

OPINIA PRAWNA

dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska i ustawy Prawo wodne (druk sejmowy nr 678)

Uwagi ogólne.

Proponowane zmiany wprowadzają rozwiązania niejako wymuszone sytuacją określonych podmiotów, jednak w swojej treści, przynajmniej w części, dość kontrowersyjne. Wbrew uzasadnieniu nie wydają się to być właśnie zmiany o charakterze systemowym, a jedynie częściowe, doraźne propozycje. Propozycje te nie mają charakteru technicznego, związanego z usunięciem oczywistych luk czy niedociągnięć (które w procesie tworzenia zupełnie nowego systemu prawnego są praktycznie nie do uniknięcia), w większości są natomiast istotne merytorycznie, wpływają na założony kształt określonych instytucji prawnych. W szczególności dotyczy to bodźcowego oddziaływania instrumentów finansowo-prawnych (opłat i opłat podwyższonych), zwłaszcza w odniesieniu do bardzo zaniedbanej komunalnej gospodarki wodno-ściekowej.

Z tego punktu widzenia ogólna ocena projektu nie może być zbyt pozytywna, gdyż jest to częściowa ingerencja w kompleksowo pomyślane rozwiązania, prowizorycznie próbująca rozwiązać pewne problemy. Słusznie zostało przyjęte założenie, że rozwiązywanie problemów komunalnej gospodarki wodno-ściekowej powinno odbywać się w sposób całościowy, poprzez krajowy program działania. Dopóki jednak taki program nie został przygotowany trudno mówić o kompleksowym podejściu do ewentualnych zmian, powiązanych z założeniami tegoż programu. Można się natomiast obawiać, że po jego podjęciu konieczne będą inne zmiany, być może ograniczające lub eliminujące te właśnie proponowane. Taka tymczasowość rozwiązań prawnych jest rzeczą bardzo niekorzystną, ogranicza bowiem zaufanie do prawa, do jego stabilności. Stabilność zaś systemu prawa jest uznawana za jedną z najważniejszych jego pożądanых cech.

Uwagi szczegółowe.

Art.1 (zmiany dokonywane w ustawie Prawo ochrony środowiska).

Pkt.1.

Propozycja zmiany definicji łamie ogólną konstrukcję pojęcia „ścieki” i jest niekonsekwentna. Zgodnie z tą ogólną konstrukcją ścieki to wody w określony sposób zużyte, których odprowadzenie do środowiska jest możliwe po odpowiednim oczyszczeniu. Ścieki spełniające te warunki i odprowadzane pozostają ściekami, stąd mówi się o „warunkach odprowadzania ścieków”. Tymczasem według

proponowanej definicji ten rodzaj ścieków jest ściekiem tylko wtedy, kiedy narusza warunki odprowadzenia. Oznaczałoby to, że kiedy nie narusza, ściekiem nie jest. Po co w takim razie warunki odprowadzania ścieków, do których odwołuje się definicja? Z kolei z propozycji zawartej w pkt.2c, dotyczącej art.274 ust.4 pkt.2 wynikałoby, że z obiektów gospodarki rybackiej ścieki są odprowadzane, bo za ich odprowadzenie pobierane są opłaty. Wniosek z tego, że dopuszczone jest w ten sposób działanie nielegalne – według definicji ścieki to wody naruszające warunki, które to ścieki nie powinny być odprowadzane.

Sądzę, że proponowaną definicję co najmniej należałoby jeszcze przemyśleć.

Pkt.2.

Zmiany proponowane w pkt. a) oraz pkt. b) otwierają drogę do różnicowania opłat z punktu widzenia kategorii użytkowników wód. Koncepcja jest co najmniej kontrowersyjna a najważniejsze pytanie, które się tu pojawia, to kwestia uzasadnienia do różnicowania pozycji użytkowników wód. Może pojawić się tu zarzut naruszenia art.32 Konstytucji RP, który był już podnoszony w poprzednim stanie prawnym, gdzie takie różnicowanie było stosowane.

