

Sygn. akt XVII AmW 134/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 stycznia 2024 r.

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

Przewodniczący –	Sędzia SO Anna Maria Kowalik

po rozpoznaniu 31 stycznia 2024 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa **Zakładu (...) sp. z o.o. w Ż.**

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

z udziałem **M. M.**

o zawarcie umowy o odprowadzanie ścieków

na skutek odwołania powoda od decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 8 lipca 2020 r. Nr (...)

I. Uchyla zaskarżoną decyzję w całości;

II. Zasądza od Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na rzecz Zakładu (...) sp. z o.o. w Ż. kwotę 837,00 zł (osiemset trzydzieści siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu, w tym 720,00 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

Sędzia SO Anna Maria Kowalik

Sygn. akt XVII AmW 134/20

UZASADNIENIE

Decyzją z 8 lipca 2020 r. Nr (...) Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej organ regulacyjny, pozwany) 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 256) (dalej k.p.a.), po rozpatrzeniu wniosku **M. M.** (dalej zainteresowana) w sprawie rozstrzygnięcia sporu dotyczącego odmowy zawarcia umowy na odprowadzanie ścieków przez Zakład (...) Sp. z o.o. w Ż. (dalej powód, (...)) dla nieruchomości M. ul. (...), (...)-(...) Ż., nakazał Zakładowi (...) Sp. z o.o. w Ż. zawarcie umowy z **M. M.** na odprowadzanie ścieków z nieruchomości położonej na działce nr (...), M. ul. (...), (...)-(...) Ż..

Od powyżej Decyzji odwołanie złożył powód, który zaskarżył ją w całości. Zaskarżonej Decyzji zarzucił naruszenie:

1. art. 32 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256) w zw. z art. 65 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r., poz. 1145) 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256) 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 (...) 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 (...), 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 (...), jak również nie był i nie jest beneficjentem wydanej przez pozwanego decyzji zatwierdzającej taryfę dla zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy (...), 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 (...) 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 (...) 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 (...) w dalszym ciągu jest stroną umów o odprowadzanie ścieków zawartych z mieszkańcami Gminy (...),

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 (...);

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 Ż. jest przesłanką uznania powoda za podmiot faktycznie prowadzący działalność na terenie Gminy (...) 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 (...) zadania własnego w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków,

d. pominięciu faktu, że Gmina (...) 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 (...) 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 (...)) 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 (...) odbiorcy usług legitymującego się tytułem prawnym do nieruchomości wskazanej w zaskarżonej decyzji w kalkulacji taryfy dla zbiorowego odprowadzania ścieków, obowiązującej na terenie Gminy (...), 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 (...) i Gminę (...) 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 (...) jest przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym.

Mając na uwadze powyższe zarzuty powód wniósł o:

1) uchylenie w całości zaskarżonej decyzji;

2) 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;

3) dopuszczenie i przeprowadzenie wyliczonych przez powoda dowodów na fakty opisane w uzasadnieniu odwołania, w tym dowodu z przesłuchania stron, tj.:

a) powoda w osobie Prezesa Zarządu- Z. C. na fakt:

- zasad i warunków świadczenia przez powoda na rzecz Gminy (...) usług hurtowego odbioru ścieku,

- nieprowadzenia przez powoda działalności gospodarczej z zakresu zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy (...),

- przebiegu i rezultatu negocjacji prowadzonych przez powoda z Gminą (...)w zakresie wynagrodzenia za hurtowy odbiór ścieków,

- bycia stroną przez Gminę (...)w roli przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego) umów o odprowadzanie ścieków z mieszkańcami Gminy (...);

b) strony na fakt:

- zasad i warunków rozliczania strony za odprowadzane ścieki na przestrzeni ostatnich lat,

- przyczyn i okoliczności rozwiązania za porozumieniem stron umowy o odprowadzanie ścieków z Gminą (...);

