



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.018.01.2015

P.15.101

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

[lkr@nik.gov.pl](mailto:lkr@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer i tytuł kontroli              | P.15.101 – Kształtowanie cen usług za dostarczenie wody i odprowadzenie ścieków                                                                   |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Krakowie                                                                                                  |
| Kontroler                           | Marcin Stolarczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93861 z 4 sierpnia 2015 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Miasta Krakowa, plac Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków (UMK)                                                                           |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa                                                                                                       |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Prezydent Miasta Krakowa (PMK) dopełnił formalnych obowiązków nadzoru nad Miejskim Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji w Krakowie SA (MPWiK) w zakresie weryfikacji wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych oraz urządzeń kanalizacyjnych, a także w zakresie sprawdzenia taryf i weryfikacji kosztów<sup>1</sup>. Zastrzeżenia NIK budzi jednak brak udokumentowania sposobu i metod sprawdzenia zgodności planów rozwoju z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz sprawdzenia taryf i weryfikacji kosztów uwzględnionych w kalkulacjach cen i stawek opłat za usługi wodociagowo-kanalizacyjne przez służby Prezydenta Miasta Krakowa.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Kontrola nie wykazała sprzeczności wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych z kierunkami zagospodarowania przestrzennego, ale ze względu na brak odpowiednich danych niemożliwe okazało się sprawdzenie ich zgodności z wybranymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Urząd nie przedłożył dokumentacji świadczącej o tym jak przebiegało sprawdzenie planów i taryf za usługi wodociagowo-kanalizacyjne oraz weryfikacja celowości kosztów uwzględnionych w kalkulacjach do tych taryf. Także i w przypadku wykonywania tego zadania, Urząd nie dysponował - pozostającymi w posiadaniu Spółki - szczegółowymi danymi, na których można byłoby oprzeć analizę otrzymanych projektów.

Brak dokumentów obrazujących przebieg rzeczywistego procesu sprawdzenia i weryfikacji uniemożliwił pełną ocenę rzetelności wykonania tych zadań publicznych, określonych w art. 21 i art. 24 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków<sup>2</sup>. Zatwierdzanie taryf jest ingerowaniem w kształtowanie się cen na lokalnym rynku usług użyteczności publicznej w warunkach monopolu naturalnego. Stąd też NIK, mając na względzie zapewnienie odpowiednich standardów jakościowych i ciągłości tego rodzaju usług, zwraca uwagę na konieczność zagwarantowania odpowiedniej przejrzystości postępowania Urzędu Miasta Krakowa w procesie zatwierdzania taryf, przede wszystkim w celu ochrony odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat.

Dokumentacja dotycząca otrzymanych od MPWiK wniosków o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków zawierała adnotacje

<sup>1</sup> W latach 2013-2015 (I półrocze).

<sup>2</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 139, zwanej w dalszym ciągu „uzzwiś”.

o przeprowadzonej weryfikacji, co skutkowało każdorazową akceptacją taryf i terminowym przekazaniem tych wniosków pod obrady RMK celem ich zatwierdzenia. Zatem w procesie zatwierdzania taryf jedynie Prezydent miał obowiązek i możliwości sprawdzenia czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami cytowanej ustawy oraz obowiązek zweryfikowania kosztów w aspekcie celowości ich ponoszenia.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Sposób wywiązywania się z obowiązku sprawdzenia planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych**

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2013-2015 (I półrocze) obowiązywały dwa wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych MPWiK:

- dokument przyjęty uchwałą RMK nr XL/522/12 z 21 marca 2012 r. na lata 2011-2020,
- dokument przyjęty uchwałą RMK nr XIV/271/15 z 27 maja 2015 r. na lata 2015-2019.

W planach tych zawarto adnotację, że zostały opracowane na podstawie art. 21 uzzwiś.

