

Maciej KRUS^{*}

Usługi wodne – nowa postać zarządzania gospodarką wodną

Wprowadzenie

Dnia 1 stycznia 2018 r. wchodzi w życie nowe Prawo wodne¹. Ustawa ta wprowadza nową instytucję prawną, dotąd niewystępującą w prawie polskim, nazywaną usługami wodnymi. Usługi wodne umożliwiają korzystanie z wód w określonym ustawowo zakresie. Charakterystyczne jest przy tym inne ujęcie z punktu widzenia korzystającego. Otóż przepisy prawa nie regulują zasad korzystania z wód przez podmioty spoza kręgu administracji publicznej, za to regulują zasady dostępu do usług wodnych świadczonych przez podmioty administrujące wodami na rzecz tych podmiotów. Jest to więc inny sposób prowadzenia gospodarki wodnej. Przejawia się on w odejściu od reglamentacji korzystania z zasobów wodnych jako rzeczy publicznej i wprowadzeniu w to miejsce reguł dostępu usług świadczonych przez podmioty administrujące wodami. Owo świadczenie usług nie oznacza jednak *stricte* podejmowania określonych działań, usługą jest bowiem zapewnienie dostępu do zasobów wodnych. Nie są to usługi komercyjne, lecz usługi publiczne. Można stwierdzić, że państwo nałożyło na siebie, a ściślej na podmioty ustawowo wyznaczone do administrowania w obszarze gospodarki wodnej, obowiązek świadczenia usług umożliwiających korzystanie z wód.

^{*} Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: mkrus@amu.edu.pl.

¹ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2017 r., poz. 1566.

Wody jako rzeczy publiczne

Artykuł 211 ust. 2 nowego Prawa wodnego stanowi, że wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne, śródlądowe wody płynące oraz wody podziemne stanowią własność Skarbu Państwa. Z kolei art. 211 ust. 4 nowego Prawa wodnego stanowi, że śródlądowe wody płynące będące wodami publicznymi nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie. Prawa właścicielskie w stosunku do tych wód (z wyjątkiem wód morskich oraz dróg wodnych) wykonuje Państwowe Gospodarstwo Wodne – Wody Polskie (art. 212 ust. 1 nowego Prawa wodnego). Artykuł 211 ust. 3 nowego Prawa wodnego stanowi także, że wody należące do Skarbu Państwa (również jednostek samorządu terytorialnego – będzie w tym wypadku chodzić o stawy i inne wody niemające statusu wód płynących) mają status wód publicznych.

Wody Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego są więc rzeczą publiczną². W tym pojęciu nauka prawa wyróżnia trzy grupy mienia. Kolejno są to: 1) majątek administracyjny, 2) mienie, którego celem jest przynoszenie zysku, oraz 3) rzeczy powszechnego użytku³. Do tej ostatniej grupy zalicza się wody. Przedmiotowe wody zachowują swój publiczny charakter i generalnie każdemu przysługuje prawo do korzystania z nich. Usługi wodne mają na celu zapewnienie możliwości korzystania z nich w określonym zakresie. Jednocześnie obowiązek korzystania z usług wodnych, co wiąże się z koniecznością uiszczania opłat, stanowi nową formę określania reguł dostępu do korzystania z wód.

Korzystanie z wód

Nowe Prawo wodne utrzymuje dotychczasowe trzy rodzaje korzystania z wód i, o czym niżej, wprowadza czwartą, nową kategorię. Określone jest więc nadal tzw. korzystanie powszechne, które przysługuje każdemu. Obejmuje ono korzystanie z wód, które nie wymaga, jak to określa ustawa, „szczególnych” urządzeń technicznych na cele osobiste, gospodarstwa domowego, rolnego, a także na cele turystyki oraz amatorskiego połowu ryb. Kolejnym rodzajem korzystania z wody jest tzw. korzystanie

² J. Stemasiak, L. Bielecki, *Rzecz publiczna a ochrona środowiska w samorządzie gminnym*, [w:] *Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego. Księga dla uczczenia 70. rocznicy urodzin oraz 45. rocznicy pracy naukowej Profesora Zbigniewa Janku*, red. M. Szewczyk, Poznań 2017, s. 239; por. także A. Wilczyńska, P. Wilczyński, *Lasy jako dobro publiczne*, [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Warszawa 2017, s. 498.

³ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 139.

zwykle, przysługujące właścicielowi gruntu, który jest jednocześnie właścicielem wody, w tym wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie. Zwykle korzystanie z wód nie uprawnia do wykonywania urządzeń wodnych, w tym celu konieczne może być uzyskanie zgody wodnoprawnej. Służyć zaś ma zaspokajaniu potrzeb gospodarstwa domowego oraz rolnego. Ustawa określa także – na 5 m³ na dobę – średniorocznie maksymalny poziom poboru wód (czy to powierzchniowych, czy też podziemnych), a także maksymalny poziom ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi, który mieści się w ramach zwykłego korzystania z wód. Z kolei korzystanie szczególne jest określone jako takiego rodzaju korzystanie, które wykracza poza korzystanie powszechne i zwykle i stanowi jedną z działalności enumeratywnie wskazanych w ustawie, np. odwadnianie gruntów i upraw czy korzystanie z wód na potrzeby działalności gospodarczej. Kolejna kategoria korzystania z wód wiąże się z dostępem do nich poprzez usługi wodne. Według ustawy usługi wodne polegają na zapewnieniu możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego, zwykłego i szczególnego korzystania z wód. Usługi wodne mają być świadczone na rzecz przedsiębiorców, ale także podmiotów publicznych oraz gospodarstw domowych. Obok tego ogólnego określenia, czym są usługi wodne, prawodawca, podobnie jak w przypadku szczególnego korzystania z wód, ustanowił enumeratywny katalog działań zaliczanych do usług wodnych. Wymienił wśród nich: pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi obejmujące także wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych. Jak zauważono „Takie ujęcie definicji usług wodnych ma charakter mieszany i stanowi kierunkowe zdefiniowanie celu usług wodnych, z równoczesnym rozwinięciem klasyfikacji rodzajów tych usług. Przedmiotowo definicja została skonstruowana według pojęć określonych w ustawie (w tym zdefiniowanych w «słowniczku»), co oznacza, że w praktyce stosowania przepisów nowej ustawy, po jej wejściu w życie, nieodzowne będzie dokonywanie wykładni systemowej, przy uwzględnieniu znaczenia wszystkich elementów definicyjnych, doprecyzowujących zakres pojęciowy «usług wodnych»”⁴. Aprobując w zasadzie ten pogląd, można jednak wskazać, iż prawidłowe odczytanie definicji usług wodnych poprzez odwołanie się także do pojęć ze słowniczka stanowi o wykładni nie tyle systemowej, co raczej systematycznej, która jest częścią wykładni językowej (w ramach jednego aktu prawnego). Zatem usługi wodne to działania, które mają zapewnić, iż ich odbiorca będzie miał możliwość korzystania z wód w za-

⁴ A. Kozieł, *Nowe prawo wodne – istotne zmiany systemowe i ich wpływ na działalność geologiczno-górnictwa*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2016, nr 96, s. 137.

kresie przekraczającym ramy powszechnego, zwykłego i szczególnego korzystania z wód. W związku z tym można także wskazać, iż ustawodawca przewiduje nową, czwartą kategorię korzystania z wód, która nie ma nazwy. Zapewnienie możliwości korzystania z wód w ramach tej kategorii jest usługą wodną.

Podmiot świadczący usługi wodne

Zarządzanie zasobami wodnymi służy zaspokajaniu potrzeb ludności i gospodarki. Nowe Prawo wodne w art. 10 powtarza regułę z ustawy je poprzedzającej⁵. Zaspokajanie potrzeb zostało tym samym uznane za cel działania administracji gospodarującej zasobami wodnymi⁶.

