

Mateusz Perkowski

dr nauk prawnych, absolwent Wydziału Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku, radca prawny,
autor publikacji z zakresu prawa i postępowania
administracyjnego oraz prawa gospodarczego
ORCID: 0009-0001-2783-4182

Taryfa tymczasowa w zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków

1. Wprowadzenie

Taryfa tymczasowa określana jest przez organ regulacyjny¹ na podstawie art. 24c ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków² (dalej u.z.z.w.). Jej celem jest „zabezpieczenie” przez określony czas podstawowego roszczenia przedsiębiorstwa (wodociągowo-kanalizacyjnego) w przedmiocie wydania decyzji taryfowej. Istotnym jest przy tym, iż przedsiębiorcy prowadzący działalność w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym pełnią funkcję operatorów infrastruktury krytycznej³.

1 Rolę organu regulacyjnego pełnią właściwi Dyrektorzy Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej. Odwołania od decyzji organu regulacyjnego rozpoznaje Prezes PGW Wody Polskie.

2 Dz. U. z 2024 r. poz. 757, z późn. zm.

3 Por. art. 3 pkt. 2 lit. f ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.).

Ustawodawca przewidział, że taryfa tymczasowa powinna zostać wydana⁴ przez organ regulacyjny w ściśle określonych warunkach prawno-faktycznych, które wskazywałyby na konieczność zapewnienia pokrycia uzasadnionych kosztów działalności przedsiębiorstwa w sytuacji, w której w stosunku do przedsiębiorstwa nie została wydana decyzja zatwierdzająca taryfę. Jest to rozstrzygnięcie czasowe. Przedsiębiorstwo, w stosunku do którego wydano decyzję tymczasową, nie jest przecież zwolnione z dalszych obowiązków nałożonych przez ustawę, albowiem na podstawie art. 24c ust. 5 u.z.z.w. ciąży na nim nakaz przedłożenia poprawionego projektu taryfy, wraz z poprawionym uzasadnieniem.

Problem badawczy poruszony w artykule dotyczy określenia charakteru prawnego i *ratio legis* taryfy tymczasowej. Przeanalizowane zostaną też przesłanki i tryb, w jakim taryfa tymczasowa powinna zostać wydana przez organ regulacyjny.

Na potrzeby tego opracowania należy postawić hipotezę badawczą, iż taryfa tymczasowa jest decyzją związaną, która powinna być wydana przez organ regulacyjny (lub przez organ drugiej instancji na skutek kontroli instancyjnej) w sytuacji braku skutecznego poprawienia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne projektu taryfy lub uzasadnienia, o którym mowa w art. 24c ust. 4 u.z.z.w.

W artykule podjęto również próbę oceny praktycznego wykorzystania tej instytucji przez organy regulacyjne. W związku z powyższym przeprowadzona została analiza niereaktywna na podstawie istniejących danych statystycznych pozyskanych od organów regulacyjnych w ramach dostępu do informacji publicznej.

Końcowo zostanie zaproponowany wniosek *de lege ferenda* odnoszący się do sposobu nowelizacji przepisu art. 24c ust. 4 u.z.z.w.,

4 Zgodnie z art. 24c ust. 4 u.z.z.w. organ regulacyjny określa, w drodze decyzji, taryfę tymczasową.

którego celem będzie zabezpieczenie interesu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w uzyskaniu taryfy tymczasowej.

W związku z projektem ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz ustawy Prawo wodne⁵, który ukazał się na stronie Rządowego Centrum Legislacji 10 stycznia 2025 r. i zakłada likwidację instrumentu prawnego w postaci „tymczasowej taryfy” – stan prawny na podstawie którego analizowane były zagadnienia w niniejszym opracowaniu ustalono na 31 grudnia 2024 r. Badania ilościowe przeprowadzone zostały w grudniu 2024 r.

2. Istota taryfy tymczasowej

Interes przedsiębiorstwa wyraża się w możliwości wystąpienia z roszczeniem do organu regulacyjnego o wydanie decyzji taryfowej. Ustawodawca przyjął zasadę, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno prowadzić swoją działalność, stosując ceny i stawki opłat w perspektywie 3-letniej⁶. Powyższe ma niebagatelne znaczenie z punktu widzenia planowania gminnych inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w zakresie gospodarki wodno-kanalizacyjnej. Podstawową funkcją, którą ma realizować instytucja taryfy tymczasowej, jest jedynie czasowe zabezpieczenie interesu prawnego (majątkowego) przedsiębiorstwa, którego roszczenie o wydanie decyzji zatwierdzającej taryfę nie zostało uwzględnione (niezależnie od przyczyn) i nie wykonało ono skutecznie lub w terminie obowiązków nałożonych w decyzji odmownej.

5 Nr wykazu UD 48, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12393351/katalog/13104895#13104895> [dostęp: 10.01.2025 r.].

6 Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.z.z.w. taryfa ustalana jest na okres 3 lat w przeciwieństwie do taryfy energetycznej, która co do zasady ustalana jest na okres 1 roku.

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne co do zasady⁷ nie posiada prawa do stosowania własnych, arbitralnie ustalonych stawek za świadczone usługi z zakresu gospodarki wodno-kanalizacyjnej. Wynagrodzenie za świadczone usługi nie może przekroczyć granicy określonej w taryfie pod rygorem nałożenia administracyjnej kary pieniężnej⁸. Z drugiej strony, zmienne uwarunkowania makroekonomiczne i mikroekonomiczne powodują, że koszty i przychody prowadzonej działalności gospodarczej są niezależne od przedsiębiorstwa. Wyważenie właściwego poziomu ceny taryfowej spoczywa w pewnym sensie „solidarnie” na organie regulacyjnym i przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym, które w projekcie taryfy proponuje ceny i stawki opłat. Przedsiębiorstwo świadczące usługi na terenie gminy jest w związku z powyższym „uzależnione” od właściwego organu regulacyjnego, czyli dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej⁹. Może to prowadzić do stanu, w którym mając ustawowy obowiązek świadczenia usług o odpowiedniej jakości i w sposób nieprzerwany¹⁰ – w określonej sytuacji prawno-faktycznej będzie uprawnione do uzyskania ochrony w postaci taryfy tymczasowej.

7 Wyjątkiem może być tzw. sprzedaż hurtowa wody (np. do sąsiedniej gminy) lub sprzedaż produktów powstających w wyniku oczyszczenia komunalnego osadu ściekowego (naturalne nawozy).

