

## Gospodarowanie wodą i wykorzystanie jej zasobów

---

# Kształtowanie rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnych

**JAROSŁAW STANISZEWSKI**  
**LESZEK CHWAT**

---

*Woda jest nie tylko jednym z podstawowych dóbr niezbędnych do życia człowieka, ale spełnia też inne ważne role, przede wszystkim w gospodarce<sup>1</sup>. Należy zapewnić jej niezakłócony obieg w środowisku, maksymalnie ograniczając marnotrawienie, a także eliminując zanieczyszczenia. Powinno się również umożliwić nieograniczony dostęp do wody każdemu człowiekowi, z zachowaniem odpowiednich warunków ekonomicznych, w tym dostępności cenowej<sup>2</sup>. Prawdliwość kształtowania cen usług za dostarczenie wody i odprowadzanie ścieków badała Najwyższa Izba Kontroli. Ustalenia kontroli pozwalają podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy w Polsce samorządy skutecznie chronią mieszkańców przed nadmiernym wzrostem cen za te usługi.*

---

### Wprowadzenie

W rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 3 sierpnia 2010 r. podkreślono jej wagę w życiu człowieka. Zagadnienie konieczności bezpiecznego dostarczania jej mieszkańcom miast zostało podniesione w Europejskiej Karcie Miejskiej przyjętej w 1992 r. przez Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy – Organ

Rady Europy<sup>3</sup>. Natomiast w ramowej dyrektywie wodnej Unii Europejskiej uznano znaczenie wody – jako dziedzictwa wymagającego ochrony.

Sprawa dostępu do wody i usług kanalizacyjnych była w 2013 r. przedmiotem pierwszej, przeprowadzonej na podstawie Traktatu z Lizbony, europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Dostęp do wody i kanalizacji

---

<sup>1</sup> Woda wykorzystywana jest w rolnictwie, przemyśle lub przez gospodarstwa domowe (m.in. jako czynnik produkcji lub umożliwiający transport).

<sup>2</sup> Dostępność cenowa usług wodociągowo-kanalizacyjnych jest jedną z zasad wynikających z traktatu akcesyjnego. Przyjmuje się, że obciążenia budżetu rodziny z tytułu opłat za wodę i ścieki nie powinny przekroczyć 3% jej dochodów netto.

<sup>3</sup> The European Urban Charter, Strasbourg, Council of Europe, Publishing and Documentation Service, 1993, s. 86.



jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem” (Right2Water). Sygnatariusze „Right2Water” zwrócili się do Komisji o „zapropozowanie aktów prawnych implementujących prawo człowieka do wody pitnej i urządzeń sanitarnych, zgodnie z wytycznymi Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz przyczyniających się do zapewnienia dostępu do wody oraz kanalizacji jako podstawowych usług publicznych dla wszystkich”. Natomiast Komisja Europejska w komunikacie z 19 marca 2014 r.<sup>4</sup>, odnoszącym się do powyższej inicjatywy obywatelskiej, zachęca państwa członkowskie, aby: „Działając w ramach swoich kompetencji, uwzględniły obawy wyrażone przez obywateli w ramach tej inicjatywy oraz aby zintensyfikowały swoje wysiłki w celu zapewnienia infrastruktury sanitarnej wszystkim obywatelom oraz bezpiecznej, czystej i dostępnej finansowo wody pitnej”.

Według danych WHO<sup>5</sup> dla prawidłowego zaspokojenia potrzeb bytowych i sanitarnych człowieka mieszkającego w miastach niezbędne jest zużycie 100 litrów wody dziennie. Dostępność wody o określonych parametrach użytkowych, odprowadzenie i utylizacja ścieków realizowane są przez system wodociągowo-kanalizacyjny.

Zasadniczą rolę odgrywają w nim przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, które z reguły działają w warunkach naturalnego monopolu. Istotną rolę pełnią również organy odpowiedzialne za nadzór nad kształtowaniem cen świadczonych przez nie usług. Mają one przede wszystkim zapobiegać nieuzasadnionemu zawyżaniu kosztów i obniżaniu jakości produkcji.

Cena wody powinna być ustalona z poszanowaniem zasady zapewnienia jedynie niezbędnych przychodów podmiotowi dostarczającemu ją i odprowadzającemu ścieki, ustalonych na podstawie uzasadnionych kosztów, z uwzględnieniem ochrony interesów odbiorców usług. Zagadnieniem kształtowania cen usług za dostarczenie wody i odprowadzanie ścieków zajmowała się Najwyższa Izba Kontroli, przeprowadzając kontrolę obejmującą okres od 1 stycznia 2013 r. do 20 czerwca 2015 r.<sup>6</sup>. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy w Polsce samorządy skutecznie chronią mieszkańców przed nadmiernym wzrostem cen za te usługi.

## Systemy nadzoru w krajach UE<sup>7</sup>

W większości krajów Unii Europejskiej na samorządach lokalnych spoczywa

<sup>4</sup> COM (2014) 177.

<sup>5</sup> Światowa Organizacja Zdrowia (World Health Organization), działająca w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ).