Zgodnie z art. 240 ust. 6 ustawy Państwowe Gospodarstwo Wodne – Wody Polskie wśród licznych zadań w ramach swojej działalności gospodarczej może świadczyć usługi w zakresie towarowego i pasażerskiego transportu wodnego. Przepis nie wymienia usług wodnych. Z powyższego wnioskować można, że świadczenie usług wodnych nie jest przedmiotem działalności gospodarczej Wód Polskich. Jest tak pomimo że opłaty za usługi wodne wpłacane są na rachunek Wód Polskich (art. 255 pkt 1 ustawy). Mówiąc inaczej – usługi wodne nie stanowią usług w rozumieniu cywilistycznym, nie są wykonywane w ramach działalności gospodarczej. Nazwa „usługa” przeniesiona wprost z prawa europejskiego (o czym niżej) wprowadza, zdawać by się mogło, zamęt terminologiczny. W istocie mamy bowiem do czynienia z działaniem podmiotu z kręgu administracji publicznej, którego celem jest zapewnienie dostępu do określonego korzystania z wód. Organizację tych usług zapewnia państwowa osoba prawna, jaką jest Państwowe Gospodarstwo Wodne – Wody Polskie. Warto dodać, że Wody Polskie to podmiot typu fundacyjnego⁷. Jest to państwowa osoba prawna, którą wyposażono w majątek publiczny. Można je także kwalifikować do podmiotów z kręgu agencji państwowych⁸, Wody Polskie mają bowiem prawo do reprezentowania Skarbu Państwa jako właściciela wszystkich wód płynących. Ponadto, jak wskazano, Wody Polskie mają także prowadzić działalność gospodarczą, wykorzystując przekazany im majątek, mają być samodzielne finansowo. Pełnią przy tym podwójną rolę. Są bowiem podmiotem gospodarującym wodami

⁵ Por. art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2017 r., poz. 1121.

⁶ P. Szreniawski, *Rzeki a samorząd terytorialny*, [w:] *Z problematyki prawnej samorządu...*, s. 296.

⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 131.

⁸ R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 279.

Skarbu Państwa, występując w stosunkach gospodarczych, a jednocześnie ich organy mają kompetencje do rozstrzygania szeregu spraw administracyjnych, a więc działają w sferze imperium. Władczo orzekają o udzielaniu zgód wodnoprawnych, uzgadniają przyjmowane przez rady gmin plany aglomeracji, wydają decyzje administracyjne dotyczące uzgodnienia projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenach zagrożenia powodziowego według map zagrożenia powodziowego przygotowanych i zatwierdzonych przez ministra właściwego ds. gospodarki wodnej. Część pracowników Wód Polskich będzie zobowiązana do noszenia mundurów gospodarki wodnej. Koncepcja powołania Wód Polskich jest bliska działalności np. Lasów Państwowych.

Źródło instytucji

Źródłem instytucji usług wodnych jest niewątpliwie dyrektywa ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁹. Usługi wodne określone są bowiem w art. 2 ust. 38 wymienionej dyrektywy zwanej ramową dyrektywą wodną. Akt ten w znacznym stopniu uporządkował europejskie prawo wodne, realizując założenia instytucji prawnej bezpieczeństwa ekologicznego¹⁰.

Przepis dyrektywy wskazuje, że usługi są świadczone na rzecz gospodarstw domowych, instytucji publicznych oraz każdej działalności gospodarczej i polegają na poborze, piętreniu, magazynowaniu, uzdatnianiu i dystrybucji wód powierzchniowych lub podziemnych, a także na odbieraniu i oczyszczaniu ścieków, które następnie odprowadzane są do wód powierzchniowych. Definicja z polskiej ustawy jest więc wzorowana na treści pochodzącej z dyrektywy.

Stosownie do pkt 15 preambuły do dyrektywy „zaopatrzenie w wodę jest usługą interesu ogólnego”. Dyrektywa w tej części odsyła do definicji usług interesu ogólnego określonej w komunikacie Komisji w sprawie usług interesu ogólnego w Europie¹¹. Tekst tego komunikatu nie jest oficjalnie przetłumaczony na język polski, dostępne są jednak inne wersje językowe. W wersji niemieckiej przeczytać można, że usługi użytku publicznego to działania o charakterze zarówno rynkowym, jak i nierynkowym, które są wykonywane w interesie ogółu i z tego względu podlegają

⁹ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r., Dz.Urz. WE L 327/1 z 22.12.2000 r.

