

MICHAŁ NOWAKOWSKI

HISTORYCZNY ROZWÓJ SPÓŁKI WODNEJ NA ZIEMIACH POLSKICH

1. ZAGADNIENIA OGÓLNE

Od najdawniejszych czasów władza publiczna, w szczególności za pośrednictwem administracji, prowadzi i reguluje gospodarkę wodną na terytorium podlegającym jej władztwu. W działaniach tych korzysta ze współpracy i pomocy właścicieli i użytkowników gruntów, na których prace mieszczące się w zakresie gospodarki wodnej są wykonywane. Dla usprawnienia i zwiększenia skuteczności realizacji celów oraz efektywności prac związanych z gospodarką wodną podmioty te dobrowolnie lub przymusowo tworzyły szczególnego rodzaju organizacje, którym władza publiczna powierzała lub zlecała wykonywanie obowiązków w zakresie gospodarki wodnej. Najpowszechniej działającymi w tych warunkach organizacjami były funkcjonujące w ramach wyznaczanych normami prawa publicznego i pod nadzorem organów administracji podmioty, wykonujące zadania należące do zakresu gospodarki wodnej, a składające się z właścicieli lub użytkowników gruntów bezpośrednio zainteresowanych realizacją podstawowych celów gospodarki wodnej. Podmioty te ze względu na podstawowe założenia, cele i zasady funkcjonowania sklasyfikować można jako jednostki organizacyjne ekwiwalentne do działających aktualnie spółek wodnych.

1.1. PROBLEMY TERMINOLOGII

Nazwę „spółka wodna” do polskiego porządku prawnego wprowadziła ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r.¹, na określenie znanej i funkcjonującej już wówczas od dawna na ziemiach polskich instytucji prawnej nowożytnego prawodawstwa państw zaborczych (zwłaszcza Austrii i Prus) jako polskie tłumaczenie niemieckojęzycznej nazwy *Wassergenossenschaft*. Termin „spółka wodna” nie oddaje oryginalnego znaczenia ani nie przybliży właściwego charakteru tej instytucji. Niefortunność jego doboru wskazywano już w okresie międzywojennym². Jak zauważył M. Zimmermann, znacznie właściwszy merytorycznie i bardziej poprawny lingwistycznie byłby np. „związek wodny”. Autor ten, poddając krytyce trafność wybranej przez ustawodawcę nazwy, przywołuje również użyte przez W. L. Jaworskiego, w przekładzie austriackiej ustawy wodnej z 1869 r. (na której wzorowano ustawę wodną z 1922 r.), tłumaczenie tego terminu na „stowarzyszenie wodne”³. Nie wdając się w analizę językową ani szczegółowe rozważania nad adekwatnością nazwy do charakteru prawnego instytucji (który zostanie przedstawiony w dalszej części niniejszego tekstu), już na wstępie stwierdzić trzeba, że użycie terminu „spółka”, jednoznacznie kojarzonego na gruncie polskiego systemu prawnego z instytucjami prawa prywatnego, stanowi pewną niezręczność i może być mylące także dla przedstawicieli nauki prawa⁴.

Analizując trafność i okoliczności przyjęcia nazwy „spółka wodna” trzeba jednak pamiętać o istnieniu w ówczesnym języku prawniczym swoistej konwencji, w ramach której licznym podmiotom o charakterze publiczno-prawnym i pewnych wspólnych właściwościach (w szczególności udziale podmiotów zainteresowanych w realizacji wspólnych przedsięwzięć pod nadzorem władzy publicznej) nadawano nazwę spółek, stąd w ustawodawstwie międzywojennym m.in. spółki szłaśnicze, spółki łowieckie, spółki drogowe. Tendencja ta znalazła wyraz również we wczesnym ustawodawstwie powojennym,

¹ Dz.U. z 19 czerwca 1928, nr 62, poz. 574 (dalej cyt.: ustawa wodna z 1922 r.).

² Tak m.in. T. Bigo (*Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 109).

³ M. Z i m m e r m a n. *Zagadnienia prawne polskiej ustawy wodnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu”, Prawo 1957, z. 4, s. 30.

⁴ Wskazać można m.in. pogląd E. Smoktunowicza, kwalifikujący spółkę wodną jako instytucję pokrewną ze spółką cywilną uregulowaną w przepisach: ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku kodeks cywilny (Dz.U. z 18 maja 1964, nr 16, poz. 93) *Encyklopedia obywatela PRL*, Warszawa 1987, s. 85.

które w podobnych okolicznościach korzystało z nazwy spółki, np. dla spółek leśnych czy też spółek dla zagospodarowania wspólnot gruntowych.

Pomimo wskazanych wyżej zastrzeżeń osiemdziesięcioletnia tradycja stosowania w prawodawstwie, orzecznictwie i piśmiennictwie nazwy „spółka wodna” oraz stopniowy zanik głosów krytyki pod jej adresem świadczą, iż została zaakceptowana jako odpowiednie określenie tej instytucji prawa wodnego. Stąd na potrzeby niniejszego tekstu nazwa „spółka wodna”, jako obowiązująca w porządku prawnym, trwale wpisana w kontekst regulacji wodno-prawnych i niosąca ze sobą określone asocjacje teoretyczne i systemowe, będzie wykorzystana do określenia wszystkich instytucji tego rodzaju, także występujących w prawie obcym lub powstałych wcześniej niż sam termin „spółka wodna”. Przyjęcie takiego założenia winno zapewnić optymalny stopień przejrzystości i klarowności prezentowanych dalej wywodów.

Za specyficzną formę spółki wodnej uchodzi tzw. związek wałowy – organizacja działająca w celu budowy i utrzymywania wałów przeciwpowodziowych. Nazwa „związek wałowy” jest znacznie starsza od terminu „spółka wodna”, występuje już w XIX-wiecznej literaturze przedmiotu i bardzo trafnie oddaje charakter tej instytucji⁵. Jak relacjonuje R. Paczuski, powołując się na pracę H. Bertrama⁶, związki wałowe były historycznie pierwszymi działającymi organizacjami gospodarki wodnej na ziemiach polskich, ich początki sięgają XIV w. Ze względu na organiczną tożsamość związki wałowe zostały potraktowane jako typ spółek wodnych w przepisach ustawy wodnej z 1922 r. Prawo wodne w okresie PRL odstąpiło od stosowania tej nazwy – nie pojawia się ona w ustawach: z dnia 30 maja 1962 r. Prawo wodne⁷ oraz z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne⁸. Instytucja prawna „związku wałowego” pojawia się ponownie w przepisach obecnie obowiązującej ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁹, która przyznała „związkom wałowym” *quazi*-samodzielny i przynajmniej teoretycznie niezależny od spółek wodnych charakter. O prawnych konsekwencjach tej zmiany będzie mowa dalej. Słuszne wydaje się, bezdyskusyjne w literaturze przedmiotu, stanowisko uznające „związek wałowy” za szczególny rodzaj spółki wodnej. Stąd, zdaniem autora,

⁵ Porównaj R. P a c z u s k i, *Spółki Wodne – historia, prawne podstawy działania, nowe tendencje*, Warszawa 1989, s. 13-16.

