

ANDRZEJ BORODO

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## **Instytucje finansowo-prawne w ustawie Prawo wodne**

### **Legal financial institutions in the Water Law Act**

**Streszczenie.** Niektóre opłaty, składki i dopłaty publiczne związane są z przymusowym uczestnictwem w kosztach urzędzeń inwestycyjnych (np. drogowych, wodnych) ze strony zainteresowanych użytkowników tych urzędzeń. W ramach przepisów Prawa wodnego przewidziane są różnorodne należności i rozwiązania finansowe o charakterze publicznoprawnym. W ustawie tej wprowadzona jest opłata melioracyjna i opłata inwestycyjna, które dotyczą zwrotu części kosztów dokonanych ze środków publicznych. Ponadto występują składki i inne świadczenia na rzecz spółek wodnych, które – w niektórych sytuacjach – mogą być kształtowane w drodze decyzji administracyjnej. W regulacjach Prawa wodnego określone są też konstrukcje finansowe dotyczące podziału kosztów (w drodze decyzji administracyjnych), stosowania dotacji podmiotowych i dotacji celowych, ustalania i rozdziału wydatków budżetowych.

**Słowa kluczowe:** prawo wodne; należności publicznoprawne; koszty urzędzeń publicznych.

**Abstract.** Some fees and payments are connected with obligatory participation in the cost of public projects and public investment. In the framework of the Water Law Act there are diverse public payments and fees. In this law there is the drainage fee and the investment fee. There are also contributions and other payments to the water companies. In the regulations of the Water Law Act there are also legal financial solutions for sharing the public costs, the use of budget subsidies, fixing and allocation of public expenditure.

**Keywords:** the Water Law Act; the financial payments in the Water Law Act regulations; the costs of public investment.

## 1. Przedmiot i cel opracowania

Ustawy z zakresu szeroko rozumianego prawa administracyjnego zawierają odpowiednie elementy i rozwiązania dotyczące finansów publicznych. Wprowadzają one różnego rodzaju dotacje budżetowe, opłaty publiczne, dopłaty, należności, kary, bezpośrednio lub za pomocą dotacji finansowanie zadań z budżetu państwa lub z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). Ważnym przykładem dotyczącym finansowych regulacji zawartych w ustawie z zakresu prawa administracyjnego są regulacje ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>1</sup>.

Ustawa Prawo wodne jest obszernym aktem prawnym (ponad 200 artykułów), dotyczy wielopłaszczyznowej materii o dużym znaczeniu dla ludności, gospodarki i środowiska. Ustawa wprowadza specjalne podziały administracyjne państwa (obszary dorzeczy i regiony wodne), specjalne organy administracji rządowej (niezespólonej), przewiduje liczne i różnorodne zadania i kompetencje dla organów rządowych i organów j.s.t. Istotna część regulacji tej ustawy ma wymiar finansowo-prawny.

Prawo wodne jest powiązane z innymi ustawami, regulującymi sprawy ochrony środowiska, planowania przestrzennego, gospodarki odpadami, zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków, prawa geodezyjnego, prawa o ochronie przyrody. Pojawić się więc musi problem właściwej

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U z 2015 r., poz. 469.

interpretacji i stosowania poszczególnych ustaw z uwzględnieniem zasady *lex specialis derogat legi generali*.

Celem pracy jest ustalenie i przedstawienie konstrukcji finansowych zawartych w ustawie Prawo wodne, ukazanie ich różnorodności i charakteru prawnego.

Zagadnienia niektórych instytucji finansowych Prawa wodnego (np. opłaty melioracyjnej) łączą się z problematyką finansową i prawną tzw. dopłat publicznych. Problematyka pojęcia, roli i konstrukcji prawnej dopłat publicznych, danin celowych, o szczególnym charakterze prawnym jest przedmiotem badań w literaturze naukowej<sup>2</sup>.

Za dopłatę uznać można obowiązkowy, jednostronnie określony przez państwo lub samorząd terytorialny udział w kosztach tworzenia urzędzeń państwowych względnie samorządowych, pobierany od podmiotów, którym przypisuje się osiąganie szczególnych korzyści z tych urzędzeń<sup>3</sup>.

