

STAN PROCESU TARYFIKACJI W SEKTORZE WODOCIĄGOWO - KANALIZACYJNYM PAŹDZIERNIK 2022

1. Wprowadzenie

Równo pięć lat temu, w październiku 2017 r., ustawodawca zdecydował o zasadniczej zmianie modelu regulacyjnego w sektorze wodociągowo kanalizacyjnym.

Przyjętą w ekspresowym tempie nowelizacją ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (dalej u.z.z.w.) z dnia 27 października 2017 roku, po piętnastu latach, odebrano organom gmin prawo do weryfikacji i zatwierdzania taryf. Nie zmieniono wszakże zasady wynikającej z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 u.z.z.w, iż zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków stanowi zadanie własne gminy.

Jak wynikało z uzasadnienia przywołanej ustawy nowelizującej, w opinii prawodawcy, gminy niewłaściwie sprawowały kontrolę nad przedsiębiorstwami wodociągowo - kanalizacyjnymi, przedkładały interes właścicielski nad zadania regulacyjne, a w konsekwencji nie gwarantowały ochrony odbiorców usług przed niezasadnie wysokim poziomem cen i stawek opłat.

Warto przypomnieć, iż spośród ponad 2 tys. przedsiębiorstw wodociągowo – kanalizacyjnych funkcjonujących w Polsce znakomita większość to podmioty komunalne (w prawie połowie gmin działalność prowadzą bezpośrednio same gminy bez żadnej formy organizacyjno – prawnej albo gminne zakłady budżetowe, w ponad 45% gmin natomiast działają spółki komunalne). Udział sektora prywatnego jest w branży śladowy.

Zdaniem autorów reformy u.z.z.w. z 2017 r. poprawę sytuacji i realizację celów ustawy miało zagwarantować powołanie państwowego regulatora. Funkcję tę powierzono Dyrektorom Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (11 w całym kraju). Poza zmianą podmiotu zatwierdzającego taryfy, ustawodawca zdecydował między innymi o wydłużeniu okresu obowiązywania taryf z jednego roku do lat trzech oraz o zastosowaniu do postępowania taryfowego regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego.

2. Aktualne zasady zatwierdzania taryf

Taryfa wodociągowo-kanalizacyjna jest podstawowym dokumentem finansowym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i podstawą rozliczeń z odbiorcami usług. Zgodnie z definicją legalną, taryfa to zestawienie ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz warunki ich stosowania.

Warto pamiętać, iż poprawnie rzecz ujmując, przedsiębiorstwo przygotowuje i przedstawia do zatwierdzenia dwie odrębne taryfy, odpowiednio za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i za zbiorowe odprowadzanie ścieków, ujęte jednak najczęściej w jednym wspólnym wniosku.

Przepisy samej u.z.z.w. i wydanego na podstawie ustawy rozporządzenia taryfowego¹ określają szczegółowe zasady konstruowania taryf oraz procedurę ich weryfikacji i zatwierdzenia.

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przekazuje wniosek taryfowy organowi regulacyjnemu, w terminie 120 dni przed dniem, w którym upływa okres obowiązywania dotychczasowych taryf.

We wniosku przedsiębiorstwo wskazuje rodzaje prowadzonej przez nie działalności, zastosowany rodzaj i przyjętą strukturę każdej z taryf, określa taryfowe grupy odbiorców usług, wskazuje rodzaje i wysokość cen oraz stawek opłat, warunki rozliczeń z odbiorcami oraz warunki stosowania cen i stawek opłat.

Do tak skonstruowanego projektu taryfy dołączane jest uzasadnienie wniosku, w którym znaleźć powinny się między innymi informacje dotyczące przewidywanych zmian warunków ekonomicznych w czasie obowiązywania projektowanych taryf, które uzasadniają wzrost taryf wyższy niż ten wynikający z prostego zwaloryzowania kosztów poniesionych przez przedsiębiorstwo w okresie historycznym.

