

Sygn. akt *XVII AmW 53/20*

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lutego 2024 r.

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

Przewodniczący –	<i>Sędzia SO Dariusz Dąbrowski</i>

po rozpoznaniu 28 lutego 2024 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania(...) **spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Ż.**

przeciwko **Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W.**

z udziałem **J. B.**

o zawarciu umowy o odprowadzanie ścieków

na skutek odwołania powoda od decyzji Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Dyrektorowi Regionalnemu Zarządu Gospodarki Wodnej we W. z 16 czerwca 2020 r. Nr (...)

1. uchyla zaskarżoną decyzję;
2. zasądza od Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. na rzecz (...)spółki z o.o. w Ż. kwotę 837 zł (osiemset trzydzieści siedem złotych), z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego, od dnia uprawomocnienia się niniejszego wyroku do dnia zapłaty, tytułem zwrotu kosztów procesu.

SSO Dariusz Dąbrowski

XVII AmW 53/20

UZASADNIENIE

Decyzją z 16 czerwca 2020 r. Nr(...)Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na podstawie art. 27e ust. 1 pkt 1) i ust. 2 pkt 1) w związku z 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 jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1437 ze zm.) (dalej u.z.z.w.) w związku z art. 104 k.p.a., po rozpatrzeniu wniosku J. B. w sprawie rozstrzygnięcia sporu dotyczącego odmowy zawarcia umowy na odprowadzanie ścieków przez (...) Sp. z o.o. w Ż. dla nieruchomości ul. (...), M., (...)-(...) Ż., nakazał (...) Sp. z o.o. w Ż. zawarcie umowy z J. B. na odprowadzanie ścieków z nieruchomości położonej na działce nr (...), ul. (...), M., (...)-(...) Ż..

Od powyżej Decyzji odwołanie złożył(...)Sp. z o.o. w Ż., który zaskarżył ją w całości. Zaskarżonej Decyzji zarzucił naruszenie:

1. art. 32 k.p.a. w zw. z art. 65 § 1 k.c. poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że udzielone przez powoda pełnomocnictwo (złożone wraz z zażaleniem na postanowienie wydane przez pozwanego na podstawie art. 27e ust. 3 u.z.z.w.) upoważnia pełnomocnika wyłącznie do działania w sprawie ustanowienia na podstawie art. 27e ust. 3 u.z.z.w. warunków odprowadzania ścieków do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sporu, podczas gdy złożone pełnomocnictwo jest pełnomocnictwem ogólnym, a zakres umocowania w żaden sposób nie został ograniczony do postępowania zażaleniowego;

2. art. 40 § 2 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie i wadliwe doręczenie decyzji bezpośrednio powodowi, a nie jego pełnomocnikowi;

3. art. 27e ust. 2 pkt 1, art. 2 pkt 4, art. 6 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 u.z.z.w. w zw. z art. 6 i art. 28 k.p.a. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na nakazaniu powodowi zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z wnioskodawcą w sytuacji, gdy:

a. powód nie wykonywał i nie wykonuje na terenie Gminy (...) Ż. działalności gospodarczej z zakresu zbiorowego odprowadzania ścieków, nie zawierał umów o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z odbiorcami z terenu tej Gminy, ani bezpośrednio nie świadczył na ich rzecz usługi oprowadzania ścieków,

b. powód nie posiada statusu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego na terenie Gminy (...) Ż., a to z uwagi na brak zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków na tym obszarze, a tym samym nie posiada legitymacji do bycia stroną postępowania i adresatem decyzji, o której mowa w art. 27e ust. 1 u.z.z.w.,

c. powód nie określił taryfy dla zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy (...) Ż., jak również nie był i nie jest beneficjentem wydanej przez pozwanego decyzji zatwierdzającej taryfę dla zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy (...) Ż., co w konsekwencji oznacza, że pozwany poprzez wydaną decyzję zmusza powoda do stosowania pozataryfowych cen i stawek opłat niezatwierdzonych, co stanowi delikt administracyjny w rozumieniu art. 29 ust. 1 pkt 1 u.z.z.w.,

d. powód nigdy nie przejawiał woli bezpośredniej obsługi odbiorców usług z terenu Gminy (...) Ż. i w konsekwencji nie występował i nie zamierza występować o wydanie decyzji administracyjnych wskazanych w pkt b i c,

e. do dnia 31 sierpnia 2019 r. Gmina (...) Ż. była stroną umowy o odprowadzanie ścieków z nieruchomości wskazanej w decyzji, a tym samym pełniła funkcję przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego na jej obszarze i świadczyła usługi odprowadzania ścieków na podstawie taryfowych cen i stawek opłat, zatwierdzonych prawomocną, ostateczną decyzją organu regulacyjnego,

f. Gmina (...) Ż. w dalszym ciągu jest stroną umów o odprowadzanie ścieków zawartych z mieszkańcami Gminy (...) Ż.,

4. art. 55¹ k.c. w zw. z art. 2 pkt 4 i 20 oraz art. 16 ust. 1 u.z.z.w. poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że:

a. warunkiem wystarczającym uznania danego przedsiębiorcy za przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest spełnienie przesłanek z art. 55¹ k.c. oraz samo bycie właścicielem części urządzeń kanalizacyjnych, bez względu na to:

- czy dany przedsiębiorca przejawia wolę wykonywania działalności z zakresu zbiorowego zaopatrzenia wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków,
- czy dany przedsiębiorca legitymuje się zezwoleniem za prowadzenie zbiorowego odprowadzania ścieków, o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.z.z.w. na terenie danej gminy,

- czy wiąże go jakikolwiek stosunek prawny lub faktyczny z bezpośrednimi odbiorcami usług kanalizacyjnych,

b. własność sieci kanalizacyjnej zlokalizowanej na terenie danej gminy samodzielnie przesądza o tym, że właściciel tej sieci prowadzi działalność z zakresu zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie tej gminy;

5. art. 27e ust. 2 pkt 1 w zw. art. 6 ust. 2 u.z.z.w. poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że warunkiem wystarczającym do nakazania powodowi zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków ze stroną (wnioskodawcą) jest przyłączenie strony do sieci powoda oraz wystąpienie z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy, bez względu na to, że powód nie legitymuje się zezwoleniem na prowadzenie zbiorowego odprowadzania ścieków, o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.z.z.w. na terenie Gminy (...) Ź.;

