

Jerzy Rotko ■

ZASADA ZWROTU KOSZTÓW USŁUG WODNYCH I JEJ ZNACZENIE PRAWNE

1. Założenia systemu finansowania gospodarki wodnej w projekcie ustawy – Prawo wodne

Przygotowany przez Ministerstwo Środowiska projekt nowej ustawy – Prawo wodne jest od pewnego czasu przedmiotem zainteresowania szerokich kręgów społecznych, między innymi za sprawą przewidzianych w nim zmian w systemie naliczania środowiskowych opłat za pobór wody. Stanowiąc one mają jeden z elementów nowego systemu finansowania gospodarki wodnej, który powinien się przyczynić do efektywnego i sprawnego gospodarowania zasobami wodnymi z uwzględnieniem efektywności ekonomicznej, trwałości ekosystemów i akceptacji społecznej, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju¹.

W projekcie wskazuje się przede wszystkim na potrzebę likwidacji dotychczasowych zwolnień z opłat, z których korzystają niektóre podmioty z różnych sektorów gospodarki. Pierwsza grupa to te, które pobierają wodę na potrzeby energetyki wodnej, wytwarzania energii cieplnej lub elektrycznej. Dwie pozostałe to, w terminologii ustawy – Prawo wodne, „zakłady”, dokonujące poboru na potrzeby nawadniania wodami powierzchniowymi użytków rolnych i gruntów leśnych oraz na potrzeby chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych². Projekt zakłada także wzrost stawek opłat dla podmiotów ponoszących

¹ Zob. Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo wodne, s. 2 i nast.; <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284651/12349263/12349264/dokument218331.pdf> (data dostępu: 10.08.2016 r.).

² Przypomnieć należy, że zagadnienia te są obecnie normowane w ustawie – Prawo ochrony środowiska, a w ustawie – Prawo wodne uregulowano tylko wybrane instrumenty ekonomiczne służące gospodarowaniu wodami, do których zaliczono „należności” za

je już obecnie, a najwięcej kontrowersji wywołuje skala podwyżek. W prasie codziennej pojawiają się alarmistyczne prognozy, w myśl których miałyby one spowodować między innymi drastyczny wzrost kosztów działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych³. Po nagłośnionej przez media krytyce pierwszych wersji projektu⁴ Ministerstwo Środowisko zdecydowało się obniżyć proponowane stawki (np. dla producentów napojów i wód butelkowanych oraz hodowców ryb), choć ich ostateczny poziom nie jest jeszcze znany⁵.

Urzędowe uzasadnienie projektu ustawy wskazuje na konieczność odejścia od liberalnej polityki opłatowej z lat poprzednich z uwagi na wymagania prawa europejskiego. Przywołuje się przede wszystkim zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, przewidzianą w art. 9 dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (dalej zwaną ramową dyrektywą wodną)⁶. Jej pełne wdrożenie w projekcie nowej ustawy zapewnić ma „komplementarność w polityce opłat za wodę” i jednocześnie „stanowić odpowiedź na warunki *ex-ante* z załącznika IV do projektu rozporządzenia ogólnego KE dotyczącego polityki spójności”, których spełnienie do dnia 31 grudnia 2016 r. staje się przesłanką płatności w ramach perspektywy finansowej UE 2014–2020. Tym samym dążenie do pełnego zwrotu kosztów usług wodnych ma kluczowe znaczenie dla finansowania zadań w obszarze gospodarki wodnej z funduszy europejskich⁷.

korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz urządzeń wodnych stanowiących własność SP oraz trzy kategorie opłat: za oddanie w użytkowanie obwodów rybackich, ustanowionych na publicznych śródlądowych wodach powierzchniowych płynących (w tym opłat z umów przejętych od Agencji Nieruchomości Rolnych), za oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami, wobec których prawa właścicielskie wykonuje Prezes KZGW, oraz za przygotowanie i udostępnienie niektórych danych z katastru wodnego (art. 142).

³ Chodzi o prognozy przedstawione przez Izbę Gospodarczą Wodociągi Polskie. Zob. U. Mirowska-Łoskot, *Woda w kranie będzie droższa, Nawet o 30%*, Gazeta Prawna z dnia 20.07.2016 r.; <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/961368,prawo-wodne-podwyzka-cen-wody.html>. Nie sposób jednak nie zauważyć przy tej okazji, że Polacy wydają średnio około 2,1 proc. swojego dochodu rozporządzalnego na zaopatrzenie w wodę i odprowadzenie ścieków, co już jest blisko granicy akceptowalności społecznej. Jest to również jeden z najwyższych wskaźników w Europie i nic nie wskazuje na to, aby miał on się w najbliższych latach obniżyć. Zob. Analizy EY na podstawie www.cena-wody.pl.

