Projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (projekt w wersji 14.03.2011) przygotowany przez MSWiA wprowadza nowe przepisy odnoszące się do kwestii udzielania pomocy obszarom dotkniętym przez powódź. Jednak istotą wprowadzanych zmian są zawarte w części drugiej projektu przepisy zmieniające zapisy w innych ustawach, zwłaszcza w prawie wodnym.[ref]Art.63 zmieniający artykuły ustawy Prawo wodne[/ref] **Proponowana jest radykalna reforma organizacji gospodarki wodnej: system oparty na podziale hydrograficznym (układ zlewniowy zarządzania gospodarką wodną) ma zostać zastąpiony przez system oparty na administracyjnym podziale kraju (w oparciu o województwa).**

Obowiązujące dotąd gospodarowanie wodami Polski w układzie hydrograficznym opiera się na siedmiu Regionalnych Zarządach Gospodarki Wodnej (RZGW):

- RZGW Gdańsk – region wodny Dolnej Wisły
- RZGW Gliwice – region wodny Małej Wisły, region wodny Górnej Odry, region wodny Czadeczki
- RZGW Kraków – region wodny Górnej Wisły, region wodny Czarnej Orawy, region wodny Dniestru, region wodny
- RZGW Poznań – region wodny Warty
- RZGW Szczecin – region wodny Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego, region wodny Ucker
- RZGW Warszawa – region wodny Środkowej Wisły, region wodny Jarft, region wodny Niemna, region wodny Łyny i Węgorapy, region wodny Świeżej
- RZGW Wrocław – region wodny Środkowej Odry, region wodny Morawy, region wodny Izery, region wodny Łaby i Ostrożnicy, region wodny Metuje, region wodny Orlicy.

Wyodrębnienie według kryterium hydrograficznego siedmiu obszarów zarządzania gospodarką wodną zostało przeprowadzone w 1991 roku, odchodząc w ten sposób od realizowanego w czasach PRL zarządzania gospodarką wodną w strukturze podziału administracyjnego państwa. Wiodącymi były Wojewódzkie Wydziały Gospodarki Wodnej przekształcone potem w Wojewódzkie Wydziały Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska. Równolegle do nich funkcjonowały terenowe Okręgowe Dyrekcje Gospodarki Wodnej (ODGW). Po 1991 roku przejście od sytemu opartego na podziale administracyjnym do systemu zlewniowego (podział hydrograficzny) podyktowane było wolą przełamania trudności, jakie przy realizacji całościowych strategii (obejmującej całą zlewnię) wynikały z partykularnych interesów wojewódzkich. **W roku 2000 nastąpiło połączenie istniejących**

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

ciągle ODGW z RZGW i utworzenie jednego organizmu pod nazwą Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej.

[mc4wp_form id=”84″]

Kolejnym etapem było **powołanie w 2006 roku Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (KZGW)**. Zgodnie z dotychczasową ustawą Prawo wodne **Prezes KZGW** jako centralny organ administracji państwowej jest mianowany na wniosek ministra właściwego ds. gospodarki wodnej i przez niego nadzorowany. Prezesowi KZGW podlegają dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Są oni powoływani i odwoływani przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej na wniosek Prezesa KZGW, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Gospodarki Wodnej. Z kolei zastępców dyrektorów RZGW powołuje oraz odwołuje Prezes KZGW na wniosek dyrektora RZGW, po zasięgnięciu opinii Rady Gospodarki Wodnej regionu wodnego. Organizację RZGW określa statut nadany przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej na wniosek Prezesa KZGW. Zgodnie z zapisami dotychczasowej ustawy prezes KZGW pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do wojewodów i dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej w sprawach określonych ustawą.

Przejście od sytemu opartego na podziale administracyjnym do systemu zlewniowego było zgodne z rozwiązaniami przyjętymi przez inne państwa, co dla obszaru Unii Europejskiej znalazło odzwierciedlenie w zapisach Dyrektywy Wodnej opowiadających się za zarządzaniem gospodarką wodną w oparciu o układ hydrograficzny (specjaliści polscy, którzy pracowali nad zmianami systemu po 1991 roku, korzystali między innymi z doświadczeń francuskich). **Niewątpliwym problemem osłabiającym efektywność budowanego do tej pory systemu jest umocowanie i funkcjonowanie centrum, czyli KZGW.**

Jego prezes do tej pory był nadzorowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, którym jest Minister Środowiska, który jest równocześnie odpowiedzialny za ochronę przyrody pozostającą czasem w konflikcie z technicznymi wymogami gospodarki wodnej. Tę wewnętrzną sprzeczność, działającą czasem na niekorzyść KZGW, jak pokazuje praktyka da sie rozwiązać, jeżeli osoby odpowiedzialne będą rozwiązywały problemy kierując się zasadami zrównoważonego rozwoju.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Osłabienie koordynacji na poziomie ogólnokrajowym i decentralizacja systemu

Wprowadzane w projekcie ustawy zmiany mają być skutkiem nie tylko negatywnych ocen efektywności KZGW, ale również krytycznych uwag odnośnie funkcjonowania regionalnych zarządów gospodarki (zwłaszcza w kontekście naturalnych napięć między władzami wojewódzkimi, a realizującą ponadwojewódzką politykę RZGW).

