

JERZY ROTKO\*

## USTAWA PRAWO WODNE Z 2017 ROKU W ŚWIETLE ZASAD TECHNIKI PRAWODAWCZEJ

### THE WATER LAW ACT OF 2017 IN THE LIGHT OF THE RULES OF LEGISLATIVE TECHNIQUE

The article assesses the technical and legal correctness of the legislation of the Act of 20 July 2017 – Water Law, using the logical-linguistic method. The principles of legislative technique included in the form of an annexe to the Ordinance of the Prime Minister of 20 June 2002 on the ‘Principles of Legislative Technique’ are adopted as a point of reference. The analysis of the ways of expressing standards plays a key role both at the stage of preparing and adopting a new law, as well as during the period of its validity, as it allows various shortcomings of the adopted regulations to be revealed. The fact that the Water Law of 2017 has been in force for five years does not, therefore, make it unreasonable to undertake a comprehensive assessment from the point of view of compliance with the rules of legislative technique. In a broader perspective, such an analysis also provides research material for the formulation of theoretical and legal assumptions of the law-making process and their possible verification. The conducted research shows that in the Water Law Act of 2017 there are a few violations of the standards constituting the rules of legislative technique. Most of them do not cause any serious problems in applying the provisions, but there are also some – often overlooked in a cursory reading of the law – which deserve criticism. At issue here are violations of the consistency of the systematics, inconsistencies in the group of formulated prohibitions, which are additionally excessively rigorous in relation to the requirements of European law, dispersing issues between the main act and amending acts, and generally the phenomenon of the overproduction of legal entities, which introduces unnecessary normative noise.

Keywords: water law; principles of legislative technique; legislative correctness; water management; water pollution; Polish Waters; Water Framework Directive; normative noise

---

W artykule podjęto ocenę technicznoprawnej poprawności legislacyjnej ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.jedn.: Dz. U. 2021, poz. 2233 ze zm.), wykorzystując metodę logiczno-językową. Za punkt odniesienia przyjęto zasady techniki prawodawczej ujęte w formie załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 283). Analiza sposobów wysławiania norm odgrywa kluczową rolę zarówno na etapie przygotowywania i uchwalania nowego prawa, jak i w okresie jego obowiązywania, gdyż pozwala ujawnić różne mankamenty przyjętych regulacji. Fakt, że ustawa Prawo wodne z 2017 r. obowiązuje od pięciu lat, nie pozbawia zatem zasadności podejmowanie jej całościowej oceny

---

\* Jerzy Rotko

Institute of Legal Sciences of the Polish Academy of Sciences, Warsaw, Poland /  
Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, Polska  
[j.rotko@inp.pan.pl](mailto:j.rotko@inp.pan.pl), <https://orcid.org/0000-0001-7858-9773>

z punktu widzenia zgodności z zasadami techniki legislacyjnej. Potrzebę taką uzasadnia zarówno obszerność tego aktu, jak i nasycenie go nowymi rozwiązaniami ustrojowymi i materialnoprawnymi. W szerszej perspektywie analiza taka dostarcza również materiał badawczy do formułowania założeń teoretycznoprawnych procesu prawotwórstwa oraz ich ewentualnej weryfikacji. Przeprowadzone badania dowodzą, że w ustawie Prawo wodne z 2017 r. występuje stosunkowo niewiele naruszeń standardów będących treścią zasad techniki legislacyjnej. W większości nie wywołują one poważniejszych problemów w stosowaniu przepisów, ale są i takie, często niedostrzegane przy pobieżnej lekturze ustawy, które zasługują na krytykę. Chodzi o naruszanie spójności systematyki, niekonsekwencje w grupie formułowanych zakazów, które dodatkowo cechuje nadmierny rygoryzm w stosunku do wymagań prawa europejskiego, rozpraszenie zagadnień między ustawą główną i ustawy nowelizujące oraz generalnie o zjawisko nadprodukcji bytów prawnych, wprowadzające niepotrzebny szum normatywny.

Słowa kluczowe: Prawo wodne; zasady techniki prawodawczej; poprawność legislacyjna; gospodarka wodna; zanieczyszczenie wód; Wody Polskie; ramowa dyrektywa wodna; szum normatywny

---

## I. PRZEDMIOT I CEL BADAŃ

W artykule podjęto ocenę technicznoprawnej poprawności legislacyjnej ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.jedn.: Dz. U. 2021, poz. 2233 ze zm.), wykorzystując metodę logiczno-językową. Za punkt odniesienia przyjęto zasady techniki prawodawczej (ZTP) ujęte w formie załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>1</sup>. Za wyborem przywołanej ustawy jako przedmiotu analizy przemawiają trzy argumenty.

Pierwszym jest długa historia legislacyjna aktów tworzących prawo wodne. Otwiera ją ustawa wodna z 19 września 1922 r. (Dz. U. 1928, Nr 62, poz. 574 ze zm.), a kolejne to ustawa – Prawo wodne z 1962 r. (Dz. U. Nr 34, poz. 158 i Dz. U. 1971, Dz. U. Nr 12, poz. 115), ustawa – Prawo wodne z 1974 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) oraz ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz. U. 2017, poz. 1121)<sup>2</sup>. Tak obszerny materiał daje możliwość czynienia porównań obecnych unormowań z uregulowaniami historycznymi. Linia rozwojowa prawa wodnego ukazuje przede wszystkim zmiany w przedmiocie unormowań, ale także, choć w mniejszym stopniu, w podejściu do technicznoprawnego sposobu ujmowania i wyrażania norm.

Drugą okolicznością jest obszerność materii ustawy, stawiająca legislatora przed szeregiem wyzwań związanych z koniecznością zapewnienia całości unormowań właściwej kompozycji, determinującej spójność systematyki. Peł-

---

<sup>1</sup> W roku 2015 rozporządzenie zostało znacząco zmienione (Dz. U. poz. 1812) i uzyskało tekst jednolity. Zob. obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. 2016, poz. 283.

<sup>2</sup> Mikulski (2003): 448 n.

ni ona funkcję „architektury ustawy”, która wspomaga wszystkie jej funkcje w systemie źródeł prawa<sup>3</sup>.

