



Nr ewid. 20/2016/P/15/101/LSZ
LSZ/430/002/2015

Informacja o wynikach kontroli

KSZTAŁTOWANIE CEN USŁUG ZA DOSTARCZANIE WODY I ODPROWADZANIE ŚCIEKÓW

DELEGATURA W SZCZECINIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

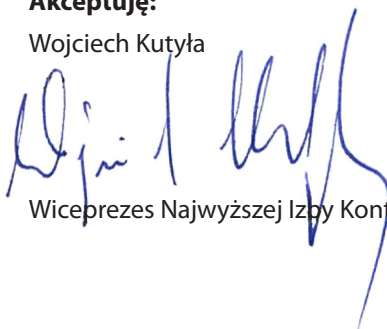
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Szczecinie:
Jarosław Staniszewski



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 06.06. 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Uwagi	11
2.4. Wnioski	11
Wnioski <i>de lege ferenda</i>	12
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
3.1. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	13
3.1.1. Instytucjonalny kształt regulacji i nadzoru nad sektorem wodociągowo-kanalizacyjnym w Polsce	13
3.1.2. Instytucjonalny kształt regulacji i nadzoru nad sektorem wodociągowo-kanalizacyjnym w wybranych krajach europejskich	18
3.2. Działalność przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych	22
3.2.1. Plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych	25
3.2.2. Ustalanie taryf	25
3.2.3. Przeznaczenie zysków	38
3.3. Wykonywanie zadań przez organy samorządu terytorialnego	40
3.3.1. Weryfikacja planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych	41
3.3.2. Weryfikacja wniosków taryfowych	42
4. INFORMACJE DODATKOWE	45
4.1. Przygotowanie kontroli	45
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	45
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	46
5. ZAŁĄCZNIKI	47

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

dochód rozporządzalny	suma bieżących dochodów gospodarstwa ze wszystkich źródeł, pomniejszona o zaliczki na podatek dochodowy, pozostałe podatki oraz składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne
IG WP	Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie
jst	jednostka samorządu terytorialnego
marża zysku	zysk uzyskiwany na sprzedaży usług zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków, oznaczający nadwyżkę niezbędnych przychodów nad uzasadnionymi kosztami, określonymi w § 6 rozporządzenia w sprawie taryf
należności nieregularne	wierzytelności z tytułu opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, nieściągalne w trybie ustalonym w umowie o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków (§ 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie taryf)
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
niezbędne przychody	wartość przychodów w danym roku obrachunkowym, zapewniających ciągłość zbiorowego zaopatrzenia w wodę odpowiedniej jakości i ilości i zbiorowego odprowadzania ścieków, które przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno osiągnąć na pokrycie uzasadnionych kosztów, związanych z ujęciem i poborem wody, eksploatacją, utrzymaniem i rozbudową urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych oraz osiągnięcie zysku (art. 2 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę)
OFWAT	Office of Water Services – instytucja niezależnego publicznego regulatora rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnych w Anglii i Walii
Plan lub Plan rozwoju	wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, o którym mowa w art. 21 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę
przedsiębiorstwo	przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne – przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność (art. 2 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę)
5 dużych przedsiębiorstw	5 przedsiębiorstw objętych kontrolą, działających na obszarze Miast powyżej 300,0 tys. mieszkańców (Kraków, Lublin, Poznań, Szczecin i Wrocław)
rada miasta lub rada	także rada miejska lub rada gminy
rozporządzenie w sprawie opłat	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 2008 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz.U. Nr 196, poz. 1217, ze zm.)
rozporządzenie w sprawie taryf	rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 127, poz. 886)
straty wody	różnica objętości wody wtłoczonej do sieci wodociągowej, a objętości wody sprzedanej użytkownikom i zużytej dla potrzeb zakładu wodociągowego, wyrażona wskaźnikiem określającym poziom procentowy strat wody w systemie wodociągowym, uzyskanym przez porównanie objętości wody straconej i wtłoczonej

środki o charakterze bezzwrotnym	dotacje lub subwencje udzielone przez instytucje dysponujące środkami finansowymi na inwestycje infrastrukturalne i ochrony środowiska, w szczególności środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także inne niż ww. wymienione środki niepodlegające zwrotowi
taryfa	zestawienie ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz warunki ich stosowania (art. 2 pkt 12 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę)
udziałowiec	także akcjonariusz lub wspólnik
UE	Unia Europejska
ugk	ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236, ze zm.)
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.)
uosg	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.)
urząd	urząd miasta lub urząd gminy
usługi	usługi wodociągowo-kanalizacyjne
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r. poz. 1096)
ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę	ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2015 r. poz. 139)
uzasadnione koszty	koszty określone przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na podstawie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i rozporządzenia w sprawie taryf, przy zachowaniu należytej staranności zmierzającej do ochrony interesów odbiorców i minimalizacji kosztów niezbędnych do wykonania zadań wynikających z ww. ustawy (§ 2 pkt 8 rozporządzenia w sprawie taryf)
zgromadzenie wspólników	także walne zgromadzenie

Woda jest jednym z podstawowych dóbr niezbędnych do życia człowieka, jest również ważnym czynnikiem produkcji. Zasoby wody słodkiej są ograniczone, a w Polsce są one jedne z najmniejszych w Europie¹. Znaczenie wody dla życia ludzkiego zostało dostrzeżone przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych, które w rezolucji² stwierdziło m.in., że „prawo do bezpiecznej i czystej wody pitnej i urządzeń sanitarnych jest prawem człowieka, niezbędnym do pełnego cieszenia się życiem i korzystania ze wszystkich praw człowieka”. Zagadnienie konieczności bezpiecznego dostarczania mieszkańcom miast zdrowej wody pitnej podniesione zostało w Europejskiej Karcie Miejskiej przyjętej w 1992 r. przez Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (Organ Rady Europy)³, a także w ramowej dyrektywie wodnej Unii Europejskiej⁴ uznającej, że „woda nie jest produktem handlowym takim jak każdy inny, ale raczej dziedzictwem, które musi być chronione, bronić i traktowane jako takie.”

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 jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem” (Right2Water). Sygnatariusze „Right2Water” zwrócili się do Komisji Europejskiej o „zapropowanie 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”. Komisja w komunikacie⁵ odnoszącym się do ww. inicjatywy obywatelskiej, stwierdziła m.in.: „Komisja 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”.

Od 1989 roku długość sieci wodociągowej w Polsce wzrosła 3-krotnie. W latach 2003–2015 na budowę lub modernizację sieci wodociągowo-kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków przeznaczono ok. 90 mld zł⁶. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy. Realizowane jest ono z reguły przez wyspecjalizowane podmioty – przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne powołane jako tzw. „firmy celu publicznego”. Rynek ww. usług nie jest rynkiem konkurencyjnym. Ważne społecznie jest, aby ustalanie cen przez przedsiębiorstwa oparte było na rzetelnej kalkulacji, zweryfikowanej przez organy gminy, z poszanowaniem zasady zapewnienia przedsiębiorstwu jedynie niezbędnych przychodów. Powinny one być ustalone w oparciu o uzasadnione koszty, z uwzględnieniem ochrony interesów odbiorców usług. Największy wpływ na wysokość taryf mają: działalność inwestycyjna (m.in. związane z tą działalnością amortyzacja oraz uzyskane oszczędności w wyniku unowocześniania infrastruktury), koszty działalności wodociągowo-kanalizacyjnej oraz zakładana marża zysku. W Polsce systematycznie rosną ceny za ww. usługi. W 2016 r. średnie ceny były wyższe od cen z 2008 r. o ponad 60%. Wydatki na ten cel wynoszą średnio 2,1% dochodu rozporządzalnego i według raportu Ernst & Young jest to jeden z najwyższych wskaźników w Europie⁷.

¹ Według danych Światowej Organizacji Zdrowia WHO (World Health Organization), dla prawidłowego zaspokojenia potrzeb bytowych i sanitarnych człowieka mieszkającego w miastach niezbędne jest zużycie 100 litrów wody dziennie.

² Nr 64/292 z dnia 3 sierpnia 2010 r.

³ The European Urban Charter, Strasbourg, Council of Europe, Publishing and Documentation Service, 1993 r. s. 86.

⁴ Dyrektywa Rady nr 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych Dz.Urz.UE L 135 z 30.05.1991 r., str. 40, ze zm.

⁵ Z dnia 19 marca 2014 r. COM (2014) 177.

⁶ 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>.

⁷ Tamże.

Temat i numer kontroli

Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków (P.15.101).

Cel główny kontroli

Czy organy samorządu terytorialnego prawidłowo wykonują swoje zadania dotyczące nadzoru nad przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi obejmujące weryfikację planów inwestycyjnych i kalkulacji taryf?

Cele szczegółowe kontroli

1. Czy organy samorządu terytorialnego wywiązują się w sposób prawidłowy i rzetelny z obowiązku sprawdzenia planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych przedkładanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne?
2. Czy organy samorządu terytorialnego wywiązują się w sposób prawidłowy i rzetelny z obowiązku weryfikacji taryf proponowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, w szczególności jak dokonują sprawdzenia czy przedsiębiorstwo określiło taryfę na podstawie niezbędnych przychodów?
3. Czy przedsiębiorstwa prawidłowo określają taryfy, w tym czy uwzględniają w niej wartość otrzymanej pomocy bezzwrotnej?
4. Czy przedsiębiorstwa przeznaczają środki z zysku na zadania niezwiązane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków?

Organizacja kontroli

Kontrola, przeprowadzona od 3 sierpnia 2015 r. do 20 listopada 2015 r., obejmowała okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r., a także działania wcześniejsze oraz podejmowane do czasu zakończenia kontroli, o ile miały wpływ na realizację kontrolowanych zadań.

W kontroli uczestniczyły delegatury NIK w Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu. Kontrolą objęto łącznie 10 jednostek, tj. 5 urzędów miast (w Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu) oraz 5 przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych z siedzibą w tych miastach. W informacji 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 Szczecinku⁸. Celem kontroli skargowej było ustalenie, czy organy samorządów terytorialnych prawidłowo wykonują zadania dotyczące nadzoru nad ww. przedsiębiorstwem, obejmujące weryfikację planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych oraz weryfikację kalkulacji proponowanych taryf. Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności we wszystkich urzędach miast oraz przedsiębiorstwach będących w 100% spółkami komunalnymi, a w pozostałych przedsiębiorstwach na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryterium legalności i gospodarności⁹.

Wykaz jednostek objętych kontrolą i lista osób zajmujących stanowiska kierownicze w kontrolowanych podmiotach stanowi załącznik Nr 1 do Informacji.

⁸ Kontrola S.15.002 „Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków na terenie powiatu szczecineckiego”.

⁹ Por. art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o NIK.

2.1 Ocena ogólna kontrolowanej działalności¹⁰

Nadzór organów samorządu terytorialnego nad kształtowaniem cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, w szczególności związany z pełnieniem funkcji regulatora rynku, nie chronił odbiorców usług przed systematycznym wzrostem cen. Miało to wpływ na przekraczanie poziomu dostępności cenowej usług¹¹, co w przypadku kilku gmin wymusiło stosowanie przez nie dopłat do cen. Samorząd nie wykorzystywał skutecznie posiadanych narzędzi regulacyjnych, w postaci m.in. prawa do weryfikacji wniosków taryfowych oraz zatwierdzania taryf. Praktyka stosowania obowiązujących rozwiązań prawnych, preferowała ochronę interesów ekonomicznych przedsiębiorstw, podczas gdy zagadnienie dostępności cenowej usług nie było traktowane jako równie istotne.

Powyższa ocena wynika z:

- pełnienia przez samorząd terytorialny jednocześnie funkcji właściciela przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, regulatora rynku, a także przedstawiciela odbiorców usług. Generowało to konflikt interesów, gdyż w takiej sytuacji gmina nadzorowała podmiot zarządzający jej własnym majątkiem, a jednocześnie była zobowiązana do ochrony interesów konsumentów. Negatywne skutki takiego stanu rzeczy pogłębiał fakt występowania naturalnego monopolu sieciowego, co dawało możliwość nadużywania pozycji monopolisty¹²;
- niepoddawania wniosków taryfowych szczegółowej analizie dotyczącej zasadności ujmowania w kalkulacji cenowej kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa. W efekcie w niektórych przypadkach nastąpiło obciążenie nabywców usług kosztami, które nie powinny mieć wpływu na cenę (m.in. kosztami promocji);
- przypadków podejmowania i prowadzenia przez przedsiębiorstwa działalności inwestycyjnej, niezapewniającej skutecznej realizacji w pełnym zakresie Planów rozwoju;
- osiągania przez przedsiębiorstwa znacznie wyższych zysków, niż zakładane we wnioskach taryfowych, co wynikało w dużej mierze z przeszacowania kosztów, na podstawie których ustalano we wnioskach tzw. niezbędne przychody. W części zyski przeznaczone były na zadania niezwiązane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków (18% z 303,8 mln zł).

2.2 Synteza wyników kontroli

1. W objętych kontrolą urzędach nie wypracowano sformalizowanych procedur określających zadania poszczególnych jednostek organizacyjnych w procesie weryfikacji Planów rozwoju oraz wniosków taryfowych. W szczególności nie została określona rola komórek odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i politykę inwestycyjną, dotycząca weryfikacji i opiniowania przedkładanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne projektów Planów rozwoju. Sprawdzanie ww. projektów, nie było dokumentowane w sposób pozwalający na odtworzenie ścieżki decyzyjnej. Zadania związane z weryfikacją wniosków były powierzane doraźnie pracownikom,

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

¹¹ 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.

¹² Igor B. Nestoruk, „Konkurencja na rynkach lokalnych wraz z wybranym orzecznictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów”, UOKiK 2009 r.

którzy jednocześnie zajmowali się w urzędach innymi licznymi zadaniami. Decyzje mające wpływ na znaczne wydatki inwestycyjne, a także na stopień obciążenia mieszkańców kosztami funkcjonowania przedsiębiorstw podejmowane były wyłącznie w oparciu o materiały przygotowane przez przedsiębiorstwa, tj. bez badania dokumentów źródłowych. [str. 41, 42]

2. Badane urzędy oraz przedsiębiorstwa zapewniły zgodność Planów rozwoju, stanowiących istotny element polityki samorządu, z innymi dokumentami planistycznymi gminy, takimi jak: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W 2 (z 6) objętych kontrolą przedsiębiorstwach, uchwalony przez samorząd Plan rozwoju nie był realizowany w pełnym zakresie. Stwierdzono przypadki odstępowania od realizacji poszczególnych zadań, zmiany terminów podjęcia i zakończenia inwestycji. W przypadku jednego przedsiębiorstwa skutkowało to ujęciem w taryfach kosztów wynikających z inwestycji, których termin ukończenia w trakcie roku taryfowego został przesunięty o kilka miesięcy¹³. Jednocześnie przedsiębiorstwa realizowały inwestycje, które nie były ujęte w zatwierdzonych przez samorząd Planach, co w znacznym stopniu ograniczało wpływ samorządu na politykę inwestycyjną i bezpośrednio z nią związaną politykę cenową dostawców usług. [str. 25, 41]

3. Jedną z podstawowych zasad obowiązujących przy ustalaniu cen usług, jest ochrona interesów konsumentów z uwzględnieniem optymalizacji kosztów¹⁴. Realizacji tej zasady służyć ma m.in. proces weryfikacji przez organy samorządu, wniosków taryfowych przygotowanych przez przedsiębiorstwa. We wszystkich objętych kontrolą przedsiębiorstwach wnioski taryfowe spełniały wymogi formalne i składane były w wymaganych terminach. W procesie weryfikacji nie uczestniczyły, podlegające prezydentom służby księgowo-finansowe, ani komórki kontroli wewnętrznej. Wszystkie badane wnioski taryfowe zakładały wzrost cen za dostarczaną wodę i odprowadzane ścieki. Nie weryfikowano skutecznie zasadności ujęcia poszczególnych pozycji kosztowych we wnioskach. Kontrola w 3 przedsiębiorstwach wykazała, że wpływami z opłat za usługi finansowano nieuzasadnione koszty promocji i reklamy w wysokości 6.213,7 tys. zł. Stwierdzono przypadki, że projekty uchwał taryfowych przedkładanych radom przez prezydentów były w całości – łącznie z uzasadnieniem przygotowywane przez przedsiębiorstwa. Jeden z objętych kontrolą samorządów zadanie polegające na weryfikacji wniosków taryfowych zlecał zewnętrznym specjalistom – pracownikom państwowej uczelni technicznej. [str. 25, 33, 42]

4. Organy stanowiące samorządu terytorialnego, nie uczestniczyły w procesie weryfikacji wniosków taryfowych. Wystąpiły częste przypadki odstępiania od procedowania uchwał w sprawie taryf przez rady objętych kontrolą samorządów. Niezatwierdzenie 60% taryf¹⁵, spowodowało ich wejście w życie w proponowanej przez przedsiębiorstwa wysokości w terminie 70 dni od złożenia wniosków. [str. 43]

5. W taryfach 5 (z 6) przedsiębiorstw ujmowało amortyzację środków trwałych naliczaną od ich całkowitej wartości także wtedy, gdy zakup lub wytworzenie tych środków był w części sfinansowany środkami o charakterze bezzwrotnym (dotacje, fundusze UE¹⁶) [str. 29]. Praktyka taka, jakkolwiek zgodna z interpretacją Ministerstwa Infrastruktury oraz NFOŚiGW jest przedmiotem sporów sądowych

¹³ Co spowodowało zawyżenie kosztów ujętych we wnioskach taryfowych o 253,2 tys. zł.

¹⁴ Zasada wynikająca z przepisów art. 1 oraz art. 23 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz § 3 rozporządzenia w sprawie taryf.

¹⁵ Dotyczy 5 dużych przedsiębiorstw.

¹⁶ Środki o charakterze bezzwrotnym (z dotacji, funduszy UE itp.) stanowiły 36% wszystkich środków przeznaczanych w latach 2012–2014 na inwestycje.

dotyczących interpretacji § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie taryf. W dotychczas zapadłych dwóch prawomocnych wyrokach (Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2016 r. sygn. akt II OSK 178/16¹⁷ oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Wr 220/15, stwierdzono, że zgodnie z „§ 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie taryf koszty świadczenia usług wodociągowych i kanalizacyjnych obciąża się kosztami inwestycji finansowanych ze środków własnych, w tym z kredytów lub pożyczek spłacanych przez przedsiębiorstwo. W rozpatrywanej sprawie nie jest sporne, że przedsiębiorstwo wodociągowe uzyskało dotację, czyli bezzwrotne i nieodpłatne przysporzenie, pozwalającą na częściowe sfinansowanie inwestycji w środki trwałe. W majątku przedsiębiorstwa znalazł się więc ekwiwalent dotacji w postaci określonych środków trwałych. Nie powstały one ze środków własnych przedsiębiorstwa, do których rozporządzenie nie zalicza dotacji. Wszelkie związane z nimi koszty nie podlegają dlatego rozliczeniu z odbiorcami usług, w tym koszty wynikające z amortyzacji.” W jednym przypadku amortyzacja środków trwałych wytworzonych z udziałem dotacji o charakterze bezzwrotnym nie była ujmowana we wnioskach taryfowych, z uwagi na ich otrzymanie nieodpłatnie do używania przez przedsiębiorstwo od gminy. [str. 30]

6. Przedsiębiorstwa osiągały znacznie wyższe zyski z działalności wodociągowo-kanalizacyjnej, niż marża zysku ujęta we wnioskach taryfowych. W latach 2013–2014 osiągnięty wskaźnik zysku do marży zysku ujętej we wnioskach taryfowych przez 5 dużych przedsiębiorstw wyniósł 1,95. Powyższe spowodowane było m.in. niższymi poniesionymi kosztami, niż ich wartość zaplanowana we wnioskach taryfowych lub wzrostem sprzedaży w odniesieniu do planu. Ujęte w planach taryfowych koszty w części były przeszacowywane (wykonanie było niższe niż plan), bądź wpływy przedsiębiorstwa były niedoszacowane (wykonanie było wyższe od założonego w planie). Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości uwzględnienia w kalkulacjach kolejnych wniosków taryfowych, nadwyżki zysku faktycznie osiągniętego nad zakładanym, ujętym w taryfie danego roku w postaci marży zysku. [str. 35]

7. 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 800,0 tys. zł (tj. 0,3%) wsparto „Fundację Rozwoju Sportu”. [str. 38]

8. Wyniki kontroli wskazują na możliwość występowania mechanizmów korupcjogennych¹⁸ polegających na słabości mechanizmów kontroli zarządczej w badanych obszarach, dowolności postępowania oraz braku wymaganej jawności działania. Świadczyć o tym może brak ustalonych procedur weryfikacji zarówno Planów rozwoju sieci, jak i wniosków taryfowych we wszystkich objętych kontrolą samorządach. Działania związane z procedurą weryfikacji wniosków nie były dokumentowane, co m.in. uniemożliwia ustalenie osób odpowiedzialnych za decyzje podejmowane w trakcie tego procesu. Realizacja zadań inwestycyjnych przez przedsiębiorstwa wykraczała poza Plany uchwalone przez rady. Decyzje dotyczące realizacji inwestycji nie ujętych w Planie rozwoju, podejmowali pracownicy przedsiębiorstw, co stanowiło niedopuszczalną dowolność. [str. 14, 25, 41]

¹⁷ Utrzymującego w mocy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14.10.2015 r. (sygn. akt II SA/Wr 396/15)

¹⁸ Rozumianych, jako zaistnienie okoliczności, które sprzyjają powstaniu zjawisk korupcyjnych, a nie jako zaistnienie korupcji w konkretnym przypadku.