6. art. 27e ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 6 ust. 1 i 3 u.z.z.w. poprzez ich błędną wykładnię i nakazanie powodowi zawarcia z wnioskodawcą umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków bez wskazania treści elementów przedmiotowo istotnych (essentailia negotii) tejże umowy;

7. art. 86 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r., poz. 310, dalej jako „Prawo wodne”) w zw. z art. 3 ust. 1 oraz art. 24b ust. 3 u.z.z.w. poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że aglomeracja jest podstawową jednostką terytorium, na którym prowadzone jest gospodarowanie ściekami komunalnymi, a w konsekwencji, że ustanowienie obszaru aglomeracji Ź. jest przesłanką uznania powoda za podmiot faktycznie prowadzący działalność na terenie Gminy (...) Ź. w świetle przepisów u.z.z.w.;

8. art. 124 § 1 i 2, art. 107 § 3 w zw. z art. 126 k.p.a. oraz art. 8, art. 9, art. 11 k.p.a. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na niezawarciu przez pozwanego w zaskarżonej decyzji uzasadnienia faktycznego i prawnego wskazującego okoliczności faktyczne i prawne, którymi pozwanymi kierował się przy wydawaniu zaskarżonej decyzji, oceny zebranego w postępowaniu materiału dowodowego, wykładni stosowanych przepisów oraz oceny przyjętego stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa;

9. art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie oraz dowolną ocenę zebranego w sprawie materiału dowodowego, co w konsekwencji doprowadziło do ustalenia błędnego stanu faktycznego sprawy, a polegające na:

a. stwierdzeniu, że powód faktycznie prowadzi działalność polegającą na odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków na terenie miejscowości M. i G.,

b. stwierdzeniu, że powód oczyszcza ścieki z terenu miejscowości M. i G., podczas gdy powód nie jest właścicielem oczyszczalni ścieków, bowiem ścieki są oczyszczane przez odrębny podmiot, tj. Spółkę (...),

c. pominięciu faktu samodzielnej realizacji przez Gminę (...) Ź. zadania własnego w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków,

d. pominięciu faktu, że Gmina (...) Ź. nigdy nie powierzyła realizacji zadania z zakresu zbiorowego odprowadzania ścieków ani w sferze publicznoprawnej innej gminie, ani w sferze bezpośredniej realizacji działalności żadnemu przedsiębiorstwu wodociągowo - kanalizacyjnemu, w tym powodowi,

e. pominięciu faktu dotychczasowego świadczenia przez Gminę (...) Ź. usług odprowadzania ścieków na swoim obszarze w oparciu o:

- umowę o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków,
- prawomocną, ostateczną decyzję pozwanego nr(...) z dnia 9 sierpnia 2019 r. zatwierdzającą taryfę dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy(...)(Gminy (...) Ź.) na okres 3 lat,

- regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, uchwalony przez Radę Gminy (...) na mocy uchwały nr(...) z dnia 26 marca 2019 roku,

f. pominięciu okoliczności w postaci uwzględnienia przez Gminę (...) Ż. odbiorcy usług legitymującego się tytułem prawnym do nieruchomości wskazanej w zaskarżonej decyzji w kalkulacji taryfy dla zbiorowego odprowadzania ścieków, obowiązującej na terenie Gminy (...) Ż., na podstawie istnienia prawomocnej, ostatecznej decyzji pozwanego nr (...) z dnia 9 sierpnia 2019 r. zatwierdzającej taryfę dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy na okres 3 lat;

g. pominięciu okoliczności wynikających z treści studium wykonalności projektu nr (...) pn. „Budowa i modernizacja sieci oraz urządzeń wodno-kanalizacyjnych w aglomeracji Ż.” w części dotyczącej strategii cenowej w postaci ustalenia przez Gminę (...) Ż. i Gminę (...) Ż. zasad samodzielnego świadczenia usług odprowadzania ścieków przez każdą z tych gmin na swoim terenie, w tym samodzielnego opracowywania taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków dla terenu każdej z tych gmin;

h. pominięciu okoliczności w postaci tego, że Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na obszarze Gminy(...), uchwalony przez Radę Gminy(...)na mocy uchwały nr (...) z dnia 26 marca 2019 roku wyraźnie wskazuje, że to Gmina (...) Ż. jest przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym.

Mając na uwadze powyższe zarzuty powód wniósł o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów procesu według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego w wysokości trzykrotności stawki minimalnej, a także kwoty 17 zł tytułem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa. Powód wniósł także o dopuszczenie i przeprowadzenie wyliczonych przez niego dowodów na fakty opisane w uzasadnieniu odwołania.

Pozwany w odpowiedzi na odwołanie wniósł o oddalenie odwołania.

Zainteresowany nie zajął stanowiska.

Rozpoznając odwołanie Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

(...) Sp. z o.o. w Ż. prowadzi działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy (...) Ż. w oparciu o zezwolenie Burmistrza Miasta Ż. na prowadzenie tego rodzaju działalności (okoliczności niesporne).

Spółka posiadała zatwierdzoną przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie taryfę, która obowiązywała na terenie Gminy (...) o statusie miejskim. Decyzją z 10 czerwca 2020 r. Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie stwierdził nieważność ww. decyzji. Aktualnie na terenie Gminy (...) Ż. obowiązują taryfy poprzednie.

(dowód: decyzja z 30 maja 2018 r. wraz z projektem taryfy- k. 3- 8 akt adm.; okoliczności niesporne)

Na terenie Gminy (...) Ż. usługi zbiorowego odprowadzania ścieków świadczyła Gmina (...) Ż. w oparciu o uchwałę Rady Gminy (...) z 28 grudnia 2006 r. (dowód: uchwała Rady Gminy (...) z 28 grudnia 2006 r. k. 53- 62 akt adm.).

Gmina (...) Ż. posiada Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalony przez Radę Gminy(...) uchwałą z 26 marca 2019 r. (opublikowany w Dzienniku Urzędowym Woj. (...) z 1.04.2019 r., pod poz. 986), który zastąpił poprzedni Regulamin z 28 grudnia 2006 r. (dowód: uchwała Rady Gminy(...) z 26 marca 2019 r. wraz z Regulaminem - k. 48- 52 akt adm.).

Gmina (...) Ź. posiada taryfę na odprowadzenie ścieków na terenie Gminy (...) Ź. zatwierdzoną decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wody Polskie z 9 sierpnia 2019 r. (okoliczności niesporne).