Trzeci powód to swoiste problemy legislacyjne, w tym takie, które ujawniają się w kontekście przyjętej metody transpozycji europejskiego prawa wodnego. Przepisy rozporządzenia, pomijając § 19a<sup>4</sup>, wprost do tych kwestii się nie odnoszą, niemniej można je wyodrębnić z uwagi na ich znaczenie praktyczne i poddać ocenie przez pryzmat ogólnych reguł ZTP.

Dalsza uwaga zostanie skupiona na wybranych zagadnieniach techniki legislacyjnej. Pominięto te, które mogą się wydawać typowe dla całej polskiej praktyki legislacyjnej, dla przykładu związane z redagowaniem wytycznych do wydania aktu wykonawczego. Niektóre inne kwestie związały się z materiają prawa wodnego w szczególnym stopniu, tworząc już nawet osobliwą tradycję. Chodzi między innymi o praktykę ustalania *vacatio legis* dla aktów nowelizujących ustawę, wchodzących w życie wcześniej niż zmieniana ustawa. Zwrócić także należy uwagę na skłonność ustawodawcy do rozpraszania unormowań związanych z transpozycją dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej<sup>5</sup> i lokowania ich poza ustawą główną. Inny problem, być może swoisty nie tylko dla prawa wodnego, to zacieranie konturów instytucji prawnych oraz nadprodukcja bytów prawnych, generująca swoisty szum normatywny<sup>6</sup>.

Realizując tak określony cel, należy się przyjrzeć zarówno konstrukcji ustawy, jak i sposobom redagowania jej przepisów, czyli zagadnieniom objętym przez przepisy działu I rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zatytułowanego „Projekt ustawy” oraz przepisy działu VIII „Typowe środki techniki prawodawczej”. Formułują one mierniki dla oceny technicznoprawnej poprawności aktów prawnych, w tym ustawy. Owe „zasady techniki prawodawczej” to wytyczne skierowane do redaktorów tekstów prawnych, formułujące sposób wyrażania w nich pewnych rozstrzygnięć o charakterze powtarzalnym i typowym<sup>7</sup>. Oparte są na regułach teoretycznej i praktycznej wiedzy legislacyjnej, pełniąc jednocześnie dwie role: wzorca prawnego oraz praktycznego poradnika na potrzeby czynności prawotwórczych<sup>8</sup>. Ich dochowywanie wprowadza także „niezbędny element kompatybilności do formy i języka aktów prawotwórczych”<sup>9</sup>. Dzięki nim powinny powstawać akty normatywne będące zbiorem jasnych przepisów

<sup>3</sup> Piotrowski (2009): 103.

<sup>4</sup> Chodzi o regułę zamieszczania w odnośniku do tytułu ustawy informacji o wdrażanym akcie normatywnym (i zakresie wdrożenia), ustanowionym przez instytucję Unii Europejskiej.

<sup>5</sup> Dz. Urz. UE L 327 z 22 grudnia 2000 r., ze zm. (dalej jako: ramowa dyrektywa wodna).

<sup>6</sup> Uznają go za odmianę szumów informacyjnych, definiowanych jako nadmiar informacji utrudniający wyodrębnienie informacji prawdziwych i istotnych, zob. Słownik języka polskiego, <<https://sjp.pwn.pl>> [dostęp: 21.12.2021]. W przypadku szumów normatywnych chodzi między innymi o takie modyfikacje konstrukcji prawnych, które prowadzą do rozmycia ich dotychczasowych granic.

<sup>7</sup> Wronkowska, Zieliński (2021): 12.

<sup>8</sup> Bałaban (2009): 31, 34.

<sup>9</sup> Bałaban (2009): 32.

prawnych, wyrażających zamysł prawodawcy w sposób klarowny i najmniej uciążliwy dla podmiotów podległych prawu. Ich sumą powinien być przejrzysty i spójny system prawa<sup>10</sup>. Wskazuje się, że ujednoczenie zasad tworzenia prawa służy również zapewnieniu „pożądaney korespondencji” między regulacjami redagowania i interpretowania tekstów prawnych. W ten sposób przyczyniają się do osiągnięcia stanu pewności prawa oraz poczucia bezpieczeństwa po stronie adresatów norm<sup>11</sup>.

Powyższe przepisy rozporządzenia ustalają także porządek podejmowania przez prawodawcę poszczególnych zagadnień w ramach aktu prawnego z uwagi na potrzebę zapewnienia ładu i wewnętrznej harmonii unormowań. Porządek ten przekłada się na kolejność prezentowanych tu rozważań.

Dodać jeszcze należy, że wsparciem dla prawodawcy są również opracowania o charakterze naukowym, określające tzw. dobre praktyki legislacyjne<sup>12</sup>. W dalszej części ograniczam się do ZTP ujętych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r.

## II. TYTUŁ I UKŁAD PRZEPISÓW USTAWY – PRAWO WODNE

Ustawa – Prawo wodne z 20 lipca 2017 r. stanowi kolejny, piąty już akt prawny rangi ustawy, poświęcony problematyce szeroko rozumianej gospodarki wodnej. W znacznej części unormowania ustawy pokrywają się z przepisami ustawy z 2001 r., ale zawierają także nowe rozwiązania, obejmujące zwłaszcza problematykę ustrojową oraz rozbudowane instrumenty finansowo-prawne. Ponieważ ustawa z 2001 r. była wielokrotnie nowelizowana, a oczekiwane zmiany okazały się liczne, zdecydowano się na opracowanie projektu nowej ustawy, realizując tym samym postulat § 84 ZTP.

Podstawowe i oczywiste elementy każdej ustawy to – w myśl § 14 ZTP: tytuł, przepisy merytoryczne oraz przepisy o wejściu ustawy w życie, a także przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz przepisy uchylające, jeżeli reguluje ona dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną ustawę.

Tytuł analizowanej ustawy określa jej przedmiot w sposób rzeczowy, rozpoczynając się od słowa „Prawo”, zgodnie z § 19 ZTP. W ten sposób została podtrzymana wieloletnia tradycja polskiego prawa wodnego. Tylko ustawa z 1922 r. miała tytuł ujęty opisowo. Obszerna regulacja ustawy z 2017 r. ma, co do zasady, charakter wyczerpujący, czyniąc zadość regule wskazanej w § 2 ZTP.

