

WYTYCZNE REGULATORA DO PLANOWANIA INWESTYCJI W AGLOMERACJACH WODNO-KANALIZACYJNYCH

PGW Wody Polskie od 2018 r. są regulatorem taryf opłat za wodę i ścieki. Wysokość cen wyznaczają dostawcy usług, najczęściej są to lokalne przedsiębiorstwa wodnokanalizacyjne. Wody Polskie stojąc na straży interesów mieszkańców, weryfikują czy proponowane stawki wynikają tylko z rzeczywistych kosztów dostarczenia wody i odprowadzania ścieków.

Poniższe uwagi kierujemy do radnych i innych zainteresowanych możliwością wpływania na politykę władz samorządowych miast i gmin w zakresie kształtowania kosztów dostarczenia wody i odprowadzania ścieków. Strategia samorządowa w zarządzaniu aglomeracjami wodnościekowymi ma decydujący wpływ na wysokość opłat, jakie ponoszą mieszkańcy.

Należy pamiętać, że przeprowadzona w Polsce duża reforma Prawa wodnego w 2018 roku zmieniła zasady ustanowienia granic aglomeracji wodno-ściekowych na terenie gmin. Obecnie uchwała powinna być, przed przyjęciem przez radę gminy, wcześniej skonsultowana z właściwym terenowo zarządem zlewni PGW Wody Polskie. Jednocześnie, chcąc uporządkować kwestie prawidłowego wyznaczania granic terenu, na którym planowana jest rozbudowa sieci kanalizacyjnej, termin ważności uchwał przyjętych przez gminy na mocy przepisów poprzedniej ustawy upływa z dniem 31 grudnia 2020 r. (art. 565 ust.2 ustawy Prawo wodne).

Jak najszybsze przystąpienie do opracowania przez gminy projektów nowych uchwał jest niezbędne do tego, aby mogły one po 1 stycznia 2021 ubiegać się o środki z budżetu UE.

INWESTYCJE ZAPLANOWANE NA MIARĘ POTRZEB

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie wskazuje jako obowiązku sprawdzenia zgodności wieloletniego planu rozwoju z zapisami Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych (KPOŚK). Niemniej jednak, warto mieć ten program na uwadze przy zatwierdzaniu ww. planu.

Polska przystępując do Unii Europejskiej zobowiązała się do wypełnienia wymogów dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 roku, dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. Terminem granicznym był 31 grudnia 2015 roku. KPOŚK stanowi wykaz aglomeracji, które muszą zostać wyposażone w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków, w terminach określonych w programie. Do chwili obecnej przeprowadzono pięć jego aktualizacji w latach: 2005, 2009, 2010, 2015 i 2017.

Do programu wpisuje się aglomeracje, które mają obowiązek zapewnienia oczyszczania ścieków oraz zbiorowego odprowadzania ścieków (poprzez sieć), wynikający z zapisów dyrektywy. Istotne jest tutaj pojęcie aglomeracji, którego definicja została ujęta w ustawie Prawo wodne¹⁴.

Art. 86. Ustawy Prawo wodne

Systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych

1. Aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców (RLM) powyżej 2000 powinny być wyposażone w systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych (...)

¹⁴ Dz.U.2018.0.2268 t.j. - Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne

3. Ilekroć w niniejszym rozdziale jest mowa o:

- 1) *aglomeracji* – należy przez to rozumieć teren, na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków albo do końcowego punktu zrzutu tych ścieków;
- 2) *równoważnej liczbie mieszkańców (RLM)* – należy przez to rozumieć ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych, wyrażonych jako wskaźnik pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania tlenu (BZT5) w ilości 60g tlenu na dobę;
- 3) *końcowym punkcie zrzutu ścieków komunalnych* – należy przez to rozumieć miejsce przyłączenia systemu kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych w aglomeracji nieposiadającej oczyszczalni ścieków do systemu kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych w aglomeracji posiadającej oczyszczalnię ścieków.

Jak wynika z zapisów ustawy, pojęcie aglomeracji oznacza taką koncentrację mieszkańców na danym terenie, która sprawia (zgodnie z dyrektywą), że wykonanie zbiorczej sieci kanalizacyjnej jest technicznie możliwe i ekonomicznie uzasadnione.

Kto zatem odpowiada za ustalenie takiej aglomeracji i wyznaczenie granic, dokąd ma sięgać sieć kanalizacyjna?


