



KZT.071.5.2020

IZBA GOSPODARCZA  
»WODOCIĄGI POLSKIE«  
wpłynęło dnia

23.09.2020

Podpis

**Pani Dorota Jakuta**  
**Prezes**  
**Izby Gospodarczej Wodociągi Polskie**  
ul. Kasprowicza 2  
85-073 Bydgoszcz

*Szanowne Pani Prezes,*

odpowiadając na Pani korespondencję z dnia 7 września br., znak LEG/2020/29/P, skierowaną do Pani Anny Moskwy, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, uprzejmie przekazuję następujące wyjaśnienia.

W moim przekonaniu za bezsporne i niewątpliwe należy uznać, że przy procedowaniu wniosków o zatwierdzenie lub skrócenie taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i/lub zbiorowe odprowadzanie ścieków organy regulacyjne związane są rygorami procedury administracyjnej. W myśl art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm., zwanej dalej „Kpa”), w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Muszą w sposób wyczerpujący zebrać, rozpatrzyć i ocenić materiał dowodowy (art. 77 § 1 i art. 80 Kpa) oraz uzasadnić swoje rozstrzygnięcie według wymagań określonych w art. 107 § 3 Kpa.

Z zasady prawdy obiektywnej, wyrażonej w art. 7 Kpa, będącej naczelną zasadą postępowania administracyjnego, wynika, iż organy administracji publicznej prowadzące postępowanie mają obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, a zwłaszcza mają obowiązek dokonać wszechstronnej oceny okoliczności konkretnej sprawy na podstawie analizy całego materiału dowodowego i swoje stanowisko wyrazić w uzasadnieniu podjętej decyzji.

Oparcie rozstrzygnięcia na materiale niepełnym, niespójnym, wewnątrznie sprzecznym nie spełniałoby standardów rzetelnego i wszechstronnego zebrania materiału dowodowego, co jest obowiązkiem organów w cechu ustalenia stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością. Z tego punktu widzenia jest całkowicie uzasadnione – o ile w toku prowadzonego postępowania organ regulacyjny stwierdzi konieczność – wzywanie przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych składających wnioski o skrócenie okresu obowiązywania zatwierdzonej uprzednio taryfy (bo ten rodzaj wniosków zdaje się być osią wystąpienia Izby Gospodarczej Wodociągi Polskie z dnia 7 września br.) do wyjaśnienia określonych kwestii, przedłożenia dodatkowych argumentów, wyjaśnień, zmian (które mogą skutkować koniecznością korekty złożonego wniosku). Sprawą drugorzędną jest czy do wezwań tych wykorzystywany jest przepis procesowy (np. art. 50 § 1 Kpa) czy też materialny (np. art. 27b ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r.

#### Prezes

o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1437 z późn. zm., zwanej dalej „uzzwoś”).

Na marginesie powyższego zauważam – opierając się na analizie wniosków taryfowych trafiających do Prezesa PGW WP jako organu odwoławczego – że wzywianie przedsiębiorstw do uzupełnień (wyjaśnień, korekt), mogące skutkować przedłużaniem procedowania – jest często koniecznością wynikającą z niskiej jakości składanych wniosków. Autorzy wniosków zdają się nie dostrzegać, że „uzasadnienie” powinno być właśnie uzasadnieniem, wyjaśnieniem dla poszczególnych pozycji wskazanych jako uzasadnione koszty, a nie kolejnym zestawieniem kwot i wielkości wykazanych w tabelach. Szczególnie istotne jest wykazanie przyczyn i zasadności podwyżek, skoro właśnie wzrost określonych kosztów jest najczęstszą przyczyną występowania z wnioskiem o skrócenie okresu obowiązywania taryfy. Przedsiębiorcy powinni zrozumieć, że dążenie organów regulacyjnych do uzyskania kompletnego i przekonującego materiału dowodowego, jest również w interesie ich samych – nie są bowiem jedyną stroną postępowania administracyjnego prowadzonego w przedmiocie zatwierdzenia taryfy, a im lepszymi podstawami i dowodami dysponować będzie organ podejmujący decyzję o zatwierdzeniu nowej taryfy, tym mniejsze prawdopodobieństwo uchylenia tej decyzji w postępowaniu odwoławczym, czy ostatecznie sądownoadministracyjnym.

Przypomnieć należy, że art. 24c ust. 1 uzzwoś nakłada na organ regulacyjny obowiązek dokonania oceny projektu taryfy pod względem zgodności z przepisami uzzwoś oraz ustawy – Prawo wodne, analizy zmiany warunków ekonomicznych wykonywania przez przedsiębiorstwo działalności gospodarczej oraz weryfikacji kosztów pod względem celowości ich ponoszenia. W tym kontekście za szczególnie wymagające należy uznać wnioski o skrócenie taryfy (art. 24j uzzwoś) – wszak w każdym przypadku przedsiębiorstwo dysponuje już taryfą zatwierdzoną uprzednio przez organ regulacyjny, co – w sposób oczywisty – jest równoznaczne z faktem, że organ regulacyjny uznał go za sporządzony prawidłowo, wskazane koszty za uzasadnione a proponowane taryfy za słuszne.

