

Warszawa, 31 lipca 2002

**Opinia merytoryczna do senackiego projektu ustawy o zmianie
ustawy – Prawo ochrony środowiska i ustawy – Prawo wodne
(druk nr 678)**

Uwagi ogólne

Przedłożony projekt ustawy zmierza do modyfikacji niewielkiej grupy przepisów ustawy - Prawo ochrony środowiska odnoszących się do spraw finansowych, a szczególnie kwestii opłat za korzystanie ze środowiska, administracyjnych kar za naruszenie przepisów oraz zasad odraczania i umarzania podwyższonych opłat za korzystanie ze środowiska. Zakres przedmiotowy proponowanej nowelizacji jest przy tym stosunkowo wąski – odnosi się ona przede wszystkim do jednej formy korzystania ze środowiska, tj. poboru wód i wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi. Intencją projektodawców jest zmniejszenie obciążeń wynikających z opłat za wodę i ścieki ponoszonych przez sektor komunalny i indywidualnych odbiorców. Przy okazji zaproponowano również zmiany, których celem jest usprawnienie systemu egzekwowania opłat i kar.

Jeśli zaś chodzi o proponowane zmiany w ustawie - Prawo wodne, to są one raczej nieznaczne i dotyczą jednego artykułu mówiącego o Krajowym programie oczyszczania ścieków komunalnych. Zmiany te polegają na dodaniu ustępu charakteryzującego pożądaną zawartość tego programu.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska weszła w życie 1 października, a wydane na jej podstawie rozporządzenie określające stawki opłat za korzystanie ze środowiska zaczęło obowiązywać od 1 stycznia br. Poprzednio obowiązujące przepisy uzależniały wysokość stawek opłat za pobór wody od przeznaczenia wody: stawki opłat za pobór wody do celów produkcyjnych były wielokrotnie wyższe niż stawki opłat za wodę pobraną na cele zaopatrzenia ludności. O ile w pierwszym z tych przypadków stawki były dodatkowo zróżnicowane zależnie od tego czy pobierano wodę powierzchniową czy podziemną (stawka za wodę podziemną średnio trzy razy wyższa), to w przypadku poboru wody na cele zaopatrzenia ludności obowiązywała jedna stawka, zarówno dla wody powierzchniowej jak i podziemnej. Nowe przepisy ujednoliciły ten system, znosząc zróżnicowanie stawek zależnie od odbiorców, wprowadzając te same stawki opłat za pobór wody przez sektor przemysłowy jak i komunalny.

W konsekwencji, stawki opłat ponoszonych przez sektor komunalny znacznie wzrosły, a stawki płacone przez sektor przemysłowy zmniejszyły się. Przykładowo, w 2000 r. stawka opłaty za pobór 1 m³ wody powierzchniowej do celów produkcyjnych wynosiła 11,70 gr, a wody podziemnej do tych samych celów: 36,91 gr. W tym czasie stawka opłat za 1 m³ wody powierzchniowej lub wody podziemnej na cele zaopatrzenia ludności wynosiła 1,96 gr. Obecnie ujednolicona jednostkowa stawka opłaty za pobór 1 m³ wody podziemnej wynosi 8 gr, a za pobór wody powierzchniowej 4 gr.

Należy przypomnieć, że rozporządzenie określające stawki opłat zostało - jeszcze przed swoim wejściem w życie - znowelizowane, m.in. po to, by obniżyć stawki opłat za pobór wody (z 12,5 do 8 gr i z 6 do 4 gr). Jednak jak twierdzą autorzy projektu nowelizacji stawki te są wciąż zbyt wysokie. Stąd też ich propozycja, by przywrócić w ustalaniu stawek opłat za wodę kryterium przeznaczenia pobieranej wody. Zakładają oni bowiem, że wprowadzenie odrębnych stawek dla odbiorców z sektora komunalnego i przemysłowego umożliwi obniżenie opłat ponoszonych przez odbiorców komunalnych. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na kilka kwestii.