Podstawową jednostką redakcyjną ustawy jest artykuł (§ 54 ZTP). Ustawa – Prawo wodne liczy ich aż 574, przy czym niektóre są mocno rozbudowane. Dla przykładu art. 173 składa się z 25 ustępów. Rozrost unormowań jest uderzający na tle wcześniejszych ustaw. Dla porównania ustawa z 2001 r. w pierwszej uchwalonej wersji liczyła 220 artykułów, ustawa z 1974 r. składała się z 145 artykułów, a ustawa z 1962 r. z 173 artykułów. Tylko ustawa

<sup>10</sup> Wronkowska, Zieliński (2021): 11 n.

<sup>11</sup> Wronkowska, Zieliński (2021): 12.

<sup>12</sup> Klodawski, Berek (2017): 9 n.

wodna z 1922 r. była nieco obszerniejsza i liczyła 266 artykułów. Zauważyć jednak należy, że duża część obecnych unormowań to przepisy przejściowe i dostosowujące (art. 480–572).

W celu systematyzacji przepisów ustawy artykuły można grupować w jednostki systematyzacyjne: artykuły grupuje się w rozdziały, rozdziały w działy, a działy łączy się w tytuły (§ 60 ust. 1 i 2 ZTP).

W ustawie – Prawo wodne zastosowano dwa stopnie partycji: działy i rozdziały, grupujące jednostki podstawowe (artykuły). Działów wydzielono trzynaście. Częściowo pokrywają się one z działami ustawy z 2001 r., ale znajdujemy także istotne zmiany. Przede wszystkim z obszernego działu VI ustawy z 2001 r. „Zarządzanie zasobami wodnymi” wydzielone zostały w nowej ustawie trzy kolejne: „Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa” (dział VI), „Władza wodna” (dział VIII) i „Zgoda wodnoprawna” (dział IX), natomiast wcześniejszy nadtytuł „Zarządzanie wodami” powiązany został z działem VII, który obejmuje planowanie, system informacyjny gospodarowania wodami, kontrolę gospodarowania wodami i monitoring wód. Do działu VI przesunięte zostały przepisy o własności wód i obowiązkach ich właścicieli.

Ta ostatnia zmiana odchodzi od tradycji legislacyjnej, zgodnie z którą zagadnienia te lokowano w początkowych fragmentach ustawy. W ustawie z 1922, 1962 i 1974 r. kwestie te otwierały ustawę. Podkreślano w ten sposób ustrojowe, gospodarcze i społeczne znaczenie wód. Ustawy powojenne, w sposób typowy dla systemu gospodarki uspołecznionej, wysuwały na plan pierwszy znaczenie wód dla gospodarki narodowej<sup>13</sup>. Od 2001 r. akcentuje się aspekt zrównoważonego rozwoju i funkcje ekologiczne wód oraz potrzeby ludności.

### III. OCENA PRZEPISÓW OGÓLNYCH USTAWY – PRAWO WODNE

Kluczowym elementem każdej ustawy są przepisy merytoryczne, na które składają się przepisy ogólne i przepisy szczegółowe (§ 15 i 20 ZTP).

W przepisach ogólnych (§ 20 i 21 ZTP) powinny zostać zamieszczone postanowienia wspólne dla wszystkich albo dla większości przepisów merytorycznych zawartych w ustawie. W ustawie – Prawo wodne przepisy ogólne (łącznie 17 artykułów) zostały zebrane w trzech rozdziałach. Szczególnie obszerny jest rozdział 2 „Objaśnienia określeń ustawowych”, składający się z dwóch artykułów. Pierwszy z nich (art. 16) zawiera 77 definicji podstawowych terminów stosowanych w ustawie. Mają one zróżnicowany charakter, ale przeważają definicje równościowe o postaci klasycznej i nieklasycznej (to jest zakresowej, przez wyliczenie)<sup>14</sup>. Postulat stosowania definicji o budowie równościowej wyrażają § 151 (definicja klasyczna) i § 153 ZTP (definicja zakresowa).

<sup>13</sup> Dla przykładu Surowiec, Tarasiewicz, Zwięglińska (1981): 19. Wprawdzie w art. 5 ustawy z 1974 r. mowa jest co prawda o „zaspokajaniu potrzeb ludności i gospodarki”, ale w ramach planowej gospodarki wodnej, znajdującej wyraz w perspektywicznych, wieloletnich i rocznych planach społeczno-gospodarczego rozwoju kraju.

<sup>14</sup> Malinowski (2009): 299 n.

Sporo jest definicji zakresowych opartych na wyliczeniu, przy czym dostrzega się dążenie do unikania definicji cząstkowych, choć takie również występują. Zauważyć można, że występują w ustawie pojęcia odnoszące się zwłaszcza do problematyki zanieczyszczeń (gospodarki ściekowej)<sup>15</sup>, których definicje wydają się nieostre<sup>16</sup>. Z jednej strony chodzi o substancje priorytetowe (art. 16 pkt 56) i substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego (art. 16 pkt 57), z drugiej – o substancje zanieczyszczające (art. 16 pkt 58) oraz zanieczyszczenie (art. 16 pkt 74). Wprowadzone definicje nie są wystarczające, aby na ich podstawie sformułować wnioski co do wzajemnych relacji wyjaśnianych pojęć: ani ich relacji zakresowych, ani funkcjonalnych, a nawet stosunku ogólności/szczegółowości. Można co najwyżej potwierdzić, że pojęcie substancji zanieczyszczających ma najbardziej ogólny charakter i z tego względu powinno zawierać w sobie dwa kolejne. Aby jednak uzyskać pełniejszą wiedzę co do relacji łączących te pojęcia, należy dokonać analizy rozbudowanych przepisów merytorycznych ustawy<sup>17</sup>.

W tym miejscu konieczne jest wyjaśnienie, iż trudno jest obarczać ustawodawcę winą za ten rezultat, jako że taki stan legislacji oddaje sytuację panującą w europejskim prawie wodnym. Substancje chemiczne, którym przypisuje się właściwość powodowania zanieczyszczenia wód, tworzą w prawie europejskim kilka kategorii, a ich terminologiczne zróżnicowanie, wyrażone zazwyczaj przymiotnikowo, oddaje przypisane im odmienne funkcje. Współistnienie takich pokrewnych pojęć jest rezultatem dokonującego się rozwoju prawa europejskiego i ma w założeniu charakter przejściowy. Efektem fragmentaryzacji unormowań może być jednak wrażenie regulacyjnego rozgardiaszu, nie tylko w prawie europejskim<sup>18</sup>, ale i polskim. Odczucia takie pogłębiają dodatkowo usterki w systematyce polskiej ustawy, o czym dalej.

