

Warszawa, 14 października 2002 r.

Opinia na temat
senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i
zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz ustawy – Prawo wodne [Druk nr 916].

Przedłożony przez Senat projekt ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz ustawy – Prawo wodne [druk np. 916] zawiera propozycje:

- zezwolenia spółkom wodnym na prowadzenie działalności w zakresie dostarczania wody i odbioru oraz oczyszczania ścieków,
- ograniczenia niektórych zakazów dotyczących dopuszczalności odprowadzania ścieków do środowiska.

Przedmiotem nowelizacji są przede wszystkim normy zawarte w ustawie z 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. nr 115, poz. 1229). Ponieważ nazwa ustawy powinna zawierać adekwatną informację o treści tego aktu, określenie przedmiotu projektu w pierwszej kolejności powinno wymieniać ustawę Prawo wodne.

Obowiązujący art. 164 ust 3 Prawa wodnego stanowi, iż: *„spółki wodne nie mogą prowadzić działalności w zakresie uregulowanym ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków”*. Przywołana ustawa z dnia 7 czerwca 2001

o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – dalej WodZaopU (Dz. U. nr 72, poz. 747) reguluje zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym zasady działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody, niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków.

Projektodawcy dowodzą, iż omawiany zakaz jest nieuzasadniony i spowoduje¹ negatywne skutki o charakterze finansowym i ekologicznym. Znaczna bowiem liczba spółek wodnych (jak twierdzą wnioskodawcy) prowadzi oczyszczalnie ścieków, które będą musiały bądź zaprzestać działalności, bądź zostać przejęte przez podmioty, którym ustawa zezwala prowadzić taką działalność (przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym może być przedsiębiorca oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – art. 2 pkt 4 WodZaopU). Domniemywać należy, że spółki prowadzące dotychczas taką działalność poniosą na skutek wprowadzonego zakazu znaczne straty finansowe². Obowiązujące przepisy mają charakter generalny i bezwarunkowy, co odbiera tym podmiotom możliwość dostosowania działalności do wymogów ustawy.

Autorzy projektu sugerują, iż zapis ten jest skutkiem niedostrzeżenia podczas uchwalania obu omawianych ustaw w 2001 r. faktu prowadzenia przez spółki wodne działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (zob. akapit 2 uzasadnienia). Jednak z treści ustawy – Prawo wodne, a szczególnie art. 212 wynika³, iż ustawodawca celowo (a nie przez niedopatrzenie) ograniczył dotychczasowy zakres działalności spółek wodnych.

Analiza procesu legislacyjnego ustawy - Prawo wodne (projekt Sejmu III kadencji – nr 1723) wskazuje, iż omawianego przepisu nie było w pierwotnej wersji projektu, a

¹ Zakaz, ze względu na roczny okres przejściowy (art. 212), wejdzie w życie 1 stycznia 2003 r.

² Przepis mówiący, iż: „osoby, które wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne, mogą je przekazywać odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, na warunkach uzgodnionych w umowie (art. 31 WodZaopU) wskazuje, iż ewentualne przekazanie obiektów wybudowanych i eksploatowanych przez spółki wodne może nastąpić na podstawie umowy cywilno-prawnej. Zwrócić należy tu uwagę, na nierówna pozycję stron takiej umowy i możliwość narzucenia jej warunków przez gminę.

wprowadzony został do niego na etapie pracy w komisjach po pierwszym czytaniu (zob. [Biuletyn nr 4073/III](#) oraz [Biuletyn nr 4202/III](#) z wspólnych posiedzeń Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniach 25 kwietnia oraz 23 maja 2001 r.). Podczas posiedzeń komisji nie rozpatrywano szczegółowo przesłanek takiego uregulowania - jedyną wypowiedzią je uzasadniającą, było zdanie: „*Jednocześnie zwracam uwagę na istotę tego ustępu, który związany jest z ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, gdzie są narzucone określone rygory, wymogi, których nie spełniają spółki wodne* [Poseł Jerzy Madej /UW/]

Wobec tak postawionej tezy, należy w pracach nad przedłożonym przez Senat projektem zastanowić się, czy rzeczywiście przepisy WodZaopU ustanawiają zbyt surowe rygory, którym spółki wodne sprostać nie mogą. Proponowana nowelizacja nie zawiera bowiem, żadnych propozycji zmian tych rygorów.

