

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W KATOWICACH

167/2000/P00153/LKA

INFORMACJA

***O WYNIKACH KONTROLI
KOSZTÓW PROWADZENIA PUBLICZNEJ
GOSPODARKI WODNO-ŚCIEKOWEJ***

KATOWICE

SIERPIEŃ

2001 R.

SPIS TREŚCI

I.	CZĘŚĆ OGÓLNA	3
1.	Charakterystyka kontroli	3
2.	Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	6
3.	Wnioski	10
II.	CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	11
1.	Charakterystyka stanu prawnego kontrolowanej działalności	11
2.	Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	18
3.	Istotne ustalenia kontroli	20
3.1.	Wysokość opłat za usługi w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków	20
3.2.	Koszty dostawy wody i odprowadzania ścieków	27
3.3.	Straty wody	30
3.4.	Jakość wody i oczyszczania ścieków	31
3.5.	Sytuacja ekonomiczno - finansowa przedsiębiorców	33
3.6.	Umowy z odbiorcami	38
3.7.	Nadzór i kontrola nad publiczną gospodarką wodno-ściekową	39
3.7.1.	Udzielanie pozwoleń wodnoprawnych	39
3.7.2.	Działalność terenowej administracji rządowej	40
3.7.3.	Realizacja zadań własnych samorządu terytorialnego	43
III.	INFORMACJE O POSTĘPOWANIU KONTROLNYM I DZIAŁANIACH PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	46

[Załącznik nr 1 – Wykaz skontrolowanych jednostek](#)

[Załącznik nr 2 – Zestawienie ustaleń kontroli](#)

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

- 1.1. Oznaczenie kontroli** – kontrola kosztów prowadzenia publicznej gospodarki wodno-ściekowej nr P/00/153.
- 1.2. Inicjator kontroli** – kontrola koordynowana, podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.
- 1.3. Cel kontroli** – ocena mechanizmów kształtowania kosztów funkcjonowania przedsiębiorców prowadzących działalność w sferze gospodarki wodno-ściekowej, wpływu tych kosztów na wysokość opłat za świadczone usługi oraz ocena organów administracji publicznej w zakresie sposobu wykorzystywania uprawnień dotyczących kształtowania kosztów i opłat w publicznej gospodarce wodno-ściekowej.
- 1.4. Badany okres** – kontrolą objęto okres od początku 1999 r. do końca I kwartału 2000 r. W uzasadnionych wypadkach badaniem objęto również okres wcześniejszy.
- 1.5. Okres kontroli** - badania w jednostkach objętych kontrolą przeprowadzono w okresie od 3 kwietnia do 9 sierpnia 2000 r.
- 1.6. Jednostki skontrolowane** – skontrolowano łącznie 84 jednostki, w tym 5 urzędów wojewódzkich, 15 urzędów miejskich w miastach na prawach powiatu, 10 urzędów gminnych, 1 związek międzygminny i 53 przedsiębiorców działających w sferze publicznej gospodarki wodno-ściekowej. Spis skontrolowanych jednostek stanowi Załącznik nr 1 do niniejszej informacji.
- 1.7. Uczestnicy kontroli** - w kontroli uczestniczyły Delegatury w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Rzeszowie i Warszawie. Koordynatorem kontroli była Delegatura w Katowicach.
- 1.8. Tematyka kontroli** - w urzędach terenowych organów administracji rządowej skontrolowano realizację zadań w zakresie publicznej gospodarki wodno-ściekowej oraz zbadano sposób ustalania opłat za wodę pobieraną z urządzeń zbiorowego zaopatrzenia

i za ścieki wprowadzone do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność Skarbu Państwa.

W gminach zbadano sposób i formę wykonywania zadań w sferze publicznej gospodarki wodno-ściekowej, z uwzględnieniem nadzoru nad kosztami funkcjonowania przedsiębiorców dostarczających wodę i odbierających ścieki oraz sposobem ustalania opłat za te usługi.

We wszystkich skontrolowanych organach administracji rządowej i samorządowej sprawdzono prawidłowość wydawania pozwoleń wodnoprawnych oraz sposób sprawowania nadzoru nad jakością wody i składem oczyszczonych ścieków.

W grupie przedsiębiorców objętych kontrolą zbadano sposób kształtowania kosztów usług wodno-ściekowych i zasadność ich poziomu oraz kalkulację opłat za dostawę wody i odbiór ścieków. Sprawdzone także przestrzeganie postanowień pozwoleń wodnoprawnych.

1.9. Kontrole NIK o zbliżonej tematyce – problematyka kosztów publicznej gospodarki wodno-ściekowej nie była dotychczas przedmiotem systemowej kontroli Izby. Zbliżona tematyka była natomiast badana w ramach kontroli doraźnych oraz kontroli dotyczących inwestycji i ochrony środowiska ¹.

W rezultacie kontroli prowadzonych w dawnych województwach katowickim i bielskim, a ostatnio w woj. śląskim, ujawniono przypadki nieprawidłowego ustalania opłat za szczególne korzystanie ze środowiska, czemu towarzyszyła nieefektywna egzekucja wynikających z tego tytułu należności, szczególnie za odprowadzane ścieki przemysłowe.

Stwierdzono również uchybienia dotyczące wydawania pozwoleń wodnoprawnych dla ujęć wodnych i przypadki braku stref ochronnych ujęć. Ujawniono również nierzetelne sporządzanie sprawozdawczości w zakresie oczyszczania ścieków.

Delegatura w Białymstoku zbadała w latach 1993 - 1998 (I półrocze) m.in. stan formalno-prawny eksploatowanych ujęć wodnych, organizację dostaw wody i jej jakość². Wyniki kontroli wykazały brak dbałości przedsiębiorców o należyty stan techniczny sieci wodociągowej, a także niedostateczne działania w kierunku

¹ Kontrole: Górnośląskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów (GPW) w Katowicach (P/96/73/21) pt. "Wpływ postępowania oddłużeniowego na efektywność gospodarowania państwowych osób prawnych", MPWiK Sp. z o.o. w Żywcu (P/97/78/7) pt. "Realizacja przez gminy zadań w zakresie ochrony środowiska", GPW - Zarząd Inwestycji w Katowicach (P/98/271/4) pt. „Realizacja inwestycji centralnych w 1998 r.”

² Kontrola skargowa w Wodociągach Białostockich Sp. z o.o. (S/98/005) pt. „Prawidłowość działań zmierzających do poprawy jakości wody dostarczanej mieszkańcom”

zapobiegania powstawaniu strat wody uzdatnionej. Stwierdzono także pogarszanie się jakości wody dostarczanej z ujęcia na Supraśli.

Problematyki gospodarki ściekowej dotyczyła także kontrola realizacji przez gminy zadań w zakresie ochrony środowiska przeprowadzona przez NIK w I kwartale 1997 r. W wyniku tych kontroli stwierdzono m.in., że wykorzystanie zdolności przepustowych 66 nowych oczyszczalni ścieków oddanych do eksploatacji w latach 1991-1996 nie przekraczało 50 %. Stwierdzono ponadto, że nie został rozwiązany problem gospodarczego wykorzystania osadów ściekowych z oczyszczalni ścieków.

1.10. Skargi dotyczące obszaru kontroli - w zakresie objętym kontrolą do jednostek NIK wpłynęło 6 skarg od osób fizycznych, posa i wojewody. Skargi te dotyczyły: nieprawidłowości w ustalaniu zasad odpłatności za wodę i odbiór ścieków przez RPWiK w Tychach i Bytomiu (skargi mieszkańców Tychów i Bytomia oraz posa na Sejm RP), nieprawidłowości związanych z wykonaniem kanalizacji (skarga mieszkańca Kuźni Raciborskiej), nieprawidłowości związanych z działalnością głównego dystrybutora wody w aglomeracji śląskiej, tj. Górnośląskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów (skarga wojewody śląskiego i pracownika GPW) . Problematyka kontroli była również przedmiotem publikacji prasowych, m. in. „Dziennika Zachodniego” z dnia 31 stycznia 2000r., gdzie w artykule pt. „Droga woda”, przedstawiono zaniepokojenie czytelników nadmiernym wzrostem cen usług w zakresie gospodarki wodno-ściekowej w Tychach, Mikołowie, Bieruniu, Łędzinach i Łaziskach.

1.11. Podstawy prawne kontroli - w jednostkach terenowej administracji rządowej i przedsiębiorstwach państwowych oraz jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa kontrola była prowadzona pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, zgodnie z art. 2 ust. 1, w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³.

Kontrola działalności organów samorządu terytorialnego i komunalnych osób prawnych, przeprowadzona była pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, tj. zgodnie z art. 2 ust. 2, w związku z art. 5 ust. 2 powołanej ustawy.

Przedsiębiorcy korzystający z mienia państwowego lub komunalnego, wykonujący zadania zlecone lub powierzone, a także realizujący zamówienia publiczne na rzecz

³ Dz. U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59, z 1996 r., Nr 64, poz. 315; Nr 89 poz. 402; z 1997 r. Nr 28, poz. 153; Nr 79, poz. 484; Nr 96, poz. 589; Nr 121, poz. 770; Nr 133, poz. 883; z 1998 r. Nr 148, poz. 966; Nr 155, poz. 1016; Nr 162, poz. 1116; Nr 162, poz. 1126

jednostek państwowych lub samorządowych byli kontrolowani zgodnie z art. 2 ust. 3 pkt 1 i 2, w związku z art. 5 ust. 3 ww. ustawy pod względem legalności i gospodarności.

- 1.12.** Zestawienie danych statystycznych oraz ocen zawartych w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wszystkich podmiotów objętych niniejszą kontrolą zawarto w Załączniku nr 2 do Informacji.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

1. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że w okresie 1998 – I kw. 2000 r. wzrosły ceny usług wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność wodno – ściekową, objętych niniejszą kontrolą. Wzrost ten w stosunku do roku poprzedniego, w 1999 r. dla gospodarstw domowych wynosił przeciętnie 14,9 %, a w I kw. 2000 r. – 17,8 %. W 1999 r. był on ponad dwukrotnie wyższy od średniego wzrostu cen towarów i usług w gospodarce narodowej, wynoszącego 7,3 % i spowodowany był nie zawsze racjonalnym wzrostem kosztów funkcjonowania tych przedsiębiorców.

W toku kontroli stwierdzono, że w związku z objęciem od dnia 1 stycznia 2000 r. usług w zakresie dostaw wody i odbioru ścieków 7 % podatkiem od towarów i usług (VAT), 45 spośród 53 skontrolowanych przedsiębiorców doliczyło w całości wspomniany podatek do dotychczasowych opłat za wodę i ścieki. Najwyższa Izba Kontroli jako nierzetelne ocenia ich działania polegające na tym, że po uzyskaniu w 2000 r. możliwości odliczenia podatku naliczonego od podatku należnego, a tym samym obniżenia kosztów działalności, nie zweryfikowali kalkulacji kosztów jednostkowych świadczonych usług oraz wielkości pobieranych za nie opłat.

Ponadto u 11 spośród ww. 45 przedsiębiorców stwierdzono, że doliczenie do obowiązujących stawek opłat za wodę i ścieki 7% VAT nastąpiło z pominięciem procedur określonych w art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, a mianowicie bez stosownej uchwały uprawnionego organu jednostki samorządu terytorialnego (str. 24).

2. W 1999 r. koszt działalności skontrolowanych przedsiębiorców w porównaniu do 1998 r. wzrósł średnio o 14,7 % i był o 1 pkt % wyższy od przeciętnego wzrostu kosztów działalności wszystkich przedsiębiorstw w kraju.

Z ustaleń kontroli wynika, że na poziom oraz wzrost kosztów funkcjonowania badanych przedsiębiorców, a także wzrost kosztów jednostkowych świadczonych przez nich usług, obok

obiektywnych skutków inflacji, wpływ miały w zależności od przedsiębiorstwa: zmniejszająca się ilość sprzedanej wody i odbieranych ścieków, rosnące i pozostające na wysokim poziomie straty wody, awaryjność sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, wzrost kosztów wynagrodzeń, a także wzrost kosztów amortyzacji. W odniesieniu do przedsiębiorców działających w aglomeracji śląskiej na wzrost kosztów ich funkcjonowania obok ww. przyczyn istotny wpływ miał także wzrost cen wody dostarczanej przez Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Wodociągów w Katowicach, które jest podstawowym dystrybutorem wody na terenie tej aglomeracji (str. 25-26, 28, 30).

W przypadku 30 przedsiębiorców opłaty za usługi w zakresie dostawy wody i odbioru ścieków ustalane były na podstawie błędnych kalkulacji kosztów, bądź z naruszeniem regulacji prawnych dotyczących sposobu ich ustalania. W zakresie tym wystąpiło szereg nieprawidłowości polegających m.in. na: bezpodstawnym zaliczaniu wydatków inwestycyjnych do kosztów, zawyżaniu kosztów o wydatki nie związane z dostawą wody i odbiorem ścieków, a także obarczaniu odbiorców ich usług kosztami wprowadzania wód opadowych i innych wód infiltrujących do kanalizacji i oczyszczalni ścieków, co było niezgodne z § 3 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 151, poz. 716 ze zm.), na podstawie którego do kosztów utrzymania i eksploatacji urządzeń kanalizacyjnych nie zalicza się kosztów związanych z odprowadzaniem wód opadowych (str. 22, 28-29).

W 19 jednostkach, tj. w 35 % skontrolowanych przedsiębiorców w dokumentacji księgowej nie wyodrębniano kosztów dostaw wody i kosztów odbioru ścieków w podziale na poszczególne grupy odbiorców, różnicując jednocześnie wysokość opłat dla różnych grup odbiorców, bez udokumentowanej różnicy w kosztach świadczonych im usług. Dwóch z badanych przedsiębiorców, tj. AQUA w Bielsku Białej i Zakład Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. w Mikołowie w ogóle nie wyodrębniało kosztów dostaw wody i odbioru ścieków, traktując je łącznie. Nie prowadzono przy tym kont analitycznych umożliwiających śledzenie efektywności ekonomicznej podstawowych rodzajów usług, zastępując je doraźnymi ocenami i szacunkami przygotowywanymi dla organów gmin (str. 27-28).

Tak kształtowane koszty funkcjonowania przedsiębiorców działających w sferze gospodarki wodno-ściekowej przyjmowano do wyliczania tzw. „planowanych kosztów uzasadnionych”, stanowiących z kolei podstawę ustalania wysokości opłat za dostawę wody i odbiór ścieków.

W ten sposób skutki zaniedbań i nierzetelnych działań przedsiębiorców, polegające jak wspomniano wcześniej m.in. na:

- ujmowaniu w kalkulacji kosztów - nakładów inwestycyjnych,
- zawyżaniu kosztów o wydatki nie związane ze świadczonymi usługami,
- obarczaniu odbiorców kosztami odprowadzania wód opadowych i infiltracyjnych,
- różnicowaniu opłat dla różnych grup odbiorców bez udokumentowanej różnicy w kosztach świadczenia tych usług,

przenoszone były, w postaci opłat za świadczone usługi na ich odbiorców.

Ponadto stwierdzono, że od dnia 1 stycznia 2000 r. tak ukształtowane opłaty zwiększone zostały przez część przedsiębiorców o 7 % podatek VAT (str. 22-28).

