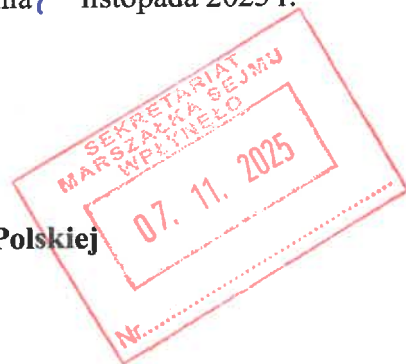




PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 7 listopada 2025 r.

Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej



Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania ustawy z dnia 26 września 2025 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw.

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

W dniu 31 lipca 2025 r. do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wpłynął rządowy projekt ustawy (druk sejmowy nr 1606), skierowany do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Komisja, po posiedzeniu w dniu 10 września 2025 r., przedłożyła sprawozdanie (druk sejmowy nr 1666) rekomendując uchwalenie projektu. Sejm na 41. posiedzeniu w dniu 26 września 2025 r. uchwalił ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję, wraz z jedną poprawką zgłoszoną w drugim czytaniu (dotyczącą art. 6 nowelizacji). W trzecim czytaniu za przyjęciem projektu głosowało 228 posłów, 195 było przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosu. Ustawa wpłynęła do Senatu w dniu 29 września 2025 r. (druk senacki nr 472). Senat na posiedzeniu w dniu 16 października 2025 r. przyjął ustawę bez poprawek.

Celem i przedmiotem ustawy jest wdrożenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Ustawa przewiduje m.in.: rozszerzenie katalogu parametrów jakości

wody i modyfikację zasad monitoringu oraz raportowania; wdrożenie podejścia opartego na ocenie i zarządzaniu ryzykiem na całym łańcuchu dostaw (obszar zasilania ujęcia, system zaopatrzenia, instalacje wewnętrzne); obowiązek okresowej (co 6 lat) weryfikacji ocen ryzyka i ich aktualizacji; ustanowienie wymagań higienicznych dla materiałów i chemikaliów mających kontakt z wodą (w tym zgodność z aktami wykonawczymi Komisji i europejską listą pozytywną); doprecyzowanie kompetencji Państwowej i Wojskowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie nadzoru i stwierdzania przydatności wody do spożycia; szerokie obowiązki informacyjne wobec konsumentów (roczne dane o zużyciu, porównania, cena za litr w zestawieniu z wodą butelkowaną, publiczny dostęp online do wyników monitoringu, przekroczeń parametrów, twardości i mineralizacji). Ustawa nakłada także obowiązek oceny ryzyka w wewnętrznych systemach wodociągowych na właścicieli i zarządców budynków (z wyłączeniem domów jednorodzinnych), wprowadza obowiązek oceny i ograniczania strat wody (w tym wskaźnika wody nieprzynoszącej dochodu – NRW) wraz z raportowaniem i planami działań, oraz obejmuje wynikowe zmiany w Prawie budowlanym, Prawie ochrony środowiska i Prawie wodnym. Ustawa przewiduje *vacatio legis* 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

W tym miejscu należy odnieść się do aksjologii i sensu prawa Unii Europejskiej, które ustawa implementuje. Dyrektywa (UE) 2020/2184 została przyjęta jako element szerokiej strategii Unii Europejskiej mającej na celu zapewnienie wszystkim obywatelom dostępu do bezpiecznej, czystej i przystępnej cenowo wody pitnej. Dyrektywa odpowiada na realne zagrożenia środowiskowe i zdrowotne – w tym obecność mikroplastików, substancji endokrynnych, PFAS oraz produktów ubocznych dezynfekcji – dotychczas w pełni nieuregulowane. Nacisk położono na prewencję zagrożeń dla zdrowia publicznego poprzez ocenę ryzyka, ciągły monitoring jakości wody, modernizację systemów uzdatniania oraz zwiększenie transparentności wobec konsumentów, a także na wzrost efektywności gospodarki wodnej przez ograniczenie strat, lepszą kontrolę sieci przesyłowych i wyposażenie laboratoriów.

