



Prezes
Państwowego
Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie

KWT.70.85.2023

Warszawa, 2023-06-02



- **Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością,**
- **Burmistrz Miasta Nowa Sól,**
- **Wójt Gminy Nowa Sól,**
- **Burmistrz Miasta Otyń**

DECYZJA

Działając na podstawie art. 27c ustawy z dnia 7 czerwca 2007 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 537) w związku z art. 104 § 1, art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2023, poz. 775)

po rozpatrzeniu

odwołania z dnia 16 lutego 2023 r., DF.ZD-000011/23, Spółki: Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Nowej Soli, adres: 67-100 Nowa Sól, ul. Konstruktorów 2, od decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z siedzibą we Wrocławiu z dnia 1 lutego 2023 r., znak: WR.RZT.70.14.2022, w sprawie odmowy skrócenia okresu obowiązywania taryfy oraz odmowy zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie Gminy Nowa Sól Miasto oraz na terenie Gminy Nowa Sól w miejscowościach: Ciepiałów, Nowe Żabno – w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz w miejscowościach: Rudno, Kietcz, Wrociszów, Lubieszów, Ciepiałów, Nowe Żabno – w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków, a także Gminy Otyń w miejscowościach Modrzyca i Otyń – w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków, na okres 3 lat

orzekam o

- **uchyleniu decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z siedzibą we Wrocławiu z dnia 1 lutego 2023 r., znak: WR.RZT.70.14.2022, w sprawie odmowy skrócenia okresu obowiązywania taryfy zatwierdzonej decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z siedzibą we Wrocławiu z dnia 16 kwietnia 2021 r., znak: WR.RZT.70.45.2021,**



- skróceniu okresu obowiązywania decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z siedzibą we Wrocławiu z dnia 16 kwietnia 2021 r., znak: WR.RZT.70.45.2021,
- zatwierdzeniu taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie Gminy Nowa Sól Miasto oraz na terenie Gminy Nowa Sól w miejscowościach: Ciepelów, Nowe Żabno – w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz w miejscowościach: Rudno, Kietcz, Wrociszów, Lubieszów, Ciepelów, Nowe Żabno – w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków, a także Gminy Otyń w miejscowościach Modrzyca i Otyń – w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków, na okres 3 lat, według treści stanowiącej Załącznik nr 1 do niniejszej decyzji.

Niniejsza decyzja podlega opłacie, o której mowa w art. 24d ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Opłatę w wysokości 576,04 zł. (słownie: pięćset siedemdziesiąt sześć złotych 04/100) należy uiścić na rachunek bankowy organu regulacyjnego – Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie we Wrocławiu – nr 77 1130 1017 0020 6720 0025 – w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 14 lutego 2022 r., Spółka: Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Nowej Soli (dalej również jako strona, Spółka), zwróciła się do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z siedzibą we Wrocławiu (dalej również jako organ regulacyjny, organ I instancji, Dyrektor RZGW) o skrócenie okresu obowiązywania taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków – zatwierdzonej decyzją Dyrektora RZGW z dnia 16 kwietnia 2021 r., znak: WR.RZT.70.45.2021. Łącznie z wnioskiem Spółka przedstawiła projekt nowej taryfy. W wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego, decyzją z dnia 14 czerwca 2022 r., znak: WR.RZT.70.14.2022, Dyrektor RZGW odmówił skrócenia okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy, i tym samym również zatwierdzenia nowej taryfy. Na powyższą decyzję organu regulacyjnego, Spółka wniosła odwołanie do Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (Prezes PGW WP, organ II instancji, organ odwoławczy). Wskutek rozpatrzenia odwołania Spółki, na mocy decyzji z dnia 12 września 2022 r., znak: KWT.70.66.2022, Prezes PGW WP orzekł o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania przez organ I instancji. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, decyzją z dnia 1 lutego 2023 r., znak: WR.RZT.70.14.2022, Dyrektor RZGW ponownie odmówił skrócenia okresu obowiązywania taryfy, co wiązało się równocześnie z odmową zatwierdzenia nowej taryfy. W motywach uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia, organ wskazał, iż wskazane przez Spółkę przesłanki skrócenia okresu obowiązywania taryfy w postaci: wzrostu kosztów energii, materiałów, ubezpieczenia majątku, gospodarowania odpadami, opłat pocztowych, usług informatycznych, ochrony i monitoringu, regeneracji wodomierzy, wynagrodzeń, kosztów pośrednich – nie kwalifikują się do modyfikacji taryfy. W stosunkowo syntetycznych wyjaśnieniach, organ ocenił powyższe przesłanki przez pryzmat ich zasadności, o której mowa w art. 24j ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2021 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (zawoś).