<sup>6</sup> Artykuł został przygotowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli *Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków*, nr ewid. 20/2016/P/15/101/LSZ (LSZ/430/002/2015), Delegatura NIK w Szczecinie, czerwiec 2016 r. <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,11672,vp,14030.pdf>>, dostęp 18.8.2016. Kontrolą objęto również działania podejmowane przed 2013 r. oraz do czasu zakończenia badań, o ile miały wpływ na realizację kontrolowanych zadań.

<sup>7</sup> Na podstawie ekspertyzy „Instytucjonalny kształt regulacji i nadzoru nad sektorem wod-kan w wybranych krajach europejskich”, przygotowanej w związku z kontrolą P/15/101 „Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków” przez dr hab. A. Kopańską z Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, wykorzystanej w Informacji wymienionej w przyp. 6.

obowiązek zapewnienia mieszkańcom dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, a one są właścicielami przedsiębiorstw realizujących to zadanie. Nie znaczy to jednak, że samorządy, tak jak w Polsce, mają całkowitą swobodę w ustalaniu wszystkich istotnych dla ceny usługi czynników cenotwórczych, takich jak np. marża zysku. Ponadto brak nadzoru organów państwowych nad procesem kształtowania cen usług wodociągowo-kanalizacyjnych, z czym mamy u nas do czynienia, jest na tle uregulowań obowiązujących w krajach UE ewenementem.

W literaturze wyróżnia się kilka instytucjonalnych modeli nadzoru i regulacji w sektorze<sup>8</sup>. Jednym z nich jest model najbliższy polskim rozwiązaniom, w którym są one prowadzone bezpośrednio przez organ rządowy lub samorządowy. W takim systemie, funkcjonującym np. w Niemczech i Holandii, dostarczanie wody i odbiór ścieków jest zadaniem gmin.

W Niemczech przedsiębiorstwa świadczące usługi wodociągowo-kanalizacyjne działają jako podmioty prawa publicznego lub prywatnego – wybór formy organizacyjnej należy do właściwej rady. W wypadku wyboru formy spółki prawa publicznego najczęściej właścicielem pozostaje samorząd. Podstawowe zasady dotyczące opłat za wodę i ścieki uregulowane są w ustawie o opłatach lokalnych, a przepisy dotyczące działania gmin w poszczególnych landach

dotąd dodatkowo określają sposoby kalkulowania tych opłat<sup>9</sup>. Konsumenci mający wątpliwości co do zasadności wysokości opłat mogą zgłosić sprawę do sądu administracyjnego – jeśli usługi świadczy podmiot prawa publicznego. Klienci przedsiębiorstw działających na podstawie prawa prywatnego mają możliwość zgłoszenia skarg na wysokość taryf do sądu cywilnego.

Natomiast w systemie holenderskim występuje hierarchiczna kontrola, a część odpowiedzialności ponoszą władze poszczególnych 12 prowincji oraz 24 wyspecjalizowanych regionalnych administracji wodnych, odpowiedzialnych za zarządzanie wodą. Nadzór nad bieżącym funkcjonowaniem przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych sprawują ich właściciele – władze prowincji i gmin, natomiast kwestie związane z taryfami są nadzorowane przez rząd. Dostarczanie wody pitnej oraz odbiór i oczyszczanie ścieków finansowane są przez system opłat pobieranych przez przedsiębiorstwa, a dodatkowo wprowadzono podatki związane z wodą i jej wykorzystaniem. Przedsiębiorstwa wodne zobowiązane są do opłaty podatków za wykorzystanie wody, które pokrywają koszty administracji i nadzoru, a ich wysokość jest częścią kosztów działania uwzględnianą w taryfach. Dla zwiększenia efektywności nadzoru, a również w celu tworzenia konkurencji funkcjonuje system oceniana metodą porównawczą (za pomocą

<sup>8</sup> OECD 2009a; s. 25.

<sup>9</sup> Podstawowe zasady dotyczące kalkulowania opłat to m.in.: zasada odpowiedniości (opłaty mają być odpowiednie/proporcjonalne do usługi); zasada zwrotu kosztów (opłaty powinny pokrywać koszty działania przedsiębiorstw co znaczy, że nie mogą one w długim okresie generować deficytu lub nadwyżki); zakaz przekraczania kosztów (planowane dochody nie mogą przekraczać oczekiwanych kosztów).



benchmarkingu) poszczególnych podmiotów tego sektora.

W drugim modelu tworzona jest wyspecjalizowana i niezależna od rządu i samorządów instytucja regulatora<sup>10</sup>. Przykładem działania zewnętrznego regulatora, niezależnego od rządu i samorządów, jest system brytyjski (funkcjonujący w Anglii i Walii). Na rynku tym, w wyniku prywatyzacji sektora w latach 80., świadczeniem usług wodociągowo-kanalizacyjnych zajmują się wyłącznie podmioty prywatne. W 1989 r. powołano instytucję niezależnego publicznego regulatora rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnych, tj. Office of Water Services<sup>11</sup>. Obok tego w Anglii i Walii działają podmioty regulujące inne obszary funkcjonowania przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych<sup>12</sup>. OFWAT prowadzi m.in. analizy i regulacje dotyczące taryf za usługi wodociągowo-kanalizacyjne. Każde przedsiębiorstwo jest oceniane indywidualnie, ale na tle sektora – i otrzymuje indywidualne limity określające możliwe zmiany cen za usługi. Limity te ustalane są raz na 5 lat i mogą być zaskarżone do Urzędu Nadzoru Konkurencji. Taryfy mają z jednej strony zapewnić przedsiębiorstwom dochody pozwalające na stabilne działanie, uwzględniając ich potrzeby inwestycyjne, a z drugiej powinny zapewniać dostępność wody