Art. 87. Ustawy Prawo wodne

Wyznaczanie obszarów i granic aglomeracji

1. Aglomeracje wyznacza, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, rada gminy.
2. Jeżeli aglomeracja ma obejmować tereny położone w dwóch lub więcej gminach, właściwa do wyznaczenia aglomeracji jest rada gminy o największej równoważnej liczbie mieszkańców.
3. W celu wyznaczenia aglomeracji, o której mowa w ust. 2, zainteresowane gminy zawierają porozumienie.
4. Wyznaczenie aglomeracji następuje po uzgodnieniu przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta z Wodami Polskimi, a w zakresie obszarów objętych przynajmniej jedną formą ochrony przyrody lub obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty, z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

§ 3. 1. Podstawę wyznaczenia obszaru i granic aglomeracji stanowią:

- 1) *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*;

- 
- 2) *miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego;*
 - 3) *ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego;*
 - 4) *decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;*
 - 5) *pozwolenia na budowę w zakresie gospodarki wodnej;*
 - 6) *zgłoszenia budowy, budowli oraz obiektów liniowych w zakresie gospodarki wodnej;*
 - 7) *wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (...)*
 - 8) *programy funkcjonalno-użytkowe (...)*
2. *Obszar i granice aglomeracji wyznacza się, uwzględniając wskaźnik koncentracji, zasięg systemu sieci kanalizacyjnej oraz zasięg systemu planowanej do budowy sieci kanalizacyjnej.*
3. *Granica aglomeracji powinna przebiegać wzdłuż zewnętrznych granic działek ewidencyjnych, zabudowanych albo przeznaczonych pod zabudowę, skanalizowanych albo przewidzianych do skanalizowania.*
4. *Przy wyznaczaniu obszaru aglomeracji bierze się pod uwagę, że budowa planowanej do budowy sieci kanalizacyjnej na obszarze aglomeracji z doprowadzeniem do oczyszczalni ścieków albo końcowego punktu zrzutu ścieków komunalnych powinna być uzasadniona ekonomicznie i technicznie, przy czym wskaźnik koncentracji nie może być mniejszy niż 120 stałych mieszkańców aglomeracji i osób czasowo przebywających w aglomeracji na 1 km planowanej do budowy sieci kanalizacyjnej.*

W praktyce jednak wyznaczanie aglomeracji nie zawsze było właściwe. Warunkiem do skorzystania ze środków unijnych było wpisanie danej aglomeracji do KPOŚK. A w związku z koniecznością uzyskania w danej miejscowości co najmniej 2000 RLM¹⁵, zdarzały się przypadki zawyżania tej liczby. Kwestie te były potem dyskutowane z Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej, który dokonywał wpisu do KPOŚK (dokumentu przyjmowanego przez Radę Ministrów i przekazywanego do Komisji Europejskiej). Wielokrotnie zdarzało się, że podane wartości trzeba było korygować.

Również i dziś w konkursach na projekty wodociągowo-kanalizacyjne Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej stosuje metodykę obliczania wskaźnika koncentracji aglomeracji na potrzeby przygotowania projektów, które mają być finansowane ze środków unijnych.

Zawyżanie ilości RLM ma jednak swoje konsekwencje. Dana gmina jest wtedy zobowiązana do wybudowania systemu kanalizacyjnego zgodnie z taką deklaracją. Jeśli tego nie zrobi, to

¹⁵ Równoważnej Liczby Mieszkańców – parametr odnoszący się do ilości ścieków zbieranych razem w danej miejscowości.

karę będziemy musieli zapłacić za to wszyscy. Konieczność realizacji kanalizacji zbiorczej we wszystkich aglomeracjach wynika bowiem z Traktatu Akcesyjnego do Unii Europejskiej, a Komisja Europejska w 2018 roku rozpoczęła postępowanie administracyjne, które może się skończyć wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości i nałożeniem na Polskę surowych kar finansowych. Należy pamiętać, że w treści wyroku będą wskazane (imiennie) aglomeracje, które uchybiły przepisom.

Istnieje możliwość sprawdzenia, jakie dane miasto lub gmina zgłosiły do Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych 2017. Informacje takie są dostępne na stronie www.wody.gov.pl.

