



# ZAŁOŻENIA LEGISLACYJNE I STRUKTURA DOKUMENTU PPSS



## Założenia legislacyjne

## Główne akty prawne przeciwdziałania skutkom suszy w ustawodawstwie unijnym.

1. Dyrektywy wyznaczające strategiczne cele gospodarowania wodami:
  - a) Dyrektywa 2000/60/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej - Dz.U.UE.L.2000.327.1 (*Ramowa Dyrektywa Wodna*);
  - b) Dyrektywa 2007/60/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim - Dz.U.UE.L.2007.288.27 (*Dyrektywa Powodziowa*);
  - c) Dyrektywa 2006/118/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie *ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu* - Dz.U.UE.L.2006.372.19.
  
2. Konwencje Narodów Zjednoczonych dotyczące m.in. **zwalczania pustynnienia i zjawisk posusznych.**

Wszystkie ww. Dyrektywy wyznaczają strategiczne cele gospodarowania wodami uwzględniając konieczność dostosowania do zmian klimatu oraz zmieniających się uwarunkowań środowiskowych, przestrzennych, społecznych i ekonomicznych, w tym przede wszystkim:

- a) osiągnięcie i utrzymanie dobrego stanu i potencjału wód oraz związanych z nimi ekosystemów;
- b) zaspokojenie potrzeb ludności w zakresie zaopatrzenia w wodę;
- c) zaspokojenie społeczne i ekonomiczne uzasadnionych potrzeb gospodarki;
- d) zapobieganie zwiększeniu ryzyka wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, w tym powodzi i suszy oraz ograniczenie występowania ich negatywnych skutków.

- Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej zobowiązana jest do przestrzegania prawa zawartego w Konwencjach międzynarodowych, których jest stroną.
- Polska ma obowiązek respektować między innymi Konwencję Narodów Zjednoczonych dotyczącą zwalczania pustynnienia i zjawisk posusznych.
- Przystąpienie Polski do Konwencji nakłada na resorty rolnictwa i ochrony środowiska określone obowiązki związane z opracowaniem i realizacją programu działań zawartych w tym dokumencie.
- Zapisy Konwencji wyznaczają zakres i rodzaje zadań mających na celu zidentyfikowanie przyczyn susz oraz opracowanie strategii i priorytetów zwalczania susz, w tym wzmocnienie prawa wspierającego te działania.

Dokumentami, które w całości zajmują się problem suszy, jednakże niestanowiącymi źródła prawa są komunikaty Komisji Europejskiej, w szczególności:

1. Komunikat „Rozwiązanie problemu dotyczącego niedoboru wody i susz w Unii Europejskiej” z dnia 18 lipca 2007 roku, COM(2007)414;
2. Komunikat „Sprawozdanie z przeglądu europejskiej polityki w dziedzinie niedoboru wody i susz” z dnia 14 listopada 2012 roku COM(2012)672;
3. Komunikat „Plan ochrony zasobów wodnych Europy” z dnia 14 listopada 2012 r. COM(2012)673.

W Komunikacie z dnia 18 lipca 2007 roku pn. – „*Rozwiązanie problemu dotyczącego niedoboru wody i susz w Unii Europejskiej*”, zwrócono uwagę na coraz częstsze występowanie susz ze względu na zmiany klimatu.

**Jako sposób na rozwiązanie tego problemu zaproponowano między innymi:**

1. kontynuowanie wdrażania Ramowej Dyrektywy Wodnej, zwłaszcza poprzez określenie właściwej ceny wody w myśl zasady „użytkownik płaci”,
2. bardziej skuteczny rozdział wody i finansowania w obszarze gospodarki wodnej między innymi poprzez odpowiednie planowanie przestrzenne oraz odpowiedni rozdział wody pomiędzy sektory gospodarki,
3. hierarchizację możliwych rozwiązań problemów związanych z wodą, między innymi poprzez unikanie dodatkowej infrastruktury wodociągowej jak i wykorzystania wody (w pierwszej kolejności zaspokojenie potrzeb ludności), wykorzystanie technologii oraz praktyk umożliwiających racjonalne wykorzystanie wody np. poprzez opracowanie norm dla urządzeń wykorzystujących wodę,
4. promowanie technologii i praktyk umożliwiających oszczędne gospodarowanie wodą
5. promowanie tworzenia kultury oszczędzania wody,
6. poprawa wiedzy i gromadzenie danych na temat suszy.