Sieć kanalizacyjna znajdująca się na obszarze Gminy (...) Ź., która została wybudowana w ramach wspólnego przedsięwzięcia Gminy (...) Ź. i Gminy (...) Ź. (Projekt nr (...)pn. Budowa i modernizacja sieci oraz urządzeń wodno-kanalizacyjnych w aglomeracji Ź.), a która znajduje się we władaniu (...) stanowi własność Spółki (dowód: pismo Spółki z 17 października 2019 r.- k.66- 71 akt adm.; Kartoteka skrócona majątku trwałego z roku 2019- k. 72- 75 akt adm.).

Spółka wydawała warunki techniczne oraz dokonywała odbioru przyłącza dla nieruchomości przyłączanych do sieci kanalizacyjnej (dowód: pismo dot. przyłączenia budynku mieszkalnego z 24 lipca 2015 r.- k. 76- 78 akt adm.; protokół odbioru przyłączy- k. 79 akt adm.).

W wyniku dokonanych przyłączeń odbiorców do sieci kanalizacyjnej Gmina (...) Ź. zawierała umowy o odprowadzanie ścieków z mieszkańcami Gminy (...) Ź. (dowód: umowa nr (...) o dostawę wody i odprowadzenie ścieków z 28 września 2015 r. k. 41- 45; okoliczności niesporne).

Odbiór ścieków z terenu Gminy (...) Ź. do 31 lipca 2019 r. był regulowany między Spółką a Gminą (...) Ź. umową hurtowego odbioru ścieków z dnia 10 grudnia 2018 r. Na mocy tej umowy strony ustaliły cenę za 1 m⁽³⁾ odebranych ścieków w wysokości 17,27 zł netto. Następnie toczyły dalsze negocjacje odnośnie wysokości ceny za usługę hurtowego odbioru ścieków, ale nie doszło między nimi do porozumienia. Umowa ta wygasła z dniem 31 lipca 2019 r. (okoliczności niesporne).

J. B. zawarł 28 września 2015 r. z Gminą (...) Umowę nr (...), na podstawie której dostarczano wodę i odprowadzono ścieki z nieruchomości wymienionej położonej na działce nr (...), pod adresem ul. (...), M., (...)-(...) Ź. (dowód: umowa nr (...) o dostawę wody i odprowadzenie ścieków z 28 września 2015 r., k. 41- 45 akt adm., faktura k. 46 akt adm.).

Wnioskiem z 30 sierpnia 2019 r. J. B. wystąpił do Gminy(...) o rozwiązanie powyższej umowy w zakresie świadczenia usługi odprowadzania ścieków na mocy porozumienia stron. Wobec tego, pismem z 20 września 2019 r. Gmina (...) poinformowała odbiorcę usług o rozwiązaniu umowy z dniem 31 sierpnia 2019 r. (dowód: pismo z 20 września 2019 r., k. 47 akt adm.).

Jednocześnie J. B. zwrócił się z pisemnym wnioskiem do (...) Sp. z o.o. w Ź. o zawarcie umowy o odprowadzanie ścieków z nieruchomości mieszczącej się pod adresem ul. (...), M., (...)-(...) Ź. (dowód: wniosek o zawarcie umowy o odprowadzanie ścieków, k. 27 akt adm.).

(...) odmówił zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, wyjaśniając że nie posiada zezwolenia na prowadzenie zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy (...) Ź.. Zdaniem Spółki jedynym podmiotem uprawnionym do zawarcia z wnioskodawcą umowy o odprowadzanie ścieków i świadczenia tychże usług na jego rzecz jest Gmina (...) Ź. (dowód: pismo z 28 sierpnia 2019 r., k.25 akt adm.).

Wobec powyższego J. B. zwrócił się do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie o rozstrzygnięcie sporu dotyczącego odmowy zawarcia umowy na odprowadzanie ścieków przez (...)Sp. z o.o. w Ź. dla nieruchomości wymienionej położonej w M.. Ponadto J. B. na podstawie art. 27 e ust. 3 u.z.z.w. wniósł o określenie tymczasowych warunków odprowadzania ścieków do czasu rozstrzygnięcia przedmiotowego sporu (dowód: wniosek z 3 września 2019 r., k. 23 akt adm.).

Pismem z 1 października 2019 r. organ powiadomił o wszczęciu postępowania w przedmiotowej sprawie (dowód: zawiadomienie z 1 października 2019 r., k. 29 akt adm.).

Postanowieniem z 22 stycznia 2020 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie określił dla J. B. warunki odprowadzania ścieków z jej nieruchomości przez (...) do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sporu w ten sposób, że:

1. rozliczenie za świadczoną usługę odbioru ścieków odbywać się ma po cenie 7,75 zł netto (8,37 zł brutto) za 1 m³,
2. ilość odprowadzanych ścieków z przedmiotowej nieruchomości, zgodnie z przeciętnymi normami wynosi 9 m³,
3. należność za usługę odprowadzania ścieków stanowi iloczyn ceny oraz ilości odprowadzanych ścieków za okres rozliczeniowy, wynoszący miesiąc;
4. kwotę należności oraz warunki zapłaty określa wystawiona przez przedsiębiorstwo faktura,
5. zgłoszenie przez odbiorcę usług zastrzeżeń do wysokości faktury nie wstrzymuje jej zapłaty,
6. w przypadku nadpłaty zalicza się ją na poczet przyszłych należności lub na żądanie odbiorcy zwraca się ją w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku w tej sprawie,
7. w przypadku niedotrzymania terminów płatności określonych w fakturze przedsiębiorstwo będzie obciążało dostawcę odsetkami ustawowymi zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: postanowienie z 17 stycznia 2020 r., k. 86 akt adm.)

Na skutek zażalenia (...) na postanowienie z 17 stycznia 2020 r., Sąd Okręgowy w Warszawie- Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, postanowieniem z 7 grudnia 2020 r. w sprawie toczącej się pod sygn. akt XVII Amz 24/20 zmienił zaskarżone postanowienie w ten sposób, że określoną w pkt 1 cenę rozliczenia za świadczoną usługę odbioru ścieków ustalił w kwocie 14,40 zł netto, tj. 15,55 zł brutto za 1 m³, oddalił zażalenie w pozostałym zakresie i postanowił nie obciążać pozwanego kosztami postępowania strony przeciwnej (okoliczność niesporna).

W dniu 16 czerwca 2020 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wydał zaskarżoną Decyzję, którą nakazał (...) zawarcie umowy z K. W. na odprowadzanie ścieków z jego nieruchomości (dowód: Decyzja k. 95- 99 akt adm.).