(dowód: akta kontroli str. 79-80, 176-231)

W latach 2013-2015 (I półrocze) w Urzędzie Miasta Krakowa nie stosowano pisemnej procedury weryfikacji przedkładanych przez MPWiK wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych (dalej zwane planami rozwoju). Kontrola NIK nie stwierdziła sprzeczności tych planów z kierunkami zagospodarowania przestrzennego, ale ze względu na brak odpowiednich danych niemożliwe okazało się sprawdzenie ich zgodności z wybranymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Stwierdzono jednak brak udokumentowania rzeczywistego sprawdzenia planów i taryf za usługi wodociągowo-kanalizacyjne oraz zweryfikowania celowości kosztów uwzględnionych w kalkulacjach do tych taryf. Dokumenty związane z planami rozwoju zawierały jednak adnotacje o przeprowadzanej weryfikacji, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 21 ust. 4 uzzwiś. W takim kontekście należy przyjąć, że kierując takie dokumenty MPWiK pod obrady Rady Miasta Krakowa (RMK) informowano jednocześnie o dokonaniu sprawdzenia zgodności tych planów z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego pomimo, że nie żądano od MPWiK dodatkowych danych umożliwiających sprawdzenie zgodności planów z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 79-80, 174)

Z analizy treści zarządzeń PMK wynikało m.in., iż w latach 2013-2015 (I półrocze) do zadań Wydziału Gospodarki Komunalnej UMK (WGK) należało m.in. dokonywanie we współpracy z właściwymi ds. gospodarki komunalnej miejskimi podmiotami gospodarczymi oraz miejskimi jednostkami organizacyjnymi:

- aktualizacji i weryfikacji planów w zakresie wodociągów, zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych,
- analizy potrzeb inwestycyjnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej.

WGK miał również za zadanie opiniować:

- w zakresie merytorycznym wieloletnie i roczne plany rzeczowo – finansowe wraz ze sprawozdaniami zarządu z działalności właściwych do spraw gospodarki komunalnej podmiotów gospodarczych,
- przygotowane przez właściwe do spraw gospodarki komunalnej miejskie jednostki organizacyjne i miejskie podmioty gospodarcze, akty normatywne (regulaminy, taryfy) oraz przygotowywać projekty zarządzeń PMK oraz uchwał Rady Miasta Krakowa (RMK) w tym zakresie.

Opiniowaniu przez WGK podlegały m.in. roczne i wieloletnie plany rzeczowo – finansowe, na podstawie których MPWiK opracowywało wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych. W kontrolowanym okresie WGK opiniował również sprawozdania Zarządu Spółki z działalności oraz sprawozdania

finansowe za lata 2012, 2013 oraz 2014. Uwagi WGK do ww. dokumentów, w tym także wniosek o wyjaśnienia różnic pomiędzy planami, a ich wykonaniem, zostały przekazane do Wydziału Skarbu Miasta UMK (WSM). WGK za pośrednictwem WSM otrzymał odpowiedzi MPWiK w zakresie zgłoszonych uwag.

Z analizy korespondencji prowadzonej przez WGK w zakresie merytorycznego nadzoru nad działalnością MPWiK wynikało, iż ww. Wydział był w posiadaniu informacji umożliwiających ocenę sytuacji ekonomiczno-finansowej tego Przedsiębiorstwa. Były to m.in. sprawozdania Zarządu MPWiK z działalności za lata 2012-2014.

Wytyczne w zakresie sporządzania rocznego sprawozdania Zarządu z działalności jednoosobowej spółki GMK nie przewidywały szczegółowego odniesienia się do planu rozwoju.

W trakcie opiniowania w UMK przesłanych przez MPWiK projektów planów rozwoju, nie zgłaszano w sposób formalny uwag merytorycznych do ww. dokumentów. Nie stwierdzono również, aby PMK w stosunku do MPWiK formułował bezpośrednio wnioski dotyczące ujęcia w projektach planów rozwoju konkretnych zadań inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 79-80, 242-357)

W dokumentacji WGK brak było dokumentów dowodów potwierdzających weryfikację planów rozwoju pod kątem zgodności z kierunkami rozwoju Gminy Miejskiej Kraków określonymi w studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 174)

W sprawie dokonywania weryfikacji projektów planów rozwoju pod kątem zgodności z kierunkami rozwoju GMK określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, Dyrektor WGK wyjaśnił m.in., iż powyższej weryfikacji dokonywano poprzez porównywanie planów rozwoju z zapisami umieszczonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa.

