



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 10.01.17

Adam Bodnar

VII.7203.2.2016.MM

Pan

Jan Szyszko

Minister Środowiska

ul. Wawelska 52/54

00-922 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

na podstawie doniesień medialnych (m.in. artykułu Edyty Bryły i Piotra Miączyńskiego pt. *Bunt żeglarzy przeciw opłatom* opublikowanego 5 grudnia 2016 r. w „Gazecie Wyborczej”) **powziąłem informacje o dużych obawach polskich żeglarzy i właścicieli portów związanych z projektem ustawy *Prawo wodne*** (numer z wykazu: UC1, dalej jako: projekt ustawy). Zapoznałem się również z treścią skierowanego do Pana Ministra listu autorstwa Właścicieli i Gestorów Mazurskich Portów oraz Stowarzyszeń i Fundacji prowadzących działalność na Mazurach z dnia 21 listopada 2016 r.

Podstawowym zarzutem podnoszonym przez obywateli w niniejszej sprawie jest zbyt duża wysokość proponowanej maksymalnej stawki opłat za użytkowanie gruntu pokrytego wodami. Wskazuje się, że prowadzenie działalności w zakresie uprawiania rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb jest przedsięwzięciem trudnym, niegwarantującym możliwości dużego zysku i często też organizowanym non-profit. Należy również pamiętać, że prowadzenie takiej działalności ma charakter sezonowy i jest silnie uzależnione od warunków atmosferycznych, co w często prowadzi do znacznego ograniczenia przychodów. Powstały więc obawy, że wzrost obciążeń publicznych nałożonych na podmioty zajmujące się tego rodzaju działalnością może doprowadzić do znacznego spadku ich dochodów, a w konsekwencji także wzrostu bezrobocia w regionach, w których turystyka żeglarska stanowi jedno z podstawowych źródeł dochodu obywateli.

Wskazuje się tu przede wszystkim na treść art. 260 i 261 projektu ustawy. Przepisy te przewidują oddawanie gruntów pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi oraz morskimi wodami wewnętrznymi i wodami morza terytorialnego, stanowiących własność Skarbu Państwa, niezbędnych do prowadzenia przedsięwzięć związanych z uprawianiem rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb **w użytkowanie za opłatą roczną, której maksymalna stawka za użytkowanie 1m² nie może być wyższa niż 10-krotność obowiązującej w danym roku górnej stawki podatku od nieruchomości.** Oznacza to, że opłata ta mogłaby wynosić nawet 8,9 zł za m².

W niniejszej sprawie warto przypomnieć treść art. 22 Konstytucji RP, który stanowi, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Warto zwrócić uwagę, że wolność działalności gospodarczej, o której mowa w tym przepisie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego obejmuje zarówno wolność wyboru działalności gospodarczej, **jak i wolność jej wykonywania.** Oznacza to, iż w jej ramach mieści się również forma tej działalności, w tym możliwie swobodne podejmowanie różnych działań faktycznych i prawnych (zob. wyrok TK 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00). Art. 22 może stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą (zob. wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00). W doktrynie prawa pojawia się pogląd, że w pojęciu ograniczenia, o którym mowa w art. 22 Konstytucji powinny mieścić się wszystkie działania państwa ingerujące w przedmiot działalności gospodarczej, w tym także np. wszelkie obciążenia publiczne wpływające na swobodę podejmowania decyzji co do kształtu prowadzonej działalności (zob. M. Szydło, *Art. 22 [Dopuszczalność ograniczenia wolności działalności gospodarczej]*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86* red. M. Safjan, L. Bosek; Legalis 2016). Stąd też wprowadzanie tego rodzaju ograniczeń powinno być oceniane z punktu widzenia przesłanki ważnego interesu publicznego oraz zasady proporcjonalności stanowiącej część ogólnej klauzuli limitacyjnej wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wprowadzenie stawek opłaty portowej, które w praktyce mogą prowadzić do wzrostu rocznych kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców o kilka a nawet kilkadziesiąt tysięcy złotych, niewątpliwie mieści się w granicach pojęcia ograniczenia wolności działalności gospodarczej w rozumieniu wskazanym powyżej. Dlatego też, moim

