

Warszawa, 9 maja 2018 r.

BCC PROPONUJE

dotyczy: projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw

Projekt ma stanowić odpowiedź na problemy związane z interpretacją nowej ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. Poz. 1566 z późn. zm), która ostatecznie – w całości i po kilkukrotnych zmianach – weszła w życie 1 stycznia br.

W szczególności, projektodawca zwrócił uwagę w uzasadnieniu na wątpliwości dot. wydawania zgód i przyrzeczeń wodnoprawnych oraz pozwoleń zintegrowanych, gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, a także stosowania nowego systemu opłat za usługi wodne. Ponadto, zdiagnozowano problem braku podstaw prawnych do finansowania przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zadań z obszaru gospodarki wodnej. Projekt ma uprościć formalności postępowania administracyjnego dotyczącego udzielania zgód i przyrzeczeń wodnoprawnych oraz ograniczyć obowiązki przedkładania w postępowaniu pism znajdujących się w posiadaniu organów administracyjnych, co skutkować ma skróceniem procedury i zmniejszeniem biurokracji w postępowaniu.

Aby proponowana regulacja w sposób pełny i stabilny umożliwiła realizację wskazanych w uzasadnieniu celów tj. doprecyzowania obowiązujących przepisów i usunięcia wątpliwości interpretacyjnych, jakościowej zmiany w zakresie podziału kosztów na etapie projektowania i wykonywania urządzeń wodnych, a także sposobu ustalania wysokości opłat za usługi wodne, BCC proponuje przeformułowanie niektórych zapisów projektu ustawy, w szczególności art. 188 – mając na uwadze umożliwienie podziału kosztów na etapie projektowania i wykonywania urządzeń wodnych – ponieważ w wielu przypadkach, na etapie projektowania, nie można mówić o właścicielu urządzenia wodnego, które faktycznie jeszcze nie istnieje.

Ponadto, proponujemy usunięcie z projektu przepisu (art. 301a) ograniczającego stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.), ponieważ w uzasadnieniu projektu, w żaden sposób nie umotywowano tego ograniczenia. Tymczasem, jest to procedura przewidującą najszerszy katalog gwarancji i metod ochrony praw strony postępowania, w odniesieniu do wymienionych w omawianym przepisie katalogu spraw. Zdaniem BCC, wyłączenie stosowania k.p.a. jest nietrafne.

Szczegółowe uwagi i propozycje:

Zasadniczą część projektu stanowią postulaty nowelizacji ustawy Prawo wodne. W mniejszym zakresie projekt zakłada zmianę ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2017 r. Poz 519 z późn. zm.) oraz ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (t.j. Dz. U. z 2018 r. Poz. 433).

W zakresie proponowanej nowelizacji p.w. należy pozytywnie ocenić proponowane dodanie w art. 16 lit. k p.w. stopnie wodne jako kolejny rodzaj budowli przeciwpowodziowych. Trafnie zrezygnowano przy tym z dodatkowego definiowania stopni wodnych jako pojęcia o charakterze technicznym. Podobnie pozytywnie należy ocenić dodanie tego rodzaju budowli w art. 2 pkt 1 lit. k ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych.

Jako trafną i usuwającą wątpliwości interpretacyjne należy również ocenić propozycję zmiany art. 16 i 17 p.w. poprzez rozszerzenie definicji „zakładu” również na „*podmioty ubiegające się o zgodę wodnoprawną lub o udzielenie przyrzeczenia wydania pozwolenia wodnoprawnego*” i usunięcie zastrzeżenia niestosowaniu przepisów o urządzeniach wodnych wobec obiektów liniowych niemieszczących się w granicach linii brzegu. Zmiana ta może wpłynąć pozytywnie na stosowanie przepisów ustawy p.w. w szczególności w zakresie usunięcia wątpliwości co do odpowiedniego stosowania jej przepisów o urządzeniach wodnych w odniesieniu do obiektów infrastruktury liniowej w przypadku braku wyznaczenia linii brzegu.