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
ul. Żelazna 59 A, 00-848 Warszawa

tel.: +48 (22) 37 20 210 | e-mail: prezes@wody.gov.pl

Spółka – jako strona postępowania administracyjnego – powyższą decyzję Dyrektora RZGW uczyniła przedmiotem odwołania. Formułując zarzuty postawione w odwołaniu, skarżący podniósł naruszenie następujących przepisów:

- 1) art. 8, art. 9 i art. 11 Kpa – polegające na przeprowadzeniu postępowania w sprawie w sposób rażąco naruszający podstawowe zasady procedury administracyjnej, tj. zasadę zaufania do władzy publicznej, zasadę informowania strony o okolicznościach faktycznych i prawnych będących przedmiotem postępowania oraz zasadę przekonywania, przez:
 - a) prowadzenie postępowania w sposób niebudzący zaufania jego uczestników do władzy publicznej, pomijając przy tym całkowicie zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania, a przy tym w sposób stwarzający pozory rozpoznania sprawy oraz merytorycznego uzasadnienia rozstrzygnięcia,
 - b) zaniechanie realizacji obowiązków należytego i wyczerpującego informowania o okolicznościach faktycznych i prawnych będących przedmiotem postępowania oraz wyjaśnienia zasadności przesłanek, jakimi organ kierował się przy załatwieniu sprawy, czego materialnym dowodem jest treść zaskarżonej decyzji, z której to odwołujący nie jest w stanie dowiedzieć się o rzeczywistych motywach rozstrzygnięcia, ani też poznać precyzyjnego zakresu ewentualnych zmian jakie winna wprowadzić o wniosku, projektu taryf lub uzasadnienia,
 - c) dopuszczeniu się licznych w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji administracyjnej, błędów fleksyjnych oraz składniowych, powtórzeń zdań oraz wtrąceń nieznajdujących logicznego oparcia w kontekście wypowiedzi,
- 2) art. 24j ust. 1 z zwoś polegające na:
 - a) błędnym uznaniu, że w sprawie nie ziszczyły się przesłanki ustawowe uzasadniające skrócenie okresu obowiązywania dotychczasowych taryf i zatwierdzenie nowych taryf,
 - b) błędnym uznaniu, że organ regulacyjny uprawniony jest do skrócenia okresu obowiązywania dotychczasowych taryf i zatwierdzenia nowych taryf tylko w sytuacji, gdy wszystkie okoliczności uzasadniające skrócenie okresu obowiązywania dotychczasowych taryf zostaną wskazane przez wnioskodawcę, a jednocześnie organ regulacyjny uzna je wszystkie za zasadne i mieszczące się w katalogu ustawowym określonym w art. 24j ust. 1 z zwoś,
 - c) błędnym uznaniu, że wniosek o zatwierdzenie nowych taryf przedłożony wraz z wnioskiem o skrócenie obowiązywania dotychczasowych taryf może obejmować wyłącznie planowanie niezbędnych przychodów na okres obowiązywania nowych taryf w zakresie kosztów, które uległy zmianie po zatwierdzeniu dotychczasowych taryf, podczas gdy zaplanowanie niezbędnych przychodów całkowicie od nowa jest wynikiem prawidłowej kalkulacji (bazującej na okresie obrachunkowym poprzedzającym wprowadzenie nowej taryfy), zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- 3) art. 24j ust. 1 w związku z art. 24c ust. 1 pkt 2 w związku z art. 24c ust. 3 z zwoś – polegające na odmowie skrócenia okresu obowiązywania dotychczasowych taryf oraz odmowie zatwierdzenia nowych taryf w sposób rażąco wadliwy poprzez pominięcie w treści zaskarżonej decyzji etapu kompleksowego zbadania zasadności żądania Spółki w zakresie skrócenia okresu obowiązywania dotychczasowych taryf i lakoniczne odniesienie się zasadniczo do jednej okoliczności wskazywanej przez odwołującego, tj. wzrostu kosztów energii elektrycznej,