⁴ Zob. np. <http://pl.blastingnews.com/ekonomia/2016/04/tania-woda-odchodzi-do-historii-czekaja-nas-spore-podwyzki-cen-00884589.html> (data dostępu: 19.04.2016 r.); <http://www.polskieradio.pl/42/1699/Artykul/1616371,Oplaty-za-wode-firmy-licza-o-ile-wzrosna-ich-koszty> (data dostępu 6.05.2016 r.);

<http://www.bankier.pl/wiadomosc/PO-wyzsze-oplaty-za-wode-spowoduja-powszechny-wzrost-cen-towarow-i-uslug-3560994.html> /data dostępu: 17.07.2016/.

⁵ Stawki zamieszczone w ustawie mają charakter stawek maksymalnych.

⁶ Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000, s. 1 z późn. zm.

⁷ Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo wodne, s. 7, 30.

W dyskusji prowadzonej po przyjęciu ramowej dyrektywy wodnej podkreślano, że korzystanie z pewnych wyjątków w niej przewidzianych, związanych z zasadą zwrotu kosztów usług wodnych, „pozostawało w interesie Polski, a jej pełne wdrożenie nie wydawało się możliwe przy ówczesnym poziomie płac i występujących uwarunkowaniach ekonomicznych”. Wskazywano natomiast na możliwości jej etapowego wdrażania⁸. Obecnie w projekcie ustawy kładzie się nacisk na wymagania należytej implementacji dyrektywy, choć wspomina także o motywach czysto fiskalnych. Ponieważ w polskiej literaturze prawniczej zagadnienia związane z zasadą zwrotu kosztów usług wodnych nie były przedmiotem pogłębionej analizy, warto przedstawić poświęcone im rozważania, prezentowane w piśmiennictwie niemieckim⁹. Większość z nich nawiązuje do polemiki prowadzonej przez dwóch autorów: Herwiga Unnerstalla oraz Süleymana Kolcu. Rozważania zamkną uwagi końcowe, będące próbą oceny przepisów projektu ustawy poświęconych tej zasadzie.

2. Koncepcja zwrotu kosztów usług wodnych w ramowej dyrektywie wodnej

Uchwalenie w dniu 23 października 2000 r. ramowej dyrektywy wodnej stanowi przełomowy moment w rozwoju europejskiego prawa wodnego. Leżąca u jej podstaw koncepcja legislacyjna wywiera znaczący wpływ na ujednoczenie w państwach członkowskich systemów planowania, zarządzania i kontroli w gospodarce wodnej. Jej ogólnym wyrazem jest przede wszystkim katalog celów, które mają zostać osiągnięte. Znaczenie prawne przypisuje się zwłaszcza celom sformułowanym w części artykułowej dyrektywy, która ma charakter ramowy. Wśród nich wyróżnić można podstawowy cel legislacyjny, to jest stworzenie ram wspólnotowego działania dla ochrony wód, następnie cele programowe o różnym stopniu szczegółowości oraz trzy cele operacyjne. Do tych ostatnich zaliczyć należy cele społeczne, cele gospodarcze oraz najbardziej rozbudowane cele środowiskowe. Przedmiotem dalszej uwagi będą cele gospodarcze, które wynikają pierwszoplanowo z art. 9 dyrektywy, podejmującego problematykę opłat za wodę. W bezpośrednim z nim związku pozostają także przepisy dyrektywy o analizie gospodarczej, która ma być wykonywana zgodnie z wytycznymi załącznika III. Stwierdzić więc można, że cele gospodarcze obejmują łącznie

⁸ Zob. R. Miłaszewski, *Ekonomika ochrony wód powierzchniowych*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, s. 131 i tam cytowana literatura.

⁹ Problematykę tę podjąłem wcześniej w pracy: J. Rotko, *Ramowa dyrektywa wodna – analiza prawna*, Poznań 2013.

wdrożenie polityki opłat za wodę, opartej na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych oraz racjonalizację wydatków służących osiągnięciu celów środowiskowych.

Znaczenie opłat dla polityki wodnej Unii Europejskiej podkreśla dodatkowo fakt, że wraz z uchwaleniem dyrektywy Komisja przyjęła w roku 2000 także komunikat (*Mitteilung*) odnoszący się do kształtowania cen w służbie zrównoważonej ochrony wód. Mowa jest w nim o kształtowaniu cen jako kluczowym instrumencie gospodarowania wodami. Twierdzi się, że polityka cenowa nie może być jedynym instrumentem zabezpieczającym zrównoważone gospodarowanie wodami, ale uważa się równocześnie, że celu tego bez takiej polityki osiągnąć się nie da¹⁰.

Opłatom za wodę przypisuje się co najmniej trzy funkcje: informacyjną, motywacyjną oraz redystrybucyjną. Polityka cenowa ma także swój wymiar przestrzenny. Nie chodzi tu jednakże o ujednoczenie ceny wody we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa, jak już wspomniano, wiąże instrumentalnie politykę opłatową z analizą ekonomiczną, która przygotowywana jest dla każdego obszaru dorzecza. W planie gospodarowania wodami można na jej podstawie przewidzieć dalsze różnicowanie cen wody w obrębie obszaru dorzecza tak, aby uwzględnić w ten sposób występujące obciążenia środowiska wodnego¹¹.