3. Przeciętny wzrost wysokości opłat z tytułu dostawy wody i odbioru ścieków dla gospodarstw domowych - wynoszący w 1999 r. 14,9 % - był porównywalny do wzrostu kosztów świadczenia tych usług, który wyniósł 14,7 %. Należy jednak stwierdzić, że działalność administracji rządowej i samorządowej w procesie kształtowania opłat za dostarczoną wodę i odebrane ścieki okazała się w znacznej mierze uznaniowa i formalna, a podejmowane decyzje tylko w nielicznych przypadkach były oparte o rzetelną analizę zasadności wniosków przedstawionych przez przedsiębiorców. Tylko w 5 spośród 26 zbadanych jednostek samorządu terytorialnego i związków komunalnych analizowano kalkulacje kosztów jednostkowych dostawy wody i odbioru ścieków przedstawione przez przedsiębiorców wykonujących te usługi. Szczególnie często występowało w tym zakresie zjawisko ochrony konsumentów zaliczanych do grupy gospodarstw domowych, dla których organy administracji publicznej w ok. 30% przypadków ustalały opłaty za dostawę wody i odbiór ścieków na poziomie niższym od wykazywanych przez przedsiębiorców kosztów jednostkowych tych usług. Natomiast dla pozostałych odbiorców usług wodno-ściekowych opłaty były ustalane na ogół na znacznie wyższym poziomie od opłat dla gospodarstw domowych, przy czym tylko niektórzy przedsiębiorcy prowadzili dokumentację księgową umożliwiającą wyodrębnienie kosztów usług dla różnych odbiorców. (str. 21-26, 35)

4. Wzrost opłat za dostawę wody i odbiór ścieków spowodował, że w okresie objętym kontrolą sytuacja ekonomiczno-finansowa grupy skontrolowanych przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w sferze publicznej gospodarki wodno-ściekowej była lepsza od przeciętnej sytuacji gospodarczej innych przedsiębiorców w kraju. Wynik finansowy tej grupy był dodatni, a średni wskaźnik ich rentowności netto (liczony jako

stosunek zysku netto do przychodów ogółem) w latach 1998 i 1999 wynosił odpowiednio 3,6 % i 6,4 %, podczas gdy średnia rentowność netto wszystkich przedsiębiorców w Polsce w 1998 r. wyniosła 0,59 %, a w 1999 r. 0,11 %.

Zaznaczyć przy tym należy, że na tak wysoki średni poziom wskaźnika rentowności netto badanych przedsiębiorców istotny wpływ miało przejmowanie w drodze darowizny od gmin i innych podmiotów majątku trwałego, którego wartość księgowano jako pozostałe przychody operacyjne i co – choć zgodne z obowiązującymi przepisami - znacząco zawyżyło wynik finansowy 8 przedsiębiorców, a tym samym zniekształciło średni wskaźnik rentowności zbadanej grupy usługodawców (str. 34).

5. W wodzie dostarczanej przez prawie 30 % skontrolowanych przedsiębiorców stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych stężeń szkodliwych składników, które wskazywały na zanieczyszczenie ujęć wodnych takimi związkami, jak: azotany, chloroform i amoniak, a nawet w 2 przypadkach – na obecność bakterii coli typ fekalny.

Ponad 50 % skontrolowanych jednostek odprowadzało z oczyszczalni ścieków do wód niedostatecznie oczyszczone ścieki. Wystąpiły przypadki prawie 10-krotnego przekroczenia wskaźników zapotrzebowania na tlen w oczyszczonych ściekach, co wskazywało na nadmierną zawartość w tych ściekach substancji organicznych. Ponadto oczyszczalnie okazały się często mało skuteczne wobec wysokiej zawartości związków fosforu w ściekach.

Niepokojący stan wykazała kontrola w jednej z gmin województwa Śląskiego (Mikołów), w której stwierdzono, że tylko 7,3 % wody dostarczonej odbiorcom wracała do oczyszczalni w postaci ścieków.

Przedsiębiorcy dopuszczający do powstawania tego rodzaju nieprawidłowości ponieśli skutki finansowe w postaci dodatkowych opłat za korzystanie ze środowiska i kar pieniężnych za naruszenie dopuszczalnych zawartości zanieczyszczeń w oczyszczonych ściekach (str. 31-32).

6. Stwierdzono, że 20 % skontrolowanych przedsiębiorców świadczyło swoje usługi bez określenia w umowach praw i obowiązków stron, odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umów, a także sposobów i terminów wzajemnych rozliczeń i zasad postępowania reklamacyjnego, co m. in. utrudniało możliwość dochodzenia roszczeń w przypadku nienależytego wykonania zobowiązania (str. 38).

7. W zakresie wypełniania obowiązków nadzoru i kontroli przez organy terenowej administracji rządowej ustalono, że dwóch wojewodów (Małopolski i Podkarpacki), na pięciu skontrolowanych nie posiadało właściwego rozeznania co do liczby podmiotów korzystających

z urządzeń wodno-ściekowych stanowiących własność Skarbu Państwa. Umożliwiło to niektórym podmiotom unikanie wnoszenia opłat za pobór wody z ujęć podziemnych do celów innych niż socjalne.

W dwóch przypadkach stwierdzono, że przy właściwym rozeznaniu podmiotów korzystających z urządzeń wodno-ściekowych będących własnością Skarbu Państwa Wojewodowie Podlaski i Śląski nie zapewnili właściwego sposobu zatwierdzenia wysokości opłat za dostawę wody i odbiór ścieków.

W czterech na pięć urzędów wojewódzkich, w których przeprowadzono kontrolę wystąpiły znaczne opóźnienia w wydawaniu decyzji dotyczących wysokości opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych. Miały także miejsce przypadki braku kontroli przez organ wydający decyzję, zasadności wniosków, a także rzetelności zawartych w nich informacji.

W dwóch województwach (Podkarpackim i Śląskim) stwierdzono brak należytego współdziałania pomiędzy służbami wojewody i marszałka województwa, co przyczyniło się do powstania poważnych zaległości w ściąganiu opłat za szczególne korzystanie ze środowiska naturalnego.

Kontrole stanu przestrzegania warunków pozwoleń wodnoprawnych udzielanych przedsiębiorcom prowadzącym działalność w zakresie pozyskiwania wody oraz odbierania i oczyszczania ścieków, a także trybu wydawania pozwoleń przez właściwe organy administracji publicznej i nadzoru nad sposobem ich realizacji, wskazały na szereg nieprawidłowości dotyczących m.in. funkcjonowania ujęć wody oraz oczyszczalni ścieków bez ważnych pozwoleń wodnoprawnych, braku kontroli przez właściwe organy przestrzegania warunków udzielonych pozwoleń, opóźnienia w wydawaniu pozwoleń. Stosowanie podwyższonych opłat za korzystanie ze środowiska w przypadku braku pozwoleń wodnoprawnych okazało się środkiem o ograniczonej skuteczności. Dla przykładu w gminie Bytom od początku 2000 r. tylko 3,6 % ścieków oczyszczanych było w urządzeniach, na funkcjonowanie których wydano pozwolenia (str. 39-45).

3. Wnioski

Niezależnie od realizacji wniosków szczegółowych przekazanych w wystąpieniach pokontrolnych - według oceny Najwyższej Izby Kontroli - dla poprawy sytuacji w publicznej gospodarce wodno-ściekowej celowym jest podjęcie następujących działań:

- 1. Zapewnienie skuteczniejszej kontroli działalności spółek kapitałowych prowadzących działalność w sferze publicznej gospodarki wodno-ściekowej przez organy administracji publicznej, zgodnie z uprawnieniami określonymi w k.s.h.**
- 2. Podjęcie działań przez właściwe organy administracji publicznej, zmierzających do wyeliminowania przypadków pobierania wód i odprowadzania ścieków bez posiadania ważnych pozwoleń wodnoprawnych.**

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego kontrolowanej działalności

1. Zagadnienia gospodarki wodno-ściekowej w aspekcie ogólnym regulują przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁴.

Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 4, pkt 2 tej ustawy, w studium i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zapewnia się kompleksowe rozwiązywanie problemów zabudowy, m.in. z uwzględnieniem gospodarki wodnej i odprowadzania ścieków.

W zakresie ochrony wód ww. ustawa przewiduje, że wody śródlądowe powierzchniowe i podziemne podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami, zapobieganiu lub przeciwdziałaniu naruszaniu równowagi przyrodniczej i wywoływaniu zmian powodujących ich nieprzydatność dla ludzi, dla świata roślinnego lub zwierzęcego, albo dla gospodarki narodowej (art. 18).

Wody podziemne i obszary ich zasilania podlegają szczególnej ochronie przed zanieczyszczeniem (art. 21).

Problemy opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nich zmian regulują art. 86 - 86g powołanej ustawy. Natomiast w art. 87 - 88 ujęto przepisy dotyczące Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) i środków wojewódzkich, powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Przepisy art. 91 i 91a tej ustawy regulują sprawowanie przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów, a także dokumentowania czynności kontrolnych.

2. Wody stanowią własność państwa, które prowadzi racjonalną gospodarkę ich zasobami (art. 1 i 5 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne⁵).

Korzystanie z wód wykraczające poza korzystanie powszechne lub zwykłe oraz wykonywanie urządzeń wodnych wymaga pozwolenia wodnoprawnego (art. 20 ust. 1). Również eksploatacja urządzeń wodnych służących do ujmowania wody podziemnej oraz urządzeń wodnych zabezpieczających przed zanieczyszczaniem wymaga pozwolenia wodnoprawnego. Pozwolenie na eksploatację wydaje organ, właściwy do wydania pozwolenia na ich wykonanie (art. 20 ust. 2).

Zakres powszechnego korzystania z wód określa art. 48 ust. 1 omawianej ustawy. Oznacza ono korzystanie z wód dla zaspokojenia potrzeb osobistych i gospodarstwa domowego lub rolnego bez stosowania urządzeń specjalnych oraz do wypoczynku i uprawiania turystyki, sportów wodnych i wędkarstwa. Natomiast przez zwykłe korzystanie z wody rozumiane jest korzystanie właściciela gruntu z wody stanowiącej jego własność dla zaspokojenia potrzeb własnych i gospodarstwa domowego oraz rolnego, a także korzystanie w tym zakresie z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie (art. 49 ust. 1). Przez szczególne korzystanie z wód należy rozumieć wykorzystanie wykraczające poza korzystanie zwykłe lub powszechne. Szczególne korzystanie z wód wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Między innymi takiego pozwolenia wymaga pobór wód powierzchniowych lub podziemnych i wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi (art. 53 ust. 1 i 2). Zgodnie z przepisem art. 55 ust. 1 wydawanie pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, należy do starosty.

Za szczególne korzystanie z wód oraz za szczególne korzystanie z urządzeń wodnych pobiera się opłaty (art. 56 ust. 1).

Istotnym przepisem regulującym obowiązki zakładu pobierającego wodę lub odprowadzającego ścieki do wód lub do ziemi jest przepis art. 57, który nakłada obowiązek dokonywania przez dany zakład pomiarów ilości pobieranej wody oraz ilości i jakości odprowadzanych ścieków.

Zgodnie z cytowaną ustawą do urządzeń zaopatrzenia w wodę zalicza się studnie publiczne oraz urządzenia wodne służące do ujęcia i poboru wody, jak również urządzenia służące do jej magazynowania, uzdatniania i rozprowadzania. Do urządzeń kanalizacyjnych

⁴ jednolity tekst Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196

⁵ Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.

zalicza się urządzenia służące do ujęcia, oczyszczania oraz odprowadzania ścieków (art. 98 ust. 1 i 2).

Zgodnie z przepisem art. 104 za wodę pobieraną z urządzeń zaopatrzenia w wodę i za ścieki wprowadzane do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność państwa pobiera się opłaty.

W wypadku niedoboru wody, wójt, burmistrz (prezydent miasta) może ograniczyć pobieranie do innych celów wody przeznaczonej na zaopatrzenie ludności, a także wprowadzić opłaty za przekroczenie ustalonej dla zakładu ilości wody w okresie ograniczeń jej poboru (art. 105 - obowiązuje od 1 stycznia 1999 r.).

3. W okresie objętym kontrolą, obejmującym rok 1999 i I kw. 2000 r. nastąpiły zmiany funkcjonowania administracji publicznej. Kompetencje organów administracji publicznej – od 1 stycznia 1999 r. – w tym dotyczące zagadnień objętych tematyką kontroli, regulują w szczególności przepisy ustaw reformujących administrację publiczną, tj. ustawa o samorządzie województwa⁶, o administracji rządowej w województwie⁷, o samorządzie powiatowym⁸ i wprowadzeniu zasadniczego-trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁹, a także o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa¹⁰.

Poprzednio kompetencje wojewody jako organu rządowej administracji ogólnej regulowała ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej¹¹ (uchylona 1 stycznia 1999 r.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹² określa kompetencje podstawowych jednostek samorządu terytorialnego.

W zakresie gospodarki wodno-ściekowej wojewoda, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzenie ścieków, ustala opłaty za wodę pobieraną ze zbiorowego urządzenia zaopatrzenia w wodę i za ścieki wprowadzone do zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych w odniesieniu do urządzeń stanowiących własność Skarbu Państwa.

⁶ Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576

⁷ Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 577

⁸ Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578

⁹ Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603; Nr 104, poz. 656

¹⁰ Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Nr 162, poz. 1115, poz. 1126

¹¹ jednolity tekst Dz. U. z 1998 r. Nr 32, poz. 176

Na podstawie art. 87b ust. 4 cytowanej wyżej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska zarząd województwa prowadzi wyodrębnione rachunki bankowe w celu gromadzenia i redystrybucji wpływów stanowiących dochody z tytułu opłat i kar pieniężnych. Wpływy te powiększone o dochody z oprocentowania rachunków bankowych i pomniejszone o koszty obsługi finansowej rachunków bankowych przekazywane są do dnia 15 następnego miesiąca na rachunki funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 87b ust. 4, 4a).

4. Zakres działania i zadania gminy w przedmiocie objętym kontrolą określa przepis art. 7 ust. 1 pkt 3 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem zadania własne gminy obejmują sprawy zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, dotyczące m.in. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych. W celu wykonania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym przedsiębiorstwa, i zawierać umowy z innymi podmiotami (art. 9 ust. 1), przy czym gmina oraz inna komunalna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie (ust. 2).

5. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego. O wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej, jak również o wysokości cen i opłat, albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej postanawiają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (art. 2 i 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹²). Uprawnienia dotyczące określania wysokości cen i opłat albo sposobu ich ustalania za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej organy stanowiące j.s.t. mogą powierzać zarządom tych jednostek.

6. W zakresie objętym kontrolą przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie określają zadania wojewody jako przedstawiciela Rady Ministrów (art. 15) i upoważniają wojewodę do powierzania prowadzenia w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości organom samorządu terytorialnego z obszaru województwa (art. 33 ust. 1). Powierzenie następuje na podstawie porozumienia wojewody z zarządem gminy, powiatu lub województwa i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 33 ust. 2).

¹² jednolity tekst Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74

¹³ Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.

7. Zgodnie z obowiązującym nadal rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1977 r.¹⁴ w sprawie nadzoru i kontroli gospodarki wodnej, czynności w tym zakresie wykonują właściwi ministrowie oraz terenowe organy administracji państwowej. W § 2 tego rozporządzenia przewidziano, że nadzór i kontrola gospodarki wodnej, w rozumieniu rozporządzenia, obejmuje w szczególności: planowanie i realizację inwestycji urządzeń wodnych, korzystanie z wód, ilość, stan i skład ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi, wprowadzanie ścieków do urządzeń kanalizacyjnych, a także dokonywanie pomiaru ilości wody oraz odprowadzanych ścieków. Rozporządzenie reguluje tryb przeprowadzania przez organy administracji kontroli w zakresie merytorycznym, jak wyżej.

8. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzanie ścieków¹⁵, zmienionym rozporządzeniem RM z dnia 13 października 1998 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzenie ścieków (obowiązuje od 12 listopada 1998 r.), określono obowiązki dotyczące utrzymania i eksploatacji publicznych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych oraz ustalania opłaty za wodę pobieraną z urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i za ścieki wprowadzane do zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych. Ww. rozporządzenie do kosztów eksploatacji i utrzymania tych urządzeń zalicza w szczególności: koszty nabycia, poboru i uzdatniania wody, koszty oczyszczania ścieków i odprowadzania ich do odbiornika, koszty konserwacji i remontów, koszty amortyzacji lub wartość umorzenia, a także bankowe odsetki od kredytów, przeznaczonych na wymianę zużytych lub modernizację istniejących urządzeń z wyjątkiem tych, które zwiększają wartość początkową środka trwałego (§ 3 ust. 2a). Wysokość opłat może być zróżnicowana dla gospodarstw domowych i pozostałych odbiorców – w przypadku wystąpienia udokumentowanej różnicy kosztów utrzymania i eksploatacji urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych (§ 3 ust. 2b).

9. Cytowane wyżej rozporządzenie RM z dnia 18 grudnia 1996 r., zostało zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego przez Gminę Krynica. Wyrokiem z dnia 19 kwietnia 1999 r.¹⁶ Trybunał uznał § 3 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia RM za niezgodny z art. 107 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne ponieważ wykraczał poza zakres upoważnienia ustawowego, a tym samym był niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

¹⁴ Dz. U Nr 19, poz. 78

¹⁵ Dz.U. Nr 151, poz. 716 ze zm.

W uzasadnieniu wyroku stwierdzono, że Rada Ministrów błędnie rozszerzyła ustawowe uprawnienia gmin do ustalania opłat za dostawę wody i odbiór ścieków z urządzeń państwowych na komunalne i samorządowe. Podstawą tego rozstrzygnięcia było uznanie, iż określenie „własność państwa” nie może być utożsamiane z pojęciem „własność jednostek samorządu terytorialnego lub komunalnych osób prawnych”.

Omawiany przepis utracił moc z dniem 23 kwietnia 1999 r., a więc obowiązywał w okresie ustalania opłat rocznych na dostawę wody i odbiór ścieków na rok 1999.

10. Z dniem 23 lutego 2000 r. wszedł w życie art. 107 ust 3 pkt 3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne, w brzmieniu nadanym mu przez art. 5 pkt 7 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej¹⁷, zawierający delegację dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia zasad ustalania i poboru opłat za wodę pobieraną z urządzeń zaopatrzenia w wodę i za ścieki wprowadzane do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, stosowania ulg i zwolnień od tych opłat oraz organy właściwe w tych sprawach. W dniu 13 lipca 2001 r. opublikowany został w Dz.U. Nr 72 tekst ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w której szczegółowo określono zasady ustalania i zatwierdzania taryf za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Ustawa stanowi, iż zbiorowe zaopatrzenie w wodę jest zadaniem własnym gminy, która jest uprawniona do wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności w tej dziedzinie. Taryfy opłat za dostawy wody i odbiór ścieków mają tworzyć przedsiębiorcy, przy czym taryfę ma zatwierdzać w drodze uchwały rada gminy, po sprawdzeniu czy zawiera ona elementy określone ustawą i przepisami wykonawczymi.

Dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków będzie się odbywało na podstawie umowy zawartej między przedsiębiorstwem a odbiorcą jego usług. Określi ona m.in.: ilość i jakość świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych, sposób i terminy rozliczeń, wzajemne prawa i obowiązki, procedury i warunki kontroli urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.

Projekt m.in. przewiduje karę do 5 tys. zł za nielegalny pobór wody, a za nielegalne odprowadzanie ścieków - do 10 tys. zł lub ograniczenia wolności. Ustawa wejdzie w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, to jest z dniem 14 stycznia 2002 r.

¹⁶ Sygn. akt U. 3/98 Dz.U. Nr 36, poz. 356

¹⁷ Dz. U. Nr 12, poz. 136,

11. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1993 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, określono stawki i zwolnienia w zakresie opłat za pobór wody i wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi¹⁸.

12. Warunki, jakim powinna odpowiadać woda do picia oraz na potrzeby gospodarcze w okresie objętym kontrolą określało obowiązujące do dnia 19 października 2000 r. rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 31 maja 1977 r.¹⁹.

Zgodnie z przepisem § 6 tego rozporządzenia, organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej sprawowały kontrolę jakości wody wszystkich czynnych urządzeń do zaopatrywania ludności w wodę i na potrzeby gospodarcze oraz nad badaniami jakości wody wykonywanymi przez zakłady wodociągowe. Jednostki organizacyjne, do których należało utrzymanie i eksploatacja urządzeń do zaopatrywania w wodę obowiązane były uzyskać zgodę właściwego państwowego terenowego inspektora sanitarnego na włączenie takiego urządzenia do eksploatacji.

Zastosowanie nowych technologii uzdatniania wody, związanych z wprowadzaniem do wody obcych substancji wymagało zgody Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego. Aktualnie, warunki jakim powinna odpowiadać woda do picia i na potrzeby gospodarcze oraz zasady sprawowania kontroli jakości wody przez organy Inspekcji Sanitarnej określa rozporządzenie Ministra Zdrowia z 4 września 2000r.²⁰.

13. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie klasyfikacji wód oraz warunków jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzone do wód lub do ziemi²¹ ustala trójstopniową klasyfikację czystości śródlądowych wód powierzchniowych (§ 1 ust. 1) oraz określa w jakich przypadkach zabrania się wprowadzania ścieków do wód podziemnych i śródlądowych wód powierzchniowych oraz do ziemi (§ 2 ust.1), a także określa warunki, jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do śródlądowych wód powierzchniowych i wód morskich (§§ 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9). Rozporządzenie określa wartości wskaźników zanieczyszczeń śródlądowych wód powierzchniowych w klasach czystości oraz najwyższe dopuszczalne wartości zanieczyszczeń w ściekach wprowadzanych do wód i ziemi (zał. nr 1 i 2 do rozp.).

14. Za wprowadzenie do wód lub do ziemi ścieków, które nie odpowiadają warunkom określonym w pozwoleniu wodnoprawnym wymierza się karę pieniężną na podstawie

¹⁸ Dz. U z 1994 r. Nr 133, poz. 637 ze zm.

¹⁹ Dz. U z 1990 r. Nr 18, poz. 72 ze zm.

²⁰ Dz. U. Nr 82, poz. 937

²¹ Dz.U. Nr 116, poz. 503

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 1995 r. w sprawie zasad i trybu ustalania kar pieniężnych za naruszenie warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód lub do ziemi oraz współczynników różnicujących wysokość kar pieniężnych²².

Podstawę stwierdzenia przekroczenia warunków określonych w pozwoleniu wodnoprawnym stanowią wyniki, trzykrotnych w ciągu godziny, pomiarów stanu i składu ścieków wprowadzanych przez zakład, dokonanych przez organ właściwy do ustalania i wymierzania kary pieniężnej (§ 4 ust. 1 i 2).

Do stawek kar pieniężnych za jednostkę ładunku zanieczyszczeń w ściekach dolicza się karę za przekroczenie dozwolonej temperatury, dozwolonej wartości pH, dozwolonych zawartości sztucznych substancji promieniotwórczych oraz wskaźników zanieczyszczeń wymienionych w załączniku do rozporządzenia (§ 3).

15. W dniu 27 kwietnia 2001 r. uchwalona została przez Sejm RP ustawa Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz 627), która w art. 273 ust. 1 stanowi, iż opłata za korzystanie ze środowiska jest ponoszona m.in. za pobór wód i wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, zaś w art. 284 ustanowiono, iż podmiot korzystający ze środowiska ustala we własnym zakresie wysokość należnej opłaty i wnosi ją na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego. Podmiot ten zobowiązany jest także do prowadzenia aktualizowanej co kwartał ewidencji zawierającej m.in. informację o ilości i jakości pobranej wody powierzchniowej i podziemnej oraz informacji o stanie i składzie ścieków wprowadzanych do wód i do ziemi. Termin wejścia w życie omawianego aktu prawnego określony został na dzień 1 października 2001r. w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, która aktualnie oczekuje na akceptację Prezydenta RP. We wspomnianej wyżej ustawie Prawo ochrony środowiska uregulowane zostały kwestie wskazane w niniejszej informacji jako przyczyny powstawania nieprawidłowości, polegające m. in. na niedostatecznej współpracy organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie płatności za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych.

2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

1. Zmiana ustroju gospodarczego i wprowadzenie zasad gospodarki wolnorynkowej, a także restrukturyzacja szeregu gałęzi gospodarki narodowej spowodowały, że w latach

²² Dz. U Nr 79, poz. 400 ze zm.

dziewięćdziesiątych w efekcie racjonalizacji gospodarki wodno-ściekowej, nastąpiło znaczące obniżenie ilości wody zużywanej na potrzeby komunalne i przemysłowe. Zmniejszyła się także ilość ścieków przemysłowych i komunalnych.

Według danych statystycznych GUS w latach 1990-1999 ilość zużytej wody zmniejszyła się o 20,4 %, a ilość odprowadzonych ścieków o 16,5 %. Stwierdzono przy tym, że w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, po wyczerpaniu się prostych rezerw w zakresie oszczędności wody, spadek jej zużycia był znacznie wolniejszy. W latach 1995 -1999 ilość zużytej wody zmniejszyła się o 6,6 %, (z 12,1 mld m³ do 11,3 mld m³), natomiast ilość ścieków komunalnych i przemysłowych zmniejszyła się o 5 % (z 10 mld m³ do 9,5 mld m³). W tym samym okresie ilość ścieków oczyszczonych zmniejszyła się o 1,3 % (z 2,32 mld m³ do 2,29 mld m³), natomiast ilość ścieków wymagających oczyszczenia zmalała o 10 % (z 3 mld m³ do 2,7 mld m³).

Towarzyszyło temu zwiększenie ilości oczyszczalni ścieków obsługujących miasta z 566 w roku 1990 r. do 943 w roku 1999, w tym biologicznych odpowiednio z 367 do 666, a także rozwój sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. I tak w 1990 r. długość sieci wodociągowej liczyła 93,2 tys. km, a w 1999 r. wzrosła do 203,6 tys. km (tj. o 118,4 %), natomiast długość sieci kanalizacyjnej w tym samym okresie wzrosła z 26,5 tys. km do 46 tys. km, tj. o 76,6 %.

Mniejsze zapotrzebowanie na wodę, a także ograniczenie ilości odprowadzanych ścieków spowodowało znaczące zmniejszenie wykorzystania zdolności produkcyjnych ujęć wodnych i urządzeń uzdatniających oraz przesyłających wodę (nie przekraczające 50 % istniejących możliwości), a także zmniejszenie zdolności przerobowych istniejących oczyszczalni ścieków, co w dalszej konsekwencji skutkowało wzrostem kosztów jednostkowych dostarczanej wody oraz oczyszczanych ścieków.

W sytuacji zmniejszającego się zapotrzebowania na usługi w zakresie dostaw wody oraz rosnących kosztów jednostkowych tych usług, przedsiębiorcy zajmujący się poborem, uzdatnianiem i rozprowadzaniem wody, w okresie 1998-1999 uzyskiwali coraz gorsze wyniki finansowe wyrażające się m.in. obniżającym się zyskiem netto. Według danych GUS, uzyskany przez nich w 1999 r. wynik finansowy netto wynosił 84,6 mln zł i był niższy od osiągniętego w 1998 r. o 5,4 mln zł, tj. o 6 %.

W latach 1998 – 1999 średni wzrost cen za pobór, oczyszczanie i rozprowadzanie wody (w porównaniu do roku poprzedzającego), wynosił odpowiednio 10,7 % i 10,9 %, podczas gdy

ceny towarów i usług ogółem w gospodarce narodowej²³ w analogicznych okresach wzrastały o 11,8 % i 7,3 %. Tak więc dynamika wzrostu cen za wodę w 1998 r. była niższa od dynamiki wzrostu cen towarów i usług ogółem o 1,1 pkt. %, natomiast w 1999 r. była ona wyższa o 3,6 pkt. %.

Według danych Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie”, w skali kraju średnia stawka opłat za dostawę wody i odbiór ścieków z gospodarstw domowych na koniec 1999 r. wyniosła 2,75 zł/m³ (1,35 zł/m³ za wodę i za 1,40 zł/m³ za ścieki) i była wyższa od poziomu opłat z początku 1998 r. o 61,8 %, natomiast w kontrolowanych podmiotach średnia stawka opłat za dostawę wody i ścieków dla gospodarstw domowych wynosiła 2,92 zł/m³ (1,53 zł /m³ za wodę i 1,39 zł/m³ za ścieki) i była wyższa od poziomu opłat z początku 1998 r. o 15,4 %.

Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą w sferze gospodarki wodno-ściekowej zmniejszyły się nakłady inwestycyjne na ujęcia i doprowadzenia wody oraz wzrosły nakłady na oczyszczanie ścieków i sieć kanalizacyjną odprowadzającą ścieki i wody opadowe. Według danych GUS nakłady na urządzenia wodne, wynoszące w 1998 r. - 2.203,7 mln zł, w 1999 r. zmniejszyły się do 2.153,7 mln zł, tj. o 2,3 %. Natomiast nakłady na oczyszczanie ścieków i sieć kanalizacyjną, wynoszące w 1998 r. – 2.892,8 mln zł, w 1999 r. wzrosły do 3.223,3 mln zł, tj. o 11,4 %.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia ww. tendencję, która prowadzi do zmniejszenia dysproporcji w wielkości sieci kanalizacyjnej w stosunku do sieci wodociągowej, stwarza lepsze warunki dla ochrony środowiska i wymusza racjonalizację sposobu wykorzystania zasobów wodnych kraju.

3. Istotne ustalenia kontroli

3.1. Wysokość opłat za usługi w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków

W okresie przed 23 kwietnia 1999 r. zasady ustalania wysokości opłat za dostawę wody i odbiór ścieków regulował przepis § 3 ust. 1 pkt. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i odprowadzane ścieki, stanowiący, że „opłatę za wodę pobieraną

²³ GUS: „Rocznik statystyczny – 1999”

z urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i za ścieki wprowadzane do zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych ustalają:

- a/ właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego – na wniosek podmiotów eksploatujących urządzenia, w odniesieniu do urządzeń stanowiących własność gminy i komunalnych osób prawnych,
- b/ wojewoda - na wniosek podmiotów eksploatujących urządzenia, w odniesieniu do urządzeń stanowiących własność Skarbu Państwa”

Jak podano wcześniej w charakterystyce stanu prawnego, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 1999 r.²⁴ stan ten został zmieniony, a mianowicie Trybunał uznał § 3 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia RM za niezgodny z art. 107 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne, ponieważ wykraczał poza zakres uprawnień ustawowego, a tym samym był niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Podstawą tego rozstrzygnięcia było przyjęcie, iż określenie „własność państwa” nie może być utożsamiane z „własnością jednostek samorządu terytorialnego lub komunalnych osób prawnych”.