Po pierwsze, odnosząc się do intencji projektodawców, tj. odciążenia budżetów gospodarstw domowych, należy pamiętać, że wprowadzenie rozróżnienia na odbiorców przemysłowych i komunalnych jedynie stwarza możliwość zróżnicowania stawek opłat. Konkretnie wielkości stawek opłat określa Rada Ministrów w rozporządzeniu. To od jej decyzji zależeć będzie czy uzna racje projektodawców i z możliwości wprowadzonych nowelizacją skorzysta obniżając stawki opłat.

Po drugie, jeśli opłaty zostaną obniżone odbiorcom komunalnym, to powstaje pytanie czy i jak zmienią się stawki opłat ponoszonych przez przemysł. Gdyby miały wzrosnąć, to trzeba pamiętać, że oprócz skutków finansowych funkcjonowania przedsiębiorstw zmiana taka byłaby kolejną taką zmianą w ostatnim czasie, która ani nie ułatwia planowania kosztów działalności gospodarczej, ani nie zwiększa zaufania do państwa i prawa.

Kolejną kwestią jest sposób w jaki wysokość stawek określonych w rozporządzeniu odzwierciedlona jest w cenie płaconej przez odbiorców indywidualnych przedsiębiorstwom komunalnym. Obniżając stawki w celu odciążenia budżetów tych odbiorców trzeba mieć świadomość, że opłata za pobór wody powierzchniowej czy podziemnej stanowi niewielką część ceny płaconej za wodę z kranu. Wiele tu zależy od efektywności przedsiębiorstwa

wodociągowego. Przeprowadzona niedawno przez NIK kontrola przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych pokazała, że na poziom kosztów usług świadczonych przez te przedsiębiorstwa wpływ miały - obok obiektywnych skutków inflacji – zmniejszająca się ilość sprzedanej wody i odbieranych ścieków, rosące bądź pozostające na wysokim poziomie straty wody, awaryjność sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, wzrost kosztów wynagrodzeń, a także wzrost kosztów amortyzacji.¹

Odnosząc się ogólnie do projektu nowelizacji warto zwrócić uwagę, że w Ministerstwie Środowiska zaawansowane są prace nad nowelizacją ustawy – Prawo Ochrony Środowiska, która oprócz przepisów objętych omawianym tu projektem przewiduje również modyfikację innych uregulowań tej ustawy. O ile przygotowywana przez resort tzw. ustawa czyszcząca nie zostanie przesłana do Sejmu zbyt późno, wydaje się, iż należałoby rozważyć połączenie prac legislacyjnych nad oboma projektami.

Uwagi szczegółowe

Ogólnie rzecz biorąc, proponowane zmiany odnoszą się do trzech grup przepisów: przepisów z zakresu opłat za korzystanie ze środowiska (art. 274, 286, 290, 294 i 295), przepisów dotyczących podwyższonej opłaty (art. 317, 318 i 319) oraz przepisów dotyczących funduszy ochrony środowiska (art. 402).

Zmiany w art. 274, 286, 290 i 294 w zasadzie nie budzą zastrzeżeń. Proponowane w art. 294 zwolnienie z opłat jest – z punktu widzenia rozwoju energetyki wodnej – rozwiązaniem korzystnym. Natomiast pewne wątpliwości budzić może proponowana zmiana w art. 295 polegająca na dopisaniu do ust. 4 zastrzeżenia (cyt.) „...o ile podmiot obowiązany do poniesienia opłaty dysponuje danymi w tym zakresie”. Uzasadnienie do projektu nie wyjaśnia potrzeby dokonania zmiany tego przepisu. Wprowadzenie powyższego zastrzeżenia skutkować może powstaniem sytuacji, która domaga się wyjaśnienia, tzn. co zrobić jeśli podmiot obowiązany do poniesienia opłaty nie dysponuje odpowiednimi danymi. Czy jest wtedy zwolniony z ustalenia opłaty?