Proponowane zapisy zmiany mają bardzo radykalny charakter: są powrotem do systemu z czasów PRL opartego na podziale administracyjnym. Zgodnie z art.63 (zmieniającym ustawę Prawo wodne) projekt przewiduje:

1. likwidację urzędu centralnego czyli: Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz zniesienie funkcji Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, którego dotychczasowe zadania i kompetencje ma przejąć Główny Koordynator Gospodarki Wodnej;
2. likwidację 7 regionalnych zarządów gospodarki wodnej, w miejsce których zostanie utworzonych 16 wojewódzkich zarządów gospodarki wodnej z dyrektorami wojewódzkich zarządów jako organami rządowej administracji zespolonej w województwie.

W projekcie przewidziano zmianę organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami. Zgodnie z projektowaną zmianą art. 4 ustawy – Prawo wodne przewiduje się, że organami tymi będą:

1. minister właściwy do spraw gospodarki wodnej;
2. Główny Koordynator Gospodarki Wodnej;
3. wojewoda;
4. dyrektor wojewódzkiego zarządu gospodarki wodnej – jako organ wojewódzkiej rządowej administracji zespolonej;
5. organy jednostek samorządu terytorialnego.

W nowelizowanym art. 4 przewidziano, że minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w sprawach określonych w ustawie – Prawo wodne, pełnić będzie funkcję organu wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, wobec Generalnego Koordynatora Gospodarki Wodnej, marszałków województw i dyrektorów wojewódzkich zarządów gospodarki wodnej, z wyłączeniem spraw, o których mowa w ust. 2 tego przepisu.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej podlegać będzie Główny Koordynator Gospodarki Wodnej, który będzie powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. Funkcję Głównego Koordynatora sprawował będzie sekretarz lub podsekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

Możliwości Głównego Koordynatora w zarządzaniu strukturami odpowiedzialnymi za gospodarkę wodną będą zdecydowanie mniejsze w porównaniu do dotychczasowych uprawnień Prezesa KZGW. Ma on sprawować nadzór nad działalnością dyrektorów Wojewódzkich Wydziałów Zarządzania Gospodarką Wodną (WWZGW) m.in. poprzez kontrolę ich działań i wydawanie wiążących poleceń.[ref]Projekt art. 90 pkt.6 ustawy Prawo wodne[/ref] Jednak sami dyrektorzy WWZGW będą wskazywani nie przez Głównego Koordynatora a przez wojewodę (będą przez niego powoływani i odwoływani). Główny Koordynator będzie jedynie zatwierdzał ich decyzje, podczas gdy w obecnym systemie to Prezes KZGW podejmuje decyzje personalne odnośnie dyrektorów RZGW, zatwierdzane następnie przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej. Projekt zmian w ustawie Prawo wodne nie porusza kwestii uprawnień nadzorczych Głównego Koordynatora w stosunku do wojewody mówi natomiast o sprawowaniu nadzoru nad wojewodami będącymi koordynatorami działań regionów wodnych.[ref]Projekt art. 90 pkt.7 ustawy Prawo wodne[/ref] Zadania wojewody koordynatora (wskazanego w osobnym rozporządzeniu) będą polegały na koordynacji zadań wykonywanych przez wojewódzkich dyrektorów ZGW jednakże odnoszą się do regionów wodnych, które mogą przekraczać granice województw i w związku z tym właściwość miejscową poszczególnych dyrektorów.[ref]Projekt art. 92a ustawy Prawo wodne[/ref] Funkcja wojewody koordynatora będzie swoistą protezą w stosunku do obecnie funkcjonującego dyrektora RZGW. Będzie nawiązywać do zadań związanych ze zlewniowym systemem zarządzania gospodarką wodną (ze słabszym umocowaniem i uprawnieniami niż w wypadku dyrektora RZGW), ale zarazem będzie dawać pierwszeństwo układowi administracyjnego podziału kraju z kluczową rolą poszczególnych wojewodów.

Wprowadzenie powyższego sytemu jest tłumaczone w uzasadnieniu projektu potrzebą usystematyzowania spraw związanych z ochroną przeciwpowodziową, a zwłaszcza z zapobieganiem i zwalczaniem skutków powodzi. Projektodawca widzi kwestię systemu gospodarowania zasobami wodnymi w perspektywie działań

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

doraźnych związanych z reagowaniem administracji i służb na wypadek powodzi. W imię wzmocnienia władzy wojewody na wypadek klęsk żywiołowych proponuje się demontaż sytemu opartego na podziale hydrograficznym kraju.