2.3 Uwagi

1. Zdaniem NIK mała skuteczność regulatora rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnych, stwarza ryzyko narastania w przyszłości zjawisk związanych z nadużywaniem przez usługodawców pozycji monopolistycznej. Poza wspomnianym konfliktem interesów, przyczyną bierności samorządu terytorialnego w nadzorowaniu polityki taryfowej przedsiębiorstw jest fakt, iż zadanie to jest jednym z wielu zadań realizowanych przez organy samorządu. Co więcej, zadanie to realizowane jest rzadko (weryfikacja taryf – raz w roku, weryfikacja Planów rozwoju – raz na kilka lat) i dotyczy tylko jednego przedsiębiorstwa. Z punktu widzenia samorządu nie jest więc racjonalne tworzenie rozbudowanych struktur, których pracownicy zajmowaliby się tym zadaniem, jednocześnie posiadając wysokie, specjalistyczne kompetencje.
2. Zagrożeniem dla interesów konsumentów może być traktowanie przez samorządy terytorialne usług wodociągowo-kanalizacyjnych jako źródła dochodów budżetu gminy i przeznaczania ich na cele niezwiązane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków. Biorąc pod uwagę monopolistyczny charakter rynku oraz pogarszającą się kondycję finansową samorządów (świadczy o niej m.in. narastające zadłużenie), a także brak uregulowań prawnych ustalających limit marży zysku oraz zasad jego wykorzystania przez gminy, ryzyko to jest istotne.
3. Próg dostępności cenowej, jak i metodologia jego obliczania, nie zostały jednoznacznie określone w przepisach. Powoduje to ryzyko dużej dowolności interpretacji tego pojęcia w poszczególnych gminach.
4. Przyjęty sposób ujmowania amortyzacji środków trwałych dla potrzeb kalkulacji wniosków taryfowych skutkuje tym, że otrzymanie przez przedsiębiorstwo bezzwrotnej pomocy inwestycyjnej zwiększa obciążenie konsumentów, którzy nie są ekonomicznymi beneficjentami tej pomocy. Jednocześnie różne sposoby interpretacji przepisów rozporządzenia w sprawie taryf mogą być przyczyną sporów sądowych.

2.4 Wnioski

W celu poprawy funkcjonowania systemu kształtowania cen za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, konieczne jest aby Minister Infrastruktury i Budownictwa podjął działania zmierzające do:

1. Ustanowienia funkcji zewnętrznego regulatora rynku na poziomie centralnym lub regionalnym (np. na poziomie samorządu województwa), do którego zadań należałaby np. analiza ekonometryczna prowadzona w oparciu o dane uzyskiwane z przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Miałaby ona na celu ustalanie wieloletnich limitów taryf w układzie regionalnym z uwzględnieniem kategoryzacji gmin. System powinien uwzględniać możliwość czasowych odstępstw – w uzasadnionych przypadkach – od ustalonych limitów. Jednocześnie zatwierdzanie taryf nie musiałoby się odbywać corocznie.
2. Ustalenia progu dostępności cenowej usług i metodologii jego obliczania, przy jednoczesnym wprowadzeniu mechanizmu dokonywania dopłat do ceny usług, w przypadku przekroczenia limitu obciążenia konsumentów opłatami za usługi (przekroczenia limitu dostępności cenowej).
3. Uszczegółowienia zasad dotyczących ujmowania we wnioskach taryfowych amortyzacji środków trwałych, których nabycie lub wytworzenie było finansowane bezzwrotnymi środkami uzyskanymi ze źródeł zewnętrznych.
4. Wprowadzenia ograniczeń w zakresie możliwości przeznaczania zysku osiągniętego przez przedsiębiorstwo z działalności wodociągowo-kanalizacyjnej na cele niezwiązane z tą działalnością.

Wnioski *de lege ferenda*

Ponadto zdaniem NIK, niezbędne jest, aby Minister Infrastruktury i Budownictwa podjął działania zmierzające do:

1. Określenia limitu marży zysku ustalanej we wnioskach taryfowych – poprzez wprowadzenie stosownego zapisu w § 6 rozporządzenia w sprawie taryf.
2. Wprowadzenia wymogu uwzględniania przez przedsiębiorstwo w przychodach kolejnego roku taryfowego, nadwyżek osiągniętych zysków w stosunku do założeń wniosku taryfowego – poprzez dodanie w § 7 rozporządzenia w sprawie taryf ustępu 6 o brzmieniu: *kwotę kosztów, o których mowa w ust. 1–2 pomniejsza się o nadwyżkę zysku osiągniętego w roku obrachunkowym poprzedzającym rok, w którym wprowadzana jest taryfa nad kwotę marży zysku, która została przyjęta przy obliczaniu tej taryfy.*

3.1 Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

3.1.1. Instytucjonalny kształt regulacji i nadzoru nad sektorem wodociągowo-kanalizacyjnym w Polsce

Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy, z zakresu użyteczności publicznej¹⁹. Gminy z reguły powierzają jego realizację wyspecjalizowanym podmiotom działającym w różnorodnej formie prawnej – jako spółki prawa handlowego, zakłady budżetowe lub jednostki organizacyjne gminy. We wszystkich objętych kontrolą NIK gminach, samorząd był właścicielem (lub współwłaścicielem) przedsiębiorstw. Taka sytuacja jest typowa dla całego kraju. Według danych Izby Gospodarczej Wodociągi Polskie ponad 80% spółek handlowych świadczących usługi w dziale poboru, uzdatniania i rozprowadzania wody to podmioty będące własnością samorządu terytorialnego²⁰.

W skali kraju funkcjonuje kilkaset przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, ale każde z nich na obszarze 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. Jest to jedyna branża o charakterze monopolistycznym, dla której nie ustanowiono regulatora na szczeblu ogólnokrajowym²¹. 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 oraz ich uchwalania.

Prawo do ustalania polityki inwestycyjnej samorząd realizuje uchwalając Plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych. Powinien on określać w szczególności przewidywany zakres usług wodociągowo-kanalizacyjnych, przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne, a także nakłady w poszczególnych latach i sposoby finansowania poszczególnych inwestycji. Powinien być on zgodny z innymi dokumentami planistycznymi obowiązującymi w gminie m.in. kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy oraz z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego²². Plan rozwoju jest jednym z najistotniejszych dokumentów planistycznych przyjmowanych przez samorząd. 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.”²³. Aby wypełniać te funkcje, Plan rozwoju

¹⁹ 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 poprzez świadczenie usług powszechnie dostępnych zakłada brak uwzględniania takich aspektów, jak: istniejąca koniunktura rynkowa, wzrost lub spadek cen zmiana zakresu i rozmiarów prowadzonej działalności, zawieszenie lub likwidację działalności w przypadku braku zysku itp.” (K. Bendarzewski (w:) P. Chmielnicki (red.) Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2004, s. 117.

²⁰ Opracowanie IG WP „Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne w Polsce. Struktura, forma własności, zatrudnienie, wynagrodzenia”. Bydgoszcz, kwiecień 2015 r.

²¹ Taki regulator występuje na rynku energii, telekomunikacyjnym lub usług pocztowych.

²² Artykuł 21 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

²³ Tadeusz Markowski „Zarządzanie rozwojem miast”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999 r., s. 152.

sieci musi być oparty na rzeczywistych, dobrze rozpoznanych i realnych potrzebach konsumentów, a jednocześnie powinien być dokumentem o wysokim stopniu wiarygodności. W oparciu o dane zawarte w tym dokumencie, indywidualni konsumenci i podmioty gospodarcze mogą podejmować istotne decyzje, skutkujące poważnymi konsekwencjami ekonomicznymi. Plan rozwoju sieci powinien więc być traktowany jako wiążące zobowiązanie samorządu do realizacji ujętych w nim zadań, w określonym zakresie i terminach. 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.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za wiążącym charakterem Planu oraz koniecznością ustalania go w procedurze uzgodnień i konsultacji właściwych dla przyjmowania uchwał organów stanowiących samorządu, jest zagrożenie zjawiskami korupcyjnymi²⁴ polegającymi na słabości mechanizmów kontroli zarządczej w badanych obszarach, dowolności postępowania oraz braku wymaganej jawności działania. Zarówno wartość inwestycji, jak i bezpośredni wpływ podjęcia lub odstąpienia od poszczególnych zadań m.in. na wartość nieruchomości, dają podstawy do diagnozowania tego typu zagrożeń. Dowolność w modyfikacji uprzednio uchwalonego Planu poprzez m.in. odstąpienie od poszczególnych zadań, zmianę terminu realizacji inwestycji lub realizowanie inwestycji nieujętych w Planie, szczególnie jeśli modyfikacje te dokonywane są z pominięciem uprawnionych organów samorządu terytorialnego, może naruszyć zasadę jawności działań sektora publicznego. W konsekwencji może mieć negatywny wpływ na decyzje podejmowane przez konsumentów.

Zdjęcie nr 1

Oczyszczalnia ścieków

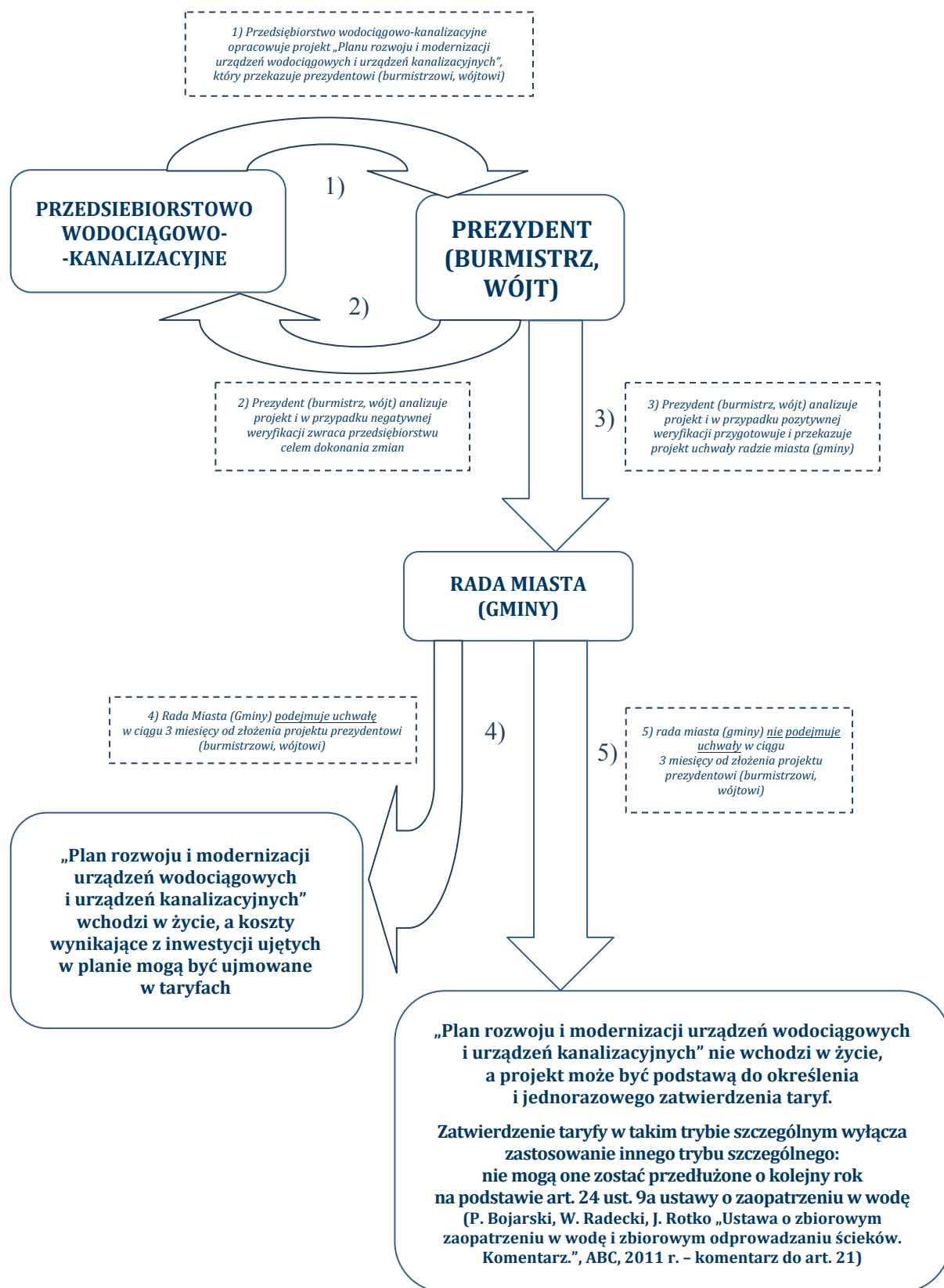


Źródło: Kontrola NIK.

²⁴ Patrz przypis nr 18.

Schemat nr 1

Procedura uchwalania Planów rozwoju



Drugim narzędziem sprawowania przez samorząd funkcji organu regulacyjnego, jest obowiązek weryfikacji wniosków taryfowych przygotowywanych 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 weryfikacji podlegać powinna zasadność ponoszenia określonych wydatków, wiarygodność ujętych we wnioskach danych dotyczących elementów cenotwórczych, stopień realizacji ujętych w Planie rozwoju inwestycji, zgodność wniosku z przepisami prawa itp. Dopiero po akceptacji proponowanych taryf przez organ wykonawczy, mogą one być przedstawione do zatwierdzenia przez organ stanowiący – radę.

Prezydent w systemie ustalania cen za usługi wodociągowo-kanalizacyjne pełni potrójną rolę:

- 1) reprezentuje wspólnie z radą, 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 ich ceny, która zapewni realizację zasady dostępności cenowej,
- 2) pełni funkcje właściciela (poprzez zgromadzenie wspólników, zebranie akcjonariuszy, wyznaczanie 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,
- 3) jest organem regulacyjnym w zakresie ustalania taryf za ww. usługi. Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę 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. Sprawdzenie w szczególności obejmuje zgodność wniosku taryfowego z prawem oraz celowość kosztów związanych ze świadczeniem usług poniesionych w poprzednim roku obrachunkowym. Także Plany rozwoju przedsiębiorstwa, podlegają sprawdzeniu przez prezydenta w zakresie ich zgodności z planami gminy.

Rady wprowadzić uchwalają stawki, ale nie mają wpływu na ich wysokość. Po przedłożeniu zweryfikowanych przez prezydenta taryf rada może wyłącznie:

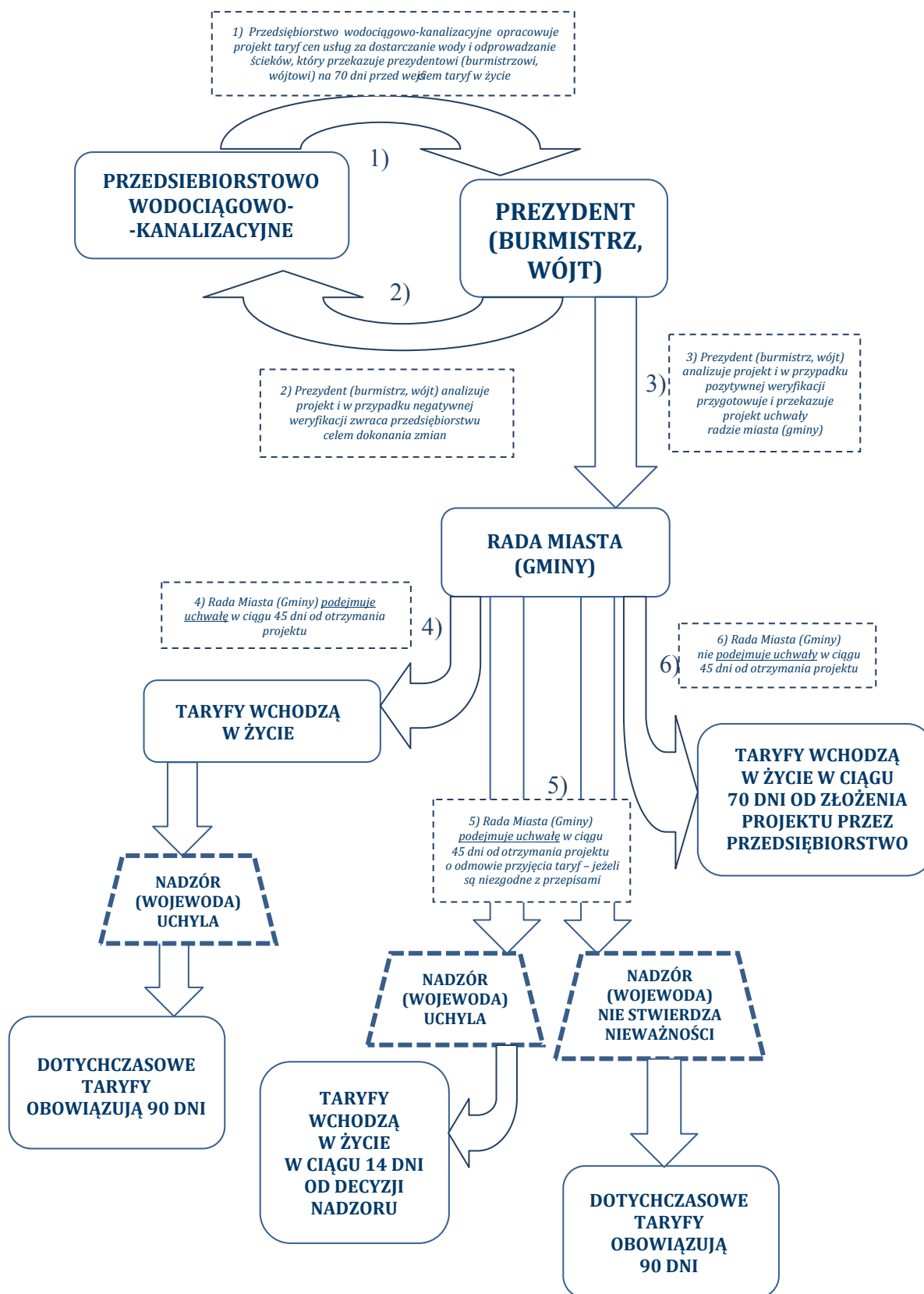
- 1) podjąć uchwałę o zatwierdzeniu taryf – w ciągu 45 dni od wpływu wniosku przedsiębiorstwa do prezydenta,
- 2) odrzucić wniosek – jedynie wtedy kiedy wniosek został sporządzony niezgodnie z przepisami,
- 3) nie podejmować żadnej uchwały – wtedy taryfy zweryfikowane przez prezydenta wchodzi w życie po upływie 70 dni od złożenia wniosku przez przedsiębiorstwo.

Rada i jej komisje nie uczestniczą w procesie weryfikacji wniosków taryfowych. W kompetencji rady pozostaje jedynie badanie legalności wniosków. Merytoryczną i finansową weryfikację wniosków prowadzi wyłącznie prezydent. Pozytywnie zweryfikowane przez organ wykonawczy taryfy wchodzi w życie – bez względu na stanowisko rady.

Także w przypadku niezatwierdzenia przez radę przedłożonego przez prezydenta projektu Planu rozwoju, koszty wynikające z inwestycji ujętych w przygotowanym przez przedsiębiorstwo projekcie na najbliższy rok obciążają konsumentów, gdyż zgodnie z obowiązującymi przepisami są ujmowane w stawkach taryfowych.

Schemat nr 2

Procedura zatwierdzania taryf



Źródło: Rysunek własny.

3.1.2. Instytucjonalny kształt regulacji i nadzoru nad sektorem wodociągowo-kanalizacyjnym w wybranych krajach europejskich²⁵

Zrównoważone zarządzanie wodą jest jednym z filarów polityki ochrony środowiska. W zarządzaniu tym muszą być uwzględnione różne i często sprzeczne cele²⁶: ekologiczne (zabezpieczenie zasobów wodnych przed wyczerpaniem i degradacją), finansowe (zapewnienie w długim okresie środków finansowych dla tworzenia i odtworzenia infrastruktury związanej z wodą), ekonomiczne (zasoby wody powinny być alokowane tam gdzie ich użycie będzie przynosiło największe korzyści społeczne, a jednocześnie produkcja będzie realizowana w sposób efektywny kosztowo), społeczne (zapewnienie wszystkim członkom społeczności dostępu do wody, a w szczególności sprawiedliwy podział kosztów dostępu do wody).

Według ekspertyzy²⁷, trendem w sektorze w ostatnich latach, jest rosnąca rola nadzoru i regulacji działania przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. W szczególności tworzone są specjalne instytucje nadzoru²⁸. Rolą instytucji nadzoru może być m.in. tworzenie i egzekwowanie zasad transparentności działania przedsiębiorstw, zbieranie i analizowanie tych danych. Instytucje regulatora mają zapewnić specjalistyczną wiedzę i umiejętności, a ich działania mają być niezależne od presji politycznej²⁹. Szczegółowy zakres działania instytucji nadzoru i regulacji może obejmować różne elementy³⁰.

W krajach europejskich funkcjonuje kilka instytucjonalnych modeli nadzoru i regulacji w sektorze³¹. W Holandii i Niemczech nadzór i regulacja jest prowadzona bezpośrednio przez rząd/samorząd, a w Anglii i Walii, Włoszech i Portugalii przez niezależnego regulatora. W pierwszym przypadku podmiotem, który nadzoruje i kontroluje działanie przedsiębiorstw jest przede wszystkim organ rządowy lub samorządowy. W Polsce również bezpośrednia kontrola i nadzór nad działaniem przedsiębiorstwa należy do samorządów gmin i miast na prawach powiatu. W drugim modelu tworzona jest wyspecjalizowana i niezależna od rządu i samorządów instytucja regulatora³². Obok tych modeli funkcjonuje także model kontraktowy, gdzie umowa zawarta między rządem/samorządem, a operatorem/przedsiębiorstwem, określa podstawowe zasady działania tego przedsiębiorstwa oraz rozwiązanie polegające na delegowaniu określonych funkcji regulatora do podmiotów trzecich, np. zrzeszeń przedsiębiorstw lub innych organizacji pozarządowych.

Często rozwiązania różnych modeli funkcjonują obok siebie. Najbliższe modelowych rozwiązań są systemy funkcjonujące w Holandii i w Niemczech (model regulacji państwowych lub samorządowych) i Anglii i Walii (model niezależnego regulatora).

²⁵ Na podstawie ekspertyzy „Instytucjonalny kształt regulacji i nadzoru nad sektorem wod.-kan. w wybranych krajach europejskich”, przygotowanej w związku z niniejszą kontrolą przez dr hab. Agnieszkę Kopańską z Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

²⁶ Massarutto, 2007.

²⁷ Patrz przypis nr 25.

²⁸ Na przykład w latach 2000–2009 takie instytucje powołano w Bułgarii, Rumunii, Irlandii północnej, Szkocji i na Łotwie, a po 2010 r. w Belgii, Estonii, Irlandii, Włoszech i na Węgrzech (OECD 2015).

²⁹ Por. np. Bartle & Vass 2006; Decker 2010; OECD 2015.

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

³¹ OECD 2009a; str. 25.

³² W Polsce ten model jest już rozpoznany – Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Komunikacji Elektronicznej.

Holandia

W systemie holenderskim nie ma jednej instytucji nadzoru i regulacji działania przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. W Holandii funkcjonuje hierarchiczna kontrola, a część odpowiedzialności spoczywa na władzach poszczególnych (12) prowincji oraz specjalnie dedykowanych kwestiom zarządzania wodą – regionalnych administracji wodnych (24).