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedkładając wniosek taryfowy musi załączyć do niego także tabele zawierające szczegółową kalkulację cen i stawek opłat, wieloletni plan inwestycyjny przedsiębiorstwa, sprawozdanie finansowe za trzy ostatnie lata oraz informację o tym, czy kupuje hurtowo wodę od innego przedsiębiorstwa i na jakich warunkach (odpowiednio czy odprowadza hurtowo ścieki).

Przepisy rozporządzenia taryfowego określają zasady związane z kalkulacją wartości niezbędnych przychodów, pozwalających pokryć przedsiębiorstwu wszelkie celowe koszty jego funkcjonowania.

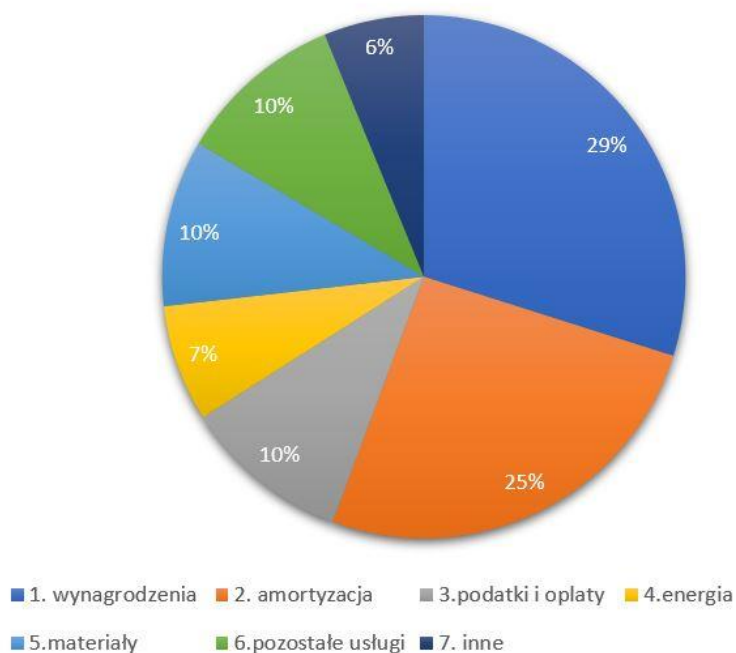
Przedmiotowe koszty dzielą się na pośrednie (ogólnozakładowe) oraz bezpośrednie (związane z konkretną działalnością, wodociągową albo kanalizacyjną). Podstawowe kategorie kosztów bezpośrednich to płace, amortyzacja, podatki, materiały i energia elektryczna. Według danych opublikowanych przez Wody Polskie w 2021 r.² struktura kosztów bezpośrednich przedsiębiorstw wodociągowo – kanalizacyjnych kształtuje się zgodnie z poniższym diagramem. Należy wszakże

¹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

²<https://www.wody.gov.pl/aktualnosci/1761-na-strazy-interesow-mieszkancow-wody-polskie-jako-regulator-taryf-za-wode-i-scieki-jak-kszaltuja-sie-oplaty-poradnik>

pamiętać, iż jest to struktura uśredniona, a udział poszczególnych kosztów w cenie odpowiednio wody i ścieków jest różny.

Struktura kosztów bezpośrednich przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych



Źródło: <https://wody.gov.pl/images/dokumenty/broszura-taryfy.pdf>

Przedłożenie przez przedsiębiorstwo kompletnego wniosku taryfowego (niezawierającego braków formalnych) powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego.

Organ regulacyjny, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wniosku, powinien ocenić projekt taryfy i uzasadnienie, pod względem ich zgodności z przepisami u.z.z.w., ustawy Prawo wodne, a ponadto przeanalizować zmiany warunków ekonomicznych wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej, w tym marżę zysku, oraz zweryfikować koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych, tak pod względem celowości ich ponoszenia jak i w celu zapewnienia ochrony interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen.

