



**Stanowisko**  
**Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów**  
**z dn. 2 października 2020 r.**

w sprawie: **projektu ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy**

Śląski Związek Gmin i Powiatów od dłuższego czasu podejmuje aktywności, mające na celu zwiększenie retencji wody i przeciwdziałanie coraz częściej występującemu zjawisku suszy. Mamy świadomość wagi zagadnienia, jakim jest kryzys wodny. W celu ograniczenia jego skutków samorządy lokalne zrzeszone w naszym Związku realizowały w ostatnim okresie wiele działań o charakterze inwestycyjnym, ponadto na poziomie Związku podejmowaliśmy działania o charakterze edukacyjnym, informacyjnym i mającym na celu wymianę dobrych praktyk. Dlatego też ze szczególną uwagą zapoznaliśmy się z opublikowanym na stronie Rządowego Centrum Legislacji projektem ustawy z dn. 12 sierpnia 2020 r. *o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy*.

Zarząd Związku krytycznie odnosi się do faktu, iż projektowana ustawa jest kolejnym przykładem „specustawy”, regulującej wybrany zakres inwestycyjny w trybie nadzwyczajnym, poza obowiązującym systemem prawnym. O ile jednak pozostałe ustawy tego typu mają stosunkowo ograniczony zasięg przestrzenny, w tym wypadku mamy do czynienia z inwestycjami o potencjalnie dużym zasięgu, dotyczącymi niekiedy wielu podmiotów i jednostek terytorialnych. Inwestycje w sferze regulowanej projektowaną ustawą są planowane i projektowane latami, dotyczą skomplikowanych zagadnień przyrodniczych i przestrzennych, angażują olbrzymie środki i siły. Również ich późniejsza eksploatacja wymaga nakładów, których brak doprowadził w wielu wypadkach do zapaści takich inwestycji powstałych w latach ubiegłych. Dlatego bardziej właściwa wydaje się kompleksowa i przemyślana naprawa obecnego stanu prawnego. Projektowa ustawa powinna (jeśli taki jest jej cel) w sposób jednoznaczny wskazać, że inwestycje w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy mają priorytet przed innymi inwestycjami. W tym celu nie jest jednak konieczne wprowadzanie regulacji na drodze „specustawy” – wystarczającym rozwiązaniem byłaby nowelizacja istniejącego prawa.

Wprowadzane poprzez projektowaną ustawę zmiany w ustawie *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* powinny być wyważone i dotyczyć tylko tych spraw, które z powodu niejasności w definicjach są błędnie zapisywane w dokumentach planistycznych lub pomijane. Samorządy gminne najlepiej zdają sobie sprawę z wagi tych zagadnień i to one powinny mieć możliwość samodzielnego ich rozwiązania na swoim terenie. Tymczasem projekt ustawy wprowadza specjalny tryb uzyskiwania pozwolenia na realizację inwestycji związanych z przeciwdziałaniem skutkom suszy – założona w projekcie ustawy procedura wydawania przez wojewodę decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy pozbawia jednostki samorządu terytorialnego, o ile nie są one inwestorem, jakiegokolwiek wpływu na kształt i lokalizację danej inwestycji, poza wyrażeniem niewiążącej dla organu wydającego decyzję opinii (art. 6 ust. 3). Przyjęty w projektowanej ustawie pośpieszny tryb

przygotowania wniosku o wydanie decyzji nie ma uzasadnienia. Zarówno zakres wniosku jak i konieczność uzyskania wymaganych dokumentów wykluczają pośpiech, który mógłby skutkować rozwiązaniami błędnymi, mającymi dalekosiężne skutki w przyszłości. Daleko idące interwencje w regulacje dot. planowania przestrzennego ograniczają samorządność lokalną, burzą ład prawny i stawiają pod znakiem zapytania realny wpływ obywateli na tego typu inwestycje oraz ochronę ich interesów. Pod tym kątem jedynie zmiany w *Prawie budowlanym* są kierunkowo właściwe, gdyż dotyczą zagadnień które coraz wyraźniej pojawiają się we wnioskach mieszkańców.

Projekt ten wstrzymuje również trwające już procedury opracowania projektów Studium i planów miejscowych: zgodnie z art. 8 ust. 4 pkt 2 lit. d po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy, w odniesieniu do nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie ww. decyzji, do czasu wydania decyzji nie uchwała się Studium i pzp (chyba że ustalenia uchwał nie stanowią przeszkody w realizacji inwestycji w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy). Projekt ustawy wyłącza stosowanie ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* do spraw związanych z przygotowaniem inwestycji w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy (art.13 ust. 1) oraz jednocześnie ustala, że decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy jest wiążąca dla właściwych organów przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 13 ust. 2) – pozbawia tym samym gminy realnego wpływu na zagospodarowanie swoich terenów.