W przepisach ogólnych zamieszcza się także objaśnienia użytych w ustawie skrótów (§ 21 ust. 1 pkt 2 ZTP). Przykładem ustalenia skrótu, wartym rozważenia, może być art. 13 ust. 4 ustawy – Prawo wodne, w myśl którego „Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, zwane dalej »Wodami Polskimi«, ustala przebieg granic obszarów dorzeczy, granic regionów wodnych oraz granic zlewni, a także ewidencjonuje ich przebieg w systemie informacyjnym gospodarowania wodami”. Nie sposób nie zauważyć, że stosowanie tego skrótu, ustalonego wprawdzie zgodnie z ZTP, może powodować osobliwe konsekwencje. Chodzi o to, że w kluczowych przepisach ustrojowych występuje już wyłącznie niesygnalizowany w nich skrót, natomiast pełna oficjalna nazwa, czyli Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, nie pojawia się w tym rozdziale ani razu. Pozyskanie takiej wiedzy wymaga uważnej lektury ustawy. Argumentem osłabiającym tę krytykę może być fakt, że art. 13 znajduje

<sup>15</sup> Europejskie tło tych unormowań przedstawia Rotko (2018a): 110 n.

<sup>16</sup> Nieostrość, sama w sobie, nie jest uchybieniem, o ile zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu normatywnego (§ 155 ust. 1 ZTP).

<sup>17</sup> Rotko (2018a): 115 n.

<sup>18</sup> Stan prawodawstwa przed rokiem 2000 przyrównywano w literaturze niemieckiej do wielobarwnej tkaniny, zszytej z różnych kawałków. Pomimo wysiłków legislacyjnych obecny stan prawny jest tak samo mało przejrzysty i rozproszony, jak wcześniej.

się na początku ustawy (rozdział 1 w dziale I). Pomimo tego można się zastanawiać, czy w takim przypadku nie byłoby jednak właściwe, aby odstąpić od zasady wyrażonej w § 154 ust. 1 ZTP, albowiem jej zastosowanie deprecjonuje w niezamierzony sposób powagę instytucji. Rozwiązania są dwa: albo zrezygnować z ustalania skrótów w art. 13, albo powtórzyć określenie złożone w jego pełnym brzmieniu w art. 239 ust. 1 lub w tytule rozdziału. Ten drugi wariant wydaje się korzystniejszy.

#### IV. OCENA PRZEPISÓW SZCZEGÓŁOWYCH USTAWY

Przepisy szczegółowe powinny w myśl § 24 ust. 1 ZTP, zostać zredagowane według następującego porządku: przepisy prawa materialnego, przepisy ustrojowe, przepisy proceduralne oraz przepisy o karach pieniężnych i przepisy karne. Układ materii w ustawie – Prawo wodne w większości odpowiada tym wymaganiom ZTP.

Odstępstwa widoczne są w przepisach poświęconych zagadnieniom ustrojowym<sup>19</sup>. Przepisy takie znalazły umiejscowienie w dwóch odrębnych jednostkach systematycznych ustawy – Prawo wodne, wskutek czego doszło do rozdzielenia materii ustrojowych oraz ich przemieszania z zagadnieniami materialnoprawnymi. Z jednej strony chodzi o rozdział 2 „Wody Polskie” w dziale VI zatytułowanym „Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa” (art. 239–251), z drugiej – o dział VIII „Władza wodna” (art. 353–387). Pojęcie władzy wodnej było wcześniej stosowane tylko w ustawie wodnej z 1922 r. (art. 184). Jego ponowne użycie można wytłumaczyć chęcią nawiązania do polskich tradycji legislacyjnych, co nadaje ustawie szczególny walor ceremonialno-symboliczny. Pojęcie władzy publicznej występuje w Konstytucji RP z 1997 r., ale w ogólnym, najszerszym znaczeniu, obejmującym ogół władz publicznych, podzielonych na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Poza tym występuje ono także w polskim tłumaczeniu ramowej dyrektywy wodnej. Z kolei ustawodawca nadaje mu w ustawie Prawo wodne wąskie znaczenie i stosuje je jako nadtytuł, ale tylko dla działu VIII ustawy. Jego przepisy obejmują wyłącznie „klasyczne” podmioty administracji publicznej: ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, organy administracji żeglugi śródlądowej, Państwową Radę Gospodarki Wodnej oraz dodatkowo trzy służby państwowe nadzorowane przez ministra, to jest państwową służbę hydrologiczno-meteorologiczną, państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących oraz państwową służbę hydrogeologiczną (art. 366 i n. ustawy – Prawo wodne).

Inne rozstrzygnięcia związane z systematyką ustawy budzą poważniejsze wątpliwości, gdyż mogą utrudnić wykładnię przepisów. Dotyczy to przede wszystkim przepisów poświęconych ochronie wód przed zanieczyszczeniami.

Pierwsza ogólna uwaga dotyczy struktury działu III „Ochrona wód”. Tworzy go obecnie siedem rozdziałów, przy trzech w ustawie z 2001 r., chociaż

<sup>19</sup> Rotko (2018b): 334 n.

zakres przedmiotowy regulacji jest bardzo podobny. Sam fakt porządkowania materii zasługuje na aprobatę, ale sposób, w jaki to zostało osiągnięte, już nie.

Zwraca uwagę rozproszenie w obrębie działu III upoważnień do wydania dwóch pokrewnych tematycznie rozporządzeń: rozporządzenia określającego wykaz substancji priorytetowych oraz rozporządzenia określającego wykaz substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego. Delegacja odnosząca się do tego drugiego wykazu znajduje się w art. 99 ust. 1, a więc w rozdziale 3, zatytułowanym „Oczyszczanie ścieków komunalnych”, mimo że problematyka substancji szczególnie szkodliwych zdecydowanie wykracza poza zagadnienie ścieków komunalnych. W tym rozporządzeniu powinny bowiem zostać określone generalne warunki, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi jakichkolwiek ścieków, a nie tylko ścieków komunalnych, w tym najwyższe dopuszczalne wartości substancji zanieczyszczających.