¹⁰ P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 282.

¹¹ Komunikat Komisji w sprawie usług interesu ogólnego w Europie, Dz.Urz. WE C 281 z 26.09.1996 r., s. 3.

określonym regułem służącym temu ogółowi, a ustanowionym przez państwa członkowskie. W 2011 r. został wydany nowy komunikat Komisji w sprawie usług użyteczności publicznej w Europie¹². Komunikat ten stanowi uaktualnienie komunikatu z 1996 r. Zgodnie z pkt 14 komunikatu z 2011 r.: „Usługi użyteczności publicznej różnią się od zwykłych usług w tym sensie, że władze publiczne uznają, iż usługi te muszą być świadczone nawet, gdy na rynku nie ma dostatecznej na to koniunktury. Nie wyklucza to faktu, iż w wielu przypadkach rynek będzie najlepszym mechanizmem świadczenia tych usług. Wiele podstawowych potrzeb, takich jak żywność, ubrania, mieszkania, realizowanych jest wyłącznie lub przeważnie przez rynek. Jeżeli jednak władze publiczne uznają, iż pewne usługi leżą w ogólnym interesie, a siły rynkowe nie mogą ich zapewnić w sposób zadowalający, mogą one ustanowić szereg specjalnych przepisów dotyczących usług celem zadośćuczynienia tym potrzebom w formie obowiązków świadczenia usług użyteczności publicznej. Wykonywanie tych obowiązków może, aczkolwiek nie musi, wywołać przyznawanie szczególnych lub wyłącznych praw, lub zapewnienie szczególnych mechanizmów finansowania. Definicja poszczególnej roli leżącej w interesie publicznym oraz towarzyszącej jej usługi wymaganej dla spełnienia tej roli nie muszą narzucać określonej metody świadczenia usługi. Klasycznym przykładem jest obowiązek świadczenia usług powszechnych, tzn. obowiązek świadczenia pewnych usług na całym terytorium po przystępnych stawkach i na podobnych warunkach jakościowych bez względu na zyskowność poszczególnych rodzajów działalności”.

Istota usług wodnych

Prawo unijne stało się integralną częścią systemu prawnego w Polsce. „Włączenie się normy wspólnotowej następuje z jej mocy własnej, *priori vigore*, przy czym normę taką sądy krajowe są zobowiązane stosować w jej oryginalnym charakterze, jako pochodzącą z prawa wspólnotowego”¹³. Obowiązuje więc zasada bezpośredniego stosowania prawa unijnego. Przy czym według konsekwentnego stanowiska Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) (orzeczenie w sprawie *Flamino Costa v. ENEL*)¹⁴ prawo unijne ma charakter autonomiczny, w szczególności

¹² Komunikat Komisji w sprawie usług użyteczności publicznej w Europie, Dz.Urz. WE C 17 z 19.01.2001 r., s. 4–23.

¹³ T. Pajor, *Stosunek prawa wspólnotowego do prawa polskiego*, [w:] *System prawa cywilnego*, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 229

¹⁴ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15.07.1964 r., C-6/64.

nie należy go utożsamiać z prawem międzynarodowym¹⁵. W orzeczeniu w sprawie Van Gend en Loos ETS stwierdził, że podmiotami europejskiego porządku prawnego są nie tylko państwa członkowskie, ale także obywatele tych państw¹⁶. Bezpośrednia skuteczność nie jest jednak przypisana wszystkim przepisom prawa unijnego. Szczególna w tym kontekście jest pozycja dyrektywy.

