

VII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
I POLITYKI REGIONALNEJ
(NR 52)
z dnia 14 czerwca 2012 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 52)

14 czerwca 2012 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Piotra Zgorzelskiego (PSL)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

- raport pt. „Kierunki ochrony konkurencji i konsumentów w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym” - przedstawia Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- Informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli prowadzenia przez gminy zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków,
- Informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Gospodarka ściekowa gmin na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej w latach 2009-2011 (I półrocze)”.

W posiedzeniu udział wzięli: **Stanisław Gawłowski** sekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska wraz ze współpracownikami, **Piotr Styczeń** podsekretarz stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wraz ze współpracownikami, **Jarosław Król** wiceprezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wraz ze współpracownikami, **Tadeusz Poddębniak** dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach, **Edmund Sroka** dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Katowicach.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Dariusz Myrcha** - z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam bardzo serdecznie członków Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej na naszym dzisiejszym posiedzeniu, którego porządek dzienny przewiduje rozpatrzenie raportu Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów pt. „Kierunki ochrony konkurencji i konsumentów w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym”. Drugi punkt, to rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli prowadzenia przez gminy zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. W trzecim punkcie jest rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Gospodarka ściekowa gmin na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej w latach 2009-2011 (I półrocze)”. Czy są uwagi do porządku dziennego naszego posiedzenia? Nie słyszę uwag.

Stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty. Proponuję następujące procedowanie. Najpierw wysłuchanie informacji na temat raportu i przeprowadzonych kontroli. Następnie odniesienie się do nich przedstawicieli rządu, a na koniec dyskusja. Zanim poproszę o zabranie głosu, to może przedstawię gości. Witam przedstawicieli Ministerstwa Środowiska na czele z panem ministrem Stanisławem Gawłowskim, przedstawiciela Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej pana ministra Piotra Stycznia, przedstawicieli UOKiK na czele z panem wiceprezesem Jarosławem Królem, przedstawicieli NIK, którzy są obecni na sali. Są to dyrektorzy delegatur, pan Edmund Sroka w Kielcach i pan Tadeusz Poddębniak w Katowicach. Witam przedsta-

wicieli Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Po prezentacji, przepraszam, że stało się to w takiej kolejności, proszę o zabranie głosu przez pana prezesa Króla i przedstawienie raportu UOKiK.

Wiceprezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Jarosław Król:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, dziękuję za zaproszenie i możliwość przedstawienia raportu regulacyjnego UOKiK na temat kierunków ochrony konkurencji i konsumentów w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym. Ten sektor jak wiemy pełni bardzo ważną rolę. Zarówno dla całej gospodarki, jak i w zakresie zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych społeczeństwa. Składa się z wielu rynków lokalnych, na których działają naturalni monopolisci. Z tego względu jest przedmiotem stałego zainteresowania Prezesa UKOIK, a zwłaszcza delegatur terenowych urzędu. Relatywnie często przeprowadzane są w tym sektorze postępowania. Są to zarówno postępowania antymonopolowe, jak i postępowania w sprawie praktyk, które naruszają zbiorowe interesy konsumentów. Skala naruszeń w tym sektorze jest duża. To nie jest wynikiem, tylko dużej liczby przedsiębiorstw i ich niekwestionowanej pozycji monopolistycznej, ale także jest jedną z tez, do których dochodzi raport, czyli brakiem skutecznej regulacji na tym rynku i nie zawsze optymalnych rozwiązań prawnych.

Raport, który powstał w poprzednim roku został przekazany także do państwa posłów i Wysokiej Komisji. Chcielibyśmy, aby był takim przyczynkiem do dyskusji na temat ewentualnych zmian jakie powinny zostać wprowadzone na rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnych. W tamtym roku przeprowadziliśmy badanie rynku w formie ankiety. Badanie objęło próbą 131 przedsiębiorców działających na tym rynku. Powiem o tym, że jest niekwestionowana specyfika techniczna tego sektora. Wynika z niej, że jest brak racjonalności dla budowy równoległych i kosztownych sieci wodociągowych i kanalizacyjnych. Sprawia to, że usługi zaopatrzenia w wodę działają w ramach monopolu naturalnego. Siłę rynkową monopolisty dodatkowo wzmacnia szczególny charakter tych usług. Mamy do czynienia z wodą, która jest towarem pierwszej potrzeby. Trudno jest zastąpić odbiorcom ten produkt innym. Taka charakterystyka sektora uzasadnia objęcie go szczególnym reżimem regulacyjnym. Wiemy jak wygląda sposób ustalania opłat za wodę. Mamy tutaj odpowiednie rozporządzenie taryfowe Ministra Budownictwa. Prawidłowość ich ustalania podobnie jak regulamin świadczenia usług podlega kontroli regulatora, czyli gminy.

W Polsce model przyznaje gminie funkcję regulatora, której wójt, burmistrz lub prezydent wydają zezwolenia na działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Rada uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Tutaj wydaje się, że usytuowanie gminy w centrum systemu regulacyjnego, która jest jednocześnie aktywnym uczestnikiem, a nie tylko arbitrem, jest ułomnym rozwiązaniem z uwagi na wbudowany w taki model konflikt interesów gminy. Gmina jest z jednej strony właścicielem przedsiębiorstwa, a zarazem jego regulatorem. Jest także brak bodźców do rozwijania wiedzy eksperckiej w dziedzinie regulacji sektora.