8 Por. art. 29 u.z.z.w.

9 Na problem naruszenia pozycji ustrojowej gminy oraz jej samodzielności w zakresie kształtowania polityki cenowej zwracają uwagę zarzuty i uzasadnienie skargi konstytucyjnej Miasta Piła z dnia 30 kwietnia 2018 r. – sprawa w TK pod sygn. akt. K 18/19. Na koniec 2024 r. Trybunał Konstytucyjny nie wydał jakiegokolwiek orzeczenia w przedmiotowej sprawie przez okres ponad 5 lat.

10 Por. art. 5 ust. 1 u.z.z.w., który stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należytą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków.

Wobec powyższego należy rozważyć charakter prawny stosunku łączącego przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z organem regulacyjnym. Stanisław Kasznica uważał, że prawo podmiotowe (publiczne) jest niczym innym jak roszczeniem podmiotu prawa przeciwko państwu¹¹. Tadeusz Bigo zwracał uwagę, że o ile prawo podmiotowe nie może w prawie administracyjnym być tym samym co w prawie cywilnym – to jest osią systemu¹². Autor wyrażał przy tym pogląd, że w desygnacie pojęcia publicznego prawa podmiotowego mieści się jednocześnie pojęcie roszczenia¹³. Na temat pojęcia istnienia roszczenia prawnego podmiotu wobec państwa (jednostki samorządu terytorialnego, dalej j.s.t.) przy wydawaniu pozwoleń wypowiada się także D.R. Kijowski¹⁴.

Prawo materialne oraz procedura administracyjna nie przewidują ogólnych reguł, na które może powołać się jednostka jako strona stosunku administracyjno-prawnego celem zabezpieczenia swoich roszczeń¹⁵. Ustawodawca dostrzegł jednak potrzebę zabez-

11 S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 133. Autor wyraził przy tym pogląd, że: „Normy publiczne z reguły mają charakter bezwzględnie wiążący. Z góry ściśle stanowią, czego w jakim zakresie, pod jakimi warunkami władze mogą żądać od obywateli, jak również, jakie roszczenia przysługują tym ostatnim w stosunku do administracji publicznej”.

12 T. Bigo, *Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936, nr 4, s. 313–314; por także: M. Tabernacka, M. Giełda, *Publiczne prawo podmiotowe* [w:] Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej, Wrocław 2020, s. 252.

13 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928 s. 43–44.

14 D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000, s. 72–73.

15 Z drugiej strony, istnieją zabezpieczenia jurysdykcyjne i egzekucyjne. Na ten temat por. H. Dzwonkowski, *Ordynacja Podatkowa*, Warszawa 2011, s. 396; por. także: W. Stachurski [w:] *Ordynacja podatkowa*, t. I, *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119 zsk. Komentarz aktualizowany*, komentarz do art. 33, red. L. Etel, 2024, <https://sip.lex.pl/openlex>; A. Dalkowska, *Zabezpieczenie w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 3, s. 51–65.

pieczenia strategicznej działalności sektora dostaw wody w ściśle określonej przez prawo sytuacji prawno-faktycznej. Tym samym taryfa tymczasowa powinna zapewnić pokrycie uzasadnionych kosztów tego przedsiębiorstwa w konkretnie oznaczonym okresie, tj. od momentu jej wejścia w życie do czasu zatwierdzenia i wejścia w życie taryfy „podstawowej”.

Jedynie na marginesie można zaznaczyć, że instytucja zabezpieczenia roszczenia znana jest przede wszystkim nauce prawa i procesowi cywilnego. Z prywatno-prawnego punktu widzenia można skutecznie żądać zabezpieczenia roszczeń majątkowych i niemajątkowych w zakresie stosownym do stanu faktycznego. Zabezpieczenie nigdy nie może zmierzać do zaspokojenia roszczenia. Funkcją postępowania zabezpieczającego jest udzielenie przez sąd powszechny ochrony prawnej o tymczasowym charakterze¹⁶. Na gruncie procedury cywilnej celem, który realizuje zabezpieczenie, jest zapewnienie wykonalności przyszłego orzeczenia sądu powszechnego.

Na gruncie u.z.z.w. oraz procedury taryfowej prawo do zainicjowania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne¹⁷ postępowania w przedmiocie wydania decyzji zatwierdzającej przedstawiony projekt taryfy jest roszczeniem przysługującym podmiotowi prawa wobec organu państwa, a ściślej wobec pań-

16 A. Jakubecki [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, t. II, Art. 730–1217, komentarz do art. 730, teza nr 1, Warszawa 2019; D. Zawistowski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. IV, Artykuły 730–1088, komentarz do art. 730, teza nr 8, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021.

17 Również zakład budżetowy gminy. Na temat publicznych praw podmiotowych j.s.t. wypowiada się M. Kisielowska, *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis. Związki publicznoprawne w świetle współczesnego prawodawstwa międzynarodowego, unijnego i krajowego*, s. 218–2022. W opracowaniu autorka dokonuje przeglądu stanowisk przedstawicieli doktryny wobec pojęcia praw podmiotowych j.s.t.

stwowej osoby prawnej¹⁸. Jeżeli przyjmiemy, że taryfa tymczasowa ma za cel unormować prawa strony postępowania do czasu, kiedy zostanie zatwierdzona właściwa taryfa, to w istocie pełni ona funkcję swoistego zabezpieczenia roszczenia strony stosunku administracyjno-prawnego wobec organu regulacyjnego, jakim jest właśnie oczekiwanie na zatwierdzenie przedłożonej taryfy, która powinna obowiązywać przez okres 3 lat.

W praktyce zastosowanie art. 24c ust. 4 u.z.z.w. powinno gwarantować czasową ochronę interesów majątkowych przedsiębiorstwa, albowiem celem regulacji jest uniknięcie strat powodowanych decyzją odmawiającą zatwierdzenia taryfy, przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości świadczenia usług. Powyższe rozważania odnoszące się do funkcji instytucji taryfy tymczasowej nie przesądzają jednak *a priori* o tym, że przedsiębiorstwu w ściśle określonej sytuacji faktycznej nie będzie przysługiwać odrębne żądanie o wydanie taryfy tymczasowej w ujęciu prawa i procedury administracyjnej.

3. Przesłanki wydania decyzji

Rozważania dotyczące przesłanek wydania taryfy tymczasowej należy rozpocząć od wskazania, że brak jest podstawy do wydania decyzji w postaci taryfy tymczasowej w przypadku, w którym organ uprzednio wydał decyzję zatwierdzającą projekt taryfy w trybie art. 24c ust. 2 u.z.z.w. Dopiero w sytuacji, w której organ regulacyjny po raz pierwszy odmówił zatwierdzenia przedłożonego mu projektu taryfy oraz nałożył w decyzji odmownej obowiązek przedłożenia poprawionego projektu taryfy, aktualizuje się – co do zasady – możliwość wydania w przyszłości taryfy tymczasowej.