Podstawowy wymogiem zawartym w art. Art. 5 WodZaopU jest obowiązek zapewnienia zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także obowiązek zapewnienia należytej jakości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Kolejny wymóg to obowiązek by przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne prowadziło bieżącą kontrolę ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych i ścieków przemysłowych oraz kontrolę przestrzegania warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (art. 9 ust. 3 WodZaopU). Ponadto przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić realizację budowy i rozbudowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji (Art. 15 ust 1 WodZaopU). Na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków jest wymagane uzyskanie zezwolenia wydawanego przez zarząd gminy w drodze decyzji. Zezwolenie może być wydane na wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, które:

- 1) ma na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej siedzibę i adres, oddział lub przedstawicielstwo w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej,
- 2) posiada środki finansowe lub udokumentuje możliwość ich uzyskania w wysokości niezbędnej do prawidłowego prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- 3) posiada środki techniczne odpowiednie do zakresu działalności.

³ Art. 212: „*Spółki wodne, które w dniu wejścia w życie ustawy wykonywały działalność, o której mowa w*

Zdaniem autora niniejszej opinii nie ma wystarczającego uzasadnienia dla ustawowego wykluczenia możliwości prowadzenia omawianej działalności przez spółki wodne. Weryfikacja zdolności realizacji obowiązków ustawowych przez spółki wodne następować winna na poziomie lokalnym, w formie uzyskania (bądź nie) zezwolenia organu gminy (art. 16 WodZaopU). Skoro ustawodawca dopuszcza prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków przez różnorodne podmioty, nie ma powodu wykluczać spółki wodnej, której specyfika działalności jest ściśle związana z gospodarką wodną. Wobec tego, projektowaną zmianę polegającą na dopuszczeniu spółek wodnych do prowadzenia działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, autor opinii uznaje za dopuszczalną i wskazaną.

Następstwem wykreślenia zakazu z art. 164 ust 3 Prawa wodnego, jest dostosowanie do proponowanej zmiany innych przepisów ustawy. Pierwszy z nich – art. 38 ust 3 określa jakie działania składają się na ochronę wód w rozumieniu ustawy. Brzmienie proponowanego nowego ust 3 pkt 1 jest zbyt długie i złożone (niewłaściwa składnia). Ponadto dodane do przepisu przez nowelizację „oczyszczanie ścieków” zawiera się już w pojęciu „eliminacji zanieczyszczenia wód”.

Kolejny zmieniany przepis - art. 164 ust 2 pkt 1 i 2, dotyczy zakresu działania spółek wodnych. Ustęp 1 rozszerza przedmiot działalności spółek wodnych - o utrzymywanie i eksploatację urządzeń służących do zapewniania „dostaw wody” (obok „zapewniania wody”). Zdaniem autora opinii, pojęcie „zapewniania wody” obejmuje również dostawy wody i nie ma potrzeby wprowadzania tego dodatkowego terminu. Działalności w zakresie zapewniania wody przez spółki wodne była dotychczas ograniczona zakazem z art. 4, jednak po wykreśleniu tego przepisu, obejmie ona wszelką aktywność zmierzającą do realizacji potrzeb w tym zakresie.

Zmienia się również zakres podmiotowy odbiorców usług świadczonych przez spółki: oprócz „ludności” dopuszcza się dostarczanie wody „dla celów gospodarczych” – w domyśle – przedsiębiorcom. Powstaje pytanie czy przepis ten nie stoi w sprzeczności z ust. 1 art. 164 stanowiącym, iż spółki wodne „nie działają w celu osiągnięcia zysku”.

art. 164 ust. 3, mogą prowadzić tę działalność nie dłużej niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy”,

Wydaje się jednak, iż można pogodzić świadczenie usług tego typu (o charakterze przecież podstawowym) z niezarobkowym charakterem działalności.

Ustęp 2 punkt 2 artykułu 164 mówił dotąd ogólnie o utrzymywaniu i eksploatacji urządzeń służących ochronie wód przed zanieczyszczeniem. Teraz, również w związku z dopuszczeniem spółek wodnych do wykonywania działalności na podstawie WodZaopU, proponuje się wskazanie, iż działalność ta może w szczególności polegać na odbiorze i odprowadzaniu ścieków. Zgłosić tu można uwagi tego samego rodzaju co do ust 1 pkt. 1 – projektowana zmiana jest faktycznie zbędna.