Z kolei delegacja do wydania rozporządzenia formułującego wykaz substancji priorytetowych zamieszczona została w art. 114, a więc w rozdziale 5 „Substancje zanieczyszczające”. Rzecz w tym, że problematykę substancji priorytetowych, ale także substancji szczególnie szkodliwych zawartych na liście obserwacyjnej, ujmuje się w tym rozdziale przede wszystkim przez pryzmat norm jakości wód powierzchniowych oraz monitoringu (art. 115–119). Nie wspomina się w tych przepisach w ogóle o ustalaniu standardów emisyjnych dla takich substancji, poprzestając na nałożeniu na ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej obowiązku sporządzania dla każdego obszaru dorzecza wykazu emisji, zrzutów oraz strat substancji priorytetowych (art. 117).

Na marginesie tych rozważań należy zwrócić uwagę na niekonsekwencje w ustalaniu zakazów odnoszących się do ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi<sup>20</sup>. Z jednej strony w art. 78 pkt 1 lit. b, umiejscowionym w rozdziale 2 „Zasady ochrony wód”, ustalono regułę, iż ścieki nie mogą zawierać „substancji priorytetowych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 114”. Przypomnieć należy, że art. 78 wzorowany jest na dawnym art. 41 ustawy – Prawo wodne z 2001 r., z jedną istotną różnicą: w miejsce czterech wskazanych tam wcześniej substancji, znanych jako DDT, PCB, PCT, HCH<sup>21</sup>, wstawiono teraz całą klasę substancji priorytetowych. Zauważmy, że wytyczne dla prawodawcy ministerialnego, związane z określaniem najwyższych dopuszczalnych wartości substancji zanieczyszczających w ściekach, sformułowane zostały w obecnej ustawie w art. 99 (rozdział 3 „Oczyszczanie ścieków komunalnych”), który traktuje o substancjach szczególnie szkodliwych, ale w ogóle nie wspomina o substancjach priorytetowych. Twierdzenie, iż jest to zasadne, skoro substancje priorytetowe objęte zostały zakazem ich wprowadzania, wydaje się poprawne, ale jest tak tylko z pozoru. Problem tkwi przede wszystkim w tym, że na listach substancji priorytetowych i substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego pojawiają się te same substancje.

<sup>20</sup> Rotko (2018a): 130.

<sup>21</sup> To unormowanie należy widzieć przez pryzmat przepisów określających substancje, których produkcja, stosowanie i wprowadzanie do obrotu jest w Polsce zabronione. Zob. komentarz M. Górskiego do art. 160, Górski et al. (2011): 667 n.



Przykładem jest rtęć. Z jednej strony art. 78 pkt 1 lit. b zabrania wprowadzania ścieków zawierających rtęć, jako że jest to substancja priorytetowa<sup>22</sup>, ale z drugiej – ścieki ją zawierające mogą być wprowadzane, gdyż rtęć jest jednocześnie substancją szczególnie szkodliwą dla środowiska wodnego z wykazu I<sup>23</sup>. Prawdą jest, że jest to substancja powodująca zanieczyszczenie, które powinno być eliminowane, ale jest to cel dalekosiężny. Co więcej, nawet w przypadku substancji priorytetowych niebezpiecznych, będących w pewnym sensie prawnym „następcą” substancji szczególnie niebezpiecznych dla środowiska wodnego, należy – w myśl prawa europejskiego – dążyć do ich całkowitego wyeliminowania, ale dopiero po upływie dwudziestu lat, liczonych od dnia przyjęcia stosownych propozycji przez Parlament Europejski i Radę (tzw. *phasing-out*), co wynika z art. 16 ust. 6 ramowej dyrektywy wodnej. Propozycje takie nie zostały jeszcze przedłożone<sup>24</sup>. Tak więc przepisy europejskie nie wymagają takiego rygorystycznego jak polska ustawa w art. 78 pkt 1 lit. b<sup>25</sup>. Taka surowość pozostaje jednak bez konsekwencji w odniesieniu do istotnej grupy substancji<sup>26</sup>, skoro inne unormowania ustawy pozwalają warunkowo wprowadzanie ścieków zawierających te substancje priorytetowe, które są jednocześnie substancjami szczególnie szkodliwymi dla środowiska wodnego. Mamy w rezultacie przypadek niezgodności ustawowych norm, choć nie jest to sprzeczność klasyczna, czyli kolizja normy wyrażającej nakaz i normy formułującej zakaz, lecz konflikt sztywnego zakazu, płynącego z art. 78 pkt 1 lit. b, z warunkowym dozwoleń (norma wyprowadzona z art. 389 pkt 1, w związku z art. 35 ust. 3 pkt 5, potwierdzona przez art. 392 ustawy – Prawo wodne, uzupełniona merytorycznie przez § 4 ust. 6 rozporządzenia z 12 lipca 2019 r.).

Na koniec należy się odnieść do zmian systemowych ustawy, wywołanych wprowadzeniem nowej kategorii korzystania z wód, nazwanej usługami wodnymi<sup>27</sup>. Nowe przepisy zmodyfikowały stosowany w polskim prawie wodnym od 1922 r. trójpodział korzystania z wód na korzystanie powszechne, zwykłe i szczególne. W obecnym kształcie ustawy szerokie pojęcie korzystania obejmuje już cztery przypadki, jako że dochodzi kategoria usług wodnych, oddzielona od korzystania powszechnego, zwykłego i szczególnego. Wydaje się, że wszystkie zakładane cele legislacyjne, wiązane z instytucją usług wodnych,

<sup>22</sup> Co potwierdza rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 1 marca 2019 r. w sprawie wykazu substancji priorytetowych (Dz. U. poz. 528) – Załącznik do rozporządzenia lp. 21 „Rtęć i jej związki”.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych (Dz. U. poz. 1311), załącznik nr 1 wykaz I pkt 5 „Rtęć i jej związki”.

<sup>24</sup> Szerzej Rotko (2018a): 126 n.; (2019): 318 i tam cyt. lit.

<sup>25</sup> Gdyby zastosować ten zakaz, należałoby unieruchomić wszystkie polskie elektrownie węglowe, gdyż w ściekach odprowadzanych z instalacji do spalania węgla zawsze obecna jest rtęć.