- 4) art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa) w związku z art. 27c ust. 1 zwoś – poprzez brak wszechstronnego i należytego rozważenia całości materiału dowodowego zebranego w aktach postępowania i dokonanie dowolnej, subiektywnej oraz wybiórczej jego oceny, przejawiającej się w szczególności w okoliczności:
- a) pominięcia w sprawie dowodów w zakresie dokumentów, informacji, zestawień, wyliczeń i wyjaśnień odwołującego dotyczących zdarzeń uzasadniających skrócenie okresu obowiązywania dotychczasowych taryf, tj. wzrost kosztów energii elektrycznej, wzrost kosztów zakupu gazu, wzrost kosztów usług obcych i materiałów wskazanych we wniosku oraz uchwalenia Wieloletniego Planu Rozwoju i Modernizacji Urządzeń Wodociągowych i Kanalizacyjnych na lata 2022-2025, w tym w szczególności wymienionych w uzasadnieniu decyzji,
- b) rażąco błędnego ustalenia, iż Spółka miała obiektywną możliwość przewidzenia i zaplanowania zdarzeń wymienionych w lit. a) powyżej w momencie zatwierdzania dotychczas obowiązujących taryf, pomimo tego, że ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że zdarzenia te miały miejsce po dacie zatwierdzenia dotychczasowych taryf, w okresie ich obowiązywania, a zatem w żadnym razie nie są wynikiem „niedoszacowania” kosztów prowadzonej działalności;
- 5) § 7 ust. 1 w związku z § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (tzw. „rozporządzenie taryfowe”) w związku z art. 20 ust. 4 pkt 1 i 2 zwoś – polegające na nieprawidłowej, zawężającej wykładni skutkującej bezzasadnym uznaniem, że przy ustalaniu niezbędnych przychodów na okres obowiązywania nowych taryf, koszty wynagrodzeń nie mogą zostać zaplanowane poprzez iloczyn ich sumy oraz średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ustalonego w ustawie budżetowej,
- 6) art. 107 § 1 pkt 6 i art. 107 § 3 Kpa w związku z art. 8 Kpa – przez nie zawarcie przez organ w zaskarżonej decyzji uzasadnienia faktycznego i prawnego spełniających wymogi określone prawem, w tym wybiórcze o fragmentaryczne przywołanie uzasadnienia podstaw odmowy skrócenia okresu obowiązywania dotychczasowych taryf i odmowy zatwierdzenia nowych taryf,
- 7) art. 107 § 1 pkt 4 kpa w związku z art. 24c ust. 1 pkt 1-2 zwoś – poprzez niezawarcie w zaskarżonej decyzji podstaw prawnych, tj. niewskazanie w sposób precyzyjny i wyczerpujący przepisów prawa naruszonych w ocenie organu przez odwołującego,
- 8) art. 24j ust. 1 w związku z art. 1 pkt 1 lit. c) zwoś – poprzez przyjęcie, że podstawą odmowy skrócenia dotychczasowych taryf jest „ochrona interesów odbiorców usług z uwzględnieniem optymalizacji kosztów”, a tym samym, poprzez pozbawione oparcia w materiale dowodowym uznanie, że Spółka nie opracowała taryf w sposób zapewniający ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat.

Argumentację na poparcie powyższych zarzutów, skarżący przedstawił w treści odwołania.

W oparciu o art. 138 § 1 pkt 2 kpa, Spółka wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości

i orzeczenie co do istoty sprawy, poprzez skrócenie okresu obowiązywania taryfy zatwierdzonej

decyzją organu z dnia 16 kwietnia 2021 r., znak: WRRZT.70.45.2021, i zatwierdzenie nowej taryfy (z wniosku z dnia 14 lutego 2022 r.).

Organ II instancji zważył, co następuje.

Przedmiotem oceny organu II instancji jest decyzja organu regulacyjnego odmawiająca skrócenia okresu obowiązywania taryfy oraz odmowy zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Postępowanie w przedmiocie zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków regulują przepisy prawa materialnego – ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Z kolei akt wykonawczy do ww. ustawy, tj. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, reguluje szczegółowe sposoby określania taryf. Orzeczenia wydawane w tym przedmiocie przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej poddawane są kontroli w procesie odwoławczym, którą sprawuje Prezes PGW WP. Po rozpatrzeniu odwołania organ podejmuje jedną z decyzji określonych w art. 138 Kpa. W postępowaniu odwoławczym, organ II instancji ma kompetencje merytoryczno-reformacyjne oraz kompetencje kasacyjne. Zatem, w wyniku rozpoznania kwestii będącej przedmiotem zaskarżonej decyzji, organ II instancji, w przypadku gdy: jego rozstrzygnięcie będzie pokrywało się z rozstrzygnięciem organu I instancji, utrzyma w mocy zaskarżoną decyzję; rozstrzygnięcie to nie będzie pokrywało się z rozstrzygnięciem organu I instancji, uchyli zaskarżoną decyzję i wyda decyzję rozstrzygającą kwestię będącą przedmiotem zaskarżonej decyzji odmiennie; ustali on, że nie było podstaw prawnych lub faktycznych do wydania w danej kwestii decyzji, uchyli zaskarżoną decyzję; wystąpią przesłanki określone w art. 138 § 2, uchyli zaskarżoną decyzję i przekaże sprawę, będącą przedmiotem zaskarżonej decyzji do ponownego rozpoznania organowi I instancji.

W wyniku rozpatrzenia sprawy Prezes PGW WP ustalił, że zachodzi konieczność uchylenia zaskarżonej decyzji Dyrektora RZGW oraz wydania tzw. orzeczenia reformatoryjnego.