4) zobowiązanie, na podstawie art. 248 k.p.c., Gminy (...) do przedłożenia pisemnej informacji (lub dokumentu) dotyczącej ilości zawartych aktualnie (tj. na dzień złożenia odwołania) umów o odprowadzanie ścieków z mieszkańcami Gminy (...) jako odbiorcami usług w rozumieniu art. 2 pkt 3 u.z.z.w., jednocześnie wskazując, że powód w dniu 22 maja 2020 r. zwrócił się do Gminy (...) z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie ilości

umów o zbiorowe odprowadzanie ścieków zawartych przez Gminę (...) z mieszkańcami tej Gminy, jednak informacja ta nie została udzielona;

5) na wypadek zakwestionowania przez pozwanego lub stronę kalkulacji ceny odbioru 1m³ ścieków z terenu Gminy (...) (w tym odbioru ścieków od strony – wnioskodawcy) zobowiązanie powoda do przedłożenia dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wyliczenia kosztów świadczenia przez powoda usługi odbioru ścieków z terenu Gminy(...), w tym od strony (wnioskodawcy), a następnie dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z tychże dokumentów na fakt wysokości kosztów świadczenia przez powoda usługi odbioru ścieków z terenu Gminy(...).

Pozwany w odpowiedzi na odwołanie wniosł o oddalenie odwołania.

W piśmie z 10 sierpnia 2022 r. powód cofnął wniosek o przeprowadzenie dowodu z przesłuchania stron i rozpoznania sprawy na rozprawie (pismo k. 93 akt sąd.).

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

Dnia 28 grudnia 2007 r. Rada Gminy (...) o statusie (...) podjęła uchwałę w sprawie współdziałania z Gminą (...) o statusie (...) w zakresie realizacji zadania publicznego, w której wyraziła wolę współdziałania z Gminą (...) o statusie (...) w zakresie realizacji projektu pod nazwą „Budowa i modernizacja sieci oraz urządzeń wodno-kanalizacyjnych w aglomeracji Ż. - etap I” współfinansowanego z Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Projekt miał być realizowany w oparciu o Porozumienie, w którym Gmina (...) o statusie (...) powierzy wykonanie tego zadania publicznego Gminie (...) o statusie (...). Analogiczną uchwałę podjęła Rada Miejska w Ż. 29 listopada 2007 r. (okoliczność niesporna).

24 stycznia 2008 r. obie gminy zawarły porozumienie międzygminne w sprawie powierzenia Gminie (...) o statusie (...) realizacji zadania publicznego, na podstawie art. 74 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w którym postanowiono, że gmina (...) powierza gminie (...) swoje zadania publiczne z zakresu: (1) realizacji projektu pod nazwą „Budowa i modernizacja sieci oraz urządzeń wodno-kanalizacyjnych w aglomeracji Ż. - etap I” współfinansowanego z Funduszu Spójności oraz (2) zbiorowego odbioru ścieków z wymienionych w porozumieniu miejscowości, a gmina (...) zadania te przyjmuje do wykonania. Porozumienie zawarto na czas realizacji i rozliczenia Projektu, lecz na okres nie krótszy niż na 5 lat od zakończenia Projektu. W porozumieniu ustalono ponadto, że Wnioskodawca (tj. gmina (...)) wyznaczy na Beneficjenta i Operatora Projektu spółkę prawa handlowego, która z chwilą powołania przejmie wszelkie prawa i obowiązki podmiotu odpowiedzialnego za realizację Projektu zgodnie z wytycznymi Funduszu Spójności (okoliczność niesporna).

23 października 2008 r. Rada Miejska w Ż. podjęła uchwałę o utworzeniu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością - (...) w Ż., której przedmiot działalności, zgodnie z projektem aktu założycielskiego, obejmował m.in. odprowadzanie i oczyszczanie ścieków. Dnia 12 grudnia 2008 r. sporządzono w formie aktu notarialnego akt założycielski tej spółki.