Jeżeli wynik weryfikacji, oceny i analizy jest pozytywny, wówczas organ regulacyjny w drodze decyzji administracyjnej zatwierdza taryfę. Jak już wskazano, taryfa zatwierdzana jest na okres 3 lat.

W przypadku gdy wynik weryfikacji, oceny lub analizy jest negatywny, organ regulacyjny odmawia zatwierdzenia taryfy, również w drodze decyzji administracyjnej i nakłada na przedsiębiorstwo

wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek przedstawienia poprawionego projektu taryfy lub poprawionego uzasadnienia, wskazując elementy projektu taryfy lub uzasadnienia wymagające poprawienia.

Od negatywnej decyzji organu regulacyjnego, przedsiębiorstwu przysługuje odwołanie do Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie jako organu II instancji, a od jego decyzji skarga do sądu administracyjnego.

Należy dodać, iż stroną postępowania taryfowego, poza samym przedsiębiorstwem, jest również gmina, na terenie której taryfa ma obowiązywać.

W terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca taryfę stała się ostateczna, organ regulacyjny ogłasza ją na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej. Zatwierdzona taryfa wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia jej ogłoszenia w opisany sposób.

Taryfa ma charakter wzorca umownego, a zawarte w niej ceny i stawki opłat mają charakter cen sztywnych. Wprowadzenie i stosowanie nowych, zatwierdzonych i opublikowanych taryf nie wymaga indywidualnego informowania odbiorców usług.

Co bardzo istotne, zwłaszcza w aktualnych realiach gospodarczych, przepisy u.z.z.w. zawierają również procedurę skracania okresu obowiązywania taryf.

W uzasadnionych przypadkach, w szczególności jeżeli wynika to z udokumentowanych zmian warunków ekonomicznych oraz wielkości usług i warunków ich świadczenia, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w trakcie obowiązywania dotychczasowej taryfy może złożyć do organu regulacyjnego wniosek o ich skrócenie.

Do postępowania w przedmiocie skrócenia okresu obowiązywania taryf stosuje się odpowiednio przedstawione powyżej zasady z tym zastrzeżeniem, że inaczej niż ma to miejsce w „klasycznym” postępowaniu taryfowym, przekroczenie przez organ regulacyjny terminu 45 dniowego na rozpatrzenie wniosku nie wywołuje skutku w postaci wejścia w życie nowych taryf z mocy prawa.

Efektem zaakceptowania przez organ regulacyjny wniosku o skrócenie czasu obowiązywania taryf, jest ustalenie nowych taryf na nowy trzyletni okres.

3. Kampania taryfowa

Przywołana na wstępie ustawa nowelizująca u.z.z.w. z października 2017 r., zobligowała wszystkie przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjne do złożenia nowych wniosków taryfowych w jednym terminie, w marcu 2018 r. Stąd aktualnie znakomita większość przedsiębiorstw składa wnioski taryfowe w zbliżonym terminie.

Pierwszy trzyletni okres taryfowy zakończył się w roku 2021, stąd w ubiegłym roku większość przedsiębiorstw złożyła wnioski ponownie.

Wody Polskie udostępniły statystyki, z których wynika, że łącznie do organu regulacyjnego wpłynęło w 2021 roku 2707 wniosków, z czego 2300 zostało zatwierdzonych (według danych na maj 2022 r.). W ok. 10% przypadków decyzja zatwierdzająca taryfy była poprzedzona dwoma decyzjami odmownymi. Przypomnijmy, że rozpatrzenie (pozytywne lub negatywne) wniosku taryfowego powinno nastąpić w terminie 45 dni od wpływu wniosku. Tymczasem po upływie ponad roku od wpływu pierwszych wniosków prawie 10% wnioskodawców wciąż nie uzyskało jakiegokolwiek rozstrzygnięcia.