Zarząd Związku negatywnie opiniuje przekazanie gminom nadzoru nad spółkami wodnymi (które aktualnie jest zadaniem powiatów) oraz przyznanie im nadzoru nad urządzeniami melioracji wodnych i powierzenie im obowiązku naliczania i poboru opłat za korzystanie z wód w takim trybie, jaki został przewidziany w projekcie ustawy. Projektowana regulacja przewiduje wprowadzenie szeregu nowych obowiązków dla gmin w zakresie nie tylko nadzoru nad spółkami, ale również: nadzoru nad utrzymywaniem urządzeń melioracji wodnych (projektowany art. 209a), zatwierdzania wykazów niezbędnych prac utrzymaniowych w zależności od potrzeb funkcjonującego urządzenia melioracyjnego, wydawania decyzji, pobierania opłat, określania opłat utrzymaniowych, nakazywania wykonania obowiązków utrzymywania urządzeń melioracji wodnych, ponownej analizy nieruchomości pod kątem ustalenia podmiotów zobowiązanych do uiszczania opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej. Obecnie gminy nie są gotowe na przejęcie wspomnianych wyżej zadań zarówno od strony kadrowej, jak i finansowej. Podkreślić również należy, że terminy wskazane w projekcie na dokonanie czynności związanych z procesem zatwierdzenia wykazów prac utrzymaniowych po stronie gmin są bardzo krótkie (14 lub 7 dni). Ponadto nałożenie na spółki wodne obowiązków opracowywania i zatwierdzania (za opłatą) planów prac utrzymaniowych może spowodować lawinowe rozwiązywanie się spółek wodnych, a co za tym idzie znaczące zwiększenie obowiązków po stronie gmin w zakresie utrzymania tych urządzeń.

W projektowanej ustawie, jak również w załączonej do niej ocenie skutków regulacji, nie przewidziano ani kosztu wdrożenia, ani funkcjonowania nowego systemu, nie zostały również wskazane adekwatnie mechanizmy zapewniające odpowiedni poziom refinansowania ponoszonych przez gminy dodatkowych kosztów, wynikających ze zwiększenia liczby prowadzonych zadań w stosunku do stanu obecnego. Zgodnie z projektem, zwiększy się znacząco liczba zadań gmin z zakresu wynikającego z ustawy *Prawo wodne*, co w szczególności będzie dotyczyło małych



jednostek samorządu terytorialnego – gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, nieposiadających niezbędnych do ich wykonywania zasobów kadrowych, technicznych oraz finansowych. W obliczu coraz trudniejszej i tak sytuacji finansowej samorządów lokalnych, może to doprowadzić do dalszego pogłębienia się deficytów w budżetach gmin. Co więcej, proponowane zdecydowanie zbyt krótkie *vacatio legis* projektowanej ustawy (uwzględniając cykl legislacyjny to ok. rok dla zmian w ustawie *Prawo wodne*), nie pozwoli samorządom na właściwe przygotowanie się (zarówno kadrowe, jak i sprzętowe czy finansowe) do realizacji nakładanych na nie nowych zadań o dużym stopniu skomplikowania.

Ponadto Zarząd Śląskiego Związku Gmin i Powiatów zwraca uwagę, iż w projekcie ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy nie uwzględniono specyfiki terenów, na których jest lub była prowadzona eksploatacja górnicza, w szczególności eksploatacja podziemna. Na skutek prowadzonych prac wydobywczych dochodzi do osiadania terenu i powstawania niecek, w których gromadzi się woda opadowa (lub powierzchniowe wody płynące). Tego rodzaju zalewiska, powstałe na skutek działalności człowieka, po odpowiednich pracach zabezpieczających stan stojących w nich wód, powinny być traktowane jako zbiorniki retencyjne – prace prowadzące do zabezpieczenia, rekultywacji i utrzymania takich zbiorników powinny być traktowane jako działania zwiększające retencję. Tam, gdzie powstanie takiego zbiornika jest pożądane, przepisy powinny ułatwiać przekształcanie terenów zdegradowanych w wyniku eksploatacji górnicznej (projekt ustawy generalnie nie wyróżnia takich sytuacji). Kolejną kwestią związaną ze specyfiką obszarów, na których prowadzi się lub prowadzono eksploatację górniczną, jest występowanie terenów, które bezwzględnie muszą być odwadniane. Lokalizowanie na takich obszarach zbiorników retencyjnych może prowadzić do podniesienia się zwierciadła wody w gruncie, co skutkować będzie zawilgoceniem obiektów budowlanych i podtapianiem przez wody gruntowe piwnic. Zaznaczyć należy, że podobne problemy z wprowadzaniem wód do gruntu występować będą w przypadku niekorzystnej budowy gruntu sprzyjającej wpływowi wód gruntowych na obiekty budowlane także bez wpływu działalności górnicznej, a zawarta w ustawie ogólna zasada promowania retencji nie wskazuje wyjątków. Powyższe argumenty wskazują na konieczność dodania wyraźnych odstępstw i ograniczeń (przede wszystkim w części ustawy zmieniającej ustawę *Prawo wodne*).

Zarząd Związku postuluje również uproszczenie zasad ustalania opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, w stosunku zarówno do stanu obecnego, jak i stanu, który będzie obowiązywał po wejściu w życie projektowanej ustawy (w szczególności uproszczenie procedury ustalania poziomu ilości retencionowanej wody, celem obniżenia wysokości stawki jednostkowej opłaty). Warto rozważyć wprowadzenie opłaty ryczałtowej oraz jednolitego schematu obliczania wysokości stawki opłaty.

Powyższe postulaty stanowią najważniejsze, ale niejedyne uwagi Śląskiego Związku Gmin i Powiatów do projektu ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy. Uwagi o charakterze szczegółowym, dotyczące konkretnych przepisów projektowanej ustawy przedstawiamy w załączniku do niniejszego stanowiska.

Śląski Związek Gmin i Powiatów

Piotr Kuczera  
Przewodniczący Związku