

OPINIA

Państwowej Rady Gospodarki Wodnej

w sprawie

uwag i rekomendacji do projektu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków oraz ustawy – Prawo wodne (UD48)

Projekt ustawy dotyczący zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków jest rozwiązaniem oczekiwanym zarówno przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, jak i przez gminy. Z pozoru powrót do systemu uchwalania taryf sprzed 2017 r. wydaje się słuszny, jednak rodzi istotne wątpliwości, szczególnie w kontekście zrównoważonego zarządzania zasobami wodnymi w Polsce. Poniżej przedstawiono uwagi i wynikające z nich rekomendacje dla planowanych zmian legislacyjnych w zakresie taryf i prawa wodnego:

1. Zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi

Zarządzanie wodami powinno odbywać się zlewniowo, a nie w granicach administracyjnych gmin. Woda nie zna granic administracyjnych. Obszary dorzeczy i zlewni są naturalnymi jednostkami hydrologicznymi, w obrębie których powinno być prowadzone planowanie i gospodarowanie wodami. Ustalanie taryf na poziomie gminnym może prowadzić do dezintegracji racjonalnego zarządzania wodami, a także do rozproszenia kompetencji i odpowiedzialności. Co więcej, przeniesienie kompetencji na gminy może skutkować problemami z odpowiednią kontrolą taryf, zwłaszcza w mniejszych jednostkach samorządowych, które nie zawsze dysponują wyspecjalizowaną kadrą do analizy kosztów i ekonomicznej zasadności proponowanych stawek. Ustalanie taryf zgodnie z Ramową Dyrektywą Wodną (Dyrektywa 2000/60/WE artykuł 9, załącznik III) powinno odbywać się z uwzględnieniem hydrologicznych granic zlewni, co pozwoliłoby na sprawiedliwszą alokację kosztów i lepsze zabezpieczenie zasobów wodnych. Projekt ustawy w obecnej formie, nie zapewnia wsparcia dla bardziej zintegrowanego systemu zarządzania wodami niż jest to obecnie.

2. Ustawa nie powinna pogłębiać różnic ani dysproporcji pomiędzy poszczególnymi gminami

Przy obecnej formie projektu ustawy, wysoce prawdopodobna jest nierówność między gminami w zakresie wysokości opłat za wodę i ścieki, co może prowadzić do sytuacji, w której mieszkańcy różnych rejonów kraju będą ponosić nieporównywalne koszty. Taki system może skutkować również nieracjonalnym i nieoptymalnym wykorzystaniem zasobów wodnych, zwłaszcza w warunkach zmian klimatu, które przynoszą coraz częstsze okresy suszy i gwałtowne powodzie. Ponadto, przeniesienie kompetencji na poziom lokalny może skutkować znacznymi różnicami w taryfach między sąsiadującymi gminami, nawet jeśli korzystają one z tych samych źródeł wody. Istnieje ryzyko, że woda będzie droższa w regionach dotkniętych jej niedoborem, co może pogłębiać nierówności społeczne i gospodarcze. Brak mechanizmu równoważenia kosztów między gminami sprawia, że mieszkańcy różnych regionów mogą ponosić znacząco różne koszty dostępu do tej samej usługi. Fakt ten rodzi duże obawy niezadowolenia społeczeństw lokalny, biorąc pod uwagę nowe wymagania regulacyjne Unii Europejskiej (Dyrektywa 2020/2184 i Dyrektywa 2024/3019) dotyczące m. in. poprawy dostępu do wody oraz informacji o funkcjonowaniu systemów wodociągowych i kanalizacyjnych, co również ma przełożenie na zapisy procedowanego projektu ustawy UC59 (np. artykuł 4p.). Istnieje zatem uzasadniona obawa, że proponowany projekt ustawy

pogłębi sytuację kiedy woda jest droższa tam gdzie jest jej mniej zamiast niwelować istniejące dysproporcje.

3. Ryzyko traktowania taryf jako dodatkowego źródła dochodu dla gmin

W wielu przypadkach opłaty za wodę i ścieki stanowią dla władz gminnych możliwość ich wykorzystania nie tylko na rzeczywiste koszty funkcjonowania systemu, ale również na finansowanie innych wydatków gminy. W obliczu nowych dyrektyw, w sprawie wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (2020/2184) i dyrektywy ściekowej (2024/3019) oraz konieczności dostosowania infrastruktury technicznej do przyszłych legislacji związanych z zaostrzonymi obowiązkami nałożonymi na dostawców wody jak i wymogami w zakresie oczyszczania ścieków oraz samowystarczalności energetycznej oczyszczalni, przedsiębiorstwa wod.-kan. będą wymagały znacznych nakładów finansowych na potrzeby dostosowania swojej infrastruktury w tym zakresie. Program Inwestycyjny w zakresie poprawy jakości i ograniczenia strat wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, przyjęty przez Ministerstwo Infrastruktury w lipcu 2021 roku wskazuje na potrzeby dostawania sektora wodociągowego do wymagań wynikających z dyrektywy 2020/2184 na poziomie 43 mld. PLN, które w obecnej sytuacji gospodarczo-ekonomicznej niewątpliwie będą 3-krotnie większe. Podobnie wyglądają potrzeby finansowe dostosowania infrastruktury systemów gromadzenia i oczyszczania ścieków do zaostrzonych standardów eksploatacyjnych.

Sugerujemy, zatem aby zapisy ustawy ograniczały możliwość traktowania przedsiębiorstw wod.-kan. jako sposobu do finansowania kosztów nie związanych z działalnością wod.-kan., a wygenerowany przez spółki wodno - kanalizacyjne zysk powinien być przeznaczony na niezbędne inwestycje i rozwój infrastruktury wodociągowej i ściekowej.