⁶ H. G. P. B e r t m a n, *Rozwój obwałowań i odwadniania na terenie obecnego Gdańskiego Związku Wałowego, poczynając od 14-tego stulecia...*, tłum. I. Iwanowicz, Gdańsk 1957.

⁷ Dz.U. z 11 czerwca 1962, nr 34, poz. 158 (dalej cyt.: Prawo wodne z 1962 r.).

⁸ Dz.U. z 30 października 1974, nr 38, poz. 230 (dalej cyt.: Prawo wodne z 1974 r.).

⁹ Dz.U. z 11 października 2001, nr 115, poz. 1229 (dalej cyt.: Prawo wodne z 2001 r.).

wszelkie dotychczas prezentowane w doktrynie rozważania i uwagi dotyczące spółek wodnych odnosić można co do zasady także do „związków wałowych”, chyba że konkretne odmienności wyraźnie wskazano.

1.2. GENEZA INSTYTUCJI PRAWNEJ SPÓŁKI WODNEJ

Gospodarowanie wodami w okresach ekstensywnego rozwoju gospodarki towarowej opartej na produkcji rolnej w szczególności w krajach, gdzie rolnictwo stanowiło i stanowi tradycyjnie istotny segment produkcji i zatrudnienia w społeczeństwie, należy do podstawowych zadań władzy publicznej, która za pośrednictwem administracji prowadzi i reguluje gospodarkę wodną na swoim terytorium. Optymalizacja powyższych działań możliwa jest jedynie przy współudziale (dobrowolnym lub przymusowym) podmiotów bezpośrednio zainteresowanych ich efektami, w szczególności użytkowników gruntów, których te działania dotyczą. Jedną z form organizacji takiego współudziału administracji i użytkowników gruntów od czasów najdawniejszych było tworzenie szczególnego rodzaju organizacji, którym władza publiczna powierzała lub zlecała wykonywanie obowiązków w zakresie gospodarki wodnej.

Formy organizacyjne związane z gospodarką wodną, wykazujące cechy konstrukcyjne analogiczne do spółek wodnych, funkcjonowały na terenach wymagających prowadzenia stałych prac wodnych i utrzymania systemów urządzeń wodnych już w starożytności¹⁰. Ówczesna gospodarka miała charakter w przeważającej części rolniczy i jej rozwój uzależniony był od uregulowania stosunków wodnych na obszarach, gdzie prace rolne prowadzono. Dotyczyło to zarówno, prawdopodobnie najstarszych, organizacji stawiających sobie za cel uregulowanie stanu wód płynących, jak i organizacji mających na celu budowę i utrzymanie systemów irygacyjnych. Stąd protoplastów spółek wodnych spotkać można już w okresie rzymskim na obszarach podbitych przez cesarstwo.

We wczesnym średniowieczu organizacje tego typu działały m.in. na terenie południowej Hiszpanii, gdzie Maurowie, wykorzystując rzymskie tradycje, używali ich do przeprowadzania i konserwacji systemów melioracyjnych¹¹.

¹⁰ A. B o c h a l l i, *Die Wassergenossenschaften nach dem neuen preussischen Wassergesetze*, Berlin 1913, s. 3.

¹¹ Tak R. Paczuski (dz. cyt.), powołując się na pracę K. Peyrera *Das Österreichische Wasserrecht* (wyd. 3, Wiedeń 1898, s. 26).

W Europie już w okresie średniowiecza działały szczególnego rodzaju organizacje o charakterze organizacyjnie zbliżonym do dzisiejszych spółek wodnych. Upowszechnienie ich wykorzystania miało miejsce głównie w rejonach gdzie, ze względu na warunki naturalne potrzeba organizacji gospodarki wodnej była najpilniejsza. Choć spółka wodna ewoluowała przez wieki, podlegając pewnym przeobrażeniom, zasadnicze jej cechy można odnaleźć, analizując strukturę i funkcjonowanie organizacji działających w średniowieczu na terenie Hiszpanii, Niderlandów czy Szkocji. Przydatność tej instytucji spowodowała, że szybko znalazła ona uznanie w innych krajach Europy i upowszechniła się na całym niemal kontynencie, docierając również do Polski.

2. SPÓŁKI WODNE I ICH REGULACJA PRAWNA NA ZIEMIACH POLSKICH

2.1. CZASY NAJDAWNIEJSZE

Na ziemiach polskich spółki wodne także powstawały już w okresie średniowiecza. Ich początki związane są z osiedlaniem się na terenie Pomorza ludności pochodzącej z terenów dzisiejszej Holandii („olendrów”). Najstarsze przekazy dotyczące uregulowania powinności określonych zachowań lub świadczeń osiadłej ludności, związanych z budową i utrzymaniem wałów oraz nadzoru nad ich spełnianiem przez powołane do tego organy administracji („przysięgłych do spraw wałów”), sięgają XIV w. Początkowo spółki wodne opierały swe funkcjonowanie na zwyczajach, by na początku XV w. doczekać się regulacji prawnych. Na terenie Pomorza i Żuław Wiślanych funkcjonowało wówczas najwięcej tego typu organizacji, a jak wynika z przekazów historycznych, działanie ich było szczegółowo regulowane przez prawo stanowione¹². Najstarsze przepisy normujące zasady ochrony przed powodzią, utrzymania wałów i innych urządzeń wodnych datowane są na 1407 r. Ta regulacja prawna przyczyniła się do rozpowszechnienia i popularyzacji instytucji spółek wodnych w innych rejonach kraju. Spółki działały intensywnie na terenach Śląska, Wielkopolski i Małopolski. O złożoności ówczesnego unormowania prawnego funkcjonowania spółek wodnych na ziemiach polskich świadczą regulacje przytaczane przez Bertmana. Autor ten, badając

¹² B e r t m a n, dz. cyt., s. 17.

teksty źródłowe dotyczące funkcjonowania Gdańskiego Związku Wałowego (założonego w 1407 r.), wskazał liczne, datowane na XVII i XVIII w., przepisy (w tym zarządzenia miejskie i edykty królów polskich) regulujące sprawy gospodarki wodnej na obszarze Żuław Wiślanych.

W okresie rozbiorów działalność spółek wodnych poddana została prawodawstwu państw zaborczych. Prawo rosyjskie w ogóle nie wyróżniało specjalnego systemu prawa wodnego, „istniejące zaś [w tym zakresie] przepisy były fragmentaryczne i częściowo przestarzałe”¹³. Ustawodawstwu rosyjskiemu sprzed 1917 roku instytucja spółki wodnej nie była w ogóle znana. Stąd w b. Królestwie Kongresowym i ziemiach włączonych bezpośrednio do Cesarstwa Rosyjskiego spółki wodne nie powstawały, a istniejące przed okresem rozbiorów zlikwidowano.

