

Warszawa, dnia 7 sierpnia 2002 r.

Opinia prawna
na temat projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska i
ustawy – Prawo wodne (druk nr 678)

Celem projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska i ustawy – Prawo wodne (druk nr 678) – dalej cytowany jako „projekt” – jest przede wszystkim nowelizacja ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – dalej cytowana jako „ustawa” (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.), w zakresie w jakim reguluje ona problematykę opłat wodno-ściekowych i kar pieniężnych. Projekt przewiduje również nieliczne zmiany w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1129 z późn. zm.) oraz dodanie regulacji przejściowych, które zwalniałyby część podmiotów m.in. z opłat za wprowadzanie ścieków do wód i do ziemi.

W dalszej części opinii przedstawione zostaną uwagi do poszczególnych przepisów projektu.

1. Przepis art. 1 pkt 1 projektu dokonuje zmiany o fundamentalnym znaczeniu dla treści całej ustawy (dla sposobu jej wykładni). Tak bowiem – w moim przekonaniu – należy interpretować nadanie nowego brzmienia jednemu z elementów definicji ustawowej pojęcia – „ściek”. Nowa definicja precyzuje, że ścieki muszą być odprowadzane, nie ogólnie z obiektów gospodarki rybackiej

(tak było do tej pory), ale: „z obiektów chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych”. Zmienione zostało też kryterium, które decyduje o tym czy w ogóle mamy do czynienia ze ściekiem w rozumieniu ustawy. Zgodnie z projektem, ściekiem są wody wykorzystane: „jeżeli przyrost ilości substancji, pochodzących z chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych, w wodzie odprowadzanej z tych obiektów, jest większy niż wartości określone w warunkach wprowadzania ścieków.” Zmiana ta opiera się na założeniu, że nie ma żadnych techniczno-organizacyjnych przeszkód żeby wykryć i „zmierzyć” przyrost substancji pochodzących z chowu lub hodowli ryb i innych organizmów wodnych, u każdego przedsiębiorcy prowadzącego taką hodowlę lub taki chów.

Powyższe uwagi odnoszą się również do nowelizacji art. 9 pkt 14 lit. f) ustawy – Prawo wodne (art. 2 pkt 1 projektu). Zmiana ta ma na celu uzgodnienia definicji ścieku pomiędzy ustawą – Prawo ochrony środowiska a ustawą – Prawo wodne.

2. W art. 1 pkt 2 lit. a) projektu dokonuje się rozszerzenia warunków, które należy brać pod uwagę ustalając wysokość opłat oraz kar administracyjnych za korzystanie ze środowiska. Projektodawca przewiduje, iż obok: „ilości i jakości pobranej wody oraz od tego czy pobrano wodę gruntową czy podziemną” przy ustalaniu wysokości opłat i kar powinno brać się pod uwagę także: „przeznaczenie wody”. W uzasadnieniu do projektu czytamy na ten temat m.in., iż: „odmiennego uregulowania, ze względu na stopień oddziaływania na środowisko, wymagają różne, pod względem technologicznym, rodzaje produkcji rybackiej, działającej w otwartym środowisku”.
3. Podobny charakter mają dwa kolejne przepisy projektu. W art. 1 pkt 2 lit. b) projektu dodaje się warunek, który ma wpływać na określenie wysokości opłaty za wprowadzanie ścieków („rodzaj ścieków”), a z kolei w art. 1 pkt 2 lit. c) projektu różnicuje się wysokość opłat za wprowadzanie ścieków w zależności od tego, czy ściek został wyprodukowany w obiektach hodowli i chowu ryb i innych organizmów wodnych („wysokość opłaty zależy od (...) rodzaju substancji zawartych w ściekach i ich ilości albo od wielkości produkcji ryb innych niż łososiowate lub innych organizmów wodnych”).

