



Warszawa, 8 listopada 2017 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 640)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem nowelizacji, jak wynika z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1905), jest „wyeliminowanie problemów związanych z niewłaściwym funkcjonowaniem rynku usług dotyczących zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków”. Ponadto w myśl uzasadnienia regulacje proponowanej ustawy zmierzają do prawnego zabezpieczenia interesu odbiorców usług przez ustanowienie niezależnego i specjalistycznego organu regulacyjnego, który sprawować będzie dodatkowy nadzór nad realizacją zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Autorzy projektowanej ustawy podkreślają także, iż aktualny model regulacji rynku świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych nie zapewnia obiektywnego i niezależnego nadzoru w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków regulacja rynku powierzona została gminie oraz oparta jest na podziale kompetencji pomiędzy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i radę gminy. W obowiązującym stanie prawnym gmina zatwierdza taryfę za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na podstawie przekazanego przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wniosku o zatwierdzenie taryfy. Usługi dotyczące zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków świadczone są przede wszystkim przez zakłady budżetowe lub przedsiębiorstwa

wodociągowo-kanalizacyjne funkcjonujące w formach spółek prawa handlowego, w których gmina jest większościovym bądź wyłącznym właścicielem. Jak podnoszą autorzy projektu ustawy, w konsekwencji sytuacja ta może prowadzić do nieuzasadnionego wzrostu cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, ponadto jednostki samorządu terytorialnego, mimo dostępnych narzędzi kontrolnych, w szczególności w postaci prawa do weryfikacji wniosków taryfowych, często nie wykorzystują swoich uprawnień, a tym samym nie chronią w wystarczającym stopniu odbiorców usług przed systematycznym wzrostem cen.

Mając powyższe na uwadze, przedłożona Senatowi ustawa nowelizująca wprowadza instytucje organu regulacyjnego, któremu zostanie przekazana część instrumentów prawnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, które aktualnie należą do kompetencji gminy. Zgodnie z postanowieniami ustawy funkcję organu regulacyjnego powierzono dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, zwanego dalej „Wodami Polskimi”. Powołanie dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich przewiduje ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (do dnia 31 grudnia 2017 r. zadania organu regulacyjnego wykonuje Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej).

Do zadań organu regulacyjnego należeć będzie:

- 1) opiniowanie projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) zatwierdzanie w drodze decyzji taryf cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (z wyłączeniem zmiany taryfy w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług);
- 3) rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług;
- 4) wymierzanie kar pieniężnych, o których mowa w art. 29 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- 5) zbieranie i przetwarzanie informacji dotyczących przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, w szczególności obliczanie średnich cen dostaw wody i odbioru ścieków i publikowanie informacji o tych cenach;
- 6) sporządzanie i publikowanie raportów dotyczących warunków wykonywania działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Rolą organu regulacyjnego będzie m.in. zapewnienie weryfikacji i zatwierdzanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków pod kątem ich zgodności z przepisami prawa, mając na względzie w szczególności ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat. Za wydanie decyzji dotyczącej zatwierdzenia taryf przez organ regulacyjny ustawa przewiduje uiszczenie opłaty przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w wysokości 500 zł (wpływy z opłat stanowiąc będą przychód Wód Polskich). Stronami postępowań w sprawach wydania decyzji o zatwierdzenie taryfy są przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jeżeli przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest gminną jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, stroną postępowania jest wyłącznie to przedsiębiorstwo.

Ustawa przywidyje, że zatwierdzone przez organ regulacyjny taryfy wchodzą w życie po upływie 7 dni od dnia ich ogłoszenia na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

Ponadto przepisy ustawy wprowadzają zmiany w okresie obowiązywania taryf. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określać będzie taryfę na okres 3 lat. Dotychczas taryfy obowiązywały przez okres 1 roku. Wydłużenie okresu obowiązywania taryf, w myśl uzasadnienia do ustawy, uwzględnia w szczególności „możliwość 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”.

W celu zapewnienia wykonywania określonych ustawą zadań organ regulacyjny może wzywać gminę, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne lub odbiorcę usług, w terminie nie krótszym niż 7 dni, do przekazania informacji lub dokumentów niezbędnych do wykonywania tychże zadań. Przekazanie informacji lub dokumentów nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd stanowi delikt administracyjnych zagrożony karą pieniężną.