<sup>26</sup> Dla przykładu chodzi także o kadm i jego związki, heksachlorobenzen, heksachlorocykloheksan, pentachlorofenol.

<sup>27</sup> Można by uznać, że systemowe wyodrębnienie usług wodnych służyło „podbiciu” rangi nowych rozwiązań finansowo-prawnych. Na nich skupiła się też główna uwaga praktyki i doktryny po uchwaleniu ustawy. Dla przykładu Białek, Chojnacki, Grabarczyk (2018): 1 n.

można było osiągnąć, uznając je za wewnętrzną kategorię w obrębie korzystania szczególnego. Poza tym ten nowy podział stosowany jest w ustawie bez konsekwencji<sup>28</sup>.

## V. PRZEPISY O WEJŚCIU USTAWY W ŻYCIE

Jednym ze swoistych problemów prawa wodnego jest praktyka nowelizowania ustawy przed dniem jej wejścia w życie. Przypadek taki miał miejsce dwukrotnie na przestrzeni dwóch ostatnich dekad: po uchwaleniu ustawy 18 lipca 2001 r. oraz po uchwaleniu obecnie obowiązującej ustawy. W przypadku tej pierwszej zmiany dokonano przepisami ustawy z 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne (Dz. U. Nr 154, poz. 1803), której przepisy weszły w życie z dniem 31 grudnia 2001 r., a zatem dzień wcześniej niż nowelizowana ustawa główna.

Historia powtórzyła się w 2017 r. Obecnie obowiązująca ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., jakkolwiek w art. 574 wprowadzono kilka wyjątków od tej reguły. W § 44 ust. 1 ZTP sformułowano zasadę, aby ustawa wchodziła w życie w całości w jednym terminie. W ust. 2 dopuszczono jednak pewne wyjątki, wiążąc je z przypadkami, gdy zróżnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy jest niezbędne do zrealizowania celu ustawy oraz nie zostaje naruszona spójność ustawy. Warunek ten, co do zasady, został spełniony.

Kontrowersje może natomiast budzić fakt, że przed 1 stycznia 2018 r. weszły w życie przepisy ustawy ją nowelizującej. Wynika to z art. 5 ustawy z 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw<sup>29</sup>, który, tak jak cała ustawa (z jednym wyjątkiem niemającym znaczenia dla omawianej tu kwestii), wszedł w życie z dniem 12 grudnia 2017 r.<sup>30</sup> Należy przy tym podkreślić, że zawarte w art. 5 unormowania nie odnosiły się, z jednym omawianym dalej wyjątkiem, do przepisów, dla których ustawodawca przewidział w art. 574 ustawy – Prawo wodne inny, wcześniejszy termin wejścia w życie<sup>31</sup>, co byłoby zrozumiałe. Wśród przepisów znowelizowanych przez art. 5, wchodzących w życie z dniem 12 grudnia 2017 r., znalazł się natomiast art. 524, dla którego termin wejścia w życie określono w art. 574 ustawy – Prawo wodne dopiero na dzień 1 stycznia 2019 r. Tak więc w tym przypadku rozszew czaso-

<sup>28</sup> Rakoczy (2018): 12, 56 n.; także Osuch-Chacińska (2018): 303. Odmiennie Białek, Grabarczyk (2018): 18 n.

<sup>29</sup> Dz. U. poz. 2180.

<sup>30</sup> Wprowadził on zmiany w pięciu artykułach ustawy z 18 lipca 2017 r. – Prawo wodne.

<sup>31</sup> Chodzi art. 102–112, art. 494, art. 502, art. 506, art. 515, art. 525 ust. 3–6 oraz 8 i 9, art. 539 ust. 3–5 i 7, art. 540 ust. 1–4, 6 i 7, art. 541, art. 542, art. 544 ust. 1, art. 554 oraz art. 570, które weszły w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy – Prawo wodne, tj. 24 sierpnia 2017 r.

wy, wynikający z wcześniejszego obowiązywania, wyniósł nie 19 dni, jak dla pozostałych znowelizowanych przepisów, lecz ponad 12 miesięcy.

Nie ulega wątpliwości, iż nie ma żadnych przeszkód prawnych, aby prawodawca zmienił ustawę, zanim zacznie ona obowiązywać. Za sprawą *vacatio legis* ogłoszona ustawa staje się już bowiem elementem systemu prawa<sup>32</sup>. Prawodawca może w tym czasie nawet uchwalić nową ustawę i uchylić tę oczekującą<sup>33</sup>. Błędem jest natomiast ustalenie terminu wejścia w życie ustawy nowelizującej tak, że poprzedza moment wejścia w życie ustawy nowelizowanej. Przepisy zmieniające powinny wchodzić w życie w tym samym dniu co przepisy zmieniane. W przeciwnym razie powstaje sytuacja zawieszenia i wyczekiwania na wejście w życie ustawy głównej, wychodząca poza istotę *vacatio legis*. Wprawdzie jest to tylko jeden z występujących w praktyce prawodawczej przypadków braku zharmonizowania terminu wejścia w życie jednej ustawy z terminem wejścia w życie innej, powiązanej tematycznie i funkcjonalnie, ale, jak się wydaje, o znacznym stopniu wadliwości. Wprowadzone w życie w taki sposób przepisy nie mogą bowiem wywołać żadnych skutków prawnych. Powstaje wątpliwość, czy aby nie mamy do czynienia z przypadkiem przejściowej bezprzedmiotowości unormowań ustawy. Jest bez znaczenia, że ZTP wyraźnie się do takiej sytuacji nie odnoszą, skoro adekwatne wnioski można wyprowadzić z kilku innych unormowań ZTP. Chodzi o § 49, § 127 i § 128. Podnoszonej krytyki nie zmienia także okoliczność, że omawiana sytuacja nie wywołuje skutków praktycznych.

## VI. POZOSTAŁE UWAGI KRYTYCZNE

Na koniec należy jeszcze zwrócić uwagę na kilka innych rozwiązań, które budzą wątpliwości natury technicznolegislacyjnej. Wynikają one między innymi z takiego doprecyzowania unormowań, które nie rozwiązuje problemów, tylko stwarza nowe, generując swoisty szum normatywny. W tym miejscu ograniczę się do jednego przykładu. Chodzi o przepisy poświęcone stawom, w tym własności wody w stawie. Stawy to urządzenia wodne, „w szczególności stawy rybne oraz stawy przeznaczone do oczyszczania ścieków albo rekreacji” (art. 16 pkt 65 lit. c). Własność wód w stawach określana jest według reguły wyrażonej w art. 214: „Śródlądowe wody stojące, woda w rowie oraz woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, znajdujące

<sup>32</sup> Wronkowska, Zieliński (2021): 104.