5 listopada 2010 r. podjęta została uchwała o zmianie aktu założycielskiego spółki w ten sposób, że w ramach przedmiotu działalności spółka wykonuje głównie zadania własne Gminy (...) o statusie (...). Kolejne zgromadzenia wspólników podejmowały uchwały w przedmiocie podwyższenia kapitału zakładowego poprzez ustanowienie nowych udziałów, które obejmowała Gmina (...) o statusie (...) (okoliczność niesporna).

W studium wykonalności projektu wskazano m.in., że projekt będzie zarządzany przez jednego operatora, działającego w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w której udziały posiadać będą obydwie gminy i która będzie jedynym właścicielem całego zmodernizowanego i wytworzonego w ramach projektu majątku. W części studium wykonalności projektu odnoszącej się do prognoz przychodów i strategii cenowej wskazano, że (...) będzie opracowywać taryfę na dostawę wody i odbiór ścieków zgodnie z obowiązującymi przepisami. Taryfa dla Gminy (...) o statusie (...) będzie bezpośrednio przedkładana Radzie Miasta Ż.. Natomiast Gmina (...) o statusie (...) na podstawie

ceny za ścieki proponowanej przez (...) będzie samodzielnie opracowywała taryfę na wodę i ścieki obowiązującą na jej terenie (okoliczność niesporna).

27 grudnia 2012 r. Gmina (...) o statusie (...) i Gmina (...) o statusie (...) zawarły kolejne porozumienie, przedmiotem którego było wspólne dofinansowanie projektu „Budowa i modernizacja sieci oraz urządzeń wodno-kanalizacyjnych w aglomeracji Ż.”.

Gmina (...) o statusie (...) oświadczyła, że Beneficjentem projektu jest (...), którego jest jedynym udziałowcem na dzień podpisania porozumienia oraz, że w ramach projektu (...) będzie realizował inwestycję polegającą na budowie kanalizacji sanitarnej na terenie Gminy (...) o statusie (...); oraz na terenie Gminy (...) o statusie(...). Strony zobowiązały się do współdziałania przy realizacji przedmiotu porozumienia oraz partycypacji w jego finansowaniu (okoliczność niesporna).

20 grudnia 2012 r. Rada Gminy (...) o statusie (...) podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do (...) w drodze objęcia udziałów. Wyrażono zgodę na wniesienie do spółki wkładu pieniężnego w wysokości (...) zł i na nabycie w kolejnych latach 2013-2014 udziałów na łączną kwotę netto (...) zł (okoliczność niesporna).

W wykonaniu tej uchwały, 7 stycznia 2013 r. Wójt Gminy (...) o statusie (...) oświadczył w imieniu Gminy, że przystępuje do (...) i objął (...) udziałów po nominalnej wartości 1000 zł każdy, o łącznej wartości (...) zł. W późniejszym czasie Gmina (...) obejmowała kolejne udziały w spółce, powstałe w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego (okoliczność niesporna).

Uchwałą Sejmiku Województwa (...) z 16 listopada 2015 r. wyznaczona została aglomeracja Ż. o równoważnej liczbie mieszkańców (...), 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.).

(...) prowadzi działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy (...), na co posiada stosowne zezwolenie Burmistrza Miasta Ż.. (...) nie wystąpił natomiast i nie chce wystąpić o wydanie analogicznego zezwolenia uprawniającego do zbiorowego odprowadzania ścieków z terenu Gminy (...) o statusie (...). Aktualnie współnikami (...) są Gmina (...) o statusie (...) ((...) udziałów) i Gmina (...) o statusie (...) ((...) udziały). Większościowym współnikiem jest zatem Gmina (...) o statusie (...).

Spółka posiadała zatwierdzoną przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie taryfę, która obowiązywała na terenie Gminy (...) o statusie (...) (dowód: decyzja z 30 maja 2018 r. wraz z projektem taryfy- k. 2- 6 akt adm.). Decyzją z 10 czerwca 2020 r. Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie stwierdził nieważność ww. decyzji (okoliczność niesporna).