Ocena w zakresie prawa materialnego

Zgodnie z art. 24j ust. 1 zzwóś, 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 wnioski o skrócenie okresu obowiązywania tej taryfy wraz z projektem nowej taryfy oraz uzasadnieniem, jednak nie później niż przed rozpoczęciem biegu terminu 120 dni od planowanego dnia wejścia w życie nowej taryfy. Skrócenie okresu obowiązywania aktualnej taryfy w celu zatwierdzenia w jej miejsce nowej taryfy na podstawie powyższego przepisu ma charakter wyjątku ustawowego od standardowego trybu zatwierdzenia taryf wynikających z regulacji właściwych przepisów zzwóś, w szczególności art. 24b ust. 2 w związku z art. 20 ust. 1 zzwóś. Jak podkreślono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2022 r., sygnatura akt: V SA/Wa 4209/21, wyjątek taki nie powinien podlegać wykładni rozszerzającej, a jego granice winny być ściśle przestrzegane.

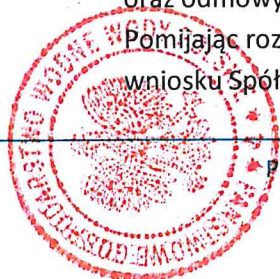
O tym, że modyfikacja taryfy na podstawie art. 24j zzwóś ma charakter wyjątku ustawowego świadczy nie tylko poczynione wyżej zestawienie tego przepisu z całością regulacji zzwóś odnoszącej się do taryf oraz ich zatwierdzenia, ale również samo brzmienie treści tego przepisu, wyraźnie



wskazując na to, że wynikający zeń szczególny tryb wcześniejszego zatwierdzenia nowej taryfy w miejsce obowiązującej może mieć miejsce tylko w sytuacjach uzasadnionych. Sąd podkreśla, że już z samej literalnej treści art. 24j ust. 1 wynika, że zastosowane w nim pojęcie „uzasadnionego przypadku” nie odnosi się do wskazania jego rzeczywistego zaistnienia w postępowaniu przed organem regulacyjnym, a do znaczenia takiego przypadku, tego czy usprawiedliwia on skrócenie obowiązywania dotychczasowej taryfy w celu zatwierdzenia w jej miejsce nowej taryfy. Odniesć przy tym należy się do znaczenia słowa „uzasadniony” w języku polskim. Wskazuje się, że uzasadniony w użyciu przymiotnikowym to „oparty na obiektywnych racjach, podstawach, słuszny, usprawiedliwiony”. Za przypadek uzasadniony na gruncie regulacji art. 24j ust. 1 zwoś uznamy taki przypadek, którego istnienie zostało wykazane, ale koniecznie winny za nim przemawiać obiektywne racje w kontekście regulacji zwoś dotyczącej taryf oraz ich zatwierdzania.

Z treści samego art. 24j ust. 1 zwoś wynika, że wskazany w nim uzasadniony przypadek odnoszony jest do samych okoliczności jakie mają stanowić podstawę dla jego stosowania a nie kwestii ich udowodnienia, skoro za uzasadniony przypadek mogą być w szczególności uznane zmiany warunków ekonomicznych oraz wielkości usług i warunków ich świadczenia. Zaznaczyć trzeba, że w powołanym przepisie wyraźnie dodano, że okoliczności te mają być udokumentowane, zatem wykazane. Mając na uwadze racjonalność ustawodawcy, gdyby pojęcie uzasadnionego przypadku w treści art. 24j ust. 1 zwoś miałyby być odnoszone wyłącznie do kwestii wykazania jego zaistnienia nie byłoby potrzeby wskazywania na to, że przedmiotowe zmiany stanowiące przykład takiego przypadku miałyby zostać udokumentowane. Istotne jest również to, że zgłaszając powody skrócenia taryfy, przedsiębiorstwo musi wykazać (a organ ocenić i potwierdzić), że zachodzą okoliczności obiektywne, które uzasadniają skrócenie okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy, mając na uwadze, że mamy do czynienia z wyjątkiem ustawowym od tzw. podstawowego trybu zatwierdzania taryf. Sąd podkreślił w przywołanym powyżej wyroku, że przedsiębiorstwo winno mieć na uwadze, że w kontekście regulacji zwoś znaczenie ma pewność cen dla odbiorców usług oraz fakt, że organ regulacyjny winien mieć na uwadze również w toku postępowania prowadzonego w trybie art. 24j zwoś zasadę ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem optymalizacji kosztów (art. 1 pkt 1 lit. c zwoś). Tym samym ustalenia odnośnie tego, czy w danej sprawie wystąpił przypadek uzasadniający skrócenie obowiązywania dotychczasowej taryfy nie mogą sprowadzać się do powielenia argumentacji podniesionej w tym zakresie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Argumentacja ta winna podlegać ocenie ze strony organu regulacyjnego w świetle stanu faktycznego wynikającego ze zgromadzonego materiału dowodowego. Należy podkreślić, że skrócenie okresu obowiązywania taryfy i zatwierdzenie w jej miejsce nowej wiąże się przecież z podwyższeniem cen dla mieszkańców gminy za usługi o charakterze użyteczności publicznej. Z ostrożności, a także w kontekście zarzutów strony, wskazać należy, iż zdaniem Sądu, uzasadniony przypadek należy odnosić do okoliczności nieprzewidzianych czy niemożliwych do uwzględnienia na etapie konstruowania taryfy. Uznanie braku możliwości zakwalifikowania wszystkich wskazywanych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne okoliczności jako uzasadnionego przypadku według art. 24j ust. 1 zwoś powoduje konieczność odmowy skrócenia okresu obowiązywania taryfy oraz odmowy zatwierdzenia w jej miejsce nowej taryfy we wnioskowanym kształcie.

