

10.01.2024

Warszawa, 4 stycznia 2024 r.



Prezes
Państwowego
Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie

KWT.70.255.2023

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu
WPŁYNĘŁO DNIA:
10 -01- 2024
L.dz. _____ Podpis _____
Liczba zał.: _____

2279

14 10.01.24



Decyzja niniejsza stała się ostateczna
z dniem 5 stycznia 2024 r.
ZUP. DYREKTORA
Radostaw Jagodziński
ZASTĘPCA DYREKTORA

Oczyszczalnia Ścieków „WARTA” S.A. w Częstochowie

Zarząd Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów
i Kanalizacji w Częstochowie

DECYZJA

Na podstawie art. 24j ust. 1 oraz art. 27c ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2023 r. poz. 537, dalej jako: uzzwoś), w związku z art. 104 i art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, dalej jako: Kpa),

po rozpatrzeniu

odwołania z dnia 21 sierpnia 2023 r. wniesionego przez Oczyszczalnię Ścieków „WARTA” S.A. w Częstochowie od decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 1 sierpnia 2023 r., znak PO.RZT.70.56.2023/D/BS, stanowiącej o odmowie skrócenia okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy, zatwierdzonej decyzją PO.RZT.70.17.2022/D z dnia 4 kwietnia 2022 r., i zatwierdzenia nowej taryfy za zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie gminy Częstochowa, Konopiska, Poczesna, Rędziny i Mykanów na okres 3 lat,

- uchylam zaskarżoną decyzję w całości;
- skracam okres obowiązywania taryfy za zbiorowe odprowadzanie ścieków zatwierdzonej decyzją PO.RZT.70.17.2022/D z dnia 4 kwietnia 2022 r., oraz
- zatwierdzam taryfę za zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie gmin: Częstochowa, Konopiska, Poczesna, Rędziny i Mykanów.

Taryfa stanowi załącznik do niniejszej decyzji oraz jej integralną część.

Niniejsza decyzja podlega opłacie, o której mowa w art. 24d uzzwoś. Opłatę w wysokości 658,99 zł (słownie: sześćset pięćdziesiąt osiem złotych 99/100) należy uiścić na rachunek bankowy organu regulacyjnego – Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – nr 61 1130 1017 0020 1510 6720 0022 – w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 28 kwietnia 2023 r. (wpływ 4 maja 2023 r.) Oczyszczalnia Ścieków „WARTA” S.A. w Częstochowie (dalej: Spółka, wnioskodawca, przedsiębiorstwo) wniosła o skrócenie okresu obowiązywania dotychczasowej i zatwierdzenie nowej taryfy za zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie gmin: Częstochowa, Konopiska, Poczesna, Rędziny i Mykanów. Jako zmiany warunków



ekonomicznych uzasadniające konieczność skrócenia taryfy Spółka wskazała: wzrost kosztów energii elektrycznej, wzrost kosztów paliwa gazowego, zmiany w gospodarce odpadowej (wzrost kosztów zagospodarowania osadu odwodnionego i granulatu), zmiany cen głównych środków stosowanych w procesie oczyszczania ścieków.

Pismem z dnia 1 czerwca 2023 r., znak PO.RZT.70.26.2023/W/BS, Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu PGW Wody Polskie (dalej: organ regulacyjny, regulator, organ I instancji, Dyrektor RZGW) zawiadomił Spółkę oraz Zarząd Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji w Częstochowie o wszczęciu postępowania administracyjnego. Odrębnym pismem z tego samego dnia organ wezwał wnioskodawcę do przedłożenia informacji i dokumentów dotyczących m.in.: wyczerpującego opisu przyjętych założeń i szczegółowej kalkulacji kosztów zakupu energii elektrycznej i ciepłej; kalkulacji kosztów zagospodarowania osadu odwodnionego i granulatu; precyzyjnego opisu grup taryfowych; metodyki wyodrębniania hurtowego odbioru ścieków i kosztów obsługi ścieków dowożonych; uzasadnienia marży zysku; działań podejmowanych w celu optymalizacji kosztów.