Uzasadnienie powołuje się wprawdzie na przepisy dyrektywy ramowej nr 2000/60/EC w sprawie polityki wodnej Wspólnoty, której przepisy miałyby dopuszczać takie różnicowanie. Zauważyć jednak należałoby, że art.9 wskazanej dyrektywy zwracający uwagę na potrzebę zróżnicowanego podejścia do oddziaływania na wody różnych kategorii użytkowników (przy generalnym ich podziale na przemysł, gospodarkę komunalną i rolnictwo) przyjmuje, jak się wydaje nieco inny punkt widzenia na taką potrzebę. Chodzi w nim bowiem głównie o konieczność uwzględnienia właśnie różnego oddziaływania na wody użytkowników tych poszczególnych kategorii, jednak taka ocena zawsze powinna być dokonywana z uwzględnieniem zasady „zanieczyszczający płaci”, po przeprowadzeniu odpowiednich analiz zgodnie z wymaganiami z załącznika nr 3. Przepis nie wydaje się więc być wystarczającą podstawą do różnicowania wysokości opłat tylko z tego względu, że obciążani są nimi różni użytkownicy (należący do różnych kategorii). Różnicowanie wymaga uzasadnienia zróżnicowanym oddziaływaniem, a w sytuacji Polski wcale taka ocena nie musi prowadzić do wniosku, że oddziaływanie gospodarki komunalnej jest wyraźnie mniejsze niż np. oddziaływanie przemysłu i wobec tego opłaty ze strony gospodarki komunalnej powinny być niższe.

Biorąc powyższe pod uwagę wprowadzenie proponowanej zmiany wymaga dyskusji, zakładane cele można bowiem osiągnąć przy wykorzystaniu innych środków, niż kontrowersyjne różnicowanie wysokości obciążeń środowiskowych (zob. art.1 pkt. 11 – 13 projektu ustawy).

W pkt.c) proponowane jest uzupełnienie ust.4 o pkt.2, o niejasnej konstrukcji i kontrowersyjnej treści. Niejasność konstrukcji polega na tym, że nie bardzo wiadomo, czy początek przepisu (do słowa „albo”) dotyczy wszystkich ścieków, czy też tylko wskazanych w końcówce zdania. Nawet jednak przy przyjęciu któregośkolwiek rozwiązania fragment ten jest powtórzeniem przepisu zawartego w ust.2. Jeżeli natomiast odnosiłby się tylko do wskazanych ścieków, to po pierwsze pojawia się wątpliwość dotycząca wyboru kryterium różnicowania, zastosowano bowiem alternatywę rozłączną („albo”). Druga wątpliwość to wątpliwość dotycząca poziomu produkcji – czy to oznacza, że wysokość opłaty za ścieki ma być różnicowana w zależności od osiągniętych wyników ekonomicznych? Sądzę, że chodziło tu o powiązanie wysokości opłaty z ilością zanieczyszczeń powstających w wyniku prowadzonej produkcji, jednak trzeba byłoby to chyba precyzyjniej zapisać.

Pkt.3.

Czy z proponowanego przepisu zawartego w ust.3 miałyby wynikać, że w tym szczególnym przypadku mamy do czynienia z opłatą roczną, nie kwartalną? Jeżeli tak, to może lepiej byłoby zapisać to wyraźnie. Dlaczego tylko wskazane podmioty mają przedłużony termin płatności? To też można uznać za sprzeczność z art.32 Konstytucji.

Pkt.4.

Tu podobna uwaga, jak wyżej – czy ta informacja wnoszona jest raz w roku?

Pkt.5.

Sądzę, że brano pod uwagę istotne uzasadnienie merytoryczne dla proponowanego zróżnicowania okresu czasu, w odniesieniu do którego gromadzone są informacje (inaczej niż wszystkie inne, które gromadzone są w skali roku kalendarzowego, od stycznia do grudnia).