Wyniki kontroli wskazują, że organy gmin w zmienionej sytuacji prawnej dotyczącej ustalania opłat, przyjęły rozwiązanie wynikające z innej podstawy prawnej, a mianowicie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, stanowiącego, że „jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego”. Zachowywano przy tym wymóg dotyczący przyjmowania do określenia wysokości opłat tzw. uzasadnionych kosztów.

Stwierdzono ponadto, że uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 1997 r.²⁵, zgodnie z którą gmina nie posiada uprawnień do ustalania opłat za wodę i ścieki dla spółek, nie zawsze miała wpływ na działania organów gmin. W szczególności mylone były pojęcia "własności urządzeń" z "własnością udziałów", co w konsekwencji prowadziło do stosowania procedur ustalania opłat przez organy gminy w trybie przewidzianym dla jednostek korzystających z urządzeń stanowiących majątek samorządowy lub komunalny.

²⁴ patrz część II rozdz. 1 pkt 9 nin. informacji

²⁵ sygn.akt III CZP 126/96 publ.OSNC 8/97, poz. 97

Ustalanie opłat na rok 1999 dokonywane było przez właściwe organy administracji publicznej na podstawie tzw. planowanych, uzasadnionych kosztów rocznych, w trybie cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z 18 grudnia 1996 r., tj. w oparciu o wnioski przedsiębiorców świadczących usługi wodno-ściekowe. W zakresie tym w ponad połowie skontrolowanych jednostek stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości w przedstawianych kalkulacjach, polegające m.in. na mylnej klasyfikacji kosztów – jako uzasadnionych, zawyżaniu kosztów o planowane i nie zrealizowane nakłady na remonty, zawyżaniu kosztów remontów o nakłady inwestycyjne, ujmowaniu w kalkulacji kosztów wydatków nie związanych z dostawą wody i odbiorem ścieków, a także różnicowaniu wysokości wnioskowanych opłat dla różnych grup odbiorców bez udokumentowania podstawy zróżnicowania. Na przykład:

- *Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów w Katowicach zawyżyło we wnioskach o ustalenie opłaty za dostawę wody na lata 1999 i 2000 planowane koszty uzasadnione, o koszty z tą działalnością nie związane. Stanowiło to naruszanie postanowień § 3 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzanie ścieków. W przedstawionej kalkulacji kosztów uzasadnionych ujęto m.in. koszty gospodarowania 334 mieszkaniami i niedochodowymi ośrodkami wczasowymi, a także koszty utrzymania zbędnego zaplecza technicznego w Gliwicach, wydzierżawionego za opłatę nie pokrywającą wydatków. W ciężar tych kosztów rozliczano także całość kosztów funkcjonowania zarządu, jakkolwiek sprzedaż wody nie stanowiła jedyne go zakresu działania i źródła dochodów przedsiębiorstwa;*
- *Sporządzone przez RPWiK w Sosnowcu wnioski o ustalenie wysokości opłat za wodę i odprowadzanie ścieków na lata 1999 - 2000 sporządzone były w sposób nie uzasadniający wysokości proponowanych podwyżek. W załączonych do wniosków kalkulacjach prezentowano jedynie wysokość planowanego kwotowo i procentowo wzrostu kosztów działalności Przedsiębiorstwa w stosunku do roku poprzedniego, pomijając malejące wielkości planowanej na dany rok ilości sprzedanej wody i odprowadzanych ścieków. Nieprawidłowe było również wliczanie w kalkulacji opłat za odprowadzanie ścieków kosztów związanych z odprowadzeniem przez Przedsiębiorstwo wód opadowych, co doprowadziło do zawyżenia tzw. "kosztów uzasadnionych", będących podstawą wnioskowania wysokości opłaty. Stwierdzono przy tym, że Przedsiębiorstwo nie obciążyło Gminy kosztami odprowadzania i oczyszczania wód opadowych. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Tymczasowy Kierownik Przedsiębiorstwa złożył zastrzeżenie*

w trybie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, poddając w wątpliwość uznanie faktu, że zaliczanie kosztów odprowadzania wód opadowych do kosztów oczyszczania ścieków jest nieprawidłowe;

- *Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Chorzowie w kalkulacji kosztów załączonej do wniosku o zwiększenie opłat za dostarczanie wody i odbiór ścieków na 1999 r., wartość usług remontowych określiło w kwocie 6.800 tys. zł, natomiast faktyczny koszt usług remontowych wyniósł 2.566 tys. zł, tj. 37,7 % planowanej wielkości;*
- *Ozorkowskie Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. do kalkulacji cen za dostawę wody w 1999 r. przyjęło, na podstawie wstępnego projektu, nakłady na remonty urządzeń wodnych w kwocie 100.000 zł, podczas gdy faktycznie poniesione nakłady na ten cel w 1999 r. wyniosły zaledwie 29.075 zł. Stwierdzono przy tym, że w przyjętej kalkulacji, do nakładów remontowych zaliczono m.in. nakłady inwestycyjne na modernizację budynku głównego stacji wodociągowej. Ponadto w kalkulacjach opłat stosowano różne narzuty zysku w stosunku do poszczególnych grup odbiorców;*
- *W AQUA S.A. w Bielsku-Białej zróżnicowano opłaty dla różnych gmin obsługiwanych przez Spółkę na podstawie "decyzji Zarządu Spółki". Spółka kalkulację kosztów dotyczącą dostarczania wody i odprowadzania ścieków sporządzała łącznie dla obydwu usług, ponieważ nie prowadziła odrębnej ewidencji kosztów rodzajowych w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Spółka ustalała opłaty dla odbiorców z Bielska-Białej i innych gmin, na terenie których działała. W Gminie Bielsko-Biała opłata dla odbiorców indywidualnych za dostawę wody w 1999 r. wynosiła 1,05 zł/m³, a za odprowadzone ścieki 0,98 zł/m³. Na rok 2000 opłaty te wyniosły odpowiednio: 1,31 zł/m³ i 1,17 zł/m³, tj. wzrosły o 24,7 % i 19,4 %. W przypadku niektórych gmin poza Bielskiem, wzrost opłat z roku na rok był znacznie wyższy – Spółka podniosła z początkiem 1999 r. o 130,0 % (w porównaniu do roku poprzedniego) opłaty za wodę dostarczaną na potrzeby gospodarstw domowych w gminie Porąbka, a dla pozostałych odbiorców wzrost wynosił 39,0 %. Wzrost opłat za wodę i odprowadzanie ścieków na terenie gminy Kęty wyniósł odpowiednio 53,0 % oraz 33,0 %. Najwyższe opłaty ustalono dla Gminy Wilamowice, gdzie w 1999 r. za dostawę wody opłata wyniosła 2,06 zł/m³, a w roku 2000 wzrosła do 2,49 zł/m³, tj. o 20,9 %. Zdaniem NIK takie zróżnicowanie opłat za wodę i odprowadzane ścieki według grup odbiorców bez udokumentowania różnicy kosztów nie znajduje podstaw w istniejącym stanie prawnym.*

Ustalenie opłat za dostawę wody i odbiór ścieków na rok 2000 odbywało się już w zmienionych warunkach regulacji prawnych. Z dniem 1 stycznia 2000 r. usługi wodno-kanalizacyjne zostały objęte obowiązkową stawką 7 % podatku VAT, zgodnie z ustawą z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym²⁶. Wyniki kontroli wskazują na nierzetelność 45 skontrolowanych przedsiębiorców, którzy uzyskując możliwość odliczania podatku należnego od podatku naliczonego, a tym samym obniżenia w 2000 r. kosztów działalności, nie dokonali weryfikacji kalkulacji kosztów jednostkowych, a także pobieranych opłat. W przypadku 11 przedsiębiorców stwierdzono, że doliczenie do obowiązujących stawek opłat za wodę i ścieki podatku VAT nastąpiło z pominięciem procedur określonych w art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, a mianowicie bez stosownej uchwały uprawnionego organu jednostki samorządu terytorialnego. Na przykład:

- *Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Czerwionce-Leszczynach, którego usługi wodno-ściekowe należą do najdroższych w grupie skontrolowanych jednostek, z dniem 1 stycznia 2000 r. zaczęło pobierać opłaty podwyższone o 7 %, bez uchwały Rady Miejskiej o ich podwyższeniu. Rada Miejska w Czerwionce-Leszczynach po poinformowaniu przez NIK o praktyce stosowanej przez Przedsiębiorstwo, podjęła uchwałę określającą opłatę przyjętą wcześniej uchwałą z grudnia 1999 r. jako wysokość netto;*
- *Korzystając z niedostatecznego nadzoru organów gminy nad ustalaniem opłat w zakresie gospodarki wodno – ściekowej Zakład Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. w Mikołowie zwiększył z dniem 1 stycznia 2000 r. opłaty za dostarczaną wodę i odbierane ścieki o 7% VAT bez zgody organów Gminy. Stwierdzono, że tzw. uzasadnione koszty świadczenia usług wodno – kanalizacyjnych nie były poddawane merytorycznej kontroli, a organy Gminy nie dysponowały rozeznaniem składników kalkulacyjnych kosztów;*
- *Zarząd PWiK Sp. z o.o. w Olkuszu pobrał w okresie od stycznia do maja 2000 r. sumę 286,4 tys. zł z tytułu podwyższonych o podatek VAT opłat za dostawę wody i odbiór ścieków, ponad wysokość opłat ustalonych przez zarządy miast i gmin będących współnikami Spółki;*
- *Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w Bielsku Podlaskim do uchwalonej przez Radę Miejską w dniu 28 grudnia 1999 r. wysokości opłat za dostawę wody i odbiór ścieków na 2000 r. doliczyło samodzielnie 7 % podatku VAT. Do czasu zakończenia kontroli, tj. do dnia 27.06.2000 r. Przedsiębiorstwo nie wystąpiło z propozycją zmiany stawki opłat;*

²⁶ Dz.U. Nr 95, poz. 1100

- *Bialskie Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o.o. w Białej Podlaskiej dokonały poprawnego wyliczenia uzasadnionych kosztów do wyliczenia opłat za dostarczaną wodę i odbierane ścieki w 2000 r. uwzględniając częściowo skutki wprowadzenia podatku VAT poprzez wyeliminowanie z kalkulacji kosztów swojej działalności wartości wody pochodzącej z własnych ujęć. Jednak w propozycji opłat, przedłożonej do akceptacji Rady Miejskiej, wprowadzono inne wartości. I tak opłata za wodę dostarczoną zakładom spożywczym i pozostałym odbiorcom została zawyżona o 9%, a proponowane opłaty za ścieki odbierane z gospodarstw domowych, placówek oświaty i służby zdrowia oraz przedsiębiorstw przemysłowych i usługowych, w stosunku do kalkulacji kosztów uzasadnionych, były zaniżone odpowiednio o 5,4 %, 12,7 % i 9,1 %;*
- *PWiK w Żorach nie uwzględniło we wniosku o zatwierdzenie wysokości opłat na 2000 r. podatku VAT, natomiast z dniem 1 stycznia 2000 r. zaczęło doliczać do ustalonych stawek opłat 7 %.*

W 1999 r. średnia stawka opłat za wodę i ścieki w Polsce wynosiła 2,75 zł/m³, w tym za dostawę wody 1,35 zł/m³, a za odbiór ścieków 1,40 zł/m³ ²⁷. W grupie gospodarstw domowych wielkość tych opłat wahała się od 1,1 zł/m³ do 4,6 zł/m³, przy średniej dla tej grupy wynoszącej 2,3 zł/m³.

W skontrolowanych jednostkach w 1999 r. stawki opłat za dostawę wody wynosiły od 0,83 zł/m³ do 2,40 zł/m³, a w I kwartale 2000 r. od 1,07 zł/m³ do 3,21 zł/m³ (brutto). Najniższe opłaty stwierdzono w gminie Bielsko – Biała (AQUA S.A.), a najwyższe w gminie Katowice (Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji).

Stawki opłat za odbiór ścieków w skontrolowanych jednostkach w 1999 r. wynosiły od 0,62 zł/m³ do 2,05 zł/m³, a w I kwartale 2000 r. od 0,70 zł/m³ do 2,43 zł/m³. Najniższe stawki stosowano w gminie Łódź, a najwyższe w Ostrołęckim Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Ostrołęce.

Zróznicowanie stawek opłat za dostawy wody wynikało m. in. z dużej awaryjności instalacji wodociągowej (szczególnie w aglomeracjach miejskich) pociągającej za sobą nadmierne straty wody, a w odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących działalność na Górnym Śląsku, także z konieczności korzystania przy zakupie wody z pośrednictwa Górnośląskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów w Katowicach. Przedsiębiorca ten będący jedynym hurtowym dostawcą wody w tym rejonie, zgodnie z decyzjami Wojewody Śląskiego

(d. Katowickiego) podniósł cenę wody sprzedawanej hurtowo z 0,82 zł/m³ w 1998 r. do 1,15 zł/m³ w I kw. 2000 r., tj. o 40,2 %, co u przedsiębiorców korzystających z jego usług stanowiło około połowę ponoszonych przez nich kosztów. Zaznaczyć przy tym należy, że jak wspomniano wcześniej, przedsiębiorca ten zawyżył we wnioskach o ustalenie opłaty za dostawę wody na lata 1999 i 2000 planowane koszty uzasadnione, o koszty z tą działalnością nie związane.

Z ustaleń kontroli wynika, że w grupie najtańszych dostawców wody znajdowali się przedsiębiorcy eksploatujący własne ujęcia i dysponujący krótką siecią wodociągową. Całkowite koszty produkcji wody tej grupy przedsiębiorców były porównywalne z kosztami hurtowego zakupu wody od pośrednika w aglomeracji śląskiej.

Z kolei zróżnicowanie opłat za odbiór ścieków było pochodną kosztów funkcjonowania poszczególnych oczyszczalni ścieków, na które zasadniczy wpływ miał stopień ich wykorzystania (wynoszący w badanych jednostkach średnio od 22 % w Miejskim Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji w Będzinie Sp z o.o. do ponad 60 % - np. Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej Sp z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim) oraz skład fizykochemiczny ścieków. Ponadto wpływ na koszty funkcjonowania oczyszczalni ścieków miały niekontrolowane dopływy wód opadowych do sieci kanalizacyjnej. Stwierdzono, że wody te w zależności od jednostki stanowiły nawet do 50 % ilości wszystkich ścieków poddanych oczyszczaniu. Na przykład:

- *W gminie Łomianki w 1999 r. na 490 tys. m³ ścieków oczyszczonych, dostawcy zapłacili jedynie za 257,0 tys. m³, a pozostałą ilość stanowiły wody opadowe.*
- *W gminie Ostrołęka ilość ścieków, za które zapłacono wynosiła 3.126 tys. m³ w 1998 r. i 3.054 tys. m³ w 1999 r., natomiast ilość oczyszczonych ścieków, wraz ze ściekami niewiadomego pochodzenia wynosiła odpowiednio 5.502,0 tys. m³ i 6.194,1 tys. m³, zatem ilość ścieków, za które nie zapłacono wzrosła z 2.376,0 tys. m³ w 1998 r. do 3.140,1 tys. m³ w 1999 r., tj. o 32%.*
- *W Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego S.A. w 1999 r. kosztami oczyszczenia około 20,0 tys. m³ wód opadowych (18,3 % ścieków) wynoszącymi 4,3 mln. zł, obciążono usługobiorców, zwiększając jednostkowy koszt odbioru ścieków o około 0,30 zł/m³.*

²⁷ Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie – Materiały z 15 Krajowej Konferencji Stowarzyszenia Rozwoju Gospodarczego Gmin, Międzyzdroje, Maj 2000

Stwierdzono, że forma organizacyjna badanych przedsiębiorstw: jednostki państwowe, spółki prawa handlowego, zakład budżetowy, nie wywierała znaczącego wpływu na poziom kosztów funkcjonowania tych jednostek, stanowiących zasadniczą podstawę do określenia stawek opłat za ich usługi.