Spółka w dalszym ciągu odbiera ścieki z terenu Gminy (...) Ż.. Kwestia rozliczeń stanowi przedmiot odrębnego postępowania sądowego, bowiem Spółka wystąpiła przeciwko Gminie z pozwem o bezumowne korzystanie z usług hurtowego odbioru ścieków (okoliczność niesporna).

Uchwałą Sejmiku Województwa (...) z 16 listopada 2015 r. wyznaczona została aglomeracja Ż. o równoważnej liczbie mieszkańców 41.954, z oczyszczalnią ścieków zlokalizowaną w Ż., której obszar obejmuje miasto Ż. oraz w obszarze Gminy (...) miejscowości G., M. i Ł. (dowód: Uchwała Sejmiku Województwa (...) Nr (...) z dnia 16 listopada 2015 r., k. 1 akt adm.).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dokumentów złożonych w trakcie postępowania administracyjnego i sądowego, których autentyczność nie była podważana przez żadną ze stron postępowania, jak też w oparciu o niekwestionowane twierdzenia stron.

Sąd nie zobowiązał, na podstawie art. 248 k.p.c., Gminy (...) Ż. do przedłożenia pisemnej informacji (lub dokumentu) dotyczącej ilości zawartych aktualnie (tj. na dzień złożenia odwołania) umów o odprowadzanie ścieków z mieszkańcami Gminy (...) Ż. jako odbiorcami usług w rozumieniu art. 2 pkt 3 u.z.z.w., gdyż dane te nie miałyby wpływu na treść wyroku.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:

Odwołanie zasługiwało na uwzględnienie, ale przyczyny uchylecia Decyzji były zasadniczo inne niż wskazane przez powoda w odwołaniu.

Art. 27e ust. 1 pkt 1 u.z.z.w. stanowi, że w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, na wniosek strony, rozstrzyga organ regulacyjny w drodze decyzji. Norma ta posiada charakter kompetencyjny dla organu regulacyjnego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (art. 27a ustawy). Zgodnie zaś z art. 6 ust. 2 u.z.z.w., przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Przytoczony przepis ustanawia obowiązek publicznoprawny, ciążyący na przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym, polegający na obowiązku zawarcia umowy z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Art. 2 pkt 7 u.z.z.w. wskazuje, że siecią są - przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, powyższy obowiązek dotyczy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjnego, będącego posiadaczem sieci, do której została przyłączona nieruchomość osoby która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Okolicznością bezsporną jest, że w dacie wydania zaskarżonej decyzji posiadaczem sieci, do której przyłączona była zainteresowana, był powód.

Przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jest przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r., poz. 1292 i 1495 oraz z 2020 r., poz. 424 i 1086), jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność. Ustawa ta zawiera w art. 4 ust. 1 definicję przedsiębiorcy, którym według tego przepisu jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły (art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców).

Mając na uwadze powyżej cytowane przepisy Sąd uznał, że powód jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców. Bezspornym jest przy tym, że prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie miejscowości M., G. i Miasta Ż.. Z powyższych okoliczności wynika zatem ciążyący na powodzie, a wynikający z art. 6 ust. 2 u.z.z.w. obowiązek zawarcia umowy z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Co ważne dla powyższego obowiązku nie ma znaczenia gdzie położona jest sieć i czy na tym terenie powód prowadzi działalność i czy w ogóle ma taki zamiar, a także czy posiada określone taryfy dla tego obszaru.

Sąd stoi przy tym na stanowisku, że istnienie obowiązku publicznoprawnego ze swej istoty ogranicza autonomię woli w tym zakresie, stanowiąc prawne uwarunkowanie prowadzonej działalności. Przedsiębiorca podejmując działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków musi zatem w swojej działalności uwzględniać istnienie obowiązku wynikającego, w szczególności, że posiadanie sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, do której przyłączone są osoby, będzie powodowało uprawnienie po stronie tych osób do zawarcia z nią umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma zatem obowiązek podjęcia wszelkich działań prawnych w celu sprostania ciążącemu na nim obowiązkowi. Dotyczy to uzyskania stosownych zezwoleń (których mowa w art. 16 i następnym ustawy), ewentualnego opracowania i zatwierdzenia taryf, a także podjęcia wszelkich innych niezbędnych do tego celu działań organizacyjnych i prawnych. Podkreślić przy tym jeszcze raz należy, że brak zezwolenia o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.z.z.w. w żadne sposób nie zwalnia z obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 2 tej ustawy.

Zdaniem Sądu bez wpływu na zakres obowiązku powoda pozostaje również fakt, że zainteresowana wcześniej zawierała umowę z innym podmiotem. Nie ma żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy fakt samodzielnej realizacji zadania własnego w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków przez Gminę (...) Ż., zawartych przez

nią umów, zatwierdzonych taryf i regulaminów statuujących, że gmina ta jest przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Kluczowe bowiem w tym wypadku znaczenie ma fakt przyłączenia zainteresowanego do sieci powoda.

Sąd w pełni podziela przy tym zapatrywanie wyrażone przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w uzasadnieniach wyroków wydanych m. in. w sprawach XVII AmW 82/20, XVII AmW 100/20 i XVII AmW 167/20, iż ratio legis art. 6 ust. 2 u.z.z.w. wyraża się potrzebą ochrony odbiorców usług, którzy mają możliwość zaopatrywania się w wodę i odprowadzania ścieków jedynie za pomocą sieci, do której są przyłączeni, równocześnie nie mając wpływu na sposób w jaki właściciel sieci rozporządza nią. Istotne przy tym, że dostarczanie wody i odbiór ścieków ma charakter odpłatny, a zatem podmiot zobowiązany otrzymuje za świadczone usługi godziwy ekwiwalent. Nie ma zatem podstaw do uznania, że w wyniku wykonywania obowiązku publicznoprawnego doznaje on jakiegokolwiek uszczerbku. Należy również mieć na względzie, że zaopatrzenie ludności w wodę i odprowadzanie ścieków ma charakter usługi o znaczeniu cywilizacyjnym, co ustawodawca uwzględnił w ustawie z dnia 6 marca 2018 r., przyjmując, że dostarczanie tych usług ma prymat nad ewentualnymi sporami prawnymi.

