

Monika Kosińska
Radna Rady Miejskiej
w Kamieniu Pomorskim

W odpowiedzi na interpelację złożoną na sesji Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim w dniu 28 grudnia 2023 r. dotyczącą toczącego się postępowania o nałożenie kar przez Wody Polskie na spółkę PGK informuję:

Tak, mam pełną wiedzę na jakim etapie jest to postępowanie prowadzone przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z siedzibą w Szczecinie.

Raz jeszcze przedstawię Pani Radnej stanowisko Spółki Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Kamieniu Pomorskim odnośnie trybu wprowadzenia taryfy przedstawione mi przez Zarząd i Radę Nadzorczą:

1. Dnia 5 grudnia 2022 r. Spółka złożyła do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Szczecinie (dalej: regulator) wniosek o zatwierdzenie taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Kamień Pomorski oraz w miejscowości Łukęcin - gmina Dziwnów na okres 3 lat (dalej: **Wniosek**). Wniosek wpłynął do regulatora w dniu 6 grudnia 2022 r.;
2. W dniu 3 stycznia 2023 r. do Spółki wpłynęło wezwanie z 2 stycznia 2023 r. (SZ.RZT.70.118.2022.AB), w którym regulator wezwał do przedłożenia stosownych informacji, wyjaśnień i dokumentów (dalej **Wezwanie**);
3. PGK pismem z dnia 24 stycznia 2023 r. (L.dz. 000784/01/2023) złożył odpowiedzi i wyjaśnienia na pytania zadane przez regulatora oraz przedłożył dokumenty, których złożenia żądał regulator w Wezwaniu (dalej: **Odpowiedź**). Odpowiedź wpłynęła do regulatora tego samego dnia;
4. Następnie w dniu 10 lutego 2023 r. do Spółki wpłynęło zawiadomienie z dnia 7 lutego 2023 r. traktujące o tym, że gromadzenie materiału w postępowaniu administracyjnym wszczętym wnioskiem z dnia 6 grudnia 2022 r. o zatwierdzenie taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie Gminy Kamień Pomorski oraz w miejscowości Łukęcin - gmina Dziwnów na okres 3 lat zostało zakończone (dalej: **Zawiadomienie**);



5. Pismem z dnia 3 marca 2023 r., które wpłynęło do regulatora w dniu 7 marca 2023 r. PGK przedstawił swoje stanowisko końcowe, w którym szczegółowo odniósł się do uwag zawartych w Zawiadomieniu regulatora z dnia 7 lutego 2023 r. (dalej: **Pismo**);
6. W dniu 9 marca 2023 r. regulator wydał decyzję (**przedmiotowa decyzja wpłynęła do Spółki w dniu 13 marca br.**), którą odmówił załatwienia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie Gminy Kamień Pomorski i miejscowości Łukęcin, gmina Dziwnów, na okres 3 lat, nałożył na Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o. o. obowiązek przedłożenia w terminie 60 dni od daty doręczenia decyzji poprawionego projektu taryfy, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 1 ustawy, poprawionego uzasadnienia, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 2 ustawy poprzez opracowanie właściwej kalkulacji kosztów, uwzględniającej adekwatną do planów bazę odniesienia z lat obrachunkowych dla poszczególnych rodzajów prowadzonej działalności, przedstawienia klucza alokacji kosztów ogólnych, przedstawienia zestawień wskazywanych w wezwaniach i zawiadomieniach, szczegółowej analizy realizacji planów inwestycyjnych mających wpływ na taryfę, właściwego ujęcia kosztów, w tym wynagrodzeń, wpływających na poziom cen i stawek opłat (dalej: **Decyzja**).

Mając na względzie zaprezentowany powyżej stan faktyczny przede wszystkim wyjaśnić trzeba, iż w niniejszej sprawie Spółka uznała że, zastosowanie mają tak przepisy uzw, jak również ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 dalej: Kpa)¹.