Pkt.6.

Nie mam uwag do pkt. a) oraz pkt. b), są konsekwencją wcześniejszych założeń. Natomiast bardzo negatywnie należałoby ocenić propozycję skreślenia ust.4. Istotą tego przepisu jest bowiem danie szansy podmiotom obciążonym obowiązkiem opłatowym odpowiedniego zaplanowania działalności w następnym roku, z uwzględnieniem wcześniej znanych nowych stawek opłat. Skreślenie pozwoli na podejmowanie takich aktów np. z dniem 31 grudnia, nie jest to rozwiązanie dla zobowiązanych korzystne, osłabia zaufanie do prawa. Podkreślane jest to także w orzecznictwie sądowym. W wyroku z 8 czerwca 1992 r. (sygn. akt nr III S.A. 241/92) NSA stwierdził dla przykładu, że z zasady zaufania obywatela do prawa wynika m.in. niedopuszczalność nieuzasadnionego zaskakiwania obywateli nowymi rozwiązaniami prawnymi, bez stworzenia im niezbędnej możliwości dostosowania ich działań do nowego stanu prawnego.

Pkt.7.

Poprawka nie ma znaczenia z formalnoprawnego punktu widzenia i nie budzi tego rodzaju wątpliwości.

Pkt.8

Poprawka proponowana w pkt.a) precyzuje przepis, jest do przyjęcia. Propozycje zawarte w pkt.b) są konsekwencją wcześniejszych, treść tych propozycji nie budzi wątpliwości pod względem prawnym.

Pkt.9.

Propozycje różnicują sytuację prawną podmiotów korzystających z wód, stawiając w uprzywilejowanej pozycji (zwolnienie z opłat) te jednostki, które korzystają z wód do celów hodowli ryb. Pojawia się wątpliwość, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne z punktu widzenia art.32 Konstytucji? Moim zdaniem nie.

Pkt.10.

Propozycja ma charakter uściślający przepis, nie daje powodu do uwag formalnoprawnych, wynika także z wcześniejszych założeń.

Pkt.11 – 13, art.5 projektu ustawy.

Propozycje zawierają potrzebne zmiany i uzupełnienia przepisów, dające podstawę do rzeczywistego wspomżenia przedsięwzięć związanych z ochroną wód, prowadzonych w ramach gospodarki komunalnej. Moim zdaniem wprowadzenie proponowanych zmian jest wręcz niezbędne.

Pkt.14

Proponowana zmiana wydaje się potrzebna, rodzi jednak niebezpieczeństwo celowego opóźniania przekazywania środków. Być może celowym byłoby dopuszczenie zatrzymania oprocentowania tylko za okres, w którym środki powinny być przekazane (czyli 15 dni). Oprocentowanie za czas opóźnienia przekazania musiałoby zostać przekazane do funduszy.

Art.2 (zmiany w ustawie Prawo wodne)

Pkt.1

Przepis jest analogiczny, jak w pkt.1 poprzedniego artykułu, co wynika z powtórzenia w Prawie wodnym definicji ścieków, zawartej w ustawie P.o.ś. Pełne zastosowanie mają wobec tego uwagi podniesione wcześniej do propozycji dotyczącej zmiany w ustawie P.o.ś..

Pkt.2.

Proponowany przepis jest potrzebny, uściśla wymagania, jakim powinien odpowiadać program.

Art.3 i art.4.

Przepisy są konsekwencją propozycji zmian do ustawy P.o.ś., jeżeli te zostaną przyjęte (co, jak podnoszono jest dyskusyjne), mogą być przyjęte także. Proponowane w nich założenie jest jednak kontrowersyjne, bowiem faktycznie przepisy te działają wstecz i premiąją niewykonywanie obowiązków nałożonych prawem.

Sporządził: prof. dr hab. Marek Górski

Za zgodność:
Alina Zawojńska