Woda pitna w Holandii jest dostarczana przez 10 przedsiębiorstw. Są to podmioty działające według prawa prywatnego, ale będące własnością samorządów gminnych i prowincji³³. W praktyce wiele usług jest zleczanych przez przedsiębiorstwa wodne firmom prywatnym. Nadzór nad bieżącym funkcjonowaniem tych przedsiębiorstw sprawują ich właściciele – władze prowincji i gmin, natomiast taryfy nadzorowane są przez rząd.

Za odbiór i oczyszczanie ścieków odpowiadają regionalne administracje wodne³⁴. Usługi w zakresie odbioru i oczyszczania ścieków mogą być realizowane na zasadzie kontraktów z podmiotami prywatnymi³⁵. Do zakresu działań wskazanych administracji należy m.in. planowanie w zakresie regionalnych systemów wodnych, wydawanie licencji, ocena jakości wody. Nadzór nad działaniem regionalnych administracji wodnych sprawują władze prowincji.

Organizacja systemu odbioru ścieków komunalnych leży w kompetencji gmin. W tym przypadku również nadzór i koordynacja działań gmin jest sprawowana przez władze prowincji. Działania prowincji są z kolei nadzorowane przez władze kraju. Podstawowym założeniem tego skomplikowanego systemu jest koordynacja działań poszczególnych podmiotów.

Dostarczanie wody pitnej oraz odbiór i oczyszczanie ścieków, finansowane są poprzez system opłat pobieranych przez przedsiębiorstwa, a dodatkowo wprowadzone są podatki związane z wodą i jej wykorzystaniem. Celem pobieranych opłat i podatków jest pełne pokrycie kosztów zarządzania wodą, nie tylko związanych z bezpośrednimi usługami dla mieszkańców, ale również z funkcjami nadzorczymi i kontrolnymi. Dlatego np. przedsiębiorstwa wodne zobowiązane są do opłaty podatków za wykorzystanie wody, które pokrywają koszty administracji i nadzoru, a wysokość tych podatków jest częścią kosztów ich działania i jest uwzględniana w taryfach.

Dla zwiększenia efektywności nadzoru, a również w celu tworzenia konkurencji odniesienia, zbudowano w ostatnich latach system benchmarkingu poszczególnych podmiotów tego sektora. Co dwa lata dokonywane jest porównanie regionalnych administracji wodnych, przeprowadzane przez ich zrzeszenie. Kolejny benchmarking, prowadzony co trzy lata, obejmuje działania gmin. Natomiast holenderskie Ministerstwo Infrastruktury i Środowiska jest odpowiedzialne za benchmarking przedsiębiorstw wodnych³⁶. Zasady benchmarkingu określone są w przepisach i zakładają prowadzenie porównań co dwa lata. Porównanie dotyczy jakości wody, jakości usług, środowiska oraz finansów i efektywności.

Niemcy

W Niemczech dostarczanie wody i odbiór ścieków jest zadaniem gmin, które decydują o formie realizacji tego zadania. W Niemczech działa ponad 6 tysięcy przedsiębiorstw wodociągowych i około 7 tysięcy przedsiębiorstw kanalizacyjnych³⁷. Przedsiębiorstwa te działają

³³ Jedno z nich działa jako fundacja.

³⁴ Zdecentralizowane administracje publiczne.

³⁵ W jednym przypadku funkcjonuje partnerstwo publiczno-prywatne.

³⁶ Przy czym może ono przekazać realizację tego porównania do zewnętrznych organizacji.

³⁷ Z czego część działa jako przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne.

jako podmioty prawa publicznego lub prywatnego, przy czym również w tym drugim przypadku najczęściej pozostają własnością publiczną.

Podstawowe zasady dotyczące opłat za wodę i ścieki uregulowane są w ustawie o opłatach lokalnych, a regulacje dotyczące działania gmin w poszczególnych krajach związkowych dodatkowo określają sposoby kalkulowania tych opłat³⁸.

Jeśli przedsiębiorstwo działa jako podmiot prawa publicznego, wtedy opłaty za wodę muszą być zaakceptowane przez radę gminy, a konsumenci mający wątpliwości co do zasadności tej wysokości, mogą zgłosić sprawę do sądu administracyjnego. Decyzje podejmowane przez władze lokalne podlegają kontroli przez organy nadzoru komunalnego. W przypadku gdy przedsiębiorstwo działa według prawa prywatnego, regionalny urząd antymonopolowy może przeprowadzić kontrolę zasadności wysokości taryf. Klienci mają również możliwość zgłoszenia skargi na wysokość taryf do sądu cywilnego.

Zasadność taryf jest oceniana metodą porównawczą (przy pomocy benchmarkingu), przy czym przedsiębiorstwo może wykazać, że jego szczególna sytuacja powoduje wyższe koszty działania. Instrumentem kontroli i nadzoru nad działaniem firm, są również różne dokumenty planistyczne: plany odprowadzania ścieków, zasady oczyszczania, plany gospodarowania wodami, za które odpowiedzialne są władze lokalne oraz władze regionalne w poszczególnych krajach związkowych. W Niemczech funkcjonuje benchmarking przedsiębiorstw wodociągowych i kanalizacyjnych. Zasady i zakres tych analiz jest różny w poszczególnych krajach związkowych. W części jest zlecony przez ministrów środowiska, w innych przeprowadzony na zasadzie dowolności przez zrzeszenia przedsiębiorstw.

Anglia i Walia

W Anglii i Walii działa 16 prywatnych przedsiębiorstw dostarczających wodę, z tego 10 zajmujących się również odbiorem i utylizacją ścieków. W 1989 roku powołano Office of Water Services (OFWAT) – instytucję niezależnego publicznego regulatora rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Obok tego w Anglii i Walii działają podmioty regulujące inne obszary funkcjonowania przedsiębiorstw³⁹.

Podstawowe obowiązki OFWAT to m.in.: ochrona interesów konsumentów, poprzez tworzenie efektywnej konkurencji, dbanie o to by każde z przedsiębiorstw było właściwie zarządzane i było w stanie finansować swoje zadania, a w szczególności zabezpieczony był właściwy zwrot z kapitału. OFWAT prowadzi m.in. analizy i regulacje dotyczące taryf za usługi wodociągowo-kanalizacyjne. System benchmarkingu wypracowany przez OFWAT polega na analizach

³⁸ 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).

³⁹ 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. Wsparciem 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.

statystycznych i ekonometrycznych szczegółowych informacji dostarczanych przez przedsiębiorstwa. Te analizy uzupełnione o konsultacje z przedsiębiorstwami i innymi interesariuszami rynku, stają się podstawą wyznaczenia limitów dotyczących taryf. Każde przedsiębiorstwo jest analizowane indywidualnie, ale na tle sektora. Otrzymuje się 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 ekonomiczną wody dla mieszkańców.

Bieżące regulacje i decyzje OFWAT są niezależne od ministerstw i odbywają się tylko na linii OFWAT – kontrolowane przedsiębiorstwa. Niezależność regulatora jakim jest OFWAT, dotyczy nie tylko niezależności decyzji, ale również zarządzania i finansowania. Podstawowym źródłem finansowania OFWAT są opłaty licencyjne i inne pobierane od przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych.

Włochy

Na rynku włoskim działa ponad 2000 przedsiębiorstw. Większość usług jest realizowana przez podmioty publiczne, podmioty prywatne zatrudniane w ramach formuły partnerstwa publiczno-prywatnego obsługują 12% mieszkańców Włoch. W wyniku reformy sektora rozpoczętej w 1994 r.⁴⁰, gminy pozostały odpowiedzialne za dostarczanie swoim mieszkańcom wody i odbiór ścieków, ale zostały obowiązkowo włączone do ponadlokalnych podmiotów – AATO – Zarządów Optymalnych Obszarów Zarządzania Wodą.

W wyniku referendum przeprowadzonego w 2011 r., nie zachowano obowiązku przekazywania usług wodociągowo-kanalizacyjnych podmiotom prywatnym, a także zakazano uwzględniania w taryfach zwrotu z kapitału. Scentralizowano również nadzór nad działaniem przedsiębiorstw. Usługi wodociągowo-kanalizacyjne zostały włączone do obszaru działania niezależnego publicznego regulatora, który zajmuje się również regulacją rynku energii i gazu (AEEG). Podstawowe cele regulatora w zakresie wody, to m.in. zagwarantowanie dostępu do właściwej jakości usług mieszkańcom na terenie całego kraju, ustalenie systemu taryf, które będą sprawiedliwe, zasadne, przejrzyste i odpowiednie, ochrona praw użytkowników/mieszkańców. Regulator, określa limity taryfowe. Taryfy wodne dla poszczególnych przedsiębiorstw powinny pokrywać koszty bieżące, koszty usług, koszty korzystania ze środowiska. Jednocześnie ministerstwo środowiska jest odpowiedzialne za definiowanie podstawowych zasad związanych z jakością wody i zarządzaniem jej zasobami. AATO pozostały odpowiedzialne za tworzenie planów rozwoju.

Portugalia

W Portugalii za dostarczenie wody i odbiór ścieków odpowiedzialne są gminy⁴¹. Realizują one swoje zadania poprzez koncesje lub poprzez podmioty komunalne. Przy czym umowy są zawierane z podmiotami publicznymi (na rynku działają podmioty będące własnością państwową oraz mieszaną państwowo-samorządową) oraz podmiotami prywatnymi. Wśród podmiotów

⁴⁰ Podstawowym założeniem reformy była konsolidacja bardzo rozdrobnionych przedsiębiorstw, ich komercjalizacja i profesjonalizacja.

⁴¹ Opracowane na podstawie OECD 2015, Pinto&Marques 2014; <http://www.ersar.pt/>

komunalnych realizujących usługi wodociągowo-kanalizacyjne, można znaleźć zarówno przedsiębiorstwa komunalne, jak i właściwe wydziały urzędów gmin. Ogółem na rynku działa około 500 różnego rodzaju podmiotów świadczących usługi wodociągowo-kanalizacyjne, z czego zasadnicza większość to wydziały urzędów gmin.

W 1998 roku powołana została instytucja regulatora rynku wodociągowo-kanalizacyjnego – ERSAR. Podstawowym jej zadaniem jest tworzenie przepisów dotyczących sektora, regulowanie ekonomicznych zachowań podmiotów sektora, w tym regulowanie taryf, budowanie przejrzystości działania sektora wodociągowo-kanalizacyjnego oraz wsparcie techniczne. W szczególności pełni nadzór nad działalnością przedsiębiorstw poprzez ocenę realizacji kontraktów, ustalanie regulacji dotyczących kształtowania taryf, tak, aby były akceptowalne społecznie, a jednocześnie zapewniały stabilność finansową i ekonomiczną przedsiębiorstw.

ERSAR jest odpowiedzialne za nadzór wszystkich form podmiotów wodociągowo-kanalizacyjnych. Ma możliwość interwencji regulatora w odniesieniu do taryf⁴². Publikuje rekomendacje dotyczące kształtowania taryf, które obowiązują wszystkie przedsiębiorstwa. Taryfy powinny zgodnie z tymi regulacjami w szczególności pokrywać koszty, co oznacza konieczność uwzględniania kosztów zużycia majątku, kosztów bieżących, kosztów kapitałowych, podatków nakładanych na przedsiębiorstwa. Jak pokazują analizy publikowane przez ERSAR wiele z tych założeń nie jest spełnianych. Na przykład w 2012 r. usługi świadczone bezpośrednio przez gminy przyniosły 239 milionów euro strat⁴³. Problemem w działaniu ERSAR jest fakt znacznego politycznego wpływu na jego działanie, spowodowanego zależnością od Ministerstwa Środowiska.

3.2 Działalność przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych

Według stanu na 30 czerwca 2015 r.⁴⁴, w Polsce funkcjonowało 1.840 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 249⁴⁵.

⁴² Poprzez możliwość bezpośredniej regulacji taryf w związku z analizą planów taryfowych i budżetu przedsiębiorstwa w podmiotach państwowych, regulacji przez nadzór nad zapisami kontraktu, pośredniej regulacji taryf poprzez sprawdzanie mechanizmów ich ustalania w podmiotach gminnych i międzygminnych.

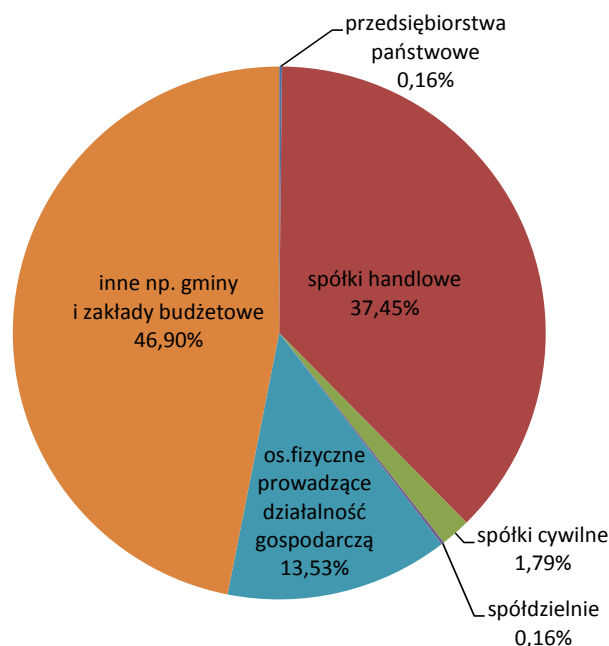
⁴³ ERSAR 2013.

⁴⁴ Rocznik statystyczny „Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON I półrocze 2015 r.”, GUS, Warszawa 2015 r., str. 83.

⁴⁵ Natomiast w dziale odprowadzania i oczyszczania ścieków działało 2.791 podmiotów, w tym w formie: 689 spółek prawa handlowego, 33 spółek cywilnych, 3 spółdzielni oraz 2.159 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.

Wykres nr 1

Struktura podmiotów gospodarczych zajmujących się poborem, uzdatnianiem i dostarczaniem wody według stanu na 30 czerwca 2015 r.



Źródło: Rocznik statystyczny „Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON I półrocze 2015 r.”, GUS, Warszawa 2015 r.

W relacji do roku 2011 wzrosła liczba spółek prawa handlowego o 103 (o 17,6%), osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą o 33 takich podmiotów (o 15,3%) oraz spółek cywilnych o 1 (o 3,1%). Charakterystyczny jest wzrost udziału spółek prawa handlowego, których celem funkcjonowania jest osiągnięcie zysku. W ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych zajmujących się poborem, uzdatnianiem i dostarczaniem wody, udział ten wynoszący 33,2% w 2011 r., zwiększył się do 37,4% na koniec czerwca 2015. Spadł natomiast o 5,6% (o 64, tj. do 863) udział podmiotów innych (np. gmin, zakładów budżetowych działających non profit). Według IG WP związane to było m.in. z wydzielaniem ww. działalności z bezpośrednich struktur urzędów gmin i powołaniem własnych podmiotów. Wynikało to również z przejmowania działalności w tym zakresie, prowadzonej dotychczas przez przedsiębiorstwa z sąsiednich gmin, a także realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych (m.in. z udziałem środków z Unii Europejskiej) i powoływaniem własnego podmiotu w celu eksploatacji urządzeń⁴⁶.

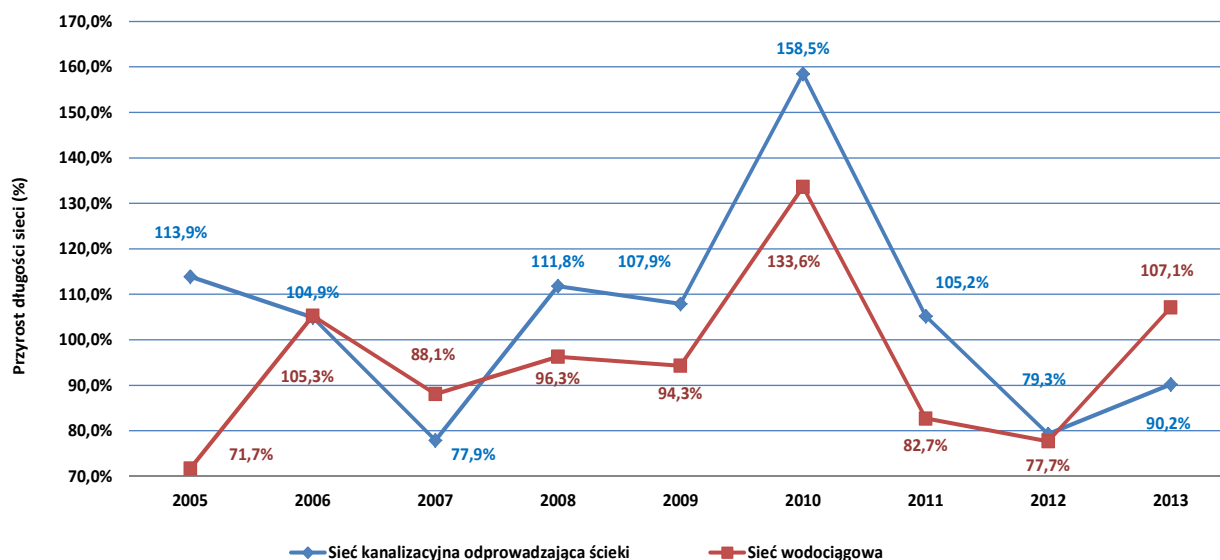
Na dzień 1 stycznia 2016 r. średnia cena brutto za m³ wody i ścieków (łącznie)⁴⁷ wyniosła w Polsce 11,24 zł (przy czym najniższa była w gminie Wąsewo w województwie mazowieckim 4,81 zł, najwyższa w gminie Stara Kamienica w województwie dolnośląskim 51,58 zł), natomiast w 5 objętych kontrolą dużych przedsiębiorstwach 10,07 zł. W Polsce średnie ceny wody i ścieków systematycznie rosną. W porównaniu do 2008 r., ceny w 2011 r. były wyższe o 27%, a według stanu na 1 stycznia 2016 r. o 70% (w 5 objętych kontrolą dużych przedsiębiorstwach o odpowiednio 25% i 63%). Główną przyczyną wzrostu cen było obciążanie odbiorców usług wodociągowo-kanalizacyjnych kosztami amortyzacji nowobudowanej sieci kanalizacyjnej i wodociągowej.

⁴⁶ Opracowanie IGWP „Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne w Polsce. Struktura, forma własności, zatrudnienie, wynagrodzenia”, Bydgoszcz, kwiecień 2015, str. 8.

⁴⁷ Źródło: <http://cena-wody.pl/index.php?p=118&Dz=01&Mi=01&Ro=2016>

Wykres nr 2

Dynamika nowobudowanej sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w latach 2005–2013

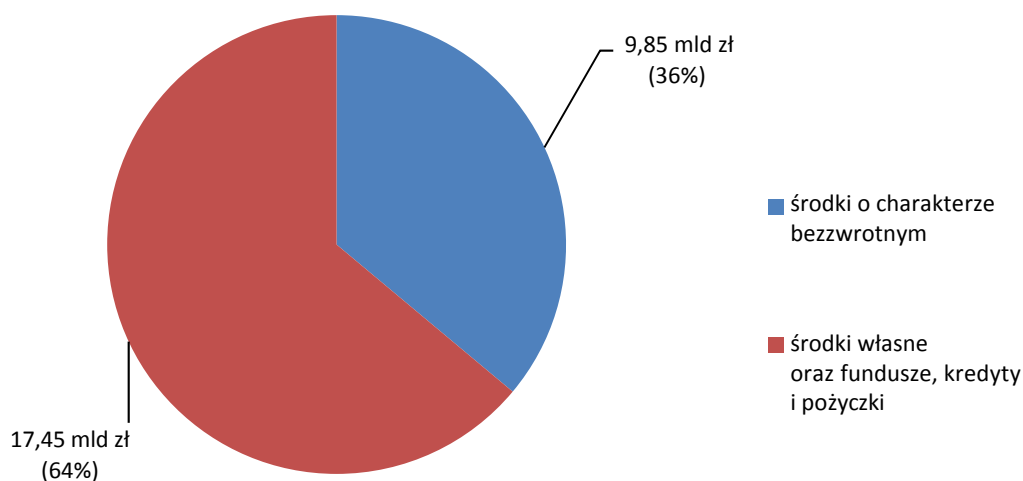


Źródło: Opracowanie IG WP „Nakłady inwestycyjne oraz źródła ich finansowania. Efekty rzeczowe inwestycji. Środki trwałe”, Bydgoszcz, lipiec 2015, str. 25.

Na wzrost cen nie miało istotnego wpływu źródło finansowania zakupu lub wytworzenia środków trwałych, w szczególności czy źródłem tym były środki własne, kredyty i pożyczki, czy też środki otrzymane bezzwrotnie (z Unii Europejskiej, z dotacji, z darowizn itp.).

Wykres nr 3

Wielkość i udział środków własnych w finansowaniu inwestycji w latach 2012–2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rocznika statystycznego 2013, 2014, 2015 „Ochrona środowiska”, GUS, Warszawa.

W taryfach za wodę i ścieki ujęte zostało lub może zostać (po zakończeniu inwestycji) ok. 10 miliardów kosztów wynikających z inwestycji (w formie amortyzacji naliczonej od środków trwałych sfinansowanych ze środków bezzwrotnych). Może to mieć wpływ na utrzymujący się trend wzrostowy cen.

3.2.1. Plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych

Objęte kontrolą NIK przedsiębiorstwa wykonujące zadania dotyczące zaspokajania zbiorowych potrzeb dostarczania wody i odprowadzania ścieków, 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 fizycznych⁴⁸.

Z jednym wyjątkiem, przedsiębiorstwa posiadały wymagane zezwolenia na prowadzenie działalności wodociągowo-kanalizacyjnej wydane przez właściwych prezydentów (burmistrzów, wójtów).

- *Przedsiębiorstwo w Szczecinie świadczyło usługi na części obszarów 2 gmin, pomimo braku zezwolenia wójtów wymaganych na podstawie art. 16 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. W przypadku gminy Dobra wymagane zezwolenie uzyskano po upływie od 7 do 17 miesięcy od zawarcia umów dotyczących prowadzenia działalności wodociągowo-kanalizacyjnej, a gminy Kołbaskowo od 15 miesięcy do 4 lat i 10 miesięcy. Główną przyczyną świadczenia usług bez zezwolenia, był brak szczegółowych informacji dotyczących szybko rozwijającego się mieszkalnictwa na terenie ww. gmin.*

Spółki posiadały Plany rozwoju uchwalone przez właściwe organy stanowiące samorządu terytorialnego. Zapewniono ich zgodność z dokumentami planistycznymi gmin, w tym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W 2 (z 6) przedsiębiorstw Plan rozwoju nie był realizowany w zakresie uchwalonym przez radę.