3.2. Koszty dostawy wody i odprowadzania ścieków

W 1999 r. koszty uzyskania przychodów przedsiębiorstw zajmujących się poborem, oczyszczaniem i rozprowadzaniem wody stanowiły 0,39 % kosztów uzyskania przychodów z całokształtu działalności przedsiębiorstw w kraju.

Koszty uzyskania przychodów w grupie skontrolowanych przedsiębiorców w 1999 r. wzrosły w stosunku do roku poprzedzającego o 14,7 % i były wyższe o 1 pkt. %. od średniego wzrostu kosztów uzyskania przychodów w gospodarce narodowej wg danych GUS w analogicznym okresie.

W ujęciu statystycznym w 1999 r. dynamika wzrostu kosztów jednostkowych dostaw wody i odbioru ścieków wynosiła 16,4 % dla obydwu tych usług łącznie (z tego – 16,3 % - dostawy wody i 17,4 % – odbiór ścieków). Z powyższego wynika, iż wzrost kosztów jednostkowych przewyższał wskaźnik wzrostu kosztów uzyskania przychodów ogółem w badanej grupie przedsiębiorców.

Z analizy wyników kontroli wynika, iż przyczyny ww. tendencji to przede wszystkim zmniejszanie się ilości sprzedawanej wody i odbieranych ścieków, wzrost wynagrodzeń, wzrost amortyzacji a także opisane w niniejszej informacji nieprawidłowości w zakresie kalkulacji kosztów uzasadnionych wody i ścieków.

W 22 przedsiębiorstwach koszty ogółem wzrosły co najmniej o 10 %, natomiast w 11 przypadkach nie przekroczono poziomu wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, tj. 7,3 % (wskaźnik poziomu inflacji).

W 19 jednostkach, tj. w 35 % skontrolowanych przedsiębiorców, nie wyodrębniano w dokumentacji księgowej kosztów dostaw wody i kosztów odbioru ścieków w podziale na poszczególne grupy odbiorców, a dwóch przedsiębiorców, tj. AQUA S.A. w Bielsku-Białej i Zakład Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. w Mikołowie w ogóle nie wyodrębniało kosztów dostawy wody i odbioru ścieków, traktując je łącznie. Nie prowadzono przy tym kont analitycznych umożliwiających śledzenie efektywności ekonomicznej podstawowych rodzajów usług, zastępując je doraźnymi ocenami i szacunkami przygotowywanymi dla m.in. organów

właściwej gminy. Taki sposób ewidencji kosztów uniemożliwiał ich właściwy monitoring, a także podejmowanie skutecznych działań w celu ich obniżenia.

W 1999 r. w strukturze kosztów badanych przedsiębiorców największe pozycje stanowiły koszty wynagrodzeń (od 14,4 % do 57,9 %), amortyzacja (od 19,8 % do 39,7 %), oraz koszty energii elektrycznej i ciepłej (od 8,7 % do 69,3 %). Wysoki udział w strukturze kosztów przedsiębiorców funkcjonujących w aglomeracji śląskiej stanowiły także koszty zakupu wody (od 40 % do 62,5 %). Nadmienić przy tym należy, że na wzrost kosztów wynagrodzeń w 1999 r. w znaczącym stopniu wpłynęło tzw. „ubruttowienie płac” od 1 stycznia 1999 r., a na wzrost kosztów amortyzacji zrealizowane inwestycje oraz przejęty nieodpłatnie majątek trwały.

U 30 przedsiębiorców na 53 zbadanych stwierdzono nieprawidłowe zaliczanie do tzw. kosztów uzasadnionych wydatków inwestycyjnych, zawyżanie kosztów o wydatki nie związane z dostawą wody i odbiorem ścieków, różnicowanie wysokości opłat dla różnych grup odbiorców, bez udokumentowania różnicy w kosztach świadczonych im usług, a także obarczanie odbiorców ich usług kosztami wprowadzania wód opadowych i innych wód infiltrujących do kanalizacji i oczyszczalni ścieków, co było niezgodne z § 3 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 151, poz. 716 ze zm.), na podstawie którego do kosztów utrzymania i eksploatacji urządzeń kanalizacyjnych nie zalicza się kosztów związanych z odprowadzaniem wód opadowych (str. 23-25, 28). Na przykład:

- *Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Tychach skalkulowało planowane uzasadnione koszty dostawy wody i odbioru ścieków na lata 1999 - 2000, ujmując w nich koszty utrzymania kanalizacji deszczowej i odprowadzenia wód opadowych, a także koszty działalności pomocniczej oraz koszty operacyjne i finansowe. W 1999 r. ww. dodatkowe składniki stanowiły łącznie ok. 17 % udziału w kosztach ogółem przedsiębiorstwa. Stwierdzono, że w kalkulacjach planowanych opłat jako koszty uzasadnione ujmowano pozycje, które z powodu zmian organizacyjnych lub prawnych przestały spełniać funkcję cenotwórczą. Między innymi w kalkulacjach opłat na rok 1999 uwzględniano koszty utrzymania majątku przekazanego gminie Mikołów, mające w 1998 roku 9,9 % udziału w kosztach ogółem Przedsiębiorstwa. Kalkulując z kolei opłaty na rok 2000 uwzględniono zapłacony w 1999 r. podatek VAT w wysokości 647 tys. zł, mimo że obowiązujące od*

stycznia br. regulacje prawne umożliwiały odliczenie od podatku należnego podatku naliczanego;

- *W gminie Nowa Dęba do kalkulacji kosztów odbioru ścieków w 1999 r. zaliczono także koszty oczyszczania wód opadowych;*
- *W Tarnowie wysokość opłat kalkulowano bez uwzględnienia tendencji spadkowej w ilości sprzedawanej wody, utrzymującej się od kilku lat, a także nie wyłączono z kalkulacji kosztów dotyczących odprowadzania wód opadowych, których Spółka nie ustala;*
- *Bialskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji WOD – KAN Sp. z o.o. bezpodstawnie zaliczyła do kosztów Spółki amortyzację 9 obiektów i urządzeń oczyszczalni ścieków wyłączonych z działalności gospodarczej Spółki w kwocie 16.594 zł;*
- *W Zakładzie Wodociągów i Kanalizacji WOD – KAN Sp. z o.o. w Mokrej Prawej w 1999 r. w kalkulacji kosztów uwzględniono także wartość wywozu nieczystości i usług zleconych, co było sprzeczne z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 151, poz. 715 ze zm.).*

Ze względu na sposób pozyskiwania wody można wyodrębnić przedsiębiorców obsługujących górnośląską aglomerację miejsko-przemysłową. W tej grupie jednostek istotnym składnikiem kosztów są koszty zakupu wody, które ze względu na znikomy udział własnych ujęć wodnych zależą od ceny hurtowej dostawcy i wynoszą od 40 % do 62,5% kosztów własnych w tej działalności.

Jedynym hurtowym dostawcą było Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów w Katowicach, dla którego organem założycielskim jest Wojewoda Śląski, który ustalał w związku z tym wysokość opłaty za wodę, w tym wypadku opłaty stanowiącej cenę hurtową wody uzdatnionej, podawanej następnie do sieci poszczególnych przedsiębiorców. Sytuacja ta jest unikalna w porównaniu z pozostałymi skontrolowanymi urzędami wojewódzkimi i przedsiębiorcami.

Przedsiębiorcy korzystający z usług GPW w Katowicach plasowali się w grupie podmiotów, których koszty dostawy wody były jednymi z najwyższych wśród skontrolowanych przedsiębiorców.

- *W Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Czerwionce-Leszczynach rzeczywisty koszt jednostkowy dostawy 1 m³ wody wzrósł z 2,45 zł w 1998 r. do 2,73 zł w 1999 r., tj. o 11,4 %. W I kwartale 2000 r. koszt ten wyniósł 3,47 zł i był wyższy od kosztu*

w I kwartale 1999 r. o 25,7 %. Koszty jednostkowe odbioru i oczyszczania 1 m³ ścieków wzrosły z 1,40 zł w 1998 r. do 1,73 zł w 1999 r., tj. o 23,6 %. W I kwartale 2000 r. koszt jednostkowy odbioru i oczyszczania ścieków wyniósł 2,02 zł i był wyższy od kosztu w I kwartale 1999 r. o 32,0 %. Ustalono, że koszty zakupu wody stanowiły w latach 1998 - 1999 i I kwartale 2000 r. odpowiednio: 49,9 %, 49,1 % i 50,0 % kosztów utrzymania i eksploatacji urządzeń wodnych, a więc udział ich zasadniczo był stały, pomimo spadku zapotrzebowania na wodę;

- W Miejskim Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Będzinie koszt jednostkowy dostarczanej wody wzrósł z 1,90 zł/m³ w 1998 r. do 2,30 zł/m³ w 1999 r., tj. o 21,1 %, a w I kwartale 2000 r. do 2,72 zł/m³, tj. o 17,7 % w stosunku do I kwartału 1999 r. Koszt jednostkowy odebranych i oczyszczonych ścieków wzrósł z 1,36 zł/m³ w 1998 r. do 1,88 zł/m³ w 1999 r., tj. o 38,2 % i do 2,12 zł/m³ w I kwartale 2000 r., tj. o 12,8 % w odniesieniu do I kwartału 1999 r. Stwierdzono, że koszty zakupu hurtowego wody stanowiły 50,8 % kosztów przedsiębiorstwa w 1998 r., natomiast w 1999 r. udział ten wyniósł 50,3 %, a w I kwartale 2000 r. obniżył się do 44,4 % ogółu kosztów;
- W Rejonowym Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji w Tychach jednostkowy koszt sprzedaży wody wzrósł z 2,21 zł/m³ w 1998 r. do 2,75 zł/m³ w 1999 r., tj. o 24,4 %, a w I kwartale 2000 r. koszt ten wzrósł o 16,7 % i osiągnął wielkość 3,21 zł/m³. W 1999 r. 62,2 % kosztów gospodarki wodnej stanowiły koszty zakupu wody, a w I kwartale 2000 r. koszt zakupu wody stanowił 59,7 % kosztów ogółem. Jednostkowy koszt odbioru i oczyszczania ścieków wzrósł z 0,86 zł/m³ w 1998 r. do 1,40 zł/m³ w 1999 r., tj. o 62,8 %.

3.3. Straty wody

W zakresie zaopatrzenia w wodę istotnym czynnikiem wpływającym bezpośrednio na koszty świadczonych usług, a tym samym na wielkość opłat za te usługi były straty wody, ponoszone wskutek wycieków i przecieków z rurociągów, a także zużycia wody na cele technologiczne eksploatacji systemów wodociagowych, w tym na płukanie urządzeń po awariach i przerwach w pracy.

W 1999 r. w badanych jednostkach roczne straty wody wahały się od 5,7 % w Miejskim Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Sokółce, poprzez 32 % w Rejonowym Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji w Katowicach do 46,0 % w Zakładzie Inżynierii Miejskiej Sp. z o.o. w Mikołowie.

Kontrola wykazała, że w stosunku do 1998 r. wzrost strat wody nastąpił u ponad połowy skontrolowanych przedsiębiorców, a stosunkowo najwyższy względny wzrost z uwagi na dotychczasowy wysoki ich poziom wystąpił w:

- *Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Czerwionce Leszczynach w 1998 r. straty wody wynosiły 32,5 %, a w I kw. 2000 r. wzrosły do 36,5 %,*
- *Rejonowym Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji w Tychach w analogicznym okresie straty wody wzrosły z 30,8 % do 34,6 %,*
- *Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Przemyśle straty wody wzrosły z 25,6 % w 1997 r. do 32,4 % w 1999 r.*

Zasadniczymi przyczynami wzrostu strat wody były: zły stan techniczny sieci, rurociągów i armatury, niewłaściwy sposób jej eksploatacji oraz niedostateczna sprawność służb technicznych przedsiębiorców w szybkości usuwania awarii. Jednak tylko w 5 przedsiębiorstwach stwierdzono niewłaściwą eksploatację urządzeń i sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, np:

- *w Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego S.A. w Częstochowie dopuszczono do powstania dwóch nielegalnych wysypisk odpadów na terenie strefy ochrony pośredniej ujęcia wody „Olsztyn”;*
- *W Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Tarnobrzegu stwierdzono, iż Spółka nie utrzymuje w należytym stanie technicznym urządzeń do pobierania wody, urządzenia niektórych studni były zdewastowane (jedna z nich nie posiadała głowicy zabezpieczającej, a w 8 nie było wodomierzy);*
- *W Przedsiębiorstwie Komunalnym Sp. z o.o. w Bielsku Podlaskim stwierdzono fakt dewastacji obiektów jednej z przepompowni i naruszenie strefy ochronnej jednej ze studni głębinowych.*

3.4. Jakość wody i oczyszczania ścieków

W 16 jednostkach (na 53 zbadane) wystąpiły przypadki naruszenia warunków jakim powinna odpowiadać woda do picia i na potrzeby gospodarcze. Przekroczenia na ogół nie miały charakteru zagrażającego odbiorcom poważniejszymi skutkami, choć mogły wpływać na okresowe pogorszenie jakości wody pod względem organoleptycznym. Sporadycznie

zanieczyszczenia wody wymagały podjęcia nawet zastępczych jej dostaw. Do poważniejszych nieprawidłowości należały:

- *W Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Olkuszu, eksploatującym 2 ujęcia wód głębinowych zlokalizowanych na terenach wiejskich gminy Olkusz, jakość wody z wodociągów publicznych nie odpowiadała wymogom sanitarnym ze względu na ponadnormatywną zawartość azotanów;*
- *W wodzie dostarczanej odbiorcom przez Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Tychach wystąpiło przekroczenie dopuszczalnych parametrów fizykochemicznych w 9,1 % badanych partii wody, a występowanie bakterii coli w 9,8 % pobranych prób w 1999 r. W I kwartale 2000 r. udziały te wynosiły odpowiednio 14,0 % i 6,0 %. Z opóźnieniem podejmowane były działania służb technicznych w celu poprawy jakości wody zakwestionowanej przez laboratoria przedsiębiorstwa lub Powiatowego Inspektora Sanitarnego. W 19 na 29 zbadanych przypadków, tj. 65,5 % wszczęcie odpowiednich działań nastąpiło dopiero po 3 do 30 dniach od daty badania;*
- *W wodzie produkowanej przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego S.A. w Częstochowie w 1999 r. przekroczona została dopuszczalna zawartość azotanów o 5,0 % - 66,0 %, a w I kwartale 2000 r. o 2,0 % do 73,0 %. Zawartość manganu w wodzie z ujęcia "Łomżyńska" została przekroczona w stosunku do obowiązujących norm o 100,0 % do 130 % w 1999 r. oraz o 130,0 % do 160 % w I kwartale 2000 r.;*
- *Pogorszyła się jakość wody dostarczanej odbiorcom przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Górze Kalwarii i tak o ile w 1999 r. stwierdzono, że 7,0 % pobranych prób wody nie odpowiadało wymogom sanitarnym, to I kwartale 2000 r. spośród 76 zbadanych prób wody, 17 z nich, tj. 22,4 %, nie odpowiadało warunkom normowym.*

W latach 1995-1999 ilość oczyszczonych ścieków zmniejszyła się z 2,32 mld m³ do 2,29 mld m³, tj. o 1,3 %, natomiast ilość ścieków wymagających oczyszczenia zmalała o 10 % z 3,0 mld m³ do 2,7 mld m³.