Tymczasem w prawie pruskim i austriackim sytuacja była inna. Oba te ustawodawstwa wykształciły odrębny dział prawa – prawo wodne, rządzony przez jedną – wiodącą ustawę oraz wiele uregulowań szczególnych. W chwili odzyskania przez Polskę niepodległości były to odpowiednio pruska ustawa wodna z dnia 7 kwietnia 1913 r. i austriacka państwowa ustawa wodna z dnia 30 maja 1869 r. Na terenie Galicji obowiązywała ponadto, zawierająca wiele regulacji szczególnych galicyjska ustawa wodna z dnia 14 marca 1875 r., a na Spiszu i Orawie – węgierskie ustawodawstwo wodne. Austriacka państwowa ustawa wodna z dnia 30 maja 1869 r została wykorzystana jako wzór dla wielu rozwiązań polskiego prawa wodnego okresu II Rzeczypospolitej. Oba wskazane powyżej systemy prawne (pruski i austro-węgierski) rozwinęły między innymi instytucje spółki wodnej, uznając ją za istotną i immanentnie wpisana w system prawa wodnego.

Połączenie dogodnych warunków prawnych i istotnych potrzeb praktycznych w dziedzinie melioracji zaowocowało w XIX w. dynamicznym rozwojem spółek wodnych na tych terenach. Najstarsze spośród funkcjonujących do dziś spółek rozpoczęły swą działalność jeszcze w pierwszej połowie XIX w. na Pomorzu (np. Związek Wałowy Małej Świeckiej Niziny założony w 1835 r.), Wielkopolsce (Spółka Wodna Melioracji Nizin Obrzańskich założona w 1843 r.) i na Śląsku. Działające po dziś na obszarach byłej Galicji spółki wodne powstawały jeszcze przed I wojną światową (np. Kęcka Spółka

¹³ W. D a w i d o w i c z. *Zagadnienia prawne melioracji wodnych w rolnictwie*, Warszawa 1959, s. 12.

Wodna¹⁴). Najistotniejszą dziedziną działalności spółek wodnych było wówczas zabezpieczenie gruntów przed podwoziami, szczególnie poprzez budowę i utrzymanie wałów przeciwpowodziowych i systemów melioracyjnych¹⁵.

2.2. SPÓŁKI WODNE W II RZECZPOSPOLITEJ (1918-1939 R.)

Okres 20-lecia międzywojennego przyniósł rozwój instytucji prawnej spółek wodnych (zarówno gdy chodzi o ilość działających spółek, jak i skalę podejmowanych przez nie przedsięwzięć). Ze względu na doniosłą rolę gospodarki wodnej, a co za tym idzie prawa wodnego w systemie regulacji administracyjnej odradzającego się państwa, już w 1920 r. Sejm rozpoczął prace nad ustawą wodną. Ich wynikiem był, czerpiący z wzorów austriackiej ustawy państwowej z 1869 r., projekt, przedstawiony w ostatecznej wersji na początku 1922 r. i uchwalony 19 września 1922 r.¹⁶

Przyjęta w ten sposób ustawa wodna z 1922 r. stwarzała dogodne warunki działania dla spółek wodnych, szczegółowo normujące ich organizację i funkcjonowanie. Zawierała osobną część V „o spółkach wodnych (związkach wałowych)”, a w części VI „o władzach i postępowaniu” odrębną regulację pt. „Postępowanie przy zawiązywaniu spółek wodnych”. Ustawa ta wyczerpująco normowała wiele kwestii materialnoprawnych i proceduralnych, dotyczących spółek wodnych, poświęcając im 72 z ogólnej liczby 266 artykułów. Ustawa wodna z 1922 r. musiała równocześnie spełnić dwa istotne zadania: umożliwić dalsze funkcjonowanie istniejącym już spółkom (działającym dotychczas na podstawie prawa pruskiego lub austriackiego, ewentualnie węgierskiego) oraz wprowadzić tę instytucję prawną na terenach byłego zaboru rosyjskiego, gdzie wcześniej nie funkcjonowała.

Wskazane powyżej założenia ustawy wodnej z 1922 r. implikowały szczegółowość jej unormowań, która z jednej strony miała przeciąć drogę do ewentualnych sporów interpretacyjnych i kontrowersji wokół stosowania

¹⁴ Miała ona do lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku siedzibę w Krakowie przy ulicy Krowoderskiej 37.

¹⁵ Problematykę tą omawia szczegółowo, powołując literaturę źródłową Paczuski (dz. cyt., s. 26 n.).

¹⁶ Pomimo wejścia w życie polskiej ustawy wodnej, pewne relikty dawnego porządku prawnego pozostały w mocy przez cały okres II Rzeczypospolitej, m.in. na terytorium woj. śląskiego do 1939 r. utrzymano w mocy prawo wodne b. państw zaborczych (pruskie i austriackie). Wywodzące się z administracji zaborczej terenowe organy melioracyjne działały do lat trzydziestych. Porównaj szerzej D a w i d o w i c z, dz. cyt. s. 16.

nowych norm prawnych, ujednolicając normy prawne na terenie całego kraju, z drugiej zaś pełnić funkcję edukacyjno-poznawczą. Całość materii dotyczącej spółek wodnych uregulowano bezpośrednio w ustawie, nie przewidując delegacji do wydawania w tym zakresie przepisów wykonawczych. Ustawa wodna z 1922 r. przewidywała liczne uprawnienia nadzorcze dla organów administracji rządowej nad spółkami wodnymi, które miały m.in. kompetencje do: zatwierdzenie statutu spółki wodnej¹⁷, nałożenie lub podwyższenie składek dla jej uczestników¹⁸ czy też ustanowienia komisarza spółki wodnej¹⁹. W enumeratywnie wyliczonych przypadkach „w interesie dobra publicznego” organy administracji państwa miały kompetencję do utworzenia tzw. przymusowych spółek wodnych²⁰, a także do przymusowego włączenia określonego podmiotu do już istniejącej bądź zakładanej spółki²¹ oraz do nałożenia na podmioty nie należące do spółki do opłacania datków (składek) z tytułu posiadanych przez nie nieruchomości²². Ustawa wodna z 1922 r. obowiązywała, za wyjątkiem okresu okupacji, z nieznacznymi zmianami do 1962 r.

Dominującą w okresie 20-lecia międzywojennego formą aktywności spółek wodnych były melioracje wodne, istotne znaczenie zachowało także zabezpieczenie gruntów przed powodzią.

Rozwój organizacyjny spółek wodnych stymulowany był przez liczne inicjatywy władz oraz rozwój ustawodawstwa dotyczącego szczególnie melioracji wodnych. Ustawa z 26 października 1921 r. o popieraniu publicznych przedsiębiorstw melioracyjnych²³ dawała spółkom podstawę do inicjowania „publicznych przedsiębiorstw melioracyjnych”. Po nowelizacji z 1925 r.²⁴ zapewniała finansowanie tych przedsiębiorstw w znacznej mierze ze środków państwowych. Pomimo tak dogodnych rozwiązań publiczne przedsiębiorstwa melioracyjne borykały się z kłopotami finansowymi, a w latach trzydziestych wiele zaprzestawało działalności.

¹⁷ Art. 141 ustawy wodnej z 1922 r.

¹⁸ Art. 147 ustawy wodnej z 1922 r.

¹⁹ Art. 149 ustawy wodnej z 1922 r.

²⁰ Art. 173-175 ustawy wodnej z 1922 r.