Przyjęcie, iż do postępowania przed organem regulacyjnym mają zastosowanie przepisy Kpa *de facto* i *de iure* oznacza to, że organ taki ma nie tylko prawo do podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej wyrażoną w art. 7 Kpa, oraz jest zobowiązany w oparciu o art. 77 Kpa w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, ale jest także zobligowany do postępowania zgodnie z wyrażoną w art. 12 Kpa² **zasadą szybkości i prostoty postępowania** (o poszanowaniu dla **zasady zaufania do władzy publicznej**³ i innych zasad ogólnych wyrażonych w Kpa nawet nie wspominając).

Jak wiadomo prawodawca przesądził w art. 24c ust. 1 ustawy, iż organ regulacyjny, w **terminie 45 dni od dnia otrzymania wniosku**, o którym mowa w art. 24b ust. 2⁴:

¹ Art. 27c ust. 1 uzw: „Do postępowania przed organem regulacyjnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, 695 i 1298).”.

² Art. 12: „§ 1. Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. § 2. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie.”.

³ Art. 8 § 1: „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.”.

⁴ „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przekazuje organowi regulacyjnemu wniosek o zatwierdzenie taryfy w terminie 120 dni przed dniem upływu okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy.”.

1) ocenia projekt taryfy, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 1, oraz uzasadnienie, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 2, pod względem zgodności z:

a) przepisami ustawy,

b) przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - *Prawo wodne*;

2) analizuje zmiany warunków ekonomicznych wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej, w tym marżę zysku, oraz weryfikuje koszty, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1, pod względem celowości ich ponoszenia w celu zapewnienia ochrony interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen.

Przywołane przepisy jednoznacznie wskazują, że ustawodawca określił inny termin do załatwienia wniosków taryfowych niż przewidują to przepisy Kpa. Tym samym art. 24c ust. 1 uzzw stanowi **lex specialis** względem przepisów Kpa określających ogólne terminy do załatwiania spraw. Jest to termin ustawowy, a w związku z tym nie może być on ani przekroczony, ani przedłużony czy skrócony. Termin ustawowy, określany jest też jako **termin prekluzyjny**, co oznacza, że uchybienie temu terminowi powoduje bezskuteczność danej czynności procesowej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 czerwca 2022 r., V SA/Wa 930/22).

Zgodnie art. 24f ust. 2 uzzw, organ regulacyjny nie może wydać decyzji, o której mowa w art. 24c ust. 2⁵ lub 3⁶, po upływie terminu, o którym mowa w art. 24c ust. 1. **Skutkiem przekroczenia 45 - dni** jest z jednej strony brak możliwości wydania decyzji w przedmiocie wniosku taryfowego, a z drugiej strony wejście w życie taryfy, po upływie 120 dni od dnia doręczenia jej projektu organowi regulacyjnemu wraz z wnioskiem o zatwierdzenie (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 kwietnia 2020 r., I GSK 514/20).

Odrębną kwestią od charakteru przedmiotowego terminu jest **sposób**, w jaki jest on liczony. Spółka w sposób bardzo szczegółowy i dokładny dokonała tych obliczeń przy wsparciu dwóch niezależnych od siebie prawników. Zgodnie z art. 24c ust. 1 uzzw 45 - dniowy termin do załatwienia wniosku taryfowego rozpoczyna swój bieg od momentu początkowego wskazanego w ustawie, a więc **od dnia otrzymania wniosku taryfowego przez organ**. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 października 2021 r. (V SA/Wa 3413/21) zwraca się uwagę, iż przedmiotowa regulacja odpowiada podobnej regulacji w Kpa. W myśl art. 61 § 3 Kpa dniem wszczęcia postępowania w sprawie jest dzień złożenia wniosku. **Nie oznacza to jednak, że ostateczny termin załatwienia sprawy musi zrównywać się z początkowym terminem załatwienia sprawy**. Wniosek strony powinien odpowiadać określonym prawem wymogom, co z kolei zobowiązuje organ do badać każdego wniosku czy spełnia on wymogi formalne. Jeżeli

⁵ „Jeżeli wynik oceny, weryfikacji lub analizy, o których mowa w ust. 1, jest pozytywny, organ regulacyjny zatwierdza taryfę w drodze decyzji.”