mieszkańcom. Także w krajach, takich jak Włochy czy Portugalia, gdzie w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym dominuje własność publiczna, nadzór nad kształtowaniem cen usług powierzono zewnętrznym regulatorom rynku. Co ciekawe, we Włoszech regulator ten nadzoruje także rynek gazu i energii.

Obok tych dwóch modeli w literaturze wymienia się także model kontraktowy, gdzie umowa zawarta między rządem/samorządem, a operatorem/przedsiębiorstwem definiuje podstawowe zasady działania tego przedsiębiorstwa oraz model, w którym określone funkcje regulatora delegowane są do podmiotów trzecich, np. zrzeszeń przedsiębiorstw lub innych organizacji pozarządowych.

### **Polski system wodociągowo-kanalizacyjny**

Zmiany, jakie zaszły w Polsce po 1989 r., w tym związane z akcesją do UE, dotyczyły także systemu wodociągowo-kanalizacyjnego. Dostosowanie do wymogów ochrony środowiska wymagało poniesienia znaczących nakładów inwestycyjnych. Od 1989 r. długość sieci wodociągowej w Polsce wzrosła trzykrotnie. Obecnie 88% Polaków objętych jest dostępem do sieci wodociągowej, a 64% ma dostęp do sieci kanalizacyjnej. W latach 2003–2015

<sup>10</sup> W Polsce – Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Komunikacji Elektronicznej.

<sup>11</sup> Zwany dalej: OFWAT.

<sup>12</sup> Właściwe ministerstwa rządu Anglii i Walii są odpowiedzialne za tworzenie przepisów i standardów związanych z ochroną środowiska, a również zasad udzielania licencji na działalność w sektorze. Wspieraniem w podejmowaniu tych działań jest Agencja ds. Środowiska – regulator sektora w odniesieniu do spraw związanych z ochroną środowiska. Inspektorat ds. jakości wody jest odpowiedzialny za kontrolę jakości wody. Urząd Nadzoru Konkurencji kontroluje spełnianie zasad konkurencyjności na rynku, w szczególności analizuje propozycje łączenia firm. Interesy konsumentów są dodatkowo chronione przez Radę Konsumentów Wody. Działa również stowarzyszenie przedsiębiorstw wodnych, które reprezentuje interesy tych firm.

na budowę lub modernizację sieci wodociągowo-kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków przeznaczono ok. 90 mld zł<sup>13</sup> i miało to istotny wpływ na wzrost cen tych usług.

Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy, a zatem jest zadaniem z zakresu użyteczności publicznej. W doktrynie administracyjnej podnosi się, że „zadania użyteczności publicznej, z samej istoty nie będą stanowiły działalności gospodarczej gmin. Zobowiązanie do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności przez świadczenie usług powszechnie dostępnych zakłada nieuwzględnianie takich aspektów, jak: istniejąca koniunktura rynkowa, wzrost lub spadek cen, zmiana zakresu i rozmiarów prowadzonej działalności, zawieszenie lub likwidację działalności w wypadku braku zysku itp.”<sup>14</sup>. Realizację opisanego wyżej zadania gminy powierzają wyspecjalizowanym podmiotom – przedsiębiorstwom wodociągowo-kanalizacyjnym. Działają

one jako spółki prawa handlowego, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze lub jednostki organizacyjne gminy (związku gmin).

Według stanu na 30 czerwca 2015 r.<sup>15</sup>, w Polsce funkcjonowało 1840 podmiotów gospodarczych zajmujących się poborem, uzdatnianiem i dostarczaniem wody, w tym: w formie spółek prawa handlowego 689, spółek cywilnych 33, przedsiębiorstw państwowych 3, spółdzielni 3, osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą 249<sup>16</sup>. Objęte kontrolą NIK przedsiębiorstwa działały w formie spółek prawa handlowego. Akcjonariuszami (udziałowcami) były wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem przedsiębiorstwa w Poznaniu, którego akcjonariuszami było 10 miast i gmin oraz 11 osób fizycznych<sup>17</sup>. Taka sytuacja jest typowa dla całego kraju.

Podmioty te, powołane jako tzw. „firmy celu publicznego”, działają na rynku usług, który nie jest rynkiem konkurencyjnym. Wprawdzie w skali kraju funkcjonuje

<sup>13</sup> Ernst & Young za Forbes. Raport: <http://ey.media.pl/pr/292340/analiza-ey-prawie-90-mld-zl-na-inwestycje-i-co-dalej-sektor-wodociagowo-kanalizacyjny-potrzebuje-reform>.

