



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.018.01.2015
P.15.101

5052
KP-04
Sekretariat
załączniki
Wpłynęło
24.11.2015
dnia
podpis

BK-02
15 25.11.15

URZĄD MIASTA KRAKOWA
KANCELARIA MAGISTRATU
plac Wszystkich Świętych 3-4
Data 2015 -11- 23 (1)
Nr 10384153 zał.

PM
23.11.2015
GP
URZĄD MIASTA KRAKOWA
BIURO KONTROLI WEWNĘTRZNEJ
Data 25 LIS. 2015

BK 24.11.15
PREZYDENT MIASTA KRAKOWA
Jacek Majchrowski
25.11.15

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

URZĄD MIASTA KRAKOWA
KANCELARIA MAGISTRATU
Plac Wszystkich Świętych 3-4
Data 25 LIS. 2015 (9)

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 Delegatura w Krakowie
Kontroler	Marcin Stolarczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93861 z 4 sierpnia 2015 r. (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 kosztów¹. 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 ścieków². 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

¹ W latach 2013-2015 (I półrocze).

² 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 wodociagowych 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 wodociagowych (w ramach inwestycji dla poprawy funkcjonowania sieci) na łączną kwotę 200 300 tys. zł, która miała być skoordynowana z modernizacją układów drogowych realizowanych przez Zarządcę drogi,
- inwestycję pn. *Magistrała 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 uzwziś i jest zgodny z kierunkami rozwoju GMK określonymi w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa oraz warunkami zezwolenia PMK na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenie 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 RSO³ wszystkie projekty w obszarach peryferyjnych, które otrzymają pozwolenia na budowę do końca 2016 r.,

³ 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 wodociągowych 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 narad, 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 jakiekolwiek 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 wodociągowych i kanalizacyjnych Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji SA w Krakowie na lata 2011-2020⁴.

(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

⁴ 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 wodociągowe – 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 ścieków⁵.

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)

⁵ 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 uzzwiał 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 uzzwiał 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 uzzwiał 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 uzzwiał 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 m³/rok. Wartość ta była mnożona przez ilość osób korzystających z systemu wodociągowego (uwzględniająca mieszkańców, studentów, turystów). Ilość zużywanej wody przez 1 osobę w m³/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. m³, a odprowadzanie ścieków w ilości 42 563 m³. Według sprawozdania z działalności Zarządu MPWiK za 2014 r. sprzedaż wody na terenie GMK wyniosła 43 527 tys. m³, tj. 102,8% planu. W 2014 r. odprowadzono z terenu GMK 43 458 tys. m³ 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 wodociągowych 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 wodociągowo – 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 komunalnych⁶. 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 wodociągowo – 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 W GK – 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 ponoszenia⁷.

(dowód: akta kontroli str. 83)

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor W GK stwierdził m.in., iż określony w uzźwiś 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.

⁶ 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.

⁷ Poza samymi stwierdzeniami o dokonaniu tej weryfikacji, zawartymi w korespondencji W GK 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 wodociągowych 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 wodociągowo-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 pozwoliłoby 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 Kontroli⁸, 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

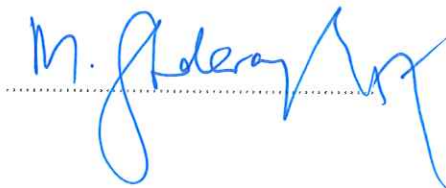
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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



DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
Krakowie



Jolanta Stawska

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.