18 Por. art. 239 ust. 1 w zw. z art. 240 ust. 3 pkt 27 prawa wodnego.

W decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy organ regulacyjny nakłada na przedsiębiorstwo obowiązek poprawienia projektu taryfy lub uzasadnienia, co w praktyce zasadniczo sprowadzi się do konieczności przedłożenia nowego (poprawionego) projektu taryfy z nowymi (niższymi) cenami taryfowymi, albo do podtrzymania stanowiska przedsiębiorstwa w całości lub w części. Możliwa jest też przypadek, w którym przedsiębiorstwo nie wykona żadnej akcji procesowej na skutek doręczenia decyzji odmownej. Wyjątkiem będzie stan, w którym kwestia sporna między stroną a organem regulacyjnym będzie dotyczyć jedynie elementów uzasadnienia wniosku, które nie mają wpływu na proponowaną cenę taryfową.

Wypada zaznaczyć, że dotychczasowa praktyka organów regulacyjnych oraz orzecznictwo WSA w Warszawie pozwalają na wyprowadzenie wniosku, że organ regulacyjny w ramach nakładania obowiązku dotyczącego poprawienia projektu taryfy zasadniczo kwestionuje przedłożone projekty taryf w zakresie: stosowanych stawek amortyzacji bilansowej¹⁹; nieskorzystania przez przedsiębiorstwo ze zwolnienia od podatku od nieruchomości²⁰; kalkulacji kosztów oczyszczenia ścieków komunalnych²¹.

Przechodząc do istoty analizowanego zagadnienia (przesłanek), organ regulacyjny powinien wydać decyzję odnośnie do taryfy tymczasowej, gdy:

- w wyniku oceny pierwotnego wniosku o zatwierdzenie taryfy organ odmówił zatwierdzenia taryfy;

19 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 lipca 2023 r. V SA/Wa 2781/22, LEX nr 3619695; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2023 r. V SA/Wa 235/23, LEX nr 3586209; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2023 r. V SA/Wa 1227/22, LEX nr 3563054.

20 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2023 r. V SA/Wa 5114/21, LEX nr 3552932; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2022 r. V SA/Wa 6/22, LEX nr 3443031.

21 Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2024 r. I GSK 1223/23, LEX nr 3699293; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2022 r. V SA/Wa 6/22, LEX nr 3443031; wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2023 r. V SA/Wa 1255/22, LEX nr 3550629.

- przyczyną odmowy zatwierdzenia taryfy był fakt istnienia warunków ekonomicznych wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej, wskazujących na konieczność obniżenia cen i stawek opłat poniżej cen i stawek opłat zawartych w projekcie taryfy;
- przedsiębiorstwo nie poprawiło wniosku o zatwierdzenie taryfy i nie przedłożyło w terminie określonym w decyzji odmownej poprawionego projektu taryfy, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 1 u.z.z.w. lub poprawionego uzasadnienia, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 2 u.z.z.w.²².

W wypadku, gdy powyższe przesłanki zaistnieją, organ regulacyjny przy wydawaniu decyzji dotyczącej taryfy tymczasowej jest obowiązany uwzględnić: ekonomiczne uwarunkowania wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne; zapewnienie pokrycia uzasadnionych kosztów tego przedsiębiorstwa.

3.1. Warunki ekonomiczne wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne

Nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że usługi z zakresu gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej są świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Z art. 14 TFUE²³ wynika ogólny postulat,

22 W literaturze przedmiotu wyrażany jest także pogląd, zgodnie z którym również brak dotrzymania terminu na poprawienie projektu taryfy lub uzasadnienia określonego w decyzji odmownej powoduje, iż organ regulacyjny wyda decyzję, w której określa dla tego przedsiębiorstwa tzw. tymczasową taryfę. Tak: P. Michalski, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, komentarz do art. 24c, Warszawa 2022.

23 Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

że Unia i Państwa Członkowskie zapewniają, aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, w szczególności gospodarczych i finansowych, które pozwolą im wypełniać ich zadania.

Funkcjonowanie przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych opiera się na zasadach i warunkach wynikających m in. z ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków²⁴ oraz rozporządzenia taryfowego²⁵, które odnosi się do sposobu kalkulacji ceny taryfowej.

Problematyka dotycząca zarobowego charakteru przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest szeroko analizowana przez doktrynę publicznego prawa gospodarczego²⁶. Nie ma zgody co do tego, czy przedsiębiorstwo użyteczności publicznej powinno uzyskiwać zysk w ramach świadczenia usług. L. Kieres zaznacza, że spółki kapitałowe mogą wykonywać działalność, która nie ma charakteru zarobkowego²⁷. Tym niemniej, zdaniem autora wykonywanie zadań z zakresu gospodarki wodnej lub kanalizacyjnej uprawnia do podejmowania działalności o charakterze zarobkowym²⁸.

24 T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 757.

25 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 (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1074).

26 Por.: C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin*, Białystok 1992, s. 15; M. Szydło [w:] *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz do art. 1*, Warszawa 2008; K. Bandarzewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, s. 161; J. Zięty, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, teza. Nr 7, Warszawa 2012.

27 L. Kieres [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, wyd. 2, t. 8B, red. R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 110.

28 *Ibidem*, s. 103–104

Instytucja warunków ekonomicznych wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo nie ma definicji legalnej na gruncie u.z.z.w. Jest to słuszny zabieg ustawodawcy, albowiem pozostawia on organowi regulacyjnemu swobodę decyzyjną w zakresie wypełnienia treścią tego pojęcia. Jest to o tyle znamienne, że organ regulacyjny powinien specjalizować się we wszechstronnej ocenie zagadnień z zakresu gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej z punktu widzenia specyfiki i problemów wynikających z jej prowadzenia.

W związku z powyższym, nauka prawa administracyjnego powinna pomóc administracji wypracować wytyczne, którymi powinien kierować się organ regulacyjny rozpoznający sprawę wydania decyzji taryfy tymczasowej.

W znakomitej większości (jeżeli nie we wszystkich znanych autorowi wypadkach) gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna jest prowadzona przez gminy w formie zakładów budżetowych lub w formie spółki kapitałowej (z wyłącznym udziałem lub akcjami) samorządu lokalnego, które są utworzone na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej²⁹. Stosunkowo trudno odnaleźć przypadki prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków przez podmioty z udziałem kapitału prywatnego. Nie oznacza to, że na skutek prywatyzacji zadań publicznych tego rodzaju działalność nie będzie mogła być wykonywana w przyszłości. Istotne jest, że ustawowe regulacje taryfowe nie mogą różnicować w tym zakresie pozycji uczestników rynku.