Powyższe zapatrywania podzielił w zasadzie Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 13 września 2023 r. wydanej w sprawie I NZP 3/22, w której stwierdził, że: „W sytuacji, w której nie jest możliwe przypisanie statusu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego gminie, dopuszczalne jest nakazanie zawarcia umowy o odprowadzenie ścieków podmiotowi stanowiącemu spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością utworzoną przez gminę lub spółkę do której przystąpiła kolejna gmina (spółkę komunalną) i którą gmina wyposażyła w infrastrukturę potrzebną do wykonywania zbiorowego odprowadzania ścieków oraz która spełnia pozostałe przesłanki do nakazania zawarcia umowy, pomimo że spółka ta nie posiada zezwolenia, o jakim mowa art. 16 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2028). Należy przy tym wskazać, że uchwała została wydana w sprawie o stanie faktycznym identycznym z rozpoznawaną sprawą, a jedynie dotyczącej innej osoby zainteresowanej- mieszkanki Gminy(...). Sąd Najwyższy wskazał również, że: „Nakazanie bowiem zawarcia umowy gminie niebędącej w posiadaniu sieci kanalizacyjnej i nie prowadzącej działalności w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków komunalnych, która natomiast zdecydowała się na wykonywanie zadania użyteczności publicznej dotyczącego zbiorowego odprowadzania ścieków komunalnych za pośrednictwem spółki komunalnej, którą wyposażyła w infrastrukturę, a z którą pozostaje w sporze nie kończyłoby zaistniałego sporu. Co więcej, w sytuacji braku faktycznego dostępu przez gminę do sieci kanalizacyjnej pozostającej w posiadaniu spółki komunalnej i jednoczesnej niemożności osiągnięcia porozumienia pomiędzy spółką komunalną i gminą, zachodziłoby w praktyce brak możliwości wykonania przez gminę decyzji nakazującej zawarcie umowy.

Należy przy tym zauważyć, że organ regulacyjny, dla rozstrzygnięcia sporu, w przypadku braku legitymowania się przez dany podmiot zezwoleniem, o którym mowa w art. 16 WodaŚciekU, w sytuacjach gdy nakazanie zawarcia umowy gminie nie prowadziłoby do rozstrzygnięcia sporu, w szczególności powinien dokonać weryfikacji czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne spełnia wymogi, o których mowa w art. 16 ust. 2 WodaŚciekU, oraz czy nie zachodzą okoliczności, o jakich mowa w art. 17b WodaŚciekU, przez co realizowana jest ochrona odbiorców usług.

Przyjęcie innego założenia prowadziłoby do absurdalnego i niedopuszczalnego wniosku, że w sytuacji gdy rozstrzygnięcie sporu wymaga nakazania zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków spółce komunalnej nielegitymizującej się zezwoleniem, o którym mowa w art. 16 WodaŚciekU, spółka taka musiałaby jeszcze wystąpić o wydanie zezwolenia, a zatem rozstrzygnięcie sporu byłoby uzależnione od woli spółki odnośnie wystąpienia o wydanie zezwolenia oraz od wydania kolejnej decyzji administracyjnej, co byłoby sprzeczne z istotą wprowadzenia instytucji rozstrzygania sporów między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi, a odbiorcami usług i w istocie prowadziłoby do braku zapewnienia ochrony odbiorców usług.”

Sąd w pełni podziela stanowisko Sądu Najwyższego poczynione w pkt II przytoczonej uchwały, a mając na względzie także wcześniejsze rozważania wskazuje, że zarzuty powoda opisane w pkt 3-5 i 7-9 odwołania są bezzasadne.

Rację ma zaś powód, zarzucając skarżonej Decyzji w pkt 6 odwołania naruszenie art. 27e ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 6 ust. 1 i 3 u.z.z.w. poprzez ich błędną wykładnię i nakazanie powodowi zawarcia z wnioskodawcą umowy o

zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków bez wskazania treści elementów przedmiotowo istotnych (essentia negotii) tejże umowy. Sentencja Decyzji ogranicza się do nakazania powodowi zawarcia umowy z zainteresowaną na odprowadzanie ścieków z konkretnej nieruchomości, bez podania warunków, na jakich umowa miałaby zostać zawarta. Brak wytycznych w tym zakresie powoduje po stronie powoda niemożność stwierdzenia na jakich właściwie warunkach ma wykonać Decyzję, co ostatecznie mogłoby prowadzić do arbitralnego ustalenia przez niego tychże warunków, umożliwiając narzucenie zainteresowanej w umowie m.in. dowolnie określonych przez powoda stawek za odbiór ścieków. Przed taką sytuacją zabezpieczyłoby posiłkowanie się treścią przepisu art. 6 ust. 3 u.z.z.w., zgodnie z którym umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawiera w szczególności postanowienia dotyczące:

- 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia;
- 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń;
- 3) praw i obowiązków stron umowy;
- 3a) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług;
- 4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych;
- 5) ustaleń zawartych w zezwoleniu, o których mowa w art. 18;
- 6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

Mając zaś na uwadze, że poszczególne elementy umowy nie wynikają z innych źródeł, np. regulaminu, zatwierdzonej taryfy itd., decyzja nakazująca zawarcie umowy, wydana na podstawie art. 27 ust. 2 pkt 1 u.z.z.w., powinna zawierać postanowienia, o których mowa w art. 6 ust. 3 u.z.z.w., czego w zaskarżonej zabrakło. Co więcej w razie odmowy zastosowania się do wydanej Decyzji, Sąd nie znajduje możliwości dochodzenia jej wykonania z zastosowaniem środków egzekucji administracyjnej. Nie byłoby bowiem wiadomo na jakich warunkach wnioskodawca miałby domagać się zawarcia umowy na odbiór ścieków od powoda, a w razie braku konsensusu stron Decyzja w istocie pozostałaby niewykonalną i prowadziła do dalszych sporów. Należy zauważyć, że na gruncie podobnych rozwiązań obowiązujących na gruncie ustawy Prawo energetyczne (art. 8 ust. 1) czy ustawy Prawo telekomunikacyjne (art. 24 ust. 8) ukształtowała się praktyka znajdująca uznanie w orzecznictwie, iż decyzja administracyjna zastępująca umowę stron musi regulować wszystkie jej istotne elementy, aby po uprawomocnieniu się mogła kształtować stosunek prawny między stronami (tak Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 11 kwietnia 2018 r., sygn. akt VII AGa 243/18, Lex nr 2490967).