Do postępowania przed organem regulacyjnym stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast organem wyższego stopnia w sprawach decyzji wydawanych na podstawie przepisów ustawy w stosunku do organu regulacyjnego jest Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, z wyłączeniem decyzji, o której mowa w proponowanym art. 27e ust. 1.

Ustawa przewiduje ponadto, że organ regulacyjny będzie właściwy w zakresie rozstrzygnięcia sporów między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług w sprawach dotyczących odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, jak również odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, lub odmowy przyłączenia nieruchomości osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci. W sprawach powyższych organ regulacyjny rozstrzygał będzie w drodze decyzji, zaś postępowanie wszczynane będzie na wniosek strony. Zgodnie z regulacjami ustawy od decyzji organu regulacyjnego w przedmiocie ww. spraw przysługiwać będzie odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów.

Postępowanie w sprawie odwołania od decyzji, o których mowa we wprowadzonym art. 27e ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, toczyć się będzie w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania cywilnego w trybie postępowania w sprawach z zakresu regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego.

Przedmiotowa ustawa w związku z przyjętymi rozstrzygnięciami odnoszącymi się do rozstrzygnięcia sporów pomiędzy przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług, wprowadza do Kodeksu postępowania cywilnego odrębne postępowanie w sprawach z zakresu regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego (dział IVf w tytule VII księgi pierwszej). Postępowanie w sprawach sporów pomiędzy przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami jest postępowaniem dwuinstancyjnym. Do postępowania przed organem regulacyjnym stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, zaś odwołania od decyzji i postanowień organu wnosi się do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, które toczy się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego zawartych w proponowanym dziale IVf.

Postępowanie uregulowane w dziale IVf wzorowane jest na postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji (art. 479²⁸–4793⁵ Kodeksu postępowania cywilnego). Ustawodawca powtarza treść norm tego postępowania, podobnie jak czyni to w pozostałych szczegółowych postępowaniach odrębnych: z zakresu regulacji energetyki, z zakresu regulacji telekomunikacji oraz postępowaniach w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego uregulowanych odpowiednio w działach IVc–IVe w tytule VII księgi pierwszej Kodeksu postępowania cywilnego.

Omawiana ustawa wprowadza ponadto zmiany w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne. Zmiany w ustawie o działach administracji rządowej mają na celu uzupełnienie z dniem wejścia omawianej ustawy w życie działu gospodarka wodna o sprawy dotyczące określenia zasad i warunków zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia oraz zbiorowego odprowadzania ścieków. Natomiast zmiany w ustawie – Prawo wodne są wynikiem zmian wprowadzanych w ustawie o działach administracji rządowej oraz mają charakter porządkujący.

Ustawa zawiera także przepisy przejściowe przesądzające o stosowaniu dotychczasowych regulacji do spraw wszczętych i niezakończonych do czasu jej wejścia w życie. Ponadto zgodnie z uregulowaniami zawartymi w ustawie obowiązujące taryfy zachowują moc przez okres 180 dni od dnia jej wejścia w życie, a dotychczasowe regulaminy dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązują do dnia wejścia w życie nowych regulaminów.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem wprowadzanego do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków art. 24c pkt 1 lit. b – dotyczącego dokonywania przez organ regulacyjny oceny zgodności projektu taryfy z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, który wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 50. posiedzeniu w dniu 27 października 2017 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 1661). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowych: Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Komisje wprowadziły do projektu poprawki redakcyjne nie zmieniające meritum przedłożenia rządowego. Ponadto Komisje zaproponowały rozszerzenie zakresu nowelizacji o zmianę ustawy o działach administracji rządowej oraz o będącą jej konsekwencją zmianę w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (druk sejmowy nr 1960). W trakcie drugiego czytania projektu na 50. posiedzeniu Sejmu w dniu 26 października 2017 r. zgłoszono wniosek o odrzucenie ustawy oraz 14 poprawek. Poparcie Komisji uzyskały poprawki wprowadzające 14-dniową *vacatio legis* i przewidujące wejście w życie przywołanego w akapicie powyżej

art. 24c pkt 1 lit. b z dniem 1 stycznia 2018 r. Ponadto Komisje zarekomendowały przyjęcie poprawki uwzględniającej fakt uregulowania kwestii dotyczących kar pieniężnych Kodeksie postępowania administracyjnego oraz poprawek o charakterze porządkującym do ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu proponowanym przez Komisję.

III. Uwagi szczegółowe

Ustawa nie budzi zasadniczych zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym.

Mirosław Reszczyński

Starszy legislator