3. Wykładnia art. 9 ramowej dyrektywy wodnej

Szczegółową analizę art. 9 ramowej dyrektywy wodnej należy poprzedzić przypomnieniem jego treści. Składa się on z czterech ustępów, przy czym najwięcej kontrowersji powstaje na tle ustępu pierwszego. W jego strukturze wydzieleno trzy zdania.

W myśl zdania pierwszego państwa członkowskie uwzględniają zasadę zwrotu (czy też pokrycia) kosztów usług wodnych, wraz z kosztami środowiskowymi i zasobowymi, kierując się analizą ekonomiczną, wykonywaną zgodnie z załącznikiem III, w szczególności biorąc za podstawę zasadę sprawcy.

Zdanie drugie wyraża dwojakie zobowiązanie adresowane do państw członkowskich, aby do 2010 roku (to jest do końca 2009 roku):

- ich polityka opłat za wodę wyrażała stosowne zachęty dla użytkowników do efektywnego korzystania z zasobów wodnych, i w ten

¹⁰ Zob. B. Hansjürgens, F. Messner, *Die Erhebung kostendeckender Preise in der EU-Wasserrahmenrichtlinie*, [w:] S. v. Keitz, M. Schmalholz (red.), *Handbuch der EU – Wasserrahmenrichtlinie. Inhalte, Neuerungen und Anregungen für die nationale Umsetzung*, Berlin 2002, s. 294.

¹¹ *Ibidem*, s. 298, 300.

- sposób przyczyniała się do osiągnięcia celów środowiskowych dyrektywy (część pierwsza),
- różne typy korzystania z wód, podzielone co najmniej na sektor przemysłowy, gospodarstwa domowe i rolnictwo, świadczyły miarodajny wkład w pokrycie kosztów usług wodnych w oparciu o przeprowadzoną – na podstawie załącznika III – analizę gospodarczą, z uwzględnieniem zasady sprawcy (część druga).

Zdanie trzecie ustępu pierwszego stwarza państwom członkowskim możliwość uwzględnienia społecznych, ekologicznych i gospodarczych oddziaływań pokrywania kosztów, a także okoliczności geograficznych i klimatycznych odpowiedniego regionu lub regionów.

Ustęp drugi przewiduje, że państwa członkowskie informują w swoich planach gospodarowania wodami na obszarze dorzecza o przewidywanych działaniach dla wykonania ustępu 1, które przyczynią się do osiągnięcia celów środowiskowych dyrektywy, a także o wkładzie różnych typów korzystania z wód w pokrycie kosztów usług wodnych.

Ustęp 3 wyjaśnia, że intencją art. 9 nie jest uniemożliwienie finansowania konkretnych środków ochronnych i zaradczych, podejmowanych dla osiągnięcia celów dyrektywy.

W końcu ustęp 4 ustala wyjątek, w myśl którego państwa członkowskie nie uchybiają przepisom dyrektywy, jeśli podejmują decyzję, aby w zgodzie z wprowadzonymi praktykami postanowienia ustępu 1 zdanie 2 i związanymi z nimi odpowiedziami postanowieniami ustępu 2 nie stosować do określonego korzystania z wód, jeżeli wskutek tego nie zostaną zagrożone ani założenia dyrektywy, ani realizacja jej celów. W planach gospodarowania wodami na obszarze dorzecza powinny zostać przedstawione argumenty, dla których państwo członkowskie nie zastosowało w pełnym zakresie ustępu 1 zdanie 2.

Zauważyć należy, że charakter wyjątku od reguły pokrywania kosztów usług wodnych ma także przepis ust. 3, który zezwala na subsydiowanie dystrybucji wody, co w niektórych państwach członkowskich ma np. miejsce w okresach letnich w odniesieniu do nawodnień rolniczych. Krytykę takiego rozstrzygnięcia próbuje się załagodzić spostrzeżeniem, że już sam fakt proklamowania zasady zwrotu kosztów usług wodnych jest wielkim sukcesem, skoro przełamuje wieloletnie tradycje bezpłatnego lub pokrywanego z podatków lokalnych rozdziału wody¹².

¹² Np. Konstytucja Irlandii zabrania pobierania opłat za wodę do spożycia przez ludzi. Zob. R. D. Dörr, M. Schmalholz, *Die rechtlichen Grundlagen der Ausnahmen und Spielräume*, [w:] S. v. Keitz, M. Schmalholz (red.), *Handbuch der EU – Wasserrahmenrichtlinie...*, s. 62.

Rozbieżności w poglądach na znaczenie prawne przepisów art. 9 dyrektywy ramowej dotyczą zwłaszcza ustępu 1, a konkretnie:

- a) znaczenia prawnego przepisu usytuowanego w zdaniu pierwszym,
- b) znaczenia pojęć „koszty środowiskowe i zasobowe”,
- c) skutków odmiennego określenia adresatów przepisów umiejscowionych w części pierwszej zdania drugiego („użytkownicy”) oraz w części drugiej zdania drugiego („odmienne typy użytkowania wód”), a także relacji pojęcia „odmienne typy użytkowania wód” do pojęcia usług wodnych,
- d) skutków odmiennego określenia powinnego zachowania adresatów normy wynikającej ze zdania pierwszego (pokrywać koszty usług wodnych) i części drugiej zdania drugiego (świadczyć miarodajny wkład w pokrycie kosztów usług wodnych).