(dowód: akta kontroli str. 85-92, 172-173)

Pismem z 22 czerwca 2011 r. Zarząd MPWiK przekazał PMK *Wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji SA w Krakowie na lata 2011-2020* wraz ze stosownymi uchwałami organów ww. spółki, tj. uchwałą Zarządu przyjmującą dokument oraz uchwałą RN pozytywnie go opiniującą. Ww. plan uwzględniał zamierzenia inwestycyjne ujęte w Wieloletnim Planie Finansowo - Inwestycyjnym Miasta Krakowa na lata 2010-2019. Przykładowo w planie rozwoju na lata 2011-2020 założono m.in.:

- inwestycję pn. *Kolektor ogólnospławny ul. Grota - Roweckiego, Bobrzyńskiego, Czerwone Maki* na łączną kwotę 14 269 tys. zł, która miała być realizowana w koordynacji z przebudową układu drogowego i budową linii tramwajowej do os. Ruczaj,
- modernizację sieci wodociągowych (w ramach inwestycji dla poprawy funkcjonowania sieci) na łączną kwotę 200 300 tys. zł, która miała być skoordynowana z modernizacją układów drogowych realizowanych przez Zarządę drogi,
- inwestycję pn. *Magistrala w ul. Kuklińskiego*, będącą dokończeniem zadania z 2010 r. realizowanego w koordynacji z inwestycją GMK pn. *Budowa Szybkiego Tramwaju Rondo Kotlarskie – Golikówka wraz budową ul. Kuklińskiego*.

21 lipca 2011 r. Dyrektor WGK przekazał do Dyrektora Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu (ZIKIT) ww. plan celem jego zaopiniowania. Opinia i uwagi miały być przekazane do 5 sierpnia 2011 r. Pismem z 1 sierpnia 2011 r. ZIKIT przesłał opinię do ww. planu, zawierającą jedną uwagę. Dotyczyła ona faktu, iż pomimo prac modernizacyjnych utrzymuje się wysoki wskaźnik awaryjności sieci. Pismem z 12 sierpnia 2011 r. Dyrektor WGK poinformował Z-cę PMK ds. Inwestycji i Infrastruktury Miasta, iż dokonano analizy ww. planu, stwierdzając, iż spełnia on wymagania art. 21 ust. 2 ustawy i jest zgodny z kierunkami rozwoju GMK określonymi w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa oraz warunkami zezwolenia PMK na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Z treści cytowanego pisma wynikało ponadto, iż:

- plan stanowił aktualizację wieloletniego planu rozwoju na lata 2009-2018 uchwalonego 7 października 2009 r.,
- w ramach modyfikacji poprzedniego planu dostosowano zakres planowanych inwestycji do aktualnych potrzeb oraz możliwości finansowych,
- realizacja zadań ujętych w planie pozwala m.in. na wzrost długości sieci wodociągowo – kanalizacyjnych, utrzymanie parametrów jakości wody uzdatnianej na bardzo dobrym poziomie oraz zapewnienie niezawodności działania systemu wodociągowo – kanalizacyjnego,
- analizowany dokument był spójny z Wieloletnim planem działalności i rozwoju MPWiK SA w Krakowie na lata 2011-2020 przyjętym przez RN 20 czerwca 2011 r.

Pismem z 6 września 2011 r. Dyrektor WGK poinformował Prezesa Zarządu MPWiK, iż wobec zgodności planu z ustawowymi wymogami, został przyjęty i przekazany pod obrady RMK projekt uchwały w sprawie jego uchwalenia. Przekazany do RMK projekt planu rozwoju był identyczny w treści jak dokument otrzymany przez UMK z MPWiK – do projektu nie wprowadzono żadnych poprawek lub/i uzupełnień. 12 września 2011 r. Komisja Infrastruktury RMK wydała pozytywną opinię w sprawie projektu uchwały w sprawie uchwalenia omawianego planu. Uchwałą nr XL/522/12 z 21 marca 2012 r. RMK przyjęła plan rozwoju na lata 2011-2020, nie wnosząc do niego żadnych poprawek.