²¹ Art. 167 i 172 ustawy wodnej z 1922 r.

²² Art. 171 ustawy wodnej z 1922 r.

²³ Dz.U. z 18 listopada 1921, nr 91, poz. 671.

²⁴ Ustawa z dnia 23 czerwca 1925 r. zmieniająca niektóre postanowienia ustawy z dnia 26 października 1921 r. o popieraniu publicznych przedsiębiorstw melioracyjnych, Dz.U. z 29 lipca 1925, nr 75, poz. 534.

Władze wspomagały rozwój spółek wodnych m.in. przez zapewnienie im łatwego dostępu do kredytów i innych form pomocy publicznej. Wyrazem tej polityki była ustawa z dnia 22 lipca 1925 r. o państwowym funduszu kredytu na melioracje rolne²⁵, która przyznawała spółkom wodnym pierwszeństwo przed innymi podmiotami w uzyskaniu kredytu na cele melioracji wodnych. Kredyt mógł pokrywać nawet 100% wartości przewidywanych inwestycji. W tej sytuacji wzrosło zainteresowanie wykonywaniem melioracji wodnych dla potrzeb rolnictwa, opartym na kredytach bankowych zaciąganych przez spółki wodne. Jak podaje R. Paczuski „w stosunkowo krótkim czasie (1925-1929) niemal w każdym powiecie powstało ok. 20 spółek wodnych”²⁶. Równocześnie jednak, pomimo restrykcyjnych postanowień ustawy, nie sprawowano faktycznej kontroli nad jakością projektowanych inwestycji ani poziomem ich wykonania. Spowodowało to obniżenie poziomu robót wodno-melioracyjnych, a w dalszej perspektywie było przyczyną zapaści finansowej wielu spółek, których infrastruktura techniczna nie spełniała pokładanych w niej oczekiwań, a często w ogóle nie funkcjonowała.

Na lata trzydzieste ubiegłego wieku przypadł trudny dla spółek wodnych okres. Skumulowanie ogólnie niekorzystnej sytuacji gospodarczej, kłopotów z utrzymaniem publicznych przedsiębiorstw melioracyjnych, złą jakością techniczną wykonywanej przez spółki wodne infrastruktury oraz fatalnych skutków nadmiernych obciążeń kredytowych spowodowało falę krytyki tej instytucji oraz zniechęcenie do niej samych uczestników spółek (w przeważającej mierze rolników)²⁷. Podkreślić należy, że wymienione trudności dotyczyły spółek „melioracyjnych”, natomiast spółki dla zabezpieczenia przed powodzią (związki wałowe) funkcjonowały stabilnie w całym okresie dwudziestolecia międzywojennego. Pomimo przejściowych trudności spółki wodne rozwijały swą działalność aż do wybuchu II wojny światowej, część kontynuowała ją również podczas okupacji.

²⁵ Dz.U. z 31 sierpnia 1925, nr 88, poz. 609.

²⁶ Dz. cyt., s. 17.

²⁷ Tak m.in. L. G u m i ń s k i, *Zagadnienie uporządkowania spółek wodnych*, Warszawa 1936, s. 34-38.

2.3. SPÓŁKI WODNE W OKRESIE POLSKI LUDOWEJ (1945-1989)

Po 1945 r. większość spółek wodnych ponowiło spontanicznie swą działalność. Wczesne regulacje prawne okresu Polski ludowej (z lat 1945-1949) przyczyniły się ponadto do uproszczenia systemu prawa wodnego obowiązującego na ziemiach polskich (w 1947 r. doszło do rzeczywistej unifikacji prawa wodnego na całym terytorium państwa²⁸), a działania władz sprzyjały podejmowaniu przez spółki aktywności. W tych okolicznościach akcja reaktywowania spółek wodnych, wspierana stosownym instruktażem Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych, objęła w zasadzie teren całego kraju²⁹.

Podstawą działania spółek była, aż do roku 1962, ustawa wodna z 1922 r. Utrzymanie w mocy przedwojennego ustawodawstwa wodnego nie oznaczało jednak uznania bezpośredniej „ciągłości systemu prawnego” i przeniesienia rozwiązań prawnych okresu dwudziestolecia międzywojennego do systemu prawa PRL. Przyjęto, iż nowy ustrój społeczno-polityczny wypełnił „stare” przepisy nową treścią, a co za tym idzie, pomimo tożsamości litery prawa, jego wykładnia i sposób stosowania były całkowicie odmienne.

Po pierwszym, stosunkowo sprzyjającym okresie lata 1950-1955 przyniosły kryzys funkcjonowania spółek wodnych w Polsce. W wyniku niekorzystnego splotu tendencji o podłożu ideowym i czysto praktycznym spółki utraciły poparcie władz, dążących do stworzenia silnego systemu terenowych organów administracji gospodarki wodnej i uznających za zbędne istnienie innych, tym bardziej częściowo samodzielnych (jak spółki wodne), organizacji w ramach państwowego systemu gospodarki wodnej. W wyniku takiej polityki do 1955 r. wiele spółek zrezygnowało z prowadzenia swej działalności (wyjątkiem było ówczesne województwo bydgoskie, w którym spółki wodne w większości działały nieprzerwanie). Lata 1950-1955 W. Dawidowicz trafnie podsumował jako „okres politycznej dyskryminacji spółek wodnych”³⁰.

W okresie tym prowadzono aktywne prace nad nowelizacją ustawy wodnej z 1922 r., równocześnie powstała koncepcja zupełnie nowego uregulowania prawa wodnego. W kontekście tych zabiegów przypomnieć trzeba działania

²⁸ Na mocy Dekretu z 13 listopada 1945 r. o zarządzie ziem odzyskanych (Dz.U. z 27 listopada 1945, nr 51, poz. 295) i Dekretu z 11 kwietnia 1947 r. o rozciągnięciu mocy obowiązującej ustawy wodnej na cały obszar województwa śląskiego (Dz.U. z 16 kwietnia 1947, nr 32, poz. 142).

²⁹ P a c z u s k i, dz. cyt., s. 21.

³⁰ Dz. cyt., s. 218.

pracującego w ramach Zakładu Nauk Prawnych PAN pod kierownictwem prof. Maurycego Jaroszyńskiego zespołu prawa wodnego. Jego członkowie, w latach 1950-1958 stworzyli najobszerniejszy i najbardziej wyczerpujący cykl monografii dotyczących polskiego prawa wodnego w całej jego dotychczasowej historii. W ramach zespołu pracowali, poza Jaroszyńskim, m.in. S. Grzybowski, M. Zimmermann, F. Longchamps, W. Brzeziński, Dawidowicz³¹.

Po roku 1956 władze państwowe zmieniły swój stosunek do spółek wodnych, stopniowo udzielając im coraz dalej idącej pomocy i powierzając zadania dotychczas realizowane przez organy administracji gospodarki wodnej, m.in. w zakresie rozwoju melioracji wodnych i rozbudowy wodociągów oraz odprowadzania ścieków spółkom wodnym. Wyraz temu dały m.in. uregulowania Ustawy z dnia 17 lutego 1960 r. o zaopatrywaniu ludności w wodę³² czy Ustawy z dnia 22 maja 1958 r. o popieraniu melioracji wodnych dla potrzeb rolnictwa³³. Równocześnie zintensyfikowane prace nad nową ustawą wodną³⁴.