zdaniem, wprowadzanie tego rodzaju opłat powinno podlegać ocenie w oparciu o wskazane w Konstytucji kryteria. Przede wszystkim więc powinno być ono uzasadnione ważnym interesem publicznym. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreśla ścisły związek pomiędzy interesem publicznym a indywidualnym interesem poszczególnych jednostek. Interesu publicznego na gruncie konstytucyjnym nie można rozumieć inaczej, jak tylko poprzez pryzmat interesów obywateli oraz ich indywidualnych potrzeb, w tym zwłaszcza poprzez pryzmat takich interesów indywidualnych, którym prawodawca konstytucyjny nadał rangę konstytucyjnych praw lub wolności (zob. wyr. TK z 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05). Dlatego też realizacja interesu publicznego powinna wiązać się z zaspokojeniem potrzeb możliwie najszerzej grupy osób przy jednoczesnym pogorszeniu sytuacji jak najmniejszej liczby jednostek. Podkreślić należy, że w art. 22 ustrojodawca posłużył się pojęciem **ważnego** interesu publicznego. Ograniczenia wolności gospodarczej powinny być więc wprowadzone jedynie w sytuacjach, gdy są one szczególnie uzasadnione.

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że wprowadzenie opłaty rocznej jest elementem regulacji mającej na celu ujednoczenie zasad gospodarowania nieruchomościami pod urządzeniami wodnymi, urządzeniami wodnymi lub ich częściami, stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Wskazano, że opłaty będą stanowić dochód budżetu państwa, z tym że opłaty za oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami, wobec których prawa właścicielskie Skarbu Państwa wykonują Wody Polskie, będą stanowić przychód Wód Polskich (zob. s. 54-57 uzasadnienia projektu). Nie wskazano natomiast innych pożądaných skutków wiążących się z podwyższeniem tych opłat, np. dotyczących ochrony środowiska. Uzasadniony jest więc wniosek, że omawiana regulacja ma na celu jedynie zwiększenie przychodów do budżetu państwa. Zgodnie z art. 84 Konstytucji, każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Należy jednak zaznaczyć, że z przepisu tego nie można wywodzić nieograniczonej swobody politycznej ustawodawcy w zakresie kształtowania tych ciężarów i świadczeń. Takie rozumienie art. 84 jest nieuzasadnione ze względu na zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ustanawiającą konstytucyjną granicę dla nakładania obowiązków ograniczających korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw, a zwłaszcza w zakresie, w jakim obowiązki te mogłyby naruszać istotę tych wolności i praw. Należy wskazać również na zasadę

państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji oraz przyrodzoną godność człowieka, o której mowa w art. 30 Konstytucji. **Zasady te zabraniają władzom państwa działać w taki sposób, jakby ich władza była absolutna** (zob. T. Dębowska-Romanowska, T. Nowak, *Art. 84 [Obowiązki podatkowe]*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86* red. M. Safjan, L. Bosek; Legalis 2016). Należałoby więc w mojej ocenie rozważyć, czy wprowadzenie wskazanych wyżej opłat nie narusza istoty wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

Wskazane wyżej wątpliwości można również odnieść do innych obciążeń publicznych przewidzianych w projekcie ustawy, m.in. wprowadzania do wód lub do ziemi ścieków z chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych, a także opłat za pobór wód podziemnych – na co również zwraca uwagę strona społeczna.

Zdaję sobie sprawę, że wskazywane w doniesieniach medialnych stawki opłat mają jedynie charakter orientacyjny. Niemniej jednak biorąc pod uwagę opisane wyżej wątpliwości, należy uznać, że wskazane przepisy projektu ustawy wymagają szczególnej rozwagi ustawodawcy. Zasadnym byłoby więc wzięcie pod uwagę w toku prac nad projektem stanowisk i uwag prezentowanych przez podmioty zajmujące się działalności w zakresie uprawiania rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb.

Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Z poważaniem