Według tych samych danych, sądy administracyjne wydały dotąd 43 wyroki w przedmiocie oceny decyzji taryfowych wydawanych przez organy regulacyjne. Według oceny Wód Polskich są to wyroki potwierdzające prawidłowość ich działania. W rzeczywistości wyroki te w znakomitej większości dotyczą decyzji Prezesa Wód Polskich uchylających decyzje organów regulacyjnych o odmowie zatwierdzenia taryf i przekazujących tym organom sprawę do ponownego rozpatrzenia. Zatem de facto sądy administracyjne w wyrokach tych przyznają Prezesowi Wód Polskich rację, iż podległe mu organy regulacyjne przeprowadziły postępowania taryfowe tak wadliwie, że ich decyzje nie nadają się w tym kształcie do merytorycznej oceny Prezesa Wód Polskich jako organu II instancji. Wyroki te dotyczą zatem oceny kwestii proceduralnych. Realnie do dziś żaden sąd administracyjny nie dokonał merytorycznej kontroli decyzji taryfowych wydanych przez organy regulacyjne.

Wody Polskie poinformowały³ również, że średni wzrost cen za wodę i ścieki zatwierdzany w 2021 r. wyniósł 9,42% w skali trzech lat tj. na lata 2021-2024. Tymczasem średnie proponowane wzrosty cen we wnioskach pierwotnie przedkładanych przez przedsiębiorstwa do zatwierdzenia wynosiły ok. 20%. Taki stan rzeczy pośrednio potwierdza tezę, której Wody Polskie konsekwentnie zaprzeczały, iż istniały nieformalne wytyczne dla organów regulacyjnych, aby nie akceptować w 2021 r. podwyżek cen za wodę i ścieki przekraczających 10%.

4. Rzeczywistość roku 2022

Wyraźnie należy zaznaczyć, iż kalkulacje taryf zatwierdzonych przez organy regulacyjne w 2021 roku zostały sporządzone na bazie kosztów historycznych (przede wszystkim z roku 2020), posiadanych przez przedsiębiorstwa na początku 2021 r. przewidywań co do zmian ich sytuacji ekonomiczno – finansowej w okresie 2021 – 2024 oraz kosztów wynikających z zaplanowanych działań inwestycyjnych.

³ <https://www.rp.pl/biznes/art36284891-ceny-za-wode-i-scieki-pod-kontrola>

Od tego czasu sytuacja gospodarcza diametralnie się zmieniła. O ile w marcu 2021 r. (w szczycie kampanii taryfowej) inflacja wynosiła 3,2% dzisiaj wynosi 17,2%. Co za tym idzie wzrosły praktycznie wszystkie koszty. Rozstrzygane przez przedsiębiorstwa przetargi pokazują, iż poczynione w 2021 r. założenia co do kosztów realizacji inwestycji są aktualnie zupełnie nierealistyczne. Płaca minimalna brutto w 2020 r. wynosiła 2600 zł., od lipca 2023 r. będzie wynosiła 3600 zł. brutto.

Największym problemem okazały się jednak galopujące ceny energii elektrycznej. Biorąc nawet pod uwagę planowane wprowadzenie ceny maksymalnej w wysokości 785 zł netto za 1 MWh (zgodnie z ustawą o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 r.) wzrosty te są ogromne.

Aby zobrazować sytuację warto posłużyć się konkretnymi przykładami małych i średnich przedsiębiorstw oraz skalą podwyżek cen tylko między 2022 a 2023 r.

- Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Komorniki sp. z o.o. (aktualna cena 577,50 zł/MWh) wzrost w 2023 r. o 36%.
- Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Głogowie sp. z o.o. (aktualna cena 524,57 zł/MWh) wzrost w 2023 r. o 50%.
- Zakład Wodociągów Kanalizacji i Usług Komunalnych sp. z o.o. w Świebodzinie (aktualna cena 507,91 zł/MWh) wzrost w 2023 r. o 55%.
- Miejskie Wodociągi i Kanalizacja sp. z o.o. w Chodzieży (aktualna cena 496,00 zł/MWh) wzrost w 2023 r. o 58%.
- Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Wałczu (aktualna cena 485,85 zł/MWh) wzrost w 2023 r. o 62%.
- Zakład Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Rabce-Zdroju, (aktualna cena 330 zł/ MWh) wzrost w 2023 r. o 138%.

W tym miejscu należy wyraźnie zaznaczyć, iż w 2020 r. średnia cena energii wynosiła 250 zł/ MWh by w 2021 wzrosnąć do niespełna 280 zł/ MWh. Zatem nawet obecne (zamrożone już) ceny energii są trzykrotnie wyższe od tych, które obowiązywały w chwili składania w 2021 r. przez przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjne wniosków taryfowych.

Jak już zauważono, zbiorowe zaopatrzenie w wodę oraz zbiorowe odprowadzanie ścieków to również szereg innych kosztów w strukturze przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, takich jak m.in. wynagrodzenia pracowników, koszty materiałów czy remontów.

Należy wspomnieć, że obowiązujące przepisy przewidują również sytuacje, w której przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie jest w stanie zaplanować kosztów na podstawie umów, porozumień lub innego rodzaju dokumentów. W takim przypadku może ono zaplanować koszty poprzez ich zwiększenie o odpowiedni wskaźnik makroekonomiczny – cen towarów i usług

konsumpcyjnych albo cen produkcji sprzedanej przemysłu. W praktyce przyjęto się, iż źródłem dla ustalenia wartości tych wskaźników są wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw, publikowane przez Ministerstwo Finansów.

W momencie projektowania taryf na przełomie 2020 i 2021 r. przedsiębiorstwa uprawnione były do stosowania wytycznych z lipca 2020 r., zgodnie z którymi wskaźniki kształtowały się na lata 2021 – 2024 na poziomie 1,8-2,5%. Na gruncie aktualnych wytycznych z października br. prezentują się one następująco:

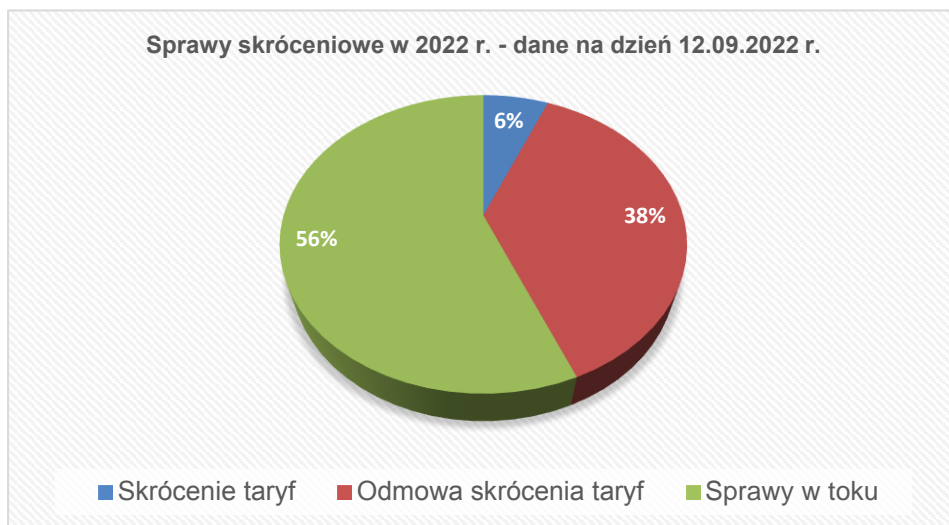
- 1) średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych: 13,5% (2022), 9,8% (2023), 4,8% (2024), 3,1% (2025), 2,5% (2026),
- 2) wskaźnik cen produkcji sprzedanej przemysłu: 23,7% (2022), 13,2% (2023), 4,9% (2024), 3,1% (2025), 2,4% (2026).