Jak to wygląda w przypadku innych państw? To znajdziecie państwo w raporcie. Dokonaliśmy też takiej analizy porównawczej. Na potrzeby raportu przeprowadziliśmy taką analizę w szeregu krajów należących do OECD i Unii Europejskiej. Na tej podstawie można stwierdzić, że typowym modelem rynku, o którym rozmawiamy, który funkcjonuje w przeważającej części krajów są małe, lokalne sieci. Obejmują swoim obszarem gminy. Z punktu widzenia własności urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych dominującym modelem rynku w krajach rozwiniętych, podobnie jak w Polsce jest własność publiczna. Najczęściej jest to komunalna własność infrastruktury.

Reformy sektora wodociągowo-kanalizacyjnego o charakterze regulacyjnym rozpoczęły się w drugiej połowie poprzedniego wieku. Zakres jest bardzo zróżnicowany. Najdalej idącą reformę przeprowadzono w 1989 r. w Anglii i Walii. Tam wszystkie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne zostały sprywatyzowane i jednocześnie poddane ścisłej, centralnej regulacji ekonomicznej przez centralny organ Ofwat. W większości krajów stosowana jest mniej lub bardziej efektywna, bezpośrednia regulacja taryfowa, która zwykle odbywa się na poziomie centralnym, a rzadziej na poziomie regionalnym.

Z reguły polega na zatwierdzeniu taryf skalkulowanych przez przedsiębiorstwa w oparciu o reguły zawarte w odpowiednich aktach prawnych.

Analiza aktywności krajowych organów antymonopolowych państw członkowskich Unii wskazuje na to, że UOKiK zdecydowanie przoduje pod względem liczby spraw, które dotyczą tej branży. W niektórych innych jurysdykcjach, jak w Bułgarii i Estonii intensywność działań tamtejszych organów antymonopolowych jest podobna do polskiej. Decyzje antymonopolowe dotyczące tego sektora są bardzo liczne. Jest duży odsetek decyzji antymonopolowych wydawanych przez urząd. W raporcie znajdziecie państwo konkretne liczby. W latach 2005-2010 decyzje dotyczące tego sektora odpowiadały za 10 do 45% wszystkich decyzji antymonopolowych w danym roku. Naruszenia, które są stwierdzane mają charakter eksploatacyjny. Sprowadzają się do narzucenia odbiorcom uciążliwych warunków, które nie miałyby racji bytu na rynku konkurencyjnym, bądź niezgodnych z obowiązującymi przepisami prawa. Odbiorcom usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków zgodnie z regulacjami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, jej aktów wykonawczych i Kodeksu cywilnego zostało przyznanych szereg praw. Należy powiedzieć, że za przestrzeganie tych praw odpowiedzialny jest Prezes UOKiK. Prowadzi postępowania konsumenckie w sprawie praktyk, które naruszają zbiorowe interesy konsumentów. Tutaj też państwo znajdziecie w raporcie konkretne dane. Powiem, że w okresie od 2005 r. do dnia 30 września 2011 r., bo ten okres obejmował ten raport, wydano 78 decyzji dotyczących zbiorowych interesów konsumentów. Analiza orzecznictwa Prezesa UOKiK i sposobu funkcjonowania tych przedsiębiorstw pokazuje, że funkcjonowanie tego sektora w Polsce i innych krajach powoduje wiele problemów. Z jednej strony rozdrobnienie oraz własność komunalna mogą prowadzić do nieefektywnego funkcjonowania sektora. Zebrane w trakcie badania przeprowadzonego przez UOKiK dane nie potwierdzają tego, że bardziej nieefektywne kosztowo są mniejsze przedsiębiorstwa. Wraz ze wzrostem liczby mieszkańców miejscowości obsługiwanej przez dane przedsiębiorstwo przeciętne ceny raczej rosną niż maleją.

Wydaje się, że prywatyzacja nie jest dobrym rozwiązaniem. Z taką tezą spotkacie się w raporcie. Przedsiębiorstwa sprywatyzowane niewątpliwie nastawione byłyby na zysk, więc bodźce do wykorzystywania danej pozycji monopolistycznej byłyby bardziej istotne. Priorytetem byłoby zbudowanie efektywnej struktury regulacyjnej. Problemem jest to, co mówiłem. Są trzy czynniki, które przyczyniają się do tego, że aktualny system regulacji nie jest skuteczny. Jest to konflikt interesów, bo gmina występuje w dwóch rolach. Ponadto słabość samego regulatora, który nie jest przygotowany do analizy i samo rozdrobnienie sektora. Przeszkodą dla właściwego wykonywania zadań regulacyjnych przez gminę jest fakt, że w większości przypadków dostarczaniem wody i odbiorem ścieków zajmują się spółki lub zakłady komunalne. Gmina jako regulator w praktyce nadzoruje sama siebie. Proszę państwa, wydaje się, że problemom, które są szczegółowo opisane w raporcie można zaradzić przez zmiany w systemie regulacyjnym. Gdybyśmy chcieli dążyć do jednolitej i profesjonalnej regulacji, to można byłoby zastanowić się nad stworzeniem regulatora sektorowego, który byłby analogiczny do urzędów regulacyjnych działających w przypadku rynku telekomunikacyjnego, czy energetycznego, jak UKE lub URE. Taki krok wiązałby się z wysokimi kosztami z uwagi na duże rozdrobnienie sektora.

