

Warszawa 23.X.2017 r.

Szanowne Panie i Panowie Posłowie,

w imieniu Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie” w załączeniu przedstawiam postulaty zmian do projektu ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków („Projekt”).

Opublikowany w dniu 10 października 2017 r. na stronie Sejmu Projekt (Druk Sejmowy nr 1905) stanowi niezwykle doniosły, nie tylko z punktu widzenia przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, ale również z perspektywy samych odbiorców usług wodociągowo-kanalizacyjnych akt prawny.

Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” aktywnie odpowiedziała na zaproszenie Rządu do przedstawienia uwag do opublikowanej w dniu 22 września 2017 r. poprzedniej wersji projektu ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków („Projekt z dnia 22 września 2017 r.”), składając w oczekiwanym terminie szereg postulatów. Z ubolewaniem stwierdzam, że postulaty te nie zostały uwzględnione, a już dzień po wyznaczonym Izbie terminie na zgłoszenie uwag, opublikowany został kolejny, zmieniony projekt, który niezwłocznie został przekazany do Sejmu¹. Tym samym projektodawca nie tylko nie uwzględnił, ale i najpewniej nie zapoznał się ze stanowiskiem kluczowych interesariuszy tak istotnej regulacji.

Pragnę wyrazić nadzieję, że rozpoczęte obecnie prace parlamentarne pozwolą na wypracowanie zmian w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 328 z późn. zm., „ustawa o ZZWZOŚ”) w atmosferze dialogu ze środowiskiem branżowym, działającym w tak ważnym dla gospodarki naszego Kraju sektorze.

¹ IGWP przekazała postulaty w dniu 9 października br. W dniu 10 października br. został opublikowany kolejny projekt ustawy.

Szczegółowe zestawienie wszystkich uwag IGWP stanowi załącznik do niniejszego pisma. Poniżej Izba pragnie odnieść się do kluczowych kwestii, o żywym znaczeniu dla całego sektora wod-kan, jednostek samorządu terytorialnego oraz – co istotne – odbiorców usług.

Brak konsultacji społecznych

Projekt nowelizacji ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, swoistej „branżowej konstytucji” nie był poddany konsultacjom społecznym zarówno ze stroną samorządową, jak i branżą wod-kan. Ocena skutków regulacji (OSR), tak istotna dla całościowej analizy dokumentu, zawiera uzasadnienie jedynie do wersji projektu nowelizacji ustawy z dnia 22 września br. Projekt skierowany do prac sejmowych w ogóle pozbawiony jest uzasadnienia.

Tymczasem wymaga podkreślenia, iż sektor wodociągowo-kanalizacyjny jest niezwykle istotną częścią gospodarki narodowej. Należy pamiętać, że na przestrzeni minionych lat (2003-2016) samorzady oraz przedsiębiorstwa sektora zrealizowały inwestycje na łączną kwotę prawie 70 mld zł. Polska, celem pełnej implementacji Ramowej Dyrektywy dot. oczyszczania ścieków komunalnych, powinna zrealizować inwestycje, na poziomie dalszych 27 mld zł. Tymczasem wielkość nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska spada: w 2016 r. wyniosła ok. 6,5 mld zł (przy 15,2 mld zł w 2015 r.), a nakłady na środki trwałe na gospodarkę wodną osiągnęły poziom ok. 1,7 mld zł (3,3 mld zł w 2015 r.). W roku 2016 nakłady na ochronę środowiska i gospodarkę wodną stanowiły odpowiednio 0,35% i 0,09% PKB (odpowiednio 0,84% i 0,18% w 2015 r.). Istnieje wysoka obawa, że zachwianie stabilności procesu taryfowego może wywołać dalsze obniżenie zakresu realizowanych inwestycji, w konsekwencji negatywnie wpłynąć na wzrost PKB.

Przepisy przejściowe i brak *vacatio legis*

Zgodnie z przepisami wskazanymi w Projekcie, zmiana ustawy o ZZWZOŚ miałaaby wejść w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia. **Wprowadzanie tak istotnych, doniosłych dla całego rynku wodociągowo-kanalizacyjnego, przepisów bez okresu *vacatio legis* stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady państwa prawnego, określonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

W myśl tej zasady zmiany prawa pociągające za sobą zmiany w sytuacji prawnej podmiotów, powinny być dokonywane z uwzględnieniem odpowiedniego okresu *vacatio legis*. Z zasady tej wywodzi się także zasada pewności przepisów prawa, która zakłada, że podmioty dotknięte modyfikowanymi regulacjami powinny mieć możliwość dokończenia rozpoczętych przedsięwzięć na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów, które – w zaufaniu do państwa prawnego – mogą uważać za stabilne. Uwaga ta jest aktualna także w odniesieniu do przepisów przejściowych, które – wobec nieznanego obecnie daty wejścia w życie Projektu Ustawy – powodują, że przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjni nie mają pewności co do kształtu regulacji, które w istotny sposób wpływają na ich prawa i obowiązki.