- W Komunikacie tym, duży nacisk położono także na poprawę zarządzania ryzykiem wystąpienia suszy poprzez opracowywanie stosownych planów, utworzenie obserwatorium oraz systemu wczesnego ostrzegania na wypadek suszy. W tym celu Komisja zaproponowała, aby na poziomie krajowym, opracowano szczegółowe plany zarządzania ryzykiem wystąpienia suszy uzupełniających plany gospodarowania wodami w dorzeczach rzek, o których mowa w ramowej dyrektywie wodnej, tam gdzie jest to konieczne, zgodnie z przepisami ramowej dyrektywy wodnej (art. 13 ust. 5) oraz opracowanie prototypów i określenie procedur wykonawczych dla utworzenia Europejskiego Obserwatorium ds. Susz i systemu wczesnego ostrzegania.
- Nadto Komisja zwróciła również uwagę na konieczność optymalizacji wykorzystania środków Funduszu Solidarności UE i Europejskiego Mechanizmu Ochrony Ludności po to, aby państwa najbardziej dotknięte suszą mogły jak najszybciej otrzymać odpowiednią pomoc.



- W 2012 roku pojawił się kolejny komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów *„Sprawozdanie z przeglądu europejskiej polityki w dziedzinie niedoboru wody i susz”*.
- W komunikacie tym podjęto próbę oceny wykonania założeń zawartych w wspomnianym powyżej komunikacie z 2007 r., stwierdzając, że ogólny cel polityki w dziedzinie niedoboru wody i susz nie został osiągnięty.
- We wnioskach Komisja uznała, że państwa członkowskie uznawały, że polityka w dziedzinie niedoboru wody i susz jest do pewnego stopnia niezależna, a najważniejsze jest położenie większego nacisku na kwestie związane z ilością wody w ramach wdrażania ramowej dyrektywy wodnej. W następnych cyklach wdrażania ramowej dyrektywy wodnej wskazano na konieczność dopilnowania oraz zapewnienia dalszego włączanie kwestii związanych z ilością wody do różnych obszarów polityki sektorowej.

- Problem suszy został podjęty także w Komunikacie Komisji – „*Plan ochrony zasobów wodnych Europy*” z dnia 14 listopada 2012 r., w którym wskazano kolejne rozwiązania, które może się znacząco przyczynić do ograniczenia niekorzystnych skutków susz, a mianowicie zieloną infrastrukturę, a zwłaszcza środki w zakresie naturalnego potencjału retencyjnego.
- W szczególności zwrócono uwagę na działania polegające na odtwarzaniu równin zalewowych i terenów podmokłych, które mogą magazynować wodę w okresach obfitych bądź nadmiernych opadów, która może następnie zostać wykorzystana w okresach jej niedoboru.

## Główne akty prawne przeciwdziałania skutkom suszy w ustawodawstwie krajowym:

1. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. **Prawo wodne** (Dz.U. 2017 poz. 1566);
2. **Ustawa o stanie klęski żywiołowej** z 18 kwietnia 2002 roku (Dz.U. z 2014 r., poz. 333 z późn. zm.);
3. **Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich** (Dz.U z 2016 r., poz. 792 z późn. zm.).

- Podstawowym i najważniejszym aktem prawnym rangi krajowej regulującym kwestie związane z przeciwdziałaniem skutkom suszy jest ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. **Prawo wodne** (Dz.U. 2017 poz. 1566).
- I tak, zgodnie z art. 31 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 4 ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. 2017 poz. 1566) dopuszcza korzystanie z każdej wody w rozmiarze i w czasie wynikających z konieczności zwalczania klęsk żywiołowych, a więc również suszy. W czasie suszy lub niskiego stanu wód nie ponosi się wówczas opłaty podwyższonej za korzystania z usług wodnych polegających na poborze wód podziemnych lub wód powierzchniowych oraz wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, z przekroczeniem warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym albo w pozwoleniu zintegrowanym.

- W sytuacji wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, w celu zapobieżenia skutkom suszy, wojewoda może, w drodze aktu prawa miejscowego, wprowadzić czasowe ograniczenia w korzystaniu z wód. Dotyczy to w szczególności poboru wody, wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz zmiany sposobu gospodarowania wodą w zbiornikach retencyjnych (art. 31 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne).
- Wprowadzenie tego typu ograniczeń wiąże się z zawieszeniem uprawnień wynikających z pozwoleń wodnoprawnych (art. 31 ust. 6 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne)..
- Za szkody powstałe na skutek wprowadzenia czasowego ograniczenia w korzystaniu z wód lub zmiany sposobu gospodarowania wodą w zbiornikach retencyjnych oraz za szkody powstałe na skutek zawieszenia wykonywania uprawnień wynikających z pozwoleń wodnoprawnych zakładom, tj. podmiotom korzystającym z wód w ramach usług wodnych, wykonujących urządzenia wodne lub wykonujących inne działania wymagające zgody wodno prawnej, nie przysługuje odszkodowanie (art. 31 ust. 7 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne).