Zmianę uprzednio zatwierdzonej decyzji taryfowej można uznać za swoiste wzruszenie decyzji ostatecznej, zatem jej uzasadnienie nie może budzić żadnych wątpliwości. Uwzględnić tu należy, że uzzwoś w obecnie obowiązującym brzmieniu wymaga od przedsiębiorstwa opracowania projektu taryfy na okres 36-miesięczny (w odróżnieniu od wcześniej obowiązujących taryf 1-roczy). Zrozumiałe jest, że przy tak długim okresie planowania, pewne założenia i przewidywania przyjęte przy konstruowaniu projektu taryfy mogą się nie ziścić, a warunki prowadzenia działalności gospodarczej mogą ukształtować się odmiennie od przyjętych założeń. Jednak właśnie wprowadzenie taryf 3-letnich sprawia, że nie sposób przyjąć, by absolutnie każda zmiana tych warunków mogła stanowić uzasadniony przypadek, o którym mowa w art. 24j. Za taki można uznać jedynie okoliczności, których rzeczywiście przedsiębiorstwo nie mogło przewidzieć lub nie mogło się ich spodziewać – i jest to kryterium kluczowe i zasadnicze. Wskazywane w piśmie Izby Gospodarczej przesłanki zmiany warunków prowadzenia działalności gospodarczej zawsze wymagają wnikliwego wyjaśnienia w warunkach indywidualnej sprawy, co jest nie tylko prawem, ale wręcz obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie administracyjne – np. zmiana wysokości podatku od nieruchomości może być spowodowana okolicznościami obiektywnymi (niesygnalizowana wcześniej zmiana stawki przez gminę), bądź może nie mieć takiego charakteru obiektywnego czy niemożliwego do przewidzenia, ale wynikać jedynie z nierzetelnego przygotowania wcześniejszego wniosku o zatwierdzenie „standardowej” taryfy 3-letniej („niespodziewany” odbiór nowych urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych, których budowa kończyła się kilka miesięcy po zatwierdzeniu obowiązującej taryfy). Prowadzenie postępowań administracyjnych w zgodzie z przepisami procesowymi i materialnymi w żadnej więc mierze nie może być uznane za nadużycie.

#### Prezes

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie  
Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej  
ul. Grzybowska 80/82, 00-844 Warszawa  
tel.: +48 (22) 37 20 210 | e-mail: prezes@wody.gov.pl

Słusznie jednak zauważa Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie, że do postępowań o skrócenie okresu obowiązywania taryfy stosuje się termin określony w art. 24c ust. 1, tj. 45 dni. Z tego względu w każdym przypadku organ regulacyjny – dostrzegając potrzebę wyjaśnienia, doprecyzowania określonych aspektów wniosku (omówioną powyżej) – wyważyć powinien rozwiązanie najkorzystniejsze, biorąc pod uwagę zarówno interes strony (przedsiębiorcy), odbiorców usług, ale także i swój własny (z uwagi na ewentualne sankcje). Z tego powodu każde postępowanie zakończone powinno zostać w wynikającym z ww. przepisu terminie, nawet jeśli zebrany w tym czasie materiał dowodowy nie pozwalałby na wydanie decyzji zgodnej z wnioskiem o skrócenia obowiązującej taryfy. Słusznie w tym kontekście Izba Gospodarcza przywołuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 kwietnia 2020 r., sygn. akt I GSK 514/20. Przy czym podkreślić należy – na co również zwrócił uwagę NSA – że bieg 45-dniowego terminu rozpoczyna się dopiero w momencie złożenia do organu wniosku kompletnego pod względem formalnym, czyli zawierającego wszystkie wymagane przepisami prawa elementy i załączniki.

Powracając do wcześniej wskazanego już obowiązku dokonania przez organ regulacyjny oceny projektu taryfy pod względem zgodności z przepisami uzzwoś należy zauważyć, że ochrona interesów odbiorców usług jest jedną z podstawowych zasad zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, wskazaną w art. 1 uzzwoś. Co więcej, przepis materialny zawarty w art. 24c ust. 1 pkt 2 w sposób jednoznaczny wskazuje, że celem weryfikacji kosztów pod względem celowości ich ponoszenia jest ochrona odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen. Zatem uwzględnianie interesu społecznego przez organ regulacyjny w postępowaniu taryfowym nie wynika ani z nadgorliwości organu, ani nawet z jego dobrej lub złej woli, a jedynie z zastosowania wprost norm ustawowych.

