

Warszawa, 14 października 2002 r.

Opinia merytoryczna do Sprawozdania Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska i ustawy – Prawo wodne (druk nr 936)

Omawiany projekt ustawy ma na celu modyfikację części przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska odnoszących się do spraw finansowych, w tym przede wszystkim kwestii opłat za korzystanie ze środowiska, zasad odraczania i umarzania podwyższonych. Zakres przedmiotowy proponowanych zmian jest stosunkowo wąski – nowelizacja odnosi się bowiem głównie do jednej formy korzystania ze środowiska, tj. poboru wód i odprowadzania ścieków. Intencją projektodawców jest zmniejszenie obciążeń sektora komunalnego, jednostek samorządu terytorialnego oraz odbiorców indywidualnych z tytułu opłat za wodę i ścieki. Projekt wprowadza również zmiany zmierzające do złagodzenia obciążeń finansowych z tytułu korzystania ze środowiska spoczywających na wybranych sektorach śródlądowej gospodarki rybackiej (gospodarstwach pstrągowych i karpowych). W projekcie znalazły się również propozycje, których celem jest usprawnienie systemu egzekwowania opłat i kar.

Proponowane zmiany w ustawie – Prawo wodne są nieznaczne i dotyczą jedynie dwóch artykułów: art. 9, do którego wprowadzona została zmodyfikowana definicja ścieków (zmiana ta charakter uzupełniający do nowelizacji Prawa ochrony środowiska); w art. 43 wprowadza się postanowienia uszczegółowiające pożądaną zawartość Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych.

Omawiana tu nowelizacja powstała w niespełna rok po wejściu w życie ustawy – Prawo ochrony środowiska, która ujednoliciła system opłat za korzystanie ze środowiska, znosząc

zróznicowanie stawek zależnie od użytkowników wód – obecnie te same stawki opłat za pobór wody obowiązują w stosunku do sektora przemysłowego jak i komunalnego. Zdaniem projektodawców należy przywrócić zróznicowanie obciążeń zależnie od użytkowników wód. Realizacja tego zamiaru należałaby do Rady Ministrów, która zróznicowane wielkości stawek powinna określić w rozporządzeniu. Pojawia się tu kilka wątpliwości. Po pierwsze, różnicowanie pozycji użytkowników wód może naruszać art. 32 Konstytucji RP. Ten zarzut pojawiał się już podczas pierwszego czytania projektu. 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 dla przedsiębiorstw, zmiana taka ani nie ułatwiałaby planowania kosztów działalności firm, ani nie zwiększała zaufania do państwa i prawa. Po trzecie, ścieki pochodzące z gospodarki komunalnej nie zawsze muszą odznaczać się mniejszą szkodliwością niż ścieki pochodzące z przemysłu. Wprowadzanie niższych stawek dla ścieków komunalnych mogłoby więc naruszać zasadę „zanieczyszczający płaci”.

Projektodawcy wychodzą z założenia, że obecne stawki opłat za korzystanie ze środowiska są przyczyną nadmiernego obciążenia finansowego sektora komunalnego, użytkowników indywidualnych, a także gospodarstw rybackich. Nie kwestionując tego założenia trzeba jednak zwrócić uwagę, że projektowi ustawy (zwłaszcza w uzasadnieniu, ale też w wystąpieniach projektodawców podczas pierwszego czytania) nie towarzyszą żadne dane czy analizy kosztów pokazujące skalę wzrostu obciążeń finansowych. Uwaga ta szczególnie dotyczy przedsiębiorstw rybackich. Aby przyznać tej grupie przedsiębiorstw ulgi finansowe dokonuje się istotnej zmiany prawa, w zasadzie jednak bez odwołania się do jakichkolwiek danych obrazujących sytuację ekonomiczną tych podmiotów. Ponadto, myśląc o poprawie sytuacji budżetów domowych trzeba pamiętać, że wysokość stawki opłat jest tylko jednym z czynników wpływających na ostateczną cenę usługi wodno-kanalizacyjnej. Wiele tu zależy od efektywności przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego. Przeprowadzona niedawno przez NIK kontrola tych przedsiębiorstw pokazała¹, że na poziom kosztów ich usług miały wpływ m.in. zmniejszająca się ilość sprzedanej wody i odbieranych ścieków, rosące bądź pozostające na wysokim poziomie straty wody, awaryjność sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, wzrost kosztów wynagrodzeń. Dane na temat udziału w tych kosztach opłat ekologicznych pozwoliłyby bardziej świadomie ustosunkować się do zgłaszanych propozycji.

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

Projekt będący przedmiotem sprawozdania komisji nie różni się istotnie od projektu wyjściowego. Większość proponowanych przepisów nie uległa zmianie. Istnieją jednak propozycje, które w dalszym ciągu mogą budzić wątpliwości. Zostaną one omówione poniżej.