Omawiany dokument zawierał m.in. zestawienie inwestycji planowanych do realizacji w okresie jego obowiązywania. W zestawieniu ujęto nazwy poszczególnych zadań lub zakresy zadań (np. modernizacja sieci wodociągowej), okresy realizacji, nakłady ogółem, nakłady w poszczególnych latach oraz syntetyczny opis charakterystyki technicznej zadań. Analizowany dokument nie zawierał wykazu działek objętych poszczególnymi inwestycjami. W zakresie rozbudowy sieci wodociągowej zaplanowanej na lata 2011-2020 nie podano danych umożliwiających precyzyjną identyfikację obszarów objętych rozbudową. W związku z powyższym brak było możliwości zbadania, czy inwestycje w zakresie rozbudowy sieci są objęte ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W analizowanym planie rozwoju nie podano żadnych nazw ulic, przez które będą prowadzone nowe odcinki sieci. W latach 2011-2020 łączna kwota zaplanowana na zadania w zakresie rozbudowy sieci rozdzielczych wyniosła 63 545 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 80-81, 174-175)

Pismem z 2 marca 2015 r. Zarząd MPWiK przekazał PMK *Wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji SA w Krakowie na lata 2015-2019* wraz ze stosownymi uchwałami organów ww. spółki, tj. uchwałą Zarządu przyjmującą dokument oraz uchwałą RN pozytywnie go opiniującą. 29 kwietnia 2015 r. PMK podpisał Zarządzenie nr 1003/2015 w sprawie przyjęcia i przekazania pod obrady RMK projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych MPWiK SA w Krakowie na lata 2015-2019. W uzasadnieniu do projektu uchwały, opracowanym przez WGK stwierdzono m.in., iż plan rozwoju opracowano w oparciu o regulację zawartą w art. 21 ustawy i stanowił on zaktualizowaną wersję dotychczas obowiązującego planu rozwoju. W ocenie sporządzających uzasadnienie plan był zgodny z kierunkami rozwoju GMK określonymi w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa, przyjętym uchwałą RMK nr CXII/1700/14 z 9 lipca 2014 r. oraz ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z dokonanej w UMK analizy wynikało ponadto m.in., iż w ramach aktualizacji planu rozwoju:

- wprowadzono zmianę horyzontu czasowego,
- dostosowano zakres planowanych inwestycji do aktualnych potrzeb oraz możliwości finansowych MPWiK.

Uchwałą nr XIV/271/15 z 27 maja 2015 r. RMK przyjęła plan rozwoju na lata 2015-2019, wnosząc do projektu PMK jedną poprawkę, polegającą na dopisaniu tekstu o treści – MPWiK zrealizuje w ramach programu inwestycyjnego RSO<sup>3</sup> wszystkie projekty w obszarach peryferyjnych, które otrzymają pozwolenia na budowę do końca 2016 r.,

---

<sup>3</sup> Rozwój Sieci Lokalnych.

dotyczy to sieci wodociągowej i kanalizacyjnej z wykonaniem tych inwestycji do końca 2019 r. Zgłoszona poprawka miała na celu doszczegółowienie zapisów zawartych w omawianym dokumencie. Poza uzupełnieniem tekstu projektu w drodze ww. poprawki, nie wniesiono do pierwotnego projektu planu rozwoju (dokument przesłany do PMK przez Zarząd MPWiK) żadnych zmian.

Ww. plan rozwoju uwzględniał założenia dotyczące rozwoju GMK zawarte w Strategii Rozwoju Miasta oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Krakowa. Założono m.in. realizację zadań w zakresie modernizacji sieci wodociągowej skoordynowanych z modernizacją istniejących układów drogowych.

Dokument zawierał również m.in. zestawienie inwestycji planowanych do realizacji w okresie jego obowiązywania. W zestawieniu ujęto nazwy poszczególnych zadań lub zakresu zadań, okres realizacji, nakłady ogółem, nakłady w poszczególnych latach oraz syntetyczny opis charakterystyki technicznej zadań. Analizowany dokument nie zawierał wykazu działek objętych poszczególnymi inwestycjami. W zakresie inwestycji wodociagowych zaplanowanych na lata 2015-2019 nie podano danych umożliwiających precyzyjną identyfikację wszystkich obszarów nimi objętych. W związku z powyższym brak było możliwości ustalenia, czy wszystkie planowane przez MPWiK inwestycje są objęte ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W przedstawionej do kontroli dokumentacji WGK (jednostka organizacyjna UMK odpowiedzialna za sprawdzanie planów rozwoju MPWiK) brak było dokumentów obrazujących proces sprawdzania projektów wieloletnich planów rozwoju. W WGK nie dokumentowano procesu weryfikacji treści i danych zawartych w projektach przedstawionych przez MPWiK (np. notatki służbowe, listy sprawdzające, protokoły z porad, itp.). Wyjątek stanowiła wiadomość wygenerowana za pomocą poczty elektronicznej 11 marca 2015 r., w której jeden z pracowników informuje drugiego (kierownik), iż nie wnosi uwag do projektu planu rozwoju na lata 2015-2019. Z treści ww. korespondencji wynikało m.in., iż dokonano analizy przedmiotowego dokumentu pod kątem jego zgodności z Wieloletnim planem działalności i rozwoju na lata 2015-2019. Z dostępnej dokumentacji nie wynikało, iż WGK zgłaszał pisemnie do MPWiK jakiegokolwiek uwagi dotyczące treści lub danych zawartych w projektach planów rozwoju.

