

**Henryk Palarz**

## **Komentarz**

**do 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**

Stan prawny na dzień 10 listopada 2020

**Katowice 2020**

## WSTĘP

Niniejsza pozycja stanowi drugą edycję cieszącego się popularnością *Komentarza* do rozporządzenia taryfowego z 2006 r. i wydanego w roku 2009<sup>1</sup>. Był on wielokrotnie przytaczany w dyskusjach radnych, uzasadnieniach uchwał i decyzji organów administracji rządowej, samorządowej oraz wyrokach sądów<sup>2</sup>.

Nowe rozporządzenie taryfowe z 2018 roku wprowadza istotne zmiany, pozostawiając większość przepisów w dotychczasowym brzmieniu, ewentualnie wprowadzono drobne poprawki redakcyjne. Stąd pewna ilość tez z poprzedniej edycji *Komentarza* jest utrzymana bez istotnych zmian. Z natury rzeczy więcej komentarzy dodano do przepisów istniejących od dawna, ponieważ wykształciła się praktyka ich stosowania, orzecznictwo. Mimo to niniejsze wydanie zasadniczo różni się od poprzedniego. Usunięto fragmenty „taryfowych” uchwał rad gmin zapadających w czasie, kiedy regulatorem była gmina. Przywoływane są fragmenty uzasadnień decyzji administracyjnych dyrektorów RZGW PGW Wody Polskie z lat 2018-2019 o odmowie zatwierdzenia taryfy. Po analizie ponad dwustu takich niepublikowanych decyzji, można je podzielić na dwie grupy:

- decyzje, które zapadały w pierwszych miesiącach działalności organów regulacyjnych – wiosną i latem 2018; każda z nich była bezprawna, stanowiły rozpaczliwy wyraz niewiedzy, braku czasu i niekompetencji, bo ustawa nie przewidywała *vacatio legis* dającego pracownikom regulatora czas na nabycie wiedzy<sup>3</sup>;
- decyzje zapadające od jesieni 2018; większość z nich nadawała się do uchylecia z powodu naruszeń przepisów materialnych i bodaj zawsze proceduralnych, lecz zawierająca już pewne racjonalne uzasadnienia świadczące o tym, że pracownicy RZGW uczą się szybciej, niż początkowo zakładano<sup>4</sup>. Ci zaś wiedzą o tym i świadomie używają, a czasem nadużywają swojej wiedzy i możliwości wysyłania wezwań, a nawet uporczywych odmów zatwierdzenia, popełniając świadomie te same błędy. Olbrzymia ilość skontrolowanych wniosków taryfowych powoduje u nich automatyczne, intuicyjne kategoryzowanie składanych wniosków pod kątem zatwierdzenia, warunkowego zatwierdzenia i odmowy zatwierdzenia już przy pierwszym przeglądaniu wniosku. Bardzo szczegółowe dopytywanie się o niektóre pozycje kosztowe jest oznaką powstałej przy danej sprawie podejrzliwości, która jest zwykle uzasadniona. Regulator podpowiada nieraz w trakcie postępowania co jest niewłaściwe, lecz zderzenie mniejszych podmiotów (samej gminy) z wymogami nowej rzeczywistości zatwierdzania taryf bywało zbyt silne, aby zakończyć sprawę pozytywnie.

---

<sup>1</sup> Wciąż dostępnego bez ograniczeń na stronie: <http://infrastruktura.edu.pl/taryfy-dla-wody-i-sciekow>.

<sup>2</sup> Np. WSA w Poznaniu, IV SA/Po 405/19, we Wrocławiu, II SA/Wr 529/1; w sprawach antymonopolowych, np. w sprawach zakończonych decyzjami Prezesa UOKiK Nr RKR-6/2016, Nr RKR-24/2014, RKR-10/2017, RWR 19/2015.

<sup>3</sup> Oto dwa najkrótsze w historii RZGW jednozdaniowe uzasadnienia decyzji: „W taryfie nie zostały prawidłowo określone taryfowe grupy odbiorców usług”, oraz „Brak uzasadnienia na tak wysoki wzrost cen i stawek opłat dotyczących zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków” (decyzje z 23 i 24 kwietnia 2018).

<sup>4</sup> Już w lutym 2019 zapadła decyzja odmowna, w której regulator udowodnił na podstawie analizy kart drogowych, wbrew zapewnieniom Spółki, że samochody ZWiK były wykorzystywane na terenie gminy sąsiedniej.

Fragmety powyższych decyzji są wplecione w treść *Komentarza* i choć po wielokroć są przytaczane dosłownie, na ogół nie użyto znaku cytatu, z powodu dostosowania odmian wyrazów do całości zdania i do reguł językowych. Niecelowe jest przytaczanie ich sygnatur.