W tym miejscu ponownie należy odnieść się do wydanej, w oparciu o tożsamy z niniejszą sprawą stan faktyczny, przez Sąd Najwyższy w dniu 13 września 2023 r. uchwały w sprawie I NZP 3/22. Sąd wskazał, że: „Wydana przez organ decyzja powinna zatem przede wszystkim rozstrzygać sprawy sporne dotyczące odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Z całą pewnością nie jest takim rozstrzygnięciem ograniczenie się organu do nakazania zawarcia umowy bez wskazania istotnych elementów umowy. Badając sprawę sporu o zawarcie umowy organ nie może abstrahować od warunków tej umowy, czyniłoby to bowiem całkowicie nieskutecznym instrument rozstrzygania sporów wprowadzony w art. 27e WodaŚciekU

Znajduje to potwierdzenie także w brzmieniu art. 27e ust. 3 WodaŚciekU, zgodnie z którym, na wniosek jednej ze stron organ regulacyjny może określić, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, warunki zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków, lub przyłączenia do sieci do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sporu. Skoro bowiem organ regulacyjny może określić „warunki odprowadzania ścieków” do czasu rozstrzygnięcia sporu, to tym bardziej rozstrzygając spór powinien w decyzji warunki te określić.” Dalej Sąd Najwyższy wskazał, iż: „Mając zatem na

względnie charakter ochronny wprowadzonej regulacji zasadnym jest przyjęcie, że organ regulacyjny wydając decyzję nakazującą zawarcie umowy powinien określić istotne elementy tej umowy określone w art. 6 ust. 3 WodaŚciekU. Co więcej, te same względy przesądzają za uznaniem, iż organ wydając decyzję nakazującą zawarcie umowy o odprowadzanie ścieków w sposób konstytutywny orzeka o powstaniu stosunku zobowiązaniowego między stronami. To bowiem decyzja kreująca bezpośrednio stosunek prawny zapewnia skuteczną realizację uprawnienia podmiotu ubiegającego się o zawarcie umowy o odprowadzanie ścieków. Wydanie takiej decyzji nie wymaga wszczynania dalszych postępowań sądowych ani egzekucyjnych oraz nie wiąże się z nią ryzyko dalszego uchylania się od obowiązku zawarcia umowy przez podmiot zobowiązany.” Sąd Najwyższy podobnie w rozważaniach zawartych w uchwale odniósł się do analogii z regulacją dotyczącą rozstrzygania sporów przyjętą na gruncie ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (dalej p.e.). Zgodnie z art. 8 p.e. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, podobnie jak właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, rozstrzyga na wniosek strony m.in. w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o przyłączenie i umowy sprzedaży. Konkludując Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Rozstrzygnięcie w sprawie spornej dotyczącej odmowy zawarcia umowy o odprowadzania ścieków, o którym mowy w art. 27e ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2028) powinno zawierać istotne elementy umowy określone w art. 6 ust. 3 tej ustawy.”

Mając zaś na uwadze fakt, że Decyzja organu nie zawierała istotnych elementów, które w oparciu o art. 6 ust. 3 u.z.z.w. zwiierać powinna, jako niepełna podlegała uchyleniu.

Należy w tym miejscu wskazać, że status organu regulacyjnego, wynika z brzmienia art. 27a ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, który stanowi, że „organem regulacyjnym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”. Zestawienie zadań organu regulacyjnego, zawarte w art. 27a ust. 3 ustawy, świadczy o tym, iż zakres zadań regulatora jest szeroki, są wśród nich typowe zadania regulacyjne np. zatwierdzenie taryf stosowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, ale również opiniodawcze, obejmujące projektowane akty prawne dotyczące sektora wodno-kanalizacyjnego na szczeblu samorządu gminnego.

Zakres działania i kompetencje organów regulacyjnych realizowane są w sferze, której nadano nazwę „sprawy regulacyjne”. Rozumiana jest ona znaczenie szerszej niż klasyczna sprawa administracyjna rozstrzygana przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej. W definicji sprawy regulacyjnej oprócz możliwości kształtowania sytuacji prawnej drogą aktów władczych i jednostronnych mieści się bowiem cały katalog przewidzianych prawem form działania podejmowanych przez organy regulacyjne na podstawie stosownego upoważnienia ustawowego, które łączy wspólny cel, jakim jest oddziaływanie na zachowania uczestników rynku oraz ochrona pewnych wartości, którym proces pełnej konkurencji zagraża. (M. Banasik, Administracyjnoprawne formy działań regulacyjnych niezależnych organów administracji publicznej, Warszawa 2019, Legalis.)

Wszystkie organy regulacyjne mają pewne cechy szczególne, które odróżniają je od pozostałych podmiotów administracji publicznej. W większości dotychczasowych regulacji powoływano jeden ogólnokrajowy organ regulacyjny dla danego sektora gospodarki, na przykład – wspomniany już wyżej – Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, który realizuje zadania z zakresu regulacji gospodarki paliwami i energią. Podobnie wyglądają regulacje dotyczące pozostałych organów regulacyjnych, takich jak Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej czy Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

Na wskazane wyżej podobieństwa, zwrócił również uwagę Sąd Najwyższy, wyjaśniając, iż treść art. 27 u.z.z.w. służąca rozstrzygnięciu sporów pomiędzy przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług, stanowi wręcz odpowiednik regulacji dotyczącej rozstrzygania sporów przyjętej na gruncie ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne. Jak już wyżej wspomniano, zgodnie z art. 8 P.e. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE), podobnie jak właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, rozstrzyga na wniosek strony m.in. w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o przyłączenie i umowy sprzedaży.

W wyroku z dnia 21 lipca 1999 r. wydanym w sprawie XVII Ame 24/99 Sąd Antymonopolowy (funkcjonalny poprzednik Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) stwierdził, że: „W niniejszej sprawie, mimo zaistnienia pomiędzy Powódką a Przedsiębiorstwem Energetycznym sporu w zakresie określenia wzajemnych praw i obowiązków związanych z przyłączeniem Powódki do sieci energetycznej, zaskarżona decyzja nie orzekła o zawarciu umowy i nie ustaliła jej treści. Decyzja ta zatem nie zlikwidowała nadal istniejących rozbieżności stron co do warunków umownych, na jakich ma nastąpić przyłączenie Powódki do sieci Przedsiębiorstwa Energetycznego. Wydanie zaś zaskarżonej decyzji miało miejsce w sytuacji nie rozstrzygnięcia, nadal istniejącego, konfliktu interesów ekonomicznych Powódki i Przedsiębiorstwa Energetycznego, gdy brak jest innego kompetentnego organu dla rozstrzygnięcia takiej sprawy. (...) W tym stanie sprawy sąd uchylił zaskarżoną decyzję.”