(dowód: akta kontroli str. 65, 81-82, 174-175)

Z analizy dokumentacji uzyskanej w toku kontroli MPWiK wynikało m.in., iż realizacja wybranych zadań inwestycyjnych ujętych w planach rozwoju była zgodna z kierunkami rozwoju GMK ujętymi w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 232-241)

W dokumentacji WGK brak było dokumentów świadczących, iż dokonywano monitoringu odnoszącego się bezpośrednio do stopnia realizacji zatwierdzonego w 2012 r. dokumentu pn. Wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji SA w Krakowie na lata 2011-2020<sup>4</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 174-175)

Projekty obydwu omawianych planów rozwoju, w związku z brakiem obowiązku ustawowego nie były poddawane zarówno procedurze konsultacji społecznych, jak i konsultacjom z organizacjami pozarządowymi.

(dowód: akta kontroli str. 80)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż w okresie objętym kontrolą nie dokumentowano przebiegu procesu weryfikacji tych planów, jak również nie ustalono procedur weryfikacji przedkładanych przez MPWiK planów rozwoju.

**Ocena częściowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż przyjęty w UMK sposób wywiązywania się z obowiązku sprawdzenia wieloletnich planów rozwoju przedkładanych przez MPWiK sprowadzał się do czynności formalnych. Zastrzeżenia NIK budzi brak dokumentowania rzeczywistego przebiegu sprawdzenia zgodności planów rozwoju z kierunkami rozwoju Gminy, a także z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie nie wykazano

<sup>4</sup> Nie dotyczy weryfikacji rocznych sprawozdań z działalności MPWiK.

sprzeczności pomiędzy przedłożonymi planami rozwoju, a kierunkami rozwoju Gminy Miejskiej Kraków, to jednak ogólny charakter planów uniemożliwiał weryfikację ich zgodności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a WGK nie występował do MPWiK o dodatkowe dokumenty w tym zakresie.

## **2. Wywiązywanie się z obowiązku weryfikacji taryf proponowanych przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne, w tym sposobu dokonywania sprawdzenia czy MPWiK określiło taryfę na podstawie niezbędnych przychodów**

Opis stanu faktycznego

W UMK w latach 2013-2015 (I półrocze) nie funkcjonowały procedury w zakresie oceny prawidłowości oraz poprawności przekazywanych przez MPWiK wniosków taryfowych. W dalszej części wystąpienia przedstawiono ustalenia dotyczące wniosków taryfowych na lata 2014-2015.

(dowód: akta kontroli str. 82)

22 października 2013 r. UMK otrzymał wniosek o zatwierdzenie taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na 2014 r. wraz z załącznikami oraz stosowne uchwały organów statutowych w tym zakresie. Wniosek taryfowy na 2014 r. zawierał wszystkie elementy wymagane postanowieniami § 19 rozporządzenia Ministra Budownictwa z 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków<sup>5</sup>.