<sup>33</sup> Przypadek taki miał miejsce w RFN: 16 lipca 1969 r. uchwalono ustawę o gospodarce winiarskiej (Gesetz über Wein, Dessertwein, Schaumwein, weinhaltige Getränke und Branntwein aus Wein /Weingesetz/, BGBl. I, s. 781), która miała wejść w życie po upływie 2 lat od dnia ogłoszenia (§ 97 ust. 1). Zorientowano się jednak, że przepisy są niezgodne z prawem europejskim, wobec czego 14 lipca 1971 r. uchwalono nową ustawę (Gesetz über Wein, Likörwein, Schaumwein, weinhaltige Getränke und Branntwein aus Wein /Weingesetz/, BGBl. I, s. 893), a wcześniejszą uchylono. Nowa ustawa weszła w życie z dniem 19 lipca 1971 r.

się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości”. Znaczy to, że woda w stawie napełnianym w ramach usług wodnych nie należy do właściciela nieruchomości, na której jest posadowiony, lecz do Skarbu Państwa. Pytanie zasadnicze brzmi: jakie cele zamierza w ten sposób osiągnąć ustawodawca? Jeśli staw nie znajduje się na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, to praw właścicielskich w stosunku do takich wód i tak nie będą wykonywać podmioty reprezentujące Skarb Państwa, gdyż wynika to wyraźnie z art. 215 ust. 1. Nie wpływa to również na pobór opłat za usługi wodne ani nie rozszerza zakresu korzystania powszechnego. Pojawia się jeszcze jeden problem z tym związany. Przepisy o śródlądowych wodach stojących stosuje się odpowiednio do wód znajdujących się w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności człowieka, niebędących stawami (art. 23 ust. 2). Jak odróżnić staw od innych zagłębień terenu napełnionych wodą, powstałych w wyniku działalności człowieka, skoro nie ma definicji stawu, pomijając przykładowe wyliczenie ich rodzajów w art. 16 pkt 65 lit. c? Wydaje się, że przyczyną zamętu są niewnoszące nic istotnego do gospodarowania wodami nowe przepisy, które różnicują status stawów oraz własność wody w nich się znajdujących w zależności od sposobu ich napełniania.

Inna, brzemienne w konsekwencji kwestia to osobliwa skłonność ustawodawcy do rozpraszania unormowań związanych z transpozycją prawa europejskiego i umieszczania ich poza ustawą główną. Co prawda nie odnosi się to bezpośrednio do analizowanej tu ustawy z 2017 r., jako że problem wykreowała nowelizacja ustawy z 2001 r., jakkolwiek wpływa ona nadal na kompletność obecnej regulacji. Chodzi o konsekwencje uchwalenia ustawy z 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159). Przepisami tej ustawy dokończono wieloletnią transpozycję ramowej dyrektywy wodnej, uzupełniając prawo krajowe o jej istotne unormowania. Chodziło w szczególności o stworzenie podstaw prawnych do korzystania – z przewidzianej w art. 4 ust. 4 ramowej dyrektywy wodnej – możliwości przesunięcia terminu na osiągnięcie celów środowiskowych, co ma doniosłe znaczenie praktyczne. W 2011 r. zapewne uznano, że są to rozwiązania epizodyczne i wobec tego mogą zostać zamieszczone w odrębnej ustawie. Dopuszczalność takiej praktyki potwierdza § 29a i 29c ZTP. W myśl § 29b ust. 1 ZTP w przepisach epizodycznych określa się okres obowiązywania regulacji, co też w ustawie z 2011 r. uczyniono. Ramowa dyrektywa wodna oraz ustawa dopuszcza jednak korzystanie z takich wyjątków na bieżąco, a możliwość taka obejmuje także drugi i trzeci okres planistyczny<sup>34</sup>, a nawet (warunkowo) jeszcze dalszy<sup>35</sup>. W myśl art. 9 ust. 4 ustawy z 2011 r.: „Przedłużenie terminu, o którym mowa w ust. 3, jest ograniczone do maksymalnie dwóch kolejnych uaktualnień planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, chyba że warunki naturalne uniemożliwiają osiągnięcie celów środowiskowych”. Per-

<sup>34</sup> Pierwszy okres planistyczny: lata 2009–2015, drugi: lata 2015–2021, trzeci: lata 2021–2027.

<sup>35</sup> Warunek ten oddają słowa art. 4 ust. 4 lit. c) ramowej dyrektywy wodnej: „chyba że cele te nie są możliwe do osiągnięcia z uwagi na okoliczności naturalne”.

spektywa czasowa jest zatem odległa<sup>36</sup>, w zasadzie sięga aż po przewidywany kres obowiązywania dyrektywy<sup>37</sup>. Pierwszy wniosek, jaki się nasuwa, jest więc taki, że nie jest to unormowanie epizodyczne. Przejdźmy jednak do konsekwencji. Omawiana problematyka znalazła się w art. 9 przywołanej nowelizacji z 2011 r., podczas gdy zmiany wprowadzane bezpośrednio do tekstu ustawy – Prawo wodne z 2001 r. ujęto w jej art. 1. Tym samym transponowane wyjątki od powinności osiągnięcia celów środowiskowych otrzymały wprawdzie rangę ustawową, ale pozostały poza strukturą ustawy – Prawo wodne z 2001 r. Zapewne z tego powodu zostały one pominięte w trakcie prac nad projektem obecnej ustawy. Podnoszona tu krytyka byłaby chybiona, gdyby się okazało, że art. 9 ustawy z 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw nadal obowiązuje. Zauważmy, że Internetowy System Aktów Prawnych identyfikuje tę ustawę jako obowiązującą. Powstaje pytanie czy zasadnie? Po pierwsze, w art. 9 ustawy z 5 stycznia 2011 r. powiązано stosowanie wyjątków wyraźnie z celami środowiskowymi, o których mowa w art. 38d i 38e ustawy z 2001 r. Po drugie, w przepisach działu XIII ustawy – Prawo wodne z 2017 r. „Zmiany w przepisach, przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe” nie ma żadnych odniesień do tej nowelizacji. Ustawa – Prawo wodne z 2001 r. została zatem uchylona wraz ze wszystkimi ustawami ją nowelizującymi. Prowadzi to do wniosku, że ustawa z 5 stycznia 2011 r. nie obowiązuje, a wobec tego ustawa – Prawo wodne z 2017 r. w niezamierzony sposób przywraca stan niepełnej transpozycji ramowej dyrektywy wodnej sprzed 2011 r.