W 32 jednostkach, tj. 60 % ogólnej liczby zbadanych przedsiębiorców, wystąpiły przypadki odprowadzania niedostatecznie oczyszczonych ścieków. Na przykład:

- *W Bialskich Wodociągach i Kanalizacji Sp. z o.o. w Białej Podlaskiej w okresie objętym kontrolą przekraczano wskaźniki BZT₅ maksymalnie o 398,0 %, ChZT o 93,0 %, zawiesiny ogólnej o 98,0 %, azotu ogólnego o 130,0 % i fosforu ogólnego o maksymalnie 38,0 %;*

- *W Miejskim Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Będzinie stopień wykorzystania biologiczno-mechanicznej oczyszczalni ścieków w latach 1998 - 1999 był bardzo niski i wynosił odpowiednio 23,0 % i 22,0 % projektowanej zdolności przerobowej. Mimo to Spółka nie zapewniła odpowiedniej jakości oczyszczania i nie uzyskała pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków do wód powierzchniowych z 7 wylotów z powodu przekraczania dopuszczalnych wskaźników zanieczyszczeń;*
- *W oczyszczalniach "Gigablok" i "Panewniki" eksploatowanych przez Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Katowicach zostały przekroczone wartości stężeń zanieczyszczeń w odprowadzanych ściekach, określone w pozwoleniach wodnoprawnych, a mianowicie: zawiesiny ogólnej od 16,8 % do 764,4 %, BZT₅ od 24,3 % do 967,7 %, fosforu ogólnego od 124,0 % do 202,0 %;*
- *W Zambrowskim Ciepłownictwie i Wodociągach Sp. z o.o. w Zambrowie w oczyszczonych ściekach stężenie fosforu ogólnego przekraczało o 373,3 % wartość dopuszczalną, a BZT₅ o 83,3 % w stosunku do obowiązującej normy.*

Ilość ścieków odbieranych do oczyszczania z gospodarstw domowych i od innych drobnych użytkowników wody nie była mierzona. Nie prowadzono również badania składu odprowadzanych ścieków dla tej grupy użytkowników. Sporadycznie badano skład ścieków na dopływie do oczyszczalni w celu kontroli procesu technologicznego oczyszczania.

Jak wynika z ustaleń kontroli wysokość ponoszonych kosztów na odbiór ścieków zależna jest od stopnia wykorzystania urządzeń, długości transportu, składu fizyko-chemicznego ścieków i w znacznej mierze od infiltracji wód opadowych. Wykorzystanie zdolności przerobowej oczyszczalni ścieków w zbadanej grupie jednostek wynosiło średnio od 22 % w Miejskim Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji w Będzinie Sp z o.o., do ponad 60 % - np. w Miejskim Zakładzie Gospodarki Komunalnej Sp z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim. Stwierdzono, że niskie obciążenie oczyszczalni powodowało pogorszenie wyniku ekonomicznego oczyszczania i z reguły obniżało efekty techniczne pracy urządzeń.

3.5. Sytuacja ekonomiczno - finansowa przedsiębiorców

Skontrolowani przedsiębiorcy stanowią istotną część podsektora prowadzącego działalność w zakresie publicznej gospodarki wodno-ściekowej. Uzyskane przez nich w 1999 r. przychody, głównie ze sprzedaży usług polegających na dostawie wody i odbiorze ścieków, wyniosły 1.417.134,2 tys. zł i były wyższe od przychodów osiągniętych w 1998 r.

218.523,3 tys. zł, tj. o 18,2 %. W I kwartale 2000 r. przychody w tej grupie przedsiębiorców wyniosły 353.622,3 tys. zł.

Koszty uzyskania przychodów skontrolowanych przedsiębiorców w 1999 r. kształtowały się w wysokości 1.347.142,5 tys. zł i były wyższe od poniesionych w 1998 r. o 172.335,7 tys. zł, tj. o 14,6 % . W I kwartale 2000 r. koszty te wyniosły 328.283,0 tys. zł.

Uzyskany przez skontrolowanych przedsiębiorców zysk netto w latach 1998 i 1999 wynosił odpowiednio 43.005,5 tys. zł i 90.017,5 tys. zł, natomiast w I kwartale 2000 r. wyniósł 18.472,6 tys. zł.

Wskaźnik rentowności obrotu netto ogółu skontrolowanych przedsiębiorców (liczony jako stosunek zysku netto do przychodów ogółem) w 1998 r. wyniósł 3,6 %, w 1999 r. 6,4 %, a w I kwartale 2000 r. 5,2 %. Dla porównania w 1998 r. rentowność netto przedsiębiorstw ogółem w Polsce wyniosła 0,59 %, a w 1999 r. 0,11 %. Nadmienić przy tym jednak należy, że tak wysokie wskaźniki rentowności zbadanych przedsiębiorców były znacząco zniekształcone wskutek przejęcia przez 8 z nich majątku trwałego od gmin i innych podmiotów, którego wartość księgowana jako pozostałe przychody operacyjne, zawyżała ich wynik finansowy, a tym samym wskaźnik rentowności. Na przykład:

- *Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Tarnobrzegu w latach 1998 - 1999 poniosło straty na działalności operacyjnej w wysokości 95, 02 tys. zł i 130,8 tys. zł. Pomimo to za ww. okres wykazano zysk netto wynoszący 1,5 tys. zł w 1998 r. i 25,5 tys. zł wynikający z zaliczenia do pozostałych przychodów operacyjnych Spółki wartości odcinków przyłączy wodnych i kanalizacyjnych, przekazanych jako darowizny osób prawnych i fizycznych. Darowizny te wyniosły w 1998 r. 159,9 tys. zł, zaś w 1999 r. 738,6 tys. zł;*
- *Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Tychach na prowadzonej działalności wykazało w 1998 r. stratę netto w wysokości 4.162,3 tys. zł , a w roku 1999 zysk netto 5.765,3 tys. zł. W I kwartale 2000 r. Przedsiębiorstwo ponownie na prowadzonej działalności wykazało stratę netto 1.043,3 tys. zł. Rentowność netto sprzedaży wyniosła w tych okresach odpowiednio minus 9,38%, plus 12,73% i minus 8,67%. Wyniki kontroli wskazują na fakt, że Przedsiębiorstwo w 1999 r. osiągnęło zysk w wyniku ujęcia w ewidencji księgowej składników majątku trwałego w postaci odcinków sieci z wyposażeniem o wartości 5.998,1 tys. zł, przejętych od innych podmiotów.*

W 1999 r. wśród 53 skontrolowanych przedsiębiorców prowadzących działalność w sferze publicznej gospodarki wodno-ściekowej, dodatni wynik finansowy netto osiągnęło

40, tj. o 7 więcej niż w roku poprzedzającym. W I kwartale 2000 r. zysk netto osiągnęło 28 przedsiębiorców, z których tylko 5 poprawiło wynik finansowy w stosunku do poprzedniego okresu.

Przeprowadzone kontrole wykazały, że poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej części skontrolowanych przedsiębiorców w znacznej mierze była efektem wspomnianego wcześniej nieodpłatnego przejmowania przez nich składników majątku trwałego znacznej wartości (w 7 z 13 przedsiębiorców, którzy w 1999 r. osiągnęli rentowność netto większą niż 5 %), a także administracyjnie ustalanych podwyżek opłat za świadczone usługi, nierzadko na poziomie przewyższającym wzrost poziomu kosztów jednostkowych tych usług – dla odbiorców innych niż gospodarstwa domowe, zaś poniżej poziomu kosztów jednostkowych – dla gospodarstw domowych (ok. 30 %). Na przykład:

- *W Łodzi opłaty za dostawę wody i odprowadzanie ścieków dla gospodarstw domowych, jednostek oświaty, ochrony zdrowia i opieki społecznej ustalone były na poziomie niższym niż wynikające z kalkulacji opracowanych w Zakładzie Wodociągów i Kanalizacji. Kalkulacje ww. jednostki NIK oceniła jako rzetelne, gdyż do ich sporządzania przystosowane były urządzenia księgowe Zakładu, umożliwiające między innymi wyodrębnienie kosztów ponoszonych na poszczególnych ujęciach wody, z pominięciem kosztów związanych z odprowadzaniem wód opadowych. W 1999 r. obowiązująca gospodarstwa domowe opłata za 1m³ wody była niższa od kalkulowanej o 0,41 zł (33,6%), a dla pozostałych odbiorców o 0,10 zł (5,7%). Za odprowadzanie ścieków z gospodarstw domowych obowiązywała opłata niższa o 0,38 zł od kalkulowanej (61,3%), a za ścieki od pozostałych dostawców – wyższa o 0,51 zł (51%).*
- *W Lublinie Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. wnioskowało o ustalenie opłat za 1m³ wody w wysokości 1,37 zł dla gospodarstw domowych, 1,64 zł dla jednostek budżetowych oraz 3,88 zł dla pozostałych odbiorców, zaś Rada Miejska uchwaliła opłaty odpowiednio: 1,40 zł/m³ dla gospodarstw domowych i jednostek budżetowych oraz 4,05 zł/m³ dla pozostałych odbiorców. Za odprowadzanie ścieków Spółka wnioskowała o ustalenie opłaty 0,75 zł/m³ dla gospodarstw domowych, 1,52 zł dla jednostek budżetowych. Tymczasem opłaty za 1m³ ścieków ustalono na poziomie 0,90 zł dla gospodarstw domowych i jednostek budżetowych oraz 3,74 zł dla pozostałych odbiorców.*

Stwierdzono także, że większość z kontrolowanych przedsiębiorców nie podejmowała istotnych i skutecznych działań dla obniżenia kosztów świadczonych usług, w szczególności prowadzących do obniżenia strat wody i poprawy wskaźnika awaryjności sieci.

Częstym zjawiskiem było poszukiwanie poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorców głównie przez podnoszenie opłat za dostawę wody i odbiór ścieków lub za jedną z tych usług ponad wskaźnik wzrostu inflacji. Wyniki kontroli wskazują, że takich przedsiębiorców było w okresie objętym kontrolą co najmniej 35, co stanowiło ok. 70 % skontrolowanych jednostek. Na przykład:

- w *Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Olkuszu* wynik finansowy w 1998 r. wyraził się stratą w kwocie 674,4 tys. zł, a w 1999 r. strata wyniosła 261,4 tys. zł. Natomiast w I kwartale 2000 r. jednostka ta osiągnęła zysk w wysokości 48,0 tys. zł. Stwierdzono, że poprawa ta była m. in. skutkiem podniesienia opłaty za dostarczaną wodę o 39,5 % i za odebrane ścieki o 83,8 %, przy jednoczesnym wzroście jednostkowych kosztów tych usług odpowiednio o 16,1 % i 22,4 %;
- *Wodociągi Płockie Sp. z o.o.* podniosły w 2000 r. opłaty za odbiór ścieków z gospodarstw domowych z 1,30 zł/m³ do 1,65 zł/m³, tj. o 26,9 %, natomiast dla pozostałych odbiorców odpowiednio z 1,75 zł/m³ do 2,20 zł/m³, tj. o 25,7 %;
- *Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Sosnowcu*, dla którego organem założycielskim jest Wojewoda Śląski, w I kwartale 2000 r. osiągnęło zysk w kwocie 751,5 tys. zł, wobec poniesionej w 1999 r. straty w wysokości 530,1 tys. zł. Stwierdzono, że poprawa ta była m.in. efektem podnoszenia opłat za świadczone usługi. Za dostawę wody wzrosły one z 2,27 zł/m³ w 1999 r. do 2,78 zł/m³ w 2000 r., tj. o 22,5 %, natomiast za odbiór ścieków opłata dla gospodarstw domowych w analogicznym okresie zwiększyła się z 1,25 zł/m³ do 1,75 zł/m³, tj. o 40 %, a dla innych odbiorców z 1,90 zł/m³ do 2,90 zł/m³, tj. o 52,5 %. Ustalono, że RPWiK w Sosnowcu podniosło w I kwartale 2000 r. w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedzającego wynagrodzenia o 26,2 %.

Wśród przedsiębiorców badanej grupy, którzy uzyskali w roku 1999 i w I kwartale 2000 r. najkorzystniejsze wyniki finansowe znajdował się 1 zakład budżetowy oraz 3 przedsiębiorstwa państwowe. W 2 z tych jednostek wystąpiły jednak czynniki zniekształcające wynik finansowy. I tak:

- *Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągowe w Katowicach*, będąc hurtowym sprzedawcą wody dysponuje majątkiem trwałym, w skład którego wchodzi m.in. nowe ujęcie wody,

wybudowane w ramach realizacji inwestycji centralnych. Przy malejącym wykorzystaniu zdolności produkcyjnych zysk netto przedsiębiorstwa wzrósł z 4.814,2 tys. zł w 1998 r. do 7.380,1 tys. zł w 1999 r., a w I kwartale 2000 r. zysk netto osiągnął wielkość 3.272,3 tys. zł, co oznacza zwiększenie rentowności odpowiednio z 1,90 % do 2,67 % i 4,74 %. Podstawowym źródłem osiąganego zysku było podwyższanie ceny sprzedawanej wody z 0,82 zł/m³ w 1998 r. do 1,0 zł/m³ w 1999 r. oraz do 1,18 zł/m³ w I półroczu 2000 r., tj. o 43,9 % w całym tym okresie.

- *Rejonowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Katowicach w 1998 r. osiągnęło zysk netto w wysokości 4.104,2 tys. zł, który w 1999 r., wzrósł do 7.281,1 tys. zł, a w I kwartale 2000 r. wyniósł 1.496,8 tys. zł. Wykazywany zysk, pomimo ponoszonych strat na sprzedaży wody przedsiębiorstwo uzyskiwało m.in. na oczyszczaniu ścieków. Ujawniono przy tym, że obniżanie kosztów oczyszczania ścieków miało miejsce w warunkach przekraczania dopuszczalnych zawartości szkodliwych składników w oczyszczanych ściekach. Czynnikiem rzutującym na wykazywany zysk było także przejmowanie na własność środków trwałych gminy i spółdzielni mieszkaniowych, których wartość ujmowano jako pozostałe przychody operacyjne przedsiębiorstwa.*

Stwierdzono, że straty finansowe ponoszone przez część przedsiębiorców w stosunku do ich majątku były z reguły niewielkie. Na 12 jednostek, które w 1999 r. poniosły straty, tylko w 2 przypadkach była ona wyższa od 500 tys. zł, zaś największa - wyniosła 588,4 tys. zł. Majątek trwały tej jednostki wynosił 12.848,8 tys. zł. W I kwartale 2000 r. na 23 jednostki, które poniosły straty tylko w 4 przypadkach przekroczyły one 500 tys. zł, a najwyższa strata wyniosła 1.043,3 tys. zł. Majątek trwały wspomnianych 3 jednostek wynosił od 31.845,0 tys. zł do 116.845,2 tys. zł.