Na pojęcie warunków ekonomicznych wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wypada spojrzeć z punktu widzenia zagadnień właściwych

29 T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 679.

mikroekonomii, która bada zachowania gospodarcze na poziomie przedsiębiorstw oraz makroekonomii zajmującej się problematyką funkcjonowania gospodarki jako całości³⁰.

Mając na względzie powyższe, w sferze działalności wodociągowo-kanalizacyjnej powinno się zwrócić uwagę na:

- czynniki makroekonomiczne: właściwy rynek, na którym działa przedsiębiorca (monopolista), a także inflację;
- czynniki mikroekonomiczne: prognozowane przychody i koszty związane z wykonywaną działalnością gospodarczą w perspektywie 3-letniej oraz zysk lub stratę.

Dodatkowo, w pojęciu warunków ekonomicznych wykonywania działalności mogą zostać uwzględnione ewentualne możliwości i zakres pozyskania środków finansowania zewnętrznego na realizację inwestycji oraz istniejący stan infrastruktury przesyłowej wymagający nakładów związanych z koniecznością dostarczenia ludności wody do picia w odpowiedniej jakości. Relevantne jest również uwzględnienie konieczności zapewnienia dostaw wody dla osób, których nie stać będzie na poniesienie kosztów z tym związanych. Ważne jest również uwzględnienie, że człowiek jest w stanie przetrwać bez energii cieplnej, elektrycznej czy gazowej – w przeciwieństwie do potrzeby związanej z dostępnością do wody pitnej. W konsekwencji powyższe elementy powinny sprzyjać prowadzeniu działalności rentownej³¹, czyli powodującej uzyskanie zysku brutto.

30 D. Urban, P. Urbanek, *Elementy makro- i mikroekonomii* [w:] *Ekonomia finansowa i prawo gospodarcze. Podręcznik dla sędziów i prokuratorów*, Łódź– Lublin 2015, s. 9–21.

31 Por. art. 2 pkt 2 u.z.z.w. oraz art. 23 pkt 2 lit. e u.z.z.w.

3.2. Zapewnienie pokrycia uzasadnionych kosztów przedsiębiorstwa

Ustawodawca eksponuje konieczność zapewnienia pokrycia uzasadnionych kosztów przedsiębiorstwa – jako kolejny element wpływający na merytoryczną treść wydanej decyzji. Poniżej zostanie omówione orzecznictwo sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych odnoszące się do analizy tego zagadnienia. Zasadniczo powinniśmy przyjmować, że koszt uzasadniony to taki, którego nie można uniknąć, aby nie tylko świadczyć usługę, lecz także by świadczyć ją w odpowiednim standardzie jakościowym.

Sąd Apelacyjny w Warszawie w orzeczeniu z dnia 30 czerwca 2017 r. stwierdził, że koszty uzasadnione nie są kosztami uzyskania przychodów w rozumieniu przepisów podatkowych³². W ocenie sądu koszt uzasadniony musi spełniać łącznie trzy kryteria, tj. niezbędności, zasadności ekonomicznej oraz należytej staranności³³. Ponadto za koszty uzasadnione powinny być uznane również te niezbędne do wykonania zobowiązań powstałych w związku z prowadzoną przez przedsiębiorstwo działalnością³⁴. W kolejnym orzeczeniu Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie w wyroku z dnia 27 stycznia 2019 r.³⁵ przyjął dość stanowczą tezę, że przedsiębiorstwo, planując koszty działalności, musi brać pod

32 Można postawić tezę, że każdy uzasadniony koszt może być w określonych warunkach zakwalifikowany przez przedsiębiorcę jako koszt podatkowy. Jednakże nie każdy koszt podatkowy będzie uzasadniony w rozumieniu przepisów taryfowych.

33 W analizowanej sprawie Sąd podzielił stanowisko Prezesa URE, że nie mają charakteru uzasadnionego koszty zakupu paliwa w części, w jakiej nie przystają one do warunków rynkowych.

34 VI ACa 136/16, LEX nr 2425600; por. także wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie z dnia 9 czerwca 2020 r., XVII AmE 145/18, LEX nr 3365615.

35 XVII AmE 150/18, LEX nr 3615324.

uwagę możliwości wystąpienia w danym roku obrachunkowym niekorzystnych zjawisk ekonomicznych, gdyż jest to związane z ryzykiem gospodarczym, którego nie sposób wyeliminować.

Jeżeli wzrost cen taryfowych wynika z obiektywnie udowodnionych i uzasadnionych kosztów, to niezależnie od wysokości tego wzrostu organ powinien rozważyć zatwierdzenie taryfy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, podobnie jak SA w Warszawie, podkreśla, że kryterium celowości jest okolicznością istotną z punktu widzenia uznania danego kosztu za uzasadniony³⁶. W szczególności na uwagę zasługuje uzasadnienie orzeczenia WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2022 r., w którym sąd wyraził ciekawą myśl, iż nieuzasadniony wzrost cen ma jedynie odniesienie do marży zysku, zaś ustalony poziom taryf nie może prowadzić do nieuzasadnionego wzrostu cen, a nie do nieuzasadnionej, pod względem jej wysokości, ceny³⁷. Oznacza to, że cena taryfowa jest jedynie wypadkową, która zależy od wielu czynników makro- i mikroekonomicznych. Wobec powyższego nieważne jest, jak wysoka będzie cena – ważne, by nie była wynikiem nieuzasadnionego wzrostu.

Jeżeli struktura uzasadnionych kosztów przedsiębiorstwa będzie wysoka, lecz uzasadniona, to reguły społecznej gospodarki rynkowej nie mogą dyktować „ręcznego” manipulowania wysokością ceny taryfowej. Takie zachowania są właściwe gospodarce centralnie sterowanej.

Skoro przepis art. 24 c u.z.z.w. odczytywany literalnie stanowi o konieczności zapewnienia pokrycia uzasadnionych kosztów, to *a contrario* cena wynikająca z taryfy tymczasowej nie może pokry-

36 V SA/Wa 235/23, LEX nr 3586209; V SA/Wa 71/22, LEX nr 3618162; V SA/Wa 1939/20, LEX nr 3479341.

37 V SA/Wa 1939/20, LEX nr 3479341.

wać kosztów, które nie będą uznane za uzasadnione przez organ. Co więcej, jeżeli przeanalizujemy pojęcie niezbędnych przychodów, którego definicję wprowadza art. 2 pkt 2 u.z.z.w., to zapewnienie pokrycia kosztów powinno spowodować sytuację, w której to zgodnie z przywołanym przepisem przedsiębiorstwu umożliwi się uzyskanie zysku (art. 2 pkt 2 *in fine* u.z.z.w.).

