

Sygn. akt *XVII AmW 18/19*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 lipca 2020 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie, XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący – **Sędzia SO Andrzej Turliński**

po rozpoznaniu 13 lipca 2020 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania **L. P. i J. P.**

przeciwko **Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie**

z udziałem zainteresowanego (...) **Przedsiębiorstwa (...) Sp. z o.o. w P.**

### **o przywrócenie dostawy wody**

na skutek odwołania L. P. i J. P. od decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 10 maja 2019 r. Nr (...)

### **uchyla zaskarżoną decyzję.**

Sędzia SO Andrzej Turliński

Sygnatura akt: XVII AmW 18/19

## UZASADNIENIE

Decyzją z 10 maja 2019 r. nr (...) Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie we W. na podstawie przepisu art. 27e ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 2, art. 27a ust. 3 pkt 3 oraz art. 27f ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1152) powoływanej dalej jako u.z.z.w., w związku z art. 104 k.p.a. , po rozpatrzeniu wniosku J. P. oraz L. P. orzekł, że (...) Przedsiębiorstwo (...) Sp. z o.o. w P. ma prawo odcięcia dostaw wody do nieruchomości położonej w S. 34A (decyzja, k. 5-7V.).

Odwołaniem z 12 czerwca 2019 r. J. P. i L. P. zaskarżyli w całości powyższą decyzję, domagając się jej uchylenia. Zarzucili zaskarżonej decyzji naruszenie:

1. prawa materialnego, tj. art. 8 ust. 2 u.z.z.w., przez jego błędną wykładnię wyrażającą się w przyjęciu, że w przypadku, gdy strona nie zawarła umowy na dostawę wody z przedsiębiorstwem zajmującym się jej dostawą, ze względu na fakt, że woda ta miała być dostarczana nieodpłatnie w ramach szkód górniczych, to w takiej sytuacji dochodzi do zawarcia umowy dorozumianej pomiędzy tą osobą, a przedsiębiorstwem, która to umowa powoduje, że okresem obrachunkowym w rozumieniu naruszonego przepisu jest miesiąc, w którym nie doszło do zapłaty za wodę, a tym samym przedsiębiorstwo to jest uprawnione do odcięcia dostaw wody ze względu na fakt nieuregulowania należności za dwa pełne okresy rozrachunkowe w sytuacji, gdy prawidłowa wykładnia naruszonego przepisu powinna prowadzić

do konkluzji, że okresem obrachunkowym uzasadniającym odcięcie dostaw wody powinien być okres wskazany w pisemnej umowie na dostawę wody. Natomiast w sytuacji, gdy umowy między stronami nie zawarto na piśmie, nie ma podstaw do odcięcia dostaw wody na podstawie naruszonego przepisu, gdyż nie można w tym zakresie ustalić okresu obrachunkowego, o którym mowa w tym przepisie;

2. ewentualnie naruszenie ww. przepisu przez jego niewłaściwe zastosowanie wyrażające się w przyjęciu, że możliwe jest odcięcie dostaw wody na jego podstawie w sytuacji, gdy pomiędzy stronami nie została zawarta umowa na dostawę wody. Tymczasem prawidłowa wykładnia naruszonego przepisu powinna prowadzić do konkluzji, że w sytuacji gdy pomiędzy uprawnioną osobą oraz przedsiębiorstwem dokonującym dostaw wody nie została na piśmie zawarta umowa na dostawę wody, to wskazany przepis nie może stanowić podstawy do zaprzestania dostaw wody, albowiem nie jest pomiędzy stronami uzgodniony okres obrachunkowy, którego ustalenie jest potrzebne do zastosowania przedmiotowego przepisu;

3. błędne ustalenie stanu faktycznego polegające na uznaniu, że pomiędzy stronami została zawarta umowa na dostawę wody w sposób dorozumiany. Ustalenie jest dowolne, gdyż strona skarżąca konsekwentnie odmawia zawarcia takiej umowy i wskazuje na konieczność nieodpłatnego dostarczania wody, a strona dostarczająca wodę domaga się odpłatności za dostarczaną wodę. W takim zakresie nie sposób przyjąć, że pomiędzy stronami doszło do zawarcia umowy, ponieważ główne świadczenia stron – dostawa wody i odpłatność – są pomiędzy stronami sporne. (odwołanie, k. 8-12.).