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że art. 8 ust. 1 P.e., w odniesieniu do określonej w nim kompetencji regulatora dotyczącej rozstrzygnięcia sporu zobowiązaniowego (co do zasady cywilnoprawnego), pomimo abstrakcyjnego i lapidarnego ujęcia, jest samoistnym źródłem prawa, co eliminuje potrzebę sięgania do konstrukcji cywilistycznych (art. 64 k.c.). Decyzja Prezesa URE "zastępuje" oświadczenia woli stron, w funkcjonalnym znaczeniu "zastępstwa", natomiast według charakteru prawnego decyzji stanowi ona podstawę samoistnego ukształtowania stosunku zobowiązanego w zakresie spraw spornych między stronami. (Wyrok SN z 12.04.2011 r., III SK 42/10, LEX nr 898422). Także Sąd Apelacyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 maja 2012 r. wydanym w sprawie VI ACa 1510/11 stwierdził, że do kompetencji Prezesa URE należy wydanie decyzji kształtującej stosunek umowny między stronami sporu.

Pogląd, zgodnie z którym art. 8 ust. 1 P.e. jest przepisem szczególnym pozwalającym na ingerencję w trybie administracyjnym w sferę stosunków cywilnoprawnych - gdyż decyzja Prezesa URE zastępuje wolę stron postępowania - został zawarty również w rozstrzygnięciu Sądu Apelacyjnego w Warszawie (zob. Wyrok SA w Warszawie z 31.07.2013 r., VI ACa 26/13, LEX nr 1416433.). W uzasadnieniu przytoczonego wyroku, Sąd Apelacyjny podkreślił, że „Prezes URE jest uprawniony i zobowiązany do wydania decyzji orzekającej o zawarciu umowy o świadczenie omawianych usług oraz określenia warunków świadczenia usług. W decyzji administracyjnej Prezes URE kształtuje całość umowy, a więc wszystkie jej postanowienia. Prezes URE orzeka o warunkach umowy (uzgodnionych i spornych) w granicach negocjowanych przez strony, tj. zarówno w odniesieniu do essentialia negoti, jak i accidentalia negoti i naturalia negoti (por. wyrok SN z dn. 9 marca 2004 r., III SK 18/04, OSNP 2004/24/429), przy czym brak uzasadnienia do ingerowania w postanowienia niesporne między stronami lub uzgodnione przez strony w wyniku negocjacji.”

Również w doktrynie prawniczej przyjmuje się, że decyzja organu regulacyjnego nie powinna piętrzyć nowych wątpliwości, a byłoby tak, gdyby organ orzekł jedynie, że na przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym spoczywa obowiązek zawarcia umowy, a jej treść byłaby wciąż sporna między stronami (zob. H. Palarz, Charakterystyka postępowania [w:] Przyłącza wodociągowe i kanalizacyjne. Problemy prawne, Warszawa 2022, lex/el.).

Podobne poglądy wybrzmiewają także w piśmiennictwie odnoszącym się do przywołanego przez Sąd Najwyższy art. 8 ust. 1 prawa energetycznego. I tak w komentarzu pod red. Marzeny Czarneckiej i Tomasza Ogłódka (Legalis 2023), wskazano, że: „Powierzenie przez ustawodawcę rozstrzygania sporów powstałych na tle art. 8 PrEnerg Prezesowi URE jest wyjątkiem od zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy.(...) Początkowo rozważano, czy decyzja ma zawierać jedynie zobowiązanie do zawarcia umowy, czy też ma w pełni kształtować treść stosunku prawnego między stronami. Decyzja określająca jedynie obowiązek zawarcia umowy byłaby zobowiązaniem do złożenia oświadczenia woli w odpowiedniej formie i o odpowiedniej treści. Nie kończyłaby zatem sporu prawnego i byłaby trudna do egzekucji. Ostatecznie w orzecznictwie został przyjęty pogląd, iż decyzja administracyjna powinna w pełni kształtować treść umowy między stronami.”

Sąd orzekający w niniejszym składzie, w pełnej rozciągłości podziela przyjęte w uchwale Sądu Najwyższego wydanej w sprawie I NZP 3/22 stanowisko, zgodnie z którym, powyższe uwagi - poczynione na gruncie art. 8 p.e. - niewątpliwie, należy odnieść także do rozwiązywania przyjętego w art. 27e u.z.z.w.

Sąd w pełni podziela powyższe rozważania, z których wynika, że to Organ ma wydać decyzje zastępującą umowę, a w kompetencji Sądu jest tą umowę ocenić w granicach przedstawionych przez strony zarzutów co do jej treści, w przypadku złożenia odwołania od Decyzji. Nie jest rolą Sądu zastępowanie Organu, który w swym rozstrzygnięciu nie zawarł istotnych elementów umowy określonych w art. 6 ust. 3 u.z.z.w. Z przytoczonych powyżej orzeczeń sądów, a także stanowiska doktryny taka kompetencja dla Sądu nie płynie. Byłoby to odebranie instancyjności i możliwości odwołania od Decyzji Organu do Sądu.