Pismem z 30 października 2013 r. Dyrektor WGK poinformował Zastępcę PMK ds. Inwestycji i Infrastruktury Miasta, iż sprawdzono wniosek o zatwierdzenie taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na terenie GMK na 2014 r. Według WGK ww. wniosek został opracowany zgodnie z przepisami uzzwiał oraz rozporządzenia w sprawie taryf, a weryfikacja składników kosztowych, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1 uzzwiał w większości potwierdza celowość ich ponoszenia. W omawianym piśmie stwierdzono ponadto, iż taryfa na 2014 r. została skalkulowana przy założeniu zapewnienia wszystkim odbiorcom wysokiej jakości usług świadczonych przez MPWiK, tj. ciągłej dostawy wody o jakości zgodnej z normami polskimi i Unii Europejskiej oraz ciągłego odprowadzania i skutecznego oczyszczania wszystkich ścieków. Wysokość stawek i opłat miała pozwolić na pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem w sprawności systemu wodociągowego pozwalającego na ciągłą dostawę wody w stosownej ilości, odpowiedniej jakości i ciśnieniu. Miało to nastąpić dzięki wydatkom na bieżącą eksploatację systemu przy zachowaniu zaprogramowanej polityki remontowej oraz prac konserwacyjnych. Zadania inwestycyjne miały być realizowane na poziomie przewidzianym w planie rozwoju na lata 2011-2020. Zarządzeniem nr 3190/2013 z 5 listopada 2013 r. PMK postanowił przyjąć i przekazać pod obrady RMK projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie GMK na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. W uzasadnieniu do projektu uchwały napisano m.in., iż zgodnie z art. 24 ust. 4 uzzwiał została dokonana weryfikacja przedstawionych kosztów pod względem celowości ich ponoszenia i na jej podstawie stwierdzono, iż taryfy na 2014 r. są wystarczające na pokrycie wydatków związanych z eksploatacją i utrzymaniem systemu wodociągowego i kanalizacyjnego w Krakowie oraz zawierają wszystkie elementy wskazane w uzzwiał oraz w stosownych przepisach wykonawczych.

Uchwałą nr XCII/1365/13 z 4 grudnia 2013 r. RMK zatwierdziła taryfę dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie GMK na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 82, 113-141, 359)

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 127, poz. 886, zwane dalej rozporządzeniem w sprawie taryf.

22 października 2014 r. UMK otrzymał wniosek o zatwierdzenie taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na 2015 r. wraz z załącznikami oraz stosowne uchwały organów statutowych w tym zakresie. Wniosek taryfowy na 2015 r. zawierał wszystkie elementy wymagane przepisami paragrafu 19 rozporządzenia w sprawie taryf.

Zarządzeniem nr 3352/2014 z 24 listopada 2014 r. PMK postanowił przyjąć i przekazać pod obrady RMK projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie GMK na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. W uzasadnieniu do projektu uchwały napisano m.in., iż zgodnie z art. 24 ust. 4 uzzwiś została dokonana weryfikacja przedstawionych kosztów pod względem celowości ich ponoszenia i na jej podstawie stwierdzono, iż taryfa na 2015 r. jest wystarczająca na pokrycie wydatków związanych z eksploatacją i utrzymaniem systemu wodociągowego i kanalizacyjnego w Krakowie oraz zawiera wszystkie elementy wskazane w uzzwiś oraz w stosownych przepisach wykonawczych. Zdaniem autorów uzasadnienia taryfa na 2015 r. została skalkulowana przy założeniu zapewnienia wszystkim odbiorcom wysokiej jakości usług świadczonych przez MPWiK, tj. ciągłej dostawy wody o jakości zgodnej z normami polskimi i Unii Europejskiej oraz ciągłego odprowadzania i skutecznego oczyszczania wszystkich ścieków. Proponowana wysokość stawek opłat miała według założeń pozwolić na pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem w sprawności systemu wodociągowego. Zadania inwestycyjne miały być realizowane na poziomie przewidzianym w planie rozwoju na lata 2011-2020.

Zarządzeniem nr 3615/2014 PMK z 12 grudnia 2014 r. wycofał zgłoszony projekt uchwały, gdyż RMK nie podjęła uchwały w sprawie zatwierdzenia taryfy na 2015 r. w ustawowym terminie (upłynął 6 grudnia 2014 r.) W związku z powyższym na podstawie przepisów uzzwiś projektowana taryfa weszła w życie po upływie 70 dni od dnia jej złożenia przez MPWiK, tj. od 1 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 83, 142-171, 358)

W dokumentacji WGK nie stwierdzono dowodów, które stanowiłyby podstawę do sformułowania odpowiedzi na pytanie w jaki sposób (poprzez jakie działania lub/i analizy) Wydział ten sprawdzał zgodność planu i taryf z przepisami uzzwiś oraz czy koszty stanowiące podstawę określenia cen i stawek opłat były uzasadnione pod względem celowości ich ponoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 174-175)