<sup>14</sup> K. Bendarzewski [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004, s. 117.

<sup>15</sup> *Rocznik statystyczny Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON I półrocze 2015 r.*, GUS, Warszawa 2015 r., s. 83.

<sup>16</sup> Natomiast w dziale odprowadzania i oczyszczania ścieków działało między innymi: 689 spółek prawa handlowego, 33 spółki cywilne, 3 spółdzielnie oraz 2159 osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Według opracowania IG WP *Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne w Polsce. Struktura, forma własności, zatrudnienie, wynagrodzenia*, Bydgoszcz, kwiecień 2015, duża liczba osób fizycznych zajmujących się odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków wynika z tego, że obejmuje taką działalność jak oczyszczanie szamb lub dowożenie ścieków do punktów zlewnych, którą często zajmują się małe podmioty.

<sup>17</sup> Przedsiębiorstwo w Poznaniu należało do 10 miast i gmin oraz 11 osób fizycznych (0,03% udziału w kapitale zakładowym), przedsiębiorstwo w Krakowie było własnością spółki akcyjnej, której jedynym akcjonariuszem był Kraków. Przedsiębiorstwa w Szczecinie, Wrocławiu i Lublinie były jednoosobowymi spółkami gminy. Wspólnikami przedsiębiorstwa w Szczecinku było 6 gmin powiatu szczecineckiego. Informacja w wynikach kontroli, patrz przypis 6, s. 67.



kilkaset przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, ale każde z nich w polu swojego działania jest naturalnym monopolistą. W tej sytuacji zadanie ochrony interesów konsumenta powinien spełniać regulator rynku, którym w obowiązującym w Polsce systemie prawnym jest samorząd terytorialny. Warto zauważyć, że jest to jedyna monopolistyczna branża, dla której nie ustanowiono regulatora na szczeblu ogólnokrajowym<sup>18</sup>.

Wypełnianiu przez organy samorządu terytorialnego funkcji regulatora rynku służą przede wszystkim dwa narzędzia. Pierwszym z nich jest prawo do ustalania polityki inwestycyjnej w zakresie rozwoju sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, drugim prawo do corocznej weryfikacji wniosków taryfowych przedkładanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne oraz uchwalania taryf za usługi świadczone przez te przedsiębiorstwa. Politykę inwestycyjną samorząd realizuje uchwalając „Plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych” (dalej: Plan rozwoju sieci lub Plan). Powinien być zgodny z innymi dokumentami planistycznymi obowiązującymi w gminie, między innymi kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków jej zagospodarowania oraz z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego<sup>19</sup>. Łącznie dokumenty te tworzą szeroko rozumiany program rozwoju gminy. Istnienie takiego

programu „(...) daje poczucie stabilizacji, stanowi źródło informacji dla wielu jednostek gospodarujących, obniża niepewność działania jednostek. Pozwala to na wydłużenie horyzontu decyzyjnego jednostek na dokonywanie wyborów rozwojowych dla działalności o dłuższym okresie zwrotu nakładów bezpośrednich i pośrednich.”<sup>20</sup>. Aby wypełniać te funkcje, Plan rozwoju sieci musi uwzględniać rzeczywiste, dobrze rozpoznane i realne potrzeby konsumentów, a jednocześnie powinien być dokumentem o wysokim stopniu wiarygodności. Na podstawie danych w nim zawartych zarówno indywidualni konsumenci, jak i podmioty gospodarcze mogą podejmować bardzo istotne decyzje, powodujące poważne konsekwencje ekonomiczne. Z tego powodu uchwalenie Planu powinno być poprzedzone stosownymi analizami i konsultacjami społecznymi pozwalającymi na wypracowanie kompromisu pomiędzy bardzo często sprzecznymi interesami poszczególnych podmiotów, a także uwzględniającymi możliwości finansowe samorządu oraz konsumentów – nabywców świadczonych usług. Dowolność w modyfikacji uprzednio uchwalonego Planu przez m.in. odstępianie od poszczególnych zadań, zmianę terminu realizacji inwestycji lub wykonywanie nieujętych w nim inwestycji, szczególnie jeśli modyfikacje te dokonywane byłyby z pominięciem uprawnionych organów samorządu terytorialnego, może naruszyć

<sup>18</sup> Taki „regulator” funkcjonuje m.in. na rynku energii, telekomunikacyjnym lub usług pocztowych.

<sup>19</sup> Art. 21 ustawy z 7.6.2001 o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2015 r. poz. 139, ze zm.).

<sup>20</sup> T. Markowski: *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999 r., s.152.



zasadę jawności działań sektora publicznego, a w konsekwencji mieć negatywny wpływ na decyzje podejmowane przez konsumentów.