Dyrektywa stosownie do art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest skierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Dyrektywy co do zasady nie obowiązują bezpośrednio, obligują jedynie do ustanowienia w państwie członkowskim przepisów odpowiadających treści owych dyrektyw. Nie oznacza to wyłomu w zasadzie bezpośredniości stosowania prawa unijnego, gdyż dyrektywa jest adresowana do organów państw członkowskich, które są zobowiązane do dokonania transpozycji norm dyrektywy do prawa krajowego. Transpozycja przepisów unijnych do krajowego porządku prawnego powinna być dokonywana w formie wiążących aktów prawnych. Europejski Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie uznał za niedopuszczalne podejmowanie przez państwa członkowskie próby dokonania transpozycji dyrektyw za pomocą wewnętrznych aktów administracyjnych, okólników czy planów wieloletnich¹⁷. ETS stwierdził, że „sama tylko praktyka administracyjna, która z natury rzeczy może podlegać zmianom zależnie od woli administracji, nie może być uznana za prawidłowe wypełnienie obowiązku państwa członkowskiego, do którego dyrektywa jest adresowana”¹⁸. Niedopuszczalne jest także dokonanie transpozycji wymagań dyrektywy w drodze umowy pomiędzy administracją a przedsiębiorcami, ponieważ umowa taka byłaby wiążąca tylko dla jej stron, a nie miałaby zastosowania w stosunku do wszystkich obywateli, importerów czy przedsiębiorców¹⁹.

Państwa członkowskie mają obowiązek nie tylko transponować dyrektywę w sposób kompletny i prawidłowy do swojego krajowego porządku prawnego, ale także zapewnić, że transponowane przepisy będą rzeczywiście stosowane²⁰. W sprawie wytoczonej przez Komisję przeciwko Wiel-

¹⁵ T. Pajor, *op. cit.*, s. 232.

¹⁶ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5.02.1963, r. C-26/62.

¹⁷ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 1.10.1991 r., C-13/90; wyrok ETS z dnia 7.11.1996 r., C-262/95.

¹⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15.03.1990 r., C-339/87.

¹⁹ L. Krämer, *Implementacja wspólnotowego prawa ochrony środowiska w państwach członkowskich*, [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce w trzy lata po akcesji*, red. J. Jendrośka, M. Bar, Wrocław 2008, s. 13.

²⁰ *Ibidem*, s. 21.

kiej Brytanii²¹ rząd tego kraju argumentował, że dyrektywa w sprawie wody pitnej (dyrektywa 80/778/EWG) nie zawierała obowiązku osiągnięcia konkretnego rezultatu – określonej jakości wody pitnej, ale zobowiązywała państwa członkowskie jedynie do podjęcia wszelkich działań w celu osiągnięcia ustanowionych standardów. Trybunał odrzucił tę argumentację, stwierdzając, że „dyrektywa [...] zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, że określony rezultat zostanie osiągnięty i państwa te – poza przypadkami przyznanymi derogacji – nie mogą powoływać się na szczególne okoliczności w celu usprawiedliwienia niewykonania przez nie tego obowiązku”²².

Wobec takiej roli dyrektywy przyjdzie uznać, iż usługi wodne należy rozumieć w takim znaczeniu, w jakim pojęcie to jest definiowane w prawie europejskim. Zatem jest to rodzaj usług użyteczności publicznej świadczonych odpłatnie. Na gruncie już tylko krajowych rozwiązań z nowego Prawa wodnego można także dodać: świadczonych przez nowy podmiot, tj. Państwowe Gospodarstwo Wodne – Wody Polskie.