Z uwagi na fakt, że omówione wyżej straty były nieznaczne w stosunku do posiadanego majątku, nie zachodziła potrzeba podejmowania środków prawnych przewidzianych dla jednostek, które utraciły zdolność płacenia długów.

Przy nieznacznym zmniejszeniu nakładów na inwestycje w sferze gospodarki wodnej - z 2.203,7 mln zł w 1998 r. do 2.153,7 mln zł w 1999 r. i wzroście nakładów na oczyszczanie ścieków i sieć kanalizacyjną z 2.892,8 mln zł w 1998 r. do 3.223,3 mln zł. w 1999 r. w toku kontroli stwierdzono, że w szeregu przypadkach środki wydatkowane przez przedsiębiorców na realizację zadań inwestycyjnych były niższe od dokonywanych przez nich odpisów amortyzacyjnych, które z kolei w znaczący sposób rzutowały na kalkulowane przez nich „tzw. uzasadnione koszty świadczonych usług”.

Mimo to ponad 80% przedsiębiorców zrealizowało w 1999 r. zadania inwestycyjno – modernizacyjne na kwotę 207,4 mln. zł (samodzielnie, wspólnie z innymi podmiotami, w tym jednostkami samorządu terytorialnego, korzystając także z dofinansowania z funduszy celowych). Na przykład:

- *W gminie Olkusz w latach 1998–1999 na modernizację oczyszczalni ścieków wydatkowano 6.200,0 tys. zł, w tym 3.600,0 zł ze środków własnych spółki, a 2.600,0 tys. zł z pożyczki udzielonej przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach*
- *W gminie Trzebowno w latach 1998 – I kw. 2000 w 8 miejscowościach zrealizowano inwestycje obejmujące budowę kanalizacji na ogólną kwotę 9.719,9 tys. zł. Inwestycje te realizowane były w oparciu o przeprowadzone w 1998 r. przetargi zgodnie z wymogami ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (t.j. Dz.U. z 1999 r. Nr 45, poz. 437 ze zm.). Wspomniane środki pochodziły z 4 źródeł, tj. budżetu gminy (2.999,9 tys. zł), wpłat mieszkańców (3.522,1 tys. zł), dotacji (1.608,0 tys. zł) oraz kredytu bankowego w wysokości 1.590,0 tys. zł.*

3.6. Umowy z odbiorcami

Stwierdzono, że 20 % skontrolowanych przedsiębiorców świadczyło swoje usługi bez określenia w umowach praw i obowiązków stron, odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umów, a także sposobów i terminów wzajemnych rozliczeń i zasad postępowania reklamacyjnego, co m. in. utrudniało możliwość dochodzenia roszczeń w przypadku nienależytego wykonania zobowiązania.

Ww. praktyki miały miejsce, pomimo tego, iż w 1996 r. Urząd Antymonopolowy w porozumieniu z Izbą Gospodarczą "Wodociągi Polskie" opracował wzór umów dla - jak to określono w stanowisku Urzędu - "wyeliminowania z ich treści postanowień mogących być nośnikami praktyk monopolistycznych". Ww. dokument ustalił minimum obowiązków ciążących na dostawcy wody, jakie powinny być uwzględnione w umowie z odbiorcą.

O niskim poziomie ochrony interesu konsumentów świadczył fakt, że przedsiębiorcy często nie przestrzegali minimum obowiązków ciążących na dostawcy usług określonych w ww. porozumieniu, co miało miejsce m. in. w Bialskich Wodociągach i Kanalizacji Sp. z o.o. w Białej Podlaskiej, w Przedsiębiorstwie Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Zamościu, w Zambrowskim Ciepłownictwie i Wodociągach Sp. z o.o. w Zambrowie.

3.7. Nadzór i kontrola nad publiczną gospodarką wodno-ściekową

3.7.1. Udzielanie pozwoleń wodnoprawnych

Korzystanie z wód wykraczające poza korzystanie powszechne i zwykle wykonywanie urządzeń wodnych, a także eksploatacja urządzeń wodnych służących do pobierania wody podziemnej oraz urządzeń wodnych zabezpieczających przed zanieczyszczeniem wymaga pozwolenia wodnoprawnego. Organem właściwym do wydawania pozwoleń wodnoprawnych jest starosta, a w przypadku zakładu, który buduje lub użytkuje obiekt zaliczony do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi - wojewoda.

W zakresie wydawania pozwoleń wodnoprawnych przez wojewodów kontrola nie ujawniła istotnych nieprawidłowości. Zastrzeżenia budzi natomiast sposób sprawowania kontroli warunków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych i tolerowanie sytuacji, w której bez pozwolenia wodnoprawnego wykorzystywane są obiekty stwarzające zagrożenia dla środowiska naturalnego. Za wyjątkiem jednego urzędu wojewódzkiego (Podkarpackiego) nie było stosowane rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie nadzoru i kontroli gospodarki wodnej.

Na 15 skontrolowanych urzędów miast na prawach powiatu, w 5 stwierdzono istotne nieprawidłowości dotyczące wydawania i kontroli warunków pozwoleń wodnoprawnych. I tak:

- w gminie Bytom w 1999 r. na 7 eksploatowanych oczyszczalni ścieków tylko 3 posiadały pozwolenia wodnoprawne, wymagane przepisami ustawy – Prawo wodne, a od stycznia 2000 r. tylko 2 z nich. W związku z tym w 1999 r. tylko 23,0 % przyjętych ścieków było odprowadzanych do odbiorników na podstawie aktualnych pozwoleń wodnoprawnych, a od początku 2000 r. udział ten obniżył się do 3,6 %. Zły stan bytomskich oczyszczalni powodował, że kary pieniężne nakładane przez Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w 1999 r. wyniosły 115,5 tys. zł;
- w Urzędzie Miejskim w Lublinie w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 30 kwietnia 2000 r. wydano 18 pozwoleń wodnoprawnych na szczególne korzystanie z wód oraz wykonywanie urządzeń wodnych. W przypadku 6 pozwoleń wodnoprawnych na pobór wód podziemnych, nie ustanowiono stref ochronnych ujęć wody, do czego zobowiązywał art. 59 ustawy z dnia 24 października 1974 – Prawo wodne²⁸;

²⁸ Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.

- w Urzędzie Miejskim w Zamościu, pomimo obowiązku sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, wynikającego z dyspozycji art. 91 ust. 1 cyt. ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska nie przeprowadził kontroli przestrzegania przez zakłady postanowień określonych w pozwoleniach wodnoprawnych. Dyrektor WGKiOŚ, działając na mocy ogólnego upoważnienia udzielonego przez Prezydenta do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu działania Wydziału, wydał 4 pozwolenia wodnoprawne na podstawie przepisów ustawy - Prawo wodne. Powyższe decyzje wydano w wyniku postępowań prowadzonych ponad 2 miesiące;
- Prezydent Miasta Bielska-Białej od początku 1999 r. do końca I kwartału roku 2000, wydał 134 pozwolenia wodnoprawne na odprowadzanie ścieków do wód powierzchniowych i na szczególne korzystanie z wód oraz na wykonanie i użytkowanie urządzeń wodnych. Realizację przedsięwzięć określonych w pozwoleniach wodnoprawnych sprawdzano sporadycznie przy okazji przeprowadzania przeglądów obiektów pod kątem zagrożeń powodziowych. Prezydent Miasta Skierniewice wydał 4 decyzje dotyczące pozwoleń wodnoprawnych. Z ustaleń kontroli wynika, że z opóźnieniem podjęto działania w zakresie egzekucji obowiązków nałożonych pozwoleniem wodnoprawnym na pobór wód z rzeki Łupi.

3.7.2. Działalność terenowej administracji rządowej

Badania kontrolne przeprowadzone w pięciu urzędach wojewódzkich wskazują, że pomimo funkcjonowania przez okres ponad roku w nowym układzie administracyjnym, dwóch wojewodów nie dysponowało wystarczającą informacją o zasobie własności Skarbu Państwa w sferze urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. I tak:

- Wojewoda Małopolski nie miał rozeznania o występujących na terenie województwa urządzeniach zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorczych urządzeniach kanalizacyjnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Stwierdzono, że dwa podmioty z Województwa Małopolskiego, korzystające z urządzeń należących do Skarbu Państwa, wystąpiły o ustalenie opłat w 2000 r., czego nie uczyniły w 1999 r. Złożone propozycje zostały zatwierdzone, pomimo błędów rachunkowych i zastrzeżeń do zasadności kalkulacji kosztów uzasadnionych;
- Wojewoda Podkarpacki nie dysponował informacjami, które pozwoliłyby na ewidencjonowanie przedsiębiorców pobierających wodę z urządzeń zbiorowego

zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków do zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych będących własnością Skarbu Państwa.

Wojewoda Śląski zapewnił co prawda prowadzenie ewidencji przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych użytkujących urządzenia stanowiące własność Skarbu Państwa, dla których był organem założycielskim i dokonywanie formalnej analizy przedstawionych propozycji opłat, jednak nie weryfikowano ich w oparciu o dokumentację źródłową. W rezultacie dopuszczono do szeregu nieprawidłowości, a mianowicie:

- *przy kalkulacji opłat za wodę jako uzasadnione koszty utrzymania i eksploatacji urządzeń zaopatrzenia w wodę, uwzględniono koszty z tą działalnością nie związane, koszty gospodarowania mieszkaniami i niedochodowymi ośrodkami wczasowymi, a także koszty utrzymania zbędnego zaplecza technicznego,*
- *w kalkulacjach kosztów załączonych do wniosków podawano zawyżone koszty usług remontowych,*
- *przy kalkulowaniu opłat ujmowano jako uzasadnione koszty dostaw wody i odbioru ścieków sanitarnych, koszty utrzymania kanalizacji deszczowej i odprowadzania wód opadowych, a także koszty działalności pomocniczej,*
- *w niektórych przedsiębiorstwach nie ujęto w planowanych kosztach odsetek od kredytów bankowych, co w istotny sposób zniekształciło wielkości planowanych kosztów uzasadnionych.*

Również Wojewoda Podlaski dopuścił do nieprawidłowości w ustalaniu opłat za usługi wodno-ściekowe, gdyż nie podejmował działań mających na celu weryfikację wysokości faktycznych i uzasadnionych kosztów poniesionych na utrzymanie oraz eksploatację urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i za ścieki, ujmowanych do kalkulacji kosztów sporządzanych przez wnioskodawców w celu ustalenia opłat za pobór wody i odprowadzanie ścieków wprowadzanych do urządzeń stanowiących własność Skarbu Państwa.

W czterech urzędach wojewódzkich na 5 skontrolowanych wystąpiły istotne opóźnienia w wydawaniu decyzji dotyczących ustalania wysokości opłaty za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych. Stwierdzono również nieprawidłowości w kontrolowaniu rzetelności przesyłanych informacji, będących podstawą ustalania wysokości opłat. Na przykład:

- *Wojewoda Pomorski dopuścił do sytuacji, że spośród 349 decyzji wydanych w 1999 r. za szczególne korzystanie ze środowiska tylko 27 decyzji zostało wydanych w terminie*

miesięcznym, przy czym wyniki kontroli wskazują, że przekroczenie tego terminu nie miało związku z wymogami postępowania wyjaśniającego;

- *Wydane przez Wojewodę Małopolskiego lub w jego imieniu decyzje o opłatach za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych tylko w 35 wypadkach na 231 skontrolowanych decyzji wydanych zostało w okresie miesięcznym od złożenia informacji, natomiast 196 decyzji wydano w okresie od 32 do 210 dni po otrzymaniu wymaganej informacji. Dane zawarte w informacjach nie były sprawdzane. Bez zastrzeżeń przyjęte zostały m.in. informacje Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji S.A. w Krakowie o ilości ścieków i ładunku zanieczyszczeń odprowadzonych z Oczyszczalni Ścieków Kraków-Kujawy do wód powierzchniowych w czerwcu i III kwartale 1999 r., co skutkowało nie naliczeniem opłaty za ładunek zanieczyszczeń w kwocie 8.242,71 zł za czerwiec i 21.365,52 zł za III kwartał 1999 r. Brak było pełnych informacji pozwalających ustalić podmioty korzystające na terenie województwa małopolskiego z wód w sposób wykraczający poza korzystanie powszechne lub zwykłe, od których winny być pobierane opłaty z tego tytułu. Rejestr podmiotów zobowiązanych do wnoszenia opłat za szczególne korzystanie ze środowiska nie był wiarygodny. Do maja 2000 r. obejmował on bowiem 688 pozycji z tym, że w 250 nie dokonano żadnego wpisu, a w 17 odnotowane były tylko nazwy podmiotów;*
- *Wojewoda Śląski wydał w okresie objętym kontrolą szereg decyzji o szczególnym korzystaniu z wód i urządzeń wodnych w oparciu o nierzetelnie sporządzone informacje. Między innymi w informacji przesłanej przez RPWiK w Katowicach podano niższą o 7,8 mln m³ ilość ścieków oczyszczonych i odprowadzonych do wód powierzchniowych, co uszczupliło wysokość opłat. Ponadto w stosunku do Górnośląskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów w Katowicach dopuszczono do braku właściwej informacji o sposobie wykorzystania sprzedanej wody. W wydawaniu decyzji ustalających należne opłaty wystąpiły opóźnienia. Na 1514 informacji o szczególnym korzystaniu z wód i urządzeń wodnych złożonych przez przedsiębiorstwa w 1999 r. i I kwartale 2000 r. do końca I półrocza 2000 r. wydano 1.155 decyzji (tj. 76,3 %) ustalających należne z tego tytułu opłaty. Negatywnie w tym zakresie należy ocenić zwłaszcza działalność Oddziału Zamiejscowego Śl.UW w Częstochowie, który nie wydał do końca I kwartału 2000 r. ani jednej decyzji w odniesieniu do 105 informacji złożonych za 1999 r., z których 71 wpłynęło do końca stycznia 2000 r.*

W zakresie pobierania opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych istotne nieprawidłowości stwierdzono w Podkarpackim i Śląskim Urzędzie Wojewódzkim. I tak:

- *W Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim pierwsze decyzje ustalające opłaty za szczególne korzystanie z wód zostały wydane dopiero 14 kwietnia 1999 r., pomimo że informacje od jednostek korzystających z wód i urządzeń wodnych wpłynęły w styczniu 1999 r. Opóźnienia w wydawaniu tych decyzji wystąpiły także w I kw. 2000 r. Na poddane kontroli 122 decyzje spośród 704 decyzji ustalających opłaty, które wydano w 1999 r. w terminie do 1 miesiąca od daty otrzymania informacji wydano 56, do 2 miesięcy – 21, do 3 miesięcy – 33. W 2000 r. na sprawdzonych 30 spraw spośród wydanych 332 decyzji, w terminie do 1 miesiąca wydano tylko 3 decyzje, do 2 miesięcy – 26, a do 3 miesięcy – 1. W 39 skontrolowanych postępowaniach z 1999 r. Urząd skierował do przedmiotowych jednostek ponaglenia w sprawie złożenia informacji. Wiedzę o terminowości wpłat do budżetu państwa z tytułu szczególnego korzystania z wód, Urząd czerpał z informacji otrzymywanych z Urzędu Marszałkowskiego, gdyż wpłaty – zgodnie z obowiązującym prawem – wpływały na konto Urzędu Marszałkowskiego, a ten z kolei przysyłał do Urzędu Wojewódzkiego listy dłużników tylko na jego żądanie. Urząd Wojewódzki w wydawanych w 1999 r. decyzjach dotyczących opłat, zobowiązywał jednostki korzystające z wód i urządzeń wodnych do przysyłania kserokopii dowodu wpłaty, następnie w przypadku ich braku wysyłał wezwania do doręczenia ww. dokumentu pod rygorem wszczęcia egzekucji administracyjnej. Działania te były jednak kwestionowane przez te jednostki jako niezgodne z prawem i w konsekwencji zaniechane w 2000 r.;*
- *Służby Wojewody Śląskiego nie posiadały pełnej informacji dotyczącej wpłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, co wskazuje na niewystarczającą współpracę w tym zakresie pomiędzy nimi a Urzędem Marszałkowskim. Stwierdzono, że zaległości we wnoszeniu tych opłat za 1999 r. (wg stanu na dzień 31.12.1999 r.) wynosiły bez odsetek 161,5 mln zł. Należy przy tym zaznaczyć, że łączne zaległości z tego tytułu, dotyczące także wcześniejszych okresów, wg stanu na dzień 31.03.2000 r. wynosiły ponad 4.360 mln zł, w tym 1.716 mln zł należności głównej i 2.644 mln zł odsetek.*

3.7.3. Realizacja zadań własnych samorządu terytorialnego

W zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych w sferze publicznej gospodarki wodno-ściekowej organy samorządu terytorialnego są odpowiedzialne za

wybór odpowiedniej formy organizacji i zarządzania, zatwierdzania projektów inwestycyjnych, wskazania źródeł ich finansowania oraz ustalanie wysokości opłat za te usługi.