Przedsiębiorstwo wykonało wezwanie udzielając wyjaśnień pismem z dnia 20 czerwca 2023 r., do którego załączyło szczegółowe kalkulacje i zestawienia.

Pismem z dnia 18 lipca 2023 r. Dyrektor RZGW zawiadomił strony o zakończeniu gromadzenia materiału dowodowego i jednocześnie – realizując obowiązek określony w art. 79a § 1 Kpa – wskazał szereg niespełnionych, a zależnych od strony przesłanek mogących skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem. W opinii organu Spółka m.in. nie przedstawiła wyczerpującego opisu przekazanej dokumentacji, nie przedstawiła wyczerpującego opisu działań optymalizujących zużycie energii, nie opisała kalkulacji marży zysku. Spółka nie skorzystała z prawa odniesienia się do wskazanych przesłanek.

Ostatecznie organ regulacyjny decyzją z dnia 1 sierpnia 2023 r., znak PO.RZT.70.56.2023/D/BS, odmówił skrócenia okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy, zatwierdzonej decyzją PO.RZT.70.17.2022/D z dnia 4 kwietnia 2022 r., i zatwierdzenia nowej taryfy za zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie gmin Częstochowa, Konopiska, Poczesna, Rędziny i Mykanów na okres 3 lat z wniosku Oczyszczalni Ścieków „WARTA” S.A. w Częstochowie.

W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia Dyrektor RZGW nie uznał podnoszonych przesłanek za udokumentowane i uzasadnione przesłanki skrócenia. Stwierdził ponadto, że wnioskodawca nie dowiódł, iż dołożył wszelkich starań w celu obniżenia kosztów. Wnioskodawca winien dokonać optymalizacji kosztów prowadzonej działalności, aby odbiorcy usług nie odczuli drastycznego wzrostu cen i stawek opłat. W opinii regulatora nie jest możliwe, aby koszty z założonego okresu obrachunkowego do wniosku o skrócenie taryfy w żaden sposób nie przystawały do zaplanowanych kosztów w taryfie obecnie obowiązującej. W sytuacji niedoszacowania takiego kosztu przez wnioskodawcę, który miał możliwość przewidzenia tej sytuacji w okresie konstruowania obowiązującej taryfy nie może zostać on zmieniony pod pretekstem innych przyczyn, które uzasadnią skrócenie taryfy. Wnioskodawca planując więc niezbędne przychody na kolejne lata obowiązywania taryfy, powinien zachować należytą staranność w ich szacowaniu.

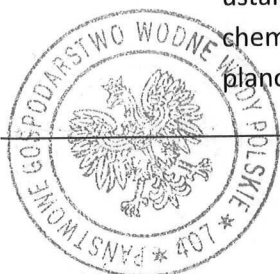
Pismem z dnia 26 sierpnia 2023 r. Spółka **odwołała się** od powyższej decyzji organu regulacyjnego, podnosząc zarzuty naruszenia:

- 1) **art. 79a § 1 i 2 w zw. z art. 10 § 1 Kpa** polegające na pozbawieniu odwołującego prawa do czynnego udziału w postępowaniu poprzez wydanie zaskarżonej decyzji przed upływem terminu określonego przez organ w trybie art. 79a §1 Kpa i w efekcie braku możliwości zapoznania się z aktami sprawy, wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań oraz ewentualnego przedłożenia dodatkowych dowodów i materiałów celem spełnienia przesłanek zależnych od strony a mogących się przyczynić do wydania decyzji zgodnej z żądaniem wnioskodawcy;
- 2) **art. 8 § 1 i 2, 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 winien wprowadzić do wniosku, projektu taryf lub uzasadnienia;
- 3) **art. 24j ust 1 uzzwoś** polegające na błędnym uznaniu, że w sprawie nie ziszczyły się przesłanki ustawowe uzasadniające skrócenie okresu obowiązywania dotychczasowych taryf i zatwierdzenie nowych taryf, z uwagi na fakt, że Spółka nie udokumentowała należyście zmian warunków ekonomicznych prowadzonej działalności;
- 4) **art 24j ust 1 w zw. z art. 24c ust 1 pkt 2 w zw. z art. 24c ust. 3 uzzwoś** polegające na 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 wyłącznie 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, a nie planowanym okresem obowiązywania dotychczasowej taryfy) zgodnie z obowiązującymi przepisami;
- 5) **art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. w zw. z art. 27c ust. 1 uzzwoś** przez brak rozważenia całości materiału dowodowego zebranego w aktach postępowania i dokonanie jego wybiórczej oceny, przejawiającej się w szczególności w okoliczności całkowitego pominięcia zebranego w sprawie materiału w zakresie dokumentów, informacji, zestawień, wyliczeń i wyjaśnień Odwołującego, a także faktów znanych mu z urzędu, dotyczących zdarzeń uzasadniających skrócenie okresu obowiązywania dotychczasowych taryf, a także na okoliczność, iż Spółka nie odprowadza w sposób hurtowy ścieków i błędnym przyjęciem, że Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego S.A. w Częstochowie jest hurtowym dostawcą ścieków,
- 6) **§ 6 ust. 1 oraz § 7 ust. 1 i 2 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 (dalej „rozporządzenie taryfowe”) w zw. z art. 20 ust. 4 pkt 1 i 2 uzzwoś** polegające na ich nieprawidłowej wykładni skutkującej bezzasadnym uznaniem, że przy ustalaniu niezbędnych przychodów na okres obowiązywania nowych taryf, koszty stanowiące podstawę ich planowania ocenia się w odniesieniu do kosztów planowanych do poniesienia w latach obowiązywania dotychczasowej taryfy, a nie z uwzględnieniem kosztów rzeczywiście poniesionych w okresie obrachunkowym poprzedzającym wprowadzenie nowej taryfy;
- 7) **§ 7 ust 1 pkt 1 w zw. z § 8 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia taryfowego w zw. z art. 20 ust. 4 pkt 1 i 2 uzzwoś** polegające na ich nieprawidłowej wykładni skutkującej bezzasadnym uznaniem, że przy ustalaniu niezbędnych przychodów na okres obowiązywania nowych taryf, koszty środków chemicznych stosowanych w procesie oczyszczania ścieków nie mogą być ustalane na podstawie planowanych lub obowiązujących stawek na lata obowiązywania taryfy, z uwzględnieniem



- planowanych zmian warunków ekonomicznych względem okresu obrachunkowego poprzedzającego wprowadzenie taryfy;
- 8) **art. 20 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 2 uzzwoś oraz § 6 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia taryfowego** poprzez bezzasadne uznanie, że zaplanowana przez Skarżącą marża zysku nie jest niezbędnym przychodem, a przyjęta przez Spółkę marża zysku ma charakter nieuzasadniony i nie może stanowić podstawy do planowania niezbędnych przychodów Spółki, podczas gdy marża została zaplanowana w niezbędnej wysokości umożliwiającej pokrycie wyłącznie uzasadnionych kosztów;
 - 9) **art 107 § 1 pkt 6 i art 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 8 Kpa**, przez niezawarcie przez organ w zaskarżonej decyzji uzasadnienia faktycznego i prawnego spełniających wymogi określone prawem, w tym wybiórcze i fragmentaryczne przywołanie uzasadnienia podstaw odmowy skrócenia okresu obowiązywania dotychczasowych taryf i odmowy zatwierdzenia nowych taryf;
 - 10) **art. 107 § 1 pkt 4 Kpa w zw. z art 24c ust. 1 pkt 1-2 uzzwoś** przez niezawarcie w zaskarżonej decyzji podstaw prawnych, tj. niewskazanie w sposób precyzyjny i wyczerpujący przepisów prawa naruszonych w ocenie organu przez Odwołującego;
 - 11) **§ 3 pkt 1 lit. b) rozporządzenia taryfowego** przez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że Odwołujący nie opracował taryfy w sposób zapewniający ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat.