Nie sposób odmówić słuszności tym kierunkom – w perspektywie długofalowej realizacja dyrektywy może przynieść poprawę jakości życia obywateli, podniesienie standardów zdrowotnych i środowiskowych oraz ograniczenie zużycia plastiku poprzez odbudowę zaufania do jakości wody kranowej. Inwestycje w technologie uzdatniania, modernizację laboratoriów i wdrożenie zarządzania ryzykiem są zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju, a ostatecznym beneficjentem będzie obywatel.

Jednocześnie, zgodnie z zasadą proporcjonalności i lojalnej współpracy (art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej oraz utrwalone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE), transpozycja dyrektyw wymaga doboru środków krajowych adekwatnych do celu i uwzględniających realia systemowe. Ocena implementacji musi więc uwzględniać nie tylko treść obowiązków ustanowionych w dyrektywie, ale też sposób, w jaki ustawodawca krajowy ukształtował ich zakres, terminy i instrumenty wykonawcze, w kontekście krajowego otoczenia prawnego i finansowego. W tym aspekcie przedłożona ustawa, choć deklaruje realizację celów dyrektywy, w wielu punktach wykazuje cechy nadmiarowości regulacyjnej – nieproporcjonalnego rozciągnięcia zakresu obowiązków, rygorystycznych terminów i niedostatecznego dostosowania do możliwości organizacyjnych i finansowych jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych oraz właścicieli i zarządców obiektów.

Po pierwsze, konieczne nakłady inwestycyjne związane z modernizacją infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, wymianą materiałów mających kontakt z wodą na zgodne z europejską listą pozytywną oraz wdrożeniem certyfikowanych chemikaliów i technologii uzdatniania są bardzo wysokie. W praktyce obejmują wymianę armatury, rur, materiałów filtracyjnych, rozbudowę lub przebudowę stacji uzdatniania, a także doposażenie laboratoriów w zaawansowane metodyki analityczne (np. detekcja PFAS, mikroplastików, mikrocyzyn, chloranów, uranu). Skalę wyzwań ilustrują szacunki branżowe, zgodnie z którymi koszt pełnego wdrożenia dyrektywy może sięgać kilkudziesięciu miliardów złotych. W realiach wielu samorządów borykających się z deficytami, tak znaczne zobowiązania stanowią zagrożenie dla stabilności finansowej i mogą implikować konieczność ograniczania innych zadań publicznych.

Po drugie, rosnące obowiązki monitoringu jakości wody – obejmujące nie tylko systemy zewnętrzne, lecz również instalacje wewnętrzne w budynkach wielorodzinnych i obiektach użyteczności publicznej – generują koszty operacyjne i organizacyjne (zakup aparatury, szkolenia, kadry, procedury wewnętrzne). Objęcie monitorowaniem nowych parametrów wymaga precyzyjnych metodyk oraz certyfikowanych laboratoriów, co w krótkim horyzoncie czasowym i przy braku etapowania może być niewykonalne bez ryzyka zakłóceń świadczenia usług.

Po trzecie, koszt wdrożenia nowych obowiązków – przy braku systemowego wsparcia państwa – będzie w praktyce przenoszony do taryf. W konsekwencji grozi to wzrostem cen wody i ścieków, dotykając szczególnie gospodarstwa o niższych dochodach i regiony o słabszym potencjale fiskalnym. W wielu obszarach poziom ubóstwa wodnego już teraz jest

istotny; nawet umiarkowany wzrost taryf może pogorszyć sytuację społeczną i wywołać uzasadniony sprzeciw lokalnych wspólnot.

Po czwarte, nowe obowiązki administracyjne i sprawozdawcze (raportowanie do Komisji Europejskiej, Europejskiej Agencji Środowiska i ECDC, utrzymywanie publicznie dostępnych zbiorów danych, rozszerzone obowiązki informacyjne wobec konsumentów) wymagają rozbudowy systemów informatycznych, wykwalifikowanych zespołów i stałego nadzoru prawnego. W połączeniu z bardzo krótkim *vacatio legis* 14 dni, takie obciążenie jest nieproporcjonalne i narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji), a także standard przyzwoitej legislacji (wymóg realnych okresów dostosowawczych dla zadań o znacznej złożoności).