⁶ „Jeżeli wynik oceny, weryfikacji lub analizy, o których mowa w ust. 1, jest negatywny, organ regulacyjny odmawia, w drodze decyzji, zatwierdzenia taryfy oraz nakłada obowiązek w tej decyzji, w terminie w niej określonym, na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedłożenia poprawionego projektu taryfy, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 1, lub poprawionego uzasadnienia, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 2, wskazując elementy projektu taryfy lub uzasadnienia wymagające poprawienia.”

organ stwierdzi braki formalne wniosku (żądania), to wówczas, w zależności od wagi tych braków, albo podanie pozostawia bez rozpoznania, jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych (art. 64 § 1 Kpa), czy też, jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, wzywa wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 Kpa).

W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że w przypadku usunięcia braków podania w wyznaczonym terminie - datą wszczęcia postępowania jest dzień złożenia wniosku, co jednak nie musi zrównywać się z początkowym terminem załatwienia sprawy (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 marca 2022 r., I GSK 485/22). Ten bowiem należy liczyć **od dnia złożenia kompletnego wniosku** (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 13 sierpnia 2009 r., II OSK 1247/08; 13 stycznia 2009 r., II OSK 1777/07).

Spółka zdaje sobie rzecz jasna sprawę, iż w judykaturze ugruntowany został pogląd, w świetle którego przy obliczaniu, czy został zachowany termin do załatwienia sprawy, należy uwzględnić również okresy podlegające wyłączeniu na podstawie art. 35 § 5⁷ Kpa, ponieważ wyznaczony przez ustawodawcę czas dla dokonania danej czynności procesowej, to **czas efektywny**, jakim powinien dysponować organ załatwiający sprawę (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 grudnia 2022 r., I GSK 1491/22).

W orzecznictwie prezentowane jest także stanowisko, że w praktyce ów 45 - dniowy termin (z uwagi na niewliczanie do jego biegu np. przerw wynikających z okoliczności, o których mowa w art. 35 § 5 Kpa) **może upłynąć później** (i to znacznie). Ponieważ jednak ma charakter materialny (na co wskazują skutki jego przekroczenia wskazane w art. 24f ust. 2 ustawy) nie ma do niego zastosowania możliwość przedłużenia w trybie art. 36 § 1⁸ Kpa (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 kwietnia 2020 r., I GSK 514/20).

Podsumowując poglądy judykatury ogniskujące się wokół kluczowej dla toczącego się postępowania administracyjnego kwestii stwierdzić należy co następuje: **primo**, 45-dniowy termin, o którym mowa w art. 24c ust. 1 uzw, należy liczyć od dnia złożenia wniosku pozbawionego braków formalnych oraz zawierającego informacje wymagane obowiązującymi przepisami. Przekroczenie tego terminu rodzi skutek wskazany w art. 24f ust. 2 ustawy; **secundo**, skoro do omawianego terminu ma zastosowanie przepis art. 35 § 5 Kpa, to przy weryfikacji, czy został zachowany przedmiotowy termin należy uwzględnić okresy podlegające wyłączeniu na podstawie art. 35 § 5 Kpa, albowiem wyznaczony przez ustawodawcę czas dla dokonania danej czynności procesowej, to jak już wspomniano czas

⁷ „Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów doręczania z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 569 i 1002), okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.”.

⁸ „O każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.”.

efektywny⁹; *tertio*, po przekroczeniu wskazanego przepisem art. 24c ust. 1 uzzw 45-dniowego terminu **organ regulacyjny traci kompetencję do wydania decyzji administracyjnej** w przedmiocie zatwierdzenia taryfy, a jednocześnie - w myśl art. 24f ust. 2 ustawy - z mocy prawa, wchodzi w życie nowa taryfa regulacyjna przewidziana w przedstawionym organowi regulacyjnemu wniosku, o którym mowa w art. 24b ust. 2 uzzw.