4. Tryb wydania taryfy tymczasowej oraz jej charakter prawny

Zasadą wynikającą z art. 61 § 1 k.p.a. jest, że postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Czy taryfa tymczasowa powinna zatem zostać wydana z urzędu, czy też na wniosek? Być może jednak wnikliwa analiza art. 24 c u.z.z.w. powinna prowadzić do wniosku, iż taryfa tymczasowa jest szczególnym rodzajem rozstrzygnięcia, które zapada w związku ze stwierdzeniem niewykonania obowiązków nałożonych w decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy³⁸?

Odpowiedź na te pytania ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia interesu majątkowego przedsiębiorstwa oraz ewentualnej odpowiedzialności władzy publicznej na zasadzie art. 417¹ § 3 k.c. za niewydanie aktu administracyjnego³⁹.

Źródłem wątpliwości wydaje się być art. 24c ust. 5 u.z.z.w., który stanowi, że stronami postępowań w sprawach wydania decyzji, o których mowa w ust. 2–4 [art. 24c u.z.z.w. – przypis M.P.] są przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz właściwy

38 Por. art. 24 c ust. 3 u.z.z.w. w zw. z art. 24 c ust. 4 u.z.z.w.

39 Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

wójt (burmistrz, prezydent miasta). Użyta w przepisie liczba mnoga („stronami postępowań”) sugeruje, że być może chodzi więcej niż o jedno postępowanie.

Taryfa tymczasowa może zostać wydana w konkretnie określonej sytuacji prawno-faktycznej. W zasadzie możliwe są trzy hipotetyczne rozwroje wydarzeń, które wypada przeanalizować.

Pierwszy zakłada, że przedsiębiorstwo nie poprawiło wniosku o zatwierdzenie taryfy i nie przedłożyło w terminie określonym w decyzji odmownej poprawionego projektu taryfy, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 1 u.z.z.w., albo poprawionego uzasadnienia, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 2 u.z.z.w., lub też przedłożyło fizycznie projekt, który nie spełnia kryteriów projektu poprawionego merytorycznie⁴⁰. W takiej sytuacji można postawić hipotezę, że organ nie powinien wydawać tzw. drugiej, decyzji odmownej i jest zobligowany do zakończenia postępowania poprzez określenie taryfy tymczasowej w drodze decyzji administracyjnej.

Drugi scenariusz zakłada sytuację, w której organ wydaje decyzję odmowną i jednocześnie z dniem jej wydania wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie wydania taryfy tymczasowej.

Po trzecie, można również rozważyć sytuację, w której organ po raz drugi wydaje decyzję odmowną i nie wszczyna z urzędu postępowania w przedmiocie wydania taryfy tymczasowej⁴¹.

40 Istotne jest, czy wnioskodawca wykonuje skutecznie nakazy decyzji odmownej. Jeżeli tak, to otrzyma decyzję zatwierdzającą taryfę i jego roszczenie zostanie uwzględnione.

41 Taka sytuacja powoduje, że przedsiębiorstwo nie otrzyma taryfy tymczasowej. Organ regulacyjny może potraktować „poprawiony” wniosek *de facto* jako nowe żądanie strony, które inicjuje nowe postępowanie administracyjne. Pogląd taki należy zdecydowanie odrzucić, gdyż jest sprzeczny z *ratio legis* taryfy tymczasowej. Takie rozumowanie może również prowadzić do dublowania w nieskończoność postępowań administracyjnych w tej samej sprawie.

Przepisy nie regulują sposobu procedowania (wszczęcia) postępowania w przedmiocie wydania taryfy tymczasowej w przeciwieństwie do postępowania o zatwierdzenie taryfy (art. 24b ust. 2 i 3 u.z.z.w.) i postępowania w sprawie skrócenia okresu obowiązywania (art. 24j ust. 1 u.z.z.w.), które wszczynane są na wniosek.

A. Matan wyraził pogląd, że w sytuacji, gdy przepisy szczególne nie regulują sposobu wszczęcia postępowania, ustalenie w tym zakresie powinno nastąpić w wyniku wykładni przepisów⁴². Wobec powyższego, gdy norma prawa materialnego *expressis verbis* nie przesądza, czy sprawa winna być podjęta na wniosek, czy z urzędu, przyjmuje się, że gdy przedmiotem jest przyznanie uprawnienia – postępowanie oparte jest na zasadzie skargowości, zaś gdy przedmiotem jest nałożenie obowiązku – postępowanie wszczynane jest z urzędu⁴³.

Praktyczne stosowanie właściwej taryfy w rozliczeniach z odbiorcami jest obowiązkiem, a nie tylko uprawnieniem przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego⁴⁴. Jednocześnie strona ma interes (roszczenie) w wydaniu takiego aktu administracyjnego. Na gruncie u.z.z.w. dochodzi zatem do specyficznej sytuacji, w której obowiązek i roszczenie mogą wzajemnie przez siebie przenikać.

Jeżeli chodzi o ustalenie charakteru prawnego taryfy tymczasowej, to właściwe odczytanie przepisu art. 24c ust. 4 u.z.z.w. prowadzi do wniosku, że taryfa tymczasowa jest decyzją związaną. Istnieje bowiem szereg argumentów wskazujących na to, że ustawodawca nie zdecydował się na pozostawienie organowi regulacyjnemu uznaniowości w zakresie rozstrzygnięcia o po-

42 A. Matan [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, *Komentarz do art. 1–103*, wyd. III, red. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Warszawa 2010.

43 Por.: wyrok NSA z dnia 25 października 2006 r., II OSK 1257/05, LEX nr 289253; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 października 2007 r., II SA/Bk 471/07, LEX nr 366755.

44 Patrz art. 26 ust. 1 w zw. z art. 29 u.z.z.w.

trzebienie wydania decyzji taryfowej (tymczasowej)⁴⁵. Dyskusyjna jest natomiast kwestia „procesu” dochodzenia do określenia wysokości taryfy tymczasowej. Zwrot „organ regulacyjny określa, w drodze decyzji, tymczasową taryfę [...]” świadczy o tym, że wolą ustawodawcy nie było pozostawienie organowi regulacyjnemu uznania co do wydania rozstrzygnięcia, a uzasadnienie projektu ustawy wprowadzającej instytucję taryfy tymczasowej nie dostarcza wniosków przeciwnych. Organ regulacyjny jest uprawniony do interpretacji przesłanek wydania decyzji, którymi są ekonomiczne wykonywanie działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz zapewnienie pokrycia uzasadnionych kosztów tego przedsiębiorstwa, wypadkową których powinna być właściwa wysokość taryfy (cen i stawek opłat).