Zapewnianie dostaw wody stanowi jedną z usług o charakterze elementarnym, podstawowym dla funkcjonowania społeczności ludzkich. W szczególności dostęp do wody pitnej jest czynnikiem decydującym o życiu ludzi. Z tego względu wszelkie regulacje prawne dotyczące tego zagadnienia są bardzo istotne, bowiem w praktyce oddziałują na każdego człowieka. Zapewnienie czystej wody pitnej, która jest ważnym zasobem i dobrem publicznym, jest uznawane za kwestię zdrowia publicznego. Woda jako podstawowe dobro publiczne wymaga specjalnego zarządzania i ochrony.

Władze publiczne są zatem obowiązane do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne i ochronę środowiska, a równocześnie do urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej, ochrony praw obywateli, ale i poszanowania samodzielności samorządu terytorialnego. Implementacja prawa unijnego powinna więc uwzględniać zarówno cel zdrowotno-środowiskowy, jak i możliwości ekonomiczne podmiotów, na które przenosi się ciężar realizacji zadań.

Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji zadaniami własnymi samorządu terytorialnego są zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. W komentowanym przepisie przesądza, że taki charakter mają również zadania z zakresu zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków od członków wspólnoty samorządowej. Stanowią one zadania własne każdej gminy, co znalazło odzwierciedlenie w ustawie ustrojowej tj. w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gdzie wśród zadań własnych gminy wymienia się sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych.

Z faktu, iż zaopatrzenie w wodę i odbiór ścieków stanowią zadanie własne gminy wyprowadza się szereg obowiązków. Przede wszystkim podkreśla się, iż to na gminie spoczywa odpowiedzialność za realizację tych zadań, a gmina nie może zaniechać ich wykonywania lub

przerzucać go na inne podmioty. W szczególności podkreślenia wymaga, że skorzystanie przez gminę z jednostek organizacyjnych dla wykonywania tego zadania (np. poprzez utworzenie spółki komunalnej), nie zwalnia gminy z odpowiedzialności za wykonanie zadania, gdyż takie jednostki są tylko instrumentem, który wykorzystuje gmina na potrzeby wykonywania zadań własnych. Władztwo organów gminy i obowiązki z tym związane obejmują wszystkich mieszkańców gminy jako członków tej wspólnoty samorządowej i całe terytorium należące do danej gminy. Nie stoi temu na przeszkodzie to, że niektórzy mieszkańcy gminy, czy też grupy mieszkańców zaopatrują się w wodę z własnych studni, czy też ujęć wody, nienależących formalnie do gminy, czy też przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, którym gmina powierzyła na swym terenie wykonywanie zbiorowego zaopatrzenia w wodę.

Należy jednak zauważyć, że samorząd terytorialny opiera się na konstytucyjnej zasadzie samodzielności, a poszanowanie tej konstytucyjnej zasady wymaga, by wszelkie procesy mające wpływ na wykonywanie zadań własnych samorządu terytorialnego uwzględniały konsultacje z samorządem i wypracowanie kompromisu w sprawach z tego zakresu, stanowiąc zarazem ważny element demokratycznego procesu stanowienia prawa.

Analiza parlamentarnego procesu legislacyjnego wieńczącego uchwalenie przedmiotowej ustawy prowadzi do wniosku, że strona samorządowa reprezentowana przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego opiniowała projekt przedmiotowej ustawy, który jednak odbiegał od finalnej wersji przyjętej do procedowania w Sejmie. Przedstawiciele samorządu wskazywali na szereg przepisów, które ich zdaniem mają charakter nadinterpretacji dyrektywy przenoszonej do ustawy, także na możliwość błędnej interpretacji w trakcie wdrażania ustawy i nieprzejrzystość wprowadzonych regulacji. Zwłaszcza głos ten mocno wybrzmiał podczas procedowania kwestionowanej ustawy na wspólnym posiedzeniu Senackich Komisji: Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej i Komisji Klimatu i Środowiska z dnia 14 października 2025 r., a zatem już na ostatnich etapach prac parlamentarnych. W tym miejscu należy zacytować prezydenta Wodzisławia Śląskiego Pana Mieczysława Kieca współprzewodniczącego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, który stwierdził: *Omawiana ustawa była konsultowana z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, niemniej jednak na etapie prac w komisjach, w komisji wspólnej, w krajowej izbie wodociągowej, w trakcie prac w ramach procesu legislacyjnego w Sejmie zwracaliśmy uwagę na szereg zapisów, które naszym zdaniem, po analizie tego dokumentu, mają charakter nadinterpretacji dyrektywy przenoszonej do ustawy, także na możliwość błędnej interpretacji w trakcie wdrażania ustawy i nieprzejrzystość wprowadzonych regulacji.*