Przykładowo Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w lipcu 2018 roku nałożył karę na Królestwo Hiszpanii¹⁶ (wyrok w sprawie C-205/17), ze względu na fakt, że 17 aglomeracji nadal nie posiadało systemów zbierania i oczyszczania ścieków komunalnych. Hiszpania została zobowiązana do zapłaty ryczałtu w wysokości 12 mln EUR i okresowej kary pieniężnej w wysokości około 11 mln EUR za każde pół roku zwłoki w związku z opóźnieniami we wdrożeniu dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. Karę okresową będzie płacić do czasu wybudowania systemu kanalizacyjnego. Jeśli chodzi o okresową karę pieniężną, Trybunał Europejski wskazał przede wszystkim, że brak albo niedostateczność systemów zbierania lub oczyszczania ścieków komunalnych może doprowadzić do szkód w środowisku, co należy zatem uznać za poważne uchybienie.

Niewłaściwie określona aglomeracja, zakładająca kanalizowanie bardzo oddalonych od centrum domów dla których wydano wcześniej pozwolenia na budowę lub uzbrajanie w kanalizację terenów pod przyszłą zabudowę, będzie zwiększać nakłady finansowe. Generuje je kanalizowanie rozległych terenów systemem ciśnieniowym (którego funkcjonowanie i koszty są ściśle powiązane m.in. z opłatami za energię elektryczną, konserwacją, wymianą armatury oraz urządzeń przepompowni). W efekcie niewłaściwie określona aglomeracja zakładająca, że ilość RLM będzie rosła (podczas gdy miejscowość faktycznie będzie się wyludniać, np. z racji migracji bądź wieku jej mieszkańców) powoduje, że ostatecznie plan rozbudowy jest zbyt ambitny, a koszty będą zbyt wysokie do potrzeb.

Należy również zwrócić uwagę, że przy określaniu aglomeracji warto uwzględnić liczbę nieruchomości posiadających już odprowadzenie ścieków sanitarnych do przydomowych oczyszczalni. Warto przyjąć tzw. współczynnik zmniejszający i założyć, że jakaś część właścicieli tych nieruchomości może odmówić przyłączenia do nowo wybudowanej sieci. Może to wpływać na efekt ekonomiczny przedsięwzięcia, ponieważ mniej osób będzie chętnych do podłączenia i płacenia cen w taryfie.

Jeśli jednak gmina zrealizuje zbyt ambitny plan i zaciągnie pożyczki, to konsekwencje tej decyzji (w postaci zbyt wysokich stawek za wodę i ścieki), mieszkańcy będą ponosili latami.

¹⁶ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-07/cp180120pl.pdf>

Będą też spłacać kanalizację za tych, którzy zostali podłączeni, choć nie miało to uzasadnienia ekonomicznego.

Trzeba pamiętać, że ani polskie prawo, ani dyrektywa unijna nie nakazują zbudowania takiej samej długości sieci kanalizacyjnej, jak wodociągowej. Kanalizacja ma powstawać jedynie tam, gdzie jest to ekonomicznie uzasadnione, przy uwzględnieniu kosztów budowy, amortyzacji, możliwości kredytowych gmin itp.

Można zgodnie z prawem korzystać z sieci wodociągowej i nie odprowadzać ścieków do kanalizacji, ale do indywidualnych systemów zbierania i oczyszczania. Do takich rozwiązań należą szczelne szamba opróżniane cyklicznie według regulaminu przyjętego przez gminę oraz właściwie eksploatowane przydomowe oczyszczalnie ścieków. Warto również zastanowić się nad włączeniem obszarów posiadających indywidualne systemy zbierania i oczyszczania ścieków (o których mowa jest powyżej) w granice aglomeracji. Konieczne będzie wówczas, zgodnie z obowiązującym prawem, zapewnienie stopnia oczyszczania zgodnego z poziomami stężeń zanieczyszczeń określonymi dla oczyszczalni ścieków w danej miejscowości/aglomeracji.

W procesie zatwierdzania wniosków taryfowych przez Wody Polskie, jedną z głównych przyczyn wysokich opłat na terenie niektórych gmin, okazała się spłata pożyczek zaciągniętych na realizację zbyt ambitnych inwestycji. Co ciekawe, często taka gmina wciąż zgłasza kolejne potrzeby inwestycyjne do KPOŚK i planuje dalsze inwestycje realizowane za pomocą kredytów i podwyższające ceny. Działania takie wykazują brak pełnej zgodności z dyrektywą.

Co można zrobić w takiej sytuacji?