Niejako przy okazji omówionych wyżej zmian, autorzy projektują złagodzenie niektórych zakazów wprowadzania ścieków do środowiska uregulowanych w art. 39. Proponowane przepisy dotyczą już nie tylko spółek wodnych, ale wszelkich podmiotów (obiektów które te użytkują) wprowadzających „ścieki” do środowiska.

Dodaje się art. 39a dotyczący „wód chłodniczych” – jak wynika z uzasadnienia projektu – pochodzących z procesu chłodzenia instalacji elektrowni gazowych. Niestety w ustawie brak definicji pojęcia „wody chłodnicze”, co może wywoływać trudności interpretacyjne i prowadzić do nadużyć (nigdzie nie zapisano, iż są to wody niezanieczyszczone). Ponadto, umocowanie organu administracji do wydania uznaniowej decyzji o zakazie odprowadzania wód chłodniczych (art. 39a *in fine*) może być przyczyną niejedności stosowania prawa i sprzyja praktykom korupcyjnym.

Dalej, wprowadza się wyłączenie spod zakazów⁴ określonych w art. 39 pkt. 2 lit. c) oraz pkt 4 wszelkich obiektów dla których **decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydana została** przed dniem wejścia w życie ustawy. Aktualnie obowiązuje przepis zwalniający spod działania tylko jednego z powyższych zakazów (art. 39 pkt 4) obiekty **wybudowane** przed dniem wejścia w życie ustawy (1 stycznia 2002 r.).

Propozycja ta budzi poważne wątpliwości. Przedmiotowy przepis w obecnym brzmieniu obowiązuje od 1 stycznia 2002 r., więc obiekty nie wybudowane przed tą datą (nie złożono zawiadomienia o zakończeniu budowy lub nie uzyskano pozwolenia na

⁴ Zakaz wprowadzania ścieków w obrębie kąpielisk, plaż publicznych nad wodami oraz w odległości mniejszej niż 1 km od ich granic, a także do jezior oraz do ich dopływów, jeżeli czas dopływu ścieków do jeziora byłby krótszy niż jedna doba.

użytkowanie) muszą w chwili obecnej przestrzegać wszystkich zakazów wprowadzania ścieków z art. 39. Projekt proponuje wobec niektórych z tych obiektów (które nie były do 1 stycznia 2002 r. wybudowane, ale uzyskały w tym terminie decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) wstecznie⁵ dopuścić wyłączenie spod obowiązywania zakazów z art. 39 pkt. 2 lit. c) oraz pkt 4. Wielokrotnie już taki sposób legislacji (naruszający zasadę *lex retro non agit*) był przedmiotem krytyki zarówno doktryny, praktyki, jak i orzecznictwa. Stanowienie prawa wstecz burzy stabilność prawa i zaufanie obywateli do państwa. Mimo, iż omawiana propozycja nie nakłada na podmioty dodatkowych obowiązków i nie zmienia ich sytuacji prawnej na gorsze, wywołać może znaczne problemy stosowania prawa. W razie wejścia projektowanego przepisu w życie, konieczne byłoby umorzenie postępowań wobec podmiotów winnych naruszenia zakazu z art. 39 (zgodnie z art. 194 Prawa wodnego, kto nie stosuje się do zakazów, o których mowa w art. 39, podlega karze grzywny), a orzeczone grzywny musiałyby podlegać zwrotowi. Mogłoby to z kolei oznaczać naruszenie zasady równości wobec podmiotów, które, po to by zapewnić przestrzeganie ustawowych zakazów, poniosły znaczne nakłady na dostosowanie, czy modernizację swoich obiektów. Z uwagi na powyższe, propozycję zmiany art. 207 należy ocenić negatywnie.

Zmiany ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków dostosowują ustawę do nowego brzmienia Prawa wodnego. Zmienia się przede wszystkim definicja przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego, obejmująca zgodnie z propozycją również spółki wodne. Art. 17 pkt 8 otrzymuje brzmienie uwzględniające odrębną ewidencję spółek wodnych – kataster wodny.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że zasadnicza propozycja zawarta w projekcie (dot. spółek wodnych) zasługuje na poparcie, choć niektóre jego przepisy wymagają bądź zmiany, bądź dodatkowego opracowania.

Sporządził: Jan Lipski

⁵ Nowelizacja wejdzie w życie najprędzej pod koniec 2002 r. a regulować będzie sytuację prawną podmiotów od 1 stycznia tegoż roku.