Uwagi szczegółowe

- Propozycja w pkt 1 (art. 3 pkt 38 lit. f) modyfikuje definicję jednego z rodzajów ścieków. Brzmienie tego przepisu budzi wątpliwości. W myśl tej definicji, ściekami są wody wykorzystane, odprowadzane z obiektów chowu (...), jeżeli przyrost ilości substancji (zanieczyszczających) w wodzie odprowadzanej jest większy niż wartości określone w warunkach wprowadzania ścieków do wód. Oznacza to, że ściekami są tylko te zanieczyszczone i odprowadzane wody, które nie spełniają dopuszczalnych norm. Nie są ściekami zanieczyszczone wody spełniające „warunki wprowadzenia ścieków do wód”. Takie rozumienie tego pojęcia jest sprzeczne z ogólną definicją ścieków, pociąga też za sobą skutki dla innych przepisów (np. art. 274 ust. 4 pkt 2, lub art. 295 ust. 4a) odwołujących się do definicji w art. 3 pkt 38 lit. f). Jeśli bowiem np. art. 274 ust. 4 określa w odniesieniu do ścieków ze stawów hodowlanych zależność między wysokością opłaty a rodzajem substancji zawartych w ściekach lub ich ilości, to wydaje się to sprzeczne z przepisami ustawy o ponoszeniu administracyjnych kar. W myśl definicji w art. 3 pkt 38 lit. f) ścieki nie powinny być objęte opłatą za wprowadzanie ścieków, a administracyjną karą pieniężną (zgodnie z art. 273 ust. 2, administracyjna kara pieniężna jest ponoszona za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska, a więc warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi).
- w pkt 7 (modyfikacja art. 292) wprowadzono zmianę polegającą na obniżeniu z 500% do 100% skali podwyższenia opłaty dla podmiotów, które nie posiadają wymaganego pozwolenia. Nie wiadomo czym jest podyktowana tak ostra redukcja. Przepis ten ma charakter bodźcowy, skłaniać ma do ubiegania się o pozwolenie i przeciwdziałać unikaniu wprowadzania zanieczyszczeń do środowiska bez pozwolenia. Zaproponowana zmiana osłabia jego znaczenie.
- w pkt 9 (art. 295 ust. 4) pewne wątpliwości budzić może zmiana polegająca na dopisaniu do ust. 4 zastrzeżenia „...o ile podmiot obowiązany do podniesienia opłaty dysponuje danymi w tym zakresie”. Zapewne chodzi tu o sytuację, gdy trudno stwierdzić różnicę w ilości zanieczyszczeń w wodzie pobieranej i odprowadzanej, tzn. gdy brak możliwości monitorowania jakości wody, czy zanieczyszczeń w ściekach. Z problemem tym mamy do

czynienia w przypadku stawów hodowlanych. To dlatego projektodawcy wprowadzają możliwość oceny zawartości zanieczyszczeń na podstawie m.in. substancji wyrażonych wskaźnikiem pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania tlenu (gdy takie analizy są możliwe do przeprowadzenia), albo na podstawie przyrostu masy ryb w ciągu roku (gdy analiz jakości wody nie da się przeprowadzić). Wątpliwość związana z tym przepisem polega na tym, że ma on charakter ogólny, formułuje ogólną zasadę ustalania opłaty za wprowadzanie ścieków, nie odnosi się tylko do stawów hodowlanych. Wprowadzenie proponowanego zastrzeżenia może spowodować, że inne podmioty odprowadzające ścieki, nie dysponując odpowiednimi danymi, mogą poczuć się zwolnione z ustalania opłat.

- w pkt 15 (zmiana w art. 402) proponuje się wprowadzenie mechanizmu motywacyjnego zmierzającego do poprawy ściągalności opłat za korzystanie ze środowiska. W porównaniu do wcześniejszej wersji przepis w ust. 2a został poszerzony o punkty wskazujące cele, na jakie można przeznaczać kwotę uzyskaną z pomniejszenia opłat. W zasadzie mechanizm ten nie budzi wątpliwości z wyjątkiem wysokości odpisu. Można podejrzewać, że propozycja 20% wzorowana była na wielkości odliczeń od kar jakie, na podstawie obecnych przepisów, otrzymuje Inspekcja Ochrony Środowiska. Trzeba jednak pamiętać, że wielkość wpływów z opłat jest z reguły kilkakrotnie wyższa niż wpływów z kar. Wydaje się, że znacznie niższy niż 20% udział wpływów również mógłby spełnić swoje motywujące zadanie. W swoim stanowisku rząd zaproponował 10%. Ostateczną decyzję należałoby podjąć po przeprowadzeniu odpowiednich analiz spodziewanych wpływów z opłat.
- Proponowane przepisy w art. 3 i 4 naruszają zasadę, iż prawo nie działa wstecz, poza tym premiują tych (zwłaszcza art. 4), którzy w 2002 r. nie wywiązali się z obowiązku wniesienia opłat. W związku z tym trudno odnieść się do nich pozytywnie.

Przygotował: Mirosław Gwiazdowicz