



Stanowisko
Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 6 października 2017 r.

w sprawie: **projektu ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw** (projekt z dn. 22 września 2017 r.)

Zarząd Śląskiego Związku Gmin i Powiatów negatywnie opiniuje przedstawiony przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa projekt ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (projekt z dn. 22 września 2017 r.), który przewiduje podstawowe zmiany uprawnień organów gminy.

Uzasadnienie opiniowanego projektu oparte jest na tezie, że „funkcjonujące rozwiązania w zakresie sposobu sprawowania nadzoru nad realizacją zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków nie pozwalają na wystarczająco efektywny nadzór nad realizacją zadań przez podmioty świadczące usługi wodno-kanalizacyjne”, a organy gmin dotychczas w sposób niewłaściwy przeprowadzały proces badania taryf. Projekt regulacji, pozostawiając gminom obowiązek realizacji zadania własnego w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, odbiera organom tychże gmin istotne uprawnienia i wpływ na możliwość realizacji tych zadań.

Przede wszystkim zmianie ulega procedura tworzenia, weryfikacji i zatwierdzania taryf - organy gmin całkowicie tracą władztwo w zakresie weryfikacji i zatwierdzania taryf (w tym weryfikacji kosztów pod względem celowości ich ponoszenia), a rola organu wykonawczego gminy ogranicza się do obowiązku opublikowania taryf zatwierdzonych przez organ nadzoru, tj. dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Wprowadzono również nowe zasady uchwalania regulaminu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków - na podstawie projektu tego regulaminu przygotowanego przez przedsiębiorstwo, opracowuje go rada gminy i przedkłada do opiniowania organowi nadzoru, który ma miesiąc na wydanie opinii. Opinia ta w istocie stanowi uzgodnienie - opinia negatywna uniemożliwia uchwalenie regulaminu i obliuguje radę do poprawienia go według wskazań organu nadzoru. Oznacza to w praktyce odebranie jednostkom samorządu terytorialnego ważnej kompetencji i przekazanie jej jednostce w pełni zależnej od administracji rządowej.

Poważne zastrzeżenia budzi mechanizm przewidziany w dodanym art. 24g. Zgodnie z ust. 2 i następnymi ustępami w tym artykule, organ nadzoru będzie uprawniony do zastępczego ustalenia taryf. Możliwość takiego działania daje przepis, w którego treści zawarto dwie klauzule generalne, a mianowicie pojęcia „uzasadniona konieczność obniżenia wysokości” oraz „udokumentowana zmiana warunków wykonywania działalności gospodarczej”. Pojęcia te są nieprecyzyjne, co rodzi ryzyko podejmowania przez organ nadzoru rozstrzygnięć arbitralnych.

Biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób konstruowania taryf, ich zatwierdzenie było ważnym instrumentem kształtowania polityki dotyczącej zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków przez podmiot, który z mocy ustawy odpowiada za wykonywanie tych zadań, czyli gminę. Nie można tracić bowiem z oczu, że ceny taryfowe są pochodną kosztów przedsiębiorstwa, które wynikają również z podejmowanych działań inwestycyjnych związanych z budową nowych sieci wodno-kanalizacyjnej oraz modernizacją infrastruktury już istniejącej. W sytuacji, gdy – jak wynika z treści uzasadnienia – nowy regulator oceniał będzie taryfy przede wszystkim przez pryzmat tego, by ochronić odbiorców usług przed nadmiernym wzrostem cen, trzeba mieć obawy, że zagrożona może być aktywna polityka inwestycyjna przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych, które nie będą w stanie wygenerować odpowiednich środków na ten cel. Postrzeganie interesu odbiorcy usług wyłącznie przez pryzmat aktualnej ceny dostarczenia metra sześciennego wody albo odprowadzenia metra sześciennego ścieków jest podejściem krótkowzrocznym, albowiem nieodpowiedni poziom inwestycji w perspektywie skutkował będzie spadkiem jakości usług i wzrostem kosztów związanych z usuwaniem skutków awarii sieci. Zachodzi więc niebezpieczeństwo priorytetu ochrony interesów odbiorców (w dodatku źle pojmowanej) nad perspektywami funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstwa (uzyskanie odpowiedniego poziomu zysku dla finansowania rozwoju). Uprawnienia nadzorcze oderwane więc będą od odpowiedzialności za realizację zadania i jego perspektywy. Jeżeli przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne jest spółką prawa handlowego, to za skuteczny nadzór nad jego funkcjonowaniem odpowiadają organy, a nie podmiot zewnętrzny, który – uwzględniając wypowiedzi medialne przedstawicieli Rządu - prawdopodobnie jako główny cel może mieć populistyczną ochronę bieżących interesów odbiorców usług.

