

Ceny opłat za wodę i ścieki*

prof. Paweł Swianiewicz

Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

dr. Julita Łukomska¹

Zastępca Dyrektora Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

Opłaty za usługi komunalne stanowią największe obciążenie budżetów gospodarstw domowych spośród wszystkich płatności ponoszonych na rzecz samorządów lokalnych. Jak pokazują dane zebrane przez firmę Curulis w miastach powiatowych (por. tabela 1), sumy wydawane na opłaty za wodę, ścieki, odbiór odpadów komunal-

nych oraz transport publiczny są zdecydowanie wyższe od kosztów ponoszonych z tytułu podatków lokalnych, w szczególności podatku od nieruchomości, który w dominującej części płacony jest przez prowadzące działalność gospodarczą na terenie gminy firmy, a nie przez gospodarstwa domowe.

Tabela 1. Przeciętne obciążenie opłatami komunalnymi i podatkami lokalnymi (w złotych na 1 mieszkańca)².

	2018	2019	2020
Woda i ścieki	1391	1432	1479
Komunikacja publiczna	850	830	911
Wywóz odpadów komunalnych	496	649	920
Podatek od nieruchomości	49	50	53
Opłaty parkingowe	54	54	60

Jest to sytuacja odmienna niż w wielu innych krajach. W klasycznej pracy Wolmana i Davisa³ opisującej typowe reakcje na stres finansowy w miastach amerykańskich uważają oni, że podnoszenie opłat za usługi jest łatwiejsze politycznie od zmiany stawek podatków lokalnych. Obserwacja ta została potwierdzona w niektórych badaniach europejskich⁴. Dlatego też w Polsce, odmiennie niż w niektórych innych krajach, decyzje dotyczące stawek opłat za usługi komunalne mogą przyciągać więcej uwagi mieszkańców. To z kolei może się przenosić na intensywność debaty politycznej w gminie, w tym temperatury dyskusji na posiedzeniach rady.

Jak wynika z danych w tabeli 1, szczególne miejsca zajmują tu opłaty za wodę i ścieki. Stanowią one ponad 40% wszystkich opłat mieszkańców na rzecz gminy, które zostały ujęte we wspomnianym raporcie firmy Curulis.

Jest to prawie 50% więcej niż w przypadku wydatków na wywóz odpadów oraz na komunikację publiczną. Nic dziwnego, że dyskusje o wysokości tych opłat budzą duże emocje. Umiemy sobie przypomnieć przykłady referendów w sprawie odwołania organu samorządu, w których główny argument podnoszony w dyskusji odnosił się do wysokości opłat za wodę i ścieki, znacząco wyższych niż w sąsiednich gminach.

Formalnie rzecz biorąc wysokość opłat za wodę i ścieki nie powinna być zależna od decyzji politycznych podejmowanych przez władze samorządowe. Taryfę proponuje przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne w oparciu o dość precyzyjne reguły określone w ustawie o zaopatrzeniu w wodę (z 2001 r.) i rozporządzeniu o ustalaniu taryf (z 2006 r.). W dodatku od kilku lat zatwierdzanie taryf przejął od rad gminnych formalnie neutralny politycznie zewnętrzny regulator, jakim jest spółka Wody Polskie. Można by więc oczekiwać, że zróżnicowanie cen zależy głównie od różnic w warunkach dostarczania usługi, zależnych między innymi od ukształtowania terenu, rozproszenia zabudowy, która ma być objęta siecią itp. Ale zdarza się, że praktyka odbiega od tak sformułowanych założeń. Po pierwsze, reguły dotyczące kalkulacji taryfy zawierają elementy mogące być przedmiotem negocjacji politycznych (marża zysku przedsiębiorstwa, podatek od nieruchomości, a w praktyce czasem także odpisy amortyzacji majątku). Po drugie, w sytuacji, kiedy miasto jest właścicielem spółki (a taki model dominuje w Polsce) prezydent (burmistrz) miasta ma silne możliwości nieformalnego oddziaływania na wniosek formalnie samodzielnie przedstawiany przez przedsiębiorstwo. Po trzecie, część samorządów świadomie decyduje się na subsydiowanie cen wody i ścieków. Po czwarte, niektóre działania spółki

1 Paweł Swianiewicz jest dyrektorem a Julita Łukomska zastępczynią dyrektora Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. Ponadto Paweł Swianiewicz jest profesorem w Instytucie Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, a Julita Łukomska adiunktem w Katedrze Rozwoju i Polityki Lokalnej Uniwersytetu Warszawskiego.
 2 Źródło: Wydatki mieszkańców na usługi komunalne w miastach powiatowych, 2020, Warszawa, Curulis.
 3 Wolman, H., Davis, B. (1980) Local Government Strategies to Cope with Fiscal Stress, Washington: Urban Institute.
 4 W Norwegii Borge L.E. (2000) Charging for Public Services: the case of utilities in Norwegian local governments, Regional Science and Urban Economics, Vol. 30, w Szwajcarii Dafflon, B. (2015) "Charging for local services: why and how? A critical assessment of Swiss practices in the last two decades" [in:] Junghun Kim, J. Lotz and N.J. Mau (eds.) Interaction between local expenditure responsibilities and local tax policy, Rosendahls: Danish Ministry for Economic Affairs and the Interior and The Korea Institute of Public Finance.