Negatywnie należy odnieść się do zmiany proponowanej w art. 1 pkt 3 projektu, w którym postuluje się dodanie art. 75a p.w. Przepis ten ma przewidywać zakaz wprowadzania wód opadowych lub roztopowych bezpośrednio do wód podziemnych w każdym wypadku, oraz do ziemi, jeżeli zawierają one substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego. Abstrahując od technicznych problemów z przestrzeganiem tak sformułowanego zakazu, należy stwierdzić, że wskazany przez projektodawcę w uzasadnieniu cel może zostać uznany za nieszczególnie przekonujący. Jakkolwiek trafny jest postulat wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, o tyle **sformułowanie zakazu wprowadza dodatkowy chaos w regulacji ustawowej**. Z jednej bowiem strony, zakaz wprowadzania wód opadowych i roztopowych do wód podziemnych ma na celu, zgodnie z uzasadnieniem, doprowadzenie do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących postępowania uzgodnieniowego dla zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w przypadku prowadzenia analogicznych postępowań na obszarze pasa technicznego. Z drugiej strony, zakaz wprowadzania wód opadowych i roztopowych zawierających substancje szkodliwe wydaje się mieć na celu przede wszystkim realizację postulatów

ochrony środowiska przed skażeniami. Z jeszcze innej perspektywy, proponowany art. 75a nie odnosi się wprost do celu projektodawców jakim jest rozszerzenie stosowania przepisów dotyczących jednego z postępowań, wobec czego zamiast usuwać wątpliwości interpretacyjne może przyczynić się do ich zwiększenia. BCC proponuje przeformułowanie tego przepisu, aby bardziej precyzyjnie odzwierciedlał cele projektu.

Mając na uwadze uzasadnienie, proponowane zmiany art. 166 i 188 ustawy należy rozpatrywać łącznie jako mające na celu umożliwienie przez właściwy organ Wód Polskich dokonania podziału kosztów związanych z funkcjonowaniem urządzeń wodnych również dla projektowania i wykonywania urządzeń wodnych. Proponowane dodanie ust. 13 a do art. 166 jakkolwiek pozytywnie wpłynie na realizację celu ograniczania występowania wątpliwości w stosowaniu ustawy należy jednak uznać zasadniczo za *superfluum*. Proponowana zmiana może rozwiewać pewne potencjalne wątpliwości, jednak nie niesie ze sobą rzeczywistej merytorycznej zmiany stanu prawnego. Z kolei proponowane przeformułowanie ust. 2 – 4 art. 188 ustawy należy ocenić jako niekorzystną zmianę, umożliwiającą dokonywanie podziału kosztów i obciążanie kosztami projektowania urządzeń podmiotów, które bez swojej wiedzy i woli zostaną wskazane przez wnioskodawcę jako odnoszące zamierzające odnieść korzyść z projektowanego urządzenia. Proponowany przepis jest również wadliwie skonstruowany. W proponowanym ust. 3 mowa o wniosku właściciela urządzenia wodnego o dokonanie podziału kosztów. **Na etapie projektowania, nie można jednak będzie w wielu przypadkach mówić o właścicielu urządzenia wodnego, które jeszcze faktycznie nie istnieje.** Problematyczne będzie zatem określenie legitymacji czynnej do złożenia wniosku oraz otwarta będzie możliwość wzruszenia decyzji o podziale z tego względu. Z kolei w proponowanym ust. 2 mowa bowiem o podmiocie, który „*odnosi lub zamierza odnieść z nich [urządzeń wodnych – dop. BCC] korzyści.*”. Mając na uwadze brzmienie proponowanego ust. 4, przewidującego obowiązek właściciela urządzenia wodnego (pomijając już problem z tym sformułowaniem), wskazania we wniosku podmiotów odnoszących korzyści, co dotychczas odnosiło się do podmiotów odnoszących korzyści z urządzenia. Według proponowanego brzmienia, wnioskodawca po pierwsze może nie być uprawniony do wskazywania podmiotów, które zamierzają odnieść korzyści z urządzeń. Sformułowanie „zamiaru” odnosiłoby się przy tym do sfery woli podmiotów w związku z czym wnioskodawca nie byłby w stanie z całą pewnością przesądzić, czy dany podmiot zamierza odnieść korzyść z urządzenia. Pozostawienie natomiast proponowanego sformułowania ust. 3 nie pozwoli wnioskodawcy na wskazanie podmiotów, które na etapie projektowania i wykonywania dopiero w przyszłości będą odnieść korzyści z urządzenia. Tym samym, proponowana regulacja mająca umożliwić podział kosztów już na wcześniejszych etapach nie będzie mogła być stosowana ze względu na częsty brak możliwości ustalenia podmiotów zobowiązanych do partycypacji w kosztach. Możliwość taka będzie co do zasady ograniczona wyłącznie do sytuacji przebudowy istniejących urządzeń, a i tu nie w każdym