Dostęp do usług wodnych

Zgodnie z art. 35 ust. 2 nowego Prawa wodnego zasady dostępu do usług wodnych określają przepisy ustawy. Ustawa nie zawiera przepisów, które stanowiłyby podstawę do ograniczenia dostępu do usług wodnych. Można więc powiedzieć, że usługi te są powszechnie dostępne. Jest to cecha usług publicznych²³. Odpowiada to ich ujęciu w ramach prawa europejskiego jako usługi użytku publicznego. Natomiast korzystający ma obowiązek uiszczenia wymaganych ustawowo opłat (art. 267 i n. nowego Prawa wodnego). Takie rozwiązanie wynika z transpozycji prawa europejskiego. Jednym z kluczowych elementów ramowej dyrektywy wodnej jest wprowadzenie zasady zwrotu kosztów za usługi wodne. W art. 9 dyrektywa nakazuje, aby w kosztach usług wodnych uwzględnić koszty materiałowe, ale także ekologiczne, i kierować się regułą „zanieczyszczający płaci”. W tym kontekście pojawia się pytanie o charakter opłat za usługi wodne. Opłata ta jest uiszczana na rachunek Wód Polskich i płatności te stanowią przychód Wód Polskich. Wyjątkowo część opłat za niektóre usługi wodne stanowi przychód gminy albo Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Charakterystyczny jest sposób ustalenia opłat. Są one obliczane według ustawowo określ-

²¹ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25.11.1992 r. C-337/89.

²² Por. też L. Krämer, *op. cit.*, s. 21.

²³ <http://www.strefajaslo.pl/index.php/usugi-publiczne> (25.11.2017).

lonego mechanizmu przez organ Wód Polskich (wyjątkowo w przypadku tzw. opłaty retencyjnej przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Następnie podmiotowi zobowiązanemu do uiszczenia opłaty jest wysłana informacja zawierająca owe wyliczenia. Jeżeli podmiot zobowiązany do uiszczenia opłaty nie akceptuje tych wyliczeń, może złożyć reklamację w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji. Następnie właściwy organ również w terminie 14 dni rozpatruje tę reklamację. Na tym etapie ustalenie opłaty za usługi wodne następuje przy wykorzystaniu środków prawa prywatnego. W przypadku uwzględnienia reklamacji podmiotowi zobowiązanemu jest przekazywana nowa informacja. Natomiast w przeciwnym wypadku wysokość opłaty ustalana jest przez wymienione organy w drodze decyzji administracyjnej. Decyzja ta może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego, przy czym nie wstrzymuje to jej wykonania. Przepis ten odczytywać trzeba jako regułę szczególną zakazującą wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu. Do ponoszenia opłat za usługi wodne stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych zawarte w Ordynacji podatkowej²⁴. Opłaty te mogą być także egzekwowane na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁵. Biorąc pod uwagę, że opłaty za usługi wodne określone są w ustawie tak co do obowiązku ich pobierania, jak ich wysokości, że ustawa określa także tryb ich poboru, organy do tego obowiązane, w tym możliwość ustalania w drodze decyzji administracyjnej, że do ich ponoszenia stosuje się odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej, oraz że ich ściąganie może następować na podstawie egzekucji administracyjnej, że wreszcie stanowią one przychód Wód Polskich, ale także częściowo gmin oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska – można stwierdzić, że opłaty te mają charakter publicznoprawny. Nie stanowią więc klasycznej opłaty za usługę świadczoną przez przedsiębiorcę. Tym samym także i to przemawia przeciwko klasyfikowaniu usług wodnych jako typowego działania gospodarczego, tj. wykonywania usług w ramach działalności gospodarczej.

Zakończenie

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji usług wodnych, jak wskazano, jest wynikiem wdrożenia rozwiązań zawartych w ramowej dyrektywie wodnej. W efekcie normatywizacji został poddany

²⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2017 r., poz. 201.

²⁵ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2017 r., poz. 1201.

nowy obszar aktywności, tj. dotyczący zapewnienia możliwości korzystania z wód w zakresie przekraczającym powszechne, zwykle i szczególnie korzystanie z nich. Na Wodach Polskich stanowiących państwową osobę prawną spoczywa obowiązek zapewnienia owej możliwości, a z kolei na korzystających z wód w zakresie wiążącym się z usługami wodnymi nałożono obowiązek uiszczania opłat. Świadczenie usług wodnych niewątpliwie służy interesowi publicznemu. Także z tego względu można je uznać za nową postać realizacji zadań publicznych w zakresie gospodarki wodnej. Dodać można – postać wzorowaną na doświadczeniach rynku w myśl koncepcji New Public Management i New Public Service²⁶. Wpisują się one w rozwój systemu usług publicznych (w tym wypadku w sektorze gospodarki wodnej, obok służby zdrowia, edukacji i wielu innych), które współcześnie stanowią jedną z kluczowych aktywności państw rozwiniętych. Ponadto gospodarowanie wodą to ważny element rozwoju nowoczesnych społeczeństw²⁷. Usługi wodne będą się więc zapewne rozwijać.