Drugim narzędziem sprawowania przez samorząd funkcji organu regulacyjnego jest prawo weryfikacji planów taryfowych przygotowanych corocznie przez przedsiębiorstwa. Obowiązek ten ciąży na organach wykonawczych samorządu – prezydentach (burmistrzach, wójtach). Powinni oni każdorazowo dokonywać sprawdzenia prawidłowości przedstawionych przez przedsiębiorstwo danych dotyczących niezbędnych kosztów funkcjonowania. W szczególności sprawdzeniu podlegać powinna zasadność ponoszenia określonych wydatków, wiarygodność ujętych we wnioskach danych dotyczących elementów cenotwórczych, stopień realizacji inwestycji ujętych w Planie rozwoju sieci, zgodność wniosku z przepisami prawa itp. Dopiero po akceptacji proponowanych taryf przez organ wykonawczy, mogą one być przedstawione do zatwierdzenia przez organ stanowiący – radę.

## Wyniki kontroli

Kontrolę<sup>21</sup> mającą na celu zweryfikowanie czy organy samorządu terytorialnego prawidłowo wykonują swoje zadania dotyczące nadzoru nad przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi, NIK przeprowadziła w 2015 r. Objęto nią

5 przedsiębiorstw działających na obszarach miast powyżej 300 tys. mieszkańców oraz 5 urzędów tych miast (tj. Kraków, Lublin, Poznań, Szczecin i Wrocław). W informacji o wynikach kontroli wykorzystano również wyniki kontroli skargowej przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Szczecinie w urzędach miast: Szczecinek, Biały Bór i Borne-Sulinowo, Urzędzie Gminy Szczecinek oraz w przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym w Szczecinku.

W ocenie NIK, nadzór organów samorządu terytorialnego nad kształtowaniem cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków nie chronił odbiorców usług przed wzrostem cen. Miało to wpływ na przekraczanie poziomu dostępności cenowej usług<sup>22</sup>, co w wypadku kilku gmin wymusiło stosowanie przez nie dopłat do cen. Samorządy nie wykorzystywały skutecznie posiadanych narzędzi regulacyjnych, w postaci między innymi prawa do weryfikacji wniosków taryfowych oraz zatwierdzania taryf. W praktyce preferowano ochronę interesów ekonomicznych przedsiębiorstw. Zagadnienie dostępności cenowej usług nie było traktowane jako równie istotne. Ponadto wzrost nakładów na modernizację i rozbudowę sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, choć znaczący, nie był wystarczającym uzasadnieniem skali wzrostu cen<sup>23</sup>. Stwierdzono także, że w części zyski przeznaczane były na

<sup>21</sup> Informacja w wynikach kontroli, patrz przypis 6, s. 67.

<sup>22</sup> Obciążenia budżetu rodziny z tytułu opłat za wodę i ścieki przekraczały 3% jej dochodów netto.

<sup>23</sup> Spośród kosztów istotny wpływ na wysokość taryf miała amortyzacja. Wszystkie objęte kontrolą przedsiębiorstwa uwzględniały w taryfach pełną wartość amortyzacji naliczonej od środków trwałych, niezależnie od źródła finansowania wytworzenia lub nabycia (środki własne, kredyty, dotacje, środki z UE). Przedsiębiorstwa wskazywały, że związane to było m.in. z koniecznością pozyskania środków na przyszłe inwestycje



zadania niezwiązane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków, np. na wypłatę dywidend<sup>24</sup>.

Źródłem nieprawidłowości może być postawienie samorządów w potrójnej roli: właściciela przedsiębiorstwa<sup>25</sup>, regulatora rynku<sup>26</sup> i przedstawiciela konsumentów<sup>27</sup>. Powstaje w takiej sytuacji konflikt interesów. Nie jest on eliminowany przez udział rady miasta (gminy) w procesie uchwalania taryf, ponieważ jest on iluzoryczny. Wprawdzie to rada uchwała stawki, ale nie ma wpływu na ich wysokość. Po przedłożeniu zweryfikowanych przez prezydenta taryf rada może:

- podjąć uchwałę o zatwierdzeniu taryf – w ciągu 45 dni od wpłynięcia wniosku przedsiębiorstwa do prezydenta;
- odrzucić wniosek – jedynie wtedy, gdy wniosek został sporządzony niezgodnie z przepisami;

- nie podejmować żadnej uchwały – wtedy taryfy zweryfikowane przez prezydenta wchodzą w życie po upływie 70 dni od złożenia wniosku przez przedsiębiorstwo.

Wyniki kontroli wskazują, że organy stanowiące samorządu terytorialnego nie uczestniczyły w procesie weryfikacji wniosków taryfowych. Wystąpiły częste wypadki odstąpienia od procedowania uchwał w sprawie taryf przez rady objętych kontrolą JST. Niezatwierdzenie 60% taryf spowodowało ich wejście w życie w proponowanej przez przedsiębiorstwa wysokości w terminie 70 dni od złożenia wniosków.

W kontrolowanych urzędach nie wypracowano skutecznych metod weryfikacji dokumentacji przygotowywanej przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Dotyczyło to zarówno wniosków taryfowych, jak i planów rozwoju sieci. Przedsiębiorstwa dysponowały

---

wodociągowo-kanalizacyjne oraz na utrzymanie (remonty) infrastruktury. Ponadto, z uwagi na finansowanie nakładów inwestycyjnych ze środków pozyskanych z UE, kierowały się zasadą „zanieczyszczający płaci”. Przedsiębiorstwa miały również możliwość ujęcia w taryfach amortyzacji naliczonej od środków trwałych użytkowanych nieodpłatnie, przekazanych na podstawie porozumienia z gminą. Z dwóch przedsiębiorstw użytkujących nieodpłatnie środki trwałe nie skorzystało z takiej możliwości przedsiębiorstwo we Wrocławiu.