Dopłaty mogą być oceniane – w świetle ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>4</sup> jako tzw. niepodatkowe należności budżetowe. Charakter prawny dopłat jako form dochodów publicznych jest zagadnieniem spornym<sup>5</sup>.

Dopłaty publiczne i podobne do nich rodzaje dochodów stosowane były – w szerokim zakresie – w systemie prawnym II RP<sup>6</sup>.

## **2. Przegląd instytucji finansowych przewidzianych w ustawie Prawo wodne**

Jedną z instytucji Prawa wodnego jest oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego. Art. 13 Prawa wodnego stanowi o oddaniu publicznych śródlądowych wód powierzchniowych płynących stanowiących własność

---

<sup>2</sup> I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Kraków 2006.

<sup>3</sup> Tamże, s. 13.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U z 2015 r., poz. 613 ze zm.

<sup>5</sup> Por. Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Warszawa 2010, s. 28.

<sup>6</sup> I. Czaja-Hliniak, *Opłaty i dopłaty publiczne w Polsce międzywojennej*, Kraków 2013.

Skarbu Państwa do rybackiego korzystania w drodze oddania w użytkowanie obwodu rybackiego. Wspomniane wody powierzchniowe podzielone są na obwody rybackie (np. wody jezior, zbiorników wodnych, rzek), ustanawiane i znoszone przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego następuje za opłatą roczną na czas nie krótszy niż 10 lat, na podstawie umowy, do zawarcia której jest upoważniony dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Przepisy ustawy określają elementy tej umowy, w tym maksymalną stawkę opłaty rocznej. W sprawach nieuregulowanych w ustawie dotyczących tego użytkowania stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego.

Art. 20 ustawy Prawo wodne stanowi, że grunty pokryte wodami, stanowiące własność Skarbu Państwa, niezbędne do prowadzenia przedsięwzięć związanych m.in. z energetyką wodną, transportem wodnym, działalnością usługową oddaje się w użytkowanie za opłatą roczną, w drodze umowy. Do zawarcia umowy upoważnione są odpowiednie organy, w tym Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Warunkiem oddania w użytkowanie gruntów jest posiadanie przez użytkownika gruntu pozwolenia wodnoprawnego. Rada Ministrów określa w drodze rozporządzenia wysokość opłat rocznych za oddanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami.

Art. 21 ustawy stanowi, że utrzymywanie wód stanowi obowiązek ich właściciela. Obowiązek utrzymywania tworzących brzeg wody budowli lub murów niebędących urządzeniami wodnymi należy do ich właścicieli, a w kosztach utrzymania tych budowli lub murów właściciel wody uczestniczy proporcjonalnie do odnoszonych korzyści. Podziału kosztów dokonuje, w drodze decyzji, organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego. Zakłady, które przez wprowadzanie ścieków do wód albo w inny sposób przyczyniają się do wzrostu kosztów utrzymania tych wód, ponoszą taką część kosztów, w jakiej nastąpił ten wzrost kosztów. Podziału kosztów, na wniosek właściciela wody, dokonuje, w drodze decyzji, organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego (art. 22 ust. 2).

Przepisy ustawy wprowadzają zadania i obowiązki wymagające odpowiednich działań, nakładów, remontów, konserwacji, inwestycji w sferze gospodarki wodnej. Niektóre regulacje wprost wskazują na wydatki

budżetu państwa lub budżetu j.s.t., skierowane na wykonywanie odpowiednich zadań. Przykładowo, art. 42 ust. 1 stanowi o budowie i eksploatacji urządzeń służących ochronie wód, a ust. 3 mówi o budowie systemów kanalizacji zbiorczej i oczyszczalni ścieków.

W ustawie zawarty jest Dział IV – Budownictwo wodne (art. 62 i n.). Według art. 64 utrzymywanie urządzeń wodnych polega na ich eksploatacji, konserwacji oraz remontach w celu zachowania ich funkcji. W kosztach utrzymania urządzeń wodnych uczestniczy ten, kto odnosi z nich korzyści. Ustalenia i podziału kosztów dokonuje na wniosek właściciela urządzenia wodnego, w drodze decyzji, organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego.

Art. 64a ustawy stanowi, że jeżeli urządzenie wodne zostało wykonane bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, właściciel tego urządzenia może wystąpić z wnioskiem o jego legalizację. Organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego może wydać decyzję o takiej legalizacji, ustalając jednocześnie, w drodze postanowienia, wysokość opłaty legalizacyjnej, wynoszącą dziesięciokrotność opłaty skarbowej za wydanie pozwolenia wodnoprawnego.