Dobry pomysł to oddanie regulacji rynku województwom samorządowym, czyli władzom województwa. To spowodowałoby z jednej strony zniesienie powiązań pomiędzy regulowanym przedsiębiorstwem, a regulatorem. Z drugiej, liczba podmiotów nadzorowanych byłaby odpowiednio znaczna, umożliwiając dokonanie porównania.

W raporcie pojawia się jeszcze inny pomysł i prostsze rozwiązanie. Polega na ewentualnym rozszerzeniu kompetencji regionalnych izb obrachunkowych o możliwość wyrażania opinii co do zasadności ponoszenia rozdziału na poszczególne grupy odbiorców kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. To, jeśli chodzi o regulację.

W samym raporcie znajdziecie państwo przedstawione kwestie problemowe co do niewłaściwych regulacji tego rynku. W szczególności dotyczy to procedur związanych z przejmowaniem przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne infrastruktury

od inwestorów prywatnych. Procedury nie ustalają jednoznacznych zasad, na których powinna być ustalana odpłatność za infrastrukturę. Jest to przyczyną wielu konfliktów między przedsiębiorcami, a odbiorcami. Potem jest to przedmiotem postępowań przed Prezesem UOKiK.

Na koniec jedna kwestia konsumencka, która jest niezwykle istotna. Jest wielokrotnie podnoszona przez środowiska konsumenckie i uwidoczniła się w raporcie. Nie mamy jasnego uregulowania, jeżeli chodzi o kwestie rozliczeń za dostarczaną wodę i odbierane ścieki w przypadku budynków wielolokalowych, które nie dysponują licznikami. Tacy odbiorcy rozliczani są metodą ryczałtową w ramach, której mogą być obciążani przez administratorów całością zużycia wody. Także wynikającego z ubytków w instalacjach wewnętrznych. Chcę zwrócić uwagę na brak szczególnych uregulowań, które nakładałyby na właścicieli instalacji odbiorczych obowiązek zachowania wysokich standardów odnoszących się do jakości i parametrów eksploatowanych instalacji. W ramach obecnie obowiązujących przepisów koszty ubytków wody w takiej instalacji można w całości przerzucić na ostatecznych odbiorców. To ogranicza bodźce właścicieli tych instalacji do podejmowania działań związanych z konserwacją i zapewnieniem pełnej szczelności urządzeń przesyłowych. To są najistotniejsze kwestie, które zostały szczegółowo przedstawione w raporcie. Gdyby były jakieś pytania, to służymy odpowiedzią.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję. Zgodnie z przyjętym trybem pytania będą na koniec wystąpień. Teraz prosimy o Informację NIK o wynikach kontroli prowadzenia przez gminy zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach Tadeusz Poddębniak:

NIK przeprowadziła kontrolę na terenie woj. małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego i świętokrzyskiego, w 14 gminach, obejmując kontrolą 24 jednostki. Z tego było 14 urzędów gmin oraz 10 jednostek wodociągowo-kanalizacyjnych. Podam główne ustalenia, oceny i wnioski. Generalnie wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast zapewнили prawidłowe funkcjonowanie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków. Wszystkie jednostki wodociągowo-kanalizacyjne posiadały pozwolenia wodno-prawne. Spośród ośmiu jednostek zobowiązanych do uzyskania zezwolenia na działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków trzy jednostki nie spełniały takiego wymogu. Wszystkie jednostki wyposażyły ujęcia wód w urządzenia do pomiaru wydobywanej wody zgodnie z uzyskanymi pozwoleniami wodno-prawnymi. Również wszystkie jednostki realizowały przedsięwzięcia zmierzające do oszczędnego gospodarowania wodą polegające m.in. na monitorowaniu sieci wodociągowej i usuwaniu jej nieszczelności, wymianie i legalizacji wodomierzy oraz renowacji sieci. Programy oszczędzania wody opracowało i realizowało sześć jednostek. Straty przekraczające 34% wyprodukowanej wody określone w opracowaniach specjalistycznych, jak marnotrawstwo wody, wystąpiło w czterech jednostkach. Najniższe straty wody wynosiły 10,9%, a najwyższe 66,9%.

Skontrolowane jednostki prawidłowo postępowały z wytworzonymi ściekami. Przestrzegano obowiązków w zakresie pomiaru jakości i ilości odprowadzanych ścieków oraz ewidencjonowania wyników tych pomiarów w książkach eksploatacji oczyszczalni. W wybudowanych i zmodernizowanych oczyszczalniach ścieków uzyskiwano zakładane redukcje podstawowych zanieczyszczeń. Pomimo niepełnego wykonywania planowanych zadań prawidłowo zrealizowano przedsięwzięcia mające na celu utrzymanie i rozwój urządzeń instalacji wodociągowo-kanalizacyjnych.