5. Skrócenie czasu obowiązywania taryf

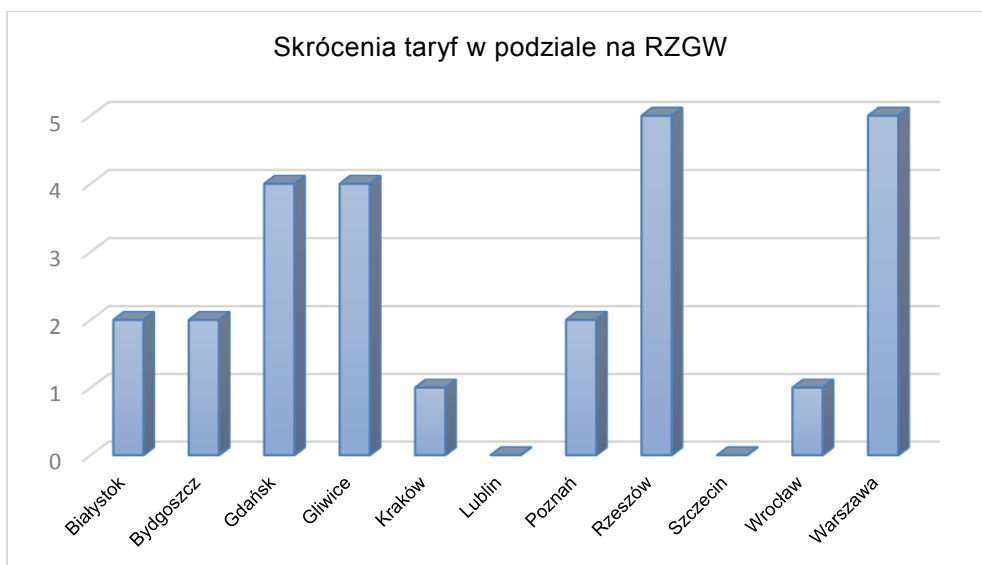
W opisanej sytuacji finansowej, przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjne, pomimo upływu dopiero pierwszego roku obowiązywania zatwierdzonych w 2021 r. taryf, zaczęły składać do organów regulacyjnych wnioski o skrócenie czasu ich obowiązywania i zatwierdzenie nowych taryf na lata 2023-2025.

Wody Polskie nie opublikowały oficjalnych statystyk związanych z prowadzonymi w roku 2022 postępowaniami w przedmiocie skrócenia okresu obowiązywania taryf, jednakże jak wynika z komunikatu prasowego po konferencji prasowej przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury i PGW Wody Polskie z dnia 12 września 2022 r., wedle stanu na dzień wydania komunikatu, do Wód Polskich wpłynęło około 400 takich wniosków, z czego 150 zostało już odrzuconych.

Wedle informacji wynikającej z BIP poszczególnych organów regulacyjnych do połowy października 2022 r. zaledwie 25 postępowań skróceniowych zakończyło się pozytywnym dla przedsiębiorstw wodociągowo – kanalizacyjnych rozstrzygnięciem, czyli skróceniem dotychczasowych taryf i zatwierdzeniem nowych. W tej sytuacji można przypuszczać, że co najmniej 225 spraw toczy się nadal.



Decyzje o skróceniu czasu obowiązywania taryf najczęściej były wydawane przez RZGW w Warszawie i Rzeszowie, najrzadziej zaś przez RZGW w Lublinie i Szczecinie.