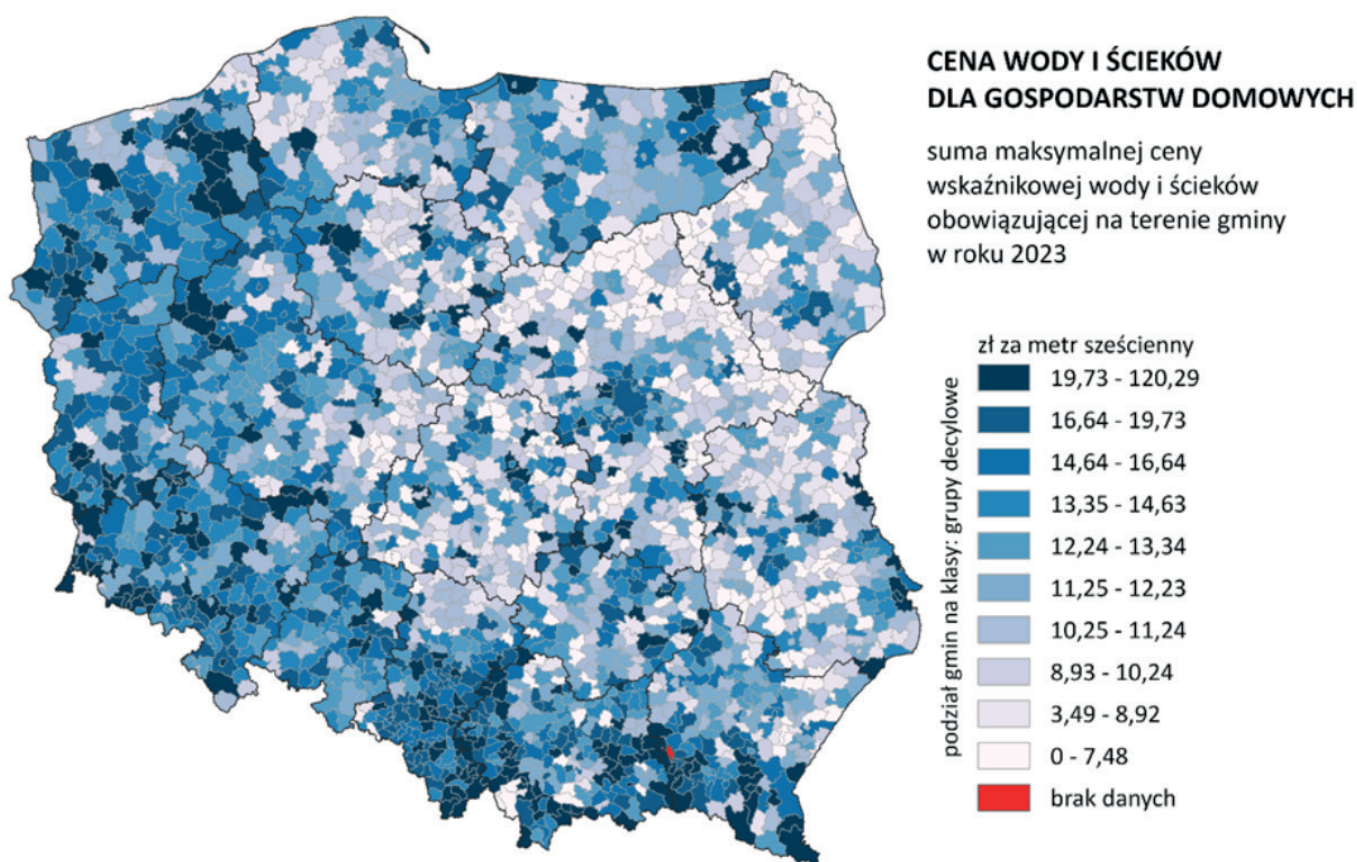
Wody Polskie w minionych latach, sugerowały, że także ta instytucja nie była wolna od motywacji o charakterze politycznym.