W odpowiedzi pozwany Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wnosił o oddalenie odwołania. (odpowiedź na odwołanie – k. 27- 28).

Zainteresowany (...) Przedsiębiorstwo (...) Sp. z o.o. z siedzibą w P. także wnosilo o oddalenie odwołania (stanowisko zainteresowanego k. 31-33V.).

### ***Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:***

Mieszkańcy wsi S., w tym strona powodowa w niniejszej sprawie, są zaopatrywani w wodę do celów socjalno-bytowych przez (...) Przedsiębiorstwo (...) Sp. z o.o. w P. (...). Strony nie zawarły umowy o zaopatrzenie w wodę w formie pisemnej, gdyż odbiorcy, w tym strona powodowa odmawiają jej zawarcia, a jednocześnie nie uiszczają opłat za pobraną wodę. W związku z nieuiszczeniem należności (...) wezwało stronę powodową do uiszczenia zaległych opłat, a następnie zawiadomiło, że wstrzyma dostawę wody poprzez zamknięcie przyłącza wodociągowego wskazując na nieuiszczenie opłat za dwa okresy obrachunkowe oraz nielegalny pobór wody, bez zawarcia umowy (wezwanie oraz zawiadomienie –akta adm. bez ponumerowanych kart).

Do wstrzymania dostaw wody nie doszło, gdyż odbiorca zwrócił się do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. o rozstrzygnięcie sporu. Skutkiem tego było wydanie zaskarżonej decyzji, mocą której organ regulacyjny uznał, że (...) ma prawo odcięcia dostaw wody do nieruchomości strony powodowej położonej w S..

Sąd ustalił ponadto, że wodę do wsi S. dostarczały pierwotnie Zakłady (...) w I., które w latach 1973-1974 wyrządziły szkodę górnictwem w postaci zaniku wody studniach na terenie wsi i na skutek zarządzenia tymczasowego Okręgowej Komisji Górniczej we W. z 23 listopada 1973 r. zostały zobowiązane do nieodpłatnego dostarczania wody do poszczególnych gospodarstw, a następnie w celu trwałego naprawienia szkody do budowy wodociągu do tej miejscowości (zarządzenia tymczasowe oraz protokół posiedzenia zespołu orzekającego Okręgowej Komisji ds. Szkód (...) z listopada 1973r oraz informacja zawarta w piśmie (...) z 20.02.2006 skierowanym do Wójta Gminy P.–akta adm.).

W 1982 r. ZG K. oddały do eksploatacji sieć wodociągową we wsi S. i w ramach naprawy szkód górniczych, aż do końca roku 2012, woda była nadal dostarczana nieodpłatnie przez następcę prawnego ZG K. – (...) w L. (protokół zdawczo-odbiorczy rurociągu wody pitnej, umowa z 6 maja 1998 r. zawarta pomiędzy (...) i Gminą P. o dostawę wody wraz z

protokołem rozbieżności, z którego wynika, że (...), który wodę dostarczał do wsi na terenie Gminy nie będzie pobierał opłat od Gminy za wodę dostarczaną do S. z uwagi na szkody górnicze – akta adm.).

W dniu 12 grudnia 2012 r. Wójt Gminy P., na terenie której położna jest wieś S., zawarł z (...) porozumienie, mocą którego Gmina zobowiązała się zrealizować inwestycję polegającą na rozbudowie i modernizacji ujęć wody oraz infrastruktury sieciowej dla miejscowości S., przy czym (...) miał partycypować w kosztach tej inwestycji. W § 3 porozumienia stron uzgodniły, że z dniem 1 stycznia 2013 r. (...) przestanie partycypować w kosztach dostaw wody na terenie objętym szkodą górniczą wyrządzoną przez działalność Zakładu (...). W § 6 strony ustaliły, że rekompensaty związane z rozbudową infrastruktury, której w ramach umowy dokona (...) wyczerpują wszelkie roszczenia Gminy w stosunku do (...) związane z naprawieniem szkód górniczych z tytułu zaniku wody z powodu szkód górniczych wyrządzonych działalnością kopani ZG K. (porozumienie z 12 grudnia 2012 – akta adm.).