Gmina (...) o statusie (...) posiada Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalony przez Radę Gminy (...) uchwałą z 26 marca 2019 r. (uchwała w sprawie uchwalenia Regulaminu wraz z Regulaminem k. 48-50 akt adm.), który zastąpił poprzedni Regulamin z 28 grudnia 2006 r. (uchwała w sprawie uchwalenia Regulaminu k. 43-47 akt adm.). Gmina (...) o statusie (...) posiadała taryfę na odprowadzenie ścieków na terenie Gminy (...) o statusie (...) zatwierdzoną decyzją Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wody Polskie z 9 sierpnia 2019 r. Decyzją z 10 maja 2021 r. Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie stwierdził z urzędu nieważność ww. decyzji. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że cena odbioru hurtowego ścieków jest wygórowana i niesprawiedliwa, nie rozważono, że gospodarka ściekowa odbywa się w ramach aglomeracji, zaś (...) świadomie uchyla się od uzyskania zezwolenia na odbiór ścieków z terenu gminy wiejskiej. Podkreślono także, że początkowo stawki wynosiły około 7 zł/m³, a potem wzrosły do 17,27 zł/m³, co stanowi wygórowaną, nieumiarkowaną zawyżoną cenę, pozostającą poza kontrolą regulatora, gdyż do kształtowania cen w hurtowym odbiorze ścieków nie mają zastosowania przepisy U.z.z.w.. Organ wskazał, że (...) proponuje znacznie niższe ceny za te same usługi w gminie (...) niż w gminie (...).

Sieć kanalizacyjna znajdująca się na obszarze Gminy (...) o statusie (...), która została wybudowana w ramach wspólnego przedsięwzięcia gmin (...) i (...), a która znajduje się we władaniu (...), stanowi własność tej spółki (dowód: Kartoteka skrócona majątku trwałego z roku 2019 k. 23-24 akt adm.). Od początku wybudowania sieci kanalizacyjnej na terenie Gminy (...) o statusie(...) wnioski o warunki techniczne i przyłączenie do sieci były składane przez mieszkańców do (...) i rozpatrywane również przez tą spółkę. Także (...) dokonywała odbiorów poszczególnych przyłączy do sieci (dowód: pismo dot. przyłączenia budynku mieszkalnego z 21 sierpnia 2015 r. k. 25 akt adm., protokół odbioru przyłączy k. 28 akt adm., pismo (...) z 27 listopada 2015 r. k. 29- 31 akt adm.). To (...) zajmuje się też konserwacją i naprawami sieci kanalizacyjnej na terenie Gminy (...) o statusie (...). Natomiast Gmina (...) o statusie (...) zawierała umowy o odprowadzanie ścieków z mieszkańcami. Na jej konto mieszkańcy/użytkownicy uiszczali też opłaty za odbiór ścieków (dowód: umowa nr (...) k. 37- 39 akt adm., faktura VAT k. 42 akt adm., okoliczność niesporna).

10 grudnia 2018 r. (...) (jako Odbiorca) zawarł z Gminą (...) o statusie (...) (jako Dostawcą) umowę hurtowego odbioru ścieków. W preambule strony oświadczyły, że Odbiorca posiada status przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i świadczy usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy (...) o statusie (...), przy czym ścieki odprowadza do oczyszczalni będącej w posiadaniu i eksploatacji spółki wodno-ściekowej. Zadanie własne dostawy z zakresu zbiorowego odprowadzania ścieków realizowane jest samodzielnie przez Dostawcę, który zawiera umowy z finalnymi odbiorcami usług, przy czym za utrzymanie i eksploatację urządzeń kanalizacyjnych znajdujących się na terenie Gminy (...) o statusie (...) odpowiada Odbiorca (okoliczność niesporna).