W świetle podniesionych zarzutów Spółka wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji organu I instancji w całości oraz:

- a) z uwagi na wydanie decyzji z naruszeniem przepisów postępowania – o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do wyjaśnienia sprawy, w tym w szczególności umożliwienie stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań,
- b) orzeczenie co do istoty sprawy poprzez skrócenie okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy zatwierdzonej decyzją z dnia 4 kwietnia 2022 r., znak: PO.RZT.70.17.2022/D, i zatwierdzenie taryfy przedłożonej przez Spółkę w toku postępowania.

Odwołanie zostało przekazane w dniu 9 września 2023 r. do siedziby Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Warszawie. Dyrektor RZGW w Poznaniu przekazując odwołanie wskazał, że nie znalazł podstaw prawnych do uchylenia lub zmiany zaskarżonej decyzji w trybie art. 132 Kpa.

Pismem z dnia 5 grudnia 2023 r. Spółka z własnej inicjatywy przedłożyła dodatkowe wyjaśnienia w zakresie uzasadnienia przesłanek skrócenia, w tym zestawienia kosztów planowanych i faktycznie poniesionych w okresie obowiązywania zatwierdzonej taryfy.

Uwzględniając fakt, iż organ odwoławczy rozstrzyga sprawę w jej całokształcie, ocenia zaskarżoną decyzję pod kątem jej legalności i celowości, oraz że nie jest związany zarzutami zawartymi w odwołaniu, **Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie po przeprowadzeniu postępowania zważył, co następuje.**

Aktem prawnym regulującym wydawanie decyzji zatwierdzających taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Szczegółowe sposoby określania taryf wskazuje rozporządzenie 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 (rozporządzenie taryfowe), na którego podstawie odbywa się również odpowiednia ich ocena przez organ regulacyjny. Decyzje wydawane w tym przedmiocie przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej poddawane są kontroli w procesie odwoławczym, którą sprawuje Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie i stosuje przy tym art. 138 Kpa,



regulujący rodzaje decyzji odwoławczych. Zatem w postępowaniu odwoławczym organ II instancji będzie miał kompetencje merytoryczno-reformacyjne oraz kompetencje kasatoryjne. Po rozpoznaniu 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 odmiennie kwestię, będącą przedmiotem odwołania; gdy natomiast wystąpią przesłanki określone w art. 138 § 2 Kpa – uchyli zaskarżoną decyzję i przekaże sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji.

Niniejsze postępowanie dotyczy rozpoznania wniosku o skrócenie okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy, złożonego w trybie art. 24j uzwzów. Zgodnie z treścią art. 24j ust. 1 uzwzów 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. Przepisy art. 24b-24e i art. 24f ust. 1 stosuje się odpowiednio. W ocenie organu odwoławczego użycie przez ustawodawcę określenia w *uzasadnionych przypadkach* oznacza, że postępowanie w przedmiocie skrócenia okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy jest specjalnym trybem, umożliwiającym wprowadzenie nowej taryfy w trakcie obowiązywania 3-letniego okresu trwania taryfy zatwierdzonej przez organ regulacyjny w trybie określonym w art. 24b uzwzów. Jak wynika z treści omawianego przepisu przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest uprawnione do złożenia wniosku jedynie w uzasadnionych przypadkach. Taką sytuację może stanowić w szczególności zmiana warunków ekonomicznych oraz wielkości usług i warunków ich świadczenia. Katalog przesłanek nie jest katalogiem zamkniętym, na co wskazuje użycie sformułowania w *szczególności*. Dodatkowo przesłanki te muszą być udokumentowane, zatem poparte stosownymi dowodami, które mają wykazać, że okoliczności na które powołuje się wnioskodawca rzeczywiście stanowią *uzasadniony przypadek*.