<sup>24</sup> Zyski przedsiębiorstw przeznaczane były głównie na zwiększenie kapitałów zapasowych (249 mln zł za lata 2013–2014, tj. 81,8%). Ponadto z zysków finansowano cele niezwiązane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków, np. przeznaczano je na dywidendę (35 602,7 tys. zł, tj. 11,7%), a także kwotą 800 tys. zł (tj. 0,3%) wsparło „Fundację Rozwoju Sportu”.

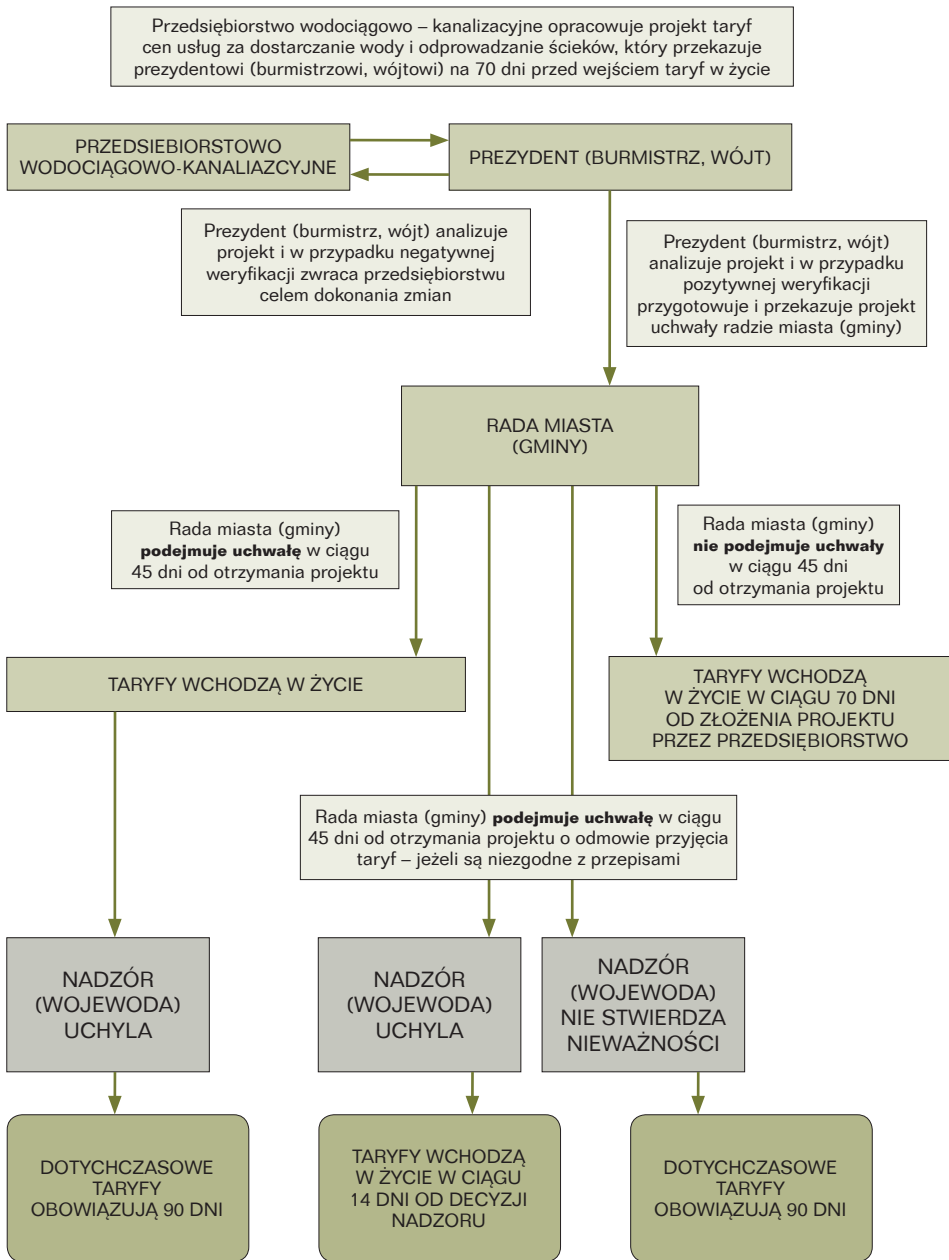
<sup>25</sup> Pełni funkcje właściciela (przez zgromadzenie wspólników, zebranie akcjonariuszy, wyznaczenie członków rad nadzorczych, a co za tym idzie, obsadę zarządów przedsiębiorstw). Jako właściciel zobowiązany jest do dbałości o stan finansów przedsiębiorstwa, jego rozwój, zapewnienie dochodów pozwalających na osiągnięcie dodatniego wyniku finansowego.