Na pytanie w jaki sposób weryfikowano prognozowaną przy ustalaniu poziomu niezbędnych przychodów, wielkość sprzedaży usług, Dyrektor WGK stwierdził: *Weryfikacja prognozowanej wielkości sprzedaży usług tj. sprzedaż roczna wody oraz ilość roczna ścieków, dokonywana była w oparciu o kalkulację ilości zużytej wody przez 1 osobę w m<sup>3</sup>/rok. Wartość ta była mnożona przez ilość osób korzystających z systemu wodociągowego (uwzględniając mieszkańców, studentów, turystów). Ilość zużywanej wody przez 1 osobę w m<sup>3</sup>/miesiąc uzyskano z planu rozwoju, stanowiącego podstawę do określenia taryfy. Ilość osób korzystających z systemu wodociągowego oszacowano na podstawie danych z Raportu o Stanie Miasta (...).*

(dowód: akta kontroli str. 85-89, 172)

We wniosku taryfowym na 2014 r. założono zużycie wody na poziomie 42 346 tys. m<sup>3</sup>, a odprowadzanie ścieków w ilości 42 563 m<sup>3</sup>. Według sprawozdania z działalności Zarządu MPWiK za 2014 r. sprzedaż wody na terenie GMK wyniosła 43 527 tys. m<sup>3</sup>, tj. 102,8% planu. W 2014 r. odprowadzono z terenu GMK 43 458 tys. m<sup>3</sup> ścieków, co stanowiło 102,1% planu.

(dowód: akta kontroli str. 139, 348)

Odnosząc się do tego, czy i jak weryfikowano poziom zysku zakładany przez MPWiK przy ustalaniu niezbędnych przychodów na lata 2014-2015 (zaproponowanych we wnioskach taryfowych), Dyrektor WGK stwierdził m.in.: *Poziom zysku zakładany przez MPWiK przy ustalaniu niezbędnych przychodów na lata 2014-2015 zaproponowany we wnioskach taryfowych na lata 2014-2015 weryfikowany był poprzez porównanie do zakładanego zysku ujętego w obowiązujących dokumentach planistycznych MPWiK. Wniosek o zatwierdzenie taryfy opracowywany jest na podstawie aktualnie obowiązującego Planu rozwoju*



*i modernizacji urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych MPWiK SA, który jest spójny z aktualnym planem rzeczowo – finansowym MPWiK SA oraz Wieloletnim planem działalności i rozwoju MPWiK SA. Zarówno Plan rzeczowo – finansowy jak i Wieloletni plan działalności i rozwoju zatwierdzany jest na Walnym Zgromadzeniu MPWiK SA. Funkcję Walnego Zgromadzenia pełni Prezydent Miasta Krakowa. Zatwierdzenie ww. planów jest równoznaczne z zatwierdzeniem wielkości zysku zaproponowanego przez MPWiK SA.*

(dowód: akta kontroli str. 85-89)

W latach 2013-2015 (I półrocze) w UMK nie dokonywano analizy wpływu wzrostu cen usług wodociagowo – kanalizacyjnych na poziom wydatków mieszkańców, w tym analiz udziału wydatków związanych z zakupem tych usług w stosunku do dochodów gospodarstw domowych. Badania takie były przeprowadzane w sposób cykliczny na zlecenie Krakowskiego Holdingu Komunalnego SA.

Badania pn. *Usługi komunalne w opiniach i budżetach mieszkańców Krakowa* polegały na zebraniu opinii mieszkańców Krakowa na temat świadczonych usług oraz postrzegania miejskich spółek komunalnych<sup>6</sup>. Raporty z badań zawierały m.in. informacje z zakresu: oceny usług komunalnych, średniej ceny poszczególnych usług komunalnych, wydatków gospodarstw domowych na usługi komunalne, procentu dochodu przeznaczanego na poszczególne usługi komunalne. W wyniku analizy wyników badań odnoszących się do usług wodociagowo – kanalizacyjnych dostarczanych przez MPWiK, stwierdzono m.in., iż w latach 2009-2014 udział wydatków na wodę i ścieki w stosunku do uzyskiwanych przez gospodarstwa domowe dochodów był następujący:

- 2009 - 2,4%, a średnia kwota wydatku wynosiła 70,38 zł miesięcznie,
- 2010 – 2,5%, a średnia kwota wydatku wynosiła 75,10 zł miesięcznie,
- 2011 – 3,2%, a średnia kwota wydatku wynosiła 84,51 zł miesięcznie,
- 2012 – 3,0%, a średnia kwota wydatku wynosiła 97,16 zł miesięcznie,
- 2013 - 3,8%, a średnia kwota wydatku wynosiła 92,79 zł miesięcznie,
- 2014 – 3,2%, a średnia kwota wydatku wynosiła 97,79 zł miesięcznie.