6. Skutki obecnej polityki zamrożenia taryf

W lipcu i sierpniu 2022 r. pojawiły się deklaracje ze strony przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury i Wód Polskich, iż w związku z trudną sytuacją ekonomiczną przedsiębiorstw, począwszy od 1 września 2022 r. organy regulacyjne przychylniej podchodzić będą do składanych przez przedsiębiorstwa wniosków o skrócenie czasu obowiązywania taryf. Choć było to potwierdzenie, iż dotąd w 2022 roku wnioski takie, pomimo ewidentnego uzasadnienia ekonomicznego, były blokowane

przez organy regulacyjne, przedstawiciele branży wodociągowo – kanalizacyjnej przyjęli tę deklarację w dobrej wierze.

Niestety na przywołanej już konferencji prasowej z dnia 12 września 2022 r. przedstawiciele resortu Infrastruktury oraz Wód Polskich, zakomunikowali, iż wolą rządu jest de facto zablokowanie wszelkich podwyżek cen wody i ścieków na okres co najmniej roku. Konkluzją konferencji było oświadczenie, iż „celem rządu jest to, by podwyżki cen wody wyniosły zero procent”, a do działalności przedsiębiorstw winny dopłacić samorzady.

Oczywiście samorzady nie mają na to środków, bo po pierwsze obiecana im przez rząd kwota 13,7 miliardów złotych, to tylko rekompensata wpływów utraconych ze względu na zmiany podatkowe wprowadzone przez państwo (straty te przewyższają zresztą planowaną rekompensatę), po drugie do gmin trafi nie 13 a 11 miliardów złotych (reszta to powiatów i województw samorządowych), po trzecie zaś 15% tej kwoty jest przeznaczona na poprawę efektywności energetycznej. Reszta kwoty, podzielona przez liczbę polskich gmin, nie wystarczyłaby nawet w całości na pokrycie wzrostu kosztów energii w sektorze wodociągowo – kanalizacyjnym (nawet po zamrożeniu ceny energii), a pamiętać należy, że środki te (co podkreślają przedstawiciele rządu) mają pomóc samym gminom w pokryciu rachunków energetycznych dla przedszkoli, domów opieki społecznej, szpitali i dziesiątek innych instytucji samorządowych.

W tej sytuacji należy wyraźnie zaznaczyć, iż dalsze blokowanie zmiany taryf wodociągowo – kanalizacyjnych skutkować będzie przede wszystkim:

- 1) zapaścią działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw (którą już obserwujemy), co przełoży się na brak nowych inwestycji sieciowych, a tym samym wstrzymanie budownictwa mieszkaniowego i rozwoju firm,
- 2) w dłuższej perspektywie, ograniczenie do absolutnego minimum działań odtworzeniowych i remontowych, co bezpośrednio zagrozi ciągłości i jakości usług świadczonych odbiorcom (awarie, przerwy w dostawach wody, obniżenie jakości wody),
- 3) niższym poziomem oczyszczania ścieków, powodującym zagrożenie dla środowiska naturalnego,
- 4) utratą przez przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjne pracowników, zwłaszcza tych o najwyższych kompetencjach,
- 5) niemożnością zrealizowania Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych i tym samym dalszym opóźnieniem we wdrożeniu unijnej Dyrektywy Ściekowej (sprawa ukarania Polski za brak wdrożenia tej Dyrektywy od lutego 2022 r. jest już w Trybunale Sprawiedliwości UE - potencjalna kara wynosi 6 miliardów euro).

Na zakończenie należy wyraźnie podkreślić, iż uśredniona skala podwyżek o jakie wnioskuje przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjne to nominalnie ok. 25 złotych miesięcznie na czteroosobową rodzinę (2-3 zł. na 1m³ wody i ścieków łącznie). Chodzi zatem o kwoty wielokrotnie niższe niż te wynikające dla przeciętnego obywatela z tytułu podwyżek cen paliw, czy nośników energii. Ceną za zablokowanie takich podwyżek może być zapaść branży kluczowej z punktu widzenia zaspokajania codziennych potrzeb obywateli, ich bezpieczeństwa sanitarnego, rozwoju gospodarczego i społecznego, tak gmin jak i całego kraju.