład w/w obowiązków, w tym również wobec uprawnionych do rybactwa może być podstawą do cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego (pw 136).

Aktywność organizacji pozarządowych i rybackich użytkowników wód może stanowić niezwykle cenną pomoc dla starosty wydającego pozwolenie wodnoprawne, pozwalającą na wnikliwe i całościowe rozpatrzenie sprawy oraz wydanie decyzji uwzględniającej wszystkie potrzeby. Ustawa nakłada na organy administracji obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania wodnoprawnego, a organizacje winny brać czynny udział w zgłaszaniu lub rozstrzyganiu problemów pojawiających się na terenie interesujących je zlewni.

Wojewoda z mocy ustawy ma możliwości najszerszego zakresu współpracy. Oprócz wymienionych powyżej spraw pozwoleń wodnoprawnych, wydawanych dla zakładów pozostających w jego kompetencji, najczęściej odgrywających znaczną rolę w gospodarce wodnej, do zadań wojewody związanych ze współpracą z rybackimi użytkownikami wód i organizacjami pozarządowymi należy:

- ustanawianie i znoszenie obrębów ochronnych w drodze rozporządzenia, a obrębów hodowlanych – decyzją (rś 15),

- zwalnianie od różnorodnych zakazów związanych z połowem ryb, a wynikających z ustawy o rybactwie śródlądowym (rś 17),

– zobowiązywanie innych użytkowników wód do utrzymania dróg swobodnego przepływu ryb, celem zapewnienia możliwości odbycia tarła (rś 17),

– dokonywanie oceny wypełniania przez uprawnionego do rybactwa w obwodach rybackich, czyli na wodach płynących, obowiązku prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej (rś 6). Równocześnie wojewoda może zwolnić uprawnionego do rybactwa z tego obowiązku (rś 6) lub uznać zbiornik wodny za nieprzydatny do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej, na czas określony (rś 6).

– nadawanie, w drodze zarządzenia, regulaminu Państwowej Straży Rybackiej, a poprzez komendanta tej straży sprawowanie nadzoru nad Społeczną Strażą Rybacką (rś 24). Należy zwrócić uwagę, że Państwowa Straż Rybacka jest podległa bezpośrednio wojewodzie (rś 22).

Ponadto należy nadmienić, że Społeczna Straż Rybacka współdziała z Państwową Strażą Rybacką. Szczegółowe zasady tej współpracy określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie zakresu i warunków współpracy Państwowej Straży Rybackiej ze Społeczną Strażą Rybacką – Dz. U. Nr 5 poz. 55. Określenie w rozporządzeniu ramowych form wspólnych działań tych jednostek świadczy o ogromnej roli jaką mogą i powinny one pełnić, a równocześnie o możliwych zagrożeniach w przypadku braku wzajemnej współpracy.

Tak jak w przypadku innych organów, również w odniesieniu do wojewody aktywność organizacji pozarządowych i rybackich użytkowników wód jest niezwykle pomocna przy rozstrzygnięciu pojawiających się spraw.

Organ powołany do szerokiego zakresu zadań związanych z zarządzaniem gospodarką wodną na obszarze zlewni – dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej – będący organem administracji rządowej niezespółonej (pw 4), ma między innymi za zadanie:

– sporządzenie w terminie do dnia 31 grudnia 2003 r. wykazu wód powierzchniowych przeznaczonych do bytowania ryb, skorupiaków i mięczaków oraz innych organizmów w warunkach naturalnych oraz umożliwiających migracje ryb (pw 93 i 211). Dane w tym zakresie będące w posiadaniu jednostek związanych z rybactwem mogą być niezwykle cenne dla tego organu, a równocześnie nie należy zaniedbać możliwości konsultowania przygotowywanych dokumentów.

– określenie w drodze rozporządzenia (pw 120) warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni, które to dokumenty obejmują między innymi perspektywiczny stan ekosystemów wodnych i od wody zależnych na obszarze regionu wodnego (pw 115),

– ustanawianie i znoszenie obwodów rybackich w trybie rozporządzenia (rś 15),

– zawieranie umów na oddanie w użytkowanie obwodów rybackich (pw 13),

– prowadzenie katastru wodnego, w którym gromadzi i aktualizuje dane dotyczące między innymi obwodów rybackich oraz rybackiej przydatności wód (bonitacji) na obszarze regionu wodnego (pw 153).

Wymienione powyżej zadania dotyczą w sposób bezpośredni rybackich użytkowników wód płynących. Zatem konieczna jest wymiana posiadanych informacji dotyczących wód, a równocześnie aktywność stron w toczących się postępowaniach, czy pracach nad wymienionymi powyżej dokumentami. Szerokie konsultacje i otwarte stanowisko każdej ze stron mogą jedynie pomóc przy rozstrzygnięciu, niekiedy bardzo trudnych i konfliktowych problemów, oraz stworzyć warunki do podjęcia prawidłowych decyzji.

Jako organy opiniodawczo-doradcze dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki będą tworzone rady gospodarki wodnej regionów wodnych (pw 100). W ich skład mają wejść między innymi osoby zgłoszone przez organizacje rybackie oraz społeczne związane z gospodarką wodną. Zakres działania rady jest bardzo szeroki

i dotyczy wyrażania opinii w sprawach gospodarowania wodami w regionie wodnym, w szczególności w odniesieniu do projektów warunków korzystania z wód dorzecza oraz różnorodnych programów i planów związanych z wszystkimi obszarami działania gospodarki wodnej.