W procesie planowania inwestycji i remontów uwzględniano dane dotyczące stanu technicznego oraz awaryjności sieci i urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych. Wnioski o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków prawidłowo i poprawnie opracowane zostały przez dziewięć jednostek wodociągowo-kanalizacyjnych, które terminowo przekazały je właściwym wójtom, burmistrzom i prezydentom miast. W przypadku pięciu pozostałych jednostek wnioski były błędne w różnym zakresie albo niekompletne. Stwierdzono także przypadki niedopełnienia obowiązku ich złożenia. W dwóch gminach obowiązujące taryfy w pełni nie pokrywa-

ły koszty finansowania zbiorowego zaopatrzenia wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Jednostki wodociągowe i kanalizacyjne różnicowały ceny i stawki opłat dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców usług na podstawie różnic kosztów zbiorowego zaopatrzenia wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Rozpiętość cen wody dostarczanej gospodarstwom domowym była dosyć duża i wynosiła od 1 zł za metr sześcienny do ponad 5 zł. Koszt odprowadzanych ścieków wynosił od 1,6 zł do prawie 9 zł za metr sześcienny. Głównymi czynnikami cenotwórczymi w zakresie odprowadzania ścieków i dostarczania wody były głównie koszty pośrednie, amortyzacja, wynagrodzenia osobowe pracowników oraz w mniejszym zakresie zakup materiałów i energii.

Objęci kontrolą wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast analizowali przedłożone przez jednostki wodociągowo-kanalizacyjne wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych oraz ich zgodność z kierunkami rozwoju gmin, a także miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i warunkami określonymi w zezwoleniach na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Poza nielicznymi przypadkami, prawidłowo i poprawnie sprawdzali zgodność przedkładanych przez jednostki wodociągowo-kanalizacyjne taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Aż 86% z nich nie weryfikowało kosztów dotyczących zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków wykazywanych przez jednostki wodociągowo-kanalizacyjne przy ustaleniu cen i stawek opłat określonych w taryfie pod kątem celowości ich ponoszenia. Jest to największa nieprawidłowość stwierdzona w wyniku naszej kontroli.

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast nie korzystali z uprawnienia do kontroli działalności gospodarczej jednostek wodociągowo-kanalizacyjnych w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem, w tym przestrzegania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Nadzór nad działalnością jednostek wodociągowo-kanalizacyjnych sprawowany był w przypadku spółek komunalnych za pośrednictwem rad nadzorczych, a w przypadku zakładów budżetowych przez właściwe komórki organizacyjne urzędów gmin.

Wnioski końcowe. W ocenie NIK niezbędne jest przede wszystkim podjęcie przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast działań mających na celu: rzetelne weryfikowanie kosztów jednostek wodociągowo-kanalizacyjnych związanych ze świadczeniem usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzenia ścieków pod względem celowości ich ponoszenia. Po drugie, mamy korzystanie z uprawnień do kontroli działalności gospodarczej jednostek wodociągowo-kanalizacyjnych w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem w tym przestrzegania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo. Proszę o przedstawienie trzeciej Informacji o wynikach kontroli gospodarki ściekowej gmin na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji zbiorczej w latach 2009-2011.

Dyrektor Delegatury NIK w Katowicach Edmund Sroka:

Panie przewodniczący, panie posłanki i panowie posłowie. W drugiej połowie ubiegłego roku Delegatura NIK w Katowicach przeprowadziła kontrolę koordynowaną w zakresie usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych na obszarach nieobjętych systemem kanalizacji. Była to pierwsza tego rodzaju kontrola przeprowadzona przez izbę. Dotychczasowe kontrole obejmowały najczęściej systemy objęte kanalizacją zbiorczą. Kontrolą objęto 28 gmin z liczbą mieszkańców do 20 tys., a więc gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich w ośmiu województwach. Były to woj. kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, mazowieckie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie i śląskie.

Głównym celem kontroli była ocena skuteczności wykonywania tego zadania przez gminy, czyli usuwania i oczyszczania ścieków na terenach nieobjętych kanalizacją. Pragnę dodać, że na obszarach nieskanalizowanych dominuje gromadzenie ścieków w zbiornikach bezodpływowych. Za miernik skuteczności przyjęto stosunek oczyszczanych ścieków do ścieków wytwarzanych na terenach nieskanalizowanych. W ramach

szczegółowych celów oceniono: sprawowanie nadzoru przez gminy nad wykonywaniem obowiązków związanych z wywozem nieczystości ciekłych przez właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe, egzekwowanie od przedsiębiorców świadczących usługi wywozu nieczystości ciekłych, wykonywanie obowiązków sprawozdawczych w tym zakresie, stan infrastruktury gminnej do odbioru i oczyszczania ścieków i przygotowanie organizacyjne gmin do wykonywania obowiązków w zakresie usuwania, oczyszczania ścieków komunalnych. Z przeprowadzonej kontroli wynika, że od 1 stycznia 2009 r. do pierwszego półrocza 2011 r. w 28 gminach do oczyszczalni dowożono średnio 8,4% wytwarzanych ścieków na terenach nieskanalizowanych. Był to zakres od 0,1% do 29,9%. Mamy to przedstawione w tabeli załączonej do naszego raportu. W związku z tak niskim wskaźnikiem efektywności oczyszczania wytwarzanych ścieków na tych terenach NIK negatywnie oceniła skuteczność działań gmin w tym zakresie, a przyczyną tak niskiego wskaźnika było niepodjęcie przez gminy działań w celu egzekwowania od właścicieli nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe odpowiedniej częstotliwości ich opróżniania. W tym nieskorzystania z możliwości kontroli umów i dowodów wywozu nieczystości ciekłych oraz wydawania decyzji o opróżnianiu zbiorników bezodpływowych przez tzw. wywóz zastępczy.