Ponadto w trakcie prac parlamentarnych nad projektem kwestionowanej ustawy przedstawiciele samorządu terytorialnego oraz branża wodociągowa podnosiły, że ustawa wprowadza regulacje, które nie są konieczne z punktu widzenia prawidłowej implementacji dyrektywy (UE) 2020/2184 i stanowią nadregulację. W szczególności nadregulacja ta była podnoszona w odniesieniu do przygotowywania licznych dokumentów przez dostawców wody ich zakresu, częstotliwości, związanych z oceną ryzyka związanego z przydatnością wody do spożycia, składu zespołu, który miałby dokonywać oceny ryzyka oraz objęciem obowiązkiem dokonywania oceny ryzyka w wewnętrznym systemie wodociągowym właścicieli oraz zarządców budynków (wielolokalowych) wspólnot mieszkaniowych, spółdzielni. Podnoszono, że wypełnienie tych obowiązków będzie się wiązało ze zwiększeniem opłat za wodę, czy zarządzanie nieruchomością.

W świetle powyższego nie mogę zgodzić się na rozwiązania prawne, które jako ponadwymiarowe stanowiące nadregulację, ponad to co wymaga przywołana dyrektywa, a zatem niekonieczne, prowadziły będą do wzrostu тариф za wodę. Wodę, której dostarczenie i dostępność, jak to wyżej podkreślono, jest elementarnym, podstawowym obowiązkiem władz dla funkcjonowania społeczności ludzkich. W szczególności dostęp do niej jest czynnikiem decydującym o życiu ludzi. W sytuacji braku systemowego wsparcia finansowego ze strony państwa, operatorzy będą zmuszeni uwzględnić nowe wydatki w kalkulacjach taryfowych. Może to prowadzić do wzrostu cen usług za dostarczenie wody dla mieszkańców, co z kolei może spotkać się z oporem społecznym i wywoła protesty lokalnych społeczności. Warto przy tym pamiętać, że w wielu regionach Polski poziom ubóstwa wodnego jest wysoki i nawet niewielki wzrost cen może znacząco wpłynąć na jakość życia gospodarstw domowych.

Że nie są to gołosłowne obawy potwierdza wypowiedź doświadczonego samorządowca, cytowanego już powyżej prezydenta Wodzisławia Śląskiego Pana Mieczysława Kieca współprzewodniczącego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, który wskazując podczas wspólnego posiedzenia Senackich Komisji: Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej i Komisji Klimatu i Środowiska z dnia 14 października 2025 r. na jedną z wprowadzanych nadregulacji, stwierdził: *Państwo Senatorowie, dyrektywa nie precyzuje, jakie taka osoba musi mieć wiedzę i kompetencje, określa tylko, że musi posiadać wiedzę i kompetencje, jeżeli chodzi o szeroko rozumiane zarządzanie ryzykiem. Praktyka małych samorządów, średniej wielkości samorządów jest taka, że przecież w większości przypadków my te zespoły ludzkie mamy. Często one legitymują się przede wszystkim wieloletnim doświadczeniem zdobywanym w praktyce, a nie studiami takimi czy innymi, na tym czy innym poziomie. Tak? Zresztą chyba wszyscy zdajemy sobie sprawę z tego – z całym*