Bezpodstawnie natomiast Izba Gospodarcza zrównuje skutki prawne niedotrzymania przez organ regulacyjny 45-dniowego terminu do wydania decyzji o zatwierdzeniu (lub odmowie zatwierdzenia) proponowanej taryfy. Istotnie, w art. 24j uzzwoś, wskazany jest termin 120 dni, jednak dotyczy on jedynie terminu złożenia wniosku o skrócenie okresu obowiązywania taryfy (*nie później niż przed rozpoczęciem biegu terminu 120 dni od planowanego dnia wejścia w życie nowej taryfy*). Jednak jak wynika ze zdania drugiego omawianego przepisu (*przepisy art. 24b-24e i art. 24f ust. 1 stosuje się odpowiednio*), ustawodawca wyłączył automatyzm wejścia w życie nowej taryfy, proponowanej we wniosku o skrócenie. O ile – zgodnie ze wskazanym odesłaniem – zawarte w art. 24b, 24c, 24d, 24e przepisy dotyczące taryfy 3-letniej stosuje się w całości do wniosków o skrócenie taryfy (i dotyczy to m.in. obligatoryjnych elementów wniosku taryfowego, procesu zatwierdzania, opłat, ogłaszania taryfy), to z normy dotyczącej jej wejścia w życie, wskazanej w art. 24f, stosuje się wyłącznie ust. 1 przepisu. Tymczasem „automatyzm” wejścia w życie w przypadku niewydania decyzji w terminie zawarty jest w ustępie 2. Wolę swoją ustawodawca wyraził w sposób jednoznaczny i nie wymagający interpretacji, nie ma tu więc miejsca na postulowaną przez Izbę Gospodarczą „analogię”. Także i NSA w przywoływanym już wyroku analizując skutki przekroczenia 45-dniowego terminu do wydania decyzji odwoływał się do art. 24f ust. 2 zwoś (co oczywiste, bowiem sprawa dotyczyła wniosku o zatwierdzenie „standardowej” taryfy 3-letniej), który – co ponownie należy podkreślić – w przypadku wniosków o skrócenie taryfy nie ma zastosowania, zgodnie z brzmieniem art. 24j uzzwoś (zdanie drugie).

Nadmieniam, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne mające zastrzeżenia do długości lub sposobu procedowania jego wniosku przez organ regulacyjny dysponuje umocowanym w art. 37 Kpa narzędziem w postaci prawa do wniesienia ponaglenia. Wg danych zbiorczych, do dnia 24 sierpnia 2020 r. do organów regulacyjnych wpłynęło ogółem 465 wniosków o skrócenie taryfy, i w tym terminie 165 z nich pozostawało na różnym etapie rozpoznawania. Tymczasem wg stanu na dzień dzisiejszy do Prezesa PGW Wody Polskie, jako organu wyższego stopnia do organu regulacyjnego, wpłynęły 2 (dwa) ponaglenia

#### Prezes

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie  
Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej  
ul. Grzybowska 80/82, 00-844 Warszawa  
tel.: +48 (22) 37 20 210 | e-mail: prezes@wody.gov.pl

na przewlekłość postępowania prowadzonego w przedmiocie wniosku o skrócenie obowiązywania dotychczasowej taryfy.

Jednocześnie mając na względzie troskę z jaką przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne wykazały się zgłaszając do IGWP uwagi o procesie taryfikacji prowadzonym przez organy regulacyjne przypominamy, że rok 2020 jest ostatnim rokiem trzyletniego okresu obowiązywania taryf zatwierdzonych według zmienionej w 2017 roku ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Stosownie do art. 565 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane w drodze uchwały sejmiku województwa zachowują moc nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2020 r. Powyższe oznacza, iż do końca br., rada gminy obowiązana jest podjąć uchwałę w przedmiocie wyznaczenia aglomeracji. Niewyznaczenie aglomeracji w tym terminie stanowić będzie nie tylko o naruszeniu przez radę gminy prawa, ale także będzie przesłanką negatywną w procesie oceny projektu taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Doświadczenia organów regulacyjnych zdobyte podczas pierwszego okresu taryfowego potwierdzają wzajemną zależność taryfy wodnościekowej i aglomeracji. Uchwała, zawiązująca aglomerację, która ma być podjęta jeszcze w 2020 roku będzie dokumentem niezbędnym przy ocenie projektów taryf w przypadającym na rok 2021 „nowym okresie taryfowym”. Brak obowiązującego aktu prawa miejscowego wyznaczającego aglomerację, będzie skutkował brakiem zatwierdzenia taryfy.

*z wyrazami szacunku,*

*Joanna Kopczyńska*  
ZUP. Prezesa  
Wód Polskich

**Joanna Kopczyńska**

Do wiadomości:

1. **Pani Anna Moskwa** - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
2. **Pani Monika Niemiec-Butryn** - Dyrektor Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej, Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej

**Prezes**

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie  
Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej  
ul. Grzybowska 80/82, 00-844 Warszawa  
tel.: +48 (22) 37 20 210 | e-mail: prezes@wody.gov.pl