5. Praktyczne wykorzystanie instytucji taryfy tymczasowej przez organy regulacyjne – uwagi na tle przeprowadzonych badań

Pierwszy, 3-letni okres taryfowy, w którym decyzje taryfowe zatwierdzane były w nowym reżimie prawnym przez właściwego dyrektora RZWG, rozpoczynał się od 1 stycznia 2018 r. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy nowelizującej⁴⁶ taryfy obowiązujące w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy zachowywały moc przez okres 180 dni od dnia wejścia w życie ustawy. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zostało zobowiązane do przygotowa-

45 Na temat charakteru prawnego decyzji taryfowych por. M. Perkowski, *Charakter prawny decyzji taryfowej w zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 1, s. 27–28.

46 Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2180).

nia i przekazania organowi regulacyjnemu nowych wniosków o zatwierdzenie taryfy w terminie 90 dni przed upływem 180 dni liczonych od dnia 1 stycznia 2018 r.

Z praktycznego punktu widzenia w tzw. pierwszym okresie taryfowym zarówno Izba Gospodarcza, jak i przedsiębiorstwa z branży wodociągowo-kanalizacyjnej nie obserwowali wzmożonej liczby sporów z organem regulacyjnym. Wnioski przedsiębiorstw były rozpatrywane pozytywnie w znakomitej większości przypadków. Społeczny problem związany z brakiem zatwierdzania taryf⁴⁷ pojawił się wraz z tzw. drugim okresem taryfowym, który rozpoczynał się co najmniej od 2021 r. W związku z tym dobór próby ograniczono do okresu 1 stycznia 2021 r. – 1 stycznia 2024 r. (okres 3 lat).

W nawiązaniu do powyższego, w ramach przygotowanego opracowania wystąpiono w trybie uzyskania informacji publicznej do właściwych dyrektorów RZGW (będących wyłącznie właściwymi do wydania taryfy tymczasowej w pierwszej instancji) z następującymi pytaniami:

- Ile (liczbowo) ogółem postępowań administracyjnych z wniosków przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych o zatwierdzenie taryfy zostało skutecznie wszczętych i toczyło się przed tutejszym organem w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 1 stycznia 2024 r., w tym:
 - a) W stosunku do ilu (liczbowo) postępowań wydano w pierwszej instancji rozstrzygnięcie (niezależnie od tego, czy stało się ostateczne) w postaci decyzji zatwierdzającej taryfę w drodze decyzji (art. 24c ust. 2 u.z.z.w.)?

47 W zakresie problematyki związanej ze sporami organów regulacyjnych z przedsiębiorstwami, por. M. Perkowski, *Sądowa weryfikacja decyzji taryfowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2023, nr 8, s. 31.

- b) W stosunku do ilu (liczbowo) postępowań wydano w pierwszej instancji rozstrzygnięcie (niezależnie od tego, czy stało się ostateczne) w postaci odmowy, w drodze decyzji, zatwierdzenia taryfy oraz nałożono obowiązek w tej decyzji, w terminie w niej określonym, na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedłożenia poprawionego projektu taryf (art. 24c ust. 3 u.z.z.w.)?
- c) W stosunku do ilu (liczbowo) postępowań wydano w pierwszej instancji rozstrzygnięcie (niezależnie od tego, czy stało się ostateczne) w postaci decyzji – taryfy tymczasowej (art. 24c ust. 4 u.z.z.w.)?
- d) Czy postępowania w przedmiocie wydania decyzji dotyczącej taryfy tymczasowej (punkt c) były wszczynane przez organ z urzędu?

Powyższe pytania mają charakter ogólny i zostały opracowane na potrzeby niniejszego artykułu. Sposób ich sformułowania był podyktowany dwiema okolicznościami, tj. ustaleniem ogólnego zakresu wykorzystania instytucji taryfy tymczasowej, przy jednoczesnym sformułowaniu pytań w sposób uniemożliwiający organowi regulacyjnemu powołanie się na przesłankę odmowy wydania informacji publicznej z uwagi na konieczność udostępnienia informacji przetworzonej⁴⁸.

Na wniosek o udzielenie informacji publicznej odpowiedziało 11 RZGW, co pozwoliło na przedstawienie wyników ankiety w formie poniższej tabeli.

48 Por. art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902).

RZGW	Postępowania w okresie 1.01.2021 – 1.01.2024	Decyzja zatwierdzająca – art. 24c ust. 2	Decyzja odmawiająca za- twierdzenia – art. 24c ust. 3	Decyzja określająca taryfę tymczasową – art. 24c ust. 4	Wszczęcie postępowania z urzędu	Wszczęcie postępowania na wniosek
Białystok	310	195	104	0	0	0
Bydgoszcz	166	95	67	0	0	0
Gdańsk	431	240	174	0	0	0
Gliwice	303	183	110	0	0	0
Kraków	465	260	200	0	0	0
Lublin	373	275	98	0	0	0
Poznań	333	264	151	0	0	0
Rzeszów	301	211	63	0	0	0
Szczecin	302	114	163	0	0	0
Warszawa	451	432	220	0	0	0
Wrocław	531	243	293	1	1	0

Z powyższego można wyprowadzić dwa zasadnicze wnioski:

- a) suma poszczególnych decyzji⁴⁹ (w ramach danego RZGW⁵⁰)
zatwierdzających taryfę i decyzji odmawiających zatwierdzenia

49 Należy poczynić zastrzeżenie, że może istnieć sytuacja, w której przedsiębiorstwo inicjuje postępowanie administracyjne, następnie zaś cofa wniosek i dochodzi do umorzenia postępowania administracyjnego, które jest wliczane przez organ do ogólnej sumy wszczętych postępowań administracyjnych. Ewentualna skala takich zdarzeń nie była przedmiotem analizy i wymagałaby dodatkowych badań w celu uzyskania informacji przetworzonej.

50 Wyjątkiem jest RZGW Warszawa – gdzie na łączną sumę 452 wszczętych postępowań w analizowanym okresie suma decyzji zatwierdzających taryfę i odmawiających zatwierdzenia wynosi 652 oraz RZGW Wrocław – gdzie na łączną

taryfy jest mniejsza niż łączna liczba postępowań wszczętych w przedmiocie zatwierdzenia taryfy – wobec tego uzasadnione jest postawienie hipotezy, że nie wszystkie decyzje odmawiające zatwierdzenia taryfy zostały skutecznie poprawione przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, co jednak nie skutkowało wydaniem taryf tymczasowych;

- b) organy regulacyjne nie wszczynały (na wniosek) postępowań w przedmiocie wydania taryfy tymczasowej, a przez okres od 1 stycznia 2021 r. do 1 stycznia 2024 r. została wydana jedna decyzja (przez dyrektora RZGW we Wrocławiu) określająca taryfę tymczasową i postępowanie w tym przedmiocie zostało wszczęte z urzędu.

