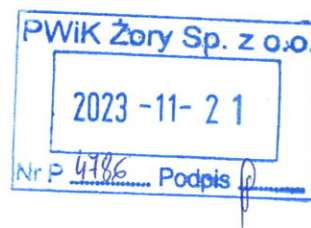


Warszawa, 16 listopada 2023 r.



**Prezes
Państwowego
Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie**

KWT.70.253.2023



**Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Żory
Sp. z o.o. w Żorach**

Prezydent Miasta Żory

Prezydent Miasta Jastrzębie-Zdrój

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 4 sierpnia 2023 r. wniesionego przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Żory Sp. z o.o. w Żorach od decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach PGW Wody Polskie z dnia 21 lipca 2023 r., znak GL.RZT.70.48.2023, stanowiącej o odmowie skrócenia okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy, zatwierdzonej decyzją GL.RZT.70.169.2021 z dnia 14 lipca 2022 r., i zatwierdzenia nowej taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie gminy Żory oraz gminy Jastrzębie-Zdrój w obrębie ul. Osińskiej, Myśliwskiej i Rajskiej,

- uchylam zaskarżoną decyzję w całości;
- skracam okres obowiązywania taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie gminy Żory oraz gminy Jastrzębie-Zdrój w obrębie ul. Osińskiej, Myśliwskiej i Rajskiej, zatwierdzonej decyzją z dnia 14 lipca 2021 r., znak GL.RZT.70.169.2021, oraz
- zatwierdzam taryfę za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie gminy Żory oraz gminy Jastrzębie-Zdrój w obrębie ul. Osińskiej, Myśliwskiej i Rajskiej na okres 3 lat.

Taryfa stanowi załącznik do niniejszej decyzji oraz jej integralną część.

Niniejsza decyzja podlega opłacie, o której mowa w art. 24d uzzwoś. Opłatę w wysokości 576,04 zł (słownie: pięćset siedemdziesiąt sześć złotych 04/100) należy uiścić na rachunek bankowy organu regulacyjnego – Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – nr **88 1130 1017 0020 1510 6720 0021** – w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 26 kwietnia 2023 r. (wpływ 27 kwietnia 2023 r.) Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Żory Sp. z o.o. z siedzibą w Żorach (dalej: Spółka, wnioskodawca, przedsiębiorstwo) wniosło o skrócenie



okresu obowiązywania dotychczasowej i zatwierdzenie nowej taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie gminy Żory oraz gminy Jastrzębie-Zdrój w obrębie ul. Osińskiej, Myśliwskiej i Rajskiej. Jako zmiany warunków ekonomicznych uzasadniające konieczność skrócenia taryfy Spółka wskazała: wzrost cen hurtowego zakupu wody od Górnośląskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów SA, wzrost cen energii elektrycznej, wzrost rocznych stawek podatku od nieruchomości, wzrost kosztów odsetek od zaciągniętych przez Spółkę kredytów, pożyczek i leasingu, wzrost kosztów wynagrodzeń, wzrost kosztów materiałów, wzrost kosztów pośrednich i ogólnych spowodowany wzrostem wskazanych pozycji kosztowych.

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach PGW Wody Polskie (dalej: organ regulacyjny, regulator, organ I instancji, Dyrektor RZGW) dopatrzył się braków formalnych złożonego wniosku, polegających na niezłożeniu informacji o ilości ścieków odprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych niebędących własnością przedsiębiorstwa a także uchwały Rady Miasta w sprawie uchwalenia wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych – i pismem z dnia 4 maja 2023 r., znak GL.RZT.70.48.2023, wezwał Spółkę do ich usunięcia. Dokumenty te regulator otrzymał w dniu 11 maja 2023 r., przy piśmie W/1479/KP/112MK/2023 z dnia 11 maja 2023 r.

Pismem z dnia 15 maja 2023 r. Dyrektor RZGW zawiadomił wnioskodawcę, Prezydenta Miasta Żory i Prezydenta Miasta Jastrzębie-Zdrój o wszczęciu postępowania i możliwości zapoznania się z aktami sprawy. Odrębnym pismem w tej samej dacie wezwał wnioskodawcę do przedłożenia wyjaśnień, informacji i dokumentów dotyczących m.in.: korekty tabeli C w zakresie uwzględnienia kosztów odprowadzania ścieków do cudzych urządzeń; uzupełnienia tabel A i B o ceny wskaźnikowe; udokumentowania wykazywanych zmian warunków ekonomicznych; przedłożenia kalkulacji poszczególnych pozycji kosztowych; szczegółowych informacji dot. zatrudnienia i wynagrodzeń; złożenia informacji dot. wykonania taryfy w zakresie bilansu wody i ścieków za lata 2028-2022.