Wśród 25 skontrolowanych gmin, w tym 15 na prawach powiatu, tylko 3 nie zatwierdzały opłat za dostawę wody i odbiór ścieków, w tym:

- w Wodzisławiu Śląskim kompetencje gminy przejęło w całości Zgromadzenie Międzygminnego Związku Wodociągów i Kanalizacji, które ograniczyło się do ustalania wysokości opłat, nie podejmując przy tym merytorycznej kontroli wysokości kosztów uzasadnionych stanowiących podstawę do zatwierdzania opłat. Skutkiem tego było nie zakwestionowanie w kalkulacjach przedsiębiorcy na 1999 r. m.in. kosztów sfinansowania nakładów inwestycyjnych w kwocie 2.546,4 tys. zł i opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, zaliczonych do kosztów roku, którego nie dotyczyły.

Uchwalone przez Zgromadzenie MZWiK na 2000 r. opłaty nie uwzględniały skutków zastosowania z dniem 1 stycznia 2000 r. podatku VAT do usług wodno-kanalizacyjnych. Natomiast Przedsiębiorstwo z dniem 1 stycznia 2000 r. zaczęło naliczać do tych opłat 7 % ich wartości, nie uwzględniając odliczeń podatku VAT od zakupionych przez siebie towarów i usług.

W rezultacie braku kontroli nad działalnością MZWiK opłaty za usługi wodno-kanalizacyjne należały do najwyższych w grupie skontrolowanych gmin, a Urząd Miasta w Wodzisławiu Śląskim płacił kary za odprowadzanie z oczyszczalni ścieków - nadzorowanej przez MZWiK - nie odpowiadających obowiązującym normom;

- Wniesienie przez Gminę Bielsko-Biała do Spółki Akcyjnej AQUA mienia komunalnego, a następnie sprzedaż akcji na rzecz firmy International Water UU Holdings B.V. (IWL) z siedzibą w Holandii spowodowało, że udział Gminy w kapitale akcyjnym Spółki AQUA zmniejszył się z 77,49 % do 56,27 %.

Gmina zrezygnowała m.in. z możliwości samodzielnego stanowienia w sprawach należących do Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy Spółki oraz ograniczyła swój wpływ na sprawy rozstrzygane przez Radę Nadzorczą, ponieważ zawarta równocześnie z umową sprzedaży akcji druga umowa z ww. kontrahentem wprowadzała zasadę, iż tzw. kluczowe decyzje mogą być podejmowane przez organy Spółki tylko w drodze zgodnego głosowania przedstawicieli Gminy i IWL. Ponadto Gmina zrzekła się na rzecz tego nabywcy akcji praw do części (49,55 %) należnej Gminie dywidendy, której nominalną wartość w okresie do 2012 r. określono na 140,4 tys. zł. W umowie tej dokładnie określono kwotowo wartość „know how” (1.000.000 USD), które miało być zrealizowane w formie świadczenia usług

na rzecz Spółki przez ekspertów skierowanych do niej przez IWL oraz w formie udostępnienia nienazwanych licencji, do których prawami dysponuje IWL.

Na terenie pozostałych 22 jednostek samorządu terytorialnego w 16 przypadkach działały w sferze gospodarki wodno-ściekowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, będące jednoosobowymi spółkami gminy. W 4 przypadkach zakłady budżetowe i w jednym przypadku przedsiębiorstwo państwowe. W jednej gminie wykonywanie usług wodno-kanalizacyjnych powierzone było 2 spółkom prawa handlowego na podstawie umów zawieranych dla utrzymania sieci wodno-kanalizacyjnej (konserwacja i remonty) i eksploatacji tej sieci oraz ujęć wodnych.

Do istotniejszych nieprawidłowości w zakresie sprawowania nadzoru nad realizacją zadań w zakresie publicznej gospodarki wodno-ściekowej można zaliczyć:

- *Nadzór Zarządu Miasta Lublina nad działalnością Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. sprowadzał się do formalnej analizy sprawozdań i wniosków o zmianę opłat za wodę i ścieki. Wysoki (8,54 %) wskaźnik stopy zysku netto uzyskano w I kwartale 2000 r. między innymi na skutek podwyżki opłat za dostawę wody i odbiór ścieków;*
- *Zarząd Miasta w Mikołowie tolerował nieprawidłowe funkcjonowanie systemu kanalizacji. W szczególności brak oczyszczalni ścieków dla zlewni „Centrum” powodował, że większość ścieków była odprowadzana w stanie nie oczyszczonym. W tej sytuacji do funkcjonujących oczyszczalni odprowadzono jedynie 7,3% sprzedanej wody;*
- *Zarząd Miasta i Gminy w Olkuszu nie wyegzekwował warunków umowy z PWiK Sp. z o.o. w sprawie przeglądu technicznego ciągów kanalizacji. Gmina, pomimo angażowania się w budowę urządzeń kanalizacyjnych, nie miała programu działań w tym zakresie, a w szczególności nie przygotowano się do sytuacji powstałej w wyniku likwidacji kopalń rud cynkowo-ołowiowych, których wody stanowiły główne źródło zaopatrzenia gminy. Zarząd tolerował niewłaściwą gospodarkę ściekową na terenach wiejskich, a w szczególności zły stan kanalizacji, brak szamb, odprowadzanie ścieków z gnojownicą bezpośrednio do ziemi, a także niewłaściwe nawożenie, co było przyczyną zanieczyszczenia głębinowych studni wód jurajskich w 6 miejscowościach.*

III. INFORMACJE O POSTĘPOWANIU KONTROLNYM I DZIAŁANIACH PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Wyniki kontroli zostały przedstawione w 84 protokołach kontroli.

Do żadnego protokołu nie wniesiono zastrzeżeń i wszystkie zostały podpisane przez kontrolującego i kierownika jednostki kontrolowanej.

Ustalenia kontroli omówiono na 51 naradach pokontrolnych w badanych jednostkach.

Na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK skierowano do kierowników jednostek objętych kontrolą 86 wystąpień pokontrolnych, w tym 2 wystąpienia do właściwych organów samorządowych.

W wyżej wymienionych wystąpieniach przedstawiono 287 wniosków, z których zrealizowano do czasu opracowania informacji łącznie 170, dalszych 112 jest w trakcie realizacji, a w stosunku do 3 wniosków nie podjęto ich realizacji.

W pięciu wypadkach kierownicy jednostek, do których skierowano wystąpienia pokontrolne skorzystali z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK i zgłosili do nich zastrzeżenia.

Dwa zastrzeżenia zostały zgłoszone po terminie przewidzianym ustawą i nie mogły być rozpatrzone. Z pozostałych jedno zastrzeżenie zostało oddalone w całości, a dwa uwzględniono częściowo. Uwzględnione zastrzeżenia dotyczyły oceny składników kosztów usług wodno-ściekowych oraz poprawności wniosku o wysokość opłat na 2000 r. i zostały uwzględnione w treści informacji o wynikach kontroli.

2. Wystąpienia pokontrolne skierowano również do:

- Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie sprawdzenia prawidłowości ustalenia zobowiązań Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, wynikających z inwestycji wodno-kanalizacyjnych prowadzonych w Sejnach, a w szczególności niezaksięgowania zobowiązań Urzędu w kwocie 28.117,50 zł wobec wykonawcy kanalizacji sanitarnej ulicy Broniewskiego w Sejnach i kwoty 977.413,63 zł dotyczącej robót budowlano-montażowych na budowie oczyszczalni ścieków w Sejnach,
- Urzędu Kontroli Skarbowej w Katowicach w sprawie ustalenia prawidłowości naliczenia stawki VAT w odniesieniu do dzierżawy wodomierzy, w którym to wypadku zachodziło podejrzenie o nieprawidłowe zawyżenie przychodu o 195.737,0 zł.

3. W związku z ujawnieniem poważnych nieprawidłowości w Rejonowym Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji w Tychach w wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Wojewody Śląskiego, korzystając z art. 60 ust. 3 ustawy o NIK, zawarto ocenę wskazującą na niezasadność zajmowania stanowiska przez Zarządcę Komisarycznego tego Przedsiębiorstwa. W wyniku tego wystąpienia Zarządca został odwołany.

Nieprawidłowości stwierdzone w Bialskich Wodociągach i Kanalizacji WOD-KAN Sp. z o.o. spowodowały zastosowanie przez kierownika jednostki upomnienia i pisemnej uwagi w stosunku do dwóch pracowników przedsiębiorstwa.

4. Wnioski szczegółowe zawarte w wystąpieniach pokontrolnych, dotyczyły przede wszystkim następujących zagadnień:

- usprawnienia wydawania pozwoleń wodnoprawnych i decyzji dotyczących określania opłat za gospodarce korzystanie ze środowiska,
- skutecznego kontrolowania przestrzegania warunków wydawanych pozwoleń wodnoprawnych,
- usprawnienia windykacji opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych i innych opłat związanych z ochroną środowiska w zakresie gospodarki wodno-ściekowej,
- uporządkowania ewidencji księgowej w zakresie kosztów dostawy wody i odbioru ścieków oraz innych kosztów związanych z gospodarką wodno-kanalizacyjną,
- skutecznego przeciwdziałania nadmiernemu wzrostowi kosztów usług wodno-kanalizacyjnych,
- szczegółowej weryfikacji wniosków oraz usprawnienia trybu ustalania opłat za dostawę wody i odbiór ścieków,
- przeciwdziałania naruszeniom norm jakości dostarczanej wody, w szczególności wody pitnej,
- zapobiegania zanieczyszczaniu środowiska przez odprowadzanie do wód powierzchniowych lub wprowadzanie do ziemi źle oczyszczonych ścieków,
- uregulowania - zgodnie z obowiązującymi przepisami - sprawowania nadzoru właścicielskiego nad jednoosobowymi spółkami jednostek samorządu terytorialnego i nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi przez ich organy założycielskie,

a także właściwego wykonania praw z posiadanych przez gminy udziałów i akcji w spółkach prowadzących publiczną działalność wodno-kanalizacyjną, m.in. poprzez zapewnienie kompetentnej reprezentacji w radach nadzorczych lub innych organach statutowych,

- przeciwdziałania nieprawidłowościom w zawieraniu umów na dostawę wody i odprowadzanie ścieków, które są zadaniami własnymi samorządu terytorialnego i terenowej administracji rządowej, o ile spełnia ona funkcję organu założycielskiego dla jednostek prowadzących działalność w tej sferze,
- stosowania zróżnicowanych opłat tylko w wypadku udokumentowanej różnicy kosztów uzasadnionych,
- opracowania programów racjonalnej gospodarki wodno-ściekowej.

5. W przewidzianym terminie zostały przedstawione przez skontrolowane jednostki informacje o sposobie wykorzystania uwag i ocen oraz wykonania wniosków pokontrolnych. Skontrolowane jednostki poinformowały NIK o podjęciu działań w tym zakresie.

W jednym wypadku zakwestionowane zostały wnioski zawarte w wystąpieniu pokontrolnym. Dotyczyło to stanowiska zajętego przez Prezydenta Miasta Bielska-Białej w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, który zakwestionował wnioski dotyczące: ustalania procedur kontroli wykonania przez Spółkę AQUA S.A. zadań z zakresu gospodarki komunalnej, obejmującej gospodarkę wodno-ściekową oraz wystąpienia do Spółki „AQUA” S.A. o opracowanie regulaminu określającego zasady korzystania z usług związanych z gospodarką wodno-ściekową dla gminy Bielsko-Biała.

W sprawie ww. wniosków Prezydent Miasta Bielska Białej stwierdził, że ze względu na brak umowy ze Spółką AQUA o powierzeniu jej wykonywanie zadań, Spółka ta wykonuje usługi we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a jej obowiązki wobec odbiorców usług są określone samodzielnie przez Spółkę w warunkach technicznych wykonywania przyłączy wodno-kanalizacyjnych, a następnie w umowach o podłączenie do sieci oraz dostawę wody i odbiór ścieków. Gmina nie wystąpiła do Spółki o opracowanie regulaminu oczekując na nowe uregulowania ustawowe.

Natomiast pismem z dnia 28 czerwca 2001 r. Prezydent Miasta Bielska-Białej przedstawił przebieg realizacji wniosków pokontrolnych, zgodny z intencją wystąpienia pokontrolnego.

6. Efekty finansowe kontroli łącznie wyniosły 137.882.454,20 zł. Na wymienioną kwotę efektów złożyły się:

- uszczuplenia w kwocie 136.717.601,25 zł, dotyczące m.in. niespłaconych odsetek od kredytów gwarantowanych przez Ministra Finansów - zaciągniętych przez RPWiK w Sosnowcu w wysokości 76.888.821 zł oraz GPW w Katowicach w kwocie 56.385.977 zł,
- inne nieprawidłowości finansowe w kwocie 1.020.915,34 zł, dotyczące m.in. niewyegzekwowania przez Bialskie Wodociągi i Kanalizację „WOD-KAN” Sp. z o.o. w Białej Podlaskiej kar umownych w należytej wysokości (zaniżenie wyniosło 781.767,74 zł),
- kwota wydatkowana z naruszeniem prawa w wysokości 143.937,65 zł, w całości dotycząca zwiększenia bez podstawy prawnej umownej kwoty ryczałtowej w umowie zawartej pomiędzy Miejskim Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Lublinie i PW „KODA” dotyczącej modernizacji budynków administracyjno-socjalnych Spółki.

DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w KATOWICACH

Mieczysław Kosmański

Akceptuję:
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Jacek Jezierski

Zatwierdzam:
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Mirosław Sekuła