Podkreślić należy, że art. 24j ust. 1 uzwzów daje przedsiębiorstwu jedynie uprawnienie do złożenia wniosku o skrócenie obowiązującej taryfy, jednak nie obliuguje on w żadnym wypadku organu regulacyjnego do automatycznego skrócenia okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy. Oznacza to, że każdorazowo organ regulacyjny powinien zbadać, czy okoliczności przedstawione przez przedsiębiorstwo we wniosku o skrócenie taryfy stanowią przypadek uzasadniający skrócenie dotychczasowej taryfy, tj. czy stanowią one określony w przepisie *uzasadniony przypadek*. Przez ów *uzasadniony przypadek* rozumieć należy w szczególności sytuację, w której wnioskodawca powołuje się na okoliczności, które powstały w czasie obowiązywania taryfy, oraz o których nie miał i nie mógł mieć wiedzy w czasie składania wniosku taryfowego dotyczącego taryfy obecnie obowiązującej – podejście takie potwierdzone zostało już m.in. w rozstrzygnięciu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 lutego 2022 r., sygn. akt V SA/Wa 4209/21. Co szczególnie zasługuje na podkreślenie – zgodnie z art. 20 ust 1 uzwzów przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na okres 3 lat. Mając na uwadze czasowy wymiar obowiązywania taryf, zgodnie z art. 24b ust. 2 uzwzów przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne składa wnioski o zatwierdzenie taryfy w terminie 120 dni przed dniem upływu okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy. Zasadą jest zatem, że zatwierdzona taryfa obowiązuje przez okres 3-letni i nowa taryfa zatwierdzana jest w związku z następującym upływem okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że wydłużenie okresu obowiązywania taryf na okres 3 lat ma na celu w szczególności możliwość bilansowania dostępnych zasobów wodnych w okresie dłuższym niż 1 rok z uwagi na możliwość wystąpienia zjawisk ekstremalnych (np. suszy) oraz wyceny dostępności tego zasobu, a tym samym pewności tej wyceny dla odbiorców usług wodnych, a co za tym idzie – odbiorców usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Oznacza to, że skrócenie okresu obowiązywania aktualnej taryfy w celu



wcześniejszego zatwierdzenia w jej miejsce nowej taryfy na podstawie art. 24j uzzwoś ma charakter wyjątku ustawowego od standardowego trybu zatwierdzania taryf wynikającego z regulacji właściwych przepisów ustawy, a w szczególności art. 24b ust. 2 uzzwoś w zw. z art. 20 ust. 1 uzzwoś. Wyjątek taki nie powinien podlegać wykładni rozszerzającej, a jego granice winny być ściśle przestrzegane.

W razie stwierdzenia zasadności wniosku o skrócenie – organ regulacyjny, stosując odpowiednio przepisy art. 24b-24e i art. 24f ust. 1 uzzwoś, ocenia projekt taryfy i analizuje zmiany warunków ekonomicznych wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej, w tym marżę zysku, oraz weryfikuje koszty przedsiębiorstwa pod względem celowości ich ponoszenia w celu zapewnienia ochrony interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen. W wyniku pozytywnie przeprowadzonej oceny wniosku taryfowego organ regulacyjny w decyzji zatwierdzającej taryfę orzeka o skróceniu czasu obowiązywania dotychczasowej taryfy (art. 24j ust. 2 uzzwoś). Procedowanie wniosku składanego w trybie przewidzianym tym przepisem winno mieć zatem charakter etapowy. W pierwszym etapie należy zbadać, czy okoliczności przedstawione przez przedsiębiorstwo we wniosku stanowią przypadek uzasadniający skrócenie dotychczasowej taryfy – dopiero pozytywna ocena tych okoliczności **(a przynajmniej jednej z nich)** stanowi warunek niezbędny i konieczny do przeprowadzenia oceny, analizy i weryfikacji nowego wniosku taryfowego, tj. podjęcia czynności, o których mowa w art. 24c ust. 1 uzzwoś. Bez tej pozytywnej oceny wstępnej (w zakresie skrócenia) nowy wniosek taryfowy nie będzie mógł zostać zatwierdzony – bez względu na to, czy wynik jego oceny i analizy byłby pozytywny czy negatywny. Jednocześnie również – jeśli ocena, analiza i weryfikacja projektu nowej taryfy nie zostanie zakończona wynikiem pozytywnym, umożliwiającym jej zatwierdzenie, organ nie może orzec o skróceniu okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy nawet pomimo uprzedniej pozytywnej oceny przesłanek skrócenia – niedopuszczalne byłoby bowiem doprowadzenie do braku jakiejkolwiek taryfy.