Wyjaśnienia wnioskodawcy wraz z obszernym katalogiem załączników, w tym korektą projektu taryfy, wpłynęły do organu I instancji w dniu 7 czerwca 2023 r. (pismo W/1802/KK/2023 z dnia 6 czerwca 2023 r.).

Następnie pismem z dnia 26 czerwca 2023 r. regulator wezwał Spółkę do m.in. wyjaśnienia sposobu wyodrębnienia grup taryfowych oraz wykazania sposobu alokacji kosztów na poszczególne grupy taryfowe. Wyjaśnienia w tym zakresie wnioskodawca przekazał pismem W/2100/KK/2023 z dnia 29 czerwca 2023 r. (wpływ 5 lipca 2023 r.).

Pismem z dnia 7 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 treść projektu taryfy nie korelowała z dołączonym do wniosku uzasadnieniem, bowiem Spółka nie wskazała i nie udokumentowała właściwie wszystkich przesłanek skrócenia. Regulator miał również zastrzeżenia m.in. do sposobu wyodrębnienia grup taryfowych.

Do wykazanych przesłanek wnioskodawca odniósł się pismem W/2222/KP/153 MK/2023 z dnia 14 lipca 2023 r. (złożonym w tym samym dniu), przedkładając szczegółowe wyjaśnienia oraz – uwzględniający je – kolejny zmodyfikowany projekt nowej taryfy, wraz z uzasadnieniem i tabelami.

Ostatecznie organ regulacyjny decyzją z dnia 21 lipca 2023 r., znak GL.RZT.70.48.2023, odmówił skrócenia okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy, zatwierdzonej decyzją GL.RZT.70.169.2021 z dnia 14 lipca 2021 r., i zatwierdzenia nowej taryfy za zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie gminy Żory i Jastrzębie-Zdrój z wniosku Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Żory Sp. z o.o. z siedzibą w Żorach.

Uzasadniając swoją decyzję organ regulacyjny wskazał, że – mimo załączonej dość obszernej dokumentacji – przedsiębiorstwo nie wykazało, aby cena zakupu wody nie była możliwa do przewidzenia w wysokości



w jakiej została ostatecznie wskazana przez hurtowego dostawcę. W opinii regulatora należałoby również wykazać, dlaczego w czasie planowania kosztów dot. aktualnie obowiązującej taryfy nie było możliwe ustalenie ww. cen hurtowego zakupu wody. Jeśli chodzi o wzrost kosztów energii elektrycznej – organ odnotował wzrost zużycia energii w kolejnych latach obowiązywania projektowanej taryfy i uznał, że winno to być zaplanowane. Podkreślił również wagę optymalizacji kosztów w przedsiębiorstwie, którą można w pewien sposób ograniczyć koszty energii poprzez odpowiednie metody zarządzania. Dalej Dyrektor RZGW uznał, że zaplanowana zmiana wynagrodzeń pracowników nie uzasadnia skrócenia okresu obowiązującej taryfy, z uwagi na brak jej nieprzewidywalności, czy jakiegokolwiek uzasadnienia. Ponadto, przesłanka planowanego wzrostu wynagrodzeń z uwagi na jej zależność od Wnioskodawcy, nie stanowi uzasadnionego przypadku. Organ I instancji dostrzegł (bezskuteczne) starania Spółki o obniżenie podatku od nieruchomości, niemniej nie uznał wzrostu tych kosztów za uzasadniony przypadek. Analogicznie ocenił wykazywany wzrost kosztów materiałów i usług. Jedyną uznaną przez organ regulacyjny przesłanką skrócenia okresu obowiązywania taryfy był wzrost kosztów finansowych odsetek od zaciągniętych przez Spółkę kredytów, pożyczek i leasingu.