Art. 66 mówi o inwestycjach polegających na budowie lub przebudowie urządzeń wodnych, urządzeń komunikacyjnych lub przesyłowych prowadzonych przez śródlądowe drogi wodne, a także o robotach regulacyjnych. Dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej prowadzą dla każdego roku kalendarzowego ewidencję wydatków poniesionych na rozwój i utrzymanie śródlądowych dróg wodnych i ich infrastruktury (art. 66a).

Według art. 68 ustawy zakład, który otrzymał pozwolenie wodnoprawne na regulację wód, ponosi koszt rozbudowy lub przebudowy urządzeń wodnych, a właściciel tych urządzeń uczestniczy w kosztach stosownie do uzyskanych korzyści. Ustalenia i podziału kosztów dokonuje, w drodze decyzji, organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego na regulację wód.

Rozwiązania o charakterze finansowo-prawnym znajdują się w ramach przepisów o melioracjach wodnych (art. 70 i n.). Stosownie do art. 72 urządzenia melioracji wodnych podstawowych (tj. urządzeń meliora-

cyjnych o większym znaczeniu, np. takich jak budowle piętrzące, zbiorniki wodne, kanały, budowle regulacyjne) stanowią własność Skarbu Państwa i są wykonywane na jego koszt. Mogą być jednak wykonywane na koszt innych osób prawnych lub osób fizycznych, a także współfinansowane z publicznych środków wspólnotowych i innych środków publicznych. Rozstrzygnięcia w sprawie tego współfinansowania podejmuje, w drodze decyzji, marszałek województwa w uzgodnieniu z wojewodą.

Wykonywanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych (takich jak rowy, drenowania, stacje pomp, groble) należy do właścicieli gruntów (art. 74 ust. 1 ustawy), np. do właścicieli gospodarstw rolnych. Jednakże urządzenia melioracji wodnych szczegółowych mogą być wykonywane na koszt Skarbu Państwa za zwrotem, w formie opłaty melioracyjnej, części kosztów przez właścicieli gruntów, na które urządzenia te wywierają korzystny wpływ (jeżeli spełnione są odpowiednie, wskazane w ustawie warunki). Ponadto, urządzenia melioracji wodnych szczegółowych mogą być wykonywane na koszt Skarbu Państwa przy współdziałaniu publicznych środków wspólnotowych oraz innych środków publicznych – za zwrotem przez zainteresowanych właścicieli gruntów części kosztów w formie opłaty inwestycyjnej (art. 74 ust. 2). Wspomniane opłaty (melioracyjna i inwestycyjna) stanowią dochód budżetu państwa.

Rozstrzygnięcia w sprawach tych opłat podejmuje, w drodze decyzji, marszałek województwa w uzgodnieniu z wojewodą na wniosek spółki wodnej lub zainteresowanych właścicieli gruntów. Marszałek województwa ustala dla każdego zainteresowanego właściciela gruntów, w drodze decyzji, wysokość opłaty melioracyjnej albo opłaty inwestycyjnej, proporcjonalną do powierzchni gruntów, na które korzystny wpływ wywierają urządzenia melioracji wodnych szczegółowych (art. 74b ust. 4). Zadania w zakresie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych oraz podstawowych należą do marszałka województwa, który je realizuje jako zadania z zakresu administracji rządowej (art. 75).

Rada Ministrów określa w rozporządzeniu warunki i tryb ustalania wysokości oraz poboru opłaty melioracyjnej. Powinna przy tym uwzględnić rodzaj urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, wielkość obszaru korzystającego z oddziaływania urządzeń melioracji wodnych szczegóło-

wych, stawki opłaty przypadające na 1 ha obszaru, koszty budowy urządzeń, przynależność użytkowników zmeliorowanych użytków rolnych do spółki wodnej (art. 78).