Pośrednimi przyczynami niskiego wskaźnika ilości ścieków oczyszczonych do wytworzenia były również: nieprowadzenie lub nierzetelne prowadzenie obowiązkowych ewidencji pozwalających określić liczbę i rodzaj stosowanych w gminach instalacji oraz niewykorzystywanie prowadzonych ewidencji do realizacji celów przewidzianych w ustawie o porządku i czystości. W żadnej z gmin nie prowadzono tego rzetelnie. Ponadto było niepodjęcie przez gminy działań w celu egzekwowania od przedsiębiorców rzetelnego sporządzania i przekazywania sprawozdań obejmujących wykazy zawartych umów i informacji o ilości zebranych nieczystości ciekłych, niezbędnych informacji do prawidłowego zarządzania gospodarką ściekową na terenach nieskanalizowanych, słabe przygotowanie organizacyjne gmin do realizacji tych zadań oraz niezadowalający stan techniczny oczyszczalni i kanalizacji do przyjęcia wytworzonych ścieków na tych obszarach. Nieprawidłowe prowadzenie gospodarki ściekowej gmin skutkowało odprowadzaniem do ziemi i wód w postaci nieoczyszczonej od 80,5 do 99,9% ścieków wytworzonych na obszarach nieobjętych kanalizacją zbiorczą. W poszczególnych gminach stanowiło to w okresie objętym kontrolą 5,8 mln metrów sześciennych ścieków, niepełnym wykorzystaniem przepustowości istniejących oczyszczalni ścieków i brakiem podstawowych danych niezbędnych do podejmowania decyzji o rozwoju sieci kanalizacyjnej i budowy lub rozbudowy oczyszczalni ścieków. Do 28 gmin, wójtów i burmistrzów wystosowano 28 wystąpień pokontrolnych. W tym 27 z ocenami negatywnymi. Do wystąpień nie było zastrzeżeń. W 112 wnioskach, które skierowano do tych organów wnioskowano przede wszystkim o system rzetelnej ewidencji nadzorowania, opróżniania zbiorników bezodpływowych i usuwania z nich nieczystości i dowożenia ich do oczyszczalni. W większości z 28 gmin, 24 posiadały oczyszczalnie i dowożenia odpowiedniej do wytworzonych ilości ścieków do tych oczyszczalni. W żadnej z gmin wójtowie, czy burmistrzowie nie korzystali z możliwości stosowania wywozu zastępczego. Nawet jeśli mieli dowody na to, że właściciele tych nieruchomości nie mogli wytłumaczyć się, gdzie te nieczystości wywożą lub usuwają. Mogli poprzez decyzję zastosować tzw. wywóz zastępczy stosując do tego wysokość górnych stawek za wywóz ścieków uchwalany przez radę gminy. W 15 gminach takie stawki były ustalone, w 13 nie. W tych 15 gdyby wójtowie podjęli właściwe decyzje, to za ten okres do ich budżetu, stanowi to dochody budżetów własnych gmin, wpłynęłoby ponad 26 mln zł. W jednym z wyjaśnień wójt powiedział, że on tego nie stosuje, ponieważ nie chce narazić się swoim wyborcom. To taki trochę smaczek. Mijemy świadomość, jaki to jest problem i z czym się możemy spotkać, jeśli nie będzie właściwego nadzoru i egzekwowania oczyszczania ścieków wytwarzanych na tych terenach.

Chciałbym dodać, że ok. 35% mieszkańców mieszka na terenach nieobjętych systemem kanalizacji w Polsce, którzy wytwarzają mniej więcej ok. 40% nieczystości. Z tego ok. 8% jest dowożonych do oczyszczalni, a ok. 30% tych nieczystości jest gdzieś wywożone. Jest odprowadzone do wód albo do gleby. Próbowaliśmy to policzyć. Rocznie jest

to ok. 800 mln metrów sześciennych ścieków, czyli byłby to zbiornik wielkości Jeziora Śniardwy. Tym chciałbym zakończyć. Jeśli będą jakieś pytania, to w naszym raporcie są szczegółowe dane dotyczące poszczególnych gmin. Proszę się z nimi zapoznać. Są one mało budujące, ale wydaje mi się, że przed kontrolami ze strony Unii Europejskiej z realizacji dyrektywy unijnej w tym zakresie, NIK rozpoczęła ten temat. Myślę, że będziemy go kontynuować przez najbliższe lata, aby ścieki były bardziej ewidencjonowane, usuwane i oczyszczane. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Prosimy o zabranie głosu pana ministra Stycznia, później będzie pan minister Gawłowski.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Piotr Styczeń:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, odnosząc się do raportu UOKiK, to chciałem powiedzieć, że współpracujemy w zakresie poszukiwania rozwiązań, które przy istniejącym z natury rzeczy sformułowaniu dotyczącym naturalnego monopolu jakim jest dostarczanie i oczyszczanie wody, zaopatrzenie w wodę i zbiorowego oczyszczania ścieków. Przy tej współpracy dostrzegamy różnego rodzaju zjawiska, które wynikają z faktu, że regulacja zawarta w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków jest regulacją, która ma charakter ramowy. W niektórych sprawach reguluje w sposób szczegółowy. Generalnie, co do zasady pozwala tym organom gmin, które są zobowiązane tworzyć szczegółowe podstawy zaopatrywania ludności w wodę i odprowadzanie ścieków oraz tworzyć właściwe zasady, ale także zasady ekonomiczne do funkcjonowania jednostek organizacyjnych. Nie mówię przedsiębiorstw, tylko jednostek organizacyjnych, które są zobowiązane do wykonywania tej, powtarzam to od dłuższego czasu, szczególnej misji samorządu gminnego. Misji polegającej na prawidłowym i bezpiecznym, ekonomicznie uzasadnionym zaopatrywaniu w wodę i odprowadzaniu ścieków w gminach.