W celu uzyskania precyzyjnego obrazu analizowanej sytuacji należałoby poddać szczegółowej analizie setki postępowań administracyjnych toczących się w ramach poszczególnych RZGW, które kończyły się wydaniem decyzji odmownej. Następnie zaistniałaby potrzeba ustalenia, czy w wyniku ich wydania przedsiębiorstwa skutecznie poprawiły wniosek taryfowy – zgodnie z nakazami wynikającymi z decyzji odmownej.

Zasygnalizowania wymaga fakt, że do końca 2020 r. taryfy tymczasowe były wydawane m. in. przez dyrektora RZGW w Warszawie⁵¹. Postępowania w tym przedmiocie nie były wszczynane na wniosek strony lub z urzędu. Decyzja w opisanych sprawach

sumę 531 wszczętych postępowań w analizowanym okresie suma decyzji zatwierdzających taryfę i odmawiających zatwierdzenia wynosi 536.

51 Por.: decyzja Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 03 stycznia 2019 r., sygn. WA.RET.070.1.279.7.2018; decyzja Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 09 stycznia 2019 r., sygn. WA.RET.070.1.266.4.2019; decyzja Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 21 grudnia 2018 r., sygn. WA.RET.070.1.373.4.2018; decyzja Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. WA.RET.070.1.409.3.2018; decyzja Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. WA.RET.070.1.433.4.2018; decyzja Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 21 grudnia 2018 r., sygn. WA.RET.070.1.259.3.2018.

zapadała jako rodzaj rozstrzygnięcia na skutek braku skutecznego poprawienia wniosku taryfowego zgodnie z wymaganiami określonymi w decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy.

6. Podsumowanie

Taryfa tymczasowa, poza sporadycznymi wypadkami, nie jest rozstrzygnięciem często stosowanym przez organy regulacyjne. Przyczyna takiego stanu rzeczy nie została jeszcze wnikliwie zbadana. Być może okoliczność, iż przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne skutecznie poprawiają wnioski taryfowe i realizują nałożone obowiązki zawarte w decyzjach odmawiających zatwierdzenia taryfy powoduje, że wydanie taryfy tymczasowej staje się zbędne. Jeżeli nawet przyjąć takie założenie, to zastanawiający pozostaje jednak fakt, iż w pierwszym kwartale 2022 r. ponad 70% przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych zanotowało straty w działalności⁵². Takie zjawisko nie było obserwowane wcześniej w branży wodociągowo-kanalizacyjnej

Precyzyjne ustalenie powyższej kwestii wymaga przeprowadzenia szczegółowych i obszernych badań jakościowych. Niemniej, skoro WSA w Warszawie od 2021 r. rozpoznaje dziesiątki skarg na decyzje organu regulacyjnego drugiej instancji utrzymującego w mocy decyzje odmawiające zatwierdzenia taryfy, zasadnym jest twierdzenie, że nie wszystkie wnioski taryfowe są skutecznie poprawiane. Przedsiębiorstwa, nie otrzymując taryf tymczenio-

52 Por. analizę zagadnienia dostępną na stronach Izby Gospodarczej Wodociągów Polskie. Izba przeprowadziła ankietę wśród przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych w 2022 r. Na 204 przedsiębiorstwa, które wypełniły ankietę, stratę na działalności wod.-kan. w 1. kwartale 2022 roku poniosło 70% przedsiębiorstw, <https://www.igwp.org.pl/straty-w-dzialalnosci-przedsiębiorstw-wod-kan-za-i-kwartal-2022-roku/> [dostęp: 9.03.2025 r.].

wych, decydują się na wejście w spór z organem i zaskarżenie jego rozstrzygnięć. Ustalenie przyczyny stosowania instytucji taryfy tymczasowej w tak niewielkim zakresie pozostaje zatem kwestią otwartą.

W niniejszym artykule wykazano, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne posiada roszczenie do organu regulacyjnego o wydanie taryfy, a taryfa tymczasowa powinna pełnić przy tym funkcję zabezpieczającą. W związku z tym, że prawo materialne nie może sankcjonować stanu, w którym przedsiębiorstwo pomimo nieskutecznego poprawienia projektu taryfy otrzyma od regulatora decyzję odmawiającą zatwierdzenia taryfy i jednocześnie nie otrzyma ochrony tymczasowej, to należy postulować, że w pewnych ściśle określonych okolicznościach faktycznych stronie postępowania będzie przysługiwać również niezależne roszczenie o wydanie taryfy tymczasowej.

W obecnej sytuacji geopolitycznej działalność gospodarcza w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym nie powinna być prowadzona na podstawie stawek taryfowych ustalonych i zatwierdzonych kilka lat przed złożeniem wniosku taryfowego.

Wyrażam pogląd, że strona postępowania powinna mieć prawo do uzyskania taryfy tymczasowej w sytuacji, w której organ regulacyjny po weryfikacji poprawionego projektu taryfy lub uzasadnienia rozstrzyga o odmowie zatwierdzenia taryfy. Wobec powyższego, decyzja administracyjna w przedmiocie określenia taryfy tymczasowej powinna być wydana jako rodzaj rozstrzygnięcia, które zapada na skutek stwierdzenia braku skutecznego wykonania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązków nałożonych decyzją organu regulacyjnego. Rozstrzygnięcie winno zapaść w postępowaniu administracyjnym wywołanym złożeniem poprawionego projektu taryfy lub uzasadnienia w ramach wykonania obowiązków nałożonych decyzją odmowną.

Jednakże należy hipotetycznie dopuścić do wystąpienia sytuacji, w której taryfa tymczasowa będzie stanowić:

- a) rozstrzygnięcie, które organ regulacyjny wyda po ewentualnym wszczęciu z urzędu odrębnego postępowania na skutek wydania przez organ regulacyjny „drugiej” decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy;
- b) rozstrzygnięcie, które organ regulacyjny ma obowiązek wydać na wniosek strony w wyjątkowej sytuacji, która wynikałaby z faktu, iż organ regulacyjny wydałby „drugą” decyzję odmowną i jednocześnie nie wszczął z urzędu postępowania w przedmiocie określenia taryfy tymczasowej;
- c) rozstrzygnięcie reformatoryjne wydane przez organ drugiej instancji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. w wypadku wniesienia odwołania przez jedną ze stron postępowania od decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy.