Przeniesienie na Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie uprawnień w zakresie ustalania poziomu cen wody oraz możliwość arbitralnego obniżenia taryfy w okresie jej obowiązywania decyzją nadzorca spowoduje, iż przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne funkcjonować będą w warunkach niepewności. Powyższe zmiany (m.in. uznaniowość organu w określaniu poziomu marży) mogą w negatywny sposób wpłynąć na sytuację finansową przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, a tym samym ograniczyć możliwość realizacji niezbędnych przedsięwzięć remontowych i inwestycyjnych, w tym również możliwości absorpcji środków UE w związku z brakiem środków na wkład własny do projektów. Należy pamiętać, iż potrzeby inwestycyjne w zakresie infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej – pomimo istotnej poprawy sytuacji w ostatnich latach – nadal są bardzo znaczące. Pogorszenie się stanu sieci i jakości usług doprowadzi w konsekwencji do konieczności – odsuniętego jedynie w czasie – podniesienia cen wody celem sfinansowania kosztów niezbędnych inwestycji, bądź też sfinansowania tych inwestycji ze środków gminy.

Proponowane w projekcie ustawy rozwiązania mogą w praktyce doprowadzić do naruszenia podstawowych zasad określonych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, którymi są ciągłość i niezawodność zbiorowego zaopatrzenia (art. 1 obowiązującej ustawy mówi, iż ustawa określa m.in. „(...) zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody, niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków (...)). Jednocześnie art. 2 pkt 2 w/w ustawy posługuje się pojęciem niezbędnych przychodów, definiowanych jako „wartość przychodów w danym roku obrachunkowym, zapewniających ciągłość zbiorowego

zaopatrzenia w wodę odpowiedniej jakości i ilości i zbiorowego odprowadzania ścieków, które przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno osiągnąć na pokrycie uzasadnionych kosztów, związanych z ujęciem i poborem wody, eksploatacją, utrzymaniem i rozbudową urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych oraz osiągnięcie zysku”. Z w/w przepisów wynika, iż intencją ustawodawcy było określenie zasad funkcjonowania przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych w sposób zapewniający ciągłość i niezawodność zbiorowego zaopatrzenia ludności nie tylko pod względem techniczno-organizacyjnym, ale również z punktu widzenia stabilności finansowej przedsiębiorstw. Art. 20 ustawy wśród elementów zaliczanych do uzasadnionych przychodów wymienia w ust. 4 pkt 3 „koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych”. Ustawa w obowiązującym kształcie wyraźnie precyzuje, że koszty planowanych inwestycji powinny znaleźć odzwierciedlenie w taryfie. W wyniku proponowanych rozwiązań działalność inwestycyjna przedsiębiorstw może ulec ograniczeniu, co będzie miało negatywne skutki społeczne i środowiskowe w długim okresie, poprzez zahamowanie rozbudowy sieci, w szczególności kanalizacji sanitarnej.

Wątpliwości budzi także wprowadzenie w projektowanych regulacjach zasady, że taryfy określane będą na okres 3 lat. Jak zapisano w uzasadnieniu „wydłużenie okresu obowiązywania taryf ma na celu w szczególności bilansowania dostępnych zasobów wodnych w okresie dłuższym niż 1 rok z uwagi na możliwość wystąpienia zjawisk ekstremalnych (np. suszy) oraz wyceny dostępności tego zasobu, a tym samym pewności tej wyceny dla odbiorców usług wodnych, a co za tym idzie odbiorców usług wodociągowo-kanalizacyjnych.” Pomija się natomiast całkowicie to, że wysokość cen taryfowych w sposób bezpośredni rzutuje na wysokość przychodów przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, co w sytuacji braku możliwości reagowania na zmiany sytuacji przez okres trzech lat znacząco podnosi poziom ryzyka dla stabilności finansowej przedsiębiorstwa.