W zasadzie panuje zgodność, że przyczyną sporów interpretacyjnych są rozbieżne stanowiska Rady oraz Parlamentu, ujawnione w trakcie prac legislacyjnych nad dyrektywą. Chodziło o moc obowiązującą zasady zwrotu kosztów usług wodnych oraz zakres stosowania zasady sprawy. Rada opowiadała się za programowym i niewiążącym charakterem przepisów o polityce opłatowej, ale równocześnie za szerokim zakresem jej stosowania. Z kolei Parlament Europejski faworyzował rozwiązanie zakładające *stricte* prawne obowiązywanie zasady zwrotu kosztów usług wodnych, ale w odniesieniu do węższego kręgu adresatów. Pod presją czasu „mechanicznie” włączono do tekstu dyrektywy oba stanowiska, nie podejmując minimalnego choćby wysiłku stworzenia na ich podstawie spójnego rozwiązania kompromisowego. W efekcie art. 9 ust. 1 zdanie 1 oddaje poglądy Rady i jest identyczny z treścią Wspólnego Stanowiska. Z kolei art. 9 ust. 1 zdanie 2 pokrywa się z poprawkami Parlamentu wniesionymi do Wspólnego Stanowiska¹³. Można więc powiedzieć, że dyrektywa uzyskała wprawdzie demokratyczną legitymację, gdyż uwzględnia oba sporne zapatrywania, ale odbyło się to kosztem prawnej jakości tekstu, albowiem wyrażane są uzasadnione wątpliwości odnośnie tego, co z tych przepisów w efekcie wynika.

Nie sposób pominąć w tym miejscu problemu poprawności polskiej wersji językowej dyrektywy. Zanim przedstawię różnice w możliwych sposobach rozumienia przepisów, zwłaszcza przepisu ust. 1 zdanie 2, konieczne jest jeszcze wskazanie na różnice między wersją polską a wersją niemiecką i angielską. Bez tego dalsze wywody, odwołujące się do literatury niemieckiej, byłyby niezrozumiałe. Chodzi o to, że w polskiej wersji dyrektywy w zdaniu drugim, zarówno

¹³ Zob. H. Unnerstall, *Kostendeckung für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 EG-Wasserrahmenrichtlinie*, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2009, z. 5, s. 234.

w jego części pierwszej, jak i drugiej, zastosowano to samo pojęcie „użytkownik”. Z kolei w wersji angielskiej i niemieckiej w części pierwszej występuje „użytkownik” (ang. *users*, niem. *Benutzer*), ale już w części drugiej pojęcie to zostało zastąpione przez wskazanie na różne typy korzystania z wód (ang. *the different water uses*, niem. *die verschiedenen Wassernutzungen*). Różnica ta nie powinna zostać zatarta. Drugi problem polskiej wersji dotyczy określenia daty wdrożenia polityki opłatowej. Wersja niemiecka zakłada obowiązywanie od początku 2010 roku, podczas gdy wersja polska przesuwając ten termin aż o 12 miesięcy („Do końca 2010 Państwa Członkowskie zapewnią, że...”), choć obecnie nie ma to już znaczenia praktycznego.

Ad a)

O znaczeniu prawnym normy usytuowanej w zdaniu pierwszym art. 9 dyrektywy przesądza luźne związanie państw członkowskich. Mają one bowiem zaledwie „uwzględnić” zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, łącznie z kosztami środowiskowymi i zasobowymi. Czasownik „uwzględnić” nie jest czasownikiem performatywnym, wyrażającym w przepisach prawnych typowy nakaz¹⁴. Przypomnieć należy, że początkowo państwa członkowskie miały być zobowiązane do przestrzegania zasady pokrywania kosztów. Następnie z inicjatywy Rady powinno się złagodzić, poprzestając na stwierdzeniu, że państwa zaledwie „uwzględniają” tę zasadę. Sens tej zmiany potwierdza oficjalne uzasadnienie do projektu, w myśl którego Rada nie mogła się zgodzić na pokrywanie pełnych kosztów („*konnte er einer vollständigen Kostendeckung nicht zustimmen*”).