Pomijając rozważania natury teoretycznej i prawnej, w wyniku dokonanej przez tut. organ oceny wniosku Spółki (tak w zakresie modyfikacji taryfy, jak i nowego projektu taryfy), organ odwoławczy



stwierdził, iż (biorąc pod uwagę stosunkowo niski wzrost kosztów), w niniejszej sprawie wystąpiły przesłanki pozytywne pozwalające na skrócenie okresu dotychczasowej taryfy.

Organ odwoławczy ma świadomość, iż planując taryfę na trzy lata zachodzi ryzyko, iż założenia i przewidywania przyjmowane przy konstruowaniu taryf odnośnie warunków prowadzenia działalności w kolejnych latach, a w szczególności kosztów świadczenia usług, nie będą odpowiadały rzeczywistości. Zmiana otoczenia ekonomiczno-finansowego może doprowadzić do sytuacji, w której pobierane ceny i stawki mogą okazać się niewystarczające dla prowadzenia działalności na wymaganym poziomie i przy zachowaniu ciągłości. Pozycją kosztową, której zmiana wpływa w sposób bezpośredni na wysokość cen jest cena energii elektrycznej. Wzrost kosztów w tym obszarze należy traktować jako zmianę warunków ekonomicznych świadczenia usług. Należy mieć na uwadze, iż z końcem 2018 roku nastąpił wzrost kosztów paliwa oraz uprawnień do emisji CO₂, co przedłożyło się na podwyżkę cen energii, którą przedsiębiorstwo kupuje od jej dostawcy. Nadmienić należy, iż od początku 2021 roku obowiązuje także opłata mocowa, będąca dodatkowym kosztem stałym związanym z dystrybucją energii elektrycznej pobierany od każdej kWh energii elektrycznej. Właśnie między innymi z tytułu wzrostu kosztów energii, Spółka wniosła do organu regulacyjnego o modyfikację taryfy. Jako dowód, Spółka przedłożyła umowy na dostawę paliwa gazowego oraz umowy, których przedmiotem jest usługa kompleksowa polegająca na sprzedaży energii elektrycznej i zapewnieniu świadczenia usługi dystrybucji na potrzeby obiektów (Spółki) określonych w odpowiednich załącznikach do umów. Dyrektor RZGW zawarł w zakresie przedmiotowego kosztu dość syntetyczne stanowisko. Wskazał, iż w uzasadnieniu wniosku nie wskazano, czy w związku z podwyżką cen zostały wprowadzone rozwiązania mające na celu oszczędzanie energii elektrycznej. W tym stanie należy podkreślić, iż optymalizacja kosztów prowadzenia działalności wodociągowo-kanalizacyjnej jest wprawdzie jednym z warunków ustalania taryfy (art. 1 pkt 1 ppkt c) zzwos), nie mniej, aby skutecznie podważyć wniosek z tego tytułu, trzeba ustalić w stosownym postępowaniu dowodowym, czy przedsiębiorstwo zaprojektowało taryfę z poszanowaniem tej zasady, zaś odpowiednie wnioski, oceny w tym zakresie organ winien zaprezentować i uprawdopodobnić w uzasadnieniu prawnym decyzji.

Ponownie rozpoznając merytorycznie sprawę, Prezes PGW WP dostrzega, że organ I instancji nie dokonał oceny i analizy wpływu na taryfę wzrostu kosztów energii elektrycznej i gazu ziemnego. Stwierdzenie to nie odnosi się do braku ustaleń w tym zakresie, gdyż stosowne postępowanie dowodowe, wyjaśniające organ pierwszoinstancyjny przeprowadził, jednak organ ten dokonał błędnej oceny merytorycznej w warunkach tej konkretnej sprawy. Organ nie wziął pod uwagę, że koszt energii czynnej wzrósł o 65%, opłata za dystrybucję o 40-45%, dostawa gazu ziemnego o 438%. Według stanu prawnego na dzień wnioskowania o modyfikację taryfy, Spółka zaplanowała koszty energii elektrycznej zgodnie z zapotrzebowaniem technologicznym – energochłonna infrastrukturę Spółki stanowi Stacja Uzdatniania Wody, Centralna Oczyszczalnia Ścieków, Przepompownie, Centralna Przepompownia Ścieków. Ponadto, zgodnie z postanowieniami wieloletniego planu, w latach 2023-2025 zaplanowano modernizację oczyszczalni ścieków polegającą na budowie nowych obiektów i urządzeń; w 2025 roku zaplanowano rozruch technologiczny nowych urządzeń i obiektów. Należy podkreślić, że jeżeli przedsiębiorstwo w kolejnych latach planuje zmiany, które będą miały wpływ na wielkość zużycia energii, to kalkulując taryfę, należy oszacować jak zmieni się wielkość zużycia energii po zrealizowaniu danych planów. W związku z realizacją zadań ujętych w planie rozwoju i modernizacji, Spółka miała podstawy do zaplanowania na wyższym poziomie