szacunkiem dla szkolnictwa – że często wiedza teoretyczna odbiega od praktyki. Mówimy tu o praktyce. I możemy mówić, że w przepisach prawa jest taki zapis, że musi być jedna osoba, że będą zespoły interdyscyplinarne działające między gminami, przedsiębiorstwami itd., ale naprawdę, jeśli chodzi o praktykę samorządów, to spróbujemy potem zatrudnić osoby posiadające takie kwalifikacje, po to, żeby to robiły. I nie ukrywajmy: wszystko, co zapiszemy i nadinterpretujemy w ustawie, wpłynie ostatecznie na cenę wody. Jeżeli przedsiębiorstwa będą miały zatrudnić osoby na takim, a nie innym poziomie wykształcenia, czy będzie to przyjęte w ustawie, czy w rozporządzeniu, efekt będzie taki, że je zatrudnią, bo będą musiały to zrobić, i koszt zwiększenia kwoty osobowych wynagrodzeń wpłynie wprost na koszt 1 m³ dostarczanej wody.

Ponadto moje zastrzeżenia budzi również w szczególności: (i) brak etapowego wprowadzania kluczowych obowiązków (monitoring nowych parametrów, oceny ryzyka wewnętrznych instalacji, wyposażenie laboratoriów, raportowanie NRW); (ii) brak mechanizmów kompensacyjnych i redystrybucyjnych uwzględniających zróżnicowanie potencjału finansowego gmin i operatorów; (iii) ryzyko niejednorodności stosowania prawa wobec właścicieli i zarządców obiektów, przy braku narzędzi technicznego wsparcia i jasnych wytycznych metodycznych; (iv) ryzyko szybkiego wzrostu taryf, które może prowadzić do wykluczenia wodnego i niespełnienia celu dyrektywy zapewnienia „przystępnej cenowo” wody. Sumarycznie powyższe prowadzi do wniosku, że choć cele dyrektywy są zasadne i pożądane, to zastosowane środki wykonawcze w ustawie pozostają nadmierne i nieadekwatne do polskich realiów instytucjonalno-finansowych.

W konsekwencji, przy pełnym poszanowaniu zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej, odmowa podpisania ustawy w obecnym brzmieniu jest podyktowana koniecznością zapewnienia właściwej, zgodnej z Konstytucją i standardami unijnymi jakości implementacji. Ustawa narusza zasadę proporcjonalności w doborze środków, nie zapewnia odpowiednich okresów przejściowych i mechanizmów wsparcia, przerzuca nadmierne koszty na samorządy, przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne i odbiorców oraz stwarza realne ryzyko wzrostu cen wody i ścieków. Prowadzi to do zachwiania równowagi między ochroną zdrowia publicznego a stabilnością finansową podmiotów realizujących zadania i prawem obywateli do przystępnej cenowo wody, co stoi w sprzeczności z intencją dyrektywy.

De lege ferenda, mając na uwadze konieczność rzetelnej i skutecznej transpozycji, należy rozważyć: wprowadzenie realnego, wieloetapowego harmonogramu wdrażania obowiązków (z priorytetyzacją parametrów o najwyższym ryzyku dla zdrowia publicznego); ustanowienie centralnych instrumentów finansowych (fundusze celowe, programy wsparcia dla

laboratoriów i modernizacji stacji uzdatniania, współfinansowanie z budżetu państwa); przygotowanie jednolitych wytycznych metodycznych i narzędzi IT dla ocen ryzyka i raportowania; zdefiniowanie elastycznych progów i wyjątków dla specyficznych systemów wodociągowych; oraz wzmocnienie nadzoru merytorycznego i doradczego ze strony właściwych organów, tak aby zapewnić jednolitość stosowania prawa i ochronę interesów konsumentów. Tylko w takim modelu będzie możliwe osiągnięcie założonych przez dyrektywę celów zdrowotnych i środowiskowych przy poszanowaniu konstytucyjnych standardów proporcjonalności, równości i zaufania do państwa. A przede wszystkim wprowadzenie tak istotnych zmian, które bezpośrednio wpływają na sposób wykonywania zadania własnego przypisanego gminom, jakim jest zaopatrzenie w wodę swoich mieszkańców, powinno odbywać się w drodze wypracowanego z samorządem terytorialnym kompromisu.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 26 września 2025 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.