Funkcja przypisywana przepisowi ze zdania pierwszego zyskuje na wyrazistości, gdy uwzględni się pełny kontekst normatywny ust. 1, w tym czasowy aspekt obowiązywania powinnośi ujętych w zdaniu pierwszym i drugim. Chodzi o swoiste narastanie prawnego obowiązywania zasady zwrotu kosztów usług wodnych. Ponieważ przepisy wyrażone w ustępie 1 w zdaniu pierwszym oraz w zdaniu drugim wchodzi w życie z odmienną datą (pierwszy obowiązuje od 2003 roku, drugi od początku 2010 roku), więc należy w tym widzieć także wskazówkę podkreślającą odmiennosć ich funkcji. Tak więc zasada pokrycia kosztów usług wodnych ewoluuje w czasie i zmienia się od zasady programowej do zasady prawnej w pełni wiążącej. Gdyby miało być inaczej (to znaczy, gdyby pozostawała niewiążąca, względnie gdyby wiązała od dnia wejścia dyrektywy w życie), to określanie odmiennych progów czasowych jej obowiązywania

¹⁴ Zob. *Zarys metodyki pracy legislatora* (pod red. A. Malinowskiego), Warszawa 2009, s. 262 i nast.

pozbawione byłyby sensu. Wnioskowanie takie potwierdza dodatkowo sposób sformułowania wyjątków w art. 9 ust. 4. Gdyby zamiarem prawodawcy europejskiego nie było wprowadzenie zasady pokrywania pełnych kosztów dopiero z początkiem roku 2010, wówczas sformułowanie w ust. 4 wyjątków odnoszących się wyraźnie tylko do zdania drugiego w ust. 1 także nie miałyby sensu¹⁵.

Można więc powiedzieć, że art. 9 ust. 1 zdanie pierwsze wyraża treść zasady, natomiast jeśli chodzi o sposób posługiwania się nią, to należy sięgać do zdania drugiego. Tym samym zdanie pierwsze spełnia, w ocenie Süleymana Kolcu, funkcję inicjującą i obwieszczającą (*eine Initiativ- und Ankündigungsfunktion*), gdyż stanowi zaledwie ogólne wprowadzenie do przepisów określających szczegółowe funkcje tej zasady¹⁶.

Także Herwig Unnerstall zauważa, że prawne obowiązywanie zasady zwrotu kosztów usług wodnych zmienia się w czasie. Dochodzi jednak do przekonania, że również ta ogólna deklaracja z ust. 1 zawiera w sobie, mimo wszystko, pewien minimalny wymiar materialnoprawnej treści (*ein Mindestmass an materiellen Gehalt*). Wniosek taki opiera na argumentach celowościowo-historycznych i wywodzi go z brzmienia przepisów zgłoszonych w trakcie procedury legislacyjnej. Osobliwe wydaje się wszakże przekonanie autora, że ten minimalny wymiar wymagań daje się określić liczbowo i oscyluje wokół 70% ogółu kosztów. Zauważa przy tym, że generalnie prawnicy z niesmakiem odnoszą się do takich prób kwotowania obowiązków prawnych, ale praktyka taka jest uzasadniona, czego dowodzi orzecznictwo niemieckich sądów administracyjnych.

Inny sposób określenia minimalnego progu wymagań dla tak ujętej zasady wiąże się z uznawanymi powszechnie przesłankami poprawnego korzystania z uznania administracyjnego. Zatem uchybi wobec tej zasady takie postępowanie, które w sposób nieuzasadniony całkowicie pominię wyrażony w niej postulat lub zrealizuje go przy pomocy ewidentnie niewłaściwych środków¹⁷.

Ad b)

Zasada zwrotu kosztów usług wodnych obejmuje także koszty środowiskowe i koszty zasobowe. Mowa jest o nich w zdaniu pierwszym ustępu 1, ale znajdują zastosowanie także w zakresie spraw regulowanych w zdaniu drugim. Żadne z tych pojęć nie zostało jednak w dyrektywie zdefiniowane, mimo że sta-

¹⁵ Zob. S. Kolcu, *Der Kostendeckungsgrundsatz für Wasserdienstleistungen nach Art. 9 WRRL*, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2010, z. 2, s. 74, 77.

¹⁶ Ibidem, s. 75.

¹⁷ Zob. H. Unnerstall, op. cit., s. 234 i tam cyt. literatura. Krytycznie o takim wnioskowaniu S. Kolcu, op. cit., s. 79.

nowią prawne *novum*¹⁸. Sformułowanie odpowiednich propozycji obliuguje grupy robocze funkcjonujące w ramach Wspólnej Strategii Implementacji.

Zauważyć jednak należy, że Komisja Europejska już w swoim komunikacie (Mitteilung) z dnia 26 lipca 2000 roku zaproponowała własną definicję kosztów środowiskowych oraz kosztów zasobowych. Koszty środowiskowe to koszty szkód w środowisku i ekosystemach (w tym pogorszenie ekologicznej jakości ekosystemów wodnych), ale także w dobrach osób prywatnych (np. poprzez zasolenie lub inne jakościowe pogorszenie terenów uprawnych), wywołanych korzystaniem z wód¹⁹. Dla S. Kolcu ta druga kategoria szkód budzi wątpliwości. Pogląd swój uzasadnia celami ramowej dyrektywy wodnej, które odnoszą się wyłącznie do wód i ewentualnie także do ekosystemów od wody zależnych. Pogorszenie jakości terenów uprawnych może być objęte zakresem takiego pojęcia wyjątkowo jako skutek zasolenia, ale tylko dlatego, że w załączniku V traktowane jest ono jako jeden z elementów opisujących stan chemiczny. Natomiast inne szkody w dobrach osób trzecich nie są jego zdaniem objęte celami dyrektywy²⁰.