Zgodnie z § 12 pkt 2 Zasad techniki prawodawczej uzasadnienie projektu ustawy powinno, poza spełnieniem wymagań określonych w ustawach, w regulaminie pracy Rady Ministrów i w regulaminie Sejmu, zawierać „szczegółowe wyjaśnienie potrzeby wejścia w życie projektowanej ustawy albo jej poszczególnych przepisów w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia, jeżeli projekt ustawy przewiduje takie postanowienia”. Nie dość, że w niniejszym przypadku wymóg ten nie został spełniony, to do Projektu zamieszczonego na stronie internetowej Sejmu nie zostało dołączone jakiegokolwiek uzasadnienie.

W ocenie Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie” wskazane powyżej przepisy wymagają zmiany poprzez ustanowienie odpowiedniego okresu *vacatio legis*, a także wprowadzenia zasady, zgodnie z którą postępowania wszczęte i niezakończone przed wejściem w życie Projektu toczyłyby się zgodnie z dotychczasowymi przepisami.

Rozwiązania zaproponowane obecnie w Projekcie, *nota bene* odmienne od przedstawionych w Projekcie z dnia 22 września 2017 r., powodowałyby dodatkowo ogromne obciążenie organu regulacyjnego w pierwszych miesiącach jego funkcjonowania w sposób nieprzewidywany przez Projektodawców w ocenie skutków regulacji (OSR). Może to prowadzić do chaosu i faktycznej bezczynności organu, w sprawach niezwykle doniosłych dla mieszkańców.

Ustalenie okresu obowiązywania taryf na okres 3 lat

Kwestia określenia długości obowiązywania taryf ma fundamentalne znaczenia dla funkcjonowania i stabilności finansowej przedsiębiorstw wod-kan. Tymczasem **zawarty**



w Projekcie obowiązek przewidywania kosztów i przychodów w niezwykle długiej, 3-letniej perspektywie, w istocie nie jest możliwy do zrealizowania i obarcza przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne istotnym ryzykiem gospodarczym. Przedłożone taryfy mogą być obarczone błędem, wynikającym z braku możliwości przewidzenia tych kosztów, które od przedsiębiorstw nie są zależne, jak choćby brak wskaźników makroekonomicznych ogłaszanych przez Rząd (np. wysokość płacy minimalnej), brak wiedzy odnośnie wysokości podatków i opłat lokalnych, brak rozporządzeń wykonawczych do ustawy Prawo wodne, a tym samym, znajomości wysokości stawek za pobór wód i odprowadzenie ścieków. Wszystkie te koszty mają zasadniczy wpływ na prawidłową kalkulację taryf i przygotowanie wniosku taryfowego.

Proponujemy, aby przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne mogły określać taryfy na okres do 3 lat. Propozycja ta jest spójna systemowo z analogicznymi rozwiązaniami z rynku ciepłowniczego (do którego odwoływali się Projektodawcy).

Jednostronne określanie taryf tymczasowych przez organ regulacyjny

Równie istotną kwestią, budzącą duży niepokój Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie”, jest możliwość jednostronnego określania taryfy tymczasowej przez organ regulacyjny. **Niezależnie od tego, że przesłanki umożliwiające zmianę taryfy przez organ regulacyjny nie są jednoznaczne, to rozwiązania takiego (arbitralnego ustalania taryfy przez regulatora) nie można znaleźć w żadnym innym sektorze regulowanym.** Brak jest szczegółowych kryteriów oceny wskazujących na konieczność obniżenia cen i stawek opłat, co będzie powodowało dużą uznaniowość po stronie regulatora. Równocześnie należy mieć na uwadze, że kwestia obniżania cen w taryfie, w przypadku realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (UE) może skutkować ponowną weryfikacją wniosków aplikacyjnych i analiz sytuacji finansowej beneficjenta, w tym analizy trwałości finansowej projektów, a w rezultacie zmianą warunków dofinansowania.

