



Warszawa, dnia 5 marca 2018 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne

(druk nr 742)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 28 lutego 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne modyfikuje przepisy przejściowe określające zasady, wedle których postanowienia ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne stosuje do postępowań będących w toku, wszczętych pod rządami ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne.

Nowa regulacja weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., uchylając z tym dniem dotychczasowe Prawo wodne.

Zgodnie z art. 545 ust. 1 „nowego” Prawa wodnego w jego dotychczasowym brzmieniu, do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jego wejścia w życie, dotyczących decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanych na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz decyzji, przed wydaniem których przeprowadza się ponowną ocenę oddziaływania na środowisko, stosuje się przepisy nowe.

W art. 1 w pkt 2 w lit. a i b noweli zmodyfikowano tę regułę przyjmując co do zasady, że zastosowanie znajdą przepisy obowiązujące przed dniem 1 stycznia 2018 r.

W art. 1 w pkt 2 w lit. c noweli zaproponowano dodanie do art. 545 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne nowych ust. 3a–3d. Przepisy te określają zasady postępowania w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r., dotyczących

administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 298 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska.

Uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r. przepisy art. 298 pkt 2 i 3 przewidywały kary pieniężne za:

- przekroczenie określonych w pozwoleniach warunków dotyczących ilości ścieków, ich stanu, składu, minimalnej procentowej redukcji stężeń substancji w ściekach oraz masy substancji w odprowadzanych ściekach przypadającej na jednostkę masy wykorzystanego surowca, materiału, paliwa lub wytworzonego produktu,
- przekroczenie określonej w pozwoleniach, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1, i pozwoleniach na pobór wód, ilości pobranej wody.

W art. 545 ust. 3a-3c przewidziano stosowanie w postępowaniach dotyczących tych kar, wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r., przepisów dotychczasowych.

Zgodnie z art. 545 ust. 3d, w terminie nie dłuższym niż 36 miesięcy od dnia wejścia w życie noweli wojewódzki inspektor ochrony środowiska wymierzał będzie, na podstawie przepisów dotychczasowych, administracyjne kary pieniężne, o których mowa w art. 298 ust. 1 pkt 2 i 3 Prawa ochrony środowiska, za przekroczenie określonych w pozwoleniach wodnoprawnych oraz pozwoleniach zintegrowanych warunków, dotyczących ilości pobranej wody oraz ilości ścieków, ich stanu, składu, minimalnej procentowej redukcji stężeń substancji w ściekach oraz masy substancji w odprowadzanych ściekach przypadającej na jednostkę masy wykorzystanego surowca, materiału, paliwa lub wytworzonego produktu, które wystąpiło do dnia 31 grudnia 2017 r.

Ponadto, w art. 1 w pkt 1 noweli zaproponowano uchylenie wymogu określenia wartości nieruchomości oszacowanej przez rzeczoznawcę majątkowego, jako elementu wniosku o wyrażenie przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej zgody na rozporządzenie nieruchomością przez Wody Polskie.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 59. posiedzeniu w dniu 28 lutego br. pochodziła z przedłożenia poselskiego (druk sejmowy nr 2250, wpłynął do Marszałka Sejmu w dniu 5 lutego 2018 r.).

Projekt ustawy skierowano do I czytania na posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. W toku prac nad projektem dodano do niego zmiany zawarte w art. 1 w pkt 2 w lit. c noweli.

Posłowie odrzucili zgłoszony w II czytaniu wniosek o odrzucenie ustawy. Za przyjęciem ustawy głosowało 244 posłów, przy 173 głosach przeciw i 4 wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

W art. 1 w pkt 12 w lit. a noweli zaproponowano dodanie do art. 545 ustawy z dnia z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne nowych ust. 3a–3d. Przepisy te określają zasady postępowania w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2018 r. dotyczących administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 298 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska.

Przepisy art. 298 pkt 2 i 3 zostały uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r., wraz z wejściem w życie nowego Prawa wodnego. Wobec braku odpowiednich przepisów przejściowych, postępowania w sprawach o wymierzenie kar pieniężnych z tych przepisów, niezakończone przed 1 stycznia 2018 r., powinny po tej dacie podlegać umorzeniu, z uwagi na brak podstawy prawnej (art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Dokonana w art. 545 ust. 3a-3d Prawa wodnego swoista „reaktywacja” art. 298 ust. 1 pkt 2 i 3 Prawa ochrony środowiska po dwóch miesiącach od ich uchylenia, nakazująca stosowanie tych przepisów do spraw wszczętych i niezakończonych przed 1 stycznia 2018 r., abstrahuje od tego, iż sprawy takie, z formalnego punktu widzenia, już od dwóch miesięcy powinny być umorzone.

Obok praktycznych problemów związanych z zastosowaniem art. 545 w proponowanym brzmieniu, należy również zwrócić uwagę na wątpliwości natury konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 2 noweli, przepisy nakazujące kontynuować postępowania w sprawach kar pieniężnych na podstawie uchylonych art. 298 ust. 1 pkt 2 i 3 Prawa ochrony środowiska, wchodzi w życie z mocą wsteczną - od dnia 1 stycznia 2018 r.

Z art. 2 Konstytucji wywodzi się zasadę *lex retro non agit*, w świetle której prawo powinno co do zasady działać „na przyszłość” i nie należy stanowić norm znajdujących zastosowanie do zdarzeń sprzed ich wejścia w życie.

Trybunał Konstytucyjny, w ślad za doktryną prawa, wielokrotnie podkreślał, że przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli (m.in.) nie są to przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu (np. prawo daninowe).

Analizowana ustawa przewiduje retroaktywne działanie prawa, właśnie w odniesieniu do przepisów o charakterze represyjnym, bo taki charakter mają niewątpliwie administracyjne kary pieniężne.

Maciej Telec

Główny legislator