Jeżeli uznać za trafną hipotezę, iż taryfa tymczasowa jest jedynie rodzajem rozstrzygnięcia, które zapada w wyniku braku skutecznego poprawienia projektu taryfy lub uzasadnienia, to istnieje ryzyko, że akt administracyjny wydany w wyżej opisanych stanach prawno-faktycznych mógłby zostać zakwestionowany na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W takim wypadku wydanie przez organ drugiej decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy nie posiada wyraźnej podstawy prawnej.

Analiza treści art. 24c ust. 3 i 4 u.z.z.w. doprowadziła również do wniosku, iż brak jest podstawy prawnej do wydania przez organ regulacyjny tzw. drugiej decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy wraz z jednoczesnym nałożeniem na przedsiębiorstwo tych samych lub nowych obowiązków⁵³.

53 Por. art. 110 § 1 k.p.a., który stanowi, że „organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej”.

W obecnym kształcie art. 24c ust. 4 u.z.z.w. wyklucza wszczęcie postępowania na wniosek. Jeżeli w wyniku postępowania administracyjnego toczącego się w przedmiocie oceny „wykonania” nakazów zawartych w decyzji odmownej nie dochodzi do wydania taryfy tymczasowej, to przedsiębiorstwo – jako operator infrastruktury krytycznej – jest potencjalnie narażone na straty bilansowe i dalsze negatywne konsekwencje z tym związane. Remedium na powyższy stan jest wniosek *de lege ferenda*⁵⁴, który sprowadza się do konieczności nowelizacji art. 24 u.z.z.w. poprzez dodanie do treści tego przepisu ustępu 4¹ o treści: „Przedsiębiorstwo może złożyć do organu regulacyjnego wniosek o wydanie taryfy tymczasowej w sytuacji nieokreślenia przez organ regulacyjny taryfy tymczasowej w trybie, o którym mowa w art. 24c ust. 4”. Istnienie takiej regulacji właściwie zabezpieczy interes majątkowy przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Końcowo, przeprowadzone analizy statystyczne uprawniają do wyprowadzenia wniosku, iż brak określania przez regulatora taryf tymczasowych w latach 2021–2024 (poza jednym przypadkiem) jest wynikiem istnienia swoistej patologii w administracji, która doprowadziła szereg przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych do zapaści finansowej, szeroko opisywanej w przestrzeni publicznej w ostatnich kilku latach.

54 W dniu 10 stycznia 2025 r. na stronie Rządowego Centrum Legislacji ukazał się projekt nowelizujący u.z.z.w., numer z wykazu: UD48. Analiza propozycji projektodawcy prowadzi do wniosku, że instytucja taryfy tymczasowej ma zostać uchylona. Przyczyną takiego rozwiązania ma być uchylenie w całości art. 24c u.z.z.w. (por. s. 9 uzasadnienia projektu), <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12393351/katalog/13104895#13104895> [dostęp: 10.01.2025 r.].

Streszczenia

Taryfa tymczasowa w zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków

Taryfa tymczasowa jest rozstrzygnięciem bardzo rzadko stosowanym przez organ regulacyjny. Przyczyna takiego stanu rzeczy nie została jeszcze zbadana. Celem taryfy czasowej jest „zabezpieczenie” przez określony czas podstawowego roszczenia przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w przedmiocie wydania decyzji taryfowej. Zamierzeniem artykułu jest próba określenia istoty, charakteru prawnego oraz przesłanek i trybu, w którym taryfa tymczasowa powinna zostać wydana przez organ regulacyjny. W artykule oceniono praktyczne wykorzystania tej instytucji. Końcowo, został zaprezentowany wniosek *de lege ferenda* odnoszący się do proponowanego sposobu nowelizacji przepisu art. 24c ust. 4 u.z.z.w., który w pełni uwzględniałby interes przedsiębiorcy.

Słowa kluczowe: taryfa tymczasowa, organ regulacyjny, przedsiębiorca, zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, decyzja związana.

The temporary tariff for collective water supply and sewage disposal

The temporary tariff is an arrangement very rarely used by the regulator. The reason for this has not yet been investigated. The purpose of a temporary tariff is to secure, for a certain period of time, the basic claim of the water and sewerage company regarding the tariff decision. The intention of the article is to determine the essence, legal nature, and prerequisites and procedure under which a temporary tariff should be issued by the regulatory authority. The article evaluates the practical uses

of this institution. Finally, a *de lege ferenda* proposal is offered, referring to the proposed method of amending the provision of Article 24c, paragraph 4, of the Collective Water Supply and Collective Sewage Disposal Act, which would fully take into account the interests of the entrepreneur.

Keywords: temporary tariff, regulator, entrepreneur, water supply and sewage disposal, related decision.

Literatura

Bandarzewski K., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2007.

Bigo T., *Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1936, nr 4.

Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.

Dalkowska A., *Zabezpieczenie w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 3.

Dzwonkowski H., *Ordynacja Podatkowa*, Warszawa 2011.

Jakubecki A. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, t. II, Warszawa 2019.

Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946.

Kieres L. [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, wyd. 2, t. 8B, red. R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.

Kijowski D.R., *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000.

Kisielowska M., *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] *Acta Universitatis Wratislaviensis. Związki publicznoprawne w świetle współczesnego prawodawstwa międzynarodowego, unijnego i krajowego*, Wrocław 2021.

- Kociubiński J. [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I (art. 1–89), red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Kosikowski C., *Działalność gospodarcza gmin*, Białystok 1992.
- Matan A. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, *Komentarz do art. 1–103*, wyd. III, red. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Warszawa 2010.
- Michalski P., *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Perkowski M., *Charakter prawny decyzji taryfowej w zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2025, nr 1.
- Perkowski M., *Sądowa weryfikacja decyzji taryfowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2023, nr 8.
- Stachurski W. [w:] *Ordynacja podatkowa*, t. I, *Zobowiązania podatkowe. Art. 1–119 zsk. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, 2024, <https://sip.lex.pl/openlex>.
- Szydło M. [w:] *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz do art. 1*, Warszawa 2008.
- Tabernacka M., Giełda M., *Publiczne prawo podmiotowe [w:] Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, Wrocław 2020.
- Urban D., Urbanek P., *Elementy makro- i mikroekonomii [w:] Ekonomia finansowa i prawo gospodarcze. Podręcznik dla sędziów i prokuratorów*, Łódź–Lublin 2015.
- Zawistowski D. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. IV, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021.
- Zięty J., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2012.