Należy przekonać wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do przeglądu obszarów i granic aglomeracji.

Art. 92. Ustawy Prawo wodne: Przegląd obszarów i granic aglomeracji

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta co 2 lata dokonuje przeglądu obszarów i granic aglomeracji wyznaczonych na podstawie art. 87 wyznaczanie obszarów i granic aglomeracji ust. 1, z uwzględnieniem kryterium ich utworzenia, o którym mowa w art. 86 systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych ust. 1, oraz zaistniałych zmian równoważnej liczby mieszkańców w aglomeracji i w razie potrzeby informuje radę gminy o konieczności zmiany obszarów i granic aglomeracji.

W związku z zapisami ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta powinien w terminie do końca 2019 roku dokonać przeglądu granic. Udział rady gminy w tym procesie jest kluczowy.



W procesie wyznaczania aglomeracji istotny jest również próg wielkości aglomeracji wodno-ściekowej. Należy pamiętać, że dla aglomeracji z przedziału 2 a 10 tys. RLM* istnieją inne wymogi oczyszczania ścieków (oczyszczanie 2. stopnia), powyżej 10 tys. RLM oczyszczalnie obowiązkowo muszą wprowadzić oczyszczanie 3. stopnia, które jest bardziej restrykcyjne i znacznie podnosi koszty funkcjonowania instalacji. Jeśli więc gmina planuje podwyższyć wskaźnik RLM powyżej 10 tys. to musi się liczyć z koniecznością zainwestowania w znacznie bardziej zaawansowaną i trudniejszą technicznie do obsługi instalację do oczyszczania chemicznego.

*RLM równoważna liczba mieszkańców, jednostka przeliczeniowa oznaczająca ładunek organiczny ulegający biodegradacji, wyrażony pięciodobowym biochemicznym zapotrzebowaniem tlenu.

OPTYMALIZACJA KOSZTÓW

Każda firma, która działa na rynku i ma konkurencję, stara się zaoferować swój produkt w możliwie najniższej cenie. W tym celu zazwyczaj szuka oszczędności w produkcji i funkcjonowaniu, czyli optymalizuje koszty. Jest to niezbędne, aby zapewnić firmie przetrwanie. Inaczej wygra konkurencja, która będzie w stanie zaoferować produkt w niższej cenie. W przypadku oczyszczania ścieków i dostarczania wody fakt, że w okolicy najczęściej działa jedno przedsiębiorstwo z którym można podpisać umowę na wodę i ścieki, nie zawsze pojawia się potrzeba zmian. Wykorzystując uprzywilejowaną pozycję, przedsiębiorstwa podnoszą koszty bez planu ich zmniejszenia, bo i tak mieszkańcy będą musieli zapłacić je w taryfie.



Jak wynika z doświadczeń Wód Polskich, większość funkcjonujących w Polsce przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych jest dobrze zarządzanych i podejmuje działania optymalizujące koszty. Niemniej nadal istnieją podmioty, które nie liczą się z odbiorcami, co ma swoje odzwierciedlenie w bardzo wysokich stawkach opłat za wodę i ścieki.

Poniżej prezentujemy działania, które wielu przedsiębiorstwom ułatwiły optymalizację kosztów.