Wszystko to sprawia, że zróżnicowanie cen wody i ścieków pomiędzy gminami wydaje się zagadnieniem godnym analizy. Początkowo naszą intencją było przygotowanie rankingu tych opłat. W tym celu chcieliśmy posłużyć się danymi opublikowanymi w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego⁵. Na ich podstawie zsumowaliśmy łączną opłatę za metr sześcienny wody i ścieków. Skoncentrowaliśmy się na danych odnoszących się do gospodarstw domowych. Dane te zawierają jednak pewne uproszczenia. Na przykład dotyczą one maksymalnej stawki obowiązującej w danej gminie. Jeśli więc w jakimś małym fragmencie gminy (np. pojedynczej miejscowości)

cena jest wyższa od tej, którą mieszkańcy płacą na pozostałym terenie gminy, w danych uwzględniona jest tylko ta najwyższa. Ponadto metodologia zbierania danych przez GUS (który posługuje się informacjami przekazanymi przez Wody Polskie) nie jest opisana wystarczająco precyzyjnie. I tak np. nie jest jasne, czy obejmują one również opłatę abonamentową ani czy podawane stawki uwzględniają ceny netto czy brutto. Mimo podejmowanych prób nie udało nam się ustalić precyzyjnie zakresu danych, w związku z tym prezentowany obraz trzeba traktować jako jedynie przybliżony. Nie zdecydowaliśmy się zatem na prezentację pełnego rankingu, obawiając się zbyt dużej liczby trudnych do objaśnienia nieścisłości. Niemniej jednak ten ogólny obraz jest również ciekawy. Przestrzenny obraz zróżnicowań pokazany jest na rys. 1.

5 <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/4266>

Rys. 1.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Na pierwszy rzut oka można dostrzec różnice między regionami Polski. Ceny w Polsce centralnej i wschodniej są często wyraźnie niższe niż w południowej i zachodniej. Wrażenie to potwierdza dokładniejsze przyjrzenie się zróżnicowaniu w poszczególnych województwach (por. tabela 2). Są więc województwa, gdzie szczególnie dużo jest gmin z wysokimi opłatami za wodę i ścieki (dolnośląskie, śląskie, zachodniopomorskie; dużo jest ich także w małopolskim, ale tam ceny są bardziej zróżnicowane, ponieważ kilka samorządów określiło taryfy na bardzo niskim poziomie). Są też takie, w których zdecydowanie więcej niż gdzie indziej jest samorządów z bardzo niskim poziomem opłat (łódzkie, podlaskie; także lubelskie i mazowieckie, ale w tych dwóch ostatnich nie brakuje rów-

nież gmin z wysokimi opłatami – sytuacja jest zatem bardziej zróżnicowana).

Wysokie opłaty w gminach górskich można być może tłumaczyć trudnymi warunkami terenowymi. Duże deniwelacje, czyli różnice między maksymalną a minimalną wysokością n.p.m. na terenie gminy, istotnie wpływają na wzrost kosztów dostarczania wody i odbioru ścieków. Wymagają bowiem instalacji przepompowni i utrzymania infrastruktury dostosowanej do specyficznych warunków geograficznych. Niemniej jednak, w skali kraju trudno znaleźć jednoznaczne powiązanie między czynnikami kosztowymi a wysokością opłat, co wskazuje na znaczenie innych uwarunkowań.

Tabela 2. Liczba gmin z bardzo niskimi i bardzo wysokimi opłatami za wodę i ścieki w podziale na województwa