Ich efektem było uchwalenie 30 maja 1962 r. Prawa wodnego. W nowej ustawie ograniczono zakres materii regulowanych tam bezpośrednio, przewidując dla Rady Ministrów wiele delegacji do wydania rozporządzeń wykonawczych. Zrezygnowano także z odrębnego uregulowania zagadnień proceduralnych w stosunku do spółek wodnych. Rozszerzono zakres nadzoru administracyjnego nad spółkami wodnymi, m.in. przez zastosowanie klauzul generalnych jako przesłanek przymusowego ich utworzenia³⁵ oraz rozwiązania przez organ nadzoru³⁶, a także poprzez poddanie kontroli i zatwierdzeniu przez organy administracji licznych czynności spółek wodnych. Zapewniono spółkom wodnym prawo do uzyskania pomocy państwa, wskazując niektóre jej formy. Nowa regulacja wprowadziła także do polskiego systemu prawnego instytucję „związku spółek wodnych”, tworzonego dla prowadzenia wspólnej

³¹ Prace wymienionego zespołu omawia we wstępie do swej monografii Dawidowicz (dz. cyt., s. 11-14).

³² Dz.U. z 1 marca 1960, nr 11, poz. 72.

³³ Dz.U. z 30 września 1963, nr 42, poz. 237.

³⁴ Dało temu wyraz m.in. powołanie zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 124 z dnia 29 maja 1957 r. międzyresortowej komisji dla opracowania prawa wodnego.

³⁵ Art. 112 ust 1 pkt 2 Prawa wodnego z 1962 r.

³⁶ Były to odpowiednio w art. 112 ust 1 pkt 2 „względy planowej gospodarki wodnej, ważny interes społeczny lub wspólne dobro osób zainteresowanych” oraz w art. 127 ust. 3 pkt 1 „względy planowej gospodarki wodnej”.

administracji kilku spółek i wykonywania przez nie wspólnych zadań gospodarczych³⁷.

Tekst ustawy zredagowany był na wysokim poziomie abstrakcji, lecz pomimo zawilości niektórych rozwiązań prawnych nie tracił precyzji i klarowności. Nie sposób przecenić w tej materii udziału prac i doświadczeń członków przywoływanego wyżej zespołu prawa wodnego w Zakładzie Nauk Prawnych PAN. Nowe rozwiązania były konsekwencją uznania przez władze państwowe przydatności i pozytywnej roli społecznej, jaką odgrywały spółki wodne. Spółki, prowadząc prace wodne na gruntach należących do ich członków, gwarantowały prawidłowość ich wykonania, a równocześnie odciążały organy administracji państwowej w tym zakresie. Państwo dążyło więc do popularyzacji tej instytucji (m.in. przez świadczoną w wielu formach pomoc), zastrzegając sobie jednak daleko idący wpływ na działalność spółek wodnych poprzez sprawowanie kompetencji nadzorczych.

Prawo wodne z 1962 r. funkcjonowało przez okres 12 lat, kiedy to zastąpiono je Prawem wodnym z 1974 r. Ustawa ta kontynuowała tendencje wyrażone wobec spółek wodnych w Prawie wodnym z 1962 r. Rozszerzono w niej zakres nadzoru organów administracji państwowej nad spółkami wodnymi (często sprawowanego jednak na podstawie aktów rangi podustawowej, co spotkało się wówczas z powszechną krytyką komentatorów³⁸). Dążąc do maksymalnego skrócenia ustawy i syntetyczności przepisów sformułowano je bardzo lapidarnie. Dla porównania: regulacje dotyczące spółek wodnych zawierały: w ustawie wodnej z 1922 r. – 72 artykuły, w Prawie wodnym z 1962 r. – 23 artykuły, a w Prawie wodnym z 1974 r. – zaledwie 11 artykułów. Wiele zagadnień regulowanych wcześniej przez ustawę przeniesiono do aktów wykonawczych, te zaś zawierały często regulacje sprzeczne, nieściśle i pełne luk³⁹. Obok Rady Ministrów adresatem ustawowej delegacji w tym zakresie uczyniono także Ministra Rolnictwa. Wydano na tej podstawie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1979 r. w sprawie spółek wodnych i ich związków⁴⁰ i Zarządzenie Ministra Rolnictwa z dnia

³⁷ Art. 132 Prawa wodnego z 1962 r.

³⁸ Rozwiązanie takie poddał krytyce m.in. W. Dawidowicz (*Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 448-451), podkreślając m.in., że „w drodze publikowanego przez ministra wzorcowego statutu nie można ustanowić powszechnie obowiązujące norm prawnych”, oraz wskazując inne wadliwe rozwiązania ustawy.

³⁹ Zwracają na to uwagę Dawidowicz (*Prawo administracyjne*); J. Rotko (*Prawo wodne z komentarzem*, Wrocław 1999); R. Paczuski (*Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000).

⁴⁰ Dz.U. z 1 sierpnia 1979, nr 17, poz. 109.

25 czerwca 1980 r. w sprawie ustalenia wzorcowych statutów spółek wodnych i ich związków⁴¹.

Nowa ustawa nie wносиła nic nowego w sferę regulacji prawnej stosunków wodnych w państwie, nie zmieniała również charakteru instytucji spółki wodnej, pogłębiła jedynie jej zależność od administracji. Wiele jej rozwiązań materialnoprawnych, redakcja oraz niezręczności prawne przy formułowaniu przepisów były krytykowane. Prawo wodne z 1974 r. było następnie wielokrotnie nowelizowane (łącznie, w okresie 1975-2001 r., dokonano 27 nowelizacji tej ustawy), co jedynie pogłębiło jego liczne słabości, także w zakresie normującym instytucję spółki wodnej.

Regulacje z 1962 i 1974 r., analogiczne do ogólnych założeń, ograniczały samodzielność spółek wodnych, czyniąc z nich instrument kontrolowanej przez administrację państwową planowej gospodarki wodnej. Równocześnie zapewniono spółkom wodnym wszechstronną pomoc i poparcie państwa dla ich inicjatyw. W okresie PRL rozwijały swą aktywność szczególnie spółki wodno-melioracyjne (w licznych, zróżnicowanych odmianach), powstał też nowy „typ” spółek wodnych – spółka wodno-ściekowa. Skutkiem tych działań było znaczne zwiększenie się liczby spółek (pod koniec lat osiemdziesiątych XX w. działało ponad 2500 spółek wodnych), ale też ograniczenie ich samodzielności oraz możliwego zakresu aktywności osób fizycznych będących członkami spółek.