<sup>26</sup> Jest organem regulacyjnym w zakresie ustalania taryf za ww. usługi. Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków zobowiązuje prezydenta do przeprowadzenia weryfikacji wniosków taryfowych. Weryfikacji podlegać powinny zarówno wydatki przedsiębiorstwa, które mają wpływ na taryfy, jak i plany inwestycyjne w zakresie infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. Weryfikacja w szczególności obejmuje zgodność wniosku taryfowego z prawem oraz celowość kosztów związanych ze świadczeniem usług poniesionych w poprzednim roku obrachunkowym. Także plany inwestycyjne przedsiębiorstwa podlegają weryfikacji przez prezydenta w zakresie ich zgodności z planami gminy.

<sup>27</sup> Reprezentuje ogół konsumentów tych usług – jako pochodzący z powszechnych wyborów przedstawiciel mieszkańców gminy. Ciąży na nim obowiązek zapewnienia dostępności usług o określonych parametrach (technicznych, sanitarnych itp.) oraz w cenie, która zapewni realizację zasady dostępności cenowej.



Rysunek 1. Procedura zatwierdzania taryf



Źródło: Opracowanie własne.



rozbudowanymi strukturami organizacyjnymi, które na co dzień zajmowały się zarówno sprawami finansowymi, jak i procesami planistycznymi. Natomiast w skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego (JST) weryfikacji materiałów przygotowanych przez przedsiębiorstwa dokonywali doraźnie delegowani pracownicy, dla których zadanie to nie było podstawowym zajęciem. W procesie weryfikacji wniosków nie uczestniczyły np. służby księgowo-finansowe lub komórki odpowiedzialne za kontrolę wewnętrzną. W efekcie był to proces powierzchowny i formalny. Odpowiedzialni za ten proces pracownicy urzędów nie korzystali z materiałów źródłowych i nie przeprowadzali koniecznych analiz (np. dotyczących zasadności kosztów). Tworzenie w urzędach wyspecjalizowanych komórek organizacyjnych, które zajmowałyby się szczegółową analizą i weryfikacją wniosków taryfowych, z punktu widzenia JST, wydaje się mało racjonalne. Weryfikacja wniosków taryfowych jest zadaniem incydentalnym, dokonywanym raz w roku, dotyczącym jednego przedsiębiorstwa. Tylko w jednym ze zbadanych urzędów opracowano sformalizowane procedury weryfikacji wniosków. Nie zmienia to faktu, iż prawidłowa weryfikacja wniosków taryfowych ma istotne znaczenie dla poziomu obciążeń finansowych mieszkańców, a w efekcie na jakość ich życia.

Kontrola wykazała, że przedsiębiorstwa osiągały znacznie wyższe zyski

z działalności wodociągowo-kanalizacyjnej, niż marża zysku ujęta we wnioskach taryfowych. W latach 2013–2014 duże przedsiębiorstwa łącznie zaplanowały marżę zysku na poziomie 103 139,1 tys. zł, osiągnięty zysk wyniósł 201 239,5 tys. zł<sup>28</sup>. Wynikało to między innymi ze wzrostu wykonanych przychodów w stosunku do wielkości zaplanowanej. Przykładowo, niedoszacowanie wielkości sprzedaży przez przedsiębiorstwo w Krakowie zaledwie o 1 punkt procentowy miało wpływ na zwiększenie przychodów o ok. 4 mln zł. Przedsiębiorstwa zawyżały koszty świadczonych usług (a tym samym wysokość taryf) przez ich przeszacowywanie lub ujmowanie w nich nieuzasadnionych kosztów (np. promocji, reklamy, sponsoringu). Wykonanie w przedsiębiorstwie w Krakowie wszystkich kosztów (z wyłączeniem marży zysku) w stosunku do planu taryfowego w roku 2013 i 2014 wyniosło odpowiednio: 77,39% i 85,14%. Na przykład, poniesione koszty energii w roku 2013 i 2014 były niższe od kwot ujętych w planie o 14,7% i 8%. W Szczecinie poniesione koszty energii były niższe odpowiednio o 12,6% i 19,9%; w Lublinie o 7,65% i 9,69%; a w Poznaniu (w 2014 r.) o 25%. Dokonywanie korekty planów taryfowych w następnym roku taryfowym o kwoty przeszacowania lub niedoszacowania z roku poprzedniego mogłoby mieć wpływ na wyhamowanie wzrostu cen, co obrazują szacunki dotyczące Krakowa.

<sup>28</sup> W latach 2013–2014 osiągnięty wskaźnik zysku do marży zysku ujętej we wnioskach taryfowych przez pięć dużych przedsiębiorstw wyniósł 1,95. Łącznie koszty (ujęte przez pięć kontrolowanych przedsiębiorstw w taryfach jako niezbędne przychody, bez marży zysku), zostały przeszacowane w latach 2013–2014 o 6,4%, tj. o kwotę 163 727,9 tys. zł.