W rozpoznawanej sprawie przedmiotem procedowania jest wniosek o skrócenie taryfy wraz projektem nowej taryfy z dnia 28 kwietnia 2023 r., uzupełniany o dodatkowe wyjaśnienia przedkładane w toku postępowania. Jako zmiany warunków ekonomicznych uzasadniające konieczność skrócenia taryfy Spółka wskazała: wzrost kosztów energii elektrycznej, wzrost kosztów paliwa gazowego, zmiany w gospodarce odpadowej (wzrost kosztów zagospodarowania osadu odwodnionego i granulatu), zmiany cen głównych środków stosowanych w procesie oczyszczania ścieków.

Jak wynika z akt sprawy wnioskodawca zaplanował wzrost ceny 1 m³ odprowadzanych ścieków o 27%, 32%, 35% w kolejnych latach obowiązywania nowej taryfy w stosunku do cen obecnie obowiązujących, tj. z kwoty 2,86 zł do 3,87 zł.

W wyniku rozpatrzenia sprawy Prezes PGW Wody Polskie ustalił, że konieczne jest uchylenie zaskarżonej decyzji Dyrektora RZGW oraz wydanie tzw. rozstrzygnięcia reformatoryjnego. Rozpoznając sprawę w toku postępowania odwoławczego Prezes PGW WP wskazuje w pierwszej kolejności, że wykazywane przez Spółkę przesłanki mające stanowić uzasadniony przypadek dla skrócenia dotychczasowej taryfy, o którym mowa w art. 24j uzzwoś, **zostały w sposób wystarczający udokumentowane.**

Przedłożony przez Spółkę wniosek o skrócenie obowiązywania taryfy oraz zatwierdzenie taryfy za zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie gmin: Częstochowa, Konopiska, Poczesna, Rędziny i Mykanów, wraz z dodatkowymi wyjaśnieniami przedłożonymi w toku postępowania, w sposób spójny i kompletny przedstawia stan faktyczny sprawy, stanowisko i argumenty wnioskodawcy, wskazuje przesłanki uzasadniające skrócenie obowiązującej taryfy, wykazuje wysokość niezbędnych przychodów uzasadniających poziom projektowanych cen. W sprawie zgromadzony zatem został wyczerpujący materiał dowodowy umożliwiający jej rozstrzygnięcie, i w tym sensie za zasadny należy uznać podniesiony w odwołaniu zarzut naruszenia art. 7, 77 § 1 Kpa w zw. z art. 27c ust. 1 uzzwoś. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 7 Kpa 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. Przepis ten nakłada więc na organ administracji publicznej przeprowadzenie postępowania dowodowego z własnej inicjatywy. Z kolei z przepisu 77 § 1 Kpa wynika dla organu administracji publicznej obowiązek zgromadzenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego, a następnie wszechstronnego rozpatrzenia całokształtu tego materiału. Organ regulacyjny wydając zaskarżoną decyzję w zakresie gromadzenia materiału dowodowego nie naruszył wspomnianych przepisów postępowania, nie ulega bowiem wątpliwości, że podjął czynności niezbędne do uzupełnienia materiału dowodowego, w szczególności kierując do wnioskodawcy wezwanie z dnia 1 czerwca 2023 r. do przekazania informacji oraz dokumentów. Odmienne natomiast ocenić należy ocenę zgromadzonego materiału czy zgodność decyzji kończącej postępowanie przed organem regulacyjnym z art. 107 Kpa, a w konsekwencji również – z art. 8, 11 Kpa. Przygotowane przez organ I instancji uzasadnienie powinno zostać sporządzone w sposób kompletny, zawierający uzasadnienie faktyczne i prawne, w tym m.in. powinno uwzględniać pełną ocenę materiału dowodowego. Uzasadnienie faktyczne oznacza, że organ najpierw podaje fakty, na których oparł rozstrzygnięcie, a następnie dokonuje oceny przyjętego stanu faktycznego w świetle obowiązującego porządku prawnego – tj. uzasadnienie prawne. Wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji administracyjnej, z przytoczeniem przepisów prawa, polega nie tylko na obowiązku powołania podstawy prawnej w każdej decyzji, lecz także na wszechstronnym wyjaśnieniu, dlaczego organ administracji publicznej rozstrzygający sprawę zastosował określony przepis, względnie też, dlaczego przyjął daną wykładnię, gdy strona przedstawiła wykładnię odmienną. Tymczasem organ regulacyjny przedstawił niezasadne zastrzeżenia do wszystkich zaprezentowanych we wniosku przesłanek skrócenia obowiązującej taryfy. W ocenie organu odwoławczego uwagi i wątpliwości przedstawione przez organ I instancji nie były uzasadnione, a informacje i wyjaśnienia przedstawione przez wnioskodawcę w toku postępowania i zawarte w aktach sprawy umożliwiały pozytywną ocenę złożonego wniosku o skrócenie obowiązującej taryfy oraz projektu nowej taryfy. Wnioskodawca udokumentował wzrost kosztów kopiami wiążących go umów, zestawieniami i kopiami faktur. W ocenie organu odwoławczego wykazywane przez Spółkę przesłanki mające stanowić uzasadniony przypadek dla skrócenia dotychczasowej taryfy, o którym mowa w art. 24j uzzwoś, zostały w sposób wystarczający uzasadnione i udokumentowane.