W świetle przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie warunków i trybu ustalania wysokości oraz poboru opłaty melioracyjnej<sup>7</sup> opłatę melioracyjną za wykonanie na koszt Skarbu Państwa urządzenia melioracji wodnych szczegółowych określa się jako iloczyn powierzchni obszaru, na który wywierają korzystny wpływ urządzenia oraz stawki jednostkowej opłaty, wynikającej z procentu pokrycia przez Skarb Państwa kosztów, albo stawek ilościowych żyta, pomnożonych przez ustaloną do celów obliczenia podatku rolnego średnią cenę żyta. Opłatę pobiera się w rocznych ratach, z reguły w terminie do 30 października każdego roku. Pierwszą ratę opłaty pobiera się po upływie dwóch lat od dnia przekazania urządzeń do eksploatacji, a w przypadku zagospodarowania pomelioracyjnego łąk i pastwisk – po upływie roku. Opłaty, w zależności od rodzaju urządzeń i robót z nimi związanych, pobiera się przez okres 15 lat, 12 lat, 8 lat, 5 lat, 4 lat, 3 lat. Opłata jest wnoszona w terminach ustalonych w decyzji o wykonaniu urządzeń na koszt Skarbu Państwa.

Opłaty melioracyjne i inwestycyjne stanowią zwrot części kosztów dokonanych ze środków publicznych, mają obowiązkowy charakter. Ustalane są w drodze decyzji marszałka województwa. Pojawia się więc pytanie, czy są do nich stosowane przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, czy przepisy Ordynacji podatkowej? Można przyjąć, że uzasadnione jest odpowiednie stosowanie do funkcjonowania tych opłat przepisów Ordynacji podatkowej, chodzi bowiem o świadczenie pieniężne ustalone w drodze decyzji administracyjnej. Ustawa Prawo wodne nie wskazuje jednak wprost przepisów Ordynacji podatkowej jako tych, które mają być stosowane w sprawach tych opłat.

Można też przyjąć, że przepisy Prawa wodnego (ustawy i rozporządzenia) stanowią wystarczającą podstawę prawną dla tych opłat z punktu

---

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 41, poz. 345.

widzenia ich konstrukcji materialnoprawnej. Natomiast zagadnienia proceduralne są objęte regulacjami k.p.a.

Ordynacja podatkowa dotyczy głównie podatków – świadczeń nieodpłatnych i ogólnych. Wydaje się, że nie jest odpowiednim wzorcem prawnym dla świadczeń specyficznych, dotyczących rozliczeń w zakresie kosztów, świadczeń które są podporządkowane celom prawa wodnego oraz inwestycjom melioracyjnym. Instytucje ogólne prawa podatkowego (np. raty, umorzenia) zawarte w Ordynacji mogą podważać rozwiązania finansowe prawa wodnego i utrudniać pełnienie funkcji, które odnoszą się do zasad i potrzeb prawa wodnego.

Zauważyć jednak trzeba, że Ordynacja podatkowa wprowadza instytucję „niepodatkowych należności budżetowych” (art. 2, art. 3 pkt 8 Ordynacji). Należy więc rozważyć, czy opłaty melioracyjne i inwestycyjne mogą być uznane jako niepodatkowe należności budżetowe, a jeżeli tak, to w jakim zakresie. Zagadnienie to wymaga jednak odrębnej analizy, która powinna być przedmiotem innego opracowania.

Różnorodne działania (np. sporządzanie odpowiednich map, ocen, planów działań), które przewidują przepisy, ustawy noszą nazwę Ochrona przed powodzią i Ochrona przed suszą. Art. 88a stanowi, że ochrona przed powodzią jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej, a art. 88r, że ochrona przed suszą jest zadaniem organów administracji rządowej i samorządowej. Przykładowo, według art. 88k ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w m.in. przez budowę, rozbudowę i utrzymywanie budowli przeciwpowodziowych.

Prawnobudżetowe elementy mają regulacje Prawa wodnego, które dotyczą państwowej służby hydrologiczno-meteorologicznej, państwowej służby hydrogeologicznej i państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących (art. 102 i n.). W przepisach tych mowa jest m.in. o działalności Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej i Państwowego Instytutu Geologicznego, które mają status instytutów badawczych. Instytuty te mogą pobierać opłaty (art. 110 ust. 8) za informacje uzyskiwane w wyniku prowadzonych badań i procedur. Według art. 109 wspomniane trzy służby (w zakresie działalności bieżącej i inwestycyjnej) są finansowane ze środków budżetu państwa.