2.4. SPÓŁKI WODNE PO 1989 R.

Zmiana ustroju, która nastąpiła w 1989 roku, przyniosła rewizję stosunku władz państwowych do spółek wodnych. Państwo zrezygnowało z wywierania presji na ich tworzenie i utrzymywanie, ograniczyło zakres kompetencji nadzorczych organów administracji państwowej nad spółkami wodnymi, równocześnie zmniejszono udzielaną im pomoc. Wyrazem tej tendencji były, dokonywane po 1989 r., nowelizacje Prawa wodnego z 1974 r. dostosowujące je do zmienionej sytuacji polityczno-gospodarczej i nowego kształtu systemu administracji publicznej. Nie dokonano jednak wielu potrzebnych, a wynikających z przekształcenia ustroju państwa zmian, stąd status prawny oraz metoda regulacji zagadnienia spółek wodnych budziły poważne kontrower-

⁴¹ „Monitor Polski” z 30 czerwca 1980, nr 16, poz. 81.

sje⁴². Z powodu tych zaniedbań oraz zmiany stosunku władz do spółek wodnych wiele z nich zaprzestało działalności. Równocześnie w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku podjęto prace nad nową ustawą wodną, gruntownie reformującą wiele instytucji prawa wodnego (w tym spółki wodne) i dostosowującą polskie prawo do standardów prawnych Unii Europejskiej. „Nowa” ustawa Prawo wodne uchwalona została 18 lipca 2001 r. i weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r.

Dział VII tej ustawy, zatytułowany „Spółki wodne i związki wałowe” w art. 164-184 reguluje zagadnienia bezpośrednio związane z organizacją, tworzeniem, działaniem, ustrojem i organami, nadzorem sprawowanym przez organy administracji, wreszcie rozwiązaniem spółki wodnej. Ustawodawca nie przewidział możliwości wydania w tym zakresie aktów wykonawczych, więc ustawowa regulacja stanowi obecnie jedyne źródło prawa dotyczące wymienionych zagadnień. Do ustawy częściowo włączono przepisy dotychczas znajdujące się w aktach rangi podustawowej (Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1979 r. w sprawie spółek wodnych i ich związków i Zarządzeniu Ministra Rolnictwa z dnia 25 czerwca 1980 r. w sprawie ustalenia wzorcowych statutów spółek wodnych i ich związków), jednak nie wszystkie, znaczną część regulacji pominięto, a pewne problemy jedynie zasygnalizowano. Słuszny wydaje się pogląd, iż podejmując decyzję o konsolidacji przepisów wyłącznie w ustawie (analogicznie jak to uczyniono wcześniej w ustawie wodnej z 1922 r.), ustawodawca nie powinien ograniczać tej regulacji tylko do węzłowych zagadnień. Może to doprowadzić w przyszłości do kontrowersji i problemów w stosowaniu tych przepisów, a co za tym idzie – do trudności w funkcjonowaniu spółek. Analizując unormowania Prawa wodnego, pamiętać trzeba ponadto, że instytucja prawna spółki wodnej, jako jedyna na gruncie obecnie obowiązujących przepisów forma udziału właścicieli nieruchomości lub innych niezależnych podmiotów w realizacji celów i zadań gospodarki wodnej, jest wpisana w całość przepisów Prawa wodnego. Stąd badając zagadnienie spółek wodnych, trzeba mieć na uwadze wszystkie, stanowiące organiczną całość, unormowania ustawy wodnej.

Na mocy przepisów przejściowych Prawa wodnego z 2001 r. dotychczasowe przepisy wykonawcze sprzeczne z tą ustawą utraciły moc z chwilą jej

⁴² Zwraca na to uwagę m.in. Rotko (dz. cyt., s. 219), zarzucając ustawie wodnej liczne zaniedbania redakcyjne (np. z art. 111 ust. 2 zdanie „spółka wodna jest jednostką gospodarki uspołecznionej” wykreślono dopiero w 2000 r.) oraz utrzymanie wielu restrykcyjnych przepisów, m.in. z zakresu nadzoru administracji państwowej nad spółkami wodnymi.

wejścia w życie (to jest 1 stycznia 2002 r.), natomiast przepisy niesprzeczne utraciły moc 1 stycznia 2003 r.⁴³ Oznacza to, iż obecnie wszelkie przepisy rangi podstawowej normujące zagadnienie spółek wodnych utraciły moc prawną, także w tym zakresie, w jakim nie pozostają w sprzeczności z regulacją Prawa wodnego z 2001 r. W konsekwencji, nie wdając się w szczegółową analizę wzajemnego stosunku poszczególnych unormowań Prawa wodnego z 2001 r. do wydanych pod rządami poprzednio obowiązującego Prawa wodnego z 1974 r. przepisów wykonawczych (których zgodność z samą ustawą, jak i ich wzajemny stosunek budziły kontrowersje jeszcze w okresie obowiązywania Prawa wodnego z 1974 r.⁴⁴), stwierdzić trzeba, iż aktualna regulacja prawna dotycząca spółek wodnych jest niekompletna w tym sensie, że wiele istotnych dla organizacji i funkcjonowania spółek wodnych zagadnień – odmiennie, aniżeli to miało miejsce dotychczas – w ogóle nie jest przedmiotem regulacji prawnej.

W konsekwencji zakres regulacji dotyczącej spółek wodnych w Prawie wodnym z 2001 r. jest o wiele węższy aniżeli pod rządami poprzednio obowiązujących ustaw⁴⁵ (uzupełnianych o obszerne rozporządzenia wykonawcze). Braku unormowania wielu istotnych dla działania spółek problemów nie można uzasadnić li tylko dominującą w Prawie wodnym z 2001 r. tendencją do ograniczenia nadzoru i ingerencji ze strony władzy publicznej. Publicznoprawny charakter spółek wodnych, dziedzina, w jakiej działają (gospodarka wodna), oraz udział administracji w funkcjonowaniu spółki (poprzez kontrolę i nadzór) zdaje się wymagać dokładniejszego unormowania niż np. spółka cywilna. Aktualny zakres regulacji sprawia, że prawdopodobne jest wystąpienie w praktyce rozbieżności w interpretacji i stosowaniu przepisów i – co za tym idzie – poważnych utrudnień w działaniu spółek wodnych.

Na marginesie jedynie zauważyć należy, że poza art. 164-184 bezpośrednio do spółek wodnych odnosił się także art. 212 Prawa wodnego z 2001 r.⁴⁶,

⁴³ Art. 218 w zw. z art. 220 Prawa wodnego z 2001 roku.

⁴⁴ Szczegółowe rozważania na ten temat przedstawił Rotko (*Prawo wodne*, s. 188), gdzie zwrócił uwagę m.in. na całkowity brak mocy wiążącej Zarządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 25 czerwca 1980 r. w sprawie ustalenia wzorcowych statutów spółek wodnych i ich związków oraz częściową utratę mocy (nigdy nie uchylonych) przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1979 r. w sprawie spółek wodnych i ich związków Paczuski w monografii *Spółki wodne* (s. 104) wysunął tezę, iż normy wymienionego Zarządzenia zachowały jednak charakter instruktażowy i powinny być w miarę możliwości respektowane.

⁴⁵ Prawa wodnego z 1962 i Prawa wodnego z 1974 r.