## VII. PODSUMOWANIE

Ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne nawiązuje koncepcyjnie do swojej poprzedniczki z 2001 r. i nie wyznacza nowego etapu w prawniczym myśleniu o gospodarce wodnej. Stworzenie legislacyjnego wzorca ustawowej regulacji tych zagadnień należy przypisać przede wszystkim ustawie wodnej z 1922 r. oraz ustawie z 2001 r. Pomimo tego także ustawa z 2017 r. wnosi znaczący wkład w rozwój prawa wodnego, przede wszystkim z uwagi na podjętą reformę administracji wodnej oraz przebudowę systemu finansowania gospodarki wodnej.

Dokonując oceny ustawy z 2017 r. z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej, stwierdzić trzeba, że uchybień jest stosunkowo niewiele, zwłaszcza jeśli uwzględni się obszerność tego aktu. Niektóre z nich nie wywołują zresztą większych problemów w stosowaniu przepisów, inne zasługują na surowszą ocenę.

Lektura ustawy nie przychodzi łatwo. Na taką krytykę można odpowiedzieć, że tworzenie prawa nie służy zaspokajaniu literackiego głodu, lecz celom użytecznym. Niewygoda czytelnika, zwłaszcza zapoznającego się z ustawą po

<sup>36</sup> Przyjmując za punkt odniesienia rok uchwalenia ustawy (2011), otrzymujemy perspektywę co najmniej 16 lat.

<sup>37</sup> Przewiduje się, że po roku 2027 zostanie opracowana nowa dyrektywa. Zob. Jekel (2017): 21 n.

raz pierwszy, nie może być rozstrzygającym argumentem. Ustawą posługują się w codziennej praktyce przede wszystkim organy administracji publicznej oraz podmioty gospodarcze, dla których wszystkie niedostatki redakcyjne z czasem tracą na znaczeniu. Nie znaczy to jednak, że należy zrezygnować z dążenia do zapewnienia przepisom przejrzystej, harmonijnej, a nawet eleganckiej formy.

Większy ciężar gatunkowy mają usterki dotyczące materii prawa. Po pierwsze, chodzi o naruszanie spójności systematyki, które może utrudniać wykładnię przepisów. Po drugie, zwraca uwagę brak konsekwencji w formułowaniu zakazów służących ochronie wód przed zanieczyszczeniami, dodatkowo powiązany z nadmiernym rygoryzmem w stosunku do wymagań prawa europejskiego. Po trzecie, zastanawia rozpraszenie istotnych zagadnień między ustawę główną i ustawy nowelizujące. Efektem takiej praktyki jest niezamierzony przywrócenie stanu niepełnej transpozycji ramowej dyrektywy wodnej, poprzedzającego nowelizację Prawa wodnego z 2011 r. Po czwarte, uogólniając, dostrzec można, że ustawodawca przejawia skłonność do swoistej nadprodukcji bytów prawnych, co wprowadza niepotrzebny zamęt do unormowań.

- Bałaban, A. (2009). Prawna regulacja procesu legislacyjnego, [w:] A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*. Warszawa: 15–44.
- Białek, M., Chojnacki, D., Grabarczyk, T. (2018). *Oplaty za usługi wodne w nowym prawie wodnym*. Warszawa.
- Breuer, R., Gärditz, K.F. (2017). *Öffentliches und privates Wasserrecht*. München.
- Górski, M., Pehalek, M., Radecki, W., Jerzmański, J., Bar, M., Urban, S., Jendrośka, J. (2011). *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa.
- Jekel, H. (2017). *Der Gewässerzustand in Deutschland. Erfolge und Handlungsbeadrf – zugleich eine Zwischenbewertung de WRL*. [Referat na konferencję Aktuelle Entwicklungen bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, 22. Umweltrechtliches Symposium, 30./31. März 2017]. Leipzig.
- Kłodawski, M., Berek, M. (2017). Dobre praktyki legislacyjne jako pozaprawne źródło techniki prawodawczej. *Przeгляд Legislacyjny* 3(101): 9–34.
- Malinowski, A. (2009). Jednoznaczność i precyzja słów w tekście prawnym, [w:] A. Malinowski, (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*. Warszawa: 279–313.
- Mikulski, Z. (2003). Osiemdziesiąt lat polskiego prawa wodnego 1922–2002. *Gospodarka Wodna* 11: 448–454.
- Osuch-Chacińska, L. (2018). Korzystanie z wód i usługi wodne w świetle przepisów ustawy Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r. *Gospodarka Wodna* 10: 300–306.
- Piotrowski, R. (2009). Projekt ustawy, [w:] A. Malinowski (red.), *Zarys metodyki pracy legislatora. Ustawy. Akty wykonawcze. Prawo miejscowe*. Warszawa: 97–120.
- Rakoczy, B. (2018). *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*. Warszawa.
- Rotko, J. (2018a). Problem zanieczyszczenia wód śródlądowych substancjami chemicznymi w świetle prawa europejskiego oraz prawa krajowego – uwagi krytyczne. *Studia Prawnicze* 4(216): 109–136.
- Rotko, J. (2018b). Kierunki zmian w prawie wodnym w świetle ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, [w:] G. Dobrowolski (red.), *Rozważania o...* Katowice: 329–343.
- Rotko, J. (2019). Przyszłość konwencjonalnych elektrowni węglowych w świetle międzynarodowego i europejskiego prawa ochrony środowiska. *Krytyka Prawa* 11(4): 299–325.
- Surowiec, S., Tarasiewicz, W., Zwięglińska, T. (1981). *Prawo wodne. Komentarz. Przepisy wykonawcze*. Warszawa.
- Wronkowska, S., Zieliński, M. (2021). *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*. Warszawa.