Strony zawarły aneks do w/w umowy, w którym ustaliły, że w związku z prowadzonymi negocjacjami w zakresie nowej wysokości ceny za hurtowy odbiór ścieków nadają nowe brzmienie § 8 ust. 1 umowy, który stanowi, że umowa zostaje zawarta na okres od 1 listopada 2018 r. do 31 lipca 2019 r. Wobec niepowodzenia rozmów umowa ekspirowała (okoliczności niesporne).

M. M. zawarła 16 listopada 2015 r. z Gminą (...) Umowę nr (...), na podstawie której dostarczano wodę i odprowadzano ścieki z nieruchomości wymienionej położonej na działce nr (...) pod adresem M. ul. (...), (...)-(...) Ż. (dowód: umowa nr (...) o dostawę wody i odprowadzenie ścieków z 16 listopada 2015 r. k. 37-39 akt adm.).

Wnioskiem z 27 sierpnia 2019 r. zainteresowana wystąpiła 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: wniosek z 27 sierpnia 2019 r. k. 41 akt adm., pismo z 20 września 2019 r. k. 40 akt adm.).

Jednocześnie zainteresowana zwróciła się z pisemnym wnioskiem do (...) o zawarcie umowy o odprowadzanie ścieków z nieruchomości mieszczącej się pod adresem M. ul. (...), (...)-(...) Ż. (dowód: wniosek o zawarcie umowy o odprowadzanie ścieków, k. 11 akt adm.).

(...) odmówił zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, wyjaśniając że nie posiada zezwolenia na prowadzenie zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy (...). Zdaniem Spółki jedynym podmiotem uprawnionym do zawarcia z wnioskodawcą umowy o odprowadzanie ścieków i świadczenia tychże usług na jego rzecz jest Gmina (...) (dowód: pismo z 29 sierpnia 2019 r., k. 10 akt adm.).

Wobec powyższego, zainteresowana zwróciła 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 (...) w Ż. dla nieruchomości położonej pod adresem M. ul. (...), (...)-(...) Ż.. Ponadto na podstawie art. 27 e ust. 3 u.z.z.w. wniosła o określenie tymczasowych warunków odprowadzania ścieków do czasu rozstrzygnięcia przedmiotowego sporu (dowód: wniosek z 11 września 2019 r. k. 9 akt adm.).

Pismem z 25 maja 2020 r. organ powiadomił o wszczęciu postępowania w przedmiotowej sprawie (dowód: zawiadomienie z 25 maja 2020 r., k. 12 akt adm.).

Postanowieniem z 24 czerwca 2020 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie określił dla zainteresowanej 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 24 czerwca 2020 r., k. 51-52 akt adm.)

Na skutek zażalenia (...) na postanowienie z 24 czerwca 2020 r., Sąd Okręgowy w Warszawie- Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, postanowieniem z 2 lutego 2021 r. w sprawie toczącej się pod sygn. akt XVII Amz 287/20 zmienił zaskarżone postanowienie w ten sposób, że określoną w pkt 1 stawkę opłaty za świadczoną usługę odbioru ścieków ustalił w kwocie 15,55 zł za 1 m³, tj. 14,40 zł netto, oddalił zażalenie w pozostałym zakresie i zniósł wzajemnie między stronami koszty postępowania w sprawie (okoliczność niesporna).

W dniu 8 lipca 2020 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wydał zaskarżoną Decyzję, którą nakazał (...) zawarcie umowy z zainteresowaną na odprowadzanie ścieków z jej nieruchomości (dowód: Decyzja k. 55- 57 akt adm.).