Kluczową instytucją regulacji Prawa wodnego jest konstrukcja prawna pozwolenia wodnoprawnego (art. 122 i n.), które jest wymagane m.in. na szczególne korzystanie z wód, regulację wód, wykonanie urządzeń wodnych. Pozwolenie wodnoprawne (wydawane w drodze decyzji administracyjnej) zawiera ustalenia dotyczące nakładów, kosztów i innych obowiązków powodujących skutki finansowe (por. art. 128 ustawy). Pozwolenie wodnoprawne związane jest także z opłatą za pobór wody i opłatą za wprowadzanie ścieków, o których mówi ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>8</sup>. Konstrukcja i funkcjonowanie tych opłat (a także kar za naruszenie warunków pozwolenia wodnoprawnego) zobowiązuje więc do analizowania co najmniej dwóch ustaw: Prawa wodnego i Prawa ochrony środowiska.

W art. 142–152 ustawy Prawo wodne ujęte zostały niektóre instrumenty ekonomiczne służące gospodarowaniu wodami. Są tu wskazane opłaty, o których już była mowa (z art. 13 ust. 3, art. 20 ust.10), oraz opłaty z art. 155 ust. 4 – za przygotowanie i udostępnianie informacji z katastru wodnego.

We wspomnianych przepisach uregulowane zostały tzw. należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa, usytuowanych na śródlądowych wodach powierzchniowych. Należności te uiszcza się za: 1) żeglugę oraz przewóz ludzi lub towarów obiektami pływającymi, 2) holowanie lub spław drewna, 3) korzystanie ze śluz lub pochylni.

Należności za żeglugę statków pasażerskich oraz wycieczkowych ustala się w zależności od liczby miejsc pasażerskich i długości przebytej drogi w jednym rejsie, a za żeglugę pustych statków towarowych oraz barek – za jeden tonokilometr nośności wymierzonej. Należności za przewóz towarów ustala się dla odcinków dróg wodnych w zależności od masy przewożonych towarów i długości trasy. Należności za przewóz, holowanie lub spław drewna ustala się za tonokilometry. Masę drewna ustala się na podstawie dokumentu przewozowego wystawionego przez przewoźnika lub w inny sposób. Należność za korzystanie ze śluz lub

---

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

pochylni ustala się w zależności od rodzaju i wielkości statku oraz od godzin korzystania z tych urządzeń.

Wysokość podanych wyżej należności ustala regionalny zarząd gospodarki wodnej odpowiedzialny za utrzymanie odcinków śródlądowych dróg wodnych lub urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa – na podstawie odpowiednich informacji (składanych przez podmiot obowiązany do uiszczenia należności lub własnych ustaleń). Do uiszczania tych należności (za żeglugę, przewóz osób lub towarów statkami, holowanie i spław drewna, korzystanie ze śluz lub pochylni) stosuje się (zgodnie z art. 149 ust. 6) odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tj. działu stanowiącego o zobowiązaniach podatkowych). Uprawnienia organów podatkowych przysługują dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

Konstrukcja prawna omawianych należności (w tym wysokość stawek) określona jest w Prawie wodnym i rozporządzeniu wykonawczym ministra do spraw gospodarki wodnej, tj. rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz śluz i pochylni<sup>9</sup>. Należności te stanowią przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (art. 152 ustawy).

### **3. Aspekty finansowo-prawne spółek wodnych i związków wałowych**

Istotne z prawno-finansowego punktu widzenia są regulacje Prawa wodnego dotyczące spółek wodnych i związków wałowych (dział VII ustawy, art. 164 i n.).

Zgodnie z art. 164 ust. 1 Prawa wodnego spółki wodne oraz związki wałowe są formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, zrzeszają osoby fizyczne lub prawne i mają na celu zaspokajanie potrzeb w dziedzinie gospodarowania wodami. Mogą one także podej-

---

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 265, poz. 2226.

mować prowadzenie działalności umożliwiającej osiągnięcie zysku netto (który przeznaczona się wyłącznie na cele statutowe spółki wodnej).