4. Taryfy progresywne – ostrożne wdrażanie

Główna funkcja taryf progresywnych powinna polegać na promowaniu racjonalnego gospodarowania wodą, a nie na realizacji celów redystrybucyjnych czy społecznych.

Kluczowe jest, aby osoby nadmiernie wykorzystujące wodę w stosunku do rzeczywistych potrzeb ponosiły wyższe koszty, co mogłoby skutecznie ograniczyć nieuzasadnione zużycie. Niestety, obecny projekt ustawy nie premiuje innowacyjnych rozwiązań w zakresie odnawiania i recyklingu wody. Brakuje w nim zachęt do ponownego wykorzystania oczyszczonych ścieków lub odzyskanej wody, co mogłoby znacząco przyczynić się do lepszego zarządzania zasobami wodnymi. Zaleca się, aby zapisy ustawy były tak sformułowane, by użytkownicy którzy wykorzystują nadmierną ilość wody w stosunku do standardowych potrzeb dla celów higieniczno-zdrowotnych np. na cele rekreacyjne wnosili wyższe opłaty. W obecnej formie zapisów ustawy w zakresie proponowanej taryf progresywnej, praktycznie jej wdrożenie jest z niemożliwe zarówno z przyczyn technicznych jak i prawnych. Przedsiębiorstwa wodociągowe nie dysponują odpowiednimi danymi pozwalającymi na uruchomienie mechanizmu wdrażania taryfy progresywnej. Zatem taka forma zapisu możliwości wprowadzenia taryfy progresywnej jest zapisem martwym, niemożliwym do wdrożenia w praktyce.

5. Podejście zintegrowane na poziomie lokalnym

Dodatkowym problemem jest brak zintegrowanego podejścia do zarządzania wodą na poziomie lokalnym. Skuteczna polityka wodna powinna uwzględniać współpracę różnych podmiotów, takich jak samorządy, przedsiębiorstwa wodociągowe i użytkownicy końcowi, aby w sposób kompleksowy dążyć do zrównoważonego gospodarowania zasobami wodnymi.

6. Promowanie recyklingu wody i ponownego jej wykorzystania

Projekt ustawy nie premiuje odzyskiwania wody i jej ponownego wykorzystania, co powinno zostać uwzględnione w kontekście efektywnego zarządzania zasobami wodnymi. Warto rozważyć mechanizmy zachęcające do ponownego wykorzystania oczyszczonych ścieków np. w przemyśle czy rolnictwie, czy do nawożenia (nawozy hydroponiczne).

7. Wspólne inwestycje międzygminne, regulacja i koordynacja

Konieczne jest wsparcie finansowe i organizacyjne dla gmin, które zdecydują się na wspólne inwestycje w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną. Uniknięcie dublowania infrastruktury pozwoli na efektywniejsze zarządzanie sieciami wodnymi i racjonalne wykorzystanie środków publicznych. Zarządzanie siecią wodociągowo-kanalizacyjną, zwłaszcza po implementacji dyrektywy ściekowej, wymagać będzie dużych inwestycji, które powinny być realizowane w sposób skoordynowany i optymalny kosztowo. Gminne podejście do taryfowania może prowadzić do nieefektywnej alokacji środków – np. do budowy lub rozbudowy nowych oczyszczalni ścieków w każdej gminie, podczas gdy lepszym rozwiązaniem mogłoby być stworzenie jednego, większego obiektu obsługującego kilka gmin jednocześnie, co jest zasadne w myśl celów dyrektywy 2024/2019.

Tymczasem proponowane zmiany w projekcie ustawy, mimo, że oczekiwane zarówno przez stronę samorządową jak i branżę wod.-kan. przewidują pozostawia dalej możliwość ingerencji w proces zatwierdzania taryf organowi centralnemu. Co nie mniej istotne, przewidziany w ustawie organ regulacyjny powinien służyć centralizacji zarządzania taryfami na poziomie zlewowym, a nie regulacji nieprawidłowości. Powinien umożliwiać tylko interwencyjne działania. Ponadto, obecny projekt nie wskazuje formy ani trybu uzgadniania z organem regulacyjnym taryf, jak również nie przewiduje możliwości prowadzenia dialogu w przypadku odmowy uzgodnienia wniosku taryfowego z uwagi na fakt, iż przedsiębiorstw nie jest stroną postępowania (strona postępowania w procesie uzgadniania taryf jest zgodnie z zapisami gmina i organ).

8. Ochrona przedsiębiorstw komunalnych przed upadłością

Od 2001 roku, kiedy zaczęła obowiązywać Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, kolejne rządy wielokrotnie zmieniały jej zapisy. W ostatnich latach wprowadzono m.in. państwowego regulatora oraz zasadę, według której taryfy nie mogą wzrosnąć o więcej niż 10%, mimo że pierwotna wersja ustawy nie przewidywała takich ograniczeń.

W przypadku ustalania nowych taryf konieczne jest przyjęcie znacznie wyższego limitu wzrostu cen i stawek opłat – na poziomie 30–40%. Zaleca się dokonanie analizy wysokości opłat za wodę

i ścieki w skali kraju, na podstawie której zasadnym jest ustalenie stawki średniej dla regionu jako progu odniesienia w ocenie lokalnych wysokości taryf. Obecne regulacje w poważny sposób zagrażają stabilności finansowej przedsiębiorstw komunalnych, które działają jako spółki kapitałowe powołane przez gminy. Ograniczenia te prowadzą do ryzyka ich upadłości, ponieważ kodeks spółek handlowych opiera się na zasadach zdrowej gospodarki rynkowej.

Przewodnicząca Rady

Prof. dr hab. inż. Izabela Zimoch