Konfrontując dotychczasowe rozważania ze stanem faktycznym sprawy **Spółka racjonalnie i bezpiecznie przyjmuje, iż 45 - dniowy termin należy liczyć od dnia złożenia Odpowiedzi czyli od dnia 24 stycznia 2023 roku**. Niniejsze podejście opiera się na przyjęciu bezpiecznego założenia bazującego na dorobku sądów administracyjnych, iż w tym dniu zostały przekazane regulatorowi informacje i dokumenty czyniące Wniosek kompletnym i dającym tym samym asumpt do merytorycznej analizy Wniosku. W tym kontekście truizmem jest stwierdzenie, że wskazany w art. 24f ust. 2 ustawy okres 120 dni należy liczyć **od dnia 24 stycznia 2023 roku**.

Niejako na marginesie Spółka sygnalizuje, iż możliwe jest **inne podejście** bazujące na przyjęciu, iż Wezwanie nie stanowiło wezwania do uzupełnienia braku formalnego wniosku, a było *de facto* żądaniem regulatora do wyjaśnienia kwestii merytorycznych Wniosku. Odnotować w tym miejscu warto, że w piśmiennictwie prezentowany jest nie tylko pogląd, że przesłanki ekskulpacyjne z art. 35 § 5 Kpa należy traktować ściśle, a nie rozszerzająco, ale także prezentowane jest podejście, w świetle którego gromadzenie przez organ regulacyjny materiału dowodowego w sprawie oraz badanie merytoryczne wniosku nie jest okresem opóźnienia spowodowanym z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu¹⁰. Tym samym wezwania organu regulacyjnego dotyczące wyjaśnień merytorycznych, uzupełnienia dokumentów lub informacji, kierowane do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego nie wstrzymują biegu 45-dniowego terminu na wydanie decyzji o zatwierdzeniu albo odmowie zatwierdzenia taryf.¹¹

W tym miejscu Spółka pragnie przypomnieć, iż organ regulacyjny wydał w dniu 9 marca 2023 r. Decyzję, w której odmówił zatwierdzenia taryfy przedłożonej przez Spółkę oraz zobowiązał Spółkę do przedłożenia poprawionego projektu taryfy i uzasadnienia. Decyzja została doręczona Spółce **w dniu 13 marca 2023 roku**.

W tym kontekście podkreślić należy (opierając się na poglądach doktryny i judykatury), iż z chwilą podpisania decyzji administracyjnej mamy do czynienia z wydaniem decyzji w sensie procesowym w tym znaczeniu, że istnieje decyzja administracyjna, a dzień wydania decyzji jest miarodajny dla oceny podstawy prawnej i podstawy faktycznej decyzji. Zasada związania decyzją rozciąga się zatem także na okres między wydaniem decyzji a jej

⁹ Zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 listopada 2022 r. (V SA/Wa 4974/21): „przy obliczaniu, czy został zachowany termin do załatwienia sprawy należy jednak uwzględnić również okresy podlegające wyłączeniu, na podstawie art. 35 § 5 k.p.a., ponieważ wyznaczony przez ustawodawcę czas dla dokonania danej czynności procesowej, to czas efektywny, jakim powinien dysponować organ załatwiający sprawę”.

¹⁰ Okresami opóźnień powstałych z winy strony są wyłącznie sytuacje przekroczenia przez stronę terminu dokonania czynności określonych w przepisach prawa lub wyznaczonych przez organ prowadzący postępowanie, zaś okresy opóźnień powstałe z przyczyn niezależnych od organu to zasadniczo okresy spowodowane działaniem sił przyrody czy działaniami lub zaniechaniami innych organów, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

¹¹ Ł. Ciszewski, M. Faron, Wejście w życie z mocy prawa taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę lub zbiorowe odprowadzanie ścieków w związku z beczynnością organu regulacyjnego, Samorząd Terytorialny 2021, nr 6, s. 26-27 i 33-34.

doręczeniem, bowiem również w tym czasie organ administracji publicznej nie może zmieniać wydanej decyzji, która - jak podkreśla W. Dawidowicz (Postępowanie administracyjne, 1983, s. 201) – „*istnieje*” już w momencie wydania, choć wywiera skutki prawne dopiero z chwilą doręczenia stronie. W rezultacie obowiązujące przepisy Kpa nie dają podstaw – w ocenie wyrażonej w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 sierpnia 2022 r. (III OSK 7246/21) - do utożsamienia wydania decyzji z jej doręczeniem. Data wydania (sporządzenia) decyzji zgodnie z art. 107 § 1 Kpa jest czynnością procesową wywołującą oznaczone, choć nie wszystkie skutki prawne, *ergo* dopiero doręczenie decyzji zgodnie z art. 110 Kpa powoduje jej wejście do obrotu prawnego, rozpoczyna bieg terminu do wniesienia odwołania, złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Innymi słowy, skoro „*Skuteczne doręczenie przynajmniej jednej ze stron postępowania już powoduje, że decyzja wywołuje skutki prawne wobec jej wejścia do obrotu prawnego*” (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 czerwca 2007 r. II OSK 239/07), to zasadnie przyjąć należy, iż Decyzja zaczęła funkcjonować w obrocie prawnym od momentu jej skutecznego doręczenia Spółce, tj. od dnia 13 marca br. (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2022 r., I SA/Wa 2849/21)¹².

Mając na względzie dotychczasowe uwagi w rezultacie Spółka wyjaśnia, iż Decyzja zaczęła wywoływać skutki prawne **48 dnia** od dnia złożenia Wniosku, czyli **3 dni** po terminie prawem ustalonym. W konsekwencji stwierdzić należy, iż doszło do **przekroczenia terminu** wskazanego przepisem art. 24c ust. 1 uzwz, a tym samym toczące się postępowanie administracyjne należy uznać za **bezzprzedmiotowe**.

Należy zaakcentować, iż decyzja administracyjna zaczyna funkcjonować w obrocie prawnym od momentu jej skutecznego doręczenia, o czym przesądza art. 110 Kpa. Moment skutecznego doręczenia decyzji stronie ma zatem - co akcentuje się w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2020 r. (I OSK 753/19) - dwojake znaczenie dla dalszego przebiegu postępowania administracyjnego. Po pierwsze, z tą chwilą decyzja zaczyna wiązać organ, który ją wydał i jednocześnie dopiero od tego momentu może zostać zaskarżona we właściwy sposób. Tym samym decyzja administracyjna, chociaż podpisana przez organ, który ją wydał, **nie wchodzi do obrotu prawnego i nie wywołuje żadnych skutków prawnych przed jej doręczeniem lub ogłoszeniem stronie** (zob. wyrok Naczelnego SA z 12 stycznia 2012 r., I OSK 1333/11). A zatem, **decyzja wywołuje skutki prawne nie z chwilą jej wydania w dacie podanej w decyzji, lecz z datą prawidłowego doręczenia stronie**. Decyzja niedoręczona stronie jest decyzją nieistniejącą w obrocie prawnym, nie określa praw ani obowiązków strony, w tym prawa do wniesienia odwołania, skutkiem czego termin przewidziany do jego wniesienia nie rozpoczyna biegu.

Należy przy tym pamiętać, że na mocy art. 24c ust. 1 ustawy w zw. z art. 24c ust. 3 te same regulatory mógł skutecznie odmówić zatwierdzenia taryf wskazanych we Wniosku w drodze decyzji wywołującej skutki prawne w nieprzekraczalnym terminie 45 dni liczonym od dnia złożenia Wniosku. Jak już ustalono **regulator nie zmieścił się w tzw. ramach czasowych**

¹² Wobec braku informacji w tym zakresie Opiniujący przyjął założenie, iż Decyzja została doręczona pozostałym stronom tj. Burmistrzowi Gminy Kamień Pomorski i Burmistrzowi Gminy Dziwnów **nie wcześniej niż 13 marca 2023 roku**.

wyznaczonych przez prawodawcę, a negatywnymi skutkami jego uchyleń nie można obarczać Spółki.

Na dzień dzisiejszy czekam na zakończenie postępowania przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

Jestem w stałym kontakcie w tej sprawie zarówno z zarządem Spółki jak i Radną Nadzorczą.


BURMISTRZ

Stanisław Kurytło