Ostatecznie Dyrektor RZGW uznał, że zaprezentowane przez wnioskodawcę ceny i stawki opłat w złożonym wniosku zostały ustalone z naruszeniem przepisów § 3 pkt 1 lit. b rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. (rozporządzenie taryfowe) z uwagi na brak wystarczającego uzasadnienia wzrostu cen wody i ścieków. Biorąc pod uwagę społeczno-ekonomiczne skutki zmiany ceny wody i ścieków na terenie gminy Żory i Jastrzębie-Zdrój, Spółka nie podjęła wystarczających działań w celu optymalizacji kosztów.

Pismem z dnia 4 sierpnia 2023 r. (wpływ 8 sierpnia 2023 r.) Spółka **odwołała się** od powyższej decyzji organu regulacyjnego, **podnosząc zarzuty**:

- 1) naruszenia art. 7, art. 77 Kpa poprzez niedokładne wyjaśnienie sprawy poprzez wywiedzenie z zebranego w sprawie materiału dowodowego wniosków z niego niewynikających, przejawiające się w szczególności powtarzaniem w korespondencji zgromadzonej w sprawie zarzutów mimo ich wyjaśniania w odpowiedziach już udzielonych przez Spółkę;
- 2) naruszenia art. 8 Kpa poprzez całkowite i nieuzasadnione pomijanie argumentów podnoszonych przez Spółkę, w szczególności w zakresie uzasadnienia wysokości ponoszonych kosztów działalności, ich wzrostu i przyczyn tego stanu, a także wpływu na bieżące funkcjonowanie Spółki;
- 3) braku uzasadnienia zarzutu nieprawidłowego wyodrębnienia grup taryfowych w rozumieniu § 5 ust. 1 rozporządzenia taryfowego oraz braku precyzyjnego zaplanowania niezbędnych przychodów zgodnie z § 7 ust. 6 – organ porzucił tylko na wyartykułowaniu zarzutu, co stanowi naruszenie treści art. 11 Kpa;
- 4) sprzeczności ustaleń w uzasadnieniu versus petitum decyzji, gdzie organ przyznaje, że niezbędne dokumenty będące uzupełnieniem braków formalnych zostały uzupełnione w dniu 11.05.2023r. (str. 2, akapit drugi in fine);
- 5) naruszenia art. 24j uzwos poprzez błędną wykładnię i wskazanie, jakoby otoczenie makroekonomiczne, konflikt w Ukrainie, a także gwałtowny wzrost cen surowców, energii elektrycznej, kosztów cen hurtowego zakupu wody, wzrost wynagrodzeń, wzrost stawek podatku od nieruchomości, wzrost kosztów odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek były okolicznościami niewystarczającymi do wypełnienia przesłanki „uzasadnionego przypadku” uzasadniającego skrócenie okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy;
- 6) naruszenia 24j uzwos poprzez błędną wykładnię prowadzącą do sprzecznych ustaleń petitum z uzasadnieniem w postaci przyjęcia przez organ, iż Spółka udowodniła wzrost wysokości oprocentowania kredytów i pożyczek (str. 9 uzasadnienia), a organ mimo to nie uwzględnił tej okoliczności, jako uzasadnienia skrócenia okresu obowiązywania taryfy;



- 7) błędnego ustalenia stanu faktycznego, poprzez zarzut rzekomego nieuwzględnienia wzrostu ceny hurtowej wody w aktualnej taryfie, kiedy odwołująca wykazała, że informacje przedkładane przez Górnośląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów S.A. w korespondencji sprzed wejścia w życie aktualnej taryfy, wskazywała na zdecydowanie niższe wzrosty cen hurtowych wody w okresie objętym obowiązującą taryfą (stała cena w latach 2021-2024), albowiem poinformowano odwołującą o nowe cenie wody, znacznie wyższej niż pierwotnie planowano;
- 8) naruszenia art. 6 Kpa poprzez nieuzasadnione poszerzenie kompetencji organu w zakresie wskazywania konieczności optymalizacji zużycia energii elektrycznej przez Spółkę, przy całkowitym braku wiedzy organu, co do potrzeb w zakresie energii elektrycznej, procesu technologicznego stosowanego przez odwołującą w kontekście zapotrzebowania na energię elektryczną oraz stosowanych przez odwołującą działań w zakresie optymalizacji zużycia energii elektrycznej, a te specjalne informacje mogą być zweryfikowane tylko i wyłącznie przez biegłego z tego zakresu;
- 9) błędnej wykładni treści art. 201 §1 Kodeksu spółek handlowych poprzez przyjęcie przez organ, iż o wynagrodzenia w spółce decyduje „właściciel przedsiębiorstwa” (str. 8), kiedy ta kompetencja przyznana jest na mocy powołanego tu przepisu zarządowi,
- 10) naruszenia art. 6 Kpa poprzez nieuzasadnione poszerzenie kompetencji organu w zakresie wskazywania konieczności optymalizacji zatrudnienia i efektywności załogi w sytuacji, gdy organ nie ma żadnej wiedzy nt. procesu pracy u odwołującej, a dodatkowo te specjalne informacje mogą być zweryfikowane tylko i wyłącznie przez biegłego z tego zakresu;
- 11) naruszenie treści art. 6 Kpa poprzez nieuzasadnione uzależnienie rozstrzygnięcia niniejszej sprawy od w pełni uzasadnionej prawnie woli osób trzecich, tj. Rady Miasta Żory oraz Rady Miasta Jastrzębie Zdrój, w zakresie ustalania wysokości podatku od nieruchomości w kontekście wpływu jego wysokości na taryfę.