Spółki wodne mogą być tworzone w szczególności do wykonywania, utrzymywania oraz eksploatacji urządzeń służących do: 1) zapewnienia wody dla ludności, w tym uzdatniania i dostarczania wody, 2) ochrony wód przed zanieczyszczeniem, w tym odprowadzania i oczyszczania ścieków, 3) ochrony przed powodzią, 4) melioracji wodnych oraz prowadzenia racjonalnej gospodarki na terenach zmeliorowanych, 5) wykorzystywania wody do celów przeciwpożarowych, 6) utrzymywania wód. Spółki wodne mogą się łączyć w związki spółek wodnych.

Przepisy art. 77 ust. 1 ustawy określają też, że utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych należy do zainteresowanych właścicieli gruntów, a jeżeli urządzenia te są objęte działalnością spółki wodnej – do tej spółki.

Spółki wodne mogą korzystać z pomocy finansowej państwa udzielanej w formie dotacji podmiotowej z budżetu państwa przeznaczonej na dofinansowanie działalności bieżącej dla realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych.

Ponadto, spółki wodne mogą korzystać z pomocy finansowej z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na bieżące utrzymanie wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji. Pomoc ta polega na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>10</sup> – z budżetów j.s.t. Zasady udzielania tej dotacji celowej, tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określają organy stanowiące j.s.t. w drodze uchwały. Udzielenie dotacji następuje na podstawie umowy zawartej przez jednostkę samorządu terytorialnego ze spółką wodną.

Zgodnie z art. 164 ust. 10 i ust. 11 ustawy związki wałowe mogą być tworzone do wykonywania i utrzymywania wałów przeciwpowodziowych wraz z urządzeniami wodnymi stanowiącymi ich wyposażenie. Przepisy dotyczące spółek wodnych i ich związków stosuje się odpowiednio do związków wałowych. Odnosi się to także do wspomnianych wyżej przepi-

---

<sup>10</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

sów stanowiących o dotacji podmiotowej z budżetu państwa i dotacji celowej z budżetu j.s.t.

Spółka wodna nie jest spółką prawa handlowego lub prawa cywilnego. Jest instytucją prawa wodnego. Powstaje w drodze działań oddolnych, dobrowolnie, z przepisów ustawy wynika, że jest jednak pożądane, aby powstała i wykonywała zadania w zakresie gospodarki wodnej. W jej funkcjonowaniu występują elementy publiczno-prawne: administracyjno-prawne i finansowo-prawne.

Utworzenie spółki wodnej (lub związku wałowego) następuje w drodze porozumienia co najmniej 3 osób fizycznych lub prawnych, zawartego w formie pisemnej. Do utworzenia spółki wodnej wymagane jest uchwalenie statutu spółki przez osoby zainteresowane utworzeniem spółki i dokonanie wyboru organów spółki. Starosta właściwy miejscowo dla siedziby spółki zatwierdza statut spółki w drodze decyzji. Spółka wodna nabywa osobowość prawną z chwilą uprawomocnienia się decyzji starosty o zatwierdzeniu statutu. Będąc osobą prawną, spółka wodna jest podmiotem prawa cywilnego i może funkcjonować w obrocie cywilnoprawnym. Odpowiada za swoje zobowiązania całym swoim majątkiem.

Statut spółki wodnej określa m.in. (art. 166) nazwę i siedzibę spółki oraz teren jej działalności, cel spółki oraz sposób i środki służące do osiągnięcia tego celu, zasady ustalania wysokości składek i innych świadczeń na rzecz spółki, adekwatnych do celów spółki, zasady ustalania należności za dostarczanie wody oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, w przypadku prowadzenia działalności umożliwiającej osiągnięcie zysku netto, prawa i obowiązki członków spółki, organy spółki, warunki zaciągania zobowiązań i udzielania pełnomocnictw do reprezentowania spółki. Do statutu dołącza się wykaz członków spółki. Spółka wodna musi być wpisana do katastru wodnego. Spółka, jako osoba prawna, określa w statucie zasady ustalania wysokości składek i innych świadczeń na rzecz spółki. Świadczenia tego rodzaju – na rzecz spółki – nie mają publiczno-prawnego charakteru.

Według art. 170 ustawy członek spółki wodnej jest obowiązany do wnoszenia składek i ponoszenia na jej rzecz innych określonych w statucie świadczeń, niezbędnych do wykonywania statutowych zadań spółki.