W pierwszych dwóch latach działania organu regulacyjnego w zakresie taryf należy odnotować zaskakująco szybkie rozstrzygnięcie przez sądy administracyjne zasadniczych problemów, jakimi są charakter terminu na zatwierdzenie taryfy oraz sposób obliczania opłat stałych za usługi wodne. Istotne jest zagadnienie proceduralne, jak należy rozumieć termin 45 dni na zatwierdzenie taryfy, tj. czy to termin instrukcyjny, czy też taki, którego upływ powoduje niemożność wydania ważnej decyzji i przedawnienie orzekania. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że termin 45 dni to termin ustawowy, który nie może być wydłużony, jest nieprzedłużalny i powoduje wejście taryfy w życie z mocy prawa<sup>5</sup>. W kwestii opłat za usługi wodne – w wyniku rozstrzygania licznych sporów między regulatorem a przedsiębiorstwami odpowiedzialnymi za uiszczanie tych opłat, sądy w większości przyjmowały, że podstawą do ustalania opłat mają być rzeczywiste możliwości korzystania ze środowiska, a nie samo wydanie pozwolenia wodnoprawnego lub możliwości chwilowe, nieadekwatne z rocznymi okresami rozliczeniowymi, w związku z czym także NSA opowiedział się konsekwentnie przeciwko nadmiernemu fiskalizmowi<sup>6</sup>.

Wdrażanie organu regulacyjnego do realizowania obowiązków ustawowych było burzliwe. Oceniając proces tworzenia PGW Wody Polskie NIK wykazał w październiku 2020 r. rażące nieprawidłowości: brak wystarczających środków finansowych, dostatecznej liczby wykwalifikowanych pracowników, koordynacji procesu podejmowania zadań i majątku od samorządów oraz zaniedbania w zarządzaniu, co wpłynęło negatywnie na pierwsze dwa lata funkcjonowania tej instytucji, która – mając weryfikować taryfy dla wody i ścieków! – nie potrafiła na żądanie NIK-u przedstawić własnego sprawozdania finansowego czterokrotnie je korygując, przy czym różnica między pierwszą a ostatnią wersją wyniku finansowego przekraczała wartość 130 mln zł<sup>7</sup>.

Zmiany legislacyjne spowodowały przesunięcia w zakresie kompetencji istniejących organów. Radom gmin odebrano prawo do zatwierdzania taryf. Można mieć wątpliwości, czy odebranie gminie części jej kompetencji i utworzenie nowego regulatora jest zgodne z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, cedującej na gminę wykonywanie zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Sprawa konstytucyjności niektórych przepisów ustawy zostanie niebawem poddana pod ocenę Trybunału Konstytucyjnego, bowiem Rada Miasta Piły pismem z dnia 20 kwietnia 2018 r. (sygn. akt K 18/19), wniosła o stwierdzenie niezgodności przepisów nowelizacji z 27 października 2017 r. cedującej na organ regulacyjny zatwierdzanie taryf. Wniosek ten nie zmierza do wyeliminowania kompetencji organu regulacyjnego w całości, lecz pozbawienia go możliwości zatwierdzania taryfy, taryfy tymczasowej oraz cen i stawek opłat nowego przedsiębiorstwa na okres 18 miesięcy. Sejm RP w piśmie do TK z dnia 11 sierpnia 2020 zajął stanowisko, że zakwestionowane przepisy są zgodne z Konstytucją i wniósł o umorzenie postępowania. Niezależnie od losów tej sprawy, wiele przedsiębiorstw zapewne docenia pozytywy: nie trzeba zatwierdzać taryf co roku, a regulator trzyma się z dala od polityki w gminie. Co do niekonstytucyjnych przepisów o przeznaczeniu zysku przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych zawartych w rozporządzeniu taryfowym, więcej informacji zawarto wewnątrz *Komentarza*.

---

<sup>5</sup> Wyrok z 16.04.2020 r., I GSK 514/20.

<sup>6</sup> Zeszyty IG „WP” 2020, Nr 7, s. 18 oraz wyrok NSA z 13.02.2020 r., II OSK 3689/18; zob. też Zeszyt specjalny IG „WP” „Opłaty za usługi wodne” – dodatek do nr 8 z 2020 r.

<sup>7</sup> Źródło: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gospodarstwo-wodne-wody-polskie.html>.