kosztów zużycia energii elektrycznej oraz gazu. Ponadto, koszt ten należy także zakwalifikować – w warunkach sprawy prowadzonej w trybie art. 24j zwoś – jako uzasadniony (wynikający ze zmiany warunków ekonomicznych) oraz – na podstawie akt administracyjnych niniejszej sprawy – udokumentowany przypadek skrócenia okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy.

Biorąc pod uwagę aktualne zmiany ekonomiczne i gospodarcze oraz zmieniające się warunki prawne, w realiach niniejszej sprawy, koszty stanowiące podstawę do skrócenia czasu obowiązywania taryfy przewyższają prognozę stanowiącą podstawę do kalkulacji taryfy przyjętą w warunkach zatwierdzenia taryfy, która obecnie obowiązuje. W niniejszej sprawie obowiązująca taryfa stała się nieadekwatna do faktycznie ponoszonych przez Spółkę kosztów działalności. W przedsiębiorstwie wstąpiły bowiem zmiany, które wpłynęły na założenia i obliczenia przyjęte przy tworzeniu taryfy w jej podstawowym trybie. Poza omówionymi powyżej kosztami energii elektrycznej oraz gazu ziemnego, istotne zwiększenie kosztów prowadzenia działalności Spółki dotyczyło także kosztów: odbioru i zagospodarowania osadów, odbioru i zagospodarowania odpadów z piaskownika, materiałów wodociągowo-kanalizacyjnych i armatury, preparatów stosowanych w technologii oczyszczania ścieków, ubezpieczenia majątku, gospodarowania odpadami, opłat pocztowych, obsługi informatycznej, ochrony i monitoringu, regeneracji wodomierzy, wynagrodzeń. Powyższe zostało przez Spółkę wystarczająco wyjaśnione oraz udokumentowane.

W przypadku kosztu wynagrodzenia Spółka, stosownie do § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia taryfowego, ustaliła niezbędne przychody jako sumę składników iloczynu sumy kosztów wynagrodzeń oraz świadczeń na rzecz pracowników i średniorocznego wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia – stosownie do wytycznych Ministra Finansów z sierpnia 2021 roku.

W zakresie kosztu opłaty za usługi wodne, Spółka zastosowała stawki wynikające z Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek za usługi wodne.

W przedłożonej dokumentacji Spółka zaprezentowała współczynniki różnicujące wysokość stawek opłat za usługi wodne zgodnie z pozwoleniem wodnoprawnym, którym się legitymuje.

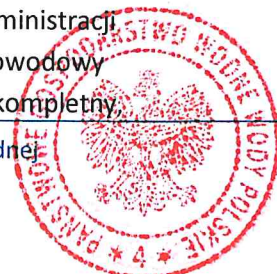
Organ I instancji oceniając *de facto* negatywnie wniosek Spółki o modyfikację taryfy, nie odniósł się do obszernych wyjaśnień i dokumentów przedłożonych przez skarżącego w odpowiedzi na kolejne wezwania organu, w tym także zawiadomienie wystosowane w trybie art. 79a Kpa (zarówno na etapie orzekania przed decyzją kasacyjną Prezesa PGW WP, jak i przy ponownym rozpatrywaniu sprawy). Spółka uprawdopodobniła, iż w warunkach prowadzonej działalności, koszty ówczesnie zaplanowane nie pokrywają bieżącego jej zapotrzebowania. Ponadto, Spółka nie mogła dokonać trafnej prognozy tych kosztów w efekcie ustalania taryfy aktualnie obowiązującej. Organ I instancji jedynie skrótowo odniósł się do kosztów energii, natomiast nie odniósł się w żaden sposób do pozostałych kosztów. Po przeprowadzeniu oceny merytorycznej, organ odwoławczy uznaje koszty odbioru i zagospodarowania osadów oraz koszty odbioru i zagospodarowania odpadów z piaskownika jako wpływające na wzrost kosztów świadczenia usług. Nie można nie dostrzec, że tego typu koszty mają swój udział w strukturze kosztów przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. W toku trwania taryfy, koszty odbioru i zagospodarowania osadów wzrosły bowiem o 35%, natomiast koszty odbioru i zagospodarowania skratek o 6%. Odbiór ustabilizowanych osadów ściekowych oraz odbiór odpadów będących zawartością piaskownika odbywa się na podstawie zawartych przez Spółkę umów z wykonawcami wyłonionymi w trybie zamówienia publicznego.