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

Na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c. postępowanie w niniejszej sprawie zostało zawieszono, do czasu udzielenia przez Sąd Najwyższy odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd Apelacyjny w Warszawie w analogicznej sprawie, toczącej się pod sygn. VII AGa 120/22 „Czy niezbędnym wymogiem do nakazania zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, o jakiej mowa 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 (Dz.U. 2019.1437 - t.j. ze zm., obecnie: Dz.U. 2020.2028 - t.j.), jest legitymowanie się przez podmiot zobowiązany zezwoleniem na prowadzenie zbiorowego odprowadzania ścieków, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy, także w przypadku, gdy podmiot ten stanowi spółkę z o.o. utworzoną przez gminę lub do której przystąpiła gmina (spółkę komunalną) i którą gmina ta wyposażyła w infrastrukturę potrzebną do wykonywania zbiorowego odprowadzania ścieków oraz który spełnia pozostałe przesłanki do nakazania zawarcia umowy, opisane w art. 2 pkt 4, pkt 7 i pkt 20 oraz art. 6 ust. 2 ustawy?”.

W kolejnej zaś analogicznej sprawie Sąd Apelacyjny w Warszawie, pod sygn. VII AGa 55/22, zadał Sądowi Najwyższemu następujące pytania:

„Czy nakazanie zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, o której mowa 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 (Dz.U. 2019.1437 - t.j. ze zm., obecnie: t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2028), jest dopuszczalne wyłącznie wobec podmiotu posiadającego

zezwoleń na prowadzenie zbiorowego odprowadzania ścieków, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy, także w przypadku, gdy podmiot ten stanowi spółkę z o.o. utworzoną przez gminę lub do której przystąpiła gmina (spółkę komunalną) i którą gmina ta wyposażyła w infrastrukturę potrzebną do wykonywania zbiorowego odprowadzania ścieków oraz który spełnia pozostałe przesłanki do nakazania zawarcia umowy, opisane w art. 2 pkt 4, pkt 7 i pkt 20 oraz art. 6 ust. 2 ustawy?”,

„Czy rozstrzygnięcie w sprawie spornej dotyczącej odmowy zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, o którym mowa 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 (Dz.U. 2019.1437 - t.j. ze zm., obecnie: t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2028) powinno polegać wyłącznie na wyrażeniu nakazu jako ściśle określonego sposobowi rozstrzygnięcia wyrażonemu w ww. przepisie czy też powinno zawierać istotne elementy umowy określone w art. 6 ust. 3 tej ustawy?”.

Postanowieniem z 29 grudnia 2023 roku podjęto postępowanie w sprawie, wobec wydania przez Sąd Najwyższy 13 września 2023 roku uchwały, w której udzielono odpowiedzi na ww. pytania prawne (I NZP 3/22).

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

Odwołanie zasługiwało na uwzględnienie, bowiem zaskarżona Decyzja obarczona jest uchybieniami, które prowadziły do jej uchylecia.

Zasadniczą kwestią w niniejszej sprawie, było ustalenie, czy to powód na terenie Gminy (...), posiada status przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w rozumieniu art. 2 pkt 4 u.z.z.w. co jest warunkiem uznania, go za adresata obowiązku nałożonego zaskarżoną Decyzją – tj. zawarcia umowy o odbiór ścieków.

Zbiorowe zaopatrzenie wodę oraz zbiorowe odprowadzenie ścieków jest zadaniem własnym gminy. Wyraźnie wynika to z dwóch aktów prawnych: ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. z dnia 25 czerwca 2021 roku) - art. 7 ust. 1 pkt 3 - zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy (...) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych (...); oraz ustawy konkretyzującej to zadanie własne gminy w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji – to jest Ustawy z 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (u.z.z.w.) - art. 3 ust. 1, który stanowi, iż zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy. Jest to zadanie, które spełnia przesłanki zadania użyteczności publicznej – jego celem jest bowiem bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2 Ustawy z 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, tj. z dnia 31 marca 2021 roku, Dz.U. z 2021 r. poz. 679.) – co sprawia, że w zakresie zbiorowego zaopatrzenia wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków zastosowanie znajduje również Ustawa o gospodarce komunalnej.

Obowiązek wykonania zadania własnego przez gminę nie ma charakteru dowolności i nie jest pozostawiony jej wyborowi. Gminy, na które nałożono obowiązek wykonania zadania własnego, nie mogą uchylić się od jego realizacji.