- *W przedsiębiorstwach w Szczecinie i Szczecinku, stwierdzono przypadki odstępowania od realizacji poszczególnych zadań, zmian terminów podjęcia i zakończenia inwestycji. Jednocześnie przedsiębiorstwo w Szczecinie realizowało zadania, które nie były ujęte w uchwalonych przez samorząd Planie rozwoju na dany rok, a także nie ujęło we własnym planie inwestycyjnym części inwestycji ujętych w tym Planie.*
- *W przedsiębiorstwie w Poznaniu przyjęto, z akceptacją samorządu, możliwość dokonywania zmian w planie inwestycyjnym przedsiębiorstwa w stosunku do Planu rozwoju sieci, bez konieczności jego natychmiastowej aktualizacji (praktyka „kroczących” zmian przyjętego planu⁴⁹).*

Z wyjaśnień złożonych w toku kontroli wynika, że przyczyną braku spójności pomiędzy Planami rozwoju, planami inwestycyjnymi przedsiębiorstw, a rzeczywiście wykonanymi zadaniami, było m.in. przyspieszanie realizacji niektórych inwestycji w związku z pozyskiwaniem zewnętrznych źródeł finansowania oraz konieczność wykonania zadań wynikłych ze zdarzeń losowych.

3.2.2. Ustalanie taryf

1. Wszystkie badane wnioski taryfowe przygotowywane przez przedsiębiorstwa objęte kontrolą, zawierały elementy określone w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i rozporządzeniu w sprawie taryf. Wnioski były przedkładane organom wykonawczym gmin w wymaganych terminach. Opracowując wnioski taryfowe, przedsiębiorstwa kierowały się uregulowaniami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i rozporządzenia w sprawie taryf, a także postanowieniami obowiązujących w przedsiębiorstwach polityki rachunkowości.

⁴⁸ 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 była gmina miasto Kraków. Przedsiębiorstwa w Szczecinie, Wrocławiu i Lublinie były jednoosobowymi spółkami gminy. Wspólnikami przedsiębiorstwa w Szczecinku było 6 gmin powiatu szczecineckiego.

⁴⁹ Co polegało na tym, że corocznie uchwalany był Plan rozwoju na następny okres dziesięcioletni z przesunięciem o rok np. w 2011 r. na okres 2012–2022 w 2012 r. na okres 2013–2023 itd.

Dobre praktyki

Jako dobrą praktykę należy wskazać wprowadzenie przez przedsiębiorstwo w Szczecinku „Polityki w zakresie określania taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków”, na podstawie której dokonywano wyboru rodzaju i struktury taryf, wprowadzono kryteria ustalania niezbędnych przychodów dla obliczania taryf, m.in. wysokości marży zysku.

2. Głównym źródłem przychodów przedsiębiorstw była działalność wodociągowo-kanalizacyjna. W badanym okresie przychody osiągnięte z tego tytułu stanowiły średnio 92% osiągniętych przychodów ogółem. W latach 2011–2014 przychody uzyskane z ww. działalności systematycznie zwiększały się, z kwoty 1.183,4 mln zł w 2011 r. do 1.434,3 mln zł w 2014 r. (wzrost o 21,2%). W I półroczu 2015 r. uzyskane przychody wyniosły 729,4 mln zł i były wyższe od przychodów osiągniętych w I półroczu 2014 r. o 43,0 mln (o 6,3%).

Zdjęcie nr 2

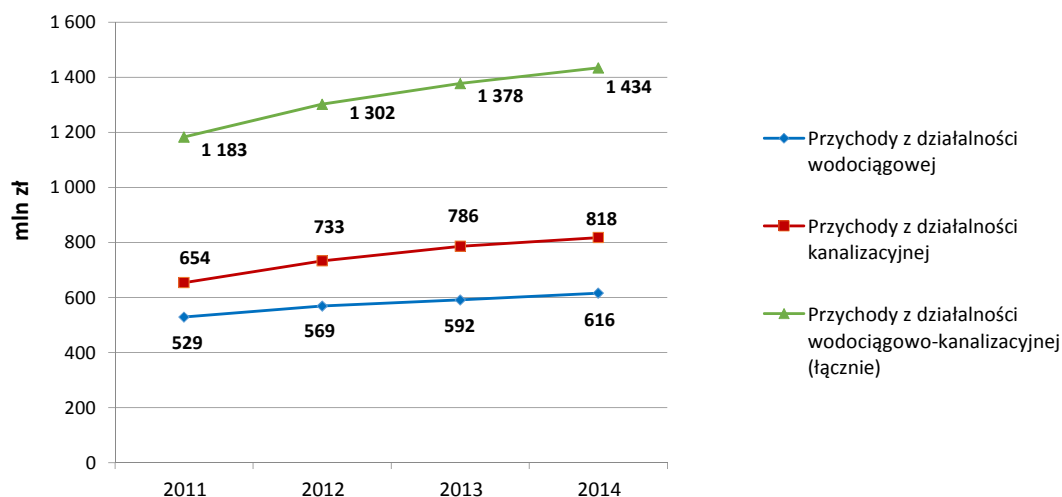
Stacja uzdatniania wody



Źródło: Kontrola NIK.

Wykres nr 4

Zmiany wysokości przychodów 5 badanych dużych przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstwa ze Szczecinka z działalności wodociągowo-kanalizacyjnej osiągniętej w latach 2011–2014



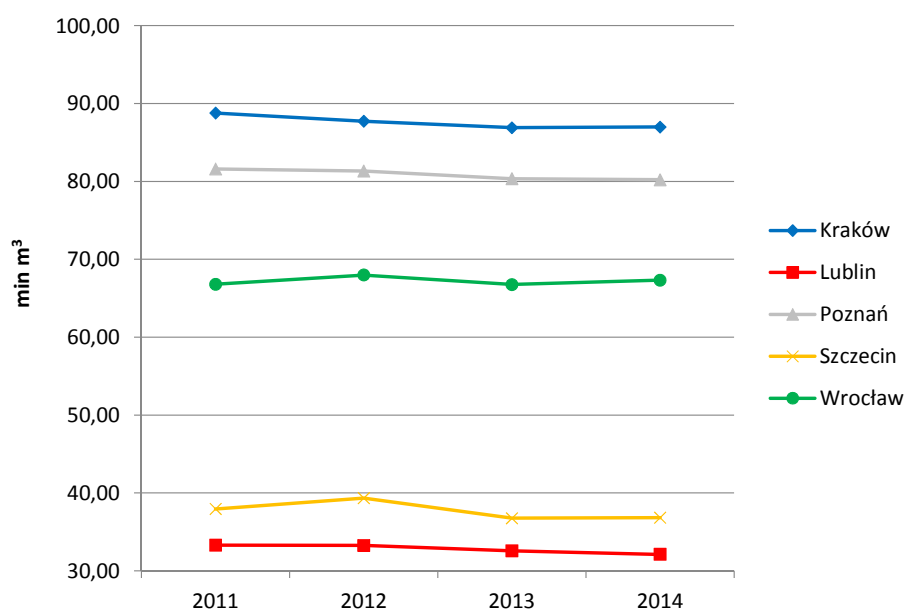
Źródło: Kontrola NIK.

Zwiększenie przychodów osiągnięto, przy stabilizującej się ilości sprzedawanej wody oraz odprowadzanych ścieków. Według danych IG WP, po 1990 r. nastąpił w Polsce znaczny spadek poboru wody na potrzeby gospodarki narodowej i ludności (z 14.248 hm³ do 10.684 hm³ w 2001 r.). Zmniejszenie trendu spadkowego nastąpiło od 2001 r. i w 2013 r. pobór wody wyniósł 10.577 hm³)⁵⁰. Wśród przyczyn mniejszego poboru wody i ilości odprowadzanych ścieków można wymienić w szczególności: opomiarowanie zużycia wody wodomierzami, montaż nowoczesnej armatury sanitarnej, spadek liczby mieszkańców oraz wzrost świadomości w zakresie ochrony środowiska⁵¹.

W latach 2011–2014 ilość sprzedawanej wody oraz odprowadzanych ścieków przez badane duże przedsiębiorstwa⁵² zmalała nieznacznie, z 308,4 mln m³ do 303,5 mln m³ (o 1,6%). Największy spadek (o 3,6%) dotyczył przedsiębiorstwa w Lublinie (tj. z 33,3 mln m³ do 32,1 mln m³), a najmniejszy spółki z Poznania (o 1,7%, tj. z 81,6 mln m³ do 80,2 mln m³). W przypadku Wrocławia sprzedaż wzrosła o 0,8% o (0,5 mln m³).

Wykres nr 5

Zmiany ilości sprzedanej wody i odprowadzonych ścieków przez 5 dużych przedsiębiorstw w latach 2011–2014



Źródło: Kontrola NIK.

W przypadku przedsiębiorstwa ze Szczecinka ilość sprzedanej wody i odprowadzonych ścieków zmniejszyła się w latach 2011–2014 o 1,7% (z 4,4 mln m³ do 4,3 mln m³).

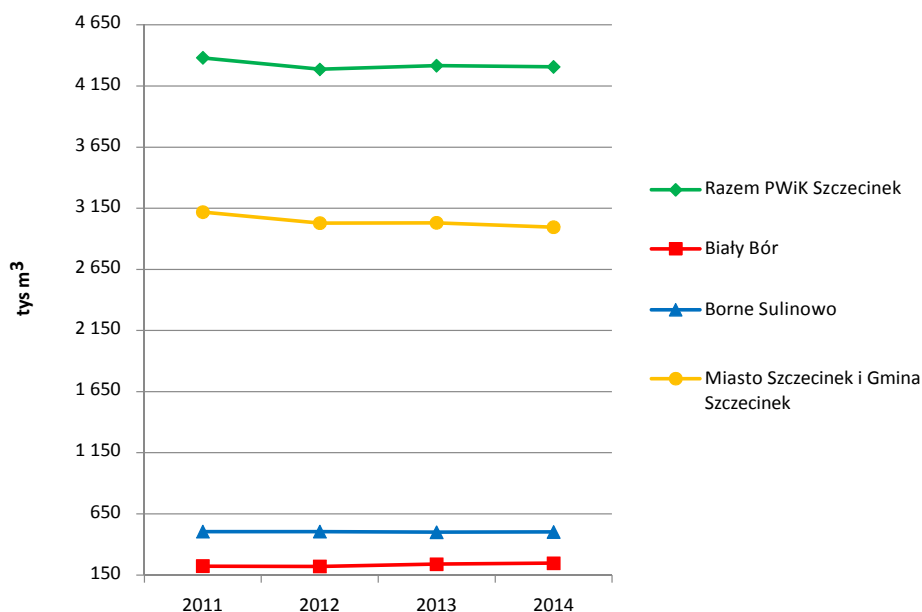
⁵⁰ Opracowanie IGWP „Pobór, zużycie i jakość wody”, Bydgoszcz, wrzesień 2015, str. 6.

⁵¹ <http://www.pwik.szczecinek.pl/publikacje-4/taryfy-za-wode-i-scieki/>

⁵² Działające na terenie dużych miast powyżej 300,0 tys. mieszkańców (Kraków, Lublin, Poznań, Szczecin i Wrocław).

Wykres nr 6

Zmiany ilości sprzedanej wody i odprowadzonych ścieków przez przedsiębiorstwo w Szczecinku w latach 2011–2014 na terenie jst objętych kontrolą NIK

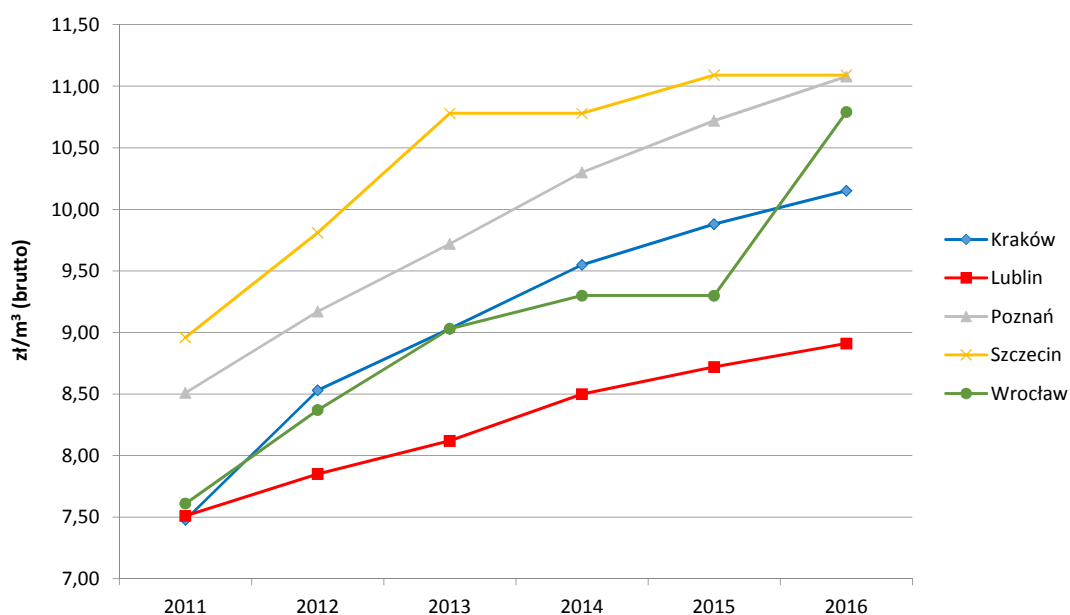


Źródło: Kontrola NIK.

Wzrost przychodów uzależniony był m.in. od cen za świadczone usługi, które systematycznie rosły. W latach 2011–2016 wzrosły one w przypadku dużych przedsiębiorstw od 18% do 42%. W 2015 r. tylko w przypadku przedsiębiorstwa z Wrocławia zostały utrzymane na poziomie 2014 r. W pozostałych 4 przedsiębiorstwach ceny wzrosły w 2015 r. od 2% do 4% w porównaniu do poprzedniego roku.

Wykres nr 7

Zmiany cen za świadczenie usług dostawy wody i odprowadzanie ścieków dla gospodarstw domowych przez 5 dużych przedsiębiorstw w latach 2011–2016 (brutto zł/m³)

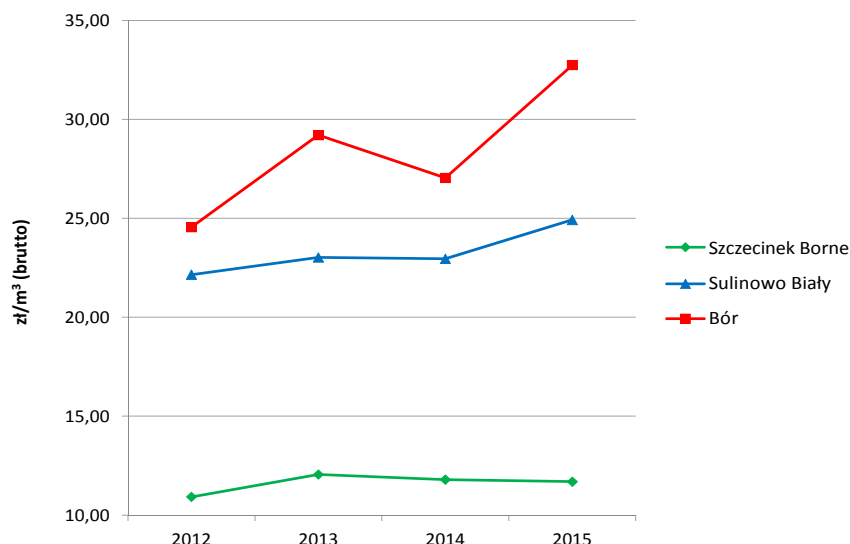


Źródło: Kontrola NIK oraz strona internetowa <http://cena-wody.pl>.

Ceny usług świadczonych przez przedsiębiorstwo w Szczecinku na obszarze gminy Szczecinek i Miasta Szczecinek zmalały w 2015 r. o 0,8% w porównaniu do poprzedniego roku, a w przypadku gmin Biały Bór i Borne Sulinowo wzrosły odpowiednio o 21,1% i 8,6%.

Wykres nr 8

Zmiany cen za świadczenie usług dostawy wody i odprowadzanie ścieków dla gospodarstw domowych przez przedsiębiorstwo w Szczecinku w latach 2012–2015 (brutto zł/m³)

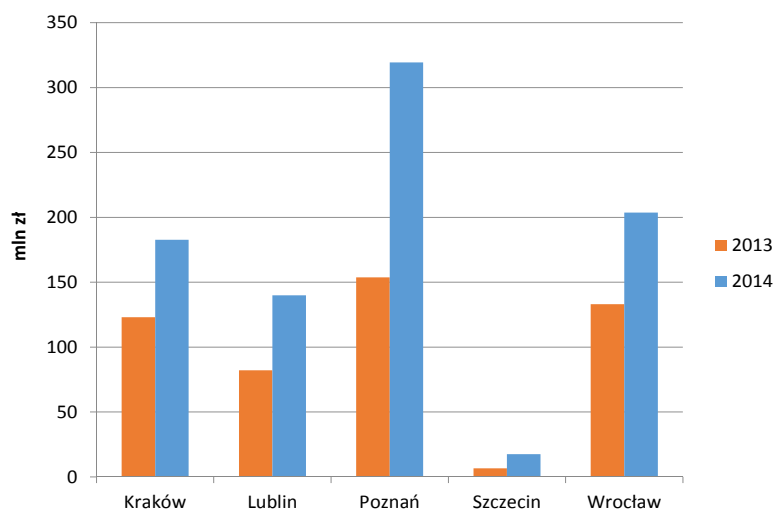


Źródło: Kontrola NIK oraz <http://cena-wody.pl>.

Wpływ na wysokość cen świadczonych usług miały podejmowane przez przedsiębiorstwa inwestycje. Wartość poniesionych przez duże przedsiębiorstwa w 2014 r. nakładów inwestycyjnych wyniosła od 17,6 mln zł (Szczecin) do 320 mln zł (Poznań). Były one wyższe od nakładów poniesionych w poprzednim roku, z tego: w przypadku Szczecina o 11,0 mln (o 167%), Lublina o 57,9 mln (o 71%), Krakowa o 59,6 mln zł (o 48%), Wrocławia o 70,5 mln (o 53%) oraz Poznania o 165,6 mln zł (o 108%). Wartość nakładów inwestycyjnych poniesionych w 2014 r. przez przedsiębiorstwo w Szczecinku wyniosła 2,4 mln zł, co oznacza wzrost w odniesieniu do 2013 r. o 0,2 mln zł (o 8%).

Wykres nr 9

Nakłady inwestycyjne poniesione przez duże przedsiębiorstwa w latach 2013–2014



Źródło: Kontrola NIK.

Amortyzacja

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 źródeł finansowania wytworzenia lub nabycia (środki własne, kredyty, dotacje, środki z UE). Przedsiębiorstwa wskazywały, że związane to było m.in. z koniecznością pozyskania środków finansowych na przyszłe inwestycje wodociągowo-kanalizacyjne oraz na utrzymanie (remonty) infrastruktury. Ponadto, z uwagi na finansowanie nakładów inwestycyjnych ze środków pozyskanych z UE, kierowały się zasadą „zanieczyszczający płaci”⁵³.

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, jedno nie skorzystało z takiej możliwości.

- *Przedsiębiorstwo we Wrocławiu nie uwzględniało amortyzacji od środków trwałych w taryfach użytkowanych nieodpłatnie, na podstawie 29 umów zawartych z Gminą Miasto Wrocław. Przekazane sieci kanalizacyjne i wodociągowe zostały wybudowane w ramach projektu „Poprawa jakości wody we Wrocławiu” współfinansowanego przez UE w ramach Funduszu Spójności.*

We wnioskach taryfowych na lata 2014–2015 łączna wartość amortyzacji naliczonej od środków trwałych sfinansowanych ze środków o charakterze bezzwrotnym (118.613,1 tys. zł) w 5 dużych przedsiębiorstwach stanowiła 20,17% całej wartości amortyzacji (587.989,4 tys. zł) ujętej w taryfach. W poszczególnych przedsiębiorstwach udział ten wyniósł od 7,07% w Poznaniu do 50,23% w Szczecinie⁵⁴, natomiast w przedsiębiorstwie w Szczecinku udział ten wyniósł w 2014 r. 68,45% (7.569,7 tys. zł z 11.058,3 tys. zł), a w 2015 r. 68,11% (7.433,4 tys. zł z 10.912,4 tys. zł).

Amortyzacja stanowiła 12,44%⁵⁵ całości kosztów ujętych w taryfach w 2014 r. Natomiast udział amortyzacji naliczonej od środków trwałych sfinansowanych ze środków o charakterze bezzwrotnym, stanowił średnio 2,74% ceny wody i ścieków⁵⁶. Osiągnięty przez objęte kontrolą duże przedsiębiorstwa przychód w 2014 r. związany z amortyzacją środków trwałych nabytych lub wytworzonych z udziałem środków bezzwrotnych wyniósł łącznie 73.595,0 tys. zł.

W gminie Biały Bór cena m³ wody i ścieków w 2014 r. wyniosła łącznie 27,01 zł, z tego 7,87 zł (tj. 29,12%) związane było ze skalkulowaniem w taryfie amortyzacji naliczonej od środków trwałych sfinansowanych środkami bezzwrotnymi. W gminie Grzmiąca udział ten wynosił 18,51% w cenie

⁵³ Obowiązująca w UE zasada „zanieczyszczający płaci” oznacza, że pełne koszty działań mających na celu likwidację zanieczyszczenia powinien ponosić zanieczyszczający (sprawca, który spowodował szkodę w środowisku lub zagrożenie powstania szkody) chyba, że nie można zidentyfikować podmiotu odpowiedzialnego za zanieczyszczenia lub nie można go pociągnąć do odpowiedzialności. Wymienia ją art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wprowadzenie wyższych taryf, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” oznacza mniejszy wkład pochodzący z funduszy pomocowych UE w przypadku realizacji projektów współfinansowanych przez UE (źródło: Komisja Europejska Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych: Fundusze Strukturalne, Fundusze Spójności, instrument Przedakcesyjny, 16.06.2008 r., str. 42).