przypadku będzie można wskazać odnoszącego korzyści. Ostatni zarzut wobec proponowanego przepisu stanowi fakt, iż sformułowanie proponowanego ust. 2 nie wskazuje do czego ma się odnosić zamiar odnoszenia korzyści skutkujący obowiązkiem ponoszenia kosztów – czy ma on dotyczyć utrzymywania urządzeń, ich wykonywania czy projektowania. Zamiar odnoszenia korzyści z projektowania urządzenia można by przypisać chociażby projektantowi, który pobierze za to wynagrodzenie. Absurdalnym byłoby przy tym obciążanie go kosztami projektowania.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, proponowaną zmianę art. 188 p.w., w opinii BCC należy gruntownie przeformułować.

Pozytywnie oceniamy proponowaną zmianę art. 240, 258 i 264 p.w. poprzez doprecyzowanie kompetencji właściwych organów administracyjnych oraz usunięcie wątpliwości co do możliwości rozporządzania gruntami przez Wody Polskie i co do własności Skarbu Państwa urządzeń wodnych wykonanych przez Wody Polskie na określonych rodzajach gruntów.

Z aprobatą należy odnieść się do proponowanej zmiany art. 265 p.w., mającej na celu umożliwienie zawierania kolejnych umów z tym samym podmiotem dotyczących tej samej nieruchomości w trybie bezprzetargowym. Zmiana ta może ułatwić i przyspieszyć postępowanie dotyczące nieruchomości oraz zmniejszyć koszty samego procesu zawierania i wykonywania umów ich dotyczących.

Za trafne należy uznać proponowane doprecyzowanie art. 272 p.w. w zakresie obowiązku przekazywania deklaracji o ilości energii elektrycznej wyprodukowanej w obiekcie energetyki wodnej. Istotnie regulacja ta może służyć realizacji wyrażonego w Uzasadnieniu celu, tj. wprowadzeniu bardziej efektywnego systemu poboru opłat za pobór wód dla celów elektrowni wodnych. W Uzasadnieniu trafnie wskazano, iż planowany system opomiarowania poboru wód nie był by w tym zakresie wystarczającym źródłem informacji.

Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie minimalnego progu opłat za usługi wodne, poniżej którego podmiot nie jest zobowiązany do wnoszenia opłat. Jakkolwiek decyzją ekonomiczno-polityczną jest określenie sztywnego progu na poziomie 20 złotych, a który to próg w opinii BCC mógłby być wyższy, sama idea stojąca za proponowaną regulacją jest słuszna. Trafnie bowiem zdiagnozowano w uzasadnieniu problem opłacalności wytwarzania, wysyłania i przetwarzania informacji dotyczących niskich opłat wobec potencjalnych przychodów z nich uzyskanych.