Podstawowym kryterium uzasadniającym zatwierdzenie taryfy jest jej zgodność z przepisami ustawy uzzwoś oraz o ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, która musi zostać w każdym przypadku potwierdzona. Drugim warunkiem zatwierdzenia taryfy jest uzasadnienie wzrostu cen racjonalnymi kosztami lub zmianą warunków ekonomicznych. Ustawa (uzzwoś) wskazuje bowiem, że organ analizuje zmiany warunków ekonomicznych wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej oraz weryfikuje koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w latach obrachunkowych obowiązywania poprzedniej taryfy, ustalone na podstawie ewidencji księgowej, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w okresie obowiązywania taryfy, pod względem celowości ich ponoszenia w celu zapewnienia ochrony interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen (art. 24c ust. 1 pkt 2 uzzwoś). Do wydania decyzji zatwierdzającej taryfę konieczny jest pozytywny wynik zarówno analizy, jak i weryfikacji (art. 24c ust. 2 uzzwoś). Wyjaśnić w tym miejscu należy, że kosztami uzasadnionymi są koszty niezbędne do wykonywania zobowiązań powstałych w związku z prowadzoną przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalnością (użyteczności publicznej) w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków i przyjmowane przez to przedsiębiorstwo do kalkulacji cen ustalonych w taryfie w sposób ekonomicznie uzasadniony, z zachowaniem należytej staranności zmierzającej do ochrony interesów odbiorców usług. Aby koszty mogły być uznane za uzasadnione, muszą spełniać łącznie trzy kryteria: niezbędności, ekonomicznej zasadności oraz należytej staranności mającej za cel interesy odbiorców. Pierwsze kryterium oznacza, że koszt musi być poniesiony, aby wykonać dla odbiorcy przedmiotową usługę obecnie oraz w przyszłości. W tym zakresie, kosztem uzasadnionym będzie



więc koszt, którego żadną miarą nie da się uniknąć, by należycie wywiązać się ze zobowiązań wobec odbiorcy usług. Zasadność ekonomiczna polega z kolei na tym, że koszt będący podstawą kalkulacji cen i stawek opłat w taryfie, musi mieć uzasadnienie ekonomiczne. Oznacza to konieczność rozpatrzenia relacji poniesionego wydatku do uzyskanego efektu. Sam fakt ponoszenia określonego wydatku nie przesądza jeszcze, że jest to wydatek uzasadniony. Przedłożony wniosek taryfowy w ocenie organu odwoławczego nie budzi zastrzeżeń. Wnioskodawca w swoich wyjaśnieniach podniósł okoliczności uzasadniające zaproponowanie cen za świadczone usługi we wnioskowanej wysokości. 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.