- Ustawa Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r. (Dz.U. 2017 poz. 1566) w art. 64 wprowadza także możliwość wyznaczenia jednolitej części wód powierzchniowych jako sztucznej lub silnie zmienionej, jeżeli zmiana jej cech hydromorfologicznych konieczna dla osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego miałaby znaczące negatywne oddziaływanie na ochronę przed suszą.
- Wyznaczenie jednolitej części wód powierzchniowych jako sztucznej lub silnie zmienionej wymaga szczegółowego uzasadnienia w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza i podlega weryfikacji co 6 lat.

Dopuszczalne jest także czasowe pogorszenie stanu jednolitych części wód, jeżeli jest ono wynikiem zjawisk o charakterze naturalnym lub skutkiem siły wyższej, nadzwyczajnych lub niemożliwych do przewidzenia, w długotrwałej suszy, jeżeli zostaną spełnione jednocześnie przewidziane w ustawie warunki:

- 1) zostały podjęte działania mające na celu zapobieżenie dalszemu pogorszeniu stanu wód, które nie zagrażą realizacji celów środowiskowych dla pozostałych wód;
- 2) w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza zostały ustalone warunki i wskaźniki kwalifikowania okoliczności i zjawisk powodujących czasowe pogorszenie stanu jednolitych części wód;
- 3) oddziaływania okoliczności i zjawisk powodujących czasowe pogorszenie stanu jednolitych części wód są corocznie analizowane i zostały podjęte działania mające na celu przywrócenie poprzedniego stanu jednolitych części wód tak szybko, jak jest to możliwe w warunkach racjonalnego działania;
- 4) działania, o których mowa w pkt. 1 i 3, zostały zawarte w planie gospodarowania wodami na obszarze dorzecza i nie zagrażą przywróceniu poprzedniego stanu jednolitych części wód, gdy ustąpią przyczyny czasowego pogorszenia stanu tych wód;
- 5) opis skutków okoliczności i zjawisk oraz podjętych i kontynuowanych działań, o których mowa w pkt. 1 i 3, zostanie zawarty w najbliższej aktualizacji planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza (art. 65 ustawy Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r. (Dz.U. 2017 poz. 1566).

- **Przeciwdziałanie skutkom suszy prowadzi się zgodnie z planem przeciwdziałania skutkom suszy (art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne).**
- **Plan przeciwdziałania skutkom suszy jest jednym z wielu dokumentów planistycznych obejmujących planowanie w gospodarowaniu wodami (art. 315 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne).**



- **Przeciwdziałanie skutkom suszy jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej oraz Wód Polskich (art. 183 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne).**
- **Projekt planu przeciwdziałania skutkom suszy przygotowują Wody Polskie w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, ministrem właściwym do spraw rybołówstwa, ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej oraz województwami, uwzględniając podział kraju na obszary dorzeczy (art. 185 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne).**
- **Zadanie przygotowania projektu planu przeciwdziałania skutkom suszy oraz jego aktualizacji należy do zadań Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (art. 240 ust. 2 pkt 8) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne).**
- **Kolejnym etapem jest przekazanie przez Wody Polskie projektu planu przeciwdziałania skutkom suszy ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej (art. 185 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne).**

- Przygotowanie planu przeciwdziałania skutkom suszy wymaga przeprowadzenia konsultacji społecznych.
- Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej podaje do publicznej wiadomości, na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w celu zgłoszenia uwag:
  - 1) harmonogram i programu prac związanych z przygotowaniem projektu planu przeciwdziałania skutkom suszy;
  - 2) projektu planu przeciwdziałania skutkom suszy, co najmniej na rok przed rozpoczęciem okresu, którego dotyczy ten plan (art. 185 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne).
- Konsultacje trwają 6 miesięcy od dnia podania do publicznej wiadomości powyższych dokumentów i ewentualne uwagi składane są do Ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej (art. 185 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne).

- **Następnie projekt Planu przeciwdziałania skutkom suszy powinien przejść następujące etapy** (kolejność nie została ustalona w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne).
  - Opiniowanie przez Państwową Radę Gospodarki Wodnej, która jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej (art. 363 ust. 1 pkt. 2)
  - Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko projektu (art. 428)
  - Konsultacje międzyresortowe, przede wszystkim ministerstw wymienionych w art. 185 ust. 1
- **Po zakończeniu powyższych etapów oraz pozostałych niezbędnych etapach procesu legislacyjnego**, Ministra właściwy do spraw gospodarki wodnej, w drodze rozporządzenia, przyjmuje Plan przeciwdziałania skutkom suszy (art. 185 ust. 6 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne).