Szanowni państwo, dzisiaj mamy następującą sytuację. Inne względy niż ekonomiczne i misyjne związane z zaopatrywaniem w wodę i odprowadzaniem ścieków powodują, że aspekty w tym ekonomiczne umykają uwadze władz gminy. To dostrzegł UOKiK w swoim raporcie. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej dostrzega także wpływ czasu, który powoduje zmiany w dziedzinie i obszarze, który jest objęty ustawą z dnia 7 czerwca 2001 r. Zmiany te powodują, że coraz częściej do gmin wchodzi aspekt rynkowy i ekonomiczny związany z wykonywaniem misji gminy. Tutaj zauważyłbym z pewnym zastanowieniem, czy jednak teza UOKiK, aby nie pozwalać na procesy rynkowe, które powodują prywatyzację jednostek gospodarczych zajmujących się wykonywaniem tych usług jest najwłaściwszą tezą w dzisiejszym czasie skoro i tam rynek jako taki puka do drzwi lokalnego samorządu i funkcjonuje już w bardzo wielu obszarach usług, które mają powszechny charakter. Konstatując to sformułowanie muszę powiedzieć, że część gmin realizuje swoje obowiązki w tym zakresie w oparciu o podmioty gospodarcze spółki prawa handlowego, które to nawet jeśli są w 100% własnością gmin, to są to podmioty prywatne. Rządzą się zasadą ekonomiczną, która wynika z faktu, że co najmniej nie powinny przynosić straty z tytułu wykonywania swojej działalności.

Jeżeli chodzi o aspekt regulatora, to jesteśmy obserwatorami rynku. Ostatnio badania, które zrobiły organizacje związane z dostawą wody, organizacje przedsiębiorstw dostawców wody i odprowadzania ścieków pokazują, że rynek domaga się w pewnym sensie, słowo domaga się jest na wyrost, ale już konstruuje sygnały, z których wynika, że regulator, czy system regulacji związany z wykonywaniem tej usługi, a przede wszystkim system dotyczący strony ekonomicznej wykonywania tej usługi był wskazany dla tego typu działalności. Przykładem do znudzenia powtarzającym się w rozmowach jest URE, który w naszej ocenie dobrze uregulował rynek dostawy energii cieplnej i ciepłej wody. Przecież ta usługa jest wykonywana w jeszcze większym stopniu niż usługa zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków w oparciu o warunki rynkowe o przedsiębiorstwa, które mają charakter zdecydowanie prywatny.

Odnosząc się do obu raportów NIK, to raport, który dotyczy przede wszystkim obsługi tych, którzy wytwarzają nieczystości i ścieki na obszarach nieskanalizowanych doty-

ka materii, która została ostatnio z woli Ministra Środowiska, tutaj słowa uznania za tego typu postawę, doregulowana. Została zmieniona w zakresie regulacyjnym w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W ślad za raportem NIK zauważamy, że system ten na terenach, które nie mają instalacji zbiorczych, podchodząc do tego od strony technicznej i organizacyjnej, cechuje najwyższy rodzaj wadliwości. Mianowicie słaba skuteczność odbioru w końcu materii, która jest szkodliwą dla środowiska i obywateli, którzy zajmują taki teren. Taką skuteczność, choćbyśmy nawet przedkładali po stronie pewnej powinności, czy nawet sformułowania winy po stronie samorządu, to i tak nie uciekniemy od tego, że należałoby w Polsce wytworzyć, a jest to opinia wytworzona ad hoc, na gorąco sformułowana na użytek Komisji i dzisiejszego spotkania, regulacje o istotnie silniejszym nacisku i wytwarzającym znacznie większą skuteczność w zakresie rozprawienia się, tutaj słowo z innej dziedziny, z tym problemem.

Na koniec. Prowadzenie przez gminę zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Wynik tego raportu pokazuje najważniejszą rzecz, postępującą, a być może w niektórych przypadkach zbyt powolną, ale jednak poprawę sytuacji w zakresie organizacji i ekonomizacji jakości samorządów gminnych w tym zakresie w oparciu o istniejącą ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Także w oparciu o to, że po prostu standardy tej usługi poprawiają się. To jest natura rzeczy wynikająca z faktu, że upływ czasu i warunki gospodarki rynkowej, oczekiwania odbiorców oraz możliwości technologii, techniki i ekonomii są w tej chwili istotnie wykorzystywane i poprawiane. Dziękuję bardzo. Tyle odnośnie do raportu.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo. Proszę o zabranie głosu pana ministra Gawłowskiego.

Sekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska Stanisław Gawłowski:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, szanowne panie i szanowni panowie, za fragment dotyczący odpowiedzialności za realizację ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzeniu ścieków to odpowiedzialność jest przypisana do ministra właściwego ds. budownictwa. W naszym przypadku odpowiedzialność wynika z realizacji dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych oraz programu, który później realizujemy w ramach przepisów obowiązujących w Polsce. Jest to Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Ten program z jednej strony jest fotografią rzeczywistości związanej z aktualnym stanem uposażenia aglomeracji wodno-ściekowych w instalacji dotyczącej zbiorczego odprowadzania ścieków oraz w instalacjach dotyczących oczyszczania ścieków i wypełnienia wszystkich norm związanych z redukcją zanieczyszczeń w efekcie oczyszczania.

Jesteśmy w trakcie kolejnej aktualizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych. Jednocześnie sprawdzamy w całym wymiarze, czy jesteśmy w stanie wywiązać się z naszych zobowiązań akcesyjnych, które mówią o tym, że do 2015 r. we wszystkich wyznaczonych aglomeracjach wodno-ściekowych, bo Komisja Europejska w tym obszarze zmieniła podejście w blisko 100%, ale nie tak jak kilkanaście miesięcy temu w 80% wystarczyło podłączyć wytwórców ciekłych do instalacji. Wtedy uznawano, że to uposażenie jest osiągnięte. Pod koniec poprzedniej kadencji byliśmy inicjatorem ustawy, która pozwala, aby na nowo dostosować i przemyśleć wyznaczone aglomeracje wodno-ściekowe w Polsce. W wielu przypadkach sami dostrzegamy nadmierny optymizm na poziomie samorządów gminnych w części dotyczącej albo wyznaczania albo granic tychże aglomeracji wodno-ściekowych. Z drugiej strony zbudowaliśmy mechanizm wodno-ściekowy dla gmin, które chcą realizować gospodarkę wodno-ściekową i ściekową poza obszarami wyznaczonych aglomeracji wodno-ściekowych. Ten mechanizm pomocowy funkcjonuje w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jest to program priorytetowy, który w pierwszym podejściu przeznaczył na doposażenie dopłaty w kwocie 300 mln zł na budowę systemów przydomowych oczyszczalni ścieków, bądź podłączenia do już istniejących systemów wodno-ściekowych. Spotkało się to z dużym zainteresowaniem po stronie samorządów gminnych. Będzie następny krok, następny konkurs i 150 mln zł wsparcia w tym obszarze.

Podzielam pogląd dotyczący zwiększenia albo zmiany regulacji prawnych związanych z odpowiedzialnością gmin w części dotyczącej kontroli związanej z usuwaniem, czy wywożeniem ścieków z istniejących już szamb. Nie ukrywam, że jest to nasza zmo-
ra. Ogromna ilość ścieków trafia do środowiska. Bardzo często stanowią zagrożenie dla
ludzi. Nie mówię o środowisku naturalnym. Są powodem różnego rodzaju skażenia wód.
Tutaj zmiana regulacji jest jak najbardziej potrzeba. Będzie to regulacja, która z jednej
strony będzie doprowadzać, że nie będzie opłacać się wylewać ścieków do rowów przy-
drożnych. Z reguły jest taka praktyka. Z drugiej strony mamy świadomość, że budowa
systemów kanalizacyjnych na obszarach rozłożonych nie jest najlepszym pomysłem,
ponieważ to powoduje bardzo wysokie koszty oczyszczania ścieków komunalnych. Zna-
my tego typu przykłady w Polsce, gdzie wybudowano instalacje kanalizacyjne i odbie-
rane są ścieki, a jednocześnie mieszkańcy są obciążani wysokimi kosztami związanymi
z oczyszczaniem jednego metra sześciennego tychże ścieków. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję. Tym samym dobrnęliśmy do końca. Zapraszam członków naszej Komisji, prze-
praszam za to sformułowanie, do zadawania pytań. Pan poseł Sasin, bardzo proszę.

Poseł Jacek Sasin (PiS):