W ramach prowadzonej działalności, Spółka odnotowała również wzrost kosztów materiałów wodociągowo-kanalizacyjnych (odpowiednio o 50% i 11%) i armatury (o 21%). Postępowanie na wybór dostawcy materiałów do remontów bieżących i robót inwestycyjnych na sieci wodociągowej i kanalizacyjnej Spółka przeprowadziła w trybie zapytania o cenę. Spółka prowadziła także negocjacje cenowe. Koszty te zostały podniesione do poziomu niezbędnych przychodów za pomocą wskaźników cen produkcji sprzedanej przemysłu. Największą w tym zakresie zaplanowaną kategorią kosztów są materiały dla technologii centralnej oczyszczalni ścieków, tj. wapno palone mielone luz, polielektrolit, PAX 18, wapno chlorowane. Ponadto Spółka dokonuje nakładów na remonty bieżące, co udokumentowała poprzez wykaz zadań remontowych i ponoszonych w związku z tym kosztów w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. W ocenie organu odwoławczego wzrost cen materiałów należy uznać za przesłankę stanowiącą przypadek uzasadniający skrócenie dotychczasowej taryfy, o którym mowa w art. 24j zwoź. Sukcesywne dostawy Spółce materiałów do remontów bieżących i zadań inwestycyjnych sieci wodociągowej i sieci kanalizacyjnej są przedmiotem umów, które Spółka dołączyła w poczet postępowania dowodowego. Materiał ten jak najbardziej należało wziąć pod uwagę na etapie orzekania pierwszoinstancyjnego. Identycznie sytuacja kształtuje się w zakresie kosztu, jaki Spółka ponosi w związku z sukcesywnym dostarczaniem jej środka chemicznego dla potrzeb odwadniania osadów powstających w Centralnej Oczyszczalni Ścieków w Nowej Soli. W wyniku przetargu nieograniczonego, Spółka zawarła odpowiednią umowę z dostawcą polielektrolitu, którego cena jednostkowa również wzrosła w trakcie trwania taryfy. Należy również podkreślić, że zmiana wysokości ceny jednostkowej ma bezpośredni wpływ na koszty wykonania zamówienia i w konsekwencji wzrastają koszty działalności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Istotny wpływ na sferę finansową Spółki miał także wzrost ceny ubezpieczenia, którym Spółka objęła swój majątek. Powyższe zostało przez Spółkę udokumentowane. Pozostałe koszty, co do których tutaj organ nie ma wątpliwości, a dotyczące wymiany i regeneracji wodomierzy (udział nowych kosztów to 10%), opłat pocztowych (8%), obsługi informatycznej (10%), ochrony i monitoringu (7%), Spółka także w dostateczny sposób uprawdopodobniła. Z akt sprawy wynika, że wszystkie przedstawione przez Spółkę planowane koszty zostały szczegółowo przedstawione w oparciu o dokumenty złożone wraz z wnioskiem, a także w toku postępowania, natomiast ich analiza nie daje podstaw do kwestionowania, czy też ich dalszego wyjaśniania. W ocenie organu odwoławczego przedstawione koszty działalności przedsiębiorstwa są uzasadnione i w wystarczający sposób wykazane. Zdaniem organu odwoławczego zgromadzony materiał dowodowy pozwala na dokładne przeprowadzenie postępowania i wydanie decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty.

Ocena formalnoprawna

Analizując dokumenty znajdujące w aktach sprawy, organ odwoławczy zwrócił uwagę na naruszenie przez organ I instancji przepisów proceduralnych. Wskazać należy, że do postępowania zakończonego zaskarżoną decyzją, z mocy art. 27c ust. 1 zwoź mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, stanowiące między innymi, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 kpa). Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 Kpa), co oznacza, że materiał dowodowy zebrany w sprawie powinien być kompletny.