- Kolejną ustawą, która porusza zagadnienia związane ze skutkami suszy jest **ustawa o stanie klęski żywiołowej z 18 kwietnia 2002 roku (Dz.U. z 2014 r., poz. 333 z późn. zm.)**.
- Ustawa ta definiuje klęskę żywiołową jako katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach (art. 3 pkt 2 ustawa o stanie klęski żywiołowej z 18 kwietnia 2002 roku). Do katastrof naturalnych ustawa ta zalicza również **susze** (art. 3 pkt. 2 ustawa o stanie klęski żywiołowej z 18 kwietnia 2002 roku).

- W prawodawstwie krajowym do zjawiska suszy odnosi się także **ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich** (Dz.U z 2016 r., poz. 792 z późn. zm.).
- Według tej ustawy suszę oznaczają szkody spowodowane wystąpieniem w dowolnym sześciodekadowym okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 30 września, spadku klimatycznego bilansu wodnego poniżej wartości określonej dla poszczególnych gatunków roślin uprawnych i gleb (art. 3 ust. 2 pkt. 10) ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich ).
- Ustawa reguluje ponadto kwestie związane z zabezpieczeniem rolników i hodowców przed skutkami suszy, w postaci stosowania ze środków budżetu państwa dopłat do składek z tytułu zawarcia umów ubezpieczenia od ryzyka wystąpienia skutków zdarzeń losowych w rolnictwie oraz dotacji celowej na pokrycie części odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych przez suszę.

- Ustawa **Prawo wodne** zmieniła również hierarchię dokumentów planistycznych i stawia plan przeciwdziałania skutkami suszy na równi z pozostałymi dokumentami planistycznymi.
- W obowiązującym obecnie Prawie wodnym (art. 316 pkt. 5) planowanie w gospodarowaniu wodami służy programowaniu i koordynowaniu działań mających na celu:
  - osiągnięcie lub utrzymanie co najmniej dobrego stanu wód oraz ekosystemów od wody zależnych;
  - poprawę stanu zasobów wodnych;
  - poprawę możliwości korzystania z wód;
  - zmniejszanie ilości wprowadzanych do wód lub do ziemi substancji i energii mogących negatywnie oddziaływać na wody;
  - poprawę ochrony przeciwpowodziowej oraz **przeciwdziałanie skutkom suszy**
- Dodanie zapisu „*przeciwdziałanie skutkom suszy*” świadczy o braku nadrzędności pozostałych dokumentów planistycznych nad planem przeciwdziałania skutkom suszy.

## Ustalenia Planu przeciwdziałania skutkom suszy uwzględnia się w:

- a) koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju,
- b) strategii rozwoju województwa,
- c) planach zagospodarowania przestrzennego województwa,
- d) ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego,
- e) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- f) miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (art. 326 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 1566).

- Nadto informacje przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz na mapach ryzyka powodziowego powinny być spójne z informacjami zawartymi w planie przeciwdziałania skutkom suszy (art. 326 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 1566).
- Opracowanie planu przeciwdziałania skutkom suszy oraz ich przeglądy przeprowadza się w sposób skoordynowany z przeglądami planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, co również świadczy o równości tych dokumentów planistycznych (art. 326 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 1566).
- Według słownika języka polskiego PWN „skoordynować” oznacza „uzgodnić wzajemne działanie”, a zatem użyty z tym przepisem zwrot „w sposób skoordynowany” należy interpretować jako działania, które są uzgodnione ze sobą, dostosowane do siebie. Gdy ustawodawca chciał podporządkować ustalenia planu przeciwdziałania skutkom suszy z zapisami planów gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, to wówczas użyłby innego słów, jak chociażby „uwzględnić”, jak to uczynił w art. 326 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r., (Dz.U. z 2017 r., poz. 1566).





# Struktura dokumentu PPSS

## Obligatoryjnie Plan przeciwdziałania skutkom suszy powinien zawierać:

1. analizę możliwości powiększenia dyspozycyjnych zasobów wodnych,
2. propozycje budowy lub przebudowy urządzeń wodnych,
3. propozycje niezbędnych zmian w zakresie korzystania z zasobów wodnych oraz zmian naturalnej i sztucznej retencji,
4. katalog działań służących przeciwdziałaniu skutków suszy.



Dziękuję za uwagę  
radca prawny Sebastian Pawlak

Prezentacja dostępna na stronie [stopsuszy.pl](https://stopsuszy.pl)