Dziękuję. Chciałem wrócić do początku. Chodzi o raport UOKiK. Trochę w powiązaniu
z raportem NIK, z którego wynika, że gminy sprawują niewłaściwy nadzór nad spół-
kami, czy jednostkami wodno-kanalizacyjnymi. Również rozumiem, że jest to także
w zakresie ponoszenia kosztów przez te spółki. To w naturalny sposób odbija się na kie-
szeni odbiorców usług, bo te spółki będąc monopolistami na terenie gminy przerzucają
koszty na odbiorców. W związku z tym niezwykle ważne jest to, aby jakoś skruszyć, czy
ograniczyć ten monopol. Jedna uwaga. Słuszne jest to, co zostało powiedziane. Trudno
znaleźć dobry sposób na to, aby w jakiś sposób regulować wzrost cen. Te propozycje,
które pojawiły się, aby powstał urząd regulacji, czy to samorząd wojewódzki zająłby się
sprawą lub RIO. Jest to do dyskusji. Pytanie jest takie, czy państwo bierzecie pod uwagę
to, że te ceny nie mogą być regulowane jak usługi telekomunikacyjne, w których jest
pewien koszt świadczenia tych usług ujednolicony na terenie kraju? Tutaj w sytuacji
każdej spółki kanalizacyjnej są różne okoliczności, które wpływają na wysokość tych
cen. Chociażby jest to możliwość dostępu do oczyszczalni lub transfer i odległość na jaką
muszą być przesyłane ścieki. Czy nawet pewne pośrednie opłaty pobierane przez zakła-
dy wodno-kanalizacyjne, czy gminy przez, które ścieki są odprowadzane do oczyszczalni
ścieków. Czy jest taka świadomość, że bardzo trudno będzie wprowadzić jedną cenę na
jakimś terenie? Czy każdy przypadek, każdego zakładu musi być rozpatrywany osobno?
W zależności od warunków jakie musi spełniać.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję bardzo. Proszę kolejne osoby. Jeżeli nie ma, to zamykam naszą dyskusję. Pro-
szę o udzielenie odpowiedzi. Pewnie pan prezes, prawda?

Wiceprezes UOKiK Jarosław Król:

Dziękuję bardzo za tak postawione pytanie. Tak naprawdę w tym raporcie widząc róż-
ne problemy dotyczące nieskutecznej regulacji, która wykonywana jest przez gminę,
co chyba jest niekwestionowane, zastawiamy się, jak doprowadzić, aby powstała bez-
pieczna regulacja. To, co powiedział pan poseł Sasin, że z jednej strony to mógłby być
centralny regulator jak URE, albo samo URE, czy coś na poziomie województwa. Z tego
względu, że wtedy byłby możliwy przegląd sytuacji jaka występuje u wielu przedsię-
biorców. W przypadku, w którym mamy do czynienia z takim regulatorem, który re-
gułuje działalność większej grupy przedsiębiorców jest możliwość dokonania porówna-
nia i określenia wskaźników efektywnościowych. W ten sposób doprowadzenia do tego,
żeby koszty w jakiś sposób były porównywalne. Niezależnie od tego, że ci przedsiębiorcy
działają w różnych sytuacjach ekonomicznych i kosztowych, byłaby możliwość dokona-
nia porównania. W obecnej sytuacji prawnej mamy do czynienia z takim stanem rzeczy-
wistym, że przedsiębiorca przygotowuje taryfę. Jest ona przedkładana, opiniowana albo
i nie przez władze. Najczęściej rada gminy nie zajmuje się tym w ogóle. Z automatu te

taryfy wchodzi w życie. Powstają różnego rodzaju problemy. Łącznie z tym, co później robi UOKiK. Naszą działalność trzeba rozgraniczyć od działalności regulacyjnej. My tak naprawdę gasimy pożary. Już coś się złego wydarzyło. Mamy do czynienia z tym, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne narusza przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu wody. Stąd są postępowania konsumenckie. Stąd mamy bezprawne działania naruszające interesy konsumentów. Albo działając w warunkach monopolu ten przedsiębiorca nadużywa pozycji dominującej. Również błędnie kalkulując taryfy. Tak naprawdę nikt ich nie sprawdza. Stąd te nasze badanie i raport. Tutaj dziękuję panu ministrowi Styczniovi za pozytywną odpowiedź. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podziela tezy, które przedstawiliśmy w raporcie. Myślę, że trzeba się nad tym głęboko zastanowić i pochylić. Bardzo proszę państwa posłów o rozważenie, w jakim kierunku moglibyśmy pójść, jeżeli chodzi o odejście od tej sytuacji, która jest nieprawidłowa. Tyle, jeśli mogę odpowiedzieć na pytanie pana posła.

Jeżeli chodzi o zastrzeżenie zgłoszone przez pana ministra Stycznia, co do postawionej przez nas tezy i jeżeli chodzi o prywatyzację, to w raporcie jest szereg dyskusyjnych tez. To jest jedna z nich. Wszystko zależy od tego jak system regulacji miałby wyglądać. W przypadku, w którym mielibyśmy do czynienia z silnym, centralnym regulatorem, tak jak podawany przeze mnie przykład brytyjski w Anglii i Walii, być może te procesy prywatyzacyjne nie wpłynęłyby negatywnie w taki sposób, że rosłyby te ceny. Byłoby większe nastawienie na zysk. Te spółki jako spółki prawa handlowego miałyby na celu maksymalizację zysku. Z drugiej strony wiem, że w sytuacji kiedy mamy do czynienia z prywatnym monopolem, wtedy chęć wykorzystania i nadużywania pozycji jest większa niż w przypadku, kiedy ta własność jest komunalna. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Piotr Zgorzelski (PSL):

Dziękuję. Zamykam dyskusję. Dziękuję za odpowiedź. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, to stwierdzę, że Komisja przyjęła wszystkie trzy informacje. Nie słyszę sprzeciwu.

Stwierdzam, że Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej przyjęła do wiadomości informacje. Zamykam posiedzenie. Informuję członków Komisji, że za godzinę spotykamy się tutaj na wspólnym posiedzeniu z Komisją Edukacji, Nauki i Młodzieży.