Z aprobatą należy się odnieść do proponowanego dodania ust. 1a do art. 278 p.w., który doprecyzowuje regulacje ustawową i rozwiewa dotychczasowe wątpliwości umożliwiając określenie wysokości opłat za usługi wodne w sposób zgodny z zasadą ogólną.

Natomiast, zdecydowanie negatywnie oceniamy proponowane dodanie art. 301a

ograniczającego stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, tj. procedury przewidującej, co do zasady, najszerszy katalog gwarancji i metod ochrony praw strony postępowania, w odniesieniu do wymienionych w proponowanym przepisie katalogu spraw, pomimo faktu, iż w ustawie wprost wskazano, że postępowanie tam określone kończy się wydaniem decyzji, a zatem rozstrzygnięcia indywidualno-konkretnego załatwiającego sprawę o charakterze administracyjnym. W uzasadnieniu w żaden sposób nie umotywowano przy tym powyższego ograniczenia. **W opinii BCC, wyłączenie stosowania k.p.a. jest w tym zakresie nietrafne i powinno zostać usunięte z projektu.**

Częściowo pozytywnie, częściowo negatywnie należy ocenić proponowaną zmianę art. 331 ust. 1 pkt 11 p.w. Z jednej bowiem strony zmiana usuwa nieprecyzyjne sformułowanie dotychczasowej ustawy poprzez dodanie słów „w zakresie”, z drugiej jednak strony, bez powołania się na jakiegokolwiek cele lub argumenty i całkowite pominięcie tego wątku w uzasadnieniu, zmiana ta prowadzi do pozbawienia kompetencji marszałka województwa – organu administracji samorządowej, i przeniesienia kompetencji na wojewodę. **Zdaniem BCC taka zmiana kompetencji nie została należycie umotywowana w związku z czym, w tym zakresie proponowany przepis należy ocenić negatywnie.**

Pozytywnie należy ocenić, jako doprecyzowujący przepisy i usuwający wątpliwości, projekt zmiany art. 397 ust. 3 w zakresie właściwości organów administracyjnych. Nietrafnie natomiast proponuje się usunięcie ust. 5, który ma bardziej ogólny charakter niż ust. 3 pkt 1 lit b i ust. 3 pkt 2, a który w przypadku wątpliwości mógł służyć rozwiązaniu ewentualnych, pozornych sporów co do kompetencji organów w danych sprawach. Pozostawiając ust. 5 w dalszym ciągu pełniłby on swoją funkcję, a jedynie w zakresie zmian wprowadzonych w ust. 3 stanowiłby *superfluum*.

Częściowo pozytywnie, po części negatywnie oceniamy zmianę art. 400 p.w. Jako korzystną należy wskazać możliwość wydania pozwolenia wodnoprawnego na okres nie dłuższy niż 30 lat w uzasadnionych przypadkach. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej oraz mając na uwadze cel nowelizacji jakim jest usuwanie wątpliwości interpretacyjnych, uzasadnione byłoby jednak dodanie w ust. 1a zdania drugiego „W takim przypadku ust. 1 nie stosuje się.”. Bez tego zastrzeżenia, pomiędzy ust. 1 i 1a zachodzić będzie sprzeczność, która będzie musiała być usuwana przez podmioty stosujące prawo poprzez ocenę stosunku tych norm jako *lex generalis* i *lex specialis*. Dodanie zastrzeżenia wyeliminuje taką konieczność i ograniczy możliwość błędnego stosowania przepisu w tym zakresie. Negatywnie oceniamy natomiast rezygnację z obowiązku ogłaszania w sposób zwyczajowo przyjęty, w szczególności na obszarach nisko lub niezurbanizowanych, gdzie dostęp do sieci internetowej nie jest powszechny, ograniczenie się do ogłoszeń na stronie Biuletynu Informacji Publicznej w sprawach rzeczywiście istotnych dla lokalnych społeczności może nie być wystarczające, w szczególności w kontekście swoistych „przyzwyczajzeń” do

dotychczasowych metod ogłoszeń.

Mając na uwadze argumenty przedstawione w uzasadnieniu, oraz rozważając okoliczności wskazane w komentarzu do projektu zmian art. 400, należy stwierdzić, że proponowana zmiana art. 401 ust. 4 p.w. jest rozwiązaniem co prawda niekorzystnym dla zainteresowanych, ale proporcjonalnym i uzasadnionym ekonomicznie. W szczególności pozostawienie metody ogłoszeń w wersji tradycyjnej w urzędach, ogranicza bowiem ryzyko pozbawienia możliwości ochrony praw ze względu na ograniczenie dostępu do internetu. Tym samym, rezygnacja z obowiązku ogłaszania w prasie lokalnej zasługuje na aprobatę.

Pozytywnie należy odnieść się do proponowanej zmiany art. 411 i 412 p.w., która ma na celu wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych oraz ujednoczenie praktyki stosowania prawa w zakresie przeniesienia oraz przejścia praw i obowiązków wynikających z pozwolenia wodnoprawnego, a także procedur związanych z przyrzeczeniem wodnoprawnym.

Co do zasady, pozytywnie należy ocenić proponowaną zmianę art. 552 p.w. jako doprecyzowującą dotychczasowe przepisy oraz wprowadzające obowiązki w zakresie oświadczeń składanych Wodom Polskim, służących ustalaniu opłat za usługi wodne. Trafnie zwrócono przy tym w uzasadnieniu uwagę, że obowiązek składania oświadczeń z jednej strony stanowić będzie dodatkowe obciążenie dla zakładów, ale z drugiej strony, w aspekcie ekonomiczno-gospodarczym może i ma na celu przyczynić się do ograniczenia ewentualnej ingerencji w działalność zakładów, a także minimalizację obciążeń, które wynikałyby na przykład z przeprowadzanych kontroli.

W zakresie objętym proponowaną nowelizacją ustawy prawo wodne, pozytywnie należy ocenić proponowane w art. 2 projektu przepisy zmieniające ustawę Prawo ochrony środowiska oraz, w art. 3 projektu, przepisy zmieniające ustawę o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, w sposób implementujący proponowaną nowelizację p.w. oraz zapewniający spójność między tymi aktami prawnymi.

Kontakt:

dr Łukasz Bernatowicz

ekspert BCC ds. infrastruktury, prawa budowlanego i zamówień publicznych
członek Rady Dialogu Społecznego, członek Rady Zamówień Publicznych
tel. 502 066 619
e-mail: lukasz.bernatowicz@bcc.org.pl

Emil Muciński
rzecznik, Instytut Interwencji Gospodarczych BCC
tel. 602 571 395, 22 58 26 113
e-mail: emil.mucinski@bcc.org.pl; instytut@bcc.org.pl

Business Centre Club istnieje od 1991 roku. Jest prestiżowym Klubem przedsiębiorców i największą w kraju, ustawową organizacją indywidualnych pracodawców. Grupa BCC składa się z Klubu BCC, Związku Pracodawców BCC i Studenckiego Forum BCC. Członkowie BCC zatrudniają ponad 400 tys. pracowników, obroty firm sięgają 20 miliardów złotych. Wśród członków BCC znajdują się największe korporacje krajowe i zagraniczne. Członkami Klubu są także uczelnie wyższe, wydawnictwa, szpitale, prawnicy, dziennikarze, naukowcy, lekarze, wojskowi i studenci. BCC prowadzi działania w blisko 250 miastach i 23 łóżach regionalnych na terenie całej Polski. Koncentruje się na działaniach na rzecz rozwoju gospodarki i pomocy przedsiębiorcom. BCC jest członkiem Rady Dialogu Społecznego. Koordynatorem wszystkich działań BCC jest Marek Goliszewski. Kontakty prasowe: <http://www.bcc.org.pl/Eksperci.244.0.html>
Więcej: <http://www.bcc.org.pl> oraz: <http://www.facebook.com/pages/Business-Centre-Club/301754142096>