4. Przepis art. 2 pkt 3 lit. a-b projektu ustanawia wyjątek od zasady, iż opłaty za korzystanie ze środowiska oblicza się według stawek obowiązujących w okresie, w którym korzystanie ze środowiska miało miejsce, poprzez wprowadzenie stałej opłaty oraz ustalenie dłuższego terminu zapłaty dla podmiotów, które – „ponoszą opłatę zryczałtowaną za odprowadzane ścieki pochodzące z chowu lub hodowli ryb innych niż łososiowate lub innych organizmów wodnych”.
5. Poprawka z art. 1 pkt 4 projektu zmierza do zmiany terminu przedkładania marszałkowi województwa wykazu zawierającego informacje i dane wykorzystywane do ustalania wysokości opłat za korzystanie ze środowiska. Projektodawca nie przedstawia uzasadnienia dla tej poprawki.
6. W art. 1 pkt 5 znajduje się nieścisłość. Projektodawca w nowelizowanym art. 287 ust. 1 ustawy dodaje wyrażenie: „z zastrzeżeniem ust. 5”. Zastrzeżenie to byłoby sensowne gdyby ust. 5 ww. przepisu wprowadzał inne terminy aktualizowania ewidencji niż termin podstawowy („co kwartał”) – por. art. 287 ust. 1 ustawy. Tymczasem w ust. 5 normuje się tylko długość okresu, za który powinny być zgłaszane informacje, nie zmienia się natomiast częstotliwości aktualizowania ewidencji. Z tego powodu art. 1 pkt 5 lit. a) projektu – moim zdaniem – jest zbyteczny i z legislacyjnego punktu widzenia błędny.
7. W art. 1 pkt 6 lit. a) projektu ustala się nową stawkę za korzystanie ze środowiska („20 zł za każde rozpoczęte 100 kg przyrostu masy ryb innych niż łososiowate lub innych organizmów wodnych w ciągu roku, przy produkcji ponad 1500 kg z jednego ha powierzchni użytkowej stawu”).

Przepis art. 1 pkt 6 lit. b) projektu dodaje kolejne elementy do upoważnienia do wydania rozporządzenia, co pozwoli Radzie Ministrów jeszcze bardziej zróżnicować wysokość stawki opłat za korzystanie ze środowiska, w zależności od okoliczności faktycznych (dodaje się kryteria: „rodzaju ścieków” oraz „przeznaczenia pobranej wody”).

8. Skutkiem skreślenia w art. 1 pkt 7 projektu wyrażenia: „w odległości mniejszej niż 1 km od miejsca jej poboru” będzie zniesienie ograniczenia, które obowiązywało w przypadku zwalniania z opłat za pobór wody na potrzeby energetyki wodnej, a co za tym idzie, będzie to również oznaczało – analizując rzecz po-

bieżnie, bez precyzyjnych danych statystycznych – rozszerzenie kręgu osób zwolnionych z opłat. Regulacja ta umniejszy wpływy do funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w rozdziale 4 ustawy (wpływy z tytułu opłat i kar stanowią przychody odpowiednich funduszy – art. 277 ust. 4 ustawy). Ustanowienie powyższego przywileju projektodawca uzasadnia „chęcią” zniesienia „nadmiernych obciążeń finansowych dla podmiotów korzystających ze środowiska” (za uzasadnieniem do projektu).

9. Z redakcji art. 1 pkt 8 lit. a) projektu nie wynika dokładnie jakie są skutki prawne dla całej proponowanej konstrukcji przepisu, jeżeli okaże się, że „podmiot obowiązany do wniesienia opłaty” nie dysponuje odpowiednimi danymi. Wydaje się, że aktualna treść przepisu nie zawiera żadnych mechanizmów korygujących taki stan rzeczy. W moim przekonaniu, ww. przepis powinien zostać doprecyzowany.

W art. 1 pkt 8 lit. b) projektu wprowadza się dwie dodatkowe stawki opłat za ścieki odprowadzane z obiektów hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych, co *de facto* stanowi konsekwencję wyodrębnienia nowego rodzaju ścieków (por. zmiana definicji ścieku – pkt 1 niniejszej opinii) – dodany ust. 4a do art. 295 ustawy.