Ponadto z analizy zapisów raportu z badań społecznych przeprowadzonych w 2014 r. wynikało, iż w 2014 r. 48,6% respondentów oceniło wydatek na usługi świadczone przez MPWiK jako przeciętny, a 13,10% jako mały.

(dowód: akta kontroli str. 76-78, 83-84, 360)

W przedstawionej do kontroli dokumentacji WGK – jednostki organizacyjnej odpowiadającej za weryfikację wniosków taryfowych MPWiK na lata 2014-2015, brak było dokumentów potwierdzających dokonanie takiej weryfikacji, w tym weryfikacji kosztów poniesionych przez ww. przedsiębiorstwo z punktu widzenia celowości ich ponoszenia<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 83)

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor WGK stwierdził m.in., iż określony w uzziw sposób przeprowadzenia weryfikacji przez organ wykonawczy gminy, nie nakłada na ten organ obowiązku dokumentowania procesu weryfikacyjnego, a sam fakt pozytywnej oceny wniosków wynika z dalszego trybu postępowania jaki zostaje podjęty przez prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. 85-88)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż w badanym okresie nie dokumentowano przebiegu procesu weryfikacji taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na lata 2014-2015, a także nie wprowadzono formalnych procedur sposobu oceny prawidłowości oraz poprawności przekazywanych przez MPWiK wniosków taryfowych.

Ocena cząstkowa

Prezydent Miasta Krakowa wywiązując się z ustawowego obowiązku weryfikacji taryf proponowanych przez MPWiK, podejmował działania formalne polegające na sprawdzeniu kompletności wniosków taryfowych i przekazaniu ich pod obrady Rady Miasta Krakowa.

<sup>6</sup> W opisie do badań społecznych przeprowadzonych w 2014 r. stwierdzono m.in., iż badaniem objęto 1315 losowo wyłonionych gospodarstw domowych z obszaru Krakowa. Dobór respondentów przeprowadzono warstwowo dla każdej z 18 dzielnic samorządowych, proporcjonalnie do liczby mieszkańców dzielnicy (losowo-warstwowa metoda doboru próby). Próba do niniejszego badania została obliczona przy 95% poziomie ufności oraz z 2,7% marginesem błędu.

<sup>7</sup> Poza samymi stwierdzeniami o dokonaniu tej weryfikacji, zawartymi w korespondencji WGK oraz w uzasadnieniu do projektu uchwały.

W ocenie NIK ich rzetelna analiza wymagałaby jednak pobrania ze Spółki dodatkowych danych, których Urząd nie żądał w procesie weryfikacji. Tym samym przedstawiona do kontroli dokumentacja uniemożliwia wydanie pełnej oceny jak przeprowadzono weryfikację prawidłowości ustalania cen i stawek opłat.

## IV. Uwagi i wniosek

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że sprawdzanie planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych oraz nadzór nad prawidłowością ustalania wysokości opłat za usługi MPWiK stanowią istotny element w kreowaniu polityki zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej. Wysokość stawek opłat za usługi wodociagowo-kanalizacyjne powinna zapewnić ciągłe funkcjonowanie i rozwój MPWiK, ale przy równoczesnym zapewnieniu ochrony odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat. NIK uznaje za uzasadnione wprowadzenie stosownych procedur, które pozwoliłyby na pozostawienie tzw. śladu kontrolnego po dokonaniu sprawdzenia zarówno planów rozwoju, jak i po weryfikacji wniosków o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>8</sup>, wnosi o rozważenie wprowadzenia procedur regulujących metody i sposób weryfikacji projektów zarówno wieloletnich planów rozwoju jak i taryf przedkładanych przez MPWiK.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek  
poinformowania NIK o  
sposobie  
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, dnia 20 listopada 2015 r.

Kontroler

Marcin Stolarczyk  
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Krakowie

Dyrektor  
Jolanta Stawska

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.