⁵⁴ Szczecin: 50,23% (23.922,6 tys. zł z 47.624,9 tys. zł), 49,73% (23.834,3 tys. zł z 47.922,8 tys. zł),
Poznań: 7,07% (6.558,2 tys. zł z 92.742,9 tys. zł), 11,59% (5.882,6 tys. zł z 50.761,4 tys. zł),
Wrocław: 9,03% (6.287,1 tys. zł z 69.624,5 tys. zł), 9,06% (6.325,3 tys. zł z 69.808,2 tys. zł),
Kraków: 25,13% (17.864,0 tys. zł z 71.091,0 tys. zł), 22,38% (17.864,0 tys. zł z 79.827,0 tys. zł),
Lublin: 18,85% (5.423,0 tys. zł z 28.769,7 tys. zł), 15,6% (4.652,0 tys. zł z 29.817,0 tys. zł).

⁵⁵ Wartość całej amortyzacji w 2014 r. w 5 dużych przedsiębiorstwach wyniosła 309.853,1 tys. zł, wartość całości kosztów (koszty eksploatacji i utrzymania, raty kapitałowe ponad wartość amortyzacji, odsetki, należności nieregularne, marża zysku) wyniosła 2.489.261,9 tys. zł

⁵⁶ Tj. 0,242 zł/m³. Średnia ceny wody i ścieków ustalona przez 5 dużych przedsiębiorstw, według stanu na 1 stycznia 2014 r. wyniosła 8,84 zł/m³ (źródło: www.cena-wody.pl).

38,14 zł (tj. 7,05 zł). Gminy te, w celu zapewnienia dostępności cenowej, stosowały dopłaty do ceny m³ wody i ścieków. Gmina Biały Bór dopłacała 10,09 zł (tj. 37,4% ceny), a gmina Grzmiąca 17,5 zł (tj. 45,9%).

Zdaniem NIK, wysokie ceny wody i ścieków w tych gminach w porównaniu ze średnimi cenami w Polsce i w regionie, mogą być istotną przyczyną znacznego ograniczenia zużycia wody⁵⁷. Należy również zwrócić uwagę na wysokość strat wody, które w I półroczu 2015 r. w gminie Biały Bór kształtowały się na poziomie 11,5%, w gminie Grzmiąca na poziomie 16,1%, podczas gdy w Szczecinku (miasto i gmina) wyniosły w tym okresie 8,9%.

Wyniki kontroli wskazują, że niezbędne jest doprecyzowanie zasad dotyczących ujmowania w taryfach kosztów amortyzacji naliczonej od środków trwałych sfinansowanych ze środków o charakterze bezzwrotnym. Amortyzacja jest systematycznym rozłożeniem wartości podlegającej amortyzacji (tj. ceny nabycia lub kosztu wytworzenia danego składnika aktywów, pomniejszoną o wartość końcową tego składnika) na przestrzeni okresu użytkowania składnika aktywów⁵⁸.

Praktyka związana z obciążaniem nabywców usług wodociągowo-kanalizacyjnych kosztami, które zostały sfinansowane środkami bezzwrotnymi, jakkolwiek zgodna z interpretacjami Ministerstwa Infrastruktury⁵⁹ i NFOŚiGW⁶⁰, może być i jest jedną z przyczyn przekroczenia progu dostępności cenowej dla usług wodociągowo-kanalizacyjnych. W konsekwencji może powodować i powoduje konieczność wprowadzenia dopłat do tych usług z budżetów samorządów.

- *Działanie polegające na ujmowaniu w taryfach amortyzacji środków trwałych sfinansowanych środkami bezzwrotnymi było przedmiotem dwóch prawomocnych rozstrzygnięć sądowych: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2016 r. (sygn. akt II OSK 178/16)⁶¹ oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 czerwca 2015 r. (II SA/Wr 220/15), w których wskazano, że zgodnie z „§ 7 ust. 4 Rozporządzenia w sprawie taryf koszty świadczenia usług wodociągowych i kanalizacyjnych obciąża się kosztami inwestycji finansowanych ze środków własnych, w tym z kredytów lub pożyczek spłacanych przez przedsiębiorstwo (...) Przedsiębiorstwo wodociągowe uzyskało dotację, czyli bezzwrotne i nieodpłatne przysporzenie, pozwalającą na częściowe sfinansowanie inwestycji w środki trwałe. W majątku przedsiębiorstwa znalazł się więc ekwiwalent dotacji w postaci określonych środków trwałych. Nie powstały one ze środków własnych przedsiębiorstwa, do których rozporządzenie nie zalicza dotacji. Wszelkie związane z nimi koszty nie podlegają dlatego rozliczeniu z odbiorcami usług, w tym koszty wynikające z amortyzacji”. Linia orzecznicza nie jest jednak w tym zakresie ugruntowana, bowiem w innej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok sądu pierwszej instancji i sprawę przekazał do ponownego rozpatrzenia⁶². Nieprawomocne są także trzy wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 grudnia 2014 r. (sygn. akt II SA/Wr: 711/14, 712/14, 713/14).*

⁵⁷ W latach 2013–2014 wyniosło ono w gminie Biały Bór odpowiednio 26,1 m³ i 26,5 m³ na 1 mieszkańca (przeciętnie) i było niższe od zużycia wody w województwie zachodniopomorskim o odpowiednio 19,7% i 19,0%, a od przeciętnego zużycia wody w Polsce o 15,5% i 14,8%. W przypadku gminy Grzmiąca przeciętnie zużycie wody na 1 mieszkańca w latach 2013 i 2014 wyniosło 21,7 m³ i 21,2 m³, tj. było niższe o odpowiednio 33,2% i 35,2% od zużycia wody w województwie zachodniopomorskim oraz o 29,8% i 31,8% od zużycia wody w Polsce.

Źródło: „Infrastruktura komunalna w 2013 r.”, GUS, Warszawa 2014 r., str. 16; „Infrastruktura komunalna w 2014 r.”, GUS, Warszawa 2015 r., str. 15; „Województwo Zachodniopomorskie. Podregiony, Powiaty, Gminy – 2015”, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Szczecin 2015 r., str. 144, 147; „Województwo Zachodniopomorskie. Podregiony, Powiaty, Gminy – 2014”, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Szczecin 2014 r., str. 144, 145.

⁵⁸ Międzynarodowy Standard Rachunkowości 16 „Rzeczowe aktywa trwałe” (Dz. Urz. UE L 320 z 29.11.2008 r., str. 1, ze zm.).

⁵⁹ Pismo z dnia 5 października 2015 r.

⁶⁰ Pismo skierowane do Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Szczecinku z dnia 24 lipca 2015 r.

⁶¹ Utrzymującego w mocy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14.10.2015 r. (sygn. akt II SA/Wr 396/15).

⁶² Wyrokiem z dnia 20.04.2016 r. (II OSK 2020/14) Naczelny Sąd administracyjny uchylił wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2014 r. (sygn. Akt II SA/Wr 69/14) i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Raty kapitałowe ponad wartość amortyzacji

Z wyjątkiem przedsiębiorstwa we Wrocławiu, w kosztach taryf nie uwzględniano rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji⁶³. Związane to było głównie z wyższą niż raty kapitałowe wartością amortyzacji, na co wpływ miało m.in. ujmowanie w taryfach amortyzacji zakończonych inwestycji sfinansowanych bezzwrotnymi środkami (głównie z funduszy UE).

- *W przedsiębiorstwie we Wrocławiu powstała nadwyżka rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji z uwagi na brak naliczania amortyzacji od użytkowanych nieodpłatnie sieci wodociągowo-kanalizacyjnych wytworzonych z udziałem środków UE. We wniosku taryfowym na 2014 r. uwzględniono raty kapitałowe ponad wartość amortyzacji w wysokości 2.364,3 tys. zł. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na ujęciu przez przedsiębiorstwo we Wrocławiu we wniosku na 2014 r., kwoty rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji w wysokości 33,0 tys. zł, dotyczącej 34 nieprzyjętych na ewidencję środków trwałych (niezakończonych inwestycji w całym roku obowiązywania taryfy). Stanowiło to naruszenie § 8 ust. 3 rozporządzenia w sprawie taryf, zgodnie z którym ww. kwotę ustala się od przyjętych do eksploatacji środków trwałych w okresie obowiązywania nowej taryfy.*

Wynagrodzenia

W latach 2013–2015 (I półrocze) średnie wynagrodzenie brutto (wraz z nagrodami) wyniosło w dużych przedsiębiorstwach 5.781 zł. Średnie wynagrodzenie na poszczególnych grupach stanowisk wzrosło w roku 2014 r., w porównaniu do roku poprzedniego, od 1% do 4%. Wyniosło odpowiednio w roku 2013, 2014, 2015 (I półrocze) na stanowiskach:

- kierowniczych: 9.403 zł, 9.656 zł (103 % do roku poprzedniego), 9.067 zł,
- administracyjno-finansowych⁶⁴: 4.453 zł, 4.513 zł (101 %), 4.201 zł,
- technicznych⁶⁵: 4.898 zł, 5.118 zł (104 %), 4.984 zł.

W 2014 r. w odniesieniu do 2011 r. średni wzrost wynagrodzeń z uwzględnieniem nagród (wśród wszystkich grup pracowników) wyniósł 10,2% i był zbliżony do wzrostu w tym okresie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w Polsce (10,4%).

Wszystkie badane przedsiębiorstwa uwzględniały w taryfach koszty wynagrodzeń z tzw. bezosobowego funduszu płac, związane głównie z zawieraniem i realizacją umów zlecenia i o dzieło. W latach 2013–2014 duże przedsiębiorstwa wydatkowały z tego tytułu kwotę 5.321,7 tys. zł⁶⁶. W 4 (z 5) badanych dużych przedsiębiorstwach, wydatki w całości związane były z podstawową działalnością. Dotyczyły one m.in. wykonywania zadań związanych z ochroną i bezpieczeństwem, sprawowania nadzoru nad dokumentacją projektów finansowanych ze środków UE, koordynacji spraw sądowych, regulacji stanów prawnych nieruchomości, wykonania ekspertyz technicznych budynków.

- *Część zadań wykonywanych przez podmioty zewnętrzne mieściła się w zakresach obowiązków pracowników. W przypadku przedsiębiorstwa w Szczecinie dotyczyły one uporządkowania i archiwizacji dokumentów, a także opracowania rocznego planu funduszu płac i zatrudnienia. Łącznie na ten cel wydatkowano w 2013 r. kwotę 46,5 tys. zł.*

Stwierdzono również przypadki ujęcia w taryfach kosztów nie związanych ze świadczeniem usług wodociągowo-kanalizacyjnych, co naruszało przepisy art. 2 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę w zw. z § 2 pkt 8 rozporządzenia w sprawie taryf.

⁶³ Możliwość taką przewiduje art. 23 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

⁶⁴ Łącznie nierobotniczych i robotniczych.

⁶⁵ Jw.

⁶⁶ Kontrolą objęto wydatki w kwocie 789.612 zł (14,84%).

- Przedsiębiorstwo we Wrocławiu do taryfzaliczyło wydatki w łącznej kwocie 181,8 tys. zł (23% wydatków objętych kontrolą) na spektakl pn.: „Daisy: błękitna tożsamość” opisujący losy księżnej Daisy von Pless oraz na wykonanie serii zdjęć do albumu fotograficznego. Przedsiębiorstwo wydatki te uzasadniało koniecznością podejmowania działań, które mają na celu wspieranie działalności mieszkańców Wrocławia, motywowanie ich do rozwoju, kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego na terenie Wrocławia oraz dbanie o zachowanie dziedzictwa kulturowego Dolnoślążaków.

Z wyjątkiem przedsiębiorstwa w Lublinie, członkom zarządów przedsiębiorstw corocznie przyznawano nagrody⁶⁷. W latach 2013–2014 łączny koszt nagród wyniósł 1.198,3 tys. zł, co oznacza średnią nagrodę otrzymaną przez każdego członka zarządu w wysokości 52,4 tys. zł⁶⁸ (rocznie). Przewodniczący rad nadzorczych uzasadniali przyznanie nagród dobrymi wynikami finansowymi przedsiębiorstw, zatwierdzeniem sprawozdań finansowych i sprawozdań z działalności, a także stopniem realizacji zadań.

Zdaniem NIK, wysokość taryf uwzględnia poniesione koszty działalności oraz dodatkowo marżę zysku, a taki sposób ich ustalania gwarantuje osiągnięcie zysku przez przedsiębiorstwa.

Usługi obce

W latach 2013–2015 (I półrocze) 5 objętych kontrolą dużych przedsiębiorstw, z zaplanowanej kwoty 252.413,9 tys. zł wydatkowało 243.242,2 tys. zł (96,37 % planu) na sfinansowanie usług obcych. Badanie wydatków w łącznej kwocie 17.778,0 tys. zł (7,31%) wskazuje, że poniesiono je głównie na remonty istniejącej infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. Ponadto wydatki związane były ze świadczeniem usług przez kancelarie prawne. Dotyczyły one m.in. obsługi wniosków aplikacyjnych o przyznanie pomocy bezzwrotnej z UE oraz prowadzenia postępowań o zamówienia publiczne.

- Przedsiębiorstwo w Szczecinie korzystało z usług 5 kancelarii prawnych. Łączne koszty wyniosły w latach 2013–2015 (I półrocze) 791,8 tys. zł (średnio na miesiąc 26,4 tys. zł). Dotyczyły one min. przygotowania i złożenia wniosków aplikacyjnych o przyznanie pomocy bezzwrotnej z UE (w badanym okresie wydatkowano na ten cel 272,5 tys. zł) lub doradztwa w zakresie przepisów zamówień publicznych (za kwotę 8,6 tys. zł brutto miesięcznie). W strukturach Przedsiębiorstwa funkcjonował Dział Inwestycji, Dział Obsługi Kontraktów oraz Dział Kontroli i Zamówień Publicznych, a zakresy obowiązków pracowników obejmowały realizację zadań związanych z obsługą programów operacyjnych, dotyczących również przygotowywania i wypełniania wniosków o dofinansowanie z funduszy unijnych, a także prowadzenia i nadzoru nad postępowaniami o udzielenie zamówień publicznych.

Pozostałe koszty (darowizny, reklama i promocja)

Łączny koszt darowizn, reklamy i promocji w latach 2013–2014 w kontrolowanych dużych przedsiębiorstwach wyniósł 12.272,1 tys. zł (średniorocznie w jednym przedsiębiorstwie 1.227,2 tys. zł). Przedsiębiorstwa, z wyjątkiem spółki z Poznania, nie ujmowały w taryfach kosztów darowizn. Wartość udzielonych darowizn wyniosła 2.681,6 tys. zł.

- Przedsiębiorstwo w Poznaniu ujęło we wnioskach taryfowych na lata 2013–2015 kwotę 3.414,0 tys. zł z przeznaczeniem na darowizny na wspieranie działalności charytatywnej w ramach organizacji pożytku publicznego oraz pomoc dla osób ubogich.

⁶⁷ Prezesi przedsiębiorstw na wniosek rady nadzorczej przedsiębiorstwa – od prezydenta miasta, pozostali członkowie zarządu – na podstawie uchwały rady nadzorczej przedsiębiorstwa.

⁶⁸ Przekraczają 13-krotność przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2014 r. – przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wyniosło według danych GUS 3.783 zł (Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 10 lutego 2015 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2014 r. M.P. z 2015 r. poz. 179).

Zdaniem NIK wydatki ponoszone na powyższe cele są społecznie akceptowane, jednak pomoc społeczna jest zadaniem samorządu, a nie Przedsiębiorstwa.

W taryfach, z wyjątkiem taryf opracowanych przez przedsiębiorstwo w Krakowie, uwzględniane były koszty promocji i reklamy (6.213,7 tys. zł⁶⁹). Nie były one związane ze świadczeniem usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Ich poniesienie było nieuzasadnione w świetle zapisów § 2 pkt 8 rozporządzenia w sprawie taryf i nie mogły stanowić podstawy do uznania ich za niezbędne przychody, o których mowa w § 3 pkt 1 lit. a ww. rozporządzenia. Głównym źródłem finansowania powyższych wydatków przez przedsiębiorstwa były przychody uzyskiwane z usług wodociągowo-kanalizacyjnych⁷⁰.

- *Przedsiębiorstwo w Szczecinie w latach 2013–2014 wydatkowało na reklamę i promocję 2.233,8 tys. zł, w tym m.in. na usługi agencji reklamowych, kluby sportowe, koncerty (np. „Muzyka na wodzie” w przystani żeglarskiej), turniej recytatorski „Romantycznie”, plenerowe wydarzenie pn. „Czas na herbatkę”, festyn osiedlowy pt. „Wspieramy ogrodników osiedlowych w ich pasjach tworzenia zielonych podwórek” – w zamian za kreowanie pozytywnego wizerunku przedsiębiorstwa i umieszczenie jego logo.*
- *Przedsiębiorstwo w Lublinie wydatkowało w tym okresie na ww. cele 715,3 tys. zł m.in. z uwagi na – według wyjaśnień zarządu – konieczność dbania o jego wizerunek, tak by było kojarzone z profesjonalnością i niezawodnością świadczonych usług.*

Zdaniem NIK wydatki współfinansowane przychodami uzyskanymi z taryf podlegać powinny zasadom określonym w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i rozporządzeniu w sprawie taryf. W szczególności przy ich ponoszeniu przedsiębiorstwa winny kierować się zasadą ochrony interesów odbiorców usług oraz minimalizacji kosztów, a także celowości ich ponoszenia z uwzględnieniem zasad gospodarności.

Straty wody

Wpływ na wysokość cen wody mają jej straty⁷¹. W 5 dużych przedsiębiorstwach wyniosły w latach 2013–2014 średnio 12,7% (najniższe straty wystąpiły w Poznaniu – 7,9%, najwyższe w Szczecinie – 18,24%).

Przedsiębiorstwa podejmowały działania w celu ograniczenia strat, co w większości przypadków doprowadziło do ich obniżenia.

- *Przedsiębiorstwo we Wrocławiu w 2013 r. wprowadziło projekt pn. „Ograniczenie Wody Niesprzedanej” w celu zastosowania skutecznych narzędzi walki ze stratami. Realizowane działania związane były z odnowieniem przewodów, kontrolą i regulacją ciśnienia, zwiększeniem szybkości napraw, aktywną kontrolą wycieków, wzrostem dokładności mierników przepływu, ograniczeniem błędów w systemie odczytów wodomierzy, ograniczeniem zjawiska nieautoryzowanych konsumpcji wody oraz ograniczeniem błędów obsługi danych w systemie billingowym. Wskutek wdrożonych działań straty wody zmniejszyły się z 14,2% w 2013 r. do 12% w 2015 (I półrocze).*
- *W wyniku podejmowanych działań przez przedsiębiorstwo w Szczecinie, polegających m.in. na opomiarowaniu sieci wodociągowej systematycznie obniżano straty wody z 18,2% w 2013 r. i 13,59% w 2014 r. do 12,56% w 2015 r. (I półrocze).*
- *W przedsiębiorstwie w Lublinie działa i jest stale rozbudowywany system telemetrii⁷², a w Krakowie system radiowych odczytów wodomierzy, który ma możliwość wykrywania działania pola magnetycznego, zablokowania wodomierza, występowania cięgiego przepływu w godzinach nocnych.*

⁶⁹ Kwota nie uwzględnia kosztów reklamy i promocji, wymaganych do poniesienia w ramach realizacji programów sfinansowanych ze środków UE.

⁷⁰ W latach 2013–2014 udział przychodów z działalności wodociągowo-kanalizacyjnej w całości uzyskiwanych przychodów wyniósł średnio w tych przedsiębiorstwach 92%.

⁷¹ Wskaźnik strat wody jest określony przez procentowy udział wody straconej do wtłoczonej.

⁷² Prowadzący w 23 punktach terenowych stały nadzór nad podstawowymi parametrami pracy sieci wodociągowej w trybie online, co pozwala na szybką reakcję w przypadku wzrostu rozbioru wody w porównaniu do rejestrowanego minimalnego rozbioru nocnego.

- *Przedsiębiorstwo w Szczecinku obniżyło wysokość strat z 13% w 2013 r. do 10,30% w 2015 r. (I półrocze)⁷³ poprzez m.in. strefowanie sieci wodociągowej ze zdalnym odczytem przepływu i ciśnienia oraz wyszukiwanie i lokalizację wycieków z wykorzystaniem specjalistycznego sprzętu.*
- *Natomiast podejmowane działania przez przedsiębiorstwo w Poznaniu związane m.in. z obniżeniem ciśnienia na pompowniach, aktywnej kontroli wycieków, opomiarowania sieci i wymiany zasuw na przepustnice, nie zapobiegły zwiększaniu się strat wody. W latach 2013–2015 (I półrocze) straty wyniosły odpowiednio: 7,9%, 9,7%, 12,10%.*

Obowiązujące przepisy nie określają norm w zakresie maksymalnej dopuszczalnej wartości strat w systemie wodociągowym, które mogą być ujmowane w taryfach. Według niektórych źródeł⁷⁴ powinny one wynieść ok. 8–10%, gdyż koszt usunięcia wycieków poniżej tej wartości jest wielokrotnie wyższy, od korzyści wynikających z uszczelnienia sieci.

Należności nieregularne

Łączna wartość należności nieregularnych w 5 dużych przedsiębiorstwach na koniec roku 2013 wyniosła 31.277,2 tys. zł, a 2014 r. 33.119,6 tys. zł⁷⁵ (wzrost o 6%). We wnioskach taryfowych na lata 2014–2015 jedynie przedsiębiorstwa w Krakowie i w Lublinie wykazały należności nieregularne – łącznie w kwocie 12.997,0 tys. zł⁷⁶.

- *Niekorzystna tendencja wzrostowa należności nieregularnych wystąpiła w przedsiębiorstwie z Krakowa. W latach 2012–2014 ich stan wzrósł o 715 tys. zł. NIK stwierdziła zasadność podjęcia działań przez przedsiębiorstwo, zapobiegających nadmiernemu wpływowi poziomu tych należności na kształtowanie się stawek określanych w taryfach.*

Łączna wartość umorzonych długów (stanowiących należności przedsiębiorstw) w latach 2013–2014 wyniosła 916,0 tys. zł⁷⁷, co stanowiło 0,03% wartości niezbędnych przychodów ujętych w taryfach.

- *W latach 2013–2014 przedsiębiorstwo w Krakowie umorzyło długi odbiorcom usług w kwocie 161 tys. zł. Umorzenie objętej kontrolą kwoty 142,8 tys. zł uzasadnione było względami społecznymi.*

Marża zysku

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. zł⁷⁸, osiągnięty zysk wyniósł 201.239,5 tys. zł⁷⁹. Wskaźnik zysku do marży zysku wyniósł 1,95.

Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości uwzględnienia w kalkulacjach kolejnych wniosków taryfowych, nadwyżki zysku faktycznie osiągniętego nad zakładanym (ujętych w taryfie danego roku w postaci marży zysku).

- *W 2013 r. wskaźnik ten wyniósł w Poznaniu 3,77 i Krakowie 1,73, a w 2014 r. odpowiednio 2,16 i 1,21. W Lublinie w 2013 r. wskaźnik zysku do marży zysku wyniósł 1,55. W Szczecinie przy założeniu zerowej marży osiągnięto w 2013 r. zysk w wysokości 4.328,0 tys. zł, a w 2014 r. 11.297,1 tys. zł.*

⁷³ Wartość wskaźnika ustalona dla całej działalności przedsiębiorstwa.

⁷⁴ www.inzynierbudownictwa.pl

⁷⁵ Badaniem kontrolnym objęto ich windykację w łącznej kwocie 2.931,6 tys. zł (4,52%).

⁷⁶ Kwota ta stanowiła 1,3% sumy niezbędnych przychodów uzyskanych przez przedsiębiorstwo w Krakowie i Lublinie w latach 2013–2014.

⁷⁷ Kontrolą objęto 15,6% umorzonych długów.

⁷⁸ Z uwzględnieniem zaplanowanej (w pozycji marża zysku) przez przedsiębiorstwo:
– we Wrocławiu na rok taryfowy 2013 straty w wysokości 54,9 tys. zł (faktycznie osiągnięto zysk 9.616,2 tys. zł),
– w Szczecinie zerowej marży zysku na rok taryfowy 2013 i 2014.

⁷⁹ Z uwzględnieniem faktycznie osiągniętej straty w 2014 r. przez przedsiębiorstwo we Wrocławiu (strata 428,9 tys. zł) oraz w Lublinie (strata 642,4 tys. zł).

Zdjęcie nr 3

Budynki przedsiębiorstw w Krakowie i we Wrocławiu



Źródło: Kontrola NIK.

Powyższe spowodowane było m.in. niższymi poniesionymi kosztami, niż ich wartość zaplanowana w taryfach lub wzrostem wolumenu sprzedaży w odniesieniu do planu. Ujęte w planach taryfowych koszty w części były przeszacowywane (wykonanie było niższe niż plan). Przedsiębiorstwa w latach 2013–2014 przeszacowały m.in. koszty eksploatacji i utrzymania (wykonanie do planu 94,7%), odsetki (76,4%), należności nieregularne (67,6%). Łącznie koszty (ujęte 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.

- 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 o odpowiednio 12,6% i 19,9%, w Lublinie o 7,65% i 9,69%, a w Poznaniu (w 2014 r.) o 25%.
- W przedsiębiorstwie w Szczecinie przeszacowano w latach 2013–2014 koszty szkoleń (wykonanie do planu 87,6%), natomiast koszty promocji oraz usług obcych zostały niedoszacowane (odpowiednio 129,8%, 129,5% planu).
- W przedsiębiorstwie w Krakowie niedoszacowanie przychodów ze sprzedaży o zaledwie 1 punkt procentowy wpłynęło na zwiększenie przychodów o blisko 4 mln zł, co ostatecznie obciążało odbiorców usług⁸⁰.
- W przypadku amortyzacji, przeszacowanie związane było z rozbieżnością terminów planowanego ujęcia w taryfach kosztów amortyzacji⁸¹, a faktycznego przyjęcia inwestycji na stan środków trwałych. W jednym przypadku dotyczącym przedsiębiorstwa w Szczecinie stwierdzono, że faktyczne – późniejsze niż przyjęte we wnioskach taryfowych – odpisanie w ciężar kosztów amortyzacji, spowodowało zawyżenie taryf łącznie o kwotę 253,2 tys. zł⁸².

Rentowność działalności wodociągowo-kanalizacyjnej⁸³ w 5 przedsiębiorstwach w latach 2013–2014 wyniosła średnio 7% (najwyższa w Krakowie w 2013 r. – 15,8%, najniższa w Lublinie w 2014 r. – 0,59%), płynność⁸⁴ – 1,52% (najwyższa w Lublinie w 2013 r. – 1,99%, najniższa w Szczecinie w 2014 r. – 0,84%).

⁸⁰ W formie wyższego niż zaplanowany zysk.

⁸¹ Od miesiąca następnego po planowanym przyjęciu inwestycji na stan środków trwałych.

⁸² Na badanej próbie 5 inwestycji w toku, zakończonych w roku obowiązywania taryf we wniosku taryfowym 2014/2015 kwota 4,2 tys. zł, 2015/2016 – 249,0 tys. zł.

⁸³ Rentowność sprzedaży netto informuje, ile zysku po opodatkowaniu (netto) wypracowują wszystkie przychody z działalności, tj. jaką część lub jaki procent wszystkich przychodów stanowi zysk po opodatkowaniu.

⁸⁴ Optymalna wartość wskaźnika płynności bieżącej powinna zawierać się od 1,2 do 2,0.

Zdaniem NIK wysoka, w stosunku do średniej krajowej wynoszącej 4,3% w 2013 r. i 4,5% w 2014 r.⁸⁵ rentowność działalności wodociągowo-kanalizacyjnej, była efektem faktycznie osiągniętych (a nie zakładanych) wysokich zysków przez przedsiębiorstwa.

Zdjęcie nr 4

Budynki przedsiębiorstw w Poznaniu i w Lublinie



Źródło: Kontrola NIK.

Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości korekty planów taryfowych w następnym roku taryfowym o kwoty przeszacowania lub niedoszacowania z roku poprzedniego. Zdaniem NIK wprowadzenie takich rozwiązań ułatwiłoby realizację zasady ochrony interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen (§ 3 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie taryf) w przypadku przeszacowania kosztów, a także zasady uzyskiwania niezbędnych przychodów przez przedsiębiorstwa (§ 3 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie taryf) w przypadku ich niedoszacowania.

Udział ponoszonych wydatków w dochodzie rozporządzalnym

W roku 2013 i 2014 udział wydatków gospodarstwa domowego na zakup wody/oprowadzanie ścieków w dochodzie tego gospodarstwa⁸⁶ wyniósł średnio w 5 dużych miastach objętych kontrolą odpowiednio 3,09% i 3,12%⁸⁷.

W obsługiwanej przez przedsiębiorstwo w Szczecinku gminie Biały Bór udział ten wyniósł odpowiednio w roku 2013 i 2014: 3,42% i 3,40%, a w gminie Grzmiąca 3,07% i 3,08%. Wpływ na poziom kształtowania się wskaźników miało m.in. niskie zużycie wody⁸⁸. Ponadto wpływ

⁸⁵ Według danych GUS, opracowanie sygnałne z 20.03.2015 r. „Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2014 r.” wskaźnik rentowności sprzedaży produktów, towarów i materiałów w 2013 r. wyniósł 4,3%, w 2014 – 4,5%.

⁸⁶ Według danych GUS, przeciętny dochód rozporządzalny na osobę w 2013 r. wyniósł 1.299 zł, przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym 2,76, wobec czego dochód gospodarstwa domowego wyniósł 3.585 zł (w 2014 r. odpowiednio: 1.340 zł, 3,13 osoby, 3.658 zł).

⁸⁷ Obliczeń dokonano odnosząc wartość przeciętnej faktury wystawionej na jedno gospodarstwo domowe w każdym z objętych kontrolą Przedsiębiorstw do przeciętnego dochodu rozporządzalnego w 2013 r. i 2014 r. na osobę, podanego przez GUS, tj.: Szczecin: 3,35% i 3,29%, Poznań: 2,91% i 3,02%, Wrocław 2,53% i 2,56%, Kraków: 3,85% i 3,96%, Lublin: 2,79% i 2,79%). Przyjmuje się, że górna granica wartości akceptowalnej społecznie to 3%.

⁸⁸ Patrz przypis nr 57.

na kształtowanie się wskaźnika udziału ponoszonych wydatków w dochodzie rozporządzalnym miało obciążenie sieci wodociągowo-kanalizacyjnej⁸⁹, które za 2013 r. w gminie Biały Bór stanowiło 7,1% oraz 8,5% średniej ogólnopolskiej, a w gminie Grzmiąca 8,1% oraz 5,8%⁹⁰.

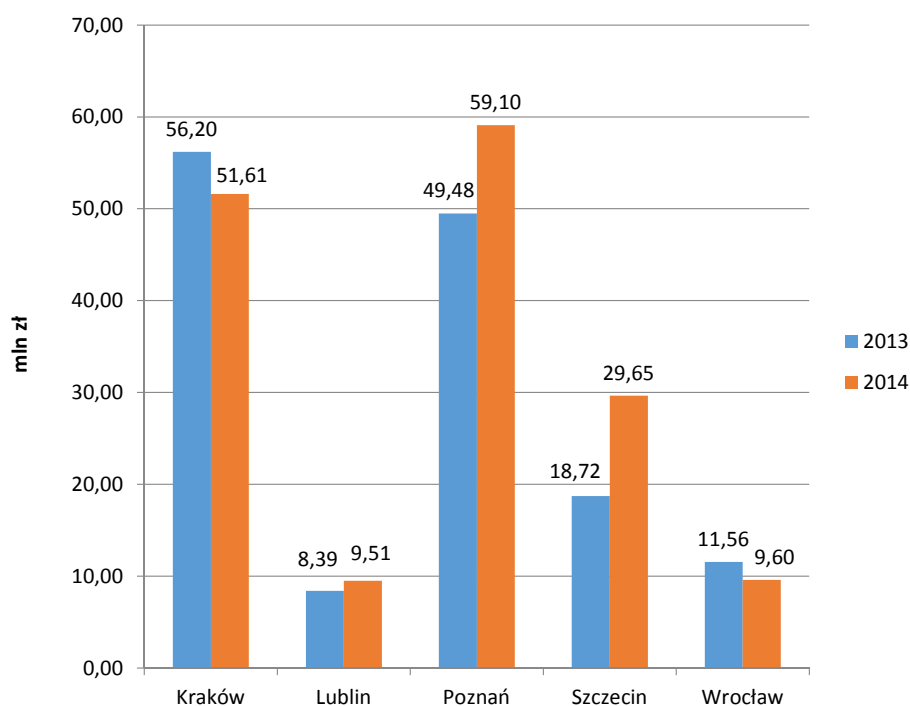
Wskaźniki te kształtują się na wyższym poziomie niż w krajach europejskich (Holandia – 0,3%; Niemcy – 0,9%; Wielka Brytania – 0,7%; Włochy – 0,2% oraz Portugalia – 0,6%). Zdaniem NIK utrzymująca się w dłuższym okresie tendencja wzrostowa cen usług wodociągowo-kanalizacyjnych może spowodować, że ww. próg 3% zostanie przekroczony w większej, niż obecnie, liczbie gospodarstw domowych.

3.2.3. Przeznaczenie zysków

Za lata 2013–2014 zysk netto na całokształcie działalności 5 objętych kontrolą dużych przedsiębiorstw wyniósł łącznie 303.822,8 tys. zł. W przypadku 3 przedsiębiorstw⁹¹ osiągnięty zysk netto w 2014 r. był wyższy od 13% do 58% od zysku netto osiągniętego w poprzednim roku. W przypadku przedsiębiorstw z Krakowa i Wrocławia, zyski były niższe od 8% do 17%.

Wykres nr 10

Zysk netto osiągnięty przez duże przedsiębiorstwa w latach 2013–2014



Źródło: Kontrola NIK.

Z łącznej kwoty osiągniętego zysku w latach 2013–2014, 248.601,3 tys. zł (81,82%) przeznaczone zostało na kapitał zapasowy, 35.602,7 tys. zł (11,72%) na dywidendę, 11.562,8 tys. zł (3,81%) na kapitał zakładowy, a 3.500,0 tys. zł (1,15%) na nagrody dla pracowników przedsiębiorstw. Pozostały

⁸⁹ Sprzedaż wody/ścieków przypadająca na km sieci wodociągowo-kanalizacyjnej.

⁹⁰ Średnie obciążenie sieci w Polsce wg IGWP w 2013 r. wyniosło 11,03 tys. m³ na 1 kilometr (woda), podczas gdy w gminie Biały Bór 0,79 tys. m³/km (7,1% średniej w Polsce), a w gminie Grzmiąca 0,9 m³/km (8,1%). Średnie obciążenie sieci kanalizacyjnej w Polsce wyniosło w 2013 r. 14,58 tys. m³/km, podczas gdy w Gminie Biały Bór 1,24 tys. m³/km (8,5%), gminie Grzmiąca 0,85 tys. m³/km (5,8%).

⁹¹ Z Lublina, Poznania i Szczecina.

wypracowany zysk przeznaczono na: wsparcie „Fundacji Rozwoju Sportu w Lublinie” (800,0 tys. zł), ZFŚŚ (2.156,0 tys. zł) oraz zabezpieczenie środków na inwestycje (1.600,0 tys. zł). Osiągnięty przez przedsiębiorstwo w Szczecinku zysk (za 2013 r. w kwocie 7.008,8 tys. zł oraz za 2014 r. w kwocie 7.885,1 tys. zł⁹²) przeznaczony został w całości na jego kapitał zapasowy.

Zdjęcia nr 5

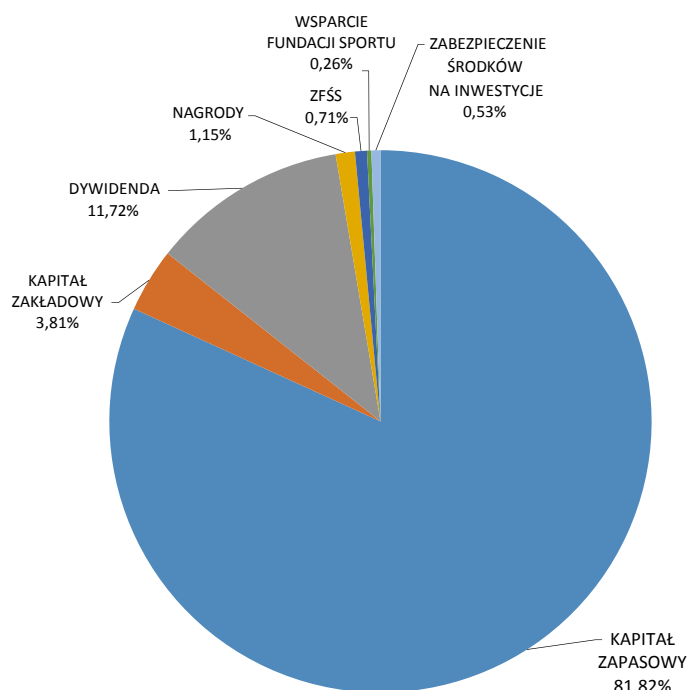
Stacja uzdatniania wody



Źródło: Kontrola NIK.

Wykres nr 11

Przeznaczenie osiągniętego przez duże przedsiębiorstwa zysku netto w latach 2013–2014



Źródło: Kontrola NIK.

⁹² Wzrost zysku w 2014 r. w porównaniu do roku 2013 r. wyniósł 12,5%.

- Zgromadzenie wspólników przedsiębiorstwa w Lublinie na dywidendę przeznaczyło (zgodnie z wolą gminy Lublin) 67% wypracowanego w latach 2013–2014 zysku (12 mln zł z 17,9 mln zł), mimo, że propozycje zarządu i rady nadzorczej nie przewidywały takiego przeznaczenia zysku (za 2014 r.), albo zawierały niższą kwotę (3,6 mln zł, zamiast uchwalonej przez zgromadzenie wspólników kwoty 5,5 mln zł z zysku za 2013 r.). Propozycje zarządu i rady nadzorczej nie przewidywały również przeznaczenia zysku na Fundację Rozwoju Sportu w Lublinie, na którą zgodnie z uchwałami zgromadzenia wspólników przeznaczono z zysku za rok 2013 r. – 0,3 mln zł, a za rok 2014 – 0,5 mln zł. Poza tym zysk za lata 2013–2014 został przeznaczony na nagrody dla pracowników (3,5 mln zł) oraz zabezpieczenie środków na dofinansowanie budowy przyłączy kanalizacyjnych przez nowych odbiorców przyłączanych do sieci kanalizacyjnej (1,6 mln zł).
- Z zysku wypracowanego w 2014 r. przez przedsiębiorstwo w Krakowie, akcjonariusz⁹³ otrzymał z tytułu dywidendy 27% (14 mln zł z 51,6 mln zł). Z pozostałej części zysku kwotę 36,6 mln zł przeznaczono na kapitał zapasowy oraz 1,0 mln zł na ZFŚS. Za 2013 r. zysk został przeznaczony na kapitał zapasowy (55,1 mln zł) oraz na ZFŚS (1,1 mln zł).
- Zysk wypracowany w 2013 r. przez przedsiębiorstwo z Wrocławia (11,6 mln zł) przeznaczony został na wypłatę dywidendy dla jedyne go akcjonariusza – gminę Wrocław, która następnie przeznaczyła ją na podwyższenie kapitału zakładowego przedsiębiorstwa⁹⁴.
- Zyski wypracowane za lata 2013–2014 przez przedsiębiorstwa z: Poznania (108,6 mln zł), Szczecina (48,3 mln zł) i Szczecinka (14,9 mln zł) w całości zostały przeznaczone na kapitały zapasowe.

Poziom zysków osiągniętych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne w związku z realizacją zadań własnych gmin w zakresie dostawy wody i odprowadzania ścieków, wskazuje, że poza działalnością celu publicznego, wzrasta znaczenie przedsiębiorstw, jako podmiotów mających przynosić dochód właścicielowi – gminie. Może to mieć niekorzystny wpływ na zapewnienie zasady ochrony odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen, a w szczególności zasady minimalizacji kosztów. Konstruowanie taryf oparte jest na ustaleniu przez przedsiębiorstwo planowanych kosztów w roku taryfowym i ujęciu ich we wniosku taryfowym jako tzw. „niezbędne przychody” przedsiębiorstwa. Zysk w ujęciu ekonomicznym przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych to nadwyżka przychodów (kosztów wykazanych we wniosku taryfowym) nad kosztami faktycznie poniesionymi w danym roku taryfowym. Według wyjaśnień części przedsiębiorstw, wysokie zyski były efektem memoriałowego odpisu bezzwrotnie pozyskanych środków (głównie z UE).

Osiągnięcie wysokich zysków⁹⁵ przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, wynika przede wszystkim z przeszacowania kosztów (tzw. „niezbędnych przychodów”) we wnioskach taryfowych. Związane jest to z realizacją jedynie części planowanych kosztów. Różnica pomiędzy tymi wartościami stanowi zysk, którego źródłem są opłaty ponoszone przez odbiorców usług. Zysk ten w istotnej mierze jest źródłem dochodów gmin (dywidenda), wykonujących za pośrednictwem przedsiębiorstw zadanie własne.

3.3 Wykonywanie zadań przez organy samorządu terytorialnego

Projekty Planów rozwoju i wnioski taryfowe składane przez przedsiębiorstwa w objętych kontrolą urzędach zawierały elementy określone w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Wnioski taryfowe zawierały także elementy wymienione w rozporządzeniu w sprawie taryf i były przedkładane organom wykonawczym gmin w wymaganych terminach. Projekty Planów

⁹³ Akcjonariuszem przedsiębiorstwa w Krakowie był Krakowski Holding Komunalny S.A., którego jedynym akcjonariuszem była gmina Kraków.

⁹⁴ Zysk za 2014 r. w kwocie 9,6 mln zł, zgodnie z uchwałą Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z 11.06.2015 r. został w całości przeznaczony na wypłatę dywidendy. Do dnia zakończenia kontroli w przedsiębiorstwie z Wrocławia dywidenda nie została wypłacona akcjonariuszowi.

⁹⁵ Generowane głównie przez działalność wodociągowo-kanalizacyjną (udział przychodów z tej działalności w całości przychodów wynosił w latach 2013–2014 średnio w 5 przedsiębiorstwach 92%).

rozwoju były zgodne z kierunkami rozwoju gmin określonymi w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

3.3.1. Weryfikacja planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych

W żadnym z objętych kontrolą urzędów nie opracowano i nie wdrożono w udokumentowanej formie procedur weryfikacji i opiniowania przedkładanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych. Także obowiązujące dokumenty regulujące pracę urzędów, takie jak regulaminy organizacyjne czy szczegółowe zakresy zadań pracowników, nie zawierały zapisów odnoszących się do zadań prezydenta miasta wynikających z art. 21 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, tzn. sprawdzania zgodności przedkładanych przez przedsiębiorstwo Planów rozwoju, w szczególności z kierunkami rozwoju miasta określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Czynności związane z procesem weryfikacji przedkładanych projektów Planów rozwoju nie były dokumentowane lub były dokumentowane w sposób nie pozwalający na odtworzenie ścieżki decyzyjnej. Przepis artykułu 69 ust. 1 pkt 2 ufp, zobowiązuje wójta, burmistrza i prezydenta miasta do adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, w celu określonym w art. 68 ust. 2 tej ustawy, tj. zapewnienia zgodności działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi. Natomiast standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ustalonych przez Ministra Finansów Komunikatem nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r.⁹⁶ wskazują, że jedną z zasad realizujących przedmiotowe standardy, winna być zasada pisemności sporządzania wszystkich zarządzeń i procedur obowiązujących w jednostkach sektora finansów publicznych⁹⁷.

- *W Urzędzie Miasta Poznania weryfikację Planu rozwoju prowadzono według procedury ustalonej w trybie roboczym, w oparciu o zapisy regulaminu organizacyjnego Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej⁹⁸, które stanowiły, że do jego zadań należy m.in.: współpraca z przedsiębiorstwami w zakresie programowania i planowania zadań dotyczących wodociągów i kanalizacji oraz opiniowanie propozycji taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Dziesięcioletni program działań inwestycyjnych przedsiębiorstwa w Poznaniu, opracowywany był corocznie w „układzie krocącym”⁹⁹. Plany rozwoju spółki uzgadniane były z planami inwestycyjnymi miasta na spotkaniach i naradach koordynacyjnych, w których uczestniczyli przedstawiciele urzędu, przedsiębiorstwa oraz jednostki bezpośrednio realizujące zadania inwestycyjne.*
- *Regulaminy organizacyjne Urzędu Miasta Wrocławia nie zawierały zapisów dotyczących realizacji obowiązku sprawdzania zgodności przedkładanych przez przedsiębiorstwo Planów rozwoju z innymi dokumentami planistycznymi miasta. Według Sekretarza Miasta Wrocławia wymóg zapewnienia zgodności planów realizowany był poprzez obowiązek uzyskania przez przedsiębiorstwo wymaganych opinii i pozwoleń wydziałów urzędu przed przystąpieniem do realizacji zadań inwestycyjnych.*

Projekty Planów rozwoju, w zakresie ich zgodności z kierunkami rozwoju miasta określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta oraz z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie były weryfikowane przez komórki urzędów odpowiedzialne za politykę przestrzenną i budowlaną w miastach.