Z kolei sektor wodociągowo – kanalizacyjny charakteryzuje się swoistością. Świadczenie usług wodociągowo-kanalizacyjnych odbywa się bowiem z wykorzystaniem technicznej infrastruktury sieciowej – zasadniczo w ramach monopolu sieciowego. Mieszkańcy gminy nie mają możliwości dokonania wyboru dostawcy usługi zaopatrzenia w wodę lub odbioru ścieków, ponieważ infrastrukturą konieczną do realizacji tych usług włada jeden podmiot.

W myśl art. 2 ust. 4 u.z.z.w. przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jest przedsiębiorstwo w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (tj. z dnia 8 grudnia 2020 r, Dz.U. z 2021 r. poz. 162), 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.

Działalność gospodarcza w zakresie zbiorowego zaopatrzenia wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków zatem może być prowadzona w różnych formach organizacyjno-prawnych. Przedsiębiorstwo to może bowiem posiadać formę samorządowego zakładu budżetowego, spółki handlowej, przedsiębiorstwa państwowego lub spółdzielni. Może być prowadzone również przez osobę fizyczną będącą przedsiębiorcą (art. 3 ust. 1 Ustawy o gospodarce komunalnej).

Wreszcie wskazana wyżej działalność, w zakresie zbiorowego zaopatrzenia wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, może być prowadzona przez samą gminę. Gmina w takim wypadku – nie dość, że jest uznawana za prowadzącą działalność gospodarczą (por. uchwała SN z 24 lipca 2013 roku, III ZP 43/13), ale posiada również status przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego w rozumieniu art. 2 ust. 4 u.z.z.w.

Za taką konstatacją przemawia art. 17 b pkt 5 u.z.z.w., w myśl którego wójt, burmistrz, prezydent miasta odmawia udzielenia zezwolenia lub może ograniczyć jego zakres w stosunku do wniosku o udzielenie zezwolenia, jeżeli na obszarze gminy działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków prowadzi gmina (...).

W konsekwencji zatem przyjąć należy, że niezależnie od pewnych swoich uprawnień regulacyjnych gmina może być – co do zasady – traktowana jako przedsiębiorstwo wodociągowo kanalizacyjne w rozumieniu przepisu art. 2 pkt 4 u.z.z.w. Dochodzi do tego właśnie w sytuacji wykonywania zadań przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego przez samą gminę.

Na kanwie rozpoznawania analogicznych spraw, Sąd Apelacyjny w Warszawie zadał Sądowi Najwyższemu następujące pytania:

1. „Czy niezbędnym wymogiem do nakazania zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, o jakiej mowa 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 (Dz.U. 2019.1437 - t.j. ze zm., obecnie: Dz.U. 2020.2028 - t.j.), jest legitymowanie się przez podmiot zobowiązany zezwoleniem na prowadzenie zbiorowego odprowadzania ścieków, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy, także w przypadku, gdy podmiot ten stanowi spółkę z o.o. utworzoną przez gminę lub do której przystąpiła gmina (spółkę komunalną) i którą gmina ta wyposażyła w infrastrukturę potrzebną do wykonywania zbiorowego odprowadzania ścieków oraz który spełnia pozostałe przesłanki do nakazania zawarcia umowy, opisane w art. 2 pkt 4, pkt 7 i pkt 20 oraz art. 6 ust. 2 ustawy?”;
2. „Czy nakazanie zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, o której mowa 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 (Dz.U. 2019.1437 - t.j. ze zm., obecnie: t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2028), jest dopuszczalne wyłącznie wobec podmiotu posiadającego zezwolenie na prowadzenie zbiorowego odprowadzania ścieków, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy, także w przypadku, gdy podmiot ten stanowi spółkę z o.o. utworzoną przez gminę lub do której przystąpiła gmina (spółkę komunalną) i którą gmina ta wyposażyła w infrastrukturę potrzebną do wykonywania zbiorowego odprowadzania ścieków oraz który spełnia pozostałe przesłanki do nakazania zawarcia umowy, opisane w art. 2 pkt 4, pkt 7 i pkt 20 oraz art. 6 ust. 2 ustawy?”;
3. „Czy rozstrzygnięcie w sprawie spornej dotyczącej odmowy zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, o którym mowa 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 (Dz.U. 2019.1437 - t.j. ze zm., obecnie: t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2028) powinno polegać wyłącznie na wyrażeniu nakazu jako ściśle określonego sposobowi rozstrzygnięcia wyrażonemu w ww. przepisie czy też powinno zawierać istotne elementy umowy określone w art. 6 ust. 3 tej ustawy?”.

Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi w formie uchwały z 13 września 2023 r. (sygn. akt I NZP 3/22 (Legalis), stwierdzając:

„1) 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).

2) 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.”.

Sąd Najwyższy doszedł do takiego przekonania w kontekście pierwszej postawionej tezy uznając, że na gruncie wykładni językowej przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie jest możliwe znalezienie odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne. Niezbędne stało się więc sięgnięcie do wykładni funkcjonalnej, systemowej i celowościowej, dopuszczalnej ze względu na konieczność ochrony założenia racjonalności ustawodawcy.

Sąd Najwyższy rozpoczął swoje rozważania od szczególnej pozycji w gospodarce komunalnej spółek komunalnych. Podniósł, iż jak się wskazuje, jednostka samorządu terytorialnego uprawniona jest do utworzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej) i spółka taka stanowi instrument, za pomocą którego wykonywane są zadania tej jednostki. Spółka taka może zostać utworzona wyłącznie w celu wykonywania przez daną jednostkę samorządu terytorialnego należących do jej kompetencji zadań publicznych własnych bądź zleconych. Uchwała powierzająca takiej spółce wykonywanie zadań własnych gminy stanowi zarazem podstawę zlecenia spółce wykonywania tych zadań (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 2 lipca 2015 r., II GSK 1188/14, z 3 grudnia 2015 r., II OSK 2590/15). Jak zauważył SN, przyjmuje się nawet, że spółka komunalna jest jednostką organizacyjną gminy (powiatu, województwa), jeżeli występuje odpowiednia więź między gminą i spółką, przy czym brak ustalonych jednoznacznych kryteriów do określenia tej więzi (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 5 października 2022 r., I SA/Sz 375/22; zob. też C. Banasiński, K. M. Jaroszyński objaśnienia do art. 2 (w:) C. Banasiński, K. M. Jaroszyński, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2017). Powołał się przy tym na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazujące też, że ze ściśle powiązanych ze sobą przepisów ustawy o samorządzie gminnym (art. 7 oraz art. 9) i przepisów ustawy o gospodarce komunalnej (art. 2 i art. 3), wynika, że w zakresie wykonywania zadań użyteczności publicznej (a tego rodzaju zadaniem jest także usuwanie i oczyszczania ścieków komunalnych - art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym) gmina może przyjąć dwa różne rozwiązania organizacyjne:

1) wykonywać te zadania za pośrednictwem utworzonych przez siebie w tym celu jednostek organizacyjnych, w szczególności zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego (art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej),

lub 2) za pośrednictwem innych, organizacyjnie niepowiązanych z gminą podmiotów: osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Podstawą powierzenia wykonywania tych zadań spółce komunalnej jest przy tym sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 sierpnia 2005 r., II GSK 105/05).

Sąd Najwyższy w odniesieniu do powyższego zwrócił uwagę, że w przypadku spółki komunalnej utworzonej w celu realizacji zadania o charakterze użyteczności publicznej w postaci wybudowania sieci kanalizacyjnej i odprowadzania ścieków, potwierdzenie koncepcji uznania spółki komunalnej za jednostkę organizacyjną gminy znajduje się w art. 2 pkt 4, art. 16 ust. 3, art. 17b oraz w art. 24c u.