Z kolei koszty zasobowe według Komisji to wartość utraconych korzyści, które mogłyby zostać osiągnięte, gdyby zasoby wodne oraz ich zdolność do samoodtworzenia nie były zmniejszane wskutek ich bieżącego użytkowania²¹.

Własne stanowisko w przedmiocie rozumienia analizowanych tu pojęć przedstawiła grupa robocza, powołana do wypracowania koncepcji transpozycji dyrektywy ramowej do prawa niemieckiego (*Länderarbeitsgemeinschaft Wasser*). Wysunęła propozycję, aby oba te pojęcia używać łącznie (w parze) na oznaczenie tzw. zinternalizowanych kosztów zewnętrznych²². Ponieważ brakuje ujednoliconych metod szacowania kosztów środowiskowych i zasobowych, państwa członkowskie mają znaczny zakres swobody w ich opracowywaniu dla celów wdrożenia dyrektywy²³.

Ad c)

Odrębna grupa problemów powstaje na tle odmiennego określenia użytego w ust. 1 dla oznaczenia kręgu adresatów przepisów /1/ umiejscowionych w części pierwszej zdania drugiego („użytkownicy”) oraz /2/ w części drugiej zdania drugiego („odmienne typy użytkowania wód”). Wiąże się z tym potrzeba

¹⁸ Zob. S. Kolcu, op. cit., s. 79.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ Zob. H. Unnerstall, op. cit., s. 239.

²² Zob. *Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie /Länderarbeitsgemeinschaft Wasser/*, Bearbeitungsstand: 30.04.2003, s. 87 i nast.

²³ Zob. H. Unnerstall, op. cit., s. 241 i nast.

wyjaśnienia relacji pojęcia „odmienne typy użytkowania wód” do pojęcia „usług wodnych”.

Punktem odniesienia dla tych kwestii pozostaje wzajemny stosunek zdania pierwszego do drugiego. Była już mowa o tym, że pełne obowiązywanie zasady zwrotu kosztów usług wodnych po roku 2009 płynie z przepisu umieszczonego w zdaniu drugim. Wprawdzie nie wynika to z niego wprost, lecz pośrednio w oparciu o założenie, że wyraża ono w sposób dorozumiany niezbędny element hipotezy takiej normy zobowiązującej (*ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal*)²⁴.

Pozostaje wyjaśnić, co wynika z faktu, że w części drugiej zdania drugiego mowa jest nie o „użytkownikach”, będących podstawowym adresatem zachęt płynących z polityki opłatowej, lecz o różnych „typach korzystania z wód”. Zdaniem S. Kolcu zróżnicowanie to w sposób świadomy i celowy wskazuje na dwie odrębne kategorie adresatów. W pełnym zakresie zasadą pokrywania kosztów związani być powinni tylko użytkownicy, czyli odbiorcy usług wodnych. Usługi te zostały zdefiniowane w art. 2 pkt 38 dyrektywy w sposób następujący: „usługi wodne” oznaczają wszystkie usługi, przedmiotem których jest umożliwienie gospodarstwom domowym, instytucjom publicznym oraz działaniom gospodarczym każdego rodzaju:

- (a) poboru, piętrzenia, magazynowania, uzdatniania i dystrybucji wody powierzchniowej lub podziemnej,
- (b) odbioru i oczyszczania ścieków, odprowadzanych następnie do wód powierzchniowych.

Druga kategoria adresatów to pozostałe podmioty, podejmujące różne typy korzystania z wód. Ponoszą one tylko odpowiedni „wkład” w zwrot kosztów usług wodnych. Wynika z tego, że ich świadczenia z tytułu polityki opłatowej mają charakter wtórny i zewnętrzny wobec usług wodnych. Uczestniczą zatem w systemie opłat, ale nie jako bezpośredni beneficjenci usług, lecz jako ci, którzy pośrednio podrażają koszty ich świadczenia²⁵.

Odmienne wnioski zdaje się przedstawiać H. Unnerstall, według którego *pasus* traktujący o odpowiednim „wkładzie” w zwrot kosztów usług wodnych odnosi się wyłącznie do proceduralnego (technicznego) aspektu rozdziału już ustalonych kosztów pomiędzy poszczególne kategorie użytkowników, natomiast przy określaniu kosztów usług wodnych jako koncepcyjnym fundamentem zasady prawnej chodzi raczej o aspekty metodologiczne, w tym o podstawową (wyrażoną np. procentowo) „kwotę” pokrycia kosztów. Z tej przyczyny o kosztach środowiskowych i zasobowych mowa jest wyłącznie w zdaniu pierwszym ustępu 1.

²⁴ Zob. S. Kolcu, op. cit., s. 77 i nast.

²⁵ Ibidem. Krytycznie o takim wnioskowaniu H. Unnerstall, op. cit., s. 235 i n.