W świetle podniesionych zarzutów Spółka wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy, ewentualnie zaś – o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy organowi I instancji do ponownego rozpoznania.

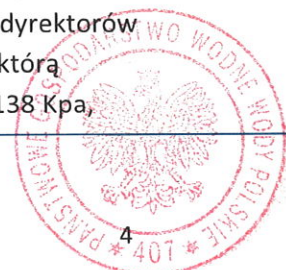
Odwołanie wniesiono w terminie.

Odwołanie zostało przekazane w dniu 16 sierpnia 2023 r. do siedziby Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Warszawie. Dyrektor RZGW przekazując odwołanie wskazał, że nie znalazł podstaw do zmiany decyzji i podtrzymuje zawarte w niej stanowisko.

Pismem W/3027/KP/2023 z 28 września 2023 r. (wpływ 2 października 2023 r.) Spółka zadeklarowała, iż pozostaje do dyspozycji organu odwoławczego w zakresie dodatkowego wyjaśniania wszelkich wątpliwości co do treści złożonego odwołania.

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 uzzwoś. Zgodnie z treścią art. 24j ust. 1 uzzwoś w uzasadnionych przypadkach, w szczególności jeżeli wynika to z udokumentowanych zmian warunków ekonomicznych oraz wielkości usług i warunków ich świadczenia, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w trakcie obowiązywania dotychczasowej taryfy może złożyć do organu regulacyjnego wniosek o 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 uzzwoś. 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 uzzwoś daje przedsiębiorstwu jedynie uprawnienie do złożenia wniosku o skrócenie obowiązującej taryfy, jednak nie obligeje 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 uzzwoś przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na okres 3 lat. Mając na uwadze czasowy wymiar obowiązywania taryf, zgodnie z art. 24b ust. 2 uzzwoś przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne składa wniosek 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 uzwzów ma charakter wyjątku ustawowego od standardowego trybu zatwierdzania taryf wynikającego z regulacji właściwych przepisów ustawy, a w szczególności art. 24b ust. 2 uzwzów w zw. z art. 20 ust. 1 uzwzów. Wyjątek taki nie powinien podlegać wykładni rozszerzającej, a jego granice winny być ściśle przestrzegane.

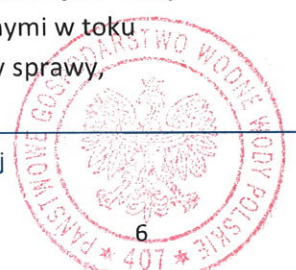
W razie stwierdzenia zasadności wniosku o skrócenie – organ regulacyjny, stosując odpowiednio przepisy art. 24b-24e i art. 24f ust. 1 uzwzów, ocenia projekt taryfy i analizuje zmiany warunków ekonomicznych wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej, w tym marżę 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 uzwzów). 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 uzwzów. 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 z dnia 26 kwietnia 2023 r., modyfikowany następnie w toku postępowania aż do ostatecznego kształtu przedłożonego przy wyjaśnieniach z dnia 14 lipca 2023 r. Jako zmiany warunków ekonomicznych uzasadniające konieczność skrócenia taryfy Spółka wskazała: wzrost cen hurtowego zakupu wody, wzrost cen energii elektrycznej, wzrost rocznych stawek podatku od nieruchomości, wzrost kosztów odsetek od zaciągniętych przez Spółkę kredytów, pożyczek i leasingu, wzrost kosztów wynagrodzeń, wzrost kosztów materiałów i usług, jak również wzrost kosztów pośrednich i ogólnych oraz zmiany wskaźników makroekonomicznych.