(...) prowadziło zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków w Gminie P. na podstawie umowy zawartej 2 stycznia 2013 r. z Gminą P., mocą której Gmina, do której zadań własnych należy zbiorowe zaopatrzenie w wodę, zleciła (...) obsługę, eksploatację i konserwację stanowiących własność Gminy urządzeń zaopatrzenia w wodę, między innymi, w miejscowości S.. (...) zostało zobowiązane do naliczania i pobierania opłat za dostawę wody (umowa z 2 stycznia 2013 r. o nr (...) – akta adm.).

(...) prowadzi własną działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę w oparciu o zezwolenie zawarte w decyzji zarządu Gminy P. z 25 października 2002 r. nr (...). Zgodnie z pkt 3 tej decyzji dla miejscowości S. dostarczanie wody następuje w ramach szkód górniczych (zezwoleń – akta adm.).

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. w decyzji z 6 listopada 2017 r. ((...)) stwierdziło nieważność decyzji z 25 października 2002 r. stanowiącej zezwolenie na prowadzenia przez (...) działalności w zakresie dostarczania wody, w części dotyczącej pkt 3 o treści: „dla miejscowości S. dostarczanie wody następuje w ramach tzw. szkód górniczych”

Uchwałą nr (...) Rady Gminy P. z 29 grudnia 2016 r. zmieniono Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Powyższy stan faktyczny był zasadniczo bezsporny między stronami i został ustalony przez Sąd w oparciu o zgodne twierdzenia stron w tym zakresie oraz dowody z dokumentów zgromadzone w toku postępowania administracyjnego. Dowody te nie były kwestionowane przez strony, a i Sąd nie znalazł podstaw, by odmówić im mocy dowodowej. Spór między stronami dotyczy kwestii prawnej, w szczególności tego czy po stronie (...) istnieje obowiązek nieodpłatnego dostarczania wody do gospodarstw położonych we wsi S., a także czy nieuiszczanie przez odbiorcę opłat za dostawę wody może skutkować odcięciem przyłącza i wstrzymaniem dostaw wody.

### **Sąd Okręgowy zważył co następuje:**

Decyzja podlega uchyleniu, jednakże nie z powodów wskazanych w treści odwołania.

Kluczowe dla rozstrzygnięcia okazało się ustalenie, że (...) do momentu wydania zaskarżonej decyzji dostarczało stronie powodowej wodę.

Zasadniczą podstawę prawną dla wydania rozstrzygnięcia w sprawie niniejszej stanowił przepis art. 27e u.z.z.w. W myśl tego unormowania w sprawach spornych dotyczących odcięcia dostaw wody ( jak też zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, odmowy przyłączenia do sieci nieruchomości, odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo kanalizacyjne) na wniosek strony rozstrzyga organ regulacyjny w drodze decyzji. Rozstrzygnięcie organu regulacyjnego może polegać na nakazaniu przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu:

-- przywrócenia dostaw wody

- otwarcia przyłącza kanalizacyjnego,

- przyłączenia do sieci,
- zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków.

Treść przytoczonego przepisu w sposób jednoznaczny określa wszystkie możliwe rodzaje rozstrzygnięć, jakie może wydać organ regulacyjny, gdyż przepis wymienia je w sposób enumeratywny. Katalog przewidzianych w tym przepisie rozstrzygnięć jest więc zamknięty. Jeśli więc chodzi o spór dotyczący odcięcia dostaw wody, to jedyną możliwą decyzją organu regulacyjnego uwzględniającą wniosek jest nakazanie przedsiębiorstwu wodociągowemu przywrócenia dostaw wody. Już tylko na marginesie rozważań trzeba dodać, że decyzja nieuwzględniająca wniosku o nakazanie przywrócenia dostaw wody polega na jego oddaleniu.

W ocenie Sądu wykładnia językowa treści analizowanego przepisu w sposób jednoznaczny wskazuje, że decyzja organu regulacyjnego może zapaść dopiero po faktycznym odcięciu dostaw wody, ponieważ tylko wówczas racjonalne i zasadne może być „nakazanie przywrócenia” tych dostaw.