Proponowane rozwiązanie oznacza, że podmiot publiczny będzie podejmował decyzje o dużym znaczeniu ekonomicznym i istotnym wpływie na mieszkańców, nie ponosząc za to żadnej odpowiedzialności. W skrajnych przypadkach może to doprowadzić do upadłości przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Z tego względu rozwiązanie takie postrzegamy jako niedopuszczalne.

Jakkolwiek rynek regulowany charakteryzuje się ingerencją niezależnego podmiotu publicznego w działalność gospodarczą wykonywaną przez przedsiębiorców, należy podkreślić, że ingerencja tak daleka oznaczałaby *de facto* naruszenie konstytucyjnej zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Co więcej, samo określanie taryf przez organ regulacyjny w myśl Projektu nie musi gwarantować uzyskania niezbędnego przychodu, a jedynie pokrywać uzasadnione koszty działalności takiego przedsiębiorstwa – co jest sprzeczne z zasadą określania taryf wskazaną w art. 23 ust. 2 pkt 1 lit. 2 ustawy o ZZWZOŚ.

Dodatkowo Izba chciałaby zwrócić uwagę na **argumenty Ministerstwa Finansów** wyrażone w uwagach do Projektu z dnia 22 września 2017 r. w zakresie, w jakim odnoszą się one do ewentualnego powstania roszczeń odszkodowawczych po stronie przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, wynikających z ponoszonych przez te przedsiębiorstwa strat z uwagi na obniżanie taryf przez organ regulacyjny.

Brak niezależności regulatora, brak przejrzystych kryteriów oceny wniosku taryfowego.

Wymaga podkreślenia, iż regulator winien mieć zapewnioną szczególną ustrojową pozycję, gwarantowaną przepisami prawa, która umożliwi temu podmiotowi wykonywanie jego obowiązków z wyłączeniem wpływów ze strony podmiotów prywatnych, samorządowych czy politycznych. Niezależność regulatora winna w szczególności oznaczać specjalny, poprzedzony konkursem prowadzonym przez niezależnych ekspertów, tryb powoływania organu czy zamknięty katalog przesłanek umożliwiających jego odwołanie (vide URE). Proponowana nowelizacja ani Prezesowi Wód Polskich, ani dyrektorom regionalnych zarządów gospodarki wodnej Wód Polskich, takiej niezależności nie gwarantuje.

Regulator tj. PGW „Wody Polskie”, jako jednostka w pełni podległa ministrowi właściwemu ds. gospodarki wodnej, będzie realizował politykę rządu. Brak niezależności regulatora może wywołać negatywne skutki dla odbiorców. Nieograniczone i nieuzasadnione obniżanie taryf może w istotny sposób wpłynąć na jakość świadczonych usług, ciągłość dostaw wody i ich bezpieczeństwo.

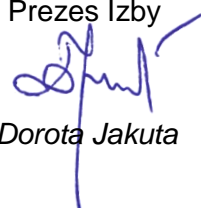
Przy braku niezależności regulatora, niezbędny jest przejrzysty, obiektywny system weryfikacji taryf. Brak jasnych kryteriów określenia taryfy, jak również ich kontroli przez organ nadzoru

może spowodować także negatywne skutki w obszarze realizowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne inwestycji.

Problematyka wód opadowych i roztopowych

Na koniec warto odnotować, iż **nowelizacja tak ważnego aktu prawnego, jak ustawa o ZZWZOŚ, powinna zostać wykorzystana do rozwiązania niezwykle doniosłego problemu związanego z kwalifikacją wód opadowych i roztopowych.** Jak wiadomo, wprowadzenie nowego Prawa wodnego zmieniło prawną kwalifikację wód opadowych i roztopowych, które w obecnym stanie prawnym nie są już zaliczane do ścieków. Aktualne, zmienione brzmienie ustawy o ZZWZOŚ wyłącza jej zastosowanie do wód opadowych i roztopowych. Obecny Projekt, pomimo sygnałów o rozstrzygnięciu problematyki wód opadowych przy okazji kolejnej nowelizacji ustawy o ZZWZOŚ, nie przewiduje jednak jakichkolwiek zmian na tym polu, co może prowadzić do utrudnień w zakresie rozliczeń z tytułu odprowadzania wód opadowych. W przekonaniu Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie” obecne prace są okazją do wprowadzenia odpowiednich zmian do ustawy o ZZWZOŚ w tym zakresie. Proponujemy, aby opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych mogły być uwzględniane w taryfach.

Prezes Izby



Dorota Jakuta