Należy nadmienić, że jednostka administracji specjalnej – Inspekcja Ochrony Środowiska między innymi wykonuje kontrole w zakresie jakości wód przeznaczonych do bytowania ryb, skorupiaków i mięczaków w warunkach naturalnych (pw 156). Wyniki tych badań mogą być cenną pomocą dla prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej.

Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, przewidziany ustawą jako centralny organ administracji rządowej (pw 4) – którego zadania i kompetencje w chwili obecnej wykonuje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej – opracowuje plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, w którym uwzględnia między innymi potrzeby rybactwa (pw 114 i 119). Plan ten winien zawierać również szczegółowe programy dotyczące ochrony zasobów wodnych przeznaczonych do bytowania ryb, skorupiaków i mięczaków oraz migracji ryb (pw 114). Plan ten jest bardzo ważnym dokumentem z zakresu gospodarki wodnej, zatwierdza go Rada Ministrów, a jego ustalenia uwzględnia się w strategiach rozwoju kraju i województwa oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa (pw 119 i 118).

W trakcie przygotowywania materiałów i w procesie opracowywania planów gospodarowania wodami niezbędna będzie szeroka współpraca z wszystkimi zainteresowanymi podmiotami oraz konsultacje społeczne, w tym z organizacjami pozarządowymi i rybackimi użytkownikami wód.

Naczelnym organem administracji rządowej – minister właściwy do spraw środowiska w zakresie swoich obowiązków:

- może zezwolić na odstępstwa od zakazu połowu w wypadkach określonych przepisami o ochronie przyrody (rs 17)

- winien wydać w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej oraz ministrem właściwym do spraw rolnictwa rozporządzenie w sprawie wymagań jakim powinny odpowiadać wody śródlądowe będące środowiskiem życia ryb w warunkach naturalnych oraz morskie wody wewnętrzne i przybrzeżne będące środowiskiem życia skorupiaków i mięczaków, uwzględniające podział wód na wody dla ryb łososiowatych oraz wody dla ryb karpowatych oraz będzie się kierował między innymi potrzebą ochrony populacji ryb przed szkodliwymi skutkami zanieczyszczenia wody (pw 50)*.

Minister właściwy do spraw rolnictwa ma uprawnienia do wydawania:

- w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej rozporządzenia w sprawie przeprowadzania konkursu ofert, a opracowując je ma się kierować potrzebą wyłonienia oferenta, którego przygotowanie i doświadczenie zawodowe zapewni realizację zasad racjonalnej gospodarki rybackiej w celu utrzymania lub uzyskania dobrego stanu ekologicznego wód obwodu rybackiego (pw 13)

- rozporządzenia w sprawie operatów rybackich (rs 6a). Należy zauważyć, że w chwili obecnej obowiązuje rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 10 grudnia 1997 r. w sprawie wymagań jakim powinien odpowiadać

* Te rozporządzenia zostały wydane: rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 października 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać wody śródlądowe będące środowiskiem życia ryb w warunkach naturalnych (Dz. U. nr 176 poz. 1455) oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 października 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać morskie wody wewnętrzne i wody przybrzeżne będące środowiskiem życia skorupiaków i mięczaków (Dz. U. nr 176 poz. 1454).

operat rybacki, oraz określenia jednostek uprawnionych do opiniowania tych operatów – Dz.U. Nr 154 poz. 1010.

– rozporządzenia w sprawie dokumentacji prowadzonej przez uprawnionego do rybactwa (rś 6).

W procesie przygotowywania aktów wykonawczych związanych z gospodarką wodną, a w szczególności z rybacko-wędkarskim korzystaniem z wód, w interesie zarówno organizacji pozarządowych, jak i rybackich użytkowników wód płynących leży przedstawianie swojego stanowiska co do zawartych w nich regulacji. Z drugiej strony organy administracji powinny umożliwiać tym jednostkom wyrażenie opinii i wnikliwie je analizować.

Naczelną zasadą nowego prawa wodnego (pw 1) jest gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównowalonego rozwoju, a przede wszystkim kształtowanie i ochrona zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi, z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów oraz z uwzględnieniem ich ilości i jakości. Gospodarowanie wodami w myśl ustawy uwzględnia zasadę wspólnych interesów i jest realizowane przez współpracę administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności, tak aby uzyskać maksymalne korzyści społeczne. Zawarte w ustawie rozwiązania mają służyć osiągnięciu dobrego stanu ekologicznego wód, to jest zachowania bogatego i zrównowalonego ekosystemu.

Zarządzanie wodami służy zaspokajaniu różnorodnych potrzeb wszystkich podmiotów oraz ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, a m.in. tworzeniu warunków dla rybackiego wykorzystania wód (pw 2). Równocześnie zarządzanie wodami ma na celu utrzymywanie lub poprawę stanu ekosystemów wodnych i od wody zależnych oraz ochronę zasobów wodnych przed niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją.

Pogodzenie występujących rozbieżnych, a niekiedy również konfliktowych interesów różnych użytkowników wód jest bardzo trudne, a w połączeniu z ograniczonymi zasobami wodnymi Polski i ich niezadowolającym stanem, często praktycznie niemożliwe. Tym ważniejsze jest właściwe współdziałanie zainteresowanych jednostek służące wspólnemu celowi, którym jest ochrona zasobów wodnych i właściwe nimi gospodarowanie. Wymaga to koordynacji prac wszystkich służb i organizacji działających na rzecz gospodarki wodnej. Omówione powyżej ustawowe ramy tej współpracy pozostaną jedynie martwą literą prawa bez zaangażowania i właściwej postawy ludzi odpowiedzialnych i pracujących w tym obszarze.