



Warszawa, 9 stycznia 2026 r.

**Prezes
Państwowego
Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie**

KWT.70.1.16.2025

KWT.70.1.16.2025

Wójt Gminy Sieradz

reprezentowany przez pełnomocnika

Prezydent Miasta Sieradza

**Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów
i Kanalizacji Sp. z o.o. w Sieradzu**

reprezentowane przez pełnomocnika

DECYZJA

Działając na podstawie art. 24b, art. 24c oraz 27c ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2024 r. poz. 757, dalej jako: uzzwoś), w związku z art. 104 § 1 i art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 poz. 1691, dalej jako: Kpa),

po rozpatrzeniu

odwołania z dnia 1 grudnia 2025 r. wniesionego przez Wójta Gminy Sieradz, reprezentowanego przez pełnomocnika r.pr. Marcina Kęsiaka, od decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 12 listopada 2025 r., znak P.RZT.70.39.2025/D/FK, orzekającej o zatwierdzeniu taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na okres 3 lat, na terenie gminy miasta Sieradza i gminy Sieradz:

- w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę dla terenu zwodociągowanego gminy Sieradz z wyłączeniem miejscowości Rzechta, Podłężyce, Czartki, Biskupice, Kowale, Rudna, Kamionaczyk, Grądy, Sucha, Mnichów i Wojciechów;
- w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków dla terenu skanalizowanego gminy Sieradz,

utrzymuję w mocy zaskarżoną decyzję.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 19 września 2025 r. Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Sieradzu (dalej: Wnioskodawca, Spółka, Przedsiębiorstwo, MPWiK) przedłożyła Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu Państwowego Gospodarstwa Wody Polskie (dalej: Dyrektor RZGW, organ regulacyjny, organ I instancji, regulator) wniosek o zatwierdzenie taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na okres 3 lat, na terenie gminy miasta Sieradza i gminy Sieradz:

- w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę dla terenu zwodociągowanego gminy Sieradz z wyłączeniem miejscowości Rzechta, Podłężyce, Czartki, Biskupice, Kowale, Rudna, Kamionaczyk, Grądy, Sucha, Mnichów i Wojciechów;
- w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków dla terenu skanalizowanego gminy Sieradz,

Dyrektor RZGW pismem z dnia 25 września 2025 r., P.RZT.70.39.2025/WWF/FK, wezwał wnioskodawcę do usunięcia braków formalnych poprzez złożenie informacji o ilości zakupionej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wody i jej cenie za ostatnie 3 lata obrotowe.

W odpowiedzi na wezwanie Wnioskodawca pismem z dnia 30 września 2025 r. złożył wymagane dokumenty.

Organ regulacyjny pismem z dnia 8 października 2025 r. zawiadomił strony o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy. Kolejnym pismem z tego samego dnia organ I instancji wezwał wnioskodawcę do przedłożenia dokumentów dot. m.in.: szczegółowego podziału poszczególnych kosztów; zweryfikowania liczby odbiorców w tabeli F; wyjaśnienia czy wśród odbiorców znajdują się osoby korzystające z lokalu w budynku wielolokalowym; wyjaśnienia czy stosowane są dopłaty w celu obniżenia wzrostu cen; procentowej wysokości strat wody; uzasadnienia wysokości marży zysku; precyzyjnego i szczegółowego klucza podziału kosztów pośrednich; analizy możliwości optymalizacji stawki amortyzacji.

Wnioskodawca pismem z dnia 22 października 2025 r. przesłał wymagane dokumenty.

Dyrektor RZGW pismem z dnia 30 maja 2025 r. zawiadomił strony o zakończeniu gromadzenia materiału dowodowego i możliwości zapoznania się z zebranymi w sprawie aktami.

Ostatecznie Dyrektor RZGW decyzją z dnia 12 listopada 2025 r., znak P.RZT.70.39.2025/D/FK, zatwierdził taryfę za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na okres 3 lat, na terenie gminy miasta Sieradza i gminy Sieradz:

- w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę dla terenu zwodociągowanego gminy Sieradz z wyłączeniem miejscowości Rzechta, Podłężyce Czartki, Biskupice, Kowale, Rudna, Kamionaczyk, Grądy, Sucha, Mnichów i Wojciechów;
- w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków dla terenu skanalizowanego gminy Sieradz.

W uzasadnieniu decyzji organ I instancji wskazał, że w wyniku rozpatrzenia wniosku uznał za udokumentowane zmiany warunków ekonomicznych oraz wielkość usług i warunków ich świadczenia oraz stwierdził zgodność projektu taryfy oraz uzasadnienia z przepisami uzzwoś oraz ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960).

Pismem z dnia 1 grudnia 2025 r. (data wpływu 4 grudnia 2025 r.) Wójt Gminy Sieradz (dalej: Wójt, Skarżący) **odwołał się** od powyższej decyzji organu regulacyjnego zaskarżając ją w całości oraz zarzucając:

1. naruszenie następujących przepisów prawa materialnego:
 - a) art. 24c uzzwoś w zw. z § 3 pkt 1 lit. c w zw. z § 11 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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1074; dalej jako rozporządzenie taryfowe), w sposób polegający na zatwierdzeniu taryfy wbrew dotychczasowym porozumieniom gminy Sieradz oraz gminy miasto Sieradz, a także spółką komunalną MPWiK Sieradz Sp. z o.o. dotyczącym realizacji projektu realizowanego ze środków Funduszu Spójności pt. „System wodociągowy i kanalizacyjny w Sieradzu” nr 2004/PL/16/C/PE/018, a tym samym akceptacja alokacji kosztów na taryfowe

grupy odbiorców z pominięciem lokalnych uwarunkowań, co w efekcie prowadzi do przeniesienia na odbiorców usług z terenu gminy Sieradz kosztów, w których są zobowiązani partycypować odbiorcy usług z terenu gminy miasta Sieradz;

- b) § 3 rozporządzenia taryfowego, poprzez zatwierdzenie taryfy, która nie zapewnia ochrony odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat tym samym naruszenie interesów odbiorców poprzez akceptację:
- wysokich podwyżek cen oraz stawek opłat abonamentowych za zbiorowe odprowadzanie ścieków, sięgających dla grup taryfowych:
SG01-SG10 za okres 1-12 miesiąca obowiązywania obecnej taryfy za odprowadzanie 1 m³ ścieków w wysokości 16,38% ceny jednostkowej (porównując okres do okresu), za okres 13-24 obowiązywania obecnej taryfy za odprowadzanie 1 m³ ścieków wysokości 13,62% ceny jednostkowej (porównując okres do okresu), za okres 25-36 obowiązywania obecnej taryfy za odprowadzanie 1 m³ ścieków w wysokości 5,09% (porównując okres do okresu) ceny jednostkowej,
SG11-SG13 za okres 1-12 miesiąca obowiązywania obecnej taryfy za odprowadzanie 1 m³ ścieków w wysokości 16,08% ceny jednostkowej (porównując okres do okresu), za okres 13-24 obowiązywania obecnej taryfy za odprowadzanie 1 m³ ścieków wysokości 13,56% ceny jednostkowej (porównując okres do okresu), za okres 25-36 obowiązywania obecnej taryfy za odprowadzanie 1 m³ ścieków w wysokości 4,62% (porównując okres do okresu) ceny jednostkowej;
 - wysokich podwyżek cen oraz stawek opłat abonamentowych za zbiorowe zaopatrzenie w wodę, sięgających dla grup taryfowych:
WG01-WG08 za okres 1-12 miesiąca obowiązywania obecnej taryfy w wysokości 12,21% ceny jednostkowej (porównując okres do okresu), za okres 13-24 obowiązywania obecnej taryfy w wysokości 12,46% ceny jednostkowej (porównując okres do okresu), za okres 25-36 obowiązywania obecnej taryfy w wysokości 12,18% (porównując okres do okresu) ceny jednostkowej,
WG09-WG16 za okres 1-12 miesiąca obowiązywania obecnej taryfy w wysokości 12,11% ceny jednostkowej (porównując okres do okresu), za okres 13-24 obowiązywania obecnej taryfy w wysokości 12,35% ceny jednostkowej (porównując okres do okresu), za okres 25-36 obowiązywania obecnej taryfy w wysokości 11,73% (porównując okres do okresu) ceny jednostkowej;
- co zdecydowanie prowadzi do uznania, że na skutek kwestionowanych powyżej rozstrzygnięć doszło do przekroczenia dostępności cenowej podstawowych usług niezbędnych do zapewnienia warunków socjalnobytowych człowieka na poziomie którego nie sposób zaaprobować, a tym samym doszło do zdecydowanego ograniczenia podejmowania aktywnych działań w obszarze realizacji związanych z przyłączeniem kolejnych odbiorców do sieci kanalizacyjnej, co w konsekwencji wymusi na gminie Sieradz zwiększenie nakładów na dopłaty do taryf, co w istotny sposób negatywnie wpłynie na zdolności budżetowe gminy Sieradz, a w konsekwencji ograniczy wydatnie nakłady na realizację ustawowych zadań w obszarach wyznaczonych przez ustawodawcę dla samorządu terytorialnego w celu zaspokajania potrzeb mieszkańców gminy Sieradz;
- c) art. 1, 2 oraz 9 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej w sposób polegający na ich niezastosowaniu, podczas gdy powołane przepisy, przy uwzględnieniu tego, że spółka komunalna MPWiK Sieradz Sp. z o.o. jest stroną porozumienia dotyczącego realizacji projektu

realizowanego ze środków Funduszu Spójności pt. „System wodociągowy i kanalizacyjny w Sieradzu” nr 2004/PL/16/C/PE/018, nakazując uwzględnienie tego, że spółka komunalna nie działa w celu osiągnięcia zysku, tylko w celu zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej;

2. naruszenie następujących przepisów prawa procesowego: art. 7 w zw. z art. 77 i art. 80 Kpa poprzez pominięcie w toku prowadzonego postępowania istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych, a w szczególności nie wzięcie pod uwagę regulacji zawartych w porozumieniu zawartym pomiędzy gminą Sieradz oraz gminą miasta Sieradz, a także spółką komunalną MPWiK Sieradz Sp. z o.o. w przedmiocie realizacji projektu finansowanego ze środków Funduszu Spójności pt. „System wodociągowy i kanalizacyjny w Sieradzu” nr 2004/PL/16/C/PE/018, w konsekwencji czego doszło do zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków naruszającej uzasadnione interesy odbiorców usług z terenu gminy Sieradz na poziomach nieakceptowanych, których wysokość negatywnie rzutuje na realizację podstawowych potrzeb socjalnobytowych mieszkańców gminy Sieradz, tworząc tym samym stan w którym podstawowe do życia dobro jakim jest woda, jest dobrem drogim w tym sensie, że opłaty za dostawę wody i odbiór ścieków są na poziomie nieakceptowalnie wysokim, negatywnie rzutują na budżety domowe odbiorców zlokalizowanych na terenie gminy Sieradz i tworzą dla tych odbiorców bariery ekonomiczne w dostępie do podstawowego dobra jakim jest woda z całkowitym pominięciem faktu, że strona porozumienia spółka komunalna MPWiK Sieradz Sp. z o.o., jest spółką komunalną (w której udziały posiada również gmina Sieradz), której celem działania nie jest osiąganie zysku, tylko efektywne działanie w obszarach zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej.

W świetle powyższych zarzutów Wójt Gminy Sieradz wniósł o uchylene decyzji organu I instancji oraz o orzeczenie co do istoty sprawy poprzez wydanie decyzji o odmowie zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenia w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków na terenie gminy miasta Sieradz i gminy Sieradz. Ponadto, na podstawie art. 136 § 1 i § 2 Kpa wniósł o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego przez organ odwoławczy w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, w szczególności w zakresie dotyczącym aspektów określonych w ramach zarzutów a dotyczących tworzenia dla mieszkańców gminy Sieradz barier ekonomicznych w dostępie do podstawowego dobra jakim jest dostęp do wody oraz uwzględnienia faktu prowadzenia przez stronę powołanego powyżej porozumienia z 2007 r. Alternatywnie, uchylene zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Odwołanie wniesiono w terminie. Odwołanie wpłynęło do siedziby Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Warszawie w dniu 10 grudnia 2025 r. Dyrektor RZGW w Poznaniu przekazując odwołanie wskazał, że nie dopatrył się w zaskarżonej decyzji nieprawidłowości i wniósł o jej utrzymanie.

W dniu 31 grudnia 2025 r. do Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie jako organu odwoławczego wpłynęło pismo Spółki z dnia 22 grudnia 2025 r. stanowiące odpowiedź na odwołanie od decyzji, w którym krytycznie odniosła się ona do zarzutów podniesionych przez Wójta, wskazując przy tym m.in. że:

- argumentacja Wójta Gminy Sieradza oparta została na polemice z samą koncepcją podwyżek cen dla odbiorców zamieszkałych na terenie gminy Sieradz, która to polemika oparta została na założeniu, że skoro podwyżka następuje, to z całą pewnością jest ona nieuzasadniona – a przy tym Wójt Gminy Sieradz w prowadzonym postępowaniu pozostał bierny, nie podjął krytyki liczb, danych i analizy, nie zainicjował żadnego dowodu;
- porozumienie z 2007 r. nie określa zasad ustalania taryf;

- odrębna ewidencja kosztów i konstruowania taryf z uwzględnieniem podziału terytorialnego stosowana jest od 2011 r. i nigdy dotychczas nie była kwestionowana;
- za odrębną ewidencją kosztów i odrębnym ustalaniem cen dla terenu miasta i gminy przemawia m.in. inna struktura kosztów, stawek podatków, lokalizacja amortyzowanego majątku, inne źródła finansowania realizowanych inwestycji.

Uwzględniając fakt, iż organ odwoławczy rozpatruje sprawę w jej całości, ocenia zaskarżoną decyzję pod kątem jej legalności i celowości, oraz że nie jest związany zarzutami zawartymi w odwołaniu, **Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie po przeprowadzeniu postępowania zważył, co następuje.**

Aktem prawnym regulującym wydawanie decyzji zatwierdzających taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Szczegółowe sposoby określania taryf wskazuje rozporządzenie taryfowe, na którego podstawie odbywa się również odpowiednia ich ocena przez organ regulacyjny. Zgodnie z art. 24b-24e i art. 24f ust. 1 uzwosć organ regulacyjny ocenia projekt taryfy pod względem zgodności z przepisami uzwosć oraz przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, analizuje zmiany warunków ekonomicznych wykonania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej, w tym marżę zysku oraz weryfikuje koszty przedsiębiorstwa pod względem celowości ich ponoszenia w celu zapewnienia ochrony interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen. W wyniku pozytywnie przeprowadzonej oceny wniosku taryfowego organ regulacyjny w decyzji administracyjnej orzeka o zatwierdzeniu taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (art. 24c ust. 2 uzwosć). Jeżeli wynik oceny wniosku taryfowego 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 jednocześnie elementy projektu taryfy lub uzasadnienia wymagające poprawienia.

Decyzje wydawane w tym przedmiocie przez dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej poddawane są kontroli w procesie odwoławczym, którą sprawuje Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie i stosuje przy tym art. 138 Kpa, regulujący rodzaje decyzji odwoławczych. Zatem w postępowaniu odwoławczym organ II instancji będzie miał kompetencje merytoryczno-reformacyjne oraz kompetencje kasatoryjne. Po rozpoznaniu kwestii będącej przedmiotem zaskarżonej decyzji organu II instancji, w przypadku gdy: jego rozstrzygnięcie będzie pokrywało się z rozstrzygnięciem organu I instancji – utrzyma w mocy zaskarżoną decyzję; rozstrzygnięcie to nie będzie pokrywało się z rozstrzygnięciem organu I instancji – uchyli zaskarżoną decyzję i wyda decyzję rozstrzygającą odmiennie kwestie będące przedmiotem odwołania; gdy natomiast wystąpią przesłanki określone w art. 138 § 2 Kpa – uchyli zaskarżoną decyzję i przekaże sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji.

W wyniku złożenia odwołania organ jest zobowiązany ponownie merytorycznie rozpatrzyć sprawę, w tym w zakresie zarzutów sformułowanych w odwołaniu. Należy odwołać się do szczególnej roli nadanej organowi regulacyjnemu ustawą z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017, poz. 2180). Mocą ww. nowelizacji Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie powierzona została funkcja organu regulacyjnego, zaś jego rolą jest zapewnienie weryfikacji i zatwierdzanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków pod kątem ich zgodności z przepisami prawa, mając na względzie w szczególności ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat. Powyższa zmiana, jak wynika z uzasadnienia

rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw, podyktowana była koniecznością ochrony odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat za usługi przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych czy też przed systematycznym wzrostem cen. Należy przypomnieć, że w trakcie procesu taryfikacji interesy odbiorców usług wymagają szczególnej ochrony realizowanej przez organy regulacyjne, co w przypadku wniesienia odwołania od decyzji winno być także weryfikowane przez organ odwoławczy.

Podstawowe obowiązki regulatora w postępowaniu taryfowym, prowadzonym na podstawie art. 24b uzwzoś, reguluje art. 24c ust 1 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem organ regulacyjny, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wniosku: (1) ocenia projekt taryfy oraz jej uzasadnienie pod względem zgodności z przepisami uzwzoś, a także 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.

Z ust. 2 i 3 art. 24c wynika, że jeżeli wynik oceny, weryfikacji lub analizy, o których mowa powyżej, jest pozytywny, organ regulacyjny zatwierdza taryfę w drodze decyzji. Jeżeli natomiast wynik tej oceny, weryfikacji lub analizy jest negatywny, regulator 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 lub poprawionego jej uzasadnienia, wskazując elementy projektu taryfy lub uzasadnienia wymagające poprawienia.

Należy dodatkowo wyjaśnić, że **celem postępowania taryfowego jest - co do zasady – zatwierdzenie zaproponowanej taryfy**. Brzmienie przepisu art. 24c ust 1 pkt 2 uzwzoś, nie ogranicza jednak roli organu do formalnego sprawdzenia kompletności wniosku. Przepis ten wskazuje, że organ ten ma prawo do żądania od wnioskodawcy przedstawienia określonych danych oraz właściwego uzasadnienia przyjętych rozwiązań zaproponowanych w projekcie taryfy. To na wnioskodawcy ciąży właściwe uzasadnienie taryfy, natomiast rolą organu jest jej weryfikacja. Zadaniem wnioskodawcy jest też taka konstrukcja wniosku, w którym zaproponowane ceny i stawki opłat będą należycie uzasadnione. Dlatego organ może domagać się od wnioskodawcy udzielenia wyjaśnień dotyczących kalkulacji i celowości ponoszonych kosztów mających wpływ na proponowaną wysokość taryfy.

W świetle przepisu art. 24c ust 1 i 3 uzwzoś organ zobowiązany jest do wydania decyzji administracyjnej oceniającej zasadność kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców, celowość zmian warunków ekonomicznych oraz zgodność wniosków taryfowych i uzasadnienia z przepisami uzwzoś oraz rozporządzenia - **kierując się przy tym podstawową zasadą ochrony interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen**. Organ analizując wniosek jest zatem zobowiązany do rozważenia, na pozór sprzecznych interesów. Z jednej strony analizuje zasadność nowych taryf w świetle ekonomicznego działania i funkcjonowania przedsiębiorstwa, z drugiej zaś stoi na straży ochrony interesów odbiorców. Analiza wniosku taryfowego dokonywana przez organ musi dokonywać się z uwzględnieniem obowiązków nałożonych przez uzwzoś na podmioty odpowiedzialne za dostarczenie wody i odprowadzające ścieki, w szczególności na art. 5 tej ustawy, który wskazuje na obowiązek posiadania odpowiednich zasobów materiałowych do prowadzenia działalności, jak i obowiązek zapewnienia odpowiedniej kontroli jakości wody. Jednocześnie art. 2 ust. 2 uzwzoś definiuje pojęcie „niezbędne przychody” – wartość przychodów w danym roku obrachunkowym, zapewniających ciągłość zbiorowego zaopatrzenia w wodę odpowiedniej jakości i ilości i zbiorowego odprowadzania ścieków, które przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno osiągnąć na pokrycie uzasadnionych kosztów,

związanych z ujęciem i poborem wody, eksploatacją, utrzymaniem i rozbudową urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, oraz osiągnięcie zysku. Przesłanki te wymuszają na organie regulacyjnym podjęcie stosownych działań, które nie polegają tylko na kontroli kompletności złożonego wniosku. Analiza dokonywana przez organ musi być dokonana w sposób zgodny z przepisami uzzwoś. Organ jest uprawniony, wręcz zobowiązany, do oceny czy przedstawiona mu do zatwierdzenia taryfa jest zgodna prawem - w tym w zakresie, o którym mowa w art. 20 ust. 4 tej ustawy.

Kompetencja przyznana organowi we wskazanym przepisie art. 24c ust. 1 uzzwoś umożliwia mu ochronę interesów odbiorców usług świadczonych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, zapobiegając nadmiernemu i nieuzasadnionemu wzrostowi cen za te usługi.

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z zasady finansuje swoją działalność z uzyskiwanych opłat za usługi, ujętych w obowiązującej taryfie. Opłaty te, jak wynika z postanowień art. 20 ust. 2 i 4 uzzwoś, przedsiębiorstwo określa na podstawie niezbędnych przychodów, do których w szczególności należą zaksięgowane koszty usług z roku poprzedniego z uwzględnieniem ich planowanych zmian, zmiany warunków ekonomicznych, wielkości i warunków świadczenia usług oraz koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych, na podstawie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa (ar. 21 ust. 1 uzzwoś).

Zgodnie z § 3 pkt 1 rozporządzenia taryfowego przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opracowuje taryfę w sposób zapewniający:

- a) uzyskanie niezbędnych przychodów,
- b) ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat,
- c) eliminowanie subsydiowania skrośnego,
- d) motywowanie odbiorców usług do racjonalnego korzystania z wody i ograniczania zanieczyszczenia ścieków,
- e) łatwość obliczania i sprawdzania cen i stawek opłat.

Wskazany przepis nakłada na podmiot przygotowujący taryfę obowiązek kierowania się wszystkimi wskazanymi w nim przesłankami, są one równoważne i taryfa ma spełniać je wszystkie łącznie, a rolą organu regulacyjnego jest kontrola złożonego wniosku i zaproponowanych taryf pod kątem ich zgodności z przepisami prawa, mając na względzie w szczególności ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat. Bezsporne jest, że pomijając ewentualną zawinioną przez przedsiębiorstwo niegospodarność, taryfa powinna zapewnić rentowność w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej. Z drugiej jednak strony ma zapewnić również ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat.

Zgodnie z art. 27c ust. 1 uzzwoś do postępowania przed organem regulacyjnym mają zastosowanie przepisy Kpa. Oznacza to, że organ taki ma 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 § 1 Kpa w sposób wyczerpujący zebrać rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Art. 27b ust. 1 uzzwoś stanowi z kolei, że w celu wykonywania zadań określonych w ustawie organ regulacyjny może wzywać przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, odbiorcę usług lub gminę, w wyznaczonym terminie nie krótszym niż 7 dni, do przekazywania informacji lub dokumentów niezbędnych do wykonywania tych zadań. Prawidłowa realizacja, określonej w art. 80 Kpa, zasady swobodnej oceny materiału dowodowego wymaga uprzedniego zgromadzenia pełnego materiału dowodowego. Od przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych można oczekiwać i wymagać należytej staranności przy realizacji swoich obowiązków procesowych, jednakże nie muszą one orientować się doskonale we wszystkich zawiłościach postępowania

taryfowego. W związku z tym ustawodawca przewidział szczególną rolę organu regulacyjnego, który — realizując zasady zaufania do władzy publicznej (art. 8 § 1 Kpa) i informowania stron (art. 9 Kpa) — powinien być odpowiedzialnym gospodarzem tego postępowania, a więc m.in. kompetentnie informować strony o wszystkich aspektach prawnych i faktycznych mających wpływ na rozpatrzenie ich wniosków taryfowych oraz kierować tym postępowaniem (w tym wyznaczać prawidłowo, jednoznacznie i klarownie zakres potrzeb dowodowych), tak aby przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne — mając na uwadze szybko i stale zmieniające się warunki prowadzenia działalności — mogło sprawnie wszelkie braki dowodowe uzupełnić. Wydając decyzję kończącą postępowanie należy z kolei pamiętać, że stosownie do art. 107 § 3 Kpa, uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne — wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Dyrektor RZGW w Poznaniu wszystkim tym obowiązkom w pełni sprostął. Dlatego zaskarżona decyzja powinna w ocenie organu II instancji pozostać się w obrocie prawnym.

W rozpoznawanej sprawie wnioski wpłynęły do siedziby organu regulacyjnego w dniu 19 września 2025 r. Spółka zaprojektowała w usłudze zaopatrzenia w wodę na terenie gminy Miasta Sieradza oraz gminy Sieradz po szesnastu grup taryfowych i zaplanowała wzrost cen w tej usłudze w kolejnych latach obowiązywania taryfy o 7%; 10%, 14% oraz odpowiednio 7%, 10%, 12% dla gospodarstw domowych (wzrost ceny z obecnie obowiązującej 5,02 zł do ostatecznie 5,70 zł oraz 5,91 zł do 6,63 zł). Również stawki abonamentu mają wzrosnąć — dla gospodarstw domowych na terenie gminy Miasta Sieradza w pierwszym roku obowiązywania taryfy o 9% (z 8,22 do 8,96 zł), zaś ostatecznie o 18% (do 9,73 zł). Z kolei dla mieszkańców gminy Sieradz stawki abonamentu mają wzrosnąć — dla gospodarstw domowych w pierwszym roku obowiązywania taryfy o 9% (z 9,26 do 10,10 zł), zaś ostatecznie o 18% (do 10,97 zł).

Jednocześnie Spółka zaprojektowała w usłudze odprowadzania ścieków na terenie gminy Miasta Sieradza dziewięć grup taryfowych oraz na terenie gminy Sieradz trzynaście grup taryfowych i zaplanowała wzrost cen w tej usłudze w kolejnych latach obowiązywania taryfy o 9%; 12%, 14% oraz odpowiednio 3%, 4%, 5% dla gospodarstw domowych (wzrost ceny z obecnie obowiązującej 8,88 zł do ostatecznie 10,15 zł oraz 20,24 zł do 21,27 zł). Również stawki abonamentu mają wzrosnąć — dla gospodarstw domowych na terenie gminy Miasta Sieradza oraz gminy Sieradz w pierwszym roku obowiązywania taryfy o 10% (z 4,49 do 4,94 zł), zaś ostatecznie o 19% (do 5,37 zł).

Po przeanalizowaniu akt sprawy i wnikliwym zbadaniu treści wniesionego odwołania należy stwierdzić, że okoliczności, na które Wójt Gminy Sieradz się powołuje nie mogą być wzięte pod uwagę przez organ odwoławczy w sposób prowadzący do zmiany i uchylenia zaskarżonej decyzji. W wyniku rozpoznania niniejszej sprawy, rozstrzygnięcie organu odwoławczego pokrywa się z rozstrzygnięciem organu I instancji.

W tym względzie jednakże należy mieć na uwadze, iż utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji oznacza w szczególności utrzymanie w mocy jej podstawowego, koniecznego elementu, jakim jest rozstrzygnięcie, bowiem to w rozstrzygnięciu (osnowie) decyzji organ pierwszoinstancyjny wyraził swą wolę. Należy zatem przyjąć, że przede wszystkim organ odwoławczy utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu regulacyjnego. Jest to o tyle istotne, że w przypadku takiego rozstrzygnięcia merytorycznego, organ utrzymujący w mocy zaskarżony akt, może jednocześnie uzupełnić samo uzasadnienie decyzji.

Organ odwoławczy stwierdził, iż organ regulacyjny na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego przeanalizował w toku prowadzonego postępowania projekt taryfy w sposób poprawny. Z posiadanych przez organ odwoławczy dokumentów wynika również, że organ I instancji poprawnie dokonał oceny projektu taryfy pod względem zgodności z przepisami uzwos i rozporządzenia taryfowego. Bez zarzutu

w stosunku do organu regulacyjnego pozostawia się również dokonaną analizę zmiany warunków ekonomicznych wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej, oraz zakresu świadczonych usług i ich lokalnych uwarunkowań. Pokreślić należy, iż uzasadnienie wniosku taryfowego w części dotyczącej zmian warunków ekonomicznych w czasie obowiązywania taryfy jest kluczowym elementem wniosku taryfowego, ponieważ umożliwia wnioskodawcy przekonanie organu regulacyjnego co do swoich racji w przedmiocie zaproponowanej taryfy. Uzasadnienie jest zbiorem argumentów, dowodów, motywów uzasadniających dane działanie. Uzasadnienie mobilizuje wnioskodawcę do wykazania, iż zaproponowany przezeń projekt taryfy jest oparty na obiektywnych racjach. Zgromadzony w sprawie obszerny materiał dowodowy składa się na spójne i kompleksowe wyjaśnienie i uzasadnienie proponowanej taryfy, co pozwoliło na ocenę, weryfikację i analizę złożonego wniosku, o której mowa w art. 24c ust. 2 uzwos. Dokumentacja złożona przez Spółkę, dodatkowo uzupełniona przez organ I instancji w sposób jednoznaczny wykazuje źródła i podstawy poszczególnych pozycji kosztowych stanowiących niezbędne do osiągnięcia przychody – nie tylko w odniesieniu do obu rodzajów regulowanych usług, ale również z uwzględnieniem na ich strukturę terytorialną, tj. w podziale na dwie objęte wnioskiem gminy (miasto Sieradz i gminę Sieradz), co zresztą w świetle zarzutów odwołania wydaje się najbardziej kontrowersyjnym elementem zatwierdzonej taryfy. W tym miejscu przywołać należy § 11 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia taryfowego, zgodnie z którym *Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dokonuje alokacji kosztów na taryfowe grupy odbiorców usług, uwzględniając lokalne uwarunkowania, w szczególności wielkość zróżnicowania kosztów świadczenia usług w poszczególnych taryfowych grupach odbiorców usług, mierzoną kosztami jednostkowymi*. Jeżeli dokumentacja księgową Spółki pozwala na alokację poszczególnych kategorii kosztów zgodnie z podziałem terytorialnym (i dalej z poszczególnymi grupami odbiorców usług), a przede wszystkim wykazuje ona zróżnicowanie kosztów świadczenia omawianych usług na obszarach obu objętych wnioskiem gmin, to zastosowana przez wnioskodawcę struktura taryfowych grup odbiorców słusznie została przez organ regulacyjny zaakceptowana.

Również zarzut naruszenia **art. 1, art. 2 oraz art. 9** ustawy o gospodarce komunalnej należy uznać za niezasadny. Skarżący w treści odwołania wskazuje, że *spółka komunalna nie działa w celu osiągnięcia zysku, tylko w celu zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej*. W ocenie organu odwoławczego jest to stanowisko nieprawidłowe, gdyż zarówno przepisy uzwos jak i rozporządzenia taryfowego nie zabraniają przedsiębiorstwom wprowadzenia marży zysku, tym bardziej, że Wnioskodawca nie jest zakładem budżetowym, a spółką prawa handlowego, która ma prawo z wykonywanej działalności czerpać zysk, jeżeli jest to zysk racjonalny. Dlatego też marża zysku powinna być skalkulowana bez względu na to w jakiej formie dane przedsiębiorstwo funkcjonuje.

Należy w tym miejscu odnieść się do subsydiowania skrośnego, którego definicja zawarta jest w § 2 pkt 1 rozporządzenia taryfowego, zgodnie z którą jest to *pokrywanie kosztów dotyczących jednego rodzaju prowadzonej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej lub jednej z taryfowych grup odbiorców usług przychodami pochodzącymi z innego rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej lub od innej taryfowej grupy odbiorców usług*. W ocenie organu odwoławczego przedłożona przez Spółkę taryfa została zaprojektowana zgodnie z § 7 ust. 6 rozporządzenia, tj. stopniowe i rozłożone w czasie uwzględnienie tych kosztów w niezbędnych przychodach oraz cenach i stawkach opłat. Z tego powodu **za chybiony należy uznać zarzut naruszenia § 3 rozporządzenia taryfowego**, tj. niezapewnienie ochrony odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat.

Nie sposób zgodzić się z zarzutem naruszenia przez organ regulacyjny art. 24c uzwos w zw. z §3 pkt. 1 lit. C w zw. z §11 rozporządzenia taryfowego poprzez zatwierdzenie taryfy wbrew porozumieniu zawartemu w 2007 r. przez gminę Sieradz, gminę miasto Sieradz i MWiK na okoliczność realizacji projektu

„System wodociągowy i kanalizacyjny w Sieradzu”. Zawarte porozumienie wiąże jedynie Strony, które je zawarły. Organ regulacyjny nie jest stroną porozumienia, a podejmując rozstrzygnięcie w zakresie wniosku taryfowego winien jest kierować się właściwymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w tym w szczególności stosownymi przepisami uzzwoś. Wspomniane porozumienie nie może powodować skutków prawnych, które są sprzeczne z ustawą. Przepisy uzzwoś i rozporządzenia taryfowego w sposób konkretny i precyzyjny wskazują elementy obligatoryjnie uwzględniane przy określaniu niezbędnych przychodów, jak również sposób kalkulacji taryfy, do których porozumienie nie należy.

Końcowo za **nieuzasadniony należy także uznać zarzut naruszenia art. 7 w zw. z art. 77 i art. 80 Kpa**. Organ odwoławczy uznaje sposób procedowania organu I instancji za prawidłowy z perspektywy omawianych tu przepisów. Zgodnie z art. 77 Kpa organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy oraz ocenić, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 Kpa). Oznacza to, iż organ ma obowiązek wyczerpującego zebrania materiału dowodowego w postępowaniu wyjaśniającym, a ponadto jest on zobowiązany do czynnego działania polegającego na poszukiwaniu dowodów pozwalających na dojściu do prawdy obiektywnej. Zaznaczyć należy, iż przedkładany wniosek o zatwierdzenie taryfy powinien zawierać wszystkie elementy wymagane przepisami uzzwoś i rozporządzenia taryfowego, a jego uzasadnienie w części dotyczącej zmian warunków ekonomicznych oraz wielkości usług i warunków ich świadczenia w czasie obowiązywania taryfy jest kluczowym elementem, ponieważ umożliwia wnioskodawcy przekonanie organu regulacyjnego, co do swoich racji w przedmiocie zatwierdzenia taryfy. Uzasadnienie powinno być zbiorem argumentów, dowodów, motywów uzasadniających wnioskodawcy działanie. Odnosząc się do analizowanego postępowania organu I instancji wskazać należy, że organ ten wydając zaskarżoną decyzję wypełnił obowiązek wyznaczony ramami postępowania administracyjnego. Ponad wszelką wątpliwość podjął czynności niezbędne do uzupełnienia materiału dowodowego, w szczególności kierując do Spółki oraz stron wezwanie z dnia 8 października 2025 r., wskazując poszczególne dane, które należy wyjaśnić oraz zweryfikować. Podkreślenia wymaga, iż Wójt Gminy Sieradz na żadnym etapie prowadzonego postępowania **nie włączył się do udziału w sprawie**. Wyjaśnienia składane przez Wnioskodawcę w niniejszym postępowaniu okazały się wystarczające by móc wydać decyzję zgodną z jego żądaniem.

W ocenie organu odwoławczego postępowanie prowadzone przez organ regulacyjny zostało przeprowadzone w sposób prawidłowy z poszanowaniem obowiązujących przepisów prawa. Zaskarżona decyzja organu I instancji nie zawiera uchybień o charakterze procesowym, które miałyby istotny wpływ na wynik sprawy. Wobec tego, oraz z wszystkich przyczyn opisanych wyżej w treści uzasadnienia, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie **orzekł, jak w sentencji**.

POUCZENIE

Niniejsza decyzja jest ostateczna w administracyjnym toku instancyjnym.

Na niniejszą decyzję przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od daty doręczenia decyzji, za pośrednictwem organu ją wydającego, jak stanowi art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935; dalej jako: ppsa).

Na mocy art. 230 § 1 ppsa od przedmiotowej skargi pobiera się wpis stały zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U z 2021 r. poz. 535). Zgodnie z art. 239 § 1 pkt 4 oraz

art. 243 ppsa, skarżący ma możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. Prawo pomocy może być przyznane stronie na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania. Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych.

**Z up. Prezesa
Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie**

**Joanna Kidzińska
Dyrektor Departamentu
Gospodarki Wodno-Ściekowej**

/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:

1. Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o., reprezentowane przez r.pr. Michała Poradzińskiego, Kancelaria Radcy Prawnego, ul. Wolna 4/6, 98-220 Zduńska Wola – doręczenie na adres elektroniczny;
2. Wójt Gminy Sieradz, reprezentowany przez r.pr. Marcina Kęsiaka, Urząd Gminy Sieradz, ul. Armii Krajowej 5, 98-200 Sieradz – doręczenie na adres elektroniczny strony ;
3. Prezydent Miasta Sieradza, pl. Wojewódzki 1, 98-200 Sieradz – doręczenie na adres elektroniczny;
4. Dyrektor RZGW w Poznaniu PGW Wody Polskie - doręczenie na adres elektroniczny;
5. a/a.