- *W Szczecinie założenia do Planu rozwoju na lata 2013–2023 nie były weryfikowane przez Wydział Urbanistyki i Administracji Budowlanej oraz przez Biuro Planowania Przestrzennego Miasta pod względem zgodności z kierunkami rozwoju gminy miasto Szczecin, określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.*

⁹⁶ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

⁹⁷ Standard 10 – Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej.

⁹⁸ Od 29 kwietnia 2015 r. Wydziału Gospodarki Komunalnej.

⁹⁹ Patrz przypis nr 49.

- W Urzędzie Miasta Szczecin 2 wnioski: o zmianę Planu rozwoju na lata 2011–2014 oraz o uchwalenie Planu rozwoju na lata 2015–2017 bez dokonania weryfikacji, następnego dnia po ich złożeniu przez przedsiębiorstwo skierowano pod obrady rady miasta. Prezydent miasta Szczecin wyjaśnił, że nie było potrzeby konsultowania tego projektu z Biurem Planowania Przestrzennego Miasta z uwagi na to, że zadania z zakresu monitorowania realizacji projektów strategicznych realizowane były przez Biuro Strategii.
- We Wrocławiu projekt Planu rozwoju na lata 2014–2018 nie został przekazany do zaopiniowania do Departamentu Architektury i Rozwoju Urzędu, tj. komórki organizacyjnej właściwej merytorycznie do spraw zagospodarowania przestrzennego. Kolegium Prezydenta Wrocławia pozytywnie zaopiniowało zarówno projekt Planu rozwoju, jak i wniosek przedsiębiorstwa o zatwierdzenie taryf.

Plany rozwoju przyjęte w objętych kontrolą miastach różniły się stopniem szczegółowości, a w konsekwencji możliwością późniejszej weryfikacji stopnia ich realizacji, np.:

- Plany rozwoju sieci na lata 2011–2014 i 2015–2017 w Szczecinie były spójne z planami inwestycyjnymi miasta zawartymi w dokumentach strategicznych dotyczących m.in. przebudowy ulic, uzbrojenia terenów nowo budowanych osiedli oraz renowacji sieci wodociągowej i kanalizacyjnej we współpracy z gminą miasto Szczecin. Koordynacją działań inwestycyjnych planowanych przez miasto Szczecin (urząd miasta i jego jednostki) z działaniami przedsiębiorstwa zajmowało się Biuro Strategii, które organizowało wymianę informacji między ww. podmiotami o ich planach inwestycyjnych oraz ewentualnych przeszkodach w realizacji poszczególnych zadań.
- Plan rozwoju w Krakowie nie zawierał wykazu działek objętych poszczególnymi inwestycjami. W zakresie rozbudowy sieci wodociągowej zaplanowanej na lata 2011–2020, nie podano danych umożliwiających identyfikację obszarów objętych rozbudową. W związku z powyższym brak było możliwości zbadania, czy inwestycje w zakresie rozbudowy sieci były objęte ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W Planie rozwoju nie podano żadnych nazw ulic, przez które miały być prowadzone nowe odcinki sieci.

3.3.2. Weryfikacja wniosków taryfowych

W 4 (z 5) objętych kontrolą urządach w badanym okresie¹⁰⁰ nie opracowano i nie wdrożono w udokumentowanej formie procedur oceny prawidłowości i poprawności przekazywanych przez przedsiębiorstwa wniosków o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Także obowiązujące dokumenty regulujące działanie urzędów takie jak regulaminy organizacyjne oraz szczegółowe zakresy zadań pracowników, w większości przypadków nie zawierały zapisów odnoszących się do zadań prezydentów wynikających z art. 24 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, polegających na sprawdzaniu czy taryfy zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy i weryfikowania kosztów pod względem celowości ich ponoszenia. W żadnym z objętych kontrolą urzędów, w procesie weryfikacji wniosków taryfowych nie uczestniczyły służby finansowe tych urzędów oraz komórki odpowiedzialne za kontrolę wewnętrzną. Zadanie weryfikacji wniosków taryfowych powierzano pracownikom, którzy jednocześnie realizowali inne zadania służbowe.

- Jedynie w Urzędzie Miasta Lublin uregulowano postępowanie związane z przygotowaniem do zatwierdzenia taryf w drodze uchwały rady gminy¹⁰¹. Na podstawie regulaminów organizacyjnych Urzędu oraz Departamentu Inwestycji i Rozwoju kompetencje związane z przygotowaniem do zatwierdzenia w drodze uchwały rady gminy taryfy zostały podzielone pomiędzy: Wydział Gospodarki Komunalnej oraz Biuro Nadzoru Właścicielskiego.

¹⁰⁰ W Urzędzie Miasta Poznania, z dniem 1 lipca 2015 r. wprowadzono w życie opis procesu procedowania zatwierdzania wniosku taryfowego, który formalnie określa poszczególne etapy postępowania i dokumentowania na poszczególnych stanowiskach pracy.

¹⁰¹ Zarządzenie Prezydenta Miasta Lublin z 25 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia procedury przygotowania projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia taryfy Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Lublinie Sp. z o.o. dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie miasta Lublina.

- W Urzędzie Miasta Poznania, w okresie objętym kontrolą, proces oceny prawidłowości oraz poprawności przekazywanych przez przedsiębiorstwo wniosków taryfowych jak również weryfikacji przedstawionych kosztów, zorganizowany był w trybie roboczym (nie funkcjonowały w sposób formalny pisemne procedury). Weryfikacja wniosków o zatwierdzenie taryf w urzędzie obejmowała ich zgodność z obowiązującymi przepisami prawa. Na zlecenie urzędu, eksperci – pracownicy naukowcy Politechniki Poznańskiej weryfikowali koszty związane ze świadczeniem usług poniesionych w poprzednim roku obrachunkowym, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w roku obowiązywania taryf, pod względem celowości ich ponoszenia. Na etapie opracowywania opinii, jej autorzy (celem uzupełnienia danych zamieszczonych we wniosku taryfowym) zwracali się do spółki o niezbędne dokumenty i wyjaśnienia. Korzystano również z danych pozyskiwanych w ankietach przeprowadzanych przez IG WP.
- Sekretarz Miasta Wrocławia wyjaśnił, że brak stosownych procedur oraz zapisów w regulaminach organizacyjnych związany był z tym, że istotna część procedury uzgadniania i weryfikacji odbywała się już na poziomie przedsiębiorstwa. Weryfikacji wniosków taryfowych dokonywał prezydent w ramach nadzoru właścicielskiego. Dokumentem wspierającym prezydenta w procesie weryfikacji wniosku taryfowego był raport z weryfikacji taryf, opracowywany na zlecenie przedsiębiorstwa przez doradcę ds. taryf (zewnętrzny doradca księgowy).
- W Urzędzie Miejskim w Białym Borze nie przyjęto pisemnych procedur w zakresie oceny prawidłowości oraz poprawności przekazywanych przez przedsiębiorstwo wniosków taryfowych jak również weryfikacji przedstawionych kosztów. Jednocześnie, jak wyjaśnił burmistrz umowa spółki powołująca przedsiębiorstwo (spółki gmin: Barwice, Borne Sulinowo, Grzmiąca, Szczecinek oraz miasta Szczecinek) była skonstruowana w sposób niegwarantujący efektywności podejmowanych przez wspólników (poza miastem Szczecinek) działań w ramach nadzoru właścicielskiego. Rozkład głosów w Zgromadzeniu Wspólników przedsiębiorstwa pozbawiał wpływu przedstawiciela gminy Białą Bór na decyzje tego organu. Gmina nie miała swojego przedstawiciela w radzie nadzorczej przedsiębiorstwa.
- W Urzędzie Miasta Szczecin za prawidłowość procesu oceny wniosków taryfowych odpowiedzialny był jeden pracownik, który wykonywał również zadania związane z zatwierdzaniem Planów rozwoju.

Podczas weryfikacji wniosków taryfowych w urzędach opierano się na materiałach przygotowanych przez przedsiębiorstwa składające wnioski. Urzędnicy nie sięgali do materiałów źródłowych, nie występowali o złożenie dodatkowych wyjaśnień, nie korzystali (z wyjątkiem Urzędu Miasta Poznania) z pomocy zewnętrznych ekspertów. Sporządzenie opinii na podstawie materiałów przygotowanych przez przedsiębiorstwo, bez ich weryfikacji w oparciu o dokumenty źródłowe było jedną z przyczyn uznania za uzasadnione wydatków, które nie były uzasadnionym kosztem (np. wydatki na promocję opisane w pkt 3.2.2. niniejszej informacji).

- Urząd Miasta Szczecin, podczas weryfikacji wniosków o zatwierdzenie taryf na okres od 1 maja 2014 r. do 30 kwietnia 2015 r. oraz od 1 maja 2015 r. do 30 kwietnia 2016 r. nie żądał przedłożenia przez przedsiębiorstwo dodatkowych dokumentów umożliwiających dokonanie weryfikacji poniesionych przez nie kosztów, nie korzystał z ekspertów zewnętrznych, nie prowadził dodatkowej korespondencji oraz nie organizował narad w tym zakresie. W kontrolowanym okresie prezydent miasta Szczecin nie kwestionował kosztów związanych ze świadczeniem usług wodociągowo-kanalizacyjnych podczas weryfikowania projektu taryf. Kontrola NIK przeprowadzona w przedsiębiorstwie w Szczecinie wykazała m.in., że we wnioskach taryfowych ujmowane były planowane wydatki na reklamę i promocję. Koszty reklamy i promocji stanowiły wydatki dotyczące m.in. usług agencji reklamowych i artystycznych, klubów sportowych, stowarzyszenia tańca towarzyskiego, jacht klubu, Miejskiego Ośrodka Kultury, Miejskiego Ośrodka Sportu, Rekreacji i Rehabilitacji, teatru lalek.
- Prezydent Miasta Lublin wyjaśnił, iż w jego opinii ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (...) nie narzucała określonych metod czy form wykonania czynności weryfikacji taryf złożonych przez przedsiębiorstwo. Prezydent stwierdził ponadto, że Biuro Nadzoru Właścicielskiego nie żądało od przedsiębiorstwa dowodów księgowych w postaci faktur czy też wykazów zawartych umów, ponieważ nie było znaczących wątpliwości co do celowości ponoszenia kosztów przez Przedsiębiorstwo, a ewentualne niejasności były wyjaśniane w trybie roboczym.

Rady miast (oraz ich komisje) nie uczestniczyły w procesie weryfikacji wniosków taryfowych. Przedkładane przez prezydentów projekty uchwał dotyczących taryf często nie były procedowane przez rady. W efekcie taryfy wchodziły w życie w wysokości proponowanej we wniosku składanym przez przedsiębiorstwo na podstawie art. 24 ust. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

W okresie objętym kontrolą na 15 złożonych wniosków taryfowych jedynie 6 taryf weszło w życie na podstawie uchwał rad¹⁰². Stwierdzono przypadki, gdy rada przedłużała procedowanie wniosków o zatwierdzenie taryf, przekraczając termin podjęcia uchwały wynikający z art. 24 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (45 dni od złożenia wniosku przez przedsiębiorstwo).

- *Wniosek o zatwierdzenie taryf na okres od 1 maja 2015 r. do 30 kwietnia 2016 r. został złożony przez przedsiębiorstwo prezydentowi miasta Szczecin w dniu 18 lutego 2015 r. (termin na podjęcie uchwały rady w sprawie taryf mijał 4 kwietnia 2015 r.). Przygotowany przez prezydenta projekt uchwały rady miasta w sprawie zatwierdzenia taryf wpłynął do Biura Rady Miasta w dniu 16 marca 2015 r. Projekt uchwały był przedmiotem posiedzenia Komisji¹⁰³ rady w dniu 19 marca 2015 r. Komisja przyjęła wniosek o nieopiniowaniu uchwały do czasu przedłożenia przez przedsiębiorstwo analizy sytuacji ekonomicznej. Ponownie, po przedłożeniu ww. dokumentów, projekt uchwały był przedmiotem posiedzenia w dniu 24 marca 2015 r. Posiedzenie miało na celu wyjaśnienie wątpliwości i zaopiniowanie projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia taryf. Projekt został zaopiniowany negatywnie. Uchwała znalazła się w porządku obrad sesji rady miasta w tym samym dniu, jednak nie została rozpatrzona, a projekt uchwały został odesłany do projektodawcy. Rada nie rozpatrywała ww. projektu do dnia 4 kwietnia 2015 r. kiedy mijał 45 dniowy termin na podjęcie stosownej uchwały. W efekcie po upływie 70 dni od złożenia wniosku przez przedsiębiorstwo, taryfy weszły w życie na podstawie art. 24. ust. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.*

¹⁰² Dotyczy 5 dużych przedsiębiorstw.

¹⁰³ Komisji ds. Gospodarki Komunalnej, Rewitalizacji i Ochrony Środowiska.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Uczestniczyło w niej 5 jednostek kontrolnych NIK – Delegatury w Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu,. W dniu 6 maja 2015 r. do NIK wpłynęła skarga radnej gminy Biały Bór Pani Grażyny Lechowicz wskazująca na wysokie, stale podwyższane ceny usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Szczecinku. Kontrola w tym zakresie potwierdziła zarzuty skargi, co zostało opisane w pkt 3 niniejszej Informacji.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli wykorzystano ekspertyzę „Instytucjonalny kształt regulacji i nadzoru nad sektorem wodociągowo-kanalizacyjnym w wybranych krajach europejskich”, opracowaną przez dr hab. Agnieszkę Kopańską z Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Pobrano informacje w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK dotyczące wyników finansowych za lata 2012–2014 przedsiębiorstw z Krakowa, Lublina, Poznania, Szczecina i Wrocławia oraz podjętych uchwał przez rady ww. miast w sprawie taryf na lata 2013–2015. Ponadto, w związku z wynikami kontroli dotyczącymi m.in. ujmowania amortyzacji środków trwałych w części sfinansowanych ze środków pomocy bezzwrotnej (środki z UE, dotacje itp.) Delegatura NIK w Szczecinie zwróciła się z prośbą o zajęcie stanowiska przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju. Minister w piśmie z 5 października 2015 r. uznał za prawidłowe ujmowanie całej kwoty amortyzacji w taryfach niezależnie od źródeł jej finansowania.

Po zakończeniu kontroli, do kierownika każdej z 10 jednostek skierowano wystąpienie pokontrolne. We wszystkich wystąpieniach zawarto ocenę opisową kontrolowanej działalności. Wykaz skontrolowanych jednostek oraz osób kierujących tymi jednostkami stanowi załącznik nr 1 do niniejszej Informacji.

Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do sformułowania 8 wniosków pokontrolnych¹⁰⁴ dotyczących:

- 1) w urzędach miast (Kraków, Lublin):
 - rozważenia wprowadzenia procedur regulujących metody i sposoby weryfikacji projektów wieloletnich planów rozwoju oraz taryf przedkładanych przez przedsiębiorstwo,
 - rzetelnej weryfikacji kosztów, pod względem celowości ich ponoszenia, w przedkładanych wnioskach taryfowych na usługi wodociągowo-kanalizacyjne,
- 2) w przedsiębiorstwach (Szczecin, Wrocław, Lublin):
 - ujmowania w taryfach jedynie uzasadnionych (niezbędnych) kosztów świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych, w szczególności nieujmowanie kosztów sponsoringu, reprezentacji i reklamy oraz promocji,
 - ujmowania w taryfach kosztów rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji jedynie od przyjętych do eksploatacji środków trwałych,
 - zapewnienia zgodności uchwalanych planów inwestycyjnych przedsiębiorstwa z Planem rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych uchwalanym przez radę miasta,
 - uzyskiwania zezwoleń właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów) na prowadzenie działalności wodociągowo-kanalizacyjnej, przed zawarciem umów na dostawę wody/ odprowadzanie ścieków.

¹⁰⁴ Kontrola skargowa nie zakończyła się sformułowaniem wniosków pokontrolnych.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego zgłosili kierownicy 2 jednostek, z tego:

- 1) Prezydent Wrocławia wskazał na brak umocowania prawnego zastępcy dyrektora delegatury NIK do podpisania wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Urzędu Miejskiego we Wrocławiu,
- 2) Prezes Zarządu Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji S.A. z siedzibą we Wrocławiu nie zgodził się z ustaleniem NIK, iż koszty promocji, reklamy i sponsoringu stanowią koszty nieuzasadnione i wobec tego nie mogą być ujmowane w taryfach.

Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej uchwałą z 29 grudnia 2015 r. (dot. Urzędu Miejskiego we Wrocławiu) oraz uchwałą z 15 stycznia 2016 r. (dot. przedsiębiorstwa z Wrocławia) oddalił zastrzeżenia w całości.

Sześć wniosków pokontrolnych zostało zrealizowanych, trzy nie zrealizowano.

Prezydenci miast poinformowali o zrealizowaniu wniosków, tj. o wdrożeniu procedur regulujących metody i sposoby weryfikacji projektów wieloletnich planów rozwoju oraz taryf przedkładanych przez przedsiębiorstwo oraz wnikliwej weryfikacji przedkładanych wniosków, w szczególności pod względem nieujmowania w taryfach kosztów reprezentacji i reklamy.

Prezesi zarządów przedsiębiorstw poinformowali o zrealizowaniu wniosków i podjętych działaniach dotyczących m.in. nieujmowania w taryfach kosztów nieuzasadnionych, w szczególności kosztów sponsoringu, reprezentacji i reklamy oraz promocji, koordynacji planów inwestycyjnych z Planem rozwoju uchwalonym przez radę miasta, nie zawieraniu umów na dostawę wody i odprowadzanie ścieków bez aktualnego zezwolenia właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli w kwocie 5.612,9 tys. zł stanowią kwoty nienależnie uzyskane przez przedsiębiorstwa.

Zdjęcia nr 6
Stacja uzdatniania wody



Źródło: Kontrola NIK.

Wykaz podmiotów skontrolowanych oraz lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki w okresie objętym kontrolą	
		Stanowisko, funkcja	Imię i nazwisko
1.	Urząd Miasta Szczecin	Prezydent Miasta	Piotr Krzystek
2.	Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Szczecinie	Prezes Zarządu (Dyrektor Generalny)	Benjamin Chochulski
			Ryszard Wójcik
3.	Urząd Miasta Poznania	Prezydent Miasta	Jacek Jaśkowiak
4.	Aquanet Sp. z o. o. w Poznaniu	Prezes Zarządu	Paweł Chudziński
5.	Urząd Miejski we Wrocławiu	Prezydent Miasta	Rafał Dutkiewicz
6.	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji S.A. we Wrocławiu	Prezes Zarządu (Dyrektor Naczelny)	Zdzisław Olejczyk
7.	Urząd Miasta w Krakowie	Prezydent Miasta	Jacek Majchrowski
8.	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Krakowie	Prezes Zarządu	Ryszard Langer
9.	Urząd Miasta Lublin	Prezydent Miasta	Krzysztof Żuk
10.	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Lublinie	Prezes Zarządu	Sławomir Matyjaszczyk

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli.

Charakterystyka stanu prawnego

1. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy (art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 uosg). Realizacją zadań własnych gmin w zakresie wodociągów, zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych zajmują się przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, działające jako przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, albo jako gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (art. 2 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę).

Zgodnie z art. 10 a ukg w spółkach z udziałem jst działa rada nadzorcza. Do rad nadzorczych w spółkach z udziałem jst stosuje się przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, ze zm.), z zastrzeżeniem przepisów ukg. Kadencja członka rady nadzorczej w spółkach z większościowym udziałem jst trwa 3 lata. Członkowie rady nadzorczej, reprezentujący w spółce jst, są powoływani spośród osób, które złożyły egzamin w trybie przewidzianym w przepisach o komercjalizacji i prywatyzacji. Do członków rad nadzorczych spółek z udziałem jst, reprezentujących w spółce jst, stosuje się odpowiednio art. 13 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 747 ze zm.). Członków zarządu spółek z udziałem jst powołuje i odwołuje rada nadzorcza.

2. Przedsiębiorstwo w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie, przedstawia prezydentowi wniosek o ich zatwierdzenie¹⁰⁵. Do wniosku o zatwierdzenie taryf przedsiębiorstwo dołącza szczegółową kalkulację cen i stawek opłat oraz aktualny Plan rozwoju¹⁰⁶ (art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę).

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opracowuje wieloletni Plan rozwoju, w którym określa m.in. przedsięwzięcia rozwojowo – modernizacyjne w poszczególnych latach, przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody oraz wprowadzanie ścieków, nakłady inwestycyjne w poszczególnych latach oraz sposoby finansowania planowanych inwestycji (art. 21 ust. 1 i ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę). W myśl art. 21 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę Plan rozwoju powinien być zgodny z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ustaleniami zezwolenia wydanego temu przedsiębiorstwu przez prezydenta na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Przedsiębiorstwo przedkłada Plan rozwoju prezydentowi, który sprawdza, czy spełnia on warunki określone w art. 21 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Plan rozwoju spełniający warunki określone w ust. 3 rada miasta uchwała w terminie 3 miesięcy od dnia przedłożenia planu prezydentowi. W przypadku niepodjęcia uchwały w tym terminie, Plan rozwoju stanowi podstawę do określenia i jednorazowego zatwierdzenia taryf (art. 21 ust. 4–6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę).

¹⁰⁵ Z wnioskiem o zatwierdzenie taryf, o którym mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę może wystąpić tylko podmiot posiadający wymagane art. 16 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę zezwolenie wydane przez prezydenta na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (wyrok NSA W-wa II OSK 998/09 z 18.09.2009 r.) .

¹⁰⁶ Obowiązek opracowania Planu rozwoju nie dotyczy przedsiębiorstw, które nie planują budowy urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych (art. 21 ust. 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę)

Prezydent sprawdza pod względem legalności (zgodności z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i rozporządzenia w sprawie taryf) opracowanie taryf i Planu rozwoju, pod względem celowości koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w poprzednim roku obrachunkowym, ustalone na podstawie ewidencji księgowej, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w roku obowiązywania taryfy (art. 24 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę).