⁴⁶ W brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy Prawo wodne (Dz.U. z 31 grudnia 2002, nr 238, poz. 2022).

nakazujący spółkom wodnym prowadzącym działalność w zakresie uregulowanym ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków zaprzestania tej działalności w terminie dwóch lat od wejścia w życie ustawy (tj. do końca 2004 r.). Ze względu na nieracjonalność takiego stanowiska, które implikowało likwidację wielu spółek wodnych mających za przedmiot działalności zapewnienie wody dla ludności lub odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, przepis ten został, na mocy dyspozycji przepisu art. 1 pkt 11 ustawy z 12 grudnia 2003 r. o zmianie ustawy Prawo wodne skreślony. W ten sposób spółki wodne mogą nadal prowadzić działalność w zakresie uregulowanym przepisami ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, mając status „przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego” w rozumieniu tej ustawy.

W Prawie wodnym z 2001 r. częściowo zmieniono terminologię stosowaną w poprzednio obowiązujących aktach prawnych rangi ustawowej i podstawowej regulujących problematykę prawa wodnego. Zmiany te mają jednak charakter czysto techniczny i nie wpływają na charakter prawny instytucji, których dotyczą⁴⁷. Nawiązując do rozwiązań ustawy wodnej z 1922 r., bezpośrednio w ustawie unormowano np. treść statutu spółki wodnej⁴⁸. Dokonano także korekty pewnych terminów oraz zmian edytorskich w sformułowaniach ustawy⁴⁹.

Najistotniejsze zmiany dotyczące spółek wodnych wprowadzone Prawem wodnym z 2001 r. polegają jednak – po pierwsze – na ograniczeniu ingerencji administracji publicznej w funkcjonowanie spółek wodnych, a po wtóre na stworzeniu elastycznych ram prawnych działania spółek wodnych.

Ustawodawca odstąpił od koncepcji przymusowego tworzenia przez władzę publiczną spółek wodnych wbrew woli włączanych do niej podmiotów, które to zresztą spółki zazwyczaj nie działały efektywnie⁵⁰, a także ograniczył (występującego od czasu wprowadzenia ustawy wodnej z 1922 r.) możliwości przymusowego wcielania do spółek wodnych (w drodze decyzji organów ad-

⁴⁷ Na przykład występujące w § 20 Zarządzenia Ministra Rolnictwa z 1980 r. „zgromadzenie przedstawicieli”, art. 172 ust. 2 ustawy nazywa „walnym zgromadzeniem delegatów”.

⁴⁸ Art. 166 Prawa wodnego z 2001 r. jest odpowiednikiem art. 142 ustawy wodnej z 1922 r.

⁴⁹ Na przykład w przykładowym wyliczeniu celów tworzenia spółek wodnych w art. 164 Prawa wodnego z 2001 zmieniono ich kolejność w stosunku do Prawa wodnego z 1974 r.

⁵⁰ Pogląd taki wyraził już w 1957 r. Zimmermann (dz. cyt., s. 33).

ministracji) właścicieli lub użytkowników nieruchomości. Aktualnie dopuszczalna jest jedynie możliwość włączenia do istniejącej, „dobrowolnej” spółki wodnej, w drodze decyzji właściwego starosty, określonego „zakładu”, jeżeli jest to uzasadnione ze względu na niezbędne cele, dla których spółka wodna została utworzona⁵¹. Natomiast osoby nie będące członkami spółki, a odnoszące w związku z jej działaniem korzyści lub zanieczyszczające chronione przez spółkę wody mają obowiązek ponoszenia na rzecz spółki ustalanych przez starostę świadczeń⁵², jakkolwiek bez partycypacji w samej spółce i co za tym idzie – bez obowiązku uiszczania na rzecz spółki składek.

Ograniczeniu uległ ponadto zakres kompetencji „nadzorczych” sprawowanych przez organy administracji, zredukowano równocześnie ilość tych organów do jednego – starosty⁵³. Kształt podstawowych rozwiązań sprawowanego przez starostę nadzoru nad spółką wodną został uregulowany na wzór nadzoru organów administracji rządowej nad samorządem gminnym⁵⁴. Organ nadzoru utracił kompetencję do podwyższania i ustalania wysokości składek i świadczeń członków spółki, może jedynie „zwrócić uwagę na konieczność ich podwyższenia”⁵⁵, co może mieć miejsce jedynie w celu utrzymania „urządzeń melioracji wodnych szczegółowych”. W innych przypadkach starosta w ogóle nie posiada wskazanej wyżej kompetencji. Ograniczono ponadto przesłanki, na podstawie których dopuszczalne jest stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności aktów prawnych spółki, wyłącznie do przypadków naruszenia przez spółkę wodną prawa lub statutu spółki⁵⁶, eliminując obowiązującą dotychczas generalną klauzulę „istotnego naruszenia interesu społecznego” występującą w § 34 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1979 r. w sprawie spółek wodnych i ich związków.

Inne istotne zmiany dotyczą zwiększenia minimalnej liczby członków-założycieli spółki do trzech⁵⁷. Dla usprawnienia egzekucji składek i świadczeń członków na rzecz spółki stosuje się do niej przepisy o egzekucji admini-

⁵¹ Art. 168 Prawa wodnego z 2001 r.

⁵² Art. 171 Prawa wodnego z 2001 r.

⁵³ Art. 178 Prawa wodnego z 2001 r. Zauważyć przy tym należy, iż powierzenie kompetencji nadzorczych starostom (wcześniej co do większości spółek wykonywali je wójtowie) było krytykowane, jako zwiększające dystans między organem nadzoru a podmiotem nadzorowanym; tak m.in. H. O s s o w s k i, *Zagrożenia dla spółek wodnych*, GP 2000, nr 29, s. 14.

⁵⁴ Także to rozwiązanie, szczególnie wymóg zatwierdzania przez starostę wszystkich aktów organów spółki wodnej, spotkało się z krytyką m.in. Ossowskiego (dz. cyt., s. 14).

⁵⁵ Art. 170 ust. 3 Prawa wodnego z 2001 r.

⁵⁶ Art. 179 ust. 2 Prawa wodnego z 2001 r.

⁵⁷ Pod rządami Prawa wodnego z 1974 r. wystarczało dwóch.

stracyjnej⁵⁸. Zagwarantowano także spółkom wodnym pomoc finansową (w formie dotacji) ze strony państwa i jednostek samorządu terytorialnego⁵⁹, równocześnie jednak poddano ścisłej kontroli jej przyznawanie poprzez wskazanie sztywnych kryteriów, jakim musi odpowiadać planowana przez spółkę inwestycja. Nie przewidziano w ustawie jakichkolwiek innych, poza dotacjami, form pomocy dla spółek wodnych, co stanowi znaczne ograniczenie w stosunku do obowiązujących dotychczas przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 1979 r. w sprawie spółek wodnych i ich związków⁶⁰, przewidujących inne postaci takiej pomocy.