Jednak trzeba pamiętać, że **zarządzanie gospodarką wodną to przede wszystkim działania związane z realizacją długofalowej wieloletniej strategii związanej zarówno z inwestycjami chroniącymi przed powodzią, ale również z zabezpieczeniem (zagrożonych) zasobów wody niezbędnych dla normalnego życia w Polsce.** Taka długofalowa strategia możliwa jest do realizacji tylko poprzez zapewnienie istnienia struktur zdolnych do przygotowania i realizacji całościowych projektów (dotyczących całego kraju lub jego większych obszarów), nie krępowanych lokalną perspektywą i lokalnymi interesami, blokującymi nadrzędny interes ogólnonarodowy (regionalny).

Tymczasem **proponowane rozwiązania oparte o system wojewodów sprzyjają właśnie przewadze perspektywy lokalnej,** co ujawniało się już w czasach PRL. Wojewoda w systemie administracji panującym w Polsce jest w większości wypadków emanacją układu lokalnego, aspirującym na ogół do wybieralnych stanowisk politycznych, samorządowych lub parlamentarnych. W tej perspektywie występowanie w roli rzecznika lokalnych interesów jest dla niego bardziej korzystne niż wdrażanie ogólnopaństwowych strategii, zwłaszcza jeśli nie przynoszą korzyści lokalnym społecznościom. Decentralizacja gospodarki wodnej (16 wydziałów zamiast dotychczasowych 7) i osłabienie pozycji centrum (Główny Koordynator) dodatkowo sprzyjać będą blokowaniu prowadzenia perspektywicznej gospodarki, opartej na długoletnim planowaniu. Zwiększona liczba wydziałów gospodarki wodnej, przy pogorszeniu efektywności całego systemu może prowadzić w naturalny sposób do zwiększenia kosztów funkcjonowania poprzez zwiększenie ilości zatrudnienia.

Ponowne po 20 latach **wtłaczanie gospodarki wodnej w ramy administracyjnego podziału kraju jest nielogiczne ze względu na naturalny bieg rzek i cieków wodnych; nie maja nic wspólnego z wyznaczonymi granicami administracyjnymi**.

Wątpliwości co do umocowania centrum (Prezes KZGW) i związana z tym krytyka skuteczności podejmowanych przez niego działań, podobnie jak kwestia funkcjonowania RZGW (również często krytykowanych), nie powinny podważać samej zasady budowania sytemu w oparciu o kryteria hydrograficzne.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Uwagi odnośnie części pierwszej projektu: ryzyko nieuzasadnionego dofinansowywania organizacji pożytku publicznego

Pierwsza część projektu jest poświęcona szczegółowym rozwiązaniom, które mogą być stosowane w przypadku wystąpienia powodzi, czyli kwestiom przyznawania środków (rozdział 2) pomocowych dla poszkodowanych wskutek powodzi i pożyczek dla przedsiębiorców (rozdział 3). W rozdziale 2 **uwagę zwraca obniżenie kwoty zasiłku powodziowego z 6 do 2 tys. złotych** (art.5, ust.1).

Wątpliwości budzi zapis art.40 projektu, który mówi o tym, że nadzór nad realizacją zadań związanych z pomocą poszkodowanym należeć ma do wojewody. A w uzasadnionych przypadkach gdy **wojewoda będzie posiadać informacje, że wypłata zasiłków napotyka na trudności, w celu przyspieszenia jej realizacji, będzie posiadał uprawnienia do powierzenia jej wykonania organizacjom pożytku publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert.** Organizacjom tym mają być przyznawane dotacje celowe na realizację powyższych zadań. Takie rozwiązanie rodzi niebezpieczeństwo że, będzie dochodziło do de facto niekontrolowanego, arbitralnego finansowania organizacji pozarządowych pod pretekstem realizacji zadań wynikających z wyższej konieczności, przy jednoczesnej słabej skuteczności takich działań.

Wspomaganie, czy też zastępowanie lokalnych (gminnych lub powiatowych) struktur administracji w razie katastrofy paraliżującej ich działania, powinno być dokonywane siłami samej administracji publicznej. Wojewoda jako wojewódzki szef Obrony Cywilnej, a zarazem odpowiedzialny za przygotowanie planów reagowania kryzysowego, powinien przygotować plan wspomagania działań władz terenów dotkniętych klęską, poprzez delegowanie przedstawicieli administracji z terenów tą klęską nie dotkniętych: sąsiednich powiatów lub ze szczebla wojewódzkiego. Natomiast gdyby rzeczywiście zaistniała potrzeba włączenia w działania organizacji pożytku publicznego, to powinno mieć to charakter systemowy. Taka organizacja powinna zostać wskazana wcześniej, wyłoniona w drodze konkursu i konsultacji z władzami samorządowymi, uwzględniona w planach reagowania kryzysowego, czyli włączona w system na takiej samej zasadzie jak Ochotnicze Straże Pożarne włączone są w Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].