Bibliografia

Akty prawne

Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.Urz. WE L 327/1 z 22.12.2000 r.

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 2017 r., poz. 1201.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2017 r., poz. 201.

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2017 r., poz. 1121.

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2017 r., poz. 1566.

Orzecznictwo

Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5.2.1963 r., C-26/62.

Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15.07.1964 r., C-6/64.

Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15.03.1990 r., C-339/87.

Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 1.10.1991 r., C-13/90.

Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25.11.1992 r., C-337/89.

Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7.11.1996 r., C-262/95.

²⁶ M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2016, s. 80.

²⁷ P. Niemczuk, *Stan wody na gruncie w prawie administracyjnym*, [w:] *Problemy pogranicza prawa...*, s. 227.

Opracowania

- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012.
- Kozieł A., *Nowe prawo wodne – istotne zmiany systemowe i ich wpływ na działalność geologiczno-górnictwa*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk” 2016, nr 96.
- Krämer L., *Implementacja wspólnotowego prawa ochrony środowiska w państwach członkowskich*, [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce w trzy lata po akcesji*, red. J. Jendrośka, M. Bar, Wrocław 2008.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Michalska-Badziak R., *Podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013.
- Niemczuk P., *Stan wody na gruncie w prawie administracyjnym*, [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Warszawa 2017.
- Pajor T., *Stosunek prawa wspólnotowego do prawa polskiego*, [w:] *System prawa cywilnego*, red. M. Safjan, Warszawa 2007.
- Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2016.
- Stelmasiak J., Bielecki L., *Rzecz publiczna a ochrona środowiska w samorządzie gminnym*, [w:] *Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego. Księga dla uczczenia 70. rocznicy urodzin oraz 45. rocznicy pracy naukowej Profesora Zbigniewa Janku*, red. M. Szewczyk, Poznań 2017.
- Szreniawski P., *Rzeki a samorząd terytorialny*, [w:] *Z problematyki prawnej samorządu terytorialnego. Księga dla uczczenia 70. rocznicy urodzin oraz 45. rocznicy pracy naukowej Profesora Zbigniewa Janku*, red. M. Szewczyk, Poznań 2017.
- Wilczyńska A., Wilczyński P., *Lasy jako dobro publiczne*, [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

Źródła internetowe

<http://www.strefajaslo.pl/index.php/usugi-publiczne> (25.11.2017).

Inne źródła

- Komunikat Komisji w sprawie usług interesu ogólnego w Europie, Dz.Urz. WE C 281 z 26.09.1996 r.
- Komunikat Komisji w sprawie usług użyteczności publicznej w Europie, Dz.Urz. WE C 17 z 19.01.2001 r.

WATER SERVICES – A NEW FORM OF MANAGEMENT OF WATER ECONOMY

Abstract: The subject of the publication is a description of water services institutions. This is a new institution under the Water Law, which came into force on 1 January 2018. Its introduction was the result of the implementation of the Water Framework Directive into Polish law. According to the definition of the Act, water services consist in providing the possibility of using water in a wider range, e.g., water intake, or discharging wastewater above a certain amount. Water services are provided to all who have a need to use water to such an

extent. They are universal. They are also paid for. The method of determining the amount of fees, fines and possible execution are regulated by law. The fees are paid to the State Water Holding – Polish Waters. This entity is to operate water management in Poland from 1 January 2018. Water services are an example of public services, the provision of which is one of the basic tasks of a modern state of Western civilization. They are also a new form of water management in Polish law.

Keywords: WATER SERVICES, PUBLIC SERVICES, OPERATION OF PUBLIC ADMINISTRATION