Prawo wodne z 2001 r. ustanowiło prawną niezależność instytucji „związków wałowych”⁶¹. Art. 164 Prawa wodnego z 2001 r. w pkt. 10 oznacza cele, dla jakich tworzone być mogą związki wałowe⁶², a następnie w pkt. 11 nakazuje stosować do nich „odpowiednio” przepisy dotyczące spółek wodnych. Warto nadmienić, że dotychczas polskie prawodawstwo nie uznawało tej instytucji za odrębny byt prawny, zawsze traktując ją jako rodzaj spółki wodnej. Przemawiała za tym zarówno jurydyczna tożsamość tych instytucji, jak i względy praktyczne. W ustawie wodnej z 1922 r. część V zatytułowano „O spółkach wodnych (związkach wałowych)”, uznając, że związek wałowy mieści się w ramach instytucji spółki wodnej. Po II wojnie światowej pojęcie „związku wałowego” pojawiło się w polskim prawodawstwie tylko dwukrotnie⁶³, po wejściu w życie Prawa wodnego z 1962 r. w ogóle nie było już stosowane przez prawodawcę. Przyjęcie takiego rozwiązania budzi wątpliwości m.in. ze względu na okoliczność, iż jednym z celów działania spółek wodnych pozostała nadal „ochrona przed powodzią”⁶⁴. Pozornie regulacja ta może wydać się błędna, jednak wskazać należy, że budowa i utrzymywanie

⁵⁸ Art. 170 ust. 5 Prawa wodnego z 2001 r. Pojęcie „egzekucji świadczeń podatkowych” użyte w art. 170 ust. 5 ustawy wydaje się w sposób oczywisty sformułowaniem błędnym.

⁵⁹ Art. 164 ust. 5 Prawa wodnego z 2001 r.

⁶⁰ Art. 23, 24, 24a rozporządzenia Rady Ministrów z 1979 r. w sprawie spółek wodnych i ich związków.

⁶¹ Art. 164, ust. 1. Prawa wodnego z 2001 r. stanowi: „Spółki wodne, z zastrzeżeniem ust. 2, oraz związki wałowe są formami organizacyjnymi...”.

⁶² Art. 164 ust. 8. Prawa wodnego z 2001 r: Związki wałowe mogą być tworzone do wykonywania i utrzymywania wałów przeciwpowodziowych wraz z urządzeniami wodnymi stanowiącymi ich wyposażenie.

⁶³ W Dekrecie z dnia 30 czerwca 1951 r. o obowiązku świadczeń w naturze na niektóre cele publiczne i Ustawie z dnia 22 maja 1958 r. o popieraniu melioracji wodnych dla potrzeb rolnictwa – w obu tych aktach traktowano związki wałowe jako rodzaj spółek wodnych.

⁶⁴ Art. 164 ust. 2 pkt 3 Prawa wodnego z 2001 r.

wałów przeciwpowodziowych odbiega od klasycznych zadań spółki wodnej. Interes (przynajmniej faktyczny) w prawidłowym utrzymaniu wałów ma znacznie większa liczba, i to z reguły różnych grup podmiotów aniżeli tylko użytkownicy gruntów, na których się one znajdują (a właśnie jedynie ta ostatnia grupa podmiotów to potencjalni członkowie spółki wodnej). Ponadto zakres tego typu ochrony obejmuje bardzo duże obszary. Tymi uwarunkowaniami uzasadnić można działanie ustawodawcy, przyjmującego, że regulacje dotyczące spółek wodnych powinny być stosowane do związków wałowych nie wprost, lecz tylko odpowiednio.

Ponadto ustawodawca zrezygnował ze szczegółowego uregulowania zagadnienia Związku Spółek Wodnych i zalecił odpowiednie stosowanie to tej instytucji przepisów dotyczących spółek wodnych, tym samym rozszerzając potencjalny zakres zadań związków spółek wodnych. Dotychczas związki te powoływano jedynie do „prowadzenia rachunkowości i innych czynności z zakresu administracji spółek wodnych oraz do wykonywania wspólnych zadań gospodarczych”⁶⁵. Pod rządami Prawa wodnego z 2001 r. uzasadniona wydaje się teza, iż mogą one spełniać wiele innych funkcji, np. reprezentując spółki wodne wobec władz publicznych.

3. PRÓBA OCENY OBECNEJ REGULACJI PRAWNEJ INSTYTUCJI SPÓŁEK WODNYCH

Prawo wodne z 2001 r. wprowadziło wiele zmian w stosunku do wcześniej funkcjonującego modelu spółki wodnej. Część z nich jest w pełni uzasadniona i zasługuje na pozytywną ocenę, inne budzą wątpliwości.

Właściwym kierunkiem zmian jest ograniczenie władczych kompetencji administracji w stosunku do spółek wodnych. Szczególnie istotna jest rezygnacja ustawodawcy z możliwości przymusowego tworzenia spółek (nawet wbrew woli wszystkich włączanych do niej podmiotów), wątpliwości budziła także konstytucyjność takiego rozwiązania. Pominięcie tego, a także innych krępujących samodzielność spółek uprawnień administracji budzi uznanie. Pozytywnie trzeba ocenić szeroki zakres potencjalnej działalności spółek wodnych, jaką zagwarantował ustawodawca. Aktualnie mogą one działać dla zaspokajania wszystkich przewidzianych przez ustawę potrzeb w dziedzinie gospodarowania wodami. Zniesiono także prawne ograniczenia dotyczące terenu działania spółek wodnych, teraz uzależniony on jest jedynie od potrzeb

⁶⁵ Art. 116 ust. 1 Prawa wodnego z 1974 r.

i możliwości członków spółki. Dobrym rozwiązaniem jest ustawowe zapewnienie spółkom wodnym pomocy zarówno ze strony administracji państwowej, jak i samorządowej. Pomimo obwarowania uzyskania pomocy spełnieniem określonych warunków już samo zapisanie jej w ustawie jako uprawnienia przysługującego spółkom jest właściwe.

Nie wydaje się natomiast właściwe zawężenie pomocy administracji dla spółek wodnych wyłącznie do dotacji. Wcześniej obowiązujące przepisy wskazywały także inne formy pomocy (rzeczowej, szkoleniowej, organizatorskiej). Przewidywały także różnego typu zachęty i ulgi dla członków spółek wodnych, które występują aktualnie w formach szczątkowych.

Zastrzeżenia budzi sama forma regulacji zagadnienia spółek wodnych. Prawo wodne z 2001 r. poświęca tej tematyce 20 artykułów, nie przewidując możliwości wydania jakichkolwiek aktów wykonawczych. W konsekwencji ograniczony zakres regulacji ustawowej poświęconej instytucji prawnej spółki wodnej sprawia, że wiele ważnych zagadnień prawnych z tego zakresu pozostało w ogóle poza obrębem regulacji prawnej. Same przepisy ustawowe dotyczące spółek wodnych są zredagowane w sposób niedoskonały, zawierają wiele niejasności lub oczywistych pomyłek czy nawet błędów legislacyjnych.

HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE POLISH WATER LAW COMPANY

S u m m a r y

The author deals with the historical development of the Polish water law company, starting with the medieval times. Presented here are issues concerning terminology, the origin of this institution, its evolution in the First and Second Polish Republic, its significance in the era of People's Republic of Poland as well as legal reforms in this respect that have occurred after 1989. Since water management is a vital sector of economy, it has been subject to state regulation, particularly via administrative instruments. As a result the history of these regulation forms is extremely rich.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: spółka wodna, gospodarka wodna na ziemiach polskich.

Key words: Water law company, water management in Poland.