Ostrzejszy nadzór centralnego regulatora zostaje zrekompensowany zaprzestaniem zainteresowania się taryfami przez Prezesa UOKiK. Dotąd zdarzało się, że organ antymonopolowy orzekał w sprawach taryf i to zarówno wtedy, kiedy wchodziły one w życie z mocy prawa, jak również wówczas, kiedy zostały zatwierdzone uchwałą rady gminy. Podważał kalkulację cen wody, sposób podziału na grupy odbiorców bądź brak takiego podziału, wliczenie do kosztów uzasadnionych takich, które tam nie powinny się znaleźć, sposób kalkulacji stawek opłat abonamentowych, itd. Po scedowaniu na Dyrektora Wód Polskich zatwierdzania taryf powinno całkowicie ustać orzecznictwo Prezesa UOKiK dotyczące taryf, ponieważ zostały one już skontrolowane przez organ regulacyjny. Wyjątek mogą stanowić - być może - taryfy niezatwierdzone przez Wody Polskie, które weszły w życie z mocy prawa wskutek bezczynności organu.

Zatwierdzanie taryf odbywa się obecnie w drodze procedury administracyjnej, która staje się najważniejszym postępowaniem administracyjnym w działalności przedsiębiorstwa, przesądza o przychodach na kilka lat. I choć nie ma tu miejsca na jego szczegółowe omawianie, Kodeks postępowania administracyjnego nie jest szczególnie skomplikowany, natomiast władze przedsiębiorstwa powinny podnieść wiedzę na ten temat, aby kontrolować działania regulatora i przebieg zatwierdzania taryfy; wydaje się radcy prawni znają na ogół lepiej zawiłą procedurę cywilną, niż administracyjną.

Komentarz adresowany jest do przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, zarządów i różnych działów w przedsiębiorstwie, ponieważ obszernie traktuje także o rozliczeniach i obsłudze klienta, do gmin będących stroną postępowania o zatwierdzenie taryfy i podejmujących uchwały o dopłacie, do pracowników organów regulacyjnych oraz prawników biorących udział w rozstrzygnięciu sporów związanych z konstruowaniem, stosowaniem taryfy i prowadzeniem rozliczeń.

Licznie cytowane wyroki sądów cywilnych, administracyjnych, decyzje Prezesa UOKiK i wyniki kontroli NIK i RIO są dostępne na stronach internetowych tych organów.

## Wykaz skrótów

### 1. Źródła prawa

k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, 695, 1298)
rozporządzenie przemysłowe	rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1757)
rozporządzenie taryfowe z 2006 r.	rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2017 r. poz. 1701)
ustawa	ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2019 r. poz. 1437, 1495, z 2020 r. poz. 284, 471)
ZTP	„Zasady techniki prawodawczej” wynikające z rozporządzenia Prezesa RM z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

### 2. Organy orzekające

NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
RIO	Regionalna Izba Obrachunkowa
SN	Sąd Najwyższy
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

### 4. Organy administracyjne

UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
GUS	Główny Urząd Statystyczny
NIK	Najwyższa Izba Kontroli

### 5. Inne

IG „WP” przedsiębiorstwo regulamin organ regulacyjny, regulator, Dyrektor WP	Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie
--	--

**Uwaga:** numery paragrafów, ustępów, punktów i liter, podane w tekście bez bliższego oznaczenia oznaczają przepisy 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 (Dz. U. poz. 472).

**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**

Na podstawie art. 23 ust. 1, art. 25 i art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2017 r. poz. 328, 1566 i 2180) zarządza się, co następuje:

**§ 1. [Zakres przedmiotowy]**

Rozporządzenie określa:

**1) szczegółowe sposoby określania taryf, w tym:**

- a) kryteria ustalania niezbędnych przychodów,**
- b) alokację kosztów na taryfowe grupy odbiorców usług,**
- c) kryteria różnicowania cen i stawek opłat;**

**2) wzór wniosku o zatwierdzenie taryfy;**

**3) warunki prowadzenia rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.**

1. Rozporządzenie ukazało się w konsekwencji dużej nowelizacji ustawy, która weszła w życie w dniu 12 grudnia 2017 r. powołującej centralnego regulatora rynku oraz wprowadzająca taryfy trzyletnie. Dwuipółmiesięczny okres między tą datą, a ukazaniem się nowego rozporządzenia taryfowego był jednym z najbardziej burzliwych w historii przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Powołano organy regulacyjne nie dając ich pracownikom przygotować się do nowych zadań, wywrócono zasady tworzenia taryf, wprowadzono opłaty za usługi wodne. Każdego dnia zainteresowane przedsiębiorstwa oczekiwały na radykalny postępy przy tworzeniu nowego rozporządzenia. Autor *Komentarza* współdziałał przy tworzeniu ponagleń do urzędów i posła alarmując, że brak rozporządzenia nie zwalnia przedsiębiorstw od złożenia regulatorowi taryf trzyletnich. Pisma wytykały naruszenie § 127 Zasad techniki prawodawczej (ZTP), bo rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane, czyli już 12 grudnia 2017 r., a zgodnie z § 13 ZTP, wraz projektem ustawy przygotowuje się projekty rozporządzeń o znaczeniu podstawowym dla jej funkcjonowania. Ówczesny Minister Ochrony Śro-