Analiza powyższych rozwiązań prawnych wyklucza więc możliwość orzekania przez organ w przedmiocie uprawnienia do wstrzymania dostaw wody, zanim do tego wstrzymania dojdzie (*ex ante*). W świetle przywołanej konstrukcji przepisu nie jest zdaniem Sądu możliwe uprzedzające orzeczenie organu, że planowane wstrzymanie dostaw wody jest dopuszczalne lub też nie, jak to miało miejsce w sprawie niniejszej. Przy czym interes odbiorcy, który przy takiej treści regulacji może być zagrożony z uwagi na dalekosiężne skutki, jakie wiążą się z wstrzymaniem dostaw wody i dolegliwością takiego działania dostawcy z uwagi na szczególnie wagę dobra jakim jest dostęp do wody, jest zdaniem Sądu dostatecznie chroniony przez przepis art. 27e ust. 3 u.z.z.w. Przewidziane w tym unormowaniu rozwiązanie prawne umożliwia organowi regulacyjnemu, na wniosek jednej ze stron, określić warunki zaopatrzenia w wodę do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sporu. A więc możliwe jest w takich okolicznościach nakazanie kontynuowania dostaw wody na warunkach określonych przez regulatora do czasu zakończenia sporu.

Przedstawiona wyżej koncepcja możliwości wyłącznie następczego orzekania w stosunku do zdarzenia, to jest w odniesieniu do faktu wstrzymania dostaw wody, który już miał miejsce i związana z tym ocena po fakcie (*ex post*), znana jest także innemu postępowaniu regulacyjnemu (podobnemu pod względem rodzaju i istotności dobra, którego dotyczy). Chodzi o postępowanie dotyczące wstrzymania dostaw energii elektrycznej. Przepis art. 8 Prawa energetycznego także przewiduje, że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki orzeka dopiero po fakcie wstrzymania dostaw energii elektrycznej rozstrzygając następczo czy było ono uzasadnione czy też nie. I podobnie jak w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, prawo energetyczne także przewiduje możliwość tymczasowego uregulowania dostarczania energii do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sporu między dostawcą i odbiorcą.

W kontekście przedstawionych rozważań należy uznać, że zaskarżona decyzja organu regulacyjnego została wydana bez podstawy prawnej, gdyż żaden przepis prawa nie upoważnia organu do uprzedniego orzekania czy planowane (zamierzone) przez przedsiębiorstwo wodociągowe wstrzymanie dostaw wody jest w danym stanie faktycznym uprawnione.

Trzeba również podkreślić, że organ regulacyjny działający w sprawie niniejszej musi działać w oparciu o podstawową zasadę kodeksu postępowania administracyjnego wyrażoną w jego art. 6 tj. zasadę praworządności, która jednoznacznie wskazuje, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Oznacza, to że „stosowania władczej i indywidualnej formy działania organów, jaką jest decyzja administracyjna, nie można domniemywać, a podstawa do jej zastosowania musi wynikać z obowiązującego przepisu prawa materialnego” (tak trafnie wyrok NSA z 1.8.2012 r., I OSK 2140/11, Legalis).

Zatem, chociaż Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów będąc sądem powszechnym, w toku postępowania cywilnego na skutek odwołania od decyzji administracyjnej dokonuje samodzielnie oceny stanu faktycznego i prawnego w rozpoznawanych sprawach, a nie tylko kontroluje zaskarżone decyzje pod kątem formalnym, (jak ma to zasadniczo miejsce w trybie postępowania przed sądem administracyjnym), to jednak orzecznictwo Sądu Najwyższego

jednoznacznie wskazuje, że w sytuacji, gdy decyzja została wydana bez podstawy prawnej, Sąd OKiK nie może jej w żaden sposób konwalidować i konieczne jest jej uchylenie. Nie znajdując zatem podstawy do wydania decyzji w przedmiocie orzeczenia na przyszłość o prawie przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego do wstrzymania dostaw wody do nieruchomości odbiorcy, decyzję o takim przedmiocie rozstrzygnięcia należało uchylić.

Zbędne w tym stanie rzeczy było odnoszenie się do innych zarzutów odwołania.

Mając powyższe na uwadze Sąd uwzględnił odwołanie i w oparciu o przepis art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. orzekł o uchyleniu zaskarżonej decyzji.

Wyrok wydano na posiedzeniu niejawnym w oparciu o przepis art. 148<sup>1</sup> § 1 k.p.c.

Sędzia SO Andrzej Turliński