1. Przede wszystkim pomocne okazało się obniżenie kosztów stałych, np. zmniejszenie zapotrzebowania na energię poprzez stosowanie energooszczędnych rozwiązań oraz zakup energii od możliwie najtańszego dostawcy. Oczekiwane rezultaty przyniosło także wynegocjowanie niższych stawek na usługi telekomunikacyjne, zmniejszenie kosztów związanych z administracją (np. zmniejszenie użycia papieru, zakup drukarek, których koszty eksploatacyjne nie są wysokie, zmiana oświetlenia w budynkach na energooszczędne, docieplenie budynków biurowych).
2. W przypadku oczyszczalni ścieków, możliwe jest zastosowanie rozwiązań technicznych z wykorzystaniem energii pochodzącej z procesów oczyszczania ścieków, tj. tzw. biogazu, który powstaje w wyniku fermentacji beztlenowej (metanowej) osadów ściekowych w specjalnych komorach zwanych Wydzielonymi Komorami Fermentacyjnymi. To rozwiązanie jest co prawda właściwe dla dużych oczyszczalni, ze względu na konieczność poniesienia znaczących kosztów związanych z wybudowaniem instalacji, niemniej stosowane jest w Polsce z powodzeniem. Skorzystanie z dostępnych na rynku nowoczesnych rozwiązań technologicznych może nawet sprawić, że oczyszczalnia będzie miała nadwyżki energii.
3. Kluczowe jest usprawnienie zarządzania zespołem pracowników poprzez dokładną analizę zadań do wykonania i właściwe rozdzielenie pracy, a także weryfikacja stanowisk pod kątem wykonywanych zadań.
4. Obniżenie kosztów obsługi kredytów, poprzez negocjowanie odsetek z bankiem, skorzystanie z możliwości finansowania części inwestycji ze środków unijnych lub wykorzystanie niskooprocentowanych pożyczek z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, albo z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
5. Znalezienie dodatkowych klientów, np. w pobliskiej gminie, która mogłaby odprowadzać swoje ścieki do danej oczyszczalni, pod warunkiem zaproponowania jej rozsądnych cen. To rozwiązanie nie zawsze bywa popularne, bo zdarza się, że oczyszczalnie w dwóch sąsiadujących ze sobą gminach są jednocześnie rozbudowywane i modernizowane. W efekcie mieszkańcy obu gmin muszą ponosić wyższe rachunki za ścieki niż w sytuacji, gdyby optymalizacja kosztów nastąpiła na podstawie wzajemnego porozumienia. Do takiego porozumienia należy jednak ustalić sprawiedliwy podział kosztów oraz zadbać o jego stosowne zabezpieczenie prawne.
6. Zakup urządzeń w ramach zamówień publicznych, dla których jedynym kryterium wyboru nie będzie wyłącznie cena, ale np. również serwisowanie. Przy wymianie starych urządzeń na nowe, warto mieć na względzie koszty eksploatacji i żywotność (gwarancję).

Mimo że przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne często nie mają konkurencji, powinny dbać o klientów i racjonalnie ustalać ceny. Pomocne w tym procesie jest przyjęcie odpowiedniej strategii rozwoju, racjonalne planowanie inwestycji, a także obserwacja rynku.

Jeśli przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie stara się zredukować kosztów, to cena za wodę i ścieki może być bardzo wysoka, zwłaszcza w przypadku, gdy stosunkowo nieduża liczba osób jest podłączona do sieci. Obecnie w Polsce zakłada się, że budowa sieci jest ekonomicznie uzasadniona, gdy na 1 km sieci kanalizacyjnej przypada 120 mieszkańców¹⁷. Należy jednak zaznaczyć, że wskaźnik ten zależy od wielu czynników, jak choćby lokalne uwarunkowania geologiczne, możliwości kredytowe samorządu, czy też aspekty ekonomiczne społeczności. Analizy zasadności ekonomicznej przeprowadzone w niektórych gminach określiły wskaźnik ten na jeszcze wyższym poziomie. Dowodzą opłacalności, gdy na 1 km sieci kanalizacyjnej przypada więcej niż 120 mieszkańców.

Pamiętajmy, że im więcej osób jest podłączonych do sieci, tym jest taniej, bo koszty rozkładają się na większą liczbę osób. Dlatego z reguły opłaty za usługi wodno-kanalizacyjne są niższe w dużych miastach.

W tym przypadku znaczenie ma nie tylko kwestia już istniejącej infrastruktury oraz koszty związane z zakupem wody i opłatami ekologicznymi. Istotne jest także utrzymanie sprawnej sieci, czyli wydatki związane z przeprowadzaniem bieżących remontów, usuwaniem awarii, a wreszcie konieczność zakupu energii na funkcjonowanie przepompowni. Koszty napraw są dość wysokie i stanowią znaczący udział w kwocie, od jakiej liczy się taryfę.

Podsumowując, optymalizacja kosztów jest zatem działaniem niezbędnym, jednak nie może oznaczać zaprzestania inwestycji w sieć, czy w poprawę jakości oczyszczania ścieków i uzdatniania wody. Takie działania są bowiem niezbędne, aby sieć służyła nam przez długie lata, a cena za dostarczaną wodę i odprowadzone ścieki była akceptowalna społecznie. Tyle tylko, że działania te muszą być zaplanowane na wiele lat wcześniej i konsekwentnie realizowane.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszarów i granic aglomeracji (Dz. U 2018 poz. 1566).

Powyższe opracowanie jest fragmentem broszury „Taryfy wodno-ściekowe. Co wpływa na ceny”.