Takie wnioszkowanie prowadzi go ostatecznie do dość zaskakującej konkluzji, że od roku 2010 „kwota pokrycia” rośnie (ponad wyjściowe 70% aż do 100%), natomiast stopień związania zasadą sprawcy raczej nieco słabnie, gdyż wymagany jest już tylko „odpowiedni” wkład w zwrot kosztów usług wodnych²⁶.

Przedmiotem sporu jest także, czy usługi wodne obejmują wyłącznie typowe świadczenia sektora wodociągów i kanalizacji, czy również takie działania, jak piętrzenie wód dla celów żeglugi oraz wytwarzania energii, względnie różne przedsięwzięcia przeciwpowodziowe. Takie szerokie rozumienie usług wodnych pojawia się m.in. w zaleceniach przygotowanych przez gremia powołane do wypracowania wspólnej strategii implementacji²⁷. Lepiej uzasadniony wydaje się wszakże pogląd przeciwny. Dwuczłonowe wyliczenie w definicji aktywności składających się na usługi wodne nie pozostawia żadnych wątpliwości, że pod lit. a wskazano czynności zaopatrzenia w wodę, natomiast pod lit. b czynności związane z odprowadzaniem ścieków. Także względy wykładni teleologicznej przemawiają za wąskim rozumieniem usług wodnych, gdyż cele dyrektywy wodnej koncentrują się na jakości wód i ekosystemów od wody zależnych. Wskazuje się w końcu (jako argument historyczny) na przebieg prac nad projektem, w trakcie których była mowa prawie wyłącznie o świadczeniu usług polegających na zaopatrywaniu ludności w wodę²⁸. Za wąskim rozumieniem pojęcia usług wodnych opowiadał się także w 2008 r. Rząd Republiki Federalnej Niemiec, odpowiadając na zarzuty Komisji o naruszenie zasad prawidłowej implementacji dyrektywy ramowej. Postępowanie zostało wszczęte na wniosek WWF²⁹.

Ad d)

Ostatni z wymienionych wyżej problemów interpretacyjnych wiąże się ze skutkami odmiennego określenia powinnego zachowania adresatów przepisu, wynikającego ze zdania pierwszego („pokrywać koszty usług wodnych”) i części drugiej zdania drugiego („świadczyć miarodajny wkład w pokrycie kosztów usług wodnych”). Chodzi m.in. o to, jak wyznaczyć krąg podmiotów „podrażających” koszty usług wodnych poprzez fakt korzystania z wód. W tym celu sięgnąć należy po definicję korzystania z wód, sformułowaną w art. 2 pkt 39 dyrektywy ramowej w sposób następujący: „korzystanie z wód” oznacza usługi wodne,

²⁶ Zob. H. Unnerstall, op. cit., s. 235.

²⁷ WATECO (CIS Working Group 2.6. on Water and Economics), Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive, Guidance Document and Annexes (2002), Annex IV.I.40. (cyt. za: H. Unnerstall, op. cit., przypis 14).

²⁸ Zob. S. Kolcu, op. cit., s. 78.

²⁹ Stanowisko to nie zostało jednak upublicznione. Szersze uzasadnienie zob. H. Unnerstall, op. cit., s. 236.

a także każdą inną działalność stosownie do art. 5 i załącznika II, mające znaczny wpływ na stan wód. Na jej podstawie przyjąć można, że analizowany tu obowiązek świadczenia „miarodajnego wkładu w pokrycie kosztów usług wodnych” nie obejmuje odbiorców usług wodnych (gdyż ich dotyczy odrębny obowiązek pełnego pokrywania kosztów), ani tych podmiotów korzystających z wód, które nie wpływają znacząco na stan wód. Znaczące oddziaływania to takie, które stwarzają ryzyko nieosiągnięcia celów dyrektywy: celów środowiskowych (przede wszystkim osiągnięcia dobrego stanu wód), jak i społecznych (zaopatrzenia ludności w wodę do spożycia dobrej jakości). Jeśli zatem piętrzenie dla celów żeglugowych bądź energetycznych, jak również podejmowanie określonych działań w interesie zapobiegania powodziom, stwarza takie zagrożenia, to kwalifikują się one do świadczenia miarodajnego wkładu w pokrywanie kosztów usług wodnych, nie powinny być jednak klasyfikowane jako usługi wodne³⁰.

Dodać należy, że przesłanka znaczącego oddziaływania służy także do wyznaczenia kręgu odbiorców usług wodnych. Mieszczą się w nim bowiem nie tylko podmioty korzystające na podstawie umów ze świadczeń oferowanych przez firmy sektora wodociągów i kanalizacji, ale także te, które samodzielnie dokonują poboru wody bądź odprowadzają własne ścieki. Tak więc podmioty indywidualne dokonujące poboru wody na potrzeby własnego gospodarstwa domowego bądź odprowadzające własne ścieki nie są zaliczane do odbiorców usług wodnych tylko wtedy, jeśli ich działanie nie spełnia przesłanki znaczącego oddziaływania na stan wód³¹.