Zgodnie z art. 24c ust. 2 uzwzwoś, jeżeli wynik oceny projektu taryfy, weryfikacji kosztów związanych ze świadczeniem usług lub analizy zmiany warunków ekonomicznych wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej jest pozytywny, organ zatwierdza taryfę w drodze decyzji. W niniejszej sprawie wynik oceny taryfy jest pozytywny wobec czego należało zatwierdzić taryfę zgodnie z przedłożonym wnioskiem – w konsekwencji za słuszne uznać należy większość zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego podniesionych w odwołaniu. Niemniej, chybiony jest zarzut naruszenia przez regulatora § 6 ust. 1 oraz § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia taryfowego (pkt 6 odwołania). Mieć bowiem należy na uwadze, że zatwierdzając obowiązującą obecnie taryfę organ regulacyjny za uzasadniony uznał wskazany w złożonym uprzednio wniosku poziom niezbędnych przychodów. Skrócenie okresu obowiązywania taryfy de facto oznacza uchylenie uprzednio wydanej decyzji administracyjnej, zaś jedną z ogólnych zasad postępowania administracyjnego jest zasada trwałości decyzji ostatecznej. Zatwierdzona taryfa stanowi nie tylko gwarancję określonego poziomu przychodów przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w określonym przedziale czasu oraz narzędzie planowania prowadzenia działalności, ale również dla odbiorców usług – stanowi gwarancję cen i stawek w okresie jej obowiązywania. Zatem bazą dla wykazania zmiany, którą przedsiębiorstwo podnosi aktualnie we wniosku o skrócenie, musi być poziom niezbędnych przychodów wówczas planowany.

W ocenie organu odwoławczego przedstawione koszty działalności przedsiębiorstwa są uzasadnione i w wystarczający sposób wykazane. Zdaniem organu II instancji zgromadzony materiał dowodowy pozwala na dokładne przeprowadzenie postępowania i wydanie decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty. Według organu odwoławczego koszty działalności przedsiębiorstwa przedstawione w złożonym wniosku taryfowym, a dodatkowo uzupełnione o dokumenty i wyjaśnienia, do złożenia których regulator wzywał przedsiębiorstwo w toku postępowania, umożliwiają pozytywną ocenę złożonego projektu taryfy, gdyż w ocenie organu odwoławczego uzasadniają one zaproponowane przez wnioskodawcę ceny na kolejne lata obowiązywania taryfy.

Mając na względzie wskazane wyżej okoliczności Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie **orzekł jak w sentencji.**

Ocena wynikająca z ustaleń materialnoprawnych w warunkach niniejszej sprawy nie jest uniwersalna, ale odnosi się wyłącznie do warunków wykonywania działalności wodociągowo-kanalizacyjnej przez Oczyszczalnię Ścieków „WARTA” S.A. w Częstochowie.

Na mocy niniejszej decyzji, organ II instancji zobowiązuje Dyrektora RZGW w Poznaniu PGW Wody Polskie do ogłoszenia taryfy zgodnie z przepisem art. 24e ust. 1 uzwzwoś.



Z up. Prezesa
Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie

Joanna Kicińska
Dyrektor Departamentu
Gospodarki Wodno-Ściekowej

POUCZENIE

Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancyjnym.

Na niniejszą decyzję przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od daty doręczenia decyzji, za pośrednictwem organu ją wydającego, jak stanowi art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634; dalej jako: ppsa).

Na mocy art. 230 § 1 ppsa 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 2021 r. poz. 535). Zgodnie z art. 239 § 1 pkt 4 oraz art. 243 ppsa, skarżący ma możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. Prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.

Otrzymują:

1. Oczyszczalnia Ścieków „WARTA” S.A. w Częstochowie; ul. Srebrna 172/188, 42-202 Częstochowa;
2. Zarząd Związku Komunalnego Gmin ds. Wodociągów i Kanalizacji w Częstochowie, ul. Jaskrowska 14/20, 42-202 Częstochowa;
3. Dyrektor RZGW w Poznaniu PGW Wody Polskie, ul. Chlebowa 4/8, 61-003 Poznań;
4. a/a.