a więc dotyczący wszystkich okoliczności faktycznych, które mają znaczenie dla merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a zatem konieczne jest zgromadzenie i przeprowadzenie z urzędu dowodów, które pozwolą rozstrzygnąć sprawę w kontekście znajdujących zastosowanie przepisów prawa materialnego. Dopiero na podstawie całości kształtu materiału dowodowego organ ocenia, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 Kpa). Wprawdzie na etapie orzekania pierwszoinstancyjnego organ przeprowadził postępowanie wyjaśniające, jednakże czynność podjęta przez organ, mimo jej celowości, nie znajduje odzwierciedlenia w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Ponadto w zakresie postawionych zarzutów względem decyzji Dyrektora RZGW, organ II instancji dostrzega, że na etapie orzekania pierwszoinstancyjnego nie wyjaśniono w odpowiedni sposób zajętego stanowiska. Oceniając zaskarżoną decyzję organ odwoławczy ocenia, że jej motywy powinny być tak ujęte, aby strona mogła zrozumieć i w miarę możliwości zaakceptować zasadność przesłanek faktycznych i prawnych, którymi kierował się organ przy załatwianiu sprawy. Nieuzasadnienie decyzji w sposób właściwy narusza podstawowe zasady postępowania administracyjnego. Wobec przyjętej przez organ regulacyjny konstrukcji decyzji oraz braku wyjaśnienia wszystkich przesłanek, które wykazała Spółka, wskazać trzeba, że uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Powyższe odpowiada tezie przyjętej przez orzecznictwo sądownoadministracyjne. Tytułem przykładu: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 31 marca 2020 r., sygnatura akt: III SA/Po 792/19. Należy podkreślić, że uzasadnienie faktyczne i prawne, jako obligatoryjny element decyzji administracyjnej, powinno zawierać wskazanie okoliczności faktycznych i prawnych, którymi organ administracji publicznej kierował się przy podejmowaniu decyzji. W szczególności powinno ono zawierać ocenę zebranego w postępowaniu materiału dowodowego, dokonaną przez organ wykładnię stosowanych przepisów oraz ocenę przyjętego stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa.

Biorąc pod uwagę, że Prezes PGW WP wydał niniejsze orzeczenie w trybie art. 138 § 2 Kpa, wskazać należy, iż w sytuacji zebrania kompletnego materiału dowodowego, organ orzekający w postępowaniu odwoławczym może dokonać odmiennej oceny okoliczności faktycznych, a w konsekwencji może dokonać odmiennej kwalifikacji prawnej tego stanu przez uznanie, że w sprawie znajdzie zastosowanie inny przepis prawa materialnego. Na uwadze bowiem trzeba mieć, że druga instancja to też instancja merytoryczna a organ odwoławczy (jeżeli pozwala mu na to materiały sprawy) rozpatruje sprawę (nie tylko odwołanie), a to oznacza dwukrotne ustalenie stanu faktycznego i dwukrotną wykładnię prawa. Reformatoryjne uprawnienia organu odwoławczego pozwalają więc temu organowi na rozpoznanie sprawy w pełnym zakresie, w szczególności, gdy dysponuje on kompletnym, wyczerpującym materiałem dowodowym. W wyniku ponownego, merytorycznego przeanalizowania sprawy, Prezes PGW WP uznał, iż w sprawie wystąpił uzasadniony przypadek, o którym mowa w art. 24j ust. zwoś, a Spółka udokumentowała zmianę warunków ekonomicznych świadczenia usług. Z kolei nowa taryfa i zaproponowane w niej koszty posiadają uzasadnienie ekonomiczne umożliwiające regulowanie bieżących stałych niezależnych od wnioskodawcy zobowiązań, co przełoży się również na możliwość świadczenia dalszych usług oraz ich dotychczasową jakość.

Ocena wynikająca z ustaleń materialnoprawnych w warunkach niniejszej sprawy nie jest jednak uniwersalna, a odnosi się wyłącznie do warunków wykonywania działalności wodociągowo-

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej
ul. Żelazna 59 A, 00-848 Warszawa
tel.: +48 (22) 37 20 210 | e-mail: prezes@wody.gov.pl

kanalizacyjnej przez Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Nowej Soli.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Na mocy niniejszej decyzji, organ II instancji zobowiązuje Dyrektora RZGW z siedzibą we Wrocławiu do ogłoszenia taryfy zgodnie z przepisem art. 24e ust. 1 zzwos.



Z up. Prezesa
Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie

Joanna Kidzińska
Dyrektor Departamentu
Gospodarki Wodno-Ściekowej

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku postępowania.

Na podstawie art. 50 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 259 z późn. zm.) stronie przysługuje prawo do wniesienia skargi na decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (ul. Jasna 2/4, 00-013 warszawa) za pośrednictwem Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, w terminie 30 dni od daty doręczenia decyzji. Skarga od decyzji powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać: wskazanie zaskarżonej decyzji oznaczenie organu, którego działania skarga dotyczy, określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego. Na mocy art. 230 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi od przedmiotowej skargi pobiera się wpis stały zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2003 r., Nr 221, poz. 2193).

Otrzymują:

- 1) **Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej
Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Nowej Soli
ul. Konstruktorów 2, 67-100 Nowa Sól,**
- 2) **Burmistrz Miasta Nowa Sól
ul. marsz. Józefa Piłsudskiego 12, 67-100 Nowa Sól,**
- 3) **Wójt Gminy Nowa Sól
ul. Moniuszki 3a, 67-100 Nowa Sól,**
- 4) **Burmistrz Miasta Otyń
ul. Rynek 1, 67-106 Otyń,**
- 5) **Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej
Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z siedzibą we
Wrocławiu
ul. Norwida 34, 50-950 Wrocław,**
- 6) **aa**