Rada miasta zatwierdza taryfy w drodze uchwały w terminie 45 dni od dnia złożenia przez przedsiębiorstwo wniosku, albo odmawia zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały sporządzone niezgodnie z przepisami (art. 24 ust. 1 i ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę). Jeżeli rada miasta nie podejmie uchwały o zatwierdzeniu taryf w ww. terminie, taryfy zweryfikowane przez prezydenta wchodzą w życie po upływie 70 dni od dnia złożenia wniosku o ich zatwierdzenie (art. 24 ust. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę)¹⁰⁷. Rada miasta zatwierdza tylko taryfy pozytywnie zweryfikowane przez prezydenta, zaś odmawia ich zatwierdzenia, gdy w ocenie organu wykonawczego, taryfy sporządzone zostały niezgodnie z przepisami prawa. Jeżeli prezydent pozytywnie zweryfikuje taryfy, a rada miasta nie podziela tego stanowiska, może jedynie wstrzymać się od podjęcia uchwały o zatwierdzeniu taryf, nie może natomiast podjąć uchwały o odmowie ich zatwierdzenia. Jedynie w sytuacji, gdy prezydent negatywnie zweryfikuje taryfy, rada miasta może podjąć uchwałę o odmowie zatwierdzenia taryf. Skuteczna odmowa zatwierdzenia taryf wymaga od rady miasta wykazania ich niezgodności z przepisami, tj. przepisy te muszą być wyraźnie wskazane w uzasadnieniu uchwały i uzasadnienie uchwały powinno precyzyjnie wskazywać na czym polega naruszenie prawa¹⁰⁸.

Taryfy obowiązują przez 1 rok¹⁰⁹. Na uzasadniony wniosek przedsiębiorstwa, rada miasta w drodze uchwały, przedłuża czas obowiązywania dotychczasowych taryf, lecz nie dłużej niż o 1 rok. W uzasadnieniu wniosku przedsiębiorstwo zamieszcza w szczególności informacje dotyczące zakresu świadczonych usług oraz warunków ekonomicznych wpływających na konieczność przedłużenia obowiązywania dotychczasowych taryf. Do wniosku nie dołącza szczegółowej kalkulacji cen i stawek opłat oraz Planu rozwoju (art. 24 ust. 9a–9c i 10 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę).

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, w razie wspólnego wykonywania przez gminy zadania własnego w postaci zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy wykonują odpowiednio właściwe organy związku międzygminnego albo gminy wskazanej w porozumieniu międzygminnym. W sytuacji, gdy udziałowcem przedsiębiorstwa prowadzonego w formie spółki kapitałowej jest kilka gmin, które nie zawiązały związku międzygminnego, ani nie zawarły porozumienia międzygminnego, każda gmina oddzielnie zatwierdza wysokość taryf obowiązujących na jej terytorium¹¹⁰.

¹⁰⁷ Użyte w art. 24 ust. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę określenie „rada gminy nie podejmie uchwały” nie obejmuje podjęcia przez radę gminy uchwały odmawiającej zatwierdzenia przedstawionych radzie gminy taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków (uchwała NSA W-wa II OPS 1/05 z 11.04.2005 r.).

¹⁰⁸ Wyrok NSA W-wa II OSK 2420/10 z 16.02.2011 r.

¹⁰⁹ Wyjątki od obowiązywania taryfy przez 1 rok określone zostały w art. 24 ust. 5a, 5b i 9a ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

¹¹⁰ Wyrok NSA w Warszawie z 14.12.2005r. II OSK 385/05, wyroki WSA: w Gliwicach z 30.10.2008 r. IISA/GI 683/08, w Gorzowie Wlkp. z 26.07.2006 r., II SA/Go 247/06.

Rada miasta może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. Dopłatę gmina przekazuje przedsiębiorstwu (art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę).

Przedsiębiorstwo opracowuje taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków w sposób zapewniający eliminowanie subsydiowania skrośnego, tj. pokrywania kosztów dotyczących jednego rodzaju prowadzonej przez przedsiębiorstwo działalności gospodarczej przychodami pochodzącymi z innego rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej (§ 3 pkt 1 lit. c w zw. z § 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie taryf).

3. Ceny i stawki opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków przedsiębiorstwo określa w formie taryf (art. 2 pkt 12 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę). Wysokość taryf ustalana jest w oparciu o niezbędne przychody przedsiębiorstwa (art. 20 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę), tj. wartość przychodów w danym roku obrachunkowym, zapewniających ciągłość zbiorowego zaopatrzenia w wodę odpowiedniej jakości i ilości i zbiorowego odprowadzania ścieków, które przedsiębiorstwo powinno osiągnąć na pokrycie uzasadnionych kosztów związanych z ujęciem i poborem wody, eksploatacją, utrzymaniem, rozbudową urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, osiągnięcia zysku. Przy kalkulowaniu wysokości zysku obowiązuje zasada ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen (art. 23 ust. 2 pkt 1 lit. e ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę). Kosztami uzasadnionymi są koszty określone przez przedsiębiorstwo na podstawie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i rozporządzenia w sprawie taryf, przy zachowaniu należytej staranności zmierzającej do ochrony interesów odbiorców i minimalizacji kosztów niezbędnych do wykonywania zadań wynikających z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, tj.: ustalone na podstawie ewidencji księgowej kosztów sporządzonej zgodnie z ustawy o rachunkowości¹¹¹ (§ 7 ust. 1 pkt 1 rozp. w sprawie taryf), poniesione w roku obrachunkowym poprzedzającym wprowadzenie nowych taryf, rozumianym jako 12 kolejnych pełnych miesięcy poprzedzających nie więcej niż o 2 miesiące dzień złożenia przez przedsiębiorstwo prezydentowi wniosku o zatwierdzenie taryf (§ 7 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie taryf) oraz uwzględniające planowane zmiany warunków ekonomicznych wpływających na poziom kosztów w roku obowiązywania taryfy (§ 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie taryf).

Przedsiębiorstwo ustala niezbędne przychody będące podstawą określenia wysokości taryfy w danym roku, uwzględniając w szczególności: koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w poprzednim roku obrachunkowym, ustalone na podstawie ewidencji księgowej, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w roku obowiązywania taryfy; zmiany warunków ekonomicznych oraz wielkość usług i warunki ich świadczenia¹¹²; koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych na podstawie planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu (art. 20 ust. 4 w zw. z art. 21 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę).

Ewidencja księgowa przedsiębiorstwa powinna w szczególności umożliwiać ustalenie kosztów związanych z działalnością inwestycyjną w poprzednim roku obrachunkowym (art. 20 ust. 5 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę). Zgodnie z § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie taryf

¹¹¹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.).

¹¹² W uzasadnieniu wniosku o zatwierdzenie taryf przedsiębiorstwo zamieszcza informację dotyczącą zakresu świadczonych usług oraz zmian warunków ekonomicznych w czasie obowiązywania taryf.

koszty świadczenia usług wodociągowych i kanalizacyjnych obciąża się kosztami inwestycji finansowanych ze środków własnych, w tym z kredytów lub pożyczek spłacanych przez przedsiębiorstwo. Uwzględnianie w niezbędnych przychodach i taryfowych cenach i stawkach opłat kosztów inwestycji, o którym mowa w § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie taryf, powinno być dokonywane stopniowo i rozłożone w czasie (§ 7 ust. 5 ww. rozporządzenia).

Projekty inwestycyjne dotyczące infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej finansowane są, oprócz ww. źródeł, także ze środków o charakterze bezzwrotnym (dotacje, fundusze Unii Europejskiej, itd.).

Wybrane pozycje wynikowe badanych przedsiębiorstw

Tabela nr 1

Przychody osiągnięte przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne z siedzibą w Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu

Działalność:	Lata						%			
	2011	2012	2013	2014	2014 (30.06.)	2015 (30.06.)	2/1	3/2	4/3	6/5
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Wodociągowa (w tys. zł)	519 901	558 011	579 667	604 261	286 843	309 475	107,3	103,9	104,2	107,9
Kanalizacyjna (w tys. zł)	637 658	714 523	764 364	795 577	382 672	408 812	112,1	107,0	104,1	106,8
Wodociągowo- kanalizacyjna (łącznie w tys. zł)	1 157 560	1 272 534	1 344 031	1 399 839	669 515	718 287	109,9	105,6	104,2	107,3

Źródło: Kontrola NIK.

Tabela nr 2

Kwota odpisów amortyzacyjnych naliczonych od środków trwałych, ujętych we wnioskach taryfowych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne z siedzibą w Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu

Przedsiębiorstwo z siedzibą w:	Kwota odpisów amortyzacyjnych w latach (w tys. zł)								
	2013			2014			2015		
	ogółem	w tym związanych z otrzymaniem środków bezzwrotnych*	% (2/1)	ogółem	w tym związanych z otrzymaniem środków bezzwrotnych*	% (5/4)	ogółem	w tym związanych z otrzymaniem środków bezzwrotnych*	% (8/7)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Krakowie	69 096	0	x	71 091	17 864	25,1	79 827	17 864	22,4
Lublinie	25 239	3 068	12,2	28 770	5 423	18,8	29 817	4 652	15,6
Poznaniu	87 882	3 484	4,0	92 743	6 558	7,1	50 761	5 883	11,6
Szczecinie	47 825	24 278	50,8	47 625	23 923	50,2	47 923	23 834	49,7
Wrocławiu	69 313	0	x	69 624	6 287	9,0	69 808	6 325	9,1
Suma	299 355	30 830	10,3	309 853	60 055	19,4	278 136	58 558	21,1
Średnia	59 871	x	x	61 971	12 011	x	55 627	11 712	x

* kwota odpisów amortyzacyjnych naliczonych od środków trwałych, w części lub w całości nabytych lub wytworzonych z wykorzystaniem środków bezzwrotnej pomocy

Źródło: Kontrola NIK.

Tabela nr 3

Koszty darowizn, sponsoringu, promocji i reklamy poniesione w latach 2013–2014 przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne z siedzibą w Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu

Wykonanie (w tys. zł):	Przedsiębiorstwo z siedzibą w:				
2013 r.	Krakowie	Lublinie	Poznaniu	Szczecinie	Wrocławiu
1. Darowizny	58,6	91,5	1 050,0	15,5	20,0
2. Promocja, sponsoring, reklama	1 229,6	383,3	907,0	1 086,8	698,0
3. Razem (1+2)	1 288,2	474,8	1 957,0	1 102,3	718,0
4. Udział przychodów z działalności wod.-kan. w przychodach ogółem (%)	86,0	93,8	89,1	98,3	92,6
5. Koszty darowizn, promocji, sponsoringu i reklamy sfinansowane przychodami z działalności wod.-kan. (3 x 4)	1 108,2	445,3	1 743,7	1 083,50	665,0
2014 r.	Krakowie	Lublinie	Poznaniu	Szczecinie	Wrocławiu
6. Darowizny	95,2	218,6	1 050,0	32,0	50,2
7. Promocja, sponsoring, reklama	1 467,7	332,0	1 292,0	1 147,1	1 047,1
8. Razem (6+7)	1 562,9	550,5	2 342,0	1 179,1	1 097,3
9. Udział przychodów z działalności wod.-kan. w przychodach ogółem (%)	89,3	92,7	89,3	98,5	93,7
10. Koszty darowizn, promocji, sponsoringu i reklamy sfinansowane przychodami z działalności wod.-kan. (8 x 9)	1 395,5	510,3	2 090,2	1 161,4	1 028,1

Źródło: Kontrola NIK.

Tabela nr 4

Marża zysku ujęta we wnioskach o zatwierdzenie taryf, a kwota zysku na działalności wodociągowo-kanalizacyjnej osiągniętego w latach 2013–2014 przez przedsiębiorstwa z siedzibą w Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu

Przedsiębiorstwo z siedzibą w:	2013 r. (w tys. zł)			2014 r. (w tys. zł)		
	Marża zysku	Zysk faktycznie osiągnięty	% (2/1)	Marża zysku	Zysk faktycznie osiągnięty	% (5/4)
	1	2	3	4	5	6
Krakowie	26 174,0	45 323,0	173,2	31 850,0	38 597,0	121,2
Lublinie	127,1	197,3	155,1	130,7	-642,4	-
Poznaniu	7 783,5	29 362,0	377,2	29 362,0	63 590,3	216,6
Szczecinie	0,0	4 328,0	-	0,0	11 297,1	-
Wrocławiu	-54,9	9 616,2	-	7 759,5	-428,9	-
SUMA	34 029,7	88 826,5	261,0	69 102,2	112 413,1	162,7

SUMA (marża zysku w latach 2013–2014 w tys. zł)	SUMA (zysk w latach 2013–2014 w tys. zł)	% (zysk do marży zysku 2013–2014)
103 131,9	201 239,6	195,1

Źródło: Kontrola NIK.

Tabela nr 5

Wskaźniki rentowności i płynności osiągnięte w latach 2013–2014 przez przedsiębiorstwa z siedzibą w Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu

Przedsiębiorstwo z siedzibą w:	2013		2014	
	rentowność	płynność	rentowność	płynność
Krakowie	15,89%	1,53%	13,31%	1,80%
Lublinie	1,15%	1,99%	0,59%	1,90%
Poznaniu	13,30%	1,45%	15,00%	1,22%
Szczecinie	2,17%	1,50%	4,15%	0,84%
Wrocławiu	3,34%	1,57%	2,14%	1,42%
Średnia	7,16%	1,61%	7,03%	1,44%

Źródło: Kontrola NIK.

Tabela nr 6

Straty wody** w przedsiębiorstwach wodociągowo-kanalizacyjnych w latach 2013–2014

Przedsiębiorstwo z siedzibą w:	2013	2014
Krakowie	13,22%	13,41%
Lublinie	10,80%	11,00%
Poznaniu	7,90%	9,70%
Szczecinie	18,24%	13,59%
Wrocławiu	14,20%	15,50%
Średnia	12,87%	12,64%

** wskaźnik określający poziom procentowy strat wody w systemie wodociągowym, uzyskany przez porównanie objętości wody straconej (obliczonej jako różnica objętości wody wtłoczonej do sieci, a objętości wody sprzedanej użytkownikom i zużytej dla potrzeb zakładu wodociągowego) i wody wtłoczonej do sieci wodociągowej

Źródło: Kontrola NIK.

Tabela nr 7

Podstawy prawne wejścia w życie taryf***

Gmina	2013 r.	2014 r.	2015 r.
Kraków	art. 24 ust. 1	art. 24 ust. 1	art.24 ust. 8
Lublin	art.24 ust. 8	art.24 ust. 8	art.24 ust. 8
Poznań	art.24 ust. 8	art. 24 ust. 1	art.24 ust. 8
Szczecin	art.24 ust. 8	art.24 ust. 8	art.24 ust. 8
Wrocław	art. 24 ust. 1	art. 24 ust. 1	art. 24 ust. 1
Biały Bór	art.24 ust. 8	art. 24 ust. 1	art.24 ust. 8
Borne Sulinowo	art.24 ust. 8	art. 24 ust. 1	art.24 ust. 8
Szczecinek (miejska)	art. 24 ust. 1	art. 24 ust. 1	art. 24 ust. 1
Szczecinek (wiejska)	art. 24 ust. 1	art. 24 ust. 1	art. 24 ust. 1

*** na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, tj. po zatwierdzeniu wniosków taryfowych w drodze uchwały Rady Miasta; na podstawie art. 24 ust. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, tj. bez podjęcia uchwały przez Radę Miasta

Źródło: Kontrola NIK.

Wykaz schematów i wykresów

- Schemat nr 1: Procedura uchwalania Planów rozwoju.
- Schemat nr 2: Procedura zatwierdzania taryf.
- Wykres nr 1: Struktura podmiotów gospodarczych zajmujących się poborem, uzdatnianiem i dostarczaniem wody według stanu na 30 czerwca 2015 r.
- Wykres nr 2: Dynamika nowobudowanej sieci kanalizacyjnej i wodociągowej w latach 2005–2013.
- Wykres nr 3: Wielkość i udział środków własnych w finansowaniu inwestycji w latach 2012–2014.
- Wykres nr 4: Zmiany wysokości przychodów 5 badanych dużych przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstwa ze Szczecinka z działalności wodociągowo-kanalizacyjnej osiągniętej w latach 2011–2014.
- Wykres nr 5: Zmiany ilości sprzedanej wody i odprowadzonych ścieków przez 5 dużych przedsiębiorstw w latach 2011–2014.
- Wykres nr 6: Zmiany ilości sprzedanej wody i odprowadzonych ścieków przez przedsiębiorstwo w Szczecinku w latach 2011–2014 na terenie jst objętych kontrolą NIK.
- Wykres nr 7: Zmiany cen za świadczenie usług dostawy wody i odprowadzanie ścieków dla gospodarstw domowych przez 5 dużych przedsiębiorstw w latach 2011–2016 (brutto zł/m³).
- Wykres nr 8: Zmiany cen za świadczenie usług dostawy wody i odprowadzanie ścieków dla gospodarstw domowych przez przedsiębiorstwo w Szczecinku w latach 2012–2015 (brutto zł/m³).
- Wykres nr 9: Nakłady inwestycyjne poniesione przez duże przedsiębiorstwa w latach 2013–2014.
- Wykres nr 10: Zysk netto osiągnięty przez duże przedsiębiorstwa w latach 2013–2014.
- Wykres nr 11: Przeznaczenie osiągniętego przez duże przedsiębiorstwa zysku netto w latach 2013–2014.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1030, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r. poz. 139).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 2008 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz. U. Nr 196, poz. 1217, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
11. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Senacka Komisja Środowiska
13. Senacka Komisja Ustawodawcza
14. Minister Infrastruktury i Budownictwa
15. Minister Środowiska
16. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji



**MINISTER
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA**

Warszawa, dnia 22 czerwca 2016 r.

DM.III.0810.2.2016.EŁ.1
NK:86431/16 /900801/16

Pan
Wojciech Kutyla
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezecie

odpowiadając na pismo z dnia 9 czerwca 2016 r., przy którym przekazano *Informację o wynikach kontroli pt. Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków* przedstawiam następujące stanowisko.

Aktualnie procedowany jest - przygotowany przez Ministra Środowiska - projekt nowej ustawy Prawo wodne, który przewiduje szereg nowych rozwiązań prawnych, organizacyjnych, finansowych i technicznych w gospodarowaniu wodami, w tym m.in. nową strukturę organów administracji publicznej właściwych w sprawach gospodarowania wodami (np. utworzenie Państwowego Gospodarstwa Wodnego „Wody Polskie”), nowe zasady pobierania opłat za pobór wód i wprowadzanie ścieków do wód i ziemi. Zgodnie z wersją projektu, skierowaną do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów w dniu 16 czerwca 2016 r. zmiany obowiązywałyby od dnia 1 stycznia 2017 r.

Mając na uwadze projektowane zmiany oraz proponowany termin ich wejścia w życie, za zasadne uważam wstrzymanie ewentualnych prac nad nowelizacją ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r. poz. 139, z późn. zm.), ze względu na konieczność zachowania spójności pomiędzy ww. ustawą a ustawą – Prawo wodne do czasu przyjęcia rozstrzygnięć w nowym Prawie wodnym.

Należy jednocześnie wyjaśnić, że ww. projekt Prawa wodnego przewiduje również zmiany w ustawie o działach administracji rządowej, polegające na przeniesieniu kompetencji w zakresie określania zasad i warunków zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, które obecnie są w zakresie kompetencji ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (obecnie Ministra Infrastruktury i Budownictwa), do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej (obecnie Ministra Środowiska). Konsekwencją tej zmiany jest również zawarta ww. projekcie stosowna zmiana upoważnień w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków do wydania aktów wykonawczych.

Przedstawiając powyższe wyjaśnienia chcę jednocześnie poinformować, że Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa podjęło prace legislacyjne mające na celu wyeliminowanie wynikłych na gruncie stosowania § 7 ust. 3-5 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886) wątpliwości interpretacyjnych w kwestii możliwości uwzględniania w niezbędnych przychodach przy ustalaniu taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków amortyzacji środków trwałych finansowanych ze środków europejskich. Projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa zmieniającego ww. rozporządzenie jest planowanym przedmiotem posiedzenia Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w czerwcu br.

Uwzględnianie amortyzacji środków trwałych finansowanych ze środków europejskich w taryfach za usługi wodociągowo-kanalizacyjne jest zgodne z sensem ekonomicznym amortyzacji oraz niezbędne dla zachowania zgodności z zasadą pełnego zwrotu kosztów, wynikającej z zasady „zanieczyszczający płaci”. Zasada ta jest jedną z głównych zasad wspólnotowej polityki w zakresie środowiska naturalnego (art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu UE) i ma zastosowanie na całym terytorium Wspólnoty. Ponadto zgodnie z ramową dyrektywą wodną (2000/60/WE) Parlamentu Europejskiego i Rady, „państwa członkowskie uwzględniają zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, włączając koszty ekologiczne i materiałowe, w szczególności zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”” (art. 9).

Proponowane zmiany przewidują zatem doprecyzowanie zasad ustalania amortyzacji lub odpisów umorzeniowych poprzez wskazanie, że ustalane są one zgodnie z przepisami o rachunkowości od wartości początkowej środków trwałych niezależnie od źródeł ich finansowania. Amortyzacja lub odpisy umorzeniowe stanowią koszty eksploatacji i utrzymania, nie są zaś kosztami inwestycji.

z pismem

Z upoważnienia
MINISTRA
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA

Kazimierz Smoliński
Sekretarz Stanu



Warszawa, dnia 24.06.2016 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DZW-L.073.15.2016.MPS

**Pan
Wojciech Kutyla
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanony Panie Prezesie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 9 czerwca 2016 r., dotyczące informacji o wynikach kontroli Nr ewid. 20/2016/P/15/101/ZSZ LSZ/430/002/2015 „Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków”, uprzejmie dziękuję za przekazanie tej informacji i możliwość zapoznania się z wynikami ww. kontroli.

Aktualnie organem właściwym w sprawach będących przedmiotem regulacji zawartych, w szczególności z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r. poz. 139) jest Minister Infrastruktury i Budownictwa. Jednakże w przypadku dokonania zmian w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 815, z późn. zm.) i powierzeniu realizacji zadań wynikających z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wodnej, wnioski wynikające z przekazanej informacji będą pomocne w przygotowaniu odpowiednich regulacji prawnych mających na celu właściwą realizację zadań wynikających z tej ustawy.

z up. Ministra

**Z up. MINISTRA
PODSEKRETARZ STANU**

Mariusz Gajda
Mariusz Gajda