4. Konkluzje

Konfrontując przedstawione rozważania ze sformułowaniami projektu ustawy, wysunąć można wstępne wnioski. Zamiarem autorów projektu ustawy – Prawo wodne było przyjęcie szerokiego sposobu rozumienia usług wodnych, ale cel ten wskutek błędów konstrukcyjnych osiągnięto połowicznie, jako że przyjęta w art. 35 ust. 1 definicja usług wodnych tylko częściowo odwzorowuje przepisy ramowej dyrektywy wodnej. Zbieżności występują w sposobie określenia kręgu podmiotów, które mają być odbiorcami usług wodnych. Chodzi zatem o gospodarstwa domowe, podmioty publiczne oraz podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Z kolei proponowany sposób dookreślenia usług wodnych od strony przedmiotowej wydaje się niespójny i niekonsekwentny. W niezrozumiałym sposobie wyłączone zostały z tego zakresu te rodzaje aktywności, które

³⁰ Zob. S. Kolcu, op. cit., s. 79.

³¹ Ibidem, s. 78 i nast. Inaczej H. Unnerstall, op. cit., s. 236.

polegają na bezpośrednim korzystaniu z wód. Oczywistym źródłem błędu jest zbyt szerokie sformułowanie, które kończy art. 35 ust. 1 (chodzi o słowa: „w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego korzystania z wód, zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód”). Przypomnieć trzeba, że funkcjonujący w polskim prawie wodnym od dziesięcioleci trójpodział korzystania z wód (na korzystanie powszechne, zwykłe i szczególne) ma charakter podziału logicznego i jest wyczerpujący (nie ma już innego rodzaju korzystania z wód)³². Powoduje to, że do zakresu usług wodnych można by zaliczyć wyłącznie usługi oferowane przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne z zakresu odbioru i oczyszczania ścieków. Takiej interpretacji zaprzeczą jednak dalsze przepisy projektu ustawy, które w sposób niebudzący wątpliwości włączają do zakresu usług wodnych wszystkie najważniejsze przypadki bezpośredniego korzystania z wód. Chodzi o wyliczenie z art. 35 ust. 3, obejmujące punkty 1–3 oraz 5–9. Co więcej, w art. 267 projektu ustawy, wymieniającym rodzaje opłat za usługi wodne, uwzględniono właśnie te, związane z bezpośrednim korzystaniem z wód o charakterze szczególnym, natomiast – zresztą zasadnie – w ogóle nie wspomniano o opłatach za odbiór i oczyszczanie ścieków. Z tym przypadkiem usług wodnych związana jest także inna niekonsekwencja. W myśl art. 35 ust. 2 „Gospodarstwom domowym, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą zapewnia się dostęp do usług wodnych na zasadach określonych w ustawie”. Rzecz w tym, że odbiór i oczyszczanie ścieków stanowi już materię odrębnej ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Dodać można, że przyjęta w ramowej dyrektywie wodnej koncepcja usług wodnych wywołuje także szereg problemów doktrynalnych, które wymagają opracowania. Uwzględnić trzeba w szczególności nieprzystawalność samego pojęcia „usługi” do charakteru opłat środowiskowych. Nie mają one bowiem charakteru rynkowego, jako że pozostają władczo ustaloną ceną za korzystanie z zasobów środowiska³³. Wyjątkiem są opłaty za odbiór i oczyszczanie ścieków, posiadające charakter ekwiwalentny, pobierane przez usługodawcę, czyli przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

³² Zauważyć trzeba, że takich błędów nie zawiera definicja usług wodnych zamieszczona w art. 113b ust. 7 obowiązującej ustawy – Prawo wodne. Zasada zwrotu kosztów usług wodnych powinna być stosowana co do zasady w pełnym zakresie szczególnego korzystania z wód. Można natomiast dyskutować, czy i – ewentualnie – w jakim zakresie, powinna znaleźć zastosowanie także w odniesieniu do korzystania zwykłego.

³³ Zob. *Leksykon prawa ochrony środowiska* (red. naukowa Jerzy Jendrośka), Warszawa 2012, s. 104; także W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska*, Warszawa 2009, s. 32 i nast.

THE PRINCIPLE OF RECOVERY OF THE COSTS OF WATER SERVICES AND ITS LEGAL SIGNIFICANCE

The new draft Act on Water Law provides for significant changes to the system for collecting environmental charges for water use. Their aim is, on the one hand, to eliminate the existing exemptions from the charges and, on the other hand, to increase their rates for those entities that already incur them. The changes to be introduced are justified by the need to ensure that the principle of recovery of the costs of water services, provided for in Article 9 of Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community action in the field of water policy, is fully taken into account. Since the principle has not been extensively analysed in the Polish legal literature, the article addresses closely the directions of its interpretations presented in German science. Most of them refer to the dispute between two authors: Herwig Unnerstall and Süleyman Kolcu. In its conclusion, the provisions of the draft Act concerning this principle are assessed on a preliminary basis and the discerned legislative deficiencies are indicated.