Wątpliwości budzi także sposób określenia w projekcie momentu wejścia w życie zatwierdzonych taryf. Z jednej strony ustawodawca chce, by przedsiębiorstwo składało wnioski o zatwierdzenie taryf na 120 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie (art. 24b ust. 2), z drugiej zaś strony moment wejścia w życie powiązany jest z upływem 7 dni od ogłoszenia taryf (biorąc pod uwagę, że obowiązek obejmuje ogłoszenie przez trzy różne podmioty mogą rodzić się wątpliwości, jak prawidłowo ustalić moment, od którego liczy się termin do wejścia w życie), przy czym sam moment publikacji zależał będzie w praktyce od tego, jak szybko zostaną zatwierdzone taryfy, a więc od tego, kiedy zakończy się prowadzone przez regulatora postępowanie. W przypadku, gdy wniosek taryfowy nie będzie budził zastrzeżeń organu nadzoru, będzie dochodziło więc do sytuacji, że zatwierdzona taryfa będzie wchodziła w życie nawet na dwa miesiące wcześniej niż pierwotnie planowano, a tym samym też będzie dochodziło do skrócenia okresu obowiązywania poprzedniej taryfy.

Za niepotrzebne uznać należy również wprowadzenie regulacji przewidujących, że ogłoszenie taryf na stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej - odpowiednio organu nadzoru oraz gminy - następuje na koszt przedsiębiorstwa (art. 24e ust. 1 pkt 1 i 2, art. 24f ust. 3 pkt 1). Koszty tego rodzaju publikacji z jednej strony są nieznaczne, z drugiej zaś strony są trudno policzalne, gdyż składa się na nie w głównej mierze koszt pracy pracowników urzędów, którzy dokonują tego rodzaju czynności. W tej sytuacji konieczność obliczania tych kosztów i dochodzenia ich zwrotu wydaje się rozwiązaniem nadmiernie

biurokratycznym. Jeśli już przedsiębiorstwo ma być obciążane, to można uwzględnić te koszty w zryczałtowanej opłacie, którą także przewidziano w ustawie.

Zgodnie z projektem organ wykonawczy gminy będzie także zobowiązany przysyłać organowi nadzoru kopie wniosków oraz decyzji o udzieleniu, zmianie, cofnięciu zezwolenia na prowadzenie działalności wodociągowo-kanalizacyjnej w terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Gmina będzie także obciążona obowiązkiem wykonywania wezwań organu nadzoru w zakresie umożliwiającym wykonywanie jego funkcji na podstawie ustawy.

Zasadnym wydaje się także zrewidowanie regulacji dotyczących dopłat, jakie może ustalić rada gminy. W świetle art. 24h ust. 1 – analogicznie jak jest w obecnym stanie prawnym - rada gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców. Nie kwestionując słuszności istnienia takiego uprawnienia, doświadczenia związane ze stosowanymi dopłatami, a także cel, jaki przyświeca istnieniu tej instytucji prawnej przemawiają za tym, by wprowadzić również mechanizm, wedle którego rady gmin będą mogły ograniczyć stosowanie dopłat do określonego poziomu usług. W ten sposób powstałaby możliwość stosowania dopłaty tylko do określonej ilości zużytej wody lub odprowadzonych ścieków przez odbiorcę. Rozwiązanie takie sprzyjałoby także realizacji celów związanych z oszczędzaniem wody. Realizację tego celu zapewniłoby dodanie przepisu w brzmieniu: „*uchwała rady gminy może ograniczyć stosowanie dopłat do określonego poziomu usług*”.

W treści projektu popełniono też szereg technicznych błędów redakcyjnych, a mianowicie:

1. Art. 1 pkt 4 - w nowym brzmieniu art. 19 ust. 4 mówi się o opinii z ust. 4, a powinno być z ust. 2;
2. Art. 1 pkt 4 – w nowym brzmieniu art. 19 ust. 5 mówi się o opinii z ust. 4, a powinno być z ust. 2 oraz odpowiednim stosowaniu przepisów ust. 3–6, a powinno być ust. 2 do 4;
3. Art. 1 pkt 7 – dodawany art. 24g ustawy ma dwa ustępy oznaczone numerem 6.