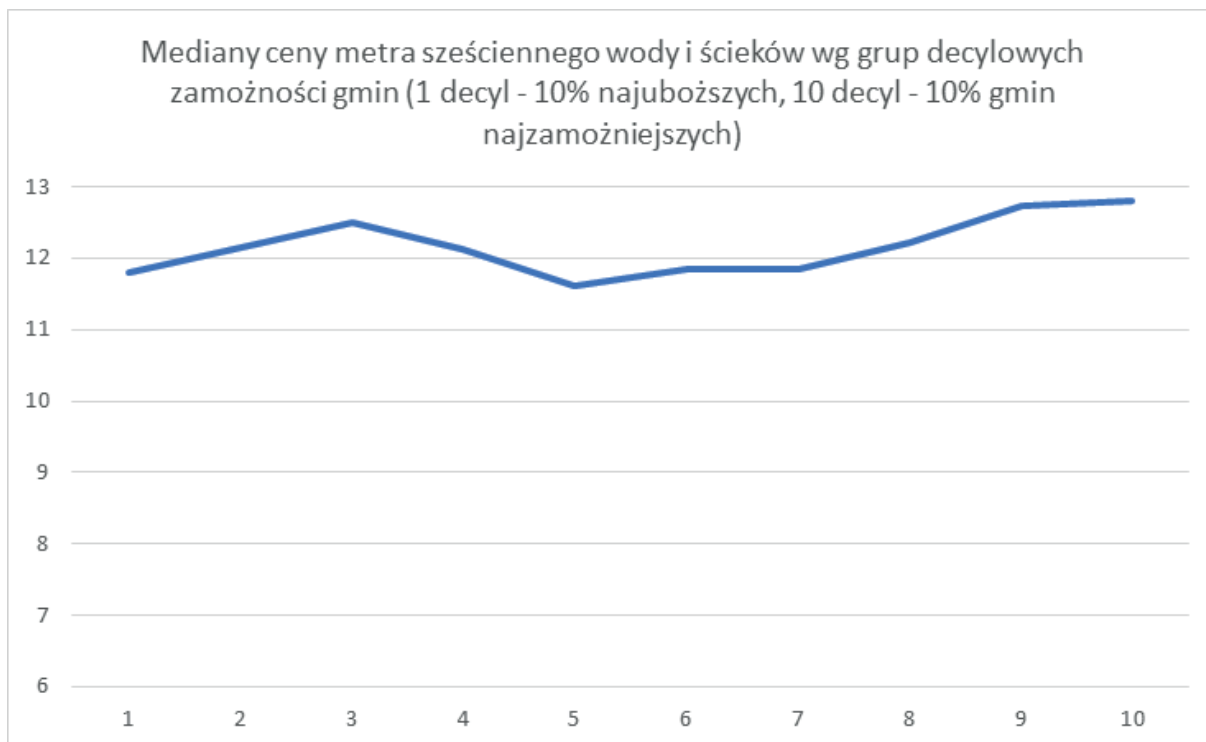
	Liczba gmin z łączną ceną metra sześciennego wody i ścieków:	
	Poniżej 5 zł.	Powyżej 25 zł.
Dolnośląskie	0	15
Kujawsko-pomorskie	1	2
Lubelskie	24	5
Lubuskie	0	0
Łódzkie	18	1
Małopolskie	5	12
Mazowieckie	35	6
Opolskie	1	2
Podkarpackie	1	5
Podlaskie	15	0
Pomorskie	2	1
Śląskie	2	15
Świętokrzyskie	4	2
Warmińsko-mazurskie	1	1
Wielkopolskie	2	5
Zachodniopomorskie	0	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Wbrew temu czego by można się spodziewać nie widać natomiast systematycznej zależności wysokości opłat od ogólnej zamożności gminy. Zarysowuje się wprawdzie delikatna zależność U-kształtna (por. rys. 2) – wyższe opłaty obowiązują w gminach najuboższych (których zapewne nie stać na dopłacanie do cen z budżetu) oraz w najzamożniejszych (gdzie nacisk na obniżki opłat jest mniejszy, bo wyższa jest także na ogół zamożność mieszkańców). Ale zależność ta jest dość słabo widoczna, na poziomie indywidualnym bardzo liczne są także odstępstwa od niej.

Nie widać także wyraźnego związku z wielkością gminy, co pokazuje tabela 3. Wprawdzie widać, że opłaty najniższe pojawiają się przede wszystkim w gminach wiejskich (tam także najniższa jest mediana wysokości taryf) ale już różnice między poszczególnymi grupami miast i gmin miejsko-wiejskich są dalekie od systematycznych reguł.

Rys. 2.



Uwaga: ceny w złotych dla gospodarstw domowych. Dane na rys. 3 obejmują gminy bez miast na prawach powiatu (ze względu na trudności w porównaniu ich wskaźnika zamożności ze wskaźnikiem dla pozostałych gmin)

Tabela 3. Wysokość taryf za metr sześcienny wody i ścieków w poszczególnych grupach gmin

	Mediana	Liczba gmin z wysokością sumy taryf wody i ścieków:				
		< 5 zł	5-10 zł	10-15 zł	15-20 zł	>20 zł
Miasta wojewódzkie	12,24	0	2	10	5	0
Inne miasta na prawach powiatu	14,55	0	7	20	18	3
Miasta powiatowe	12,69	0	47	155	52	13
Inne miasta	12,86	5	108	342	131	60
Gminy wiejskie	11,51	106	422	563	255	151

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Nawiasem mówiąc najniższe opłaty w gminach wiejskich zdają się przeczyć regule kosztowej, bo przecież gęstość zaludnienia jest niższa, większe jest także rozproszenie zabudowy na terenach wiejskich, co powinno przyczyniać się do wzrostu kosztów. Na większą wysokość opłat mogłyby też wpływać odpisy amortyzacyjne związane z bardzo dużymi w ostatnich latach nowymi inwestycjami na terenach wiejskich.

Zróznicowanie opłat za wodę i ścieki pozostaje zatem w dużym stopniu wypadkową polityki społecznej samorządów. Przynajmniej tak długo jak długo wystarczy na to pieniędzy.

* Tekst ukazał się w numerze 4/2025 Pisma Samorządu Terytorialnego „Wspólnota”.



**Narodowy
Instytut
Samorządu
Terytorialnego**

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz decentralizacji i wzmocnienia samorządu terytorialnego w Polsce.

Analizy i opinie NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl