

**UCHWAŁA NR XXIX/209/17
RADY GMINY ŻAGAŃ**

z dnia 30 listopada 2017 r.

w sprawie odmowy zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków

Na podstawie art. 24 ust.1 i 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków (Dz.U. z 2017 r. poz.328) oraz art.18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875) Rada Gminy Żagań uchwala, co następuje:

§ 1. Odmawia się zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków na terenie Gminy Żagań, określonych we wniosku Żagańskich Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. w Żaganiu.

§ 2. Szczegółowe uzasadnienie odmowy zatwierdzenia taryf stanowi załącznik do uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Żagań.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia .

Przewodniczący Rady Gminy
Żagań

Jan Daniszewski

Załącznik do Uchwały Nr XXIX/209/17

Rady Gminy Żagań

z dnia 30 listopada 2017 r.

W dniu 20.10.2017r. do Wójta Gminy Żagań wpłynął „Wniosek o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków za rok 2018”, dalej zwany „Wnioskiem” pochodzący od spółki Żagańskie Wodociągi i Kanalizacje sp. z o.o. w Żaganiu, dalej zwanej Spółką albo „ŻWIK”, w którym Spółka wnosi o zatwierdzenie taryf we wskazanym zakresie „na terenie gminy miejskiej Żagań na okres od 01.01.2018r do 31.12.2018r.”.

Wraz z wnioskiem Spółka przedłożyła:

- a) „Załącznik nr 1 do wniosku o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy miejskiej Żagań” określającego Taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków”
- b) „Załącznik nr 2 do wniosku o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy miejskiej Żagań”
- c) Sprawozdanie finansowe Żagańskich Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. w Żaganiu za rok 2016 wraz z Informacją dodatkową.

Gmina Żagań wystąpiła do Spółki o dodatkowe informacje i dokumenty, które Spółka przedstawiła po złożeniu Wniosku, na wniosek Gminy, ŻWIK przedłożyła m.in.:

- a) pismem z 23.11.2017r. Spółka przekazała ewidencję kosztów - zestawienie obrót i sald dla usług obcych, materiałów i energii za 2016 rok
- b) pismem z 16.11.2017r. ŻWIK przedstawiła wyjaśnienia odnośnie sposobu obliczania kosztów wynagrodzeń
- c) studium wykonalności projektu aglomeracyjnego
- d) umowę o dofinansowanie projektu z 31.8.2017r. pt. „Rozwój społeczeństwa informacyjnego (...)”
- e) wniosek o zatwierdzenie taryf na rok 2018r. skierowany przez ŻWIK do Burmistrza Żagania.

Na podstawie następujących przepisów:

1. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2017, poz. 328).

2. Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków t.j. Dz.U. z 2017r. poz. 1701

3. Ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym t.j. Dz.U. z 2017r., poz. 1875.

4. Ustawy z dnia 24.7.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998r. Nr 96, poz. 603.

Ustalono, co następuje:

Ustawodawca uregulował tryb zatwierdzania taryf w art. 24 Ustawy „ZWiZOŚ”:

Art.24. :

1. *Taryfy podlegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy, z wyjątkiem taryf zmienionych w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług.*
2. *Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie, przedstawia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek o ich zatwierdzenie.*
3. *Do wniosku o zatwierdzenie taryf przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dołącza kalkulację cen i stawek opłat oraz aktualny plan.*

4. *Wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawdza, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy, i weryfikuje koszty, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1, pod względem celowości ich ponoszenia.*

5. *Rada gminy podejmuje uchwałę o zatwierdzeniu taryf, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 2, albo o odmowie zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami.*

Przepis art. 24 ZWIOŚ wskazuje dwa rodzaje kryteriów badania wniosku o zatwierdzenie taryf:

- 1) kryteria formalno-prawne
- 2) merytoryczne.

Gdy chodzi o te pierwsze, wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego podlega badaniu pod względem spełniania wymogów formalnych wynikających z przepisów ZWiOŚ, a w zakresie drugiego z wymienionych kryteriów – badaniu podlega *stricte* treść i zawartość merytoryczna wniosku, uzasadnienia i załączników.

Odnotować można pogląd wyrażony w orzecznictwie, wg którego *Nie jest uzasadniony pogląd, że organy gminy są uprawnione tylko i wyłącznie do sprawdzenia samych taryf - zestawienia cen i stawek opłat - jako elementu wniosku taryfowego, a nie całego wniosku taryfowego* (wyrok WSA we Wrocławiu z 17.4.2014 r., II SA/Wr 592/13). Mając to stanowisko na uwadze, można dokonać więc analizy i oceny prawnej treści Wniosku złożonego przez Spółkę, czyniąc to przed weryfikacją taryf. Nadto, wedle orzecznictwa *Rada gminy zatwierdza tylko taryfy pozytywnie zweryfikowane przez wójta zaś odmawia ich zatwierdzenia, gdy w ocenie organu wykonawczego, taryfy sporządzone zostały niezgodnie z przepisami prawa* (wyrok NSA z dnia 15.1.2013 r., sygn. akt II OSK 2306/12). Wskazuje się także iż rolą rady gminy nie jest jedynie zatwierdzenie lub odmowa zatwierdzenia taryfy zgodnie z wnioskiem organu wykonawczego gminy. Jest zatem zobowiązana do kontrolowania czynności wykonanych przez organ wykonawczy gminy, o których mowa w art. 24 ust. 4 Ustawy ZWiZOŚ (wyrok NSA z dnia 3.12.2014 r., sygn. akt II OSK 1203/13).

Nadto w części merytorycznej konieczne jest odniesienie się do sposobu ustalania taryf objętych Wnioskiem, gdzie w szczególności właściwe będą przepisy art. 20 Ustawy ZWiZOŚ:

Art.20. 1. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na 1 rok.

2. *Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na podstawie niezbędnych przychodów po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług.*

3. *Ceny i stawki opłat określone w taryfie są różnicowane dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców usług na podstawie udokumentowanych różnic kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.*

4. *Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne ustalają niezbędne przychody, o których mowa w ust. 2, uwzględniając w szczególności:*

- 1) *koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w poprzednim roku obrachunkowym, ustalone na podstawie ewidencji księgowej, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w roku obowiązywania taryfy;*
- 2) *zmiany warunków ekonomicznych oraz wielkość usług i warunki ich świadczenia;*
- 3) *koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych, na podstawie planów, o których mowa w art. 21 ust. 1.*

5. *Ewidencja księgowa, o której mowa w ust. 4 pkt 1, powinna w szczególności umożliwiać:*

- 1) *wydzielenie kosztów stałych i zmiennych, przychodów związanych z poszczególnymi rodzajami działalności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a także w odniesieniu do poszczególnych taryf;*
- 2) *ustalenie kosztów związanych z działalnością inwestycyjną w poprzednim roku obrachunkowym;*
- 3) *dokonanie alokacji niezbędnych przychodów według taryfowych grup odbiorców usług.*

Ponadto należy wziąć pod uwagę przepisy Rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków t.j. Dz.U. z 2017r. poz. 1701, dalej zwanego „Rozporządzeniem”. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ustala niezbędne przychody dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat planowanych na rok obowiązywania taryf zgodnie

zwłaszcza z przepisami rozdziału 2 Rozporządzenia, alokację kosztów – zgodnie zwłaszcza przepisami rozdziału 3, a kryteria różnicowania cen – stosownie do przepisów rozdziału 4 Rozporządzenia.

Dalsza analiza prowadzona jest wedle tak określonego porządku, tj. w pierwszej kolejności badaniu podlega spełnianie wymogów formalno-prawnych, a następnie merytorycznych.

Na wstępie wskazać należy, że przedmiotem Wniosku jest zatwierdzenie taryf na terenie „gminy miejskiej”, co wskazywać może na to, że Wójt Gminy Żagań, która ma status gminy wiejskiej nie jest właściwy w sprawie zatwierdzenia taryfy dla gminy miejskiej – Miasta Żagania. Nie poprzestając jednak wyłącznie na zbadaniu treści literalnego brzmienia Wniosku, wspomniane zastrzeżenie odnieść należy także do załączników do Wniosku oraz ich treści, z których nie wynika, ażeby taryfy dotyczyły obszaru gminy wiejskiej. Nie wydaje się więc, by Wniosek i jego treść były dotknięte wyłącznie błędami, czy omyłkami pisarskimi. Jeśli z treści Wniosku oraz treści merytorycznej załączników do Wniosku wynikałoby, iż wyraźnie dotyczą one gminy wiejskiej, należałoby uznać, iż we Wniosku popełniono błędy pisarskie i w takim przypadku, zgodnie z poglądem WSA we Wrocławiu (vide wyrok z 17.4.2014r. II SA/Wr 592/13), błędy pisarskie nie mogłyby uzasadniać odmowy zatwierdzenia taryf. W takim wypadku w szczególności rozważenia wymaga, czy a jeśli tak to jak daleko sięga obowiązek Wójta czynienia wyjaśnień w zakresie przedmiotu Wniosku. Wszak zgodnie z art. 24 ust. 2 *Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie, przedstawia wójtowi wniosek o ich zatwierdzenie*. Zatem w zakresie wymienionych w przepisie podmiotów – adresatów wniosków, istotna jest właściwość podmiotu, do jakiego kierowany jest wniosek. Skierowanie wniosku do Wójta zamiast do burmistrza danej gminy miejskiej, oznacza naruszenie właściwości. Czy w takim razie Wójt winien ustalać i czynić wyjaśnienia, czy aby sam jest adresatem wniosku. Przede wszystkim wskazać trzeba, iż ustawodawca nie uregulował żadnej procedury służącej wyjaśnianiu treści wniosku, a w doktrynie neguje się stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Zasadniczo wyjaśnianie niejasności winno mieć formę pisemną, a wyjaśnianie nie powinno prowadzić do „budowania” treści w efekcie nowego wniosku.

W kwestii tzw. „braków formalnych” Wniosku, w zakresie badania formalnoprawnego, w

orzecznictwie wskazano, iż Ze względu na dwuetapowość postępowania weryfikacyjnego taryf, w przypadku gdy wniosek taryfowy dotknięty jest brakami, organ wykonawczy uprawniony jest do żądania jego uzupełnienia o odpowiednie dokumenty lub też złożenia przez przedsiębiorstwo wyjaśnień niezbędnych dla prawidłowej weryfikacji wniosku (wyrok WSA we Wrocławiu z 8.2.2017r., II SA/Wr 759/16). Weryfikacja ta obejmuje zarówno badanie projektu taryf, jak i wniosku oraz załączonej do niego dokumentacji pod względem formalnym, a w dalszej kolejności następuje właściwa weryfikacja kosztów świadczenia usług związanych z zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków, pod względem celowości ich ponoszenia, przy której konieczna jest pełna dokumentacja, która powinna zostać złożona z wnioskiem (wyrok WSA we Wrocławiu z 17.4.2014 r., II SA/Wr 592/13).

Zważywszy na to, że wniosek o zatwierdzenie taryf na rok 2018r. skierowany przez ŻWIK do Burmistrza Żagania, datowany na 20.10.2017r., stwierdzić trzeba, iż najwyraźniej intencją ŻWiK było skierowanie odrębnego wniosku do Wójta Gminy Żagań o zatwierdzenie taryf dla gminy wiejskiej. Załącznik do ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz. U. z 1998r. Nr 96, poz.603, pkt. 4 ppkt 80 wyróżnia odrębnie „Żagań” od „Żagań M.” w pkt. 81. Zatem są to odrębne gminy: wiejska i miejska. Określenie przedmiotu Wniosku jako „zatwierdzenie taryf dla gminy miejskiej” stanowi więc uchybienie formalne, które jednak, nie może stanowić samo w sobie wystarczającej przesłanki dla odmowy zatwierdzenia taryf.

Gdy chodzi o inne kwestie natury formalnoprawnej, stwierdzić trzeba, iż według art. 24 ust. 3 Ustawy ZWiZOŚ, do wniosku o zatwierdzenie taryf przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dołącza **szczegółową kalkulację cen i stawek opłat oraz aktualny plan. W szczególności do Wniosku nie załączono „planu”, o jakim mowa we wspomnianym przepisie.** Ustawa ZWiZOŚ nazywa „planem” „wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu” (art. 21 ust. 1 Ustawy ZWiZOŚ). Jest to dokument, który opracowuje przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, ale który w myśl art. 21 ust. 5 Ustawy ZWiZOŚ uchwała rada gminy. Zaznaczyć trzeba, iż obowiązek opracowania planu nie dotyczy przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, które nie planują budowy urządzeń wodociągowych lub urządzeń kanalizacyjnych (art. 21 ust. 7 Ustawy ZWiZOŚ). Co więcej z okoliczności stanu faktycznego wynika, iż Gmina nie uchwaliła planu, o jakim mowa w art. 21 ust. 1 i ust. 5 Ustawy ZWiZOŚ. Zatem stwierdzić należy, że

przy założeniu, iż ŻWiK była zobowiązana wspomniany plan posiadać, zgodnie z Ustawą ZWIZOŚ, **niedołączenie do Wniosku wspomnianego planu stanowi naruszenie zwłaszcza wymogu art. 24 ust. 3 Ustawy ZWIZOŚ i jako takie, oprócz innych naruszeń, może być przesłanką uzasadniającą odmowę zatwierdzenia taryf.**

Trafność powyższego wniosku potwierdza stanowisko NSA, w myśl którego *Skoro art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.) stanowi, że do wniosku o zatwierdzenie taryf przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dołącza szczegółową kalkulację cen i stawek opłat oraz aktualny plan, nie ma żadnego uzasadnienia twierdzenie, że obowiązek dołączenia planu jest aktualny jedynie wówczas, gdy taki plan istnieje. Koniecznym warunkiem umożliwiającym uchwalenie taryf, jest uprzednie zatwierdzenie planu i jego przedłożenie jako załącznika do projektu taryf* (wyrok NSA z 16.2.2011r., II OSK 2420/10). W piśmie datowanym na 16.11.2017r., ŻWiK potwierdza, iż „plan inwestycyjny” będzie dopiero procedowany (choć nie sprecyzowano nazwy tego dokumentu odpowiadającego nazwie ustawowej, to można przypuszczać, że chodzi właśnie o wieloletni plan, o jakim mowa w art. 24 ust. 3 Ustawy ZWIZOŚ). Ponadto, plan, o jakim mowa w art. 24 ust. 3 Ustawy ZWIZOŚ oznacza plan uchwalony, a nie opracowany projekt planu, który nie został uchwalony przez radę gminy (wyrok WSA z dnia 19 sierpnia 2010 r., II SA/Wr 313/10).

Przesłankę merytoryczną dla podjęcia przez Radę Gminy uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf art. 24 ust. 5 Ustawy ZWIZOŚ, określił jako „niezgodność taryf z przepisami”. Zgodnie zaś z art. 24 ust. 4 Ustawy ZWIZOŚ *Wójt sprawdza, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy, i weryfikuje koszty, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1, pod względem celowości ich ponoszenia. Koszty o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt. 1 i które winny podlegać weryfikacji pod względem celowości ich ponoszenia to koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w poprzednim roku obrachunkowym, ustalone na podstawie ewidencji księgowej, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w roku obowiązywania taryf.*

Już na wstępie należy zaznaczyć, że nie ma możliwości weryfikacji planu, skoro plan ten nie został załączony do Wniosku. Możliwe i konieczne jest więc zweryfikowanie kosztów wyżej opisanych. Zgodnie z § 3 Rozporządzenia przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne:

- 1) opracowuje taryfę dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków 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 użytkowania wody i ograniczania zanieczyszczenia ścieków,
 - e) łatwość obliczania i sprawdzania cen i stawek opłat;
- 2) określa taryfę odpowiednią do zakresu prowadzonej działalności gospodarczej w dziedzinie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Wskazówek co do kierunków interpretacji przepisów Ustawy ZWIZOŚ w analizowanym kontekście dostarcza orzecznictwo sądów administracyjnych. W szczególności NSA wskazuje, że *Spełnienie ustawowej przesłanki odmowy zatwierdzenia taryf należy uznać za wyczerpujące wymóg art. 24 ust. 5 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jeżeli choćby jeden z zarzutów zawartych w uzasadnieniu uchwały dotyczących niezgodności taryf z konkretnym naruszeniem prawa okaże się zasadny. W takiej sytuacji uchwała o odmowie zatwierdzenia taryf będzie mogła być uznana za uzasadnioną* (Wyrok NSA z dnia 5.7.2016 r. II GSK 1144/16).

Nadto zdaniem NSA, *Rada podejmując uchwałę o odmowie zatwierdzenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków musi wskazać konkretne przepisy, które zostały naruszone przez przedsiębiorstwo przy sporządzaniu taryf. Przepisy te powinny być wskazane w podstawie prawnej lub w uzasadnieniu uchwały, który może mieć formę załącznika do uchwały i stanowić jej integralną część, wreszcie, Odmowa zatwierdzenia taryfy nie może być oparta wyłącznie na subiektywnej ocenie wysokości zaproponowanej taryfy lub na samym przekonaniu, że sporządzone ona zostały na podstawie nierzetelnych*

kalkulacji i danych, wymaga natomiast wykazania jej nielegalności (wyrok NSA z 6.12.2016r., II GSK 3471/16).

W uzasadnieniu Wniosku ŻWiK wskazuje zwłaszcza że:

- 1) w 2018r. Spółka realizować będzie zadanie inwestycyjne pn. „Rozwój społeczeństwa informacyjnego (...)”, a także pn. „Rozbudowa stacji uzdatniania wody w miejscowości Jelenin wraz z budową lokalnej oczyszczalni ścieków w miejscowości Rudawice”
- 2) Kalkulacja kosztów będących podstawą ustalania cen za wodę i ścieki uwzględnia zapłatę odsetek od zaciągniętych pożyczek, przy czym przewidywana do spłaty kwota rat pożyczek nie stanowi podstawy jako raty kapitałowe ponad wartość amortyzacji – do zwiększenia wartości niezbędnych przychodów
- 3) podstawę budowania taryf stanowiły na rok 2018 dane ewidencji księgowej
- 4) „w założeniach przyjęto, że ilość sprzedanej wody w spółce będzie wyższa od przewidywanego wykonania roku 2017r. o 1,4 tys. m³ i wyniesie 1.286.800m³, a ilość ścieków wzrośnie 2,5 tys. m³ do poziomu 1.011.500 m³ w związku ze stopniowym sukcesywnym włączaniem nowych odbiorców usług do uruchomionych nowych sieci kanalizacyjnych z zrealizowanego projektu aglomeracyjnego głównie Gminy Żagań”
- 5) wzrost kosztów kupowanej energii elektrycznej w związku z wybudowaniem 40 przepompowni ścieków surowych na nowych sieciach kanalizacyjnych, a także zmodernizowania Stacji Uzdatniania Wody w Żaganiu również z powodu kroczącego wzrostu cen (przyrost kosztów energii o 58.965 zł)” oraz „koszty osobowe (wynagrodzenia i ubezpieczenia społeczne) przyjęto na poziomie zbliżonym do wykonania w roku 2017 uwzględniając jedynie planowaną inflację na rok 2018 w wysokości 2,3%”
- 6) „zmiana ceny łącznej (woda+ścieki) brutto na rok 2018 wyniesie 17,71 zł/m³ (13,24 zł/m³ obecnie a 30,95 zł /m³ po zmianie).

Analiza Wniosku w świetle przepisów ustawy ZWiZOŚ oraz przepisów Rozporządzenia wymaga przyjrzenia się zastosowanym stawkom opłat w szczególności pod względem spełnienia kryteriów obliczania niezbędnych przychodów (vide Rozdział 2 Rozporządzenia).

Jak wspomniano zgodnie z art. 20 ust. 4 Ustawy ZWiZOŚ przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne ustalają niezbędne przychody, o których mowa w art. 20 ust. 2, uwzględniając w szczególności:

- 1) koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w poprzednim roku obrachunkowym, ustalone na podstawie ewidencji księgowej, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w roku obowiązywania taryfy;
- 2) zmiany warunków ekonomicznych oraz wielkość usług i warunki ich świadczenia;
- 3) koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych, na podstawie planów, o których mowa w art. 21 ust. 1.

Natomiast ewidencja księgowa, o której mowa we wskazanym przepisie, powinna w szczególności umożliwiać:

- 1) wydzielenie kosztów stałych i zmiennych, przychodów związanych z poszczególnymi rodzajami działalności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a także w odniesieniu do poszczególnych taryf;
- 2) ustalenie kosztów związanych z działalnością inwestycyjną w poprzednim roku obrachunkowym;
- 3) dokonanie alokacji niezbędnych przychodów według taryfowych grup odbiorców usług.

Pod uwagę należy wziąć także § 6 i § 7 Rozporządzenia:

§ 6. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ustala niezbędne przychody dla potrzeb obliczenia taryfowych cen i stawek opłat planowanych na rok obowiązywania taryf, uwzględniając w szczególności:

- 1) koszty eksploatacji i utrzymania, w tym:
 - a) amortyzację lub odpisy umorzeniowe ustalone zgodnie z przepisami o rachunkowości od wartości początkowej środków trwałych niezależnie od źródeł ich finansowania,
 - b) podatki i opłaty niezależne od przedsiębiorstwa,
 - c) opłaty za korzystanie ze środowiska;

- 2) koszty zakupionej przez siebie wody lub wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych niebędących w jego posiadaniu;
- 3) spłaty rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji lub umorzenia;
- 4) spłaty odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- 5) należności nieregularne;
- 6) marżę zysku.

§ 7. 1. Koszty, o których mowa w § 6 pkt 1-5, planuje się na podstawie:

- 1) kosztów poniesionych w roku obrachunkowym poprzedzającym rok, w którym wprowadzana jest taryfa, ustalonych na podstawie ewidencji księgowej kosztów sporządzonej zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem planowanych zmian warunków ekonomicznych wpływających na poziom kosztów w roku obowiązywania taryfy;
- 2) kosztów wynikających z inwestycji modernizacyjno-rozwojowych i ochrony środowiska, ustalonych na podstawie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych w roku obrachunkowym poprzedzającym rok, w którym wprowadzona jest taryfa, z uwzględnieniem zmian wynikających z planu w roku obowiązywania nowych taryf.

2. Koszty wynikające z inwestycji modernizacyjno-rozwojowych i ochrony środowiska, o których mowa w ust. 1 pkt 2, obejmują w szczególności:

- 1) spłatę rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji lub umorzenia;
- 2) odsetki od kredytów lub pożyczek zaciągniętych na realizację inwestycji oraz koszty finansowe ich obsługi.

Odnośnie pierwszej z kategorii kosztów wymienionych w § 7 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia, wskazać trzeba, iż są to koszty ustalane na podstawie ewidencji księgowej, co do których szczegółowe uwagi zgłoszone zostały poniżej.

Gdy chodzi o nowe zadania inwestycyjne, jakie mają być realizowane w 2018r., podane na 13 stronie uzasadnienia Wniosku, to naturalnie co do zasady koszty z nimi związane nie spełniają wymogów § 7 ust. 1 pkt. 1, gdyż nie zostały jeszcze w ogóle poniesione, a także nawet gdyby były już poniesione, to:

- brakuje planu wieloletniego rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych (jak wspomniano ŻWIK nie załączył tego planu), a ponadto,
- w przypadku zadania pn. *Rozwój społeczeństwa informacyjnego (...)* należy poddać w wątpliwość czy w ogóle są to „koszty wynikające z inwestycji modernizacyjno-rozwojowych i ochrony środowiska, o jakich mowa we wspomnianym przepisie (zgodnie z przedłożoną umową nr RPLB.02.01.01.-08-0022/16-00 z dnia 31.8.2017r., zawartą przez Województwo Lubuskie i Międzyrzeckie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółką z ograniczoną odpowiedzialnością w Międzyrzeczu, została ona zawarta w ramach Osi Priorytetowej 2” *Rozwój Cyfrowy*” Działanie 2.1. „Rozwój społeczeństwa informacyjnego” Poddziałanie 2.1.1 „Rozwój społeczeństwa informacyjnego – projekty realizowane poza formułą ZIT”; projekt dotyczy wdrożenia kompleksowego systemu e-usług przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne na terenie dziewięciu powiatów: krośnieńskiego, międzyrzeckiego, nowosolskiego, ślubickiego, wschowskiego, zielonogórskiego, żagańskiego oraz żarskiego i polega na wdrożeniu w firmach wodociągowych kompleksowego systemu e-usług dla mieszkańców dla ułatwienie dostępu do elektronicznej administracji w zakresie usług gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej, umożliwiającej dwustronną interakcję w środowisku cyfrowym). W tym miejscu na marginesie wskazać trzeba, iż we wniosku taryfowym do Burmistrza Żagania datowanym na 20.10.2017r., zaznaczono, iż wskazane zadanie inwestycyjne będzie wiązało się z zabezpieczeniem środków finansowych inwestycji w ramach tzw. udziału własnego z wypracowanej akumulacji finansowej Spółki (vide strona 11 z 21).

Skoro do Wniosku nie załączono w ogóle planu wieloletniego rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych z uwzględnieniem zmian wynikających z tego planu, to **podstawy (koszty) będące podstawą kalkulacji niezbędnych przychodów w uzasadnieniu Wniosku (tabela C strona 18 uzasadnienia Wniosku), nie spełniają wymogu określonego w § 7 ust. 1 pkt. 2, §19 ust. 3 pkt 2 Rozporządzenia oraz art. 20 ust. 4 pkt 3 Ustawy ZWiZOŚ w zw. z art. 24 ust. 3 i 4 Ustawy ZWiZOŚ.** Żadne z podanych tam kosztów nie zostały ustalone na podstawie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych w roku obrachunkowym

poprzedzającym rok, w którym wprowadzona jest taryfa, z uwzględnieniem zmian wynikających z planu w roku obowiązywania nowych taryf.

Do powyższego dodać trzeba, iż w treści uzasadnienia wniosku ŻWiK wskazuje także (vide strona 13 z 21), iż spłaca odsetki od pożyczek zaciągniętych „na realizację projektu aglomeracyjnego”. Otóż już z samych użytych sformułowań nie jest jasne, o jaki projekt chodzi. Na wstępie dokumentu w punkcie pt. *I. Informacje ekonomiczne* powołano dwa wspomniane powyżej zadania inwestycyjne, które mają być realizowane w 2018r. Zatem nie wiadomo w istocie o jaki „projekt aglomeracyjny” chodzi wnioskodawcy. Nawet, jeśli dla Gminy Żagań oczywiste i wiadome jest z innych źródeł, o jaki projekt chodzi, winno to jasno wynikać z treści Wniosku, a nie wynika. Jednocześnie Spółka na finansowanie wkładu własnego na zadania inwestycyjne wymienione na stronie 13 uzasadnienia Wniosku, potrzebuje kwoty 558.397 zł.

W tym miejscu warto także sięgnąć do definicji legalnej *niezbędnych przychodów* zawartej w art. 2 pkt. 2 Ustawy ZWiZOŚ, zgodnie z którym, jest to *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.* Niezbędne przychody przedsiębiorstwo wodociągowe ustalać winno w oparciu o koszty planowane na podstawie dwójakiego rodzaju kosztów poniesionych wskazanych w § 7 ust. 1 pkt. 1 oraz pkt 2 Rozporządzenia. W pierwszym przypadku chodzi o koszty poniesione w roku obrachunkowym poprzedzającym rok, w którym wprowadzana jest taryfa, ustalonych na podstawie ewidencji księgowej kosztów sporządzonej zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem planowanych zmian warunków ekonomicznych wpływających na poziom kosztów w roku obowiązywania taryfy.

W tym miejscu należy zgłosić następujące zastrzeżenia do kosztów, w oparciu o które ŻWiK planuje i ustala niezbędne przychody:

- 1) We Wniosku ŻWiK przedstawia informacje finansowe na stronie 15, z których można wyczytać zmiany warunków ekonomicznych, jednocześnie wskazuje, iż przyrost kosztów kupowanej energii elektrycznej wyniesie 58.965 zł, przy czym kwota ta pojawia się we wniosku adresowanym tak do Gminy Żagań jak i do Miasta Żagania. Poniższa tabela przedstawia wartość kosztów energii elektrycznej wynikającej z przesłanych obrotów i sald za 2016 rok oraz z Tabeli D Wniosku:

Energia	OiS 2016	Tabela D	Zmiana w zł
WODA	91 226,82	126 139,00	34 912,18
ŚCIEKI	53 967,75	105 906,00	51 938,25

Energia - zmiana w zł (łącznie) woda + ścieki:

WODA	34 912,18
ŚCIEKI	51 938,25
SUMA	86 850,43

Jak widać, z powyższych obliczeń przyrost kosztów energii elektrycznej dla samej gminy jest wyższy, niż kwota wskazana we Wniosku dla gminy i miasta łącznie.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez NSA *Jeżeli przedsiębiorstwo nie wykazało w uzasadnieniu wniosku zmiany kosztów energii wynikających z planowanych zmian warunków ekonomicznych wpływających na poziom tych kosztów, to koszty energii stanowiące podstawę dla ustalenia niezbędnych przychodów, powinny być zaplanowane na podstawie kosztów poniesionych w poprzednim roku obrachunkowym* (wyrok WSA we Wrocławiu z 17.4.2014r. II SA/Wr 592/13).

- 2) Nadto, należy uwzględnić zestawienie danych z przesłanych obrotów i sald za 2016 rok z danymi z tabeli D Wniosku:

WODA	OiS 2016	Tabela D	Zmiana w zł	Zmiana %
Materialy	143 846,60	172 197,00	28 350,40	19,71%

Energia	91 226,82	126 139,00	34 912,18	38,27%
Usługi Obce	69 552,66	109 562,00	40 009,34	57,52%

ŚCIEKI	OiS 2016	Tabela D	Zmiana w zł	Zmiana %
Materialy	110 562,98	145 820,00	35 257,02	31,89%
Energia	53 967,75	105 906,00	51 938,25	96,24%
Usługi Obce	37 365,21	61 571,00	24 205,79	64,78%

Skoro zgodnie z art. 20 ust. 4 pkt. 1 Ustawy ZWiZOŚ, koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w poprzednim roku obrachunkowym, winny być ustalone **na podstawie ewidencji księgowej**, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w roku obowiązywania taryfy, **powyższe zestawienia pokazują, iż kwoty wykazane we wniosku o zmianę taryf nie pokrywają się z danymi księgowymi. Zatem wskazana część będąca podstawą obliczania taryfy jest niezgodna z art. 20 ust. 4 pkt. 1 Ustawy ZWiZOŚ oraz § 7 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia.** Najwyraźniej system księgowy ŻWiK nie odpowiada także kryteriom § 12 Rozporządzenia i uniemożliwia podział i specyfikację kosztów.

Dodatkowo, ewidencja księgowa, wymieniona w powyżej wskazanym artykule 24 ust. 5 Ustawy ZWiZOŚ powinna w szczególności umożliwiać:

- 1) wydzielenie kosztów stałych i zmiennych, przychodów związanych z poszczególnymi rodzajami działalności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a także w odniesieniu do poszczególnych taryf;
- 2) ustalenie kosztów związanych z działalnością inwestycyjną w poprzednim roku obrachunkowym;
- 3) dokonanie alokacji niezbędnych przychodów według taryfowych grup odbiorców usług.

Przedłożona ewidencja księgowa stanowiąca faktycznie zestawienie obrotów i sald już tylko w części wymienionych w niej kosztów, nie spełnia wymogu z art. 24 ust. 5 Ustawy ZWiZOŚ, a także nie spełnia wymienionych wymogów prawnych z art. 24 ust. 5 Ustawy ZWiZOŚ oraz § 7 ust. 1 pkt. 1 i § 12 ust. 1 Rozporządzenia.

Jednocześnie ŻWiK nie przedstawił w żadnym dokumencie informacji na temat sposobu prognozy zmiany kosztów w 2018 r., np. dla materiałów, czy usług obcych. Nie wiadomo zatem na podstawie jakich współczynników kalkulowane były dane na 2018 rok.

- 3) Na stronie 15 z 21 uzasadnienia Wniosku wskazano, iż w przedkładanej taryfie uwzględniono okoliczności związane ze wzrostem wartości amortyzacji naliczanej wg minimalnych stawek amortyzacyjnych określonych w studium wykonalności projektu (jak należy przypuszczać, a co wyraźnie nie wynika z uzasadnienia Wniosku – chyba projektu aglomeracyjnego). W przekazanym przez ŻWiK dokumencie pt. *Studium wykonalności dla przedsięwzięcia pn. Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie aglomeracji Żagań, maj 2008*, nie występują informacje na temat stawek amortyzacyjnych. W związku z powyższym, nie sposób zweryfikować podanych w uzasadnieniu Wniosku informacji we wskazanym tu zakresie, **co z kolei narusza przepis § 6 pkt 1 a Rozporządzenia, który nakazuje przy obliczaniu niezbędnych przychodów uwzględniać koszty eksploatacji i utrzymania, w tym amortyzację lub odpisy umorzeniowe ustalone zgodnie z przepisami o rachunkowości.**
- 4) Wniosek, na stronie 18, tabela C, wiersz 3 i 4 wskazuje, że średnia zmiana wartości przychodów - zaopatrzenie w wodę w % odprowadzanie ścieków w % wyniesie dla wody 101,13% oraz odpowiednio dla ścieków 100,22%. Ten sam dokument Wniosku strona 17, tabela A oraz tabela B wskazują, że zmiana taryfy dla wody wyniesie 175,12% natomiast dla ścieków 265,91%. Wskazać należy, że **wzrost przychodów oraz ceny powinien być proporcjonalny**, a cena zależna jest od przychodów, zatem winna być tak skalkulowana, żeby pokryła niezbędne przychody. Porównując te wartości z wnioskiem o zatwierdzenie taryfy dla Miasta Żagania, zmiana wartości przychodów: wynosi odpowiednio dla wody- 100,96%, ścieków - 95,91%, a zmiana taryfy dla wody - 115,44%, zaś dla ścieków - 85,48%.

Obliczenia te dają podstawę do stwierdzenia, iż koszty zostały błędnie rozlokowane a w konsekwencji nieprawidłowo obliczono poziom niezbędnych przychodów, co stanowi naruszenie § 3 pkt. 1 lit. a, b oraz § 15 ust. 2 Rozporządzenia.

5) Na stronie załączników do uzasadnienia Wniosku 17 i 18 zawiera kalkulację na podstawie przychodów wykazanych w tabeli C oraz stawki z tabeli A, gdzie można obliczyć, że zużycie wody wyniosło 1.615.680 zł: $4,34 \text{ zł/m}^3 = 372.276,50 \text{ m}^3$. W tabeli E (strona 20) wskazuje zaś, że sprzedaż wody ma wynosić 215.180,00 m³. Nie rozumiały, a wręcz mało prawdopodobny jest spadek sprzedaży wody o 42%, skoro na stronie 15 z 21 uzasadnienia Wniosku wskazano, że „w założeniach na rok 2018 przyjęto, że ilość sprzedanej wody w spółce będzie wyższa od przewidywanego wykonania roku 2017 o 1,4 tys. m³ i wyniesie 1.286.800 m³”. W załącznikach do uzasadnienia Wniosku, na stronach 19 i 20 tej w tabeli D wskazano współczynniki alokacji niezbędnych przychodów według taryfowych grup odbiorców usług w roku obowiązywania nowych taryf. Natomiast w tabeli E do współczynników alokacji przypisane są jednostki miary. Gdy chodzi o metodykę obliczania kosztów, przykładowo współczynnik alokacji to sprzedaż roczna wody w m³. Porównać można też sprzedaż z Tabeli E w wartości 215. 180 m³ do ogólnej wartości sprzedaży wody wykazanej na stronie 15, która ma wynieść 1.286.800 m³, co daje następujący wynik: $215.180 \text{ m}^3 : 1.286.800 \text{ m}^3 \times 100 = 17\%$.

Po sprawdzeniu, czy niektóre koszty bezpośrednie zostały rozlokowane przy użyciu współczynnika 17%, należy wskazać następujące wyniki:

- a) Podatki i opłaty (dane z tabeli D porównane z danymi z rachunku zysków i strat): $264.937 : 2.903.588,78 \times 100 = 9\%$
- b) Usługi obce (jak wyżej): $109. 562 : 941.541,01 \times 100 = 12\%$
- c) Wynagrodzenia z narzutami (jak wyżej, koszty wynagrodzeń obliczono z uwzględnieniem planowanej inflacji w wysokości 2,3%, o której mowa na 15 stronie uzasadnienia Wniosku): $254.953 : (3.834.724,78 \times 2,3\%) \times 100 = 6\%$.

Wskazane zróżnicowane bez żadnego uzasadnienia wskaźniki pokazują alokację kosztów, dokonaną z naruszeniem stabilności stosowanych metod alokacji kosztów, a więc z naruszeniem § 11 ust. 4 pkt. 4 Rozporządzenia.

6) Biorąc pod uwagę wartość łączną kosztów podawanych we Wniosku (tabeli C) oraz wniosku skierowanego do Burmistrza Żagania (tabela C) :

Miasto Żagań: koszty eksploatacji i utrzymania łączne dla wody to 5.300 300 zł (lp. 1 pkt 1 tabeli C), a ścieki to 6. 662 696 zł (lp. 2 pkt 1 tabeli C).

Gmina Wiejska: koszty eksploatacji i utrzymania łączne to dla zaopatrzenia w wodę to 1.615 680 zł (lp. 1 pkt 1 tabeli C, a dla ścieków to 1.673 570 zł (lp. 2 pkt 1 tabeli C Wniosku).

Znaczy to, że w sumie koszty wspólne zaopatrzenia w wodę obu gmin miejskiej i wiejskiej wynoszą 6.915 980 zł co znaczy, że udział kosztów zaopatrzenia w wodę dla gminy wiejskiej stanowi 23,36 % udziału w całych kosztach utrzymania i eksploatacji.

Natomiast gdy chodzi o ścieki to łącznie koszty te stanowią 8.336 266 zł, co oznacza, że udział kosztów przypisanych gminie wiejskiej w łącznych kosztach odprowadzania ścieków (utrzymania i eksploatacji) wynosi 20,07 %. Nadto, warto uwzględnić także koszty ogółem wskazane w tabeli C załączników do Wniosku dotyczących gminy wiejskiej i miejskiej.

Dane Tabela C	Miasto	Wieś	Suma	Udział miasto	Udział gmina
wartość niezbędnych przychodów- woda	5 315 742	1 615 680	6 931 422	76,69%	23,31%
wartość niezbędnych przychodów- ścieki	6 555 019	1 717 580	8 272 599	79,24%	20,76%

Już na tym tle należy rozważyć, czy podany rozkład kosztów pomiędzy Gminę Żagań i Miasto Żagań nie narusza wymogu eliminacji subsydiowania skrośnego i tym samym § 3 pkt 1 lit. c Rozporządzenia. Subsydiowanie skrośne oznacza „pokrywanie kosztów dotyczących jednego rodzaju prowadzonej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej lub jednej z grup taryfowych odbiorców usług przychodami pochodzącymi z innego rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej lub od innej taryfowej grupy odbiorców” (§ 2 pkt 2 Rozporządzenia). W szczególności, zdaniem NSA *Nie można uznać za "uzasadnione" kosztów "przypisanych" do działalności prowadzonej przez określone przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na terenie danej gminy, na skutek błędnego ustalenia lub podziału kosztów "wspólnych" pomiędzy obsługiwane gminy, a więc na skutek swoistego subsydiowania działalności prowadzonej*

w ramach zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na obszarze jednej gminy z działalności tego przedsiębiorstwa prowadzonej na terenie innej gminy (wyrok NSA z 19.1.2016r., II OSK 1354/14). NSA dopuszcza zatem zastosowanie zakazu subsydiowania skrośnego do ustaleń obejmujących uzasadnione koszty i niezbędne przychody w zakresie różnych gmin obsługiwanych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne wiąże więc nakaz eliminacji zjawiska subsydiowania skrośnego (§ 3 pkt 1 lit. c oraz § 13 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia). W przywołanej definicji subsydiowania skrośnego mowa wszak ogólnie o rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej, bez precyzowania kryterium (kryteriów) wyodrębniania owego rodzaju działalności. Za odrębny rodzaj działalności może być także uznana działalność wyodrębniona ze względów geograficznych (tj. działalność prowadzona na terenie gminy objętej oddzielną taryfą) (wyrok NSA, Ibidem). Za NSA wskazać należy, że ogólnie pod pojęciem subsydiowania skrośnego należy bowiem rozumieć taki sposób (praktykę) stanowienia cen, który polega na ustaleniu ceny świadczenia (wytworzenie dobra, wykonanie usługi) na poziomie odbiegającym od kosztów jego realizacji, w ten sposób, że ceny za świadczenie określonego rodzaju (dla danej grupy nabywców) są ustalane na poziomie wyższym od kosztów realizacji, a ceny za świadczenie innego rodzaju (dla innej grupy nabywców) - na poziomie odpowiednio niższym od kosztów realizacji. W konsekwencji nabywcy płacący ceny wyższe od kosztów subsydują nabywców płacących po cenach niższych od kosztów. Subsydują, tzn. pokrywają tę część kosztów realizacji świadczenia nabywanego przez płacących po cenach niższych, która nie została pokryta wskutek ustalenia cen na niższym od kosztów poziomie.

W świeżym wyroku NSA wskazuje, iż *Wymóg zapewnienia eliminacji subsydiowania skrośnego, o którym mowa w § 13 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127 poz. 886), nie może być rozumiany w ten sposób, że zostanie to wykazane ponad wszelką wątpliwość w uzasadnieniu uchwały albo we wniosku przedsiębiorstwa, które występuje o zatwierdzenie taryfy* (wyrok NSA z dnia 21.2.2017 r. II GSK 2176/16; por. także wyrok NSA 3.3.2015 roku, sygn. II OSK 1849/13).

Dane z tabeli D	Wieś	Miasto	Suma	Udział wieś	Udział miasto
Materiały dot. zaop. w ścieki	145 820,00	403 004,00	548 824,00	27%	73%

Odwołując się do informacji podanych przez ŻWiK, iż koszty zostały rozlokowane zgodnie ze strukturą ilościową sprzedaży (91,9% miasto oraz 8,1% wieś) powyższe obliczenie wprost wskazuje, iż gmina **wiejska (odbiorcy usług) finansuje gminę miejską. Gmina wiejska musi pokryć 27% kosztów materiałów dotyczących zaopatrzenia w ścieki zamiast 8,1%, co można ocenić jako naruszenie nakazu eliminacji zjawiska subsydiowania skrośnego - § 3 pkt 1 lit. c oraz § 13 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia.**

Na koniec zakwestionować należy ustalenia Wniosku w zakresie wyodrębnienia taryfowych grup odbiorców (art. 2 pkt. 13 Ustawy ZWiZOŚ). Zostali oni podzieleni na gospodarstwa domowe i pozostałych odbiorców, a w charakterystyce choćby gospodarstw domowych brakuje wskazania charakterystyki zużycia wody lub odprowadzanych ścieków, podano jedynie warunki rozliczeń za usługi (na podstawie wodomierza głównego), a przy „pozostałych odbiorcach” podano jedynie, iż zużywają oni wodę w *procesach produkcyjnych i technologicznych*, co jest zbyt ogólnikowe i narusza zasadę wyodrębniania taryfowych grup odbiorców. Taryfowa grupa odbiorców usług to odbiorcy wyodrębnieni na podstawie **charakterystyki zużycia wody lub odprowadzanych ścieków**, warunków zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a także na podstawie sposobu rozliczeń za świadczone usługi. Nadto, w treści Wniosku na stronie 3 z 21 wymieniono powyższy podział na gospodarstwa domowe i pozostałych odbiorców, a w części tabeli D wskazano „ludność” i „pozostali odbiorcy”. Zatem w sposób zróżnicowany dokonano także określenia taryfowych grup odbiorców.

Przeprowadzona analiza uprawnia do stwierdzenia, iż istnieją przesłanki do podjęcia przez Radę Gminy uchwały odmawiającej zatwierdzenia taryf objętych Wnioskiem ŻWiK, o jakiej mowa art. 24 ust. 5 Ustawy ZWiZOŚ, na podstawie przesłanki *sporządzenia taryf niezgodnie z przepisami*. Zarówno Wniosek z uzasadnieniem, jak i same taryfy we wskazanym zakresie analizy, dotknięte są uchybieniami natury formalnej i merytorycznej, w szczególności:

1. Gdy chodzi o te pierwsze, to **ŻWIK nie przedłożył do Wniosku wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu** (art. 21 ust. 1 Ustawy ZWiZOŚ). Niedołączenie do Wniosku wspomnianego planu stanowi naruszenie wymogu art. 24 ust. 3 Ustawy ZWiZOŚ i jako takie, oprócz innych naruszeń może być przesłanką uzasadniająca odmowę zatwierdzenia taryf.

2. Za uchybienie formalne można także uznać, skierowanie Wniosku do Wójta Gminy Wniosku o zatwierdzenie taryf dla *gminy miejskiej* z naruszeniem właściwości art. 24 ust. 2 przez ŻWIK. Nie może to jednak stanowić wyłącznej podstawy odmowy zatwierdzenia taryf, albowiem z okoliczności sprawy opisanych w rozpatrywanych dokumentach możliwe jest ustalenie, iż intencja ŻWIK było uzyskanie zatwierdzenia taryf dla gminy wiejskiej, za czym przemawia choćby daleko idące zróżnicowanie cenowe stawek cen między gminą wiejską i miejską.

3. Skoro do Wniosku nie załączono w ogóle planu wieloletniego rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych z uwzględnieniem zmian wynikających z tego planu, to podstawy (koszty) będące podstawą kalkulacji niezbędnych przychodów w uzasadnieniu Wniosku (tabela C strona 18 uzasadnienia Wniosku), nie spełniają wymogu określonego w § 7 ust. 1 pkt. 2, §19 ust. 3 pkt 2 Rozporządzenia oraz art. 20 ust. 4 pkt 3 Ustawy ZWiZOŚ w zw. z art. 24 ust. 3 i 4 Ustawy ZWiZOŚ. Żadne z podanych tam kosztów nie zostały ustalone na podstawie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych w roku obrachunkowym poprzedzającym rok, w którym wprowadzona jest taryfa, z uwzględnieniem zmian wynikających z planu w roku obowiązywania nowych taryf.

4. W zakresie naruszeń prawa o charakterze merytorycznym we Wniosku i taryfach przede wszystkim należy podnieść, iż skoro zgodnie z art. 20 ust. 4 pkt. 1 Ustawy ZWiZOŚ, koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w poprzednim roku obrachunkowym, winny być ustalone na podstawie ewidencji księgowej, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w roku obowiązywania taryfy, to przedłożone przez ŻWIK dokumenty obrotów i sald dla kosztów energii, usług obcych i materiałów i wyliczenia zawarte w niniejszym uzasadnieniu, wskazują, iż kwoty wykazane we Wniosku nie pokrywają się z danymi księgowymi. Zatem wskazana część będąca podstawą obliczania taryfy jest niezgodna z art. 20 ust. 4 pkt. 1 Ustawy ZWiZOŚ oraz § 7 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia. Najwyraźniej system księgowy ŻWIK nie odpowiada także kryteriom § 12 Rozporządzenia i uniemożliwia podział i specyfikację kosztów. Nadto, przedłożona ewidencja księgowa już tylko w części wymienionych w niej kosztów, nie spełnia wymogu z art. 24 ust. 5 Ustawy ZWiZOŚ, a także nie spełnia wymienionych wymogów prawnych z art. 24 ust. 5 Ustawy ZWiZOŚ oraz § 7 ust. 1 pkt. 1 i § 12 ust. 1 Rozporządzenia.

5. Wniosek i taryfy naruszają § 3 ust. 1 lit. c oraz § 13 ust. 2 i 7 Rozporządzenia ze względu na występujące w przedstawionej taryfie subsydiowanie skrośne, w wyniku którego w razie uchwalenia zaproponowanych taryf odbiorcy z terenu Gminy Żagań będą pokrywać koszty odbiorców z gminy miejskiej Miasta Żagania. W szczególności Gmina wiejska musi pokryć 27% kosztów materiałów dotyczących zaopatrzenia w ścieki zamiast 8,1%, co można ocenić jako naruszenie nakazu eliminacji zjawiska subsydiowania skrośnego - § 3 pkt 1 lit. c oraz § 13 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia.

6. Wniosek i taryfy nim objęte naruszają § 11 pkt 5 Rozporządzenia poprzez zastosowanie niezgodnej z prawem alokacji kosztów podatków, usług obcych, wynagrodzeń.

7. Na koniec zakwestionować należy ustalenia Wniosku w zakresie wyodrębnienia taryfowych grup odbiorców na podstawie art. 2 pkt. 13 Ustawy ZWiZOŚ.

Zatem w oparciu o poczynione ustalenia, stwierdzić można, iż Wniosek i taryfy w nim ujęte w sprecyzowanym w uzasadnieniu, prowadzą do nieuzasadnionego wzrostu cen i stawek opłat, a tym samym nie ochronią odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem opłat i cen, a wzrost ten powinien być uzasadniony w świetle art. 20 i art. 24 Ustawy ZWiZOŚ i Rozporządzenia. Wniosek nie zawiera precyzyjnego i szczegółowego uzasadnienia zastosowania wyższych stawek w stosunku do poprzedniej taryfy, ani także wysokiego poziomu zróżnicowania stawek między gminą wiejską i miejską, co potwierdza zarzut stosowania nieprawidłowych metod alokacji kosztów.