10. Projekt ustanawia zwolnienia z opłat za wprowadzanie do wód lub do ziemi „wód wykorzystywanych na potrzeby chowu i hodowli ryb”, określając szczególne warunki w powyższym zakresie (art. 1 pkt 9 projektu). Regulacja ta niewątpliwie będzie miała wpływ na poziom dochodów funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (podobnie jak w sytuacji opisanej w pkt 8 niniejszej opinii). Projektodawca nie prezentuje uzasadnienia na poparcie swojej decyzji.
11. Przepisy art. 1 pkt 11-13 projektu dokonują zmian w sposobie ustalania odroczeń terminów płatności opłaty podwyższonej za korzystanie ze środowiska. W myśl dołączonego do projektu uzasadnienia: „zapropozowane zmiany mają na celu zoptymalizowanie istniejących mechanizmów poprzez złagodzenie restrykcyjności systemu”. Projekt przewiduje dodatkowe kryterium umożliwiające odroczenie, mianowicie: „jeżeli przedsięwzięcie, którego wykonanie zapewni usunięcie przyczyn ponoszenia podwyższonych opłat ujęte jest w

krajowym programie oczyszczania ścieków komunalnych, o którym mowa w art. 43 ust. 3 ustawy – Prawo wodne, i nie naruszono terminu jego realizacji, określonego w tym programie” (art. 317 ustawy).

Z kolei przepis art. 1 pkt 13) projektu reguluje warunki, w których można dokonać umorzenia odroczonej opłaty.

12. Stosowanie art. 1 pkt 14 projektu powodowało będzie systematyczne zmniejszenie wpływów na rachunkach odpowiednich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Projektodawca proponuje zagospodarować części wpływów z opłat oraz oprocentowania depozytów na rachunkach bankowych, odpowiednio na: „funkcjonowanie kontroli wnoszenia należności” (całość przychodów z oprocentowania rachunków bankowych) oraz „funkcjonowanie kontroli ponoszenia opłat za korzystania ze środowiska” (20% wartości opłat). W zamysle projektodawcy: „ma to spowodować większą aktywność urzędów marszałkowskich w egzekwowaniu nieuiszczonych bądź uiszczonych w nieprawidłowej wysokości opłat, (za uzasadnieniem do projektu). Dodany art. 402 ust. 2a ustawy stanowi odpowiednik obowiązującego aktualnie art. 402 ust. 2 ustawy.
13. Przepisy art. 3-5 projektu są regulacjami o charakterze przejściowym. Mają one charakter retroaktywny. Ich działanie obejmuje okres czasu sprzed dnia wejścia w życie ww. przepisów (działają one z mocą wsteczną). Faktem jest jednak również, iż funkcjonowanie ww. przepisów – w praktyce – będzie korzystne dla określonej grupy obywateli (wymienionych w dyspozycjach norm prawnych art. 2-5 projektu), kosztem dochodów funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Aby nie naruszyć zasad: sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz równości podmiotów wobec prawa (art. 32 Konstytucji), ustawodawca powinien dysponować silnym uzasadnieniem swojej decyzji opartym w konstytucyjnie chronionych wartościach (usprawiedliwiłoby ono przyznanie przywilejów finansowych wyłącznie wybranym grupom obywateli). W moim przekonaniu projekt ustawy nie zawiera wystarczającego uzasadnienia w powyższej materii.
14. Nie sposób zgodzić się bez komentarza z jedną z tez uzasadnienia do projektu, iż: „zaproponowane zmiany (...) nie powodują skutków finansowych dla

budżetu państwa”. Warto zauważyć, iż na skutek przyznania przez projektodawcę licznych przywilejów finansowych o charakterze czasowym, generalnych zwolnień z opłat oraz odroczeń, wpływy finansowe do odpowiednich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej będą musiały być zmniejszone. Wspomniane fundusze prowadzą co prawda samodzielną gospodarkę finansową (pokrywają z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie ustawowych zadań) – w tym sensie dochody budżetu państwa nie zostaną bezpośrednio uszczuplone – trzeba jednak pamiętać, że projekt ustawy posiada oczywisty wpływ na finanse publiczne jako całość, w rozumieniu ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155 poz. 1014 z późn. zm.).

Sporządził: Piotr Radziewicz