Wysokość składek i innych świadczeń na rzecz spółki wodnej powinna być proporcjonalna do korzyści odnoszonych przez członków spółki w związku z działalnością spółki. Do egzekucji składek i świadczeń określonych w statucie – na rzecz spółki wodnej – stosuje się odpowiednio przepisy o egzekucji należności podatkowych (art. 170 ust. 5). Świadczenia na rzecz spółki określone w statucie są więc takimi świadczeniami cywilnoprawnymi (jakimi są składki członkowskie), które mogą być egzekwowane tak, jak należności podatkowe<sup>11</sup>.

Jeżeli uchwalone przez spółkę wodną zajmującą się utrzymaniem urządzeń melioracji wodnych szczegółowych składki i inne świadczenia nie wystarczają na wykonanie przewidzianych na dany rok zadań statutowych, starosta może wystąpić do organów spółki o podwyższenie wysokości tych składek i innych świadczeń. Jeżeli spółka wodna zajmująca się utrzymaniem urządzeń wykonanych przy udziale środków publicznych, mimo wystąpienia starosty, nie podjęła odpowiedniej uchwały, starosta może, w drodze decyzji, podwyższyć wysokość tych składek i innych świadczeń. Uprawnienie starosty do podwyższenia wyznaczonych przez spółkę składek i innych świadczeń jest więc ograniczone do spraw utrzymania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, o ile zostały one wykonane przy udziale środków publicznych. Podwyższenie, w drodze decyzji administracyjnej, składek lub innych świadczeń na rzecz spółki wodnej, jest elementem administracyjno-prawnym tych składek.

Zgodnie z art. 171 ustawy jeżeli osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące członkami spółki wodnej oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej odnoszą korzyści z urządzeń spółki lub przyczyniają się do zanieczyszczenia wody, dla której ochrony spółka została utworzona, obowiązane są do ponoszenia świadczeń na rzecz

---

<sup>11</sup> „Składki i inne świadczenia na rzecz spółki wodnej mogą być egzekwowane w trybie egzekucji administracyjnej, jednakże tylko wtedy, gdy wierzyciel tj. uprawniona spółka wodna wskaże w tytule wykonawczym podstawę prawną obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej, tj. prawomocne orzeczenie sądowe”, wyrok z dnia 15 października 2012 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, II SA/Kr 1072/ 12. „Przewidziana w art. 170 ustawy z 2001 r. – Prawo wodne składka członkowska ma charakter świadczenia cywilnoprawnego i poddanie jej egzekucji administracyjnej nie pozbawia jej tego charakteru”, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 2004 r., II CK 481/03.

spółki. Wysokość i rodzaj tych świadczeń ustala, w drodze decyzji, starosta. Jest to obowiązkowe świadczenie na rzecz spółki (nie na rzecz Skarbu Państwa lub j.s.t.). Świadczenie to ma charakter przymusowy, nie jest to jednak podatek, lecz forma udziału w kosztach na rzecz finansowania zadań spółki.

„Przykładem urządzeń, z których właściciel nieruchomości odnosi korzyści niezależnie od swojej woli lub własnego działania są sprawne urządzenia melioracyjne (rowy), które spółka w myśl art. 77 prawa wodnego utrzymuje, jeżeli objęte są jej działalnością” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 11 października 2012 r., II SA/Lu 625/12).

Organami spółki wodnej są: walne zgromadzenie (złożone z członków spółki), zarząd, komisja rewizyjna. Według art. 173 ust. 1 do walnego zgromadzenia należy m.in. 1) uchwalanie planu prac spółki wodnej oraz jej budżetu, w którym można upoważnić zarząd do zaciągania pożyczek lub kredytów w imieniu spółki, 2) uchwalanie wysokości składek i innych świadczeń na rzecz spółki (art. 173 ust.1 pkt 2), 3) ustalanie wysokości należności za dostarczanie wody oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, w przypadku prowadzenia działalności umożliwiającej osiągnięcie zysku netto. Uchwały walnego zgromadzenia spółki nie są czynnościami administracyjnymi. Są czynnościami osoby prawnej, prowadzącej działalność w zakresie gospodarki wodnej<sup>12</sup>.