W wyniku rozpatrzenia sprawy Prezes PGW Wody Polskie ustalił, że konieczne jest uchylenie zaskarżonej decyzji Dyrektora RZGW oraz wydanie tzw. rozstrzygnięcia reformatoryjnego. W toku postępowania Spółka kilkakrotnie modyfikowała wniosek o skrócenie okresu obowiązywania taryfy, odpowiadając na sugestie i wątpliwości organu regulacyjnego. Istotne wyjaśnienia przedłożone zostały pismem z dnia 6 czerwca 2023 r., przy którym wnioskodawca obszernie udokumentował przesłanki i koszty, zaś ostateczny kształt wniosku – przy piśmie z dnia 14 lipca 2023 r., którym wnioskodawca ustosunkował się do zawiadomienia organu z dnia 7 lipca 2023 r. i przesłanek uniemożliwiających orzeczenie zgodnie ze złożonym wnioskiem, jak również w obszernym uzasadnieniu merytorycznym wniesionego odwołania.

Jak wynika z akt sprawy wnioskodawca zaplanował wzrost ceny 1 m³ dostarczonej wody dla odbiorców o 23%, 27%, 29% w kolejnych latach obowiązywania nowej taryfy w stosunku do cen obecnie obowiązujących. Natomiast dla odbiorców zbiorowego odprowadzania ścieków Spółka zaplanowała wzrost cen 1 m³ odprowadzanych ścieków – analogicznie – o 19%, 19%, 20%.

Przedłożony przez Spółkę wniosek o skrócenie obowiązywania taryfy oraz zatwierdzenie taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie gminy Żory oraz gminy Jastrzębie-Zdrój w obrębie ul. Osińskiej, Myśliwskiej i Rajskiej, wraz z dodatkowymi wyjaśnieniami przedłożonymi w toku postępowania na wezwania organu, 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 i stawek opłat. W sprawie zgromadzony niewątpliwie został wyczerpujący materiał dowodowy umożliwiający jej rozstrzygnięcie, i w tym sensie za niezasadny należy uznać podniesiony w odwołaniu zarzut naruszenia art. 7 Kpa, który to przepis nakłada na organ administracji publicznej obowiązek podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, tj. przeprowadzenia postępowania dowodowego z własnej inicjatywy. Odmienne natomiast ocenić należy ocenę zgromadzonego materiału – zatem słusznie podniosła Spółka zarzut naruszenia art. 77 Kpa (pkt 1 odwołania), a w konsekwencji również – naruszenia art. 8 Kpa (pkt 2 odwołania).

W istocie jedyną uznaną za dostatecznie udokumentowaną przesłanką skrócenia wykazaną przez Spółkę był wzrost kosztów odsetek od zaciągniętych przez nią kredytów, pożyczek i leasingu. Mylne jest jednak przekonanie, iż na tej podstawie możliwe jest wydanie decyzji o skróceniu okresu obowiązywania taryfy. Jak wynika z konstrukcji przepisu art. 24j uzwz, procedowanie wniosku składanego w trybie przewidzianym tym przepisem winno mieć charakter etapowy. W pierwszym etapie należy zbadać, czy okoliczności przedstawione przez przedsiębiorstwo we wniosku stanowią przypadek uzasadniający skrócenie dotychczasowej taryfy –pozytywna przynajmniej jednej z tych okoliczności stanowi dopiero warunek niezbędny i konieczny do przeprowadzenia oceny, analizy i weryfikacji nowego wniosku taryfowego, tj. podjęcia czynności, o których mowa w art. 24c ust. 1 uzwz, bowiem 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. Z powyższej analizy wynika, że chybiony jest zarzut sformułowany w pkt 6 wniesionego odwołania. Podobnie jak zarzut podniesiony w pkt 5, bowiem – wbrew sugestii Spółki –sam fakt zaistnienia podniesionych przez nią okoliczności nie będzie wystarczający do uznania ich za uzasadnioną przesłankę. Językowa wykładnia art. 24j ust. 1 uzwz prowadzi do wniosku, że przesłanką do uwzględnienia wniosku o skrócenie obowiązywania taryfy jest *uzasadniony przypadek*, za który ustawodawca uznaje, w szczególności, **udokumentowane** zmiany warunków ekonomicznych oraz wielkości usług i warunków ich świadczenia. Należy tu zwrócić uwagę na zastosowanie sformułowania *udokumentowanych*. Pomimo, że wprost dotyczy on tylko wymienionych przez ustawodawcę przykładów, to rzutuje on na każdy inny przypadek powoływany przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. To oznacza, że musi on być **poparty stosownymi dowodami**, w szczególności dokumentami. Zatem, zgodnie z literalnym brzmieniem art. 24j ust. 1 uzwz, przesłanki uzasadniające wniosek o skrócenie okresu obowiązywania taryfy, muszą być udokumentowane.