Dość istotne zmiany zmierzające do złagodzenia restrykcyjności systemu opłat zaproponowano w art. 317-319. Poszerzają one możliwość odroczenia płatności opłat za korzystanie ze środowiska dla podmiotów realizujących przedsięwzięcia ujęte w krajowym

¹ Kontrola obejmowała okres 1998 – I kw. 2000 r. (źródło: kwartalnik „Prawo i Środowisko”, Nr 4 (28)/01)

programie oczyszczania ścieków komunalnych, a więc poza obowiązujący okres 5 lat, maksymalnie do roku 2015. Umożliwiają też umorzenie odroczonej opłaty w razie terminowego wykonania przedsięwzięcia służącego do realizacji zadań własnych gminy w zakresie kanalizacji i oczyszczania ścieków komunalnych. Autorzy projektu powołują się w uzasadnieniu na analizę funkcjonowania systemu opłat podwyższonych, z której wynika, że obciążenie opłatami podwyższonymi staje się nadmierne, szczególnie w sytuacjach, gdy realizowane przedsięwzięcia związane są z realizacją zadań własnych gminy w zakresie oczyszczania ścieków komunalnych.

Zmiany w art. 402 zmierzają do poprawy ściągłości opłat za korzystanie ze środowiska. Proponowany jest mechanizm motywacyjny, podobny do tego, jaki od paru lat realizuje Inspekcja Ochrony Środowiska, a który polega na przeznaczaniu części wpływów z kar (tj. 20%) na usprawnienie funkcjonowania Inspekcji. Przedstawione propozycje dotyczą:

- przeznaczenia przychodów z oprocentowania rachunków bankowych, na których gromadzone są wpływy z opłat, na sfinansowanie prowadzonej przez zarząd województwa i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska kontroli wnoszenia tych należności,
- przeznaczenia 20% wpływów z opłat wymierzanych przez marszałka województwa w drodze decyzji na funkcjonowanie kontroli ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska.

Znany jest problem niedofinansowania administracji. Zaproponowany mechanizm stwarza szansę na poprawę tej sytuacji i tym samym zwiększenie skuteczności egzekwowania opłat. Trudno jednak w pełni ocenić tę propozycję bez przeprowadzenia analizy wielkości kwot jakie miałyby dodatkowo wesprzeć działanie administracji. Trzeba pamiętać, że w przypadku Inspekcji Ochrony Środowiska możliwości przekazania dodatkowych środków na usprawnienie jej działań już istnieją. Być może warto przyjrzeć się funkcjonowaniu środka specjalnego gromadzącego 20% wpływów z kar na usprawnienie funkcjonowania Inspekcji.

Można podejrzewać, że propozycja by odliczenia wpływów z opłat wymierzanych przez marszałka wynosiły 20% wzorowana była na wielkości odliczeń od kar jakie otrzymuje Inspekcja Ochrony Środowiska. Trzeba jednak pamiętać, że wielkość wpływów z opłat jest z reguły kilkakrotnie wyższa niż wpływów z kar. Co prawda zgłoszona propozycja dotyczy 20% wpływów z tych opłat, które wymierza marszałek, to wydaje się, że może to być kwota zupełnie niebagatelna, stanowiąca poważną pozycję w budżecie urzędu marszałkowskiego. Zgodnie z ustawą, marszałek wymierza opłatę w drodze decyzji, gdy podmiot korzystający ze środowiska tej opłaty nie uiszczył lub uiszczył w wysokości nasuwającej zastrzeżenia. Z

przeprowadzonej przez NIK w 2000 r. kontroli przestrzegania obowiązku wnoszenia opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska wynikało, że prawie trzy czwarte skontrolowanych przedsiębiorstw nie wywiązywało się z tego obowiązku.² Stwierdzono w nich takie nieprawidłowości jak nieuiszczanie opłat, błędne naliczanie, uiszczenie po terminie. Można więc założyć, że gdyby zgłoszoną w nowelizacji propozycję przyjęto, 20% opłat wniesionych przez te przedsiębiorstwa w wyniku interwencji marszałka zasiliłoby budżet urzędu marszałkowskiego. Wydaje się, że szczegółowa analiza potencjalnych wpływów pozwoliłaby w pełni świadomie ustosunkować się do zaproponowanej wielkości odliczenia przeznaczanej na funkcjonowanie kontroli ponoszenia opłat.

Podsumowanie

Większość propozycji należy ocenić pozytywnie. Z wyjątkiem kilku kwestii sygnalizowanych powyżej przedłożony projekt ustawy w zasadzie nie budzi większych zastrzeżeń.

Przygotował: Mirosław Gwiazdowicz

² źródło: *Informacja o realizacji zadań Inspekcji Ochrony Środowiska w 2001 roku*, GIOŚ, W-wa, maj 2002