Nadzór i kontrolę nad działalnością spółek wodnych sprawuje starosta (art. 178 ustawy). Uchwały organów spółki wodnej sprzeczne z prawem lub statutem są nieważne. O nieważności tych uchwał w całości lub w części orzeka – w drodze decyzji – starosta w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

---

<sup>12</sup> „Uchwała, o której mowa w art. 173 ust. 1 pkt 2 Prawa wodnego, z uwagi na jej charakter, nie może pełnić funkcji tytułu egzekucyjnego, stanowiącego podstawę do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, choćby już tylko z tego powodu, że określa wysokość jednostkowej stawki składki członkowskiej, nie zaś wysokość długu członka spółki wodnej, która to należność jest przymusowo egzekwowana na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 listopada 2009 r., II GSK 557/09.

#### **4. Uwagi końcowe**

Czy możliwe jest częściowe zastąpienie podatków innymi daninami, które w bardziej sprawiedliwy sposób obciążałyby osoby fizyczne i prawne, przy uwzględnieniu m.in. zasady ekwiwalentności świadczeń i odnoszenia przez zainteresowanych korzyści z wydatków publicznych? Rozwój instytucji opłat, składek i dopłat publicznych mógłby złagodzić skalę ogólnych obciążeń podatkowych, a zarazem wprowadzić adekwatne obciążenie finansowe w stosunku do bezpośrednio korzystających z usług publicznych i inwestycji publicznych.

Sądzę, że opłaty, składki i dopłaty publiczne związane z przymusowym uczestnictwem w kosztach różnych działań lub urządzeń inwestycyjnych (np. drogowych, wodnych) ze strony zainteresowanych użytkowników tych urządzeń mają względnie trwałe charakter. Choć zmiany cywilizacyjne i kulturowe dokonują przeobrażeń w zakresie roli poszczególnych danin, to jednak daniny o charakterze opłat, składek i dopłat mają swoje obiektywne uwarunkowania i powinny być stosowane wspólnie.

W świetle przepisów Prawa wodnego można wyróżnić należności:

- dotyczące oddania w drodze umowy użytkowania obwodu rybackiego (art. 13), oddania w użytkowanie gruntów pokrytych wodami (art. 20); należności te mają w zasadzie charakter cywilnoprawny,
- opłatę melioracyjną i opłatę inwestycyjną, służące zwrotowi przez właścicieli gruntów części kosztów dokonanych ze środków publicznych; opłaty te mają charakter dopłat publicznych,
- opłaty publiczne w klasycznym znaczeniu (np. za przygotowanie i udostępnienie informacji z katastru wodnego, opłaty pobierane przez instytuty badawcze),
- należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa (art. 142 i n.), do których mają być stosowane przepisy Ordynacji podatkowej,
- składki i inne świadczenia na rzecz spółek wodnych, które – w niektórych sytuacjach – mogą być podwyższone lub mogą być ustalone przez starostę w drodze decyzji administracyjnej.

Ponadto w regulacjach Prawa wodnego ujęte są różne rozwiązania finansowe dotyczące podziału kosztów (w drodze decyzji administracyjnej), stosowania dotacji podmiotowych i dotacji celowych, zadań i wydatków państwa, samorządu i innych podmiotów (np. spółek wodnych, właścicieli gruntów, zakładów), elementów finansowych pozwolenia wodnoprawnego (dotyczących nakładów i inwestycji).

Prawo wodne określa różnorodne czynności administracyjne, plany działania, strategie. Ich charakter prawny nie może być przyjęty *a priori*. Musi być badany w ramach szczegółowej analizy prawnej, uwzględniającej m.in., czy wspomniane dokumenty są podstawą dla decyzji administracyjnych (pozwoleń wodnoprawnych) lub innych indywidualnych czynności.

Prawo wodne wprowadza także różnorodne nakazy, zakazy, ograniczenia, obowiązki (w tym o charakterze finansowym). Regulacje publicznoprawne Prawa wodnego wkraczają w stosunki prywatnoprawne, w tym w prawo własności. Są one wyrazem nadrzędności uregulowań publicznoprawnych w stosunku do przepisów prawa prywatnego.

#### **Bibliografia:**

- Czaja-Hliniak I., *Opłaty i dopłaty publiczne w Polsce międzywojennej*, Wydawnictwo SPES, Kraków 2013.
- Czaja-Hliniak I., *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Wydawnictwo SPES, Kraków 2006.
- Ofiarski Z., *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, LexisNexis Polska, Warszawa 2010.