Organ regulacyjny przedstawił niezasadne zastrzeżenia do zaprezentowanych we wniosku przesłanek skrócenia obowiązującej taryfy w zakresie wzrostu cen hurtowego zakupu wody, wzrostu cen energii elektrycznej, wzrostu rocznych stawek podatku od nieruchomości, wzrostu kosztów wynagrodzeń, wzrost kosztów materiałów i usług. 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. Wyjaśnienia w tym zakresie zawarte we wniesionym odwołaniu tę opinię potwierdzają. Wnioskodawca przedłożył wiążące go umowy, m.in. dotyczące dostaw wody czy kredytów i pożyczek. W ocenie organu odwoławczego wykazywane przez Spółkę przesłanki mające stanowić uzasadniony przypadek dla skrócenia dotychczasowej taryfy, o którym mowa w art. 24j uzwz, zostały w sposób wystarczający 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 dostarczania wody oraz zbiorowego odprowadzania ścieków i przyjmowane przez to przedsiębiorstwo do kalkulacji cen i stawek opłat 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, Spółka w swoich wyjaśnieniach podniosła 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 uzzwoś, 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 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 Spółkę 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.

W świetle powyższego za zasadne uznać należy zarzuty sformułowane w punktach od 7 do 11 wniesionego odwołania. Choć w kontekście tego ostatniego wskazać należy, iż – co do zasady słusznie organ wskazywał iż Spółka podejmowała działania ukierunkowane na zmniejszenie obciążeń finansowych ze strony obsługiwanych gmin. Skoro jednak sam regulator dostrzegł, że działania te były nieskuteczne niezrozumiałe



jest obciążanie Spółki ich skutkami. W tym kontekście przywołać można rozstrzygnięcie WSA w Warszawie z dnia 19 lipca 2023 r., sygn. akt V SA/Wa 603/23, z którego jednoznacznie wynika, że gmina będąca jedynym współnikiem i właścicielem przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego nie może przerzucać wzrostu podatku od nieruchomości na swoich mieszkańców, którzy — dokonując zakupu wody i ścieków w nowej, podwyższonej taryfie — pośrednio płacili by ten podatek w cenie usług oferowanych przez Spółkę.

Dyrektor RZGW nie dopuścił się natomiast uchybienia zarzucanego w pkt 3 odwołania, bowiem zawarte w nim sformułowania zawarte są w zawiadomieniu z dnia 7 lipca 2023 r., nie zaś w zaskarżonej decyzji. Organ odwoławczy nie dostrzega również sprzeczności podanej w pkt. 4 odwołania. Wniosek wszczynający postępowanie wpłynął do regulatora w dniu 27 kwietnia 2023 r. Wpływ uzupełnienia braków formalnych (na wezwanie organu) przesądza o możliwości prowadzenia postępowania i wpływa na bieg terminów, nie zmienia natomiast daty wpływu pierwotnego wniosku.

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 Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Żory Sp. z o.o. z siedzibą w Żorach.

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



Z up. Prezesa
Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie
Joanna Wdzyńska
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. Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Żory Sp. z o.o., ul. Wodociągowa 10, 44-240 Żory;
2. Prezydent Miasta Żory, Al. Wojska Polskiego 25, 44-240 Żory;
3. Prezydent Miasta Jastrzębie-Zdrój, Al. J. Piłsudskiego 60, 44-335 Jastrzębie-Zdrój;
4. Dyrektor RZGW w Gliwicach PGW Wody Polskie, ul. Sienkiewicza 2, 44-100 Gliwice;
5. a/a.