Dodać przy tym należy, że Sąd Okręgowy nie znalazł podstaw do zmiany skarżonej Decyzji i samodzielnego ustalenia treści umowy, która miałaby wiązać powodowe przedsiębiorstwo z zainteresowanym. W tym miejscu należy wskazać, że już art. 20 ust. 2 u.z.z.w. wskazuje, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na podstawie niezbędnych przychodów po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług. Natomiast art. 24b ustawy określa, że taryfa podlega zatwierdzeniu przez organ regulacyjny, z wyłączeniem taryfy zmienionej w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług. Z uwagi na to, co jest wiadomym Sądowi z urzędu, taryfa dla terenu Gminy (...) Ż., nie została przygotowana, Sąd nie jest w stanie określić cen i stawek opłat, na podstawie których strony miałyby dokonywać rozliczeń. Dopuszczenie w każdej z około 300 spraw biegłego, który określiłby odpowiednie stawki za odprowadzenie ścieków jest nieracjonalne i zbyt kosztowne. Mając zaś na uwadze różne położenie nieruchomości zainteresowanych i różne odległości od przyłączy kanalizacyjnych opłaty te mogłyby zostać przez biegłego ocenione różnie dla każdego z zainteresowanych, co jest zaprzeczeniem utworzenia taryfy dla poszczególnej grupy odbiorców zgodnie z zasadami określonymi w art. 20 i nast. u.z.z.w. Żaden z przepisów nie daje Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów delegacji do przygotowania taryfy, jest to domena określonego przepisami przedsiębiorcy, a jej zatwierdzenie powierzono określonemu Organowi (art. 24b i nast. u.z.z.w.). Co więcej Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie dostał upoważnienia do rozpoznawania spraw spornych w kwestii zatwierdzanych przez Organ taryf- inaczej niż uczyniono to np. w przypadku decyzji taryfowych Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Organ regulacyjny rozstrzygając spór wydał decyzję, która pozostawia wątpliwości co do jej wykonalności i rzeczywistego rozstrzygnięcia sporu. Zgodnie ze wskazaną uchwałą to na Organie leży, zgodnie z art. 27e u.z.z.w. obowiązek wydania takiej decyzji, która całościowo rozstrzygałaby spór i to właśnie Organ (Wody Polskie) ma uprawnienie do kształtowania treści umowy. Takie uprawnienie nie przysługuje Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Wynika to jednoznacznie i wprost z kompetencji przekazanej odpowiedniemu Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie normą wynikająca z art. 27e ustawy. Oczywiście na podstawie art. 479⁽⁸⁶⁾ k.p.c. rozstrzygnięcie organu regulacyjnego podlega kontroli Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w razie uwzględnienia odwołania, uchyla lub zmienia w całości lub w części skarżoną decyzję, ale nie ma kompetencji do ukształtowania stosunku prawnego między stronami, jeżeli nie został on w ogóle zawarty w skarżonej decyzji. To Organ ma szczegółową wiedzę co do istotnych elementów umowy określonych w art. 6 ust. 3 ustawy i ich kształtowania na terenie będącym w kompetencji odpowiedniego Dyrektora Regionalnego Wód Polskich.

Nadto zdaniem Sądu Okręgowego wydanie przez ten Sąd orzeczenia zastępującego umowę (a nie jedynie np. zmieniające poszczególne zapisy decyzji zastępującej umowę) powoduje znaczne komplikacje w przypadku potrzeby zmiany takiej umowy. Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie zawiera odpowiednika art. 28 ust. 5 i 6 ustawy Prawo telekomunikacyjne. Tym samym możliwość zmiany warunków umowy określonej wyrokiem powodować będzie potrzebę złożenia powództwa do odpowiedniego Sądu, jako sprawy cywilnej o ustalenie. Zmiana umowy z uwagi na treść art. 27a u.z.z.w. pozostaje poza kognicją Organu, jak i Sądu OKiK.

Dlatego też Sąd nie znajduje żadnych podstaw do wydawania orzeczenia, które mogłoby zastąpić umowę o odprowadzanie ścieków. Taka umowa powinna być częścią decyzji Organu, a Sąd mógłby orzekać co do kwestii spornych powstałych na kanwie takiej decyzji. Jeszcze raz należy za Sądem Najwyższym wskazać, że sprawa przez organ w skarżonej Decyzji nie została załatwiona. Brak jest podstaw do jej egzekucji w drodze sądowej lub administracyjnej. A co najważniejsze sprawa wszczęta przez zainteresowanego złożonym w dniu 5 września 2019 r.

wnioskiem nie została załatwiona. Wydanie skarżonej decyzji nie zmieniło nic ani w prawach Zainteresowanego ani Powoda.

Dodać przy tym należy, że uchylenie skarżonej Decyzji z dnia 16 czerwca 2000 r. nie powoduje zakończenia sprawy, nie stanowi o tym, że wnioskodawca musi ponownie złożyć stosowny wniosek o wszczęcie postępowania. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 października 2022 r. wydanego w sprawie I NSKP 16/21 wskazał, że: „Sąd antymonopolowy jest sądem cywilnym i prowadzi sprawę cywilną (w rozumieniu art. 1 KPC), wszczętą w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa UOKiK, według reguł kontryktoryjnego postępowania cywilnego. Sprawami cywilnymi są zatem sprawy w znaczeniu merytorycznym, stanowiące główny przedmiot rozstrzygnięcia sądu. W tym ujęciu „sprawą” jest całość sporu stanowiącego relację pomiędzy stronami wyznaczoną przepisami materialnymi. Jego istotę (treść i zakres) wyrażała decyzja Prezesa UOKiK. Uchylenie tej decyzji nie spowodowało jednak zakończenia (wylimitowania, ustania) całości sporu, który nadal może być kontynuowany na gruncie postępowania administracyjnego. W takim znaczeniu wszczęcie postępowania następuje tylko raz, a po uchyleniu decyzji sprawa dalej (a nie odnowa) może się toczyć (...) Zastosowanie przez sąd przepisu art. 479^{31a} k.p.c., który znajduje się na styku tych dwóch postępowań, przenosi sprawę (rozumianą jako całość sporu) ponownie do postępowania administracyjnego, a jego dalszy przebieg jest uzależniony od rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK”. Zdaniem Sądu rozważania powyższe mają bezpośrednie zastosowanie do spraw z zakresu regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego oraz treści art. 479⁸⁶ k.p.c.

Mając na względzie powyższe argumenty, Sąd, na podstawie art. 479⁸⁶ § 2 k.p.c., uwzględnił odwołanie i uchylił zaskarżoną Decyzję jako wadliwą.

W związku z tym, że strony nie złożyły wniosku o przeprowadzenie rozprawy, a stanowisko stron zostało jednoznacznie wyjaśnione w złożonych pismach procesowych, Sąd na podstawie art. 148¹§1 k.p.c. wydał wyrok na posiedzeniu niejawnym.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c., zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Stronie powodowej jako wygrywającej spór Sąd przyznał więc od pozwanego zwrot kosztów wynagrodzenia pełnomocnika procesowego w wysokości jednej stawki minimalnej w kwocie 720 zł ustalonego na podstawie § 20 w zw. z § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 265 j.t.) oraz zwrot opłaty skarbowej od pełnomocnictwa w wysokości 17 zł, jak również zwrot kosztów opłaty sądowej od odwołania w wysokości 100 zł. Tym samym Sąd nie znalazł podstaw do uwzględnienia wniosku powoda o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w wysokości trzykrotności stawki minimalnej. Zdaniem Sądu sprawa nie charakteryzowała się znacznym stopniem skomplikowania, nie wymieniono w niej wielu pism procesowych, a rozprawa odbyła się tylko jedna (§ 15 ust. 3 Rozporządzenia).

SSO Dariusz Dąbrowski