Tabela 1. Szacunkowe wyliczenie korekty planów taryfowych na 2013 r. dotyczących Krakowa<sup>29</sup>

Treść	Jednostka miary	Działalność		
		wodociągowa	kanalizacyjna	ogółem
Plan rzeczowy	mln m <sup>3</sup>	43,25	43,16	
Zakładana cena	zł/m <sup>3</sup>	3,60	5,43	
Planowane przychody (A × B) <sup>1</sup>	mln zł	155,70	234,36	390,06
Planowany zysk	mln zł			26,17
Zrealizowany plan rzeczowy	mln m <sup>3</sup>	43,50	43,40	
Zrealizowane przychody (E × B) <sup>2</sup>	mln zł	156,60	235,66	392,26
Zrealizowany zysk	mln zł			45,32
Zrealizowana relacja zysku do przychodów	%			11,55
Cena niezbędna do uzyskania zakładanej relacji zysku do przychodów	zł/m <sup>3</sup>	3,41	5,15	
Zawyżenie ceny	zł/m <sup>3</sup>	0,19	0,28	
Nadmernie pobrane opłaty	mln zł	8,13	12,24	20,37
Szacunkowe zawyżenie faktury (miesięcznej)	zł			7,17
Szacunkowe zawyżenie faktury (miesięcznej)	%			5,19

<sup>1</sup> A – Plan rzeczowy, B – Zakładana cena; <sup>2</sup> E – Zrealizowany plan rzeczowy

Źródło: Opracowanie własne.

## Wnioski

Obowiązujący w Polsce system ustalania cen usług wodociągowo-kanalizacyjnych w istocie sprowadza się do tego, że ceny kształtowane są przez dostawców usług będących na lokalnym rynku monopolistami. Nadzór JST nad procesem ustalania cen jest iluzoryczny. Występuje realne zagrożenie fiskalizacją opłat za usługi. Samorządy będąc właścicielami przedsiębiorstw mogą ich zyski przeznaczać na inne

cele niż zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Mogą więc dążyć do nieuzasadnionych zysków. Osiągnięcie przez przedsiębiorstwo zysków większych niż „niezbędne” nie przekłada się na ceny wody w następnym roku. Może to być zachętą do zawyżania planowanych kosztów i zaniżania wartości planowanej sprzedaży we wnioskach taryfowych. Ułatwia to słaby nadzór samorządów

<sup>29</sup> Przy założeniu równej marży zysku na obu rodzajach działalności. Szacunkowa liczba faktur 236 878 (obliczona na podstawie informacji o średniej miesięcznej wartości faktury – 138 zł).



i brak konsekwencji dla przedsiębiorstwa. Jednocześnie obecny system nie motywuje i nie wspiera działań dotyczących konsolidacji przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Przeprowadzenie tego procesu mogłoby mieć pozytywny wpływ na obniżenie kosztów działalności i na obniżenie cen usług.

Powyższe argumenty przemawiają za usytuowaniem funkcji regulatora rynku poza gminą. Jedynie działania wyspecjalizowanego regulatora, zatrudniającego odpowiednio przygotowaną kadre, mogą ochronić konsumentów przed monopolistycznymi działaniami jedynych (na określonym terenie) dostawców usług. Nie oznacza to konieczności tworzenia nowej instytucji nadzoru. Wystarczające wydaje się przyznanie odpowiednich kompetencji<sup>30</sup> istniejącemu podmiotowi. Wyniki kontroli wskazują, że zadania regulatora mogłyby obejmować analizę ekonomiczną prowadzoną na podstawie danych uzyskiwanych z przedsiębiorstw. Miałyby ona na celu ustalanie wieloletnich limitów taryf w układzie regionalnym z uwzględnieniem kategoryzacji gmin. System powinien określać możliwość czasowych

odstępstw – w uzasadnionych wypadkach – od ustalonych limitów. Jednocześnie zawiązywanie taryf nie musiałyby się odbywać corocznie.

Działaniem zwiększającym ochronę odbiorców usług może być wprowadzenie wymogu uwzględniania przez przedsiębiorstwo w przychodach kolejnego roku taryfowego nadwyżek osiągniętych zysków w stosunku do założeń wniosku taryfowego. Przy jednoczesnym określeniu limitu marży zysku ustalonej we wnioskach taryfowych, może mieć to istotny wpływ na obniżenie taryf i dochowanie poziomu dostępności cenowej usług. Dobrym rozwiązaniem mogłoby być również wprowadzenie formy bonifikaty (upustu), przez jednorazowe obniżenie rachunków odbiorców usług w kolejnym roku taryfowym o wartość wymienionej nadwyżki.

JAROSŁAW STANISZEWSKI  
dyrektor,  
LESZEK CHWAT  
doradca techniczny,  
Delegatura NIK w Szczecinie

<sup>30</sup> Na przykład: określanie metody ustalania i aktualizacji opłat za wodę i ścieki lub monitorowanie tego procesu, określanie opłat dla różnych typów odbiorców, limitów przychodów lub stopy zwrotu z inwestycji; określanie i monitorowanie standardów jakości wody pitnej. Źródło: OECD 2015; str. 15-16.

**Słowa kluczowe:** usługi wodociągowo-kanalizacyjne, woda, zasoby wody, racjonalne wykorzystanie wody, opłaty za wodę i ścieki

**Key words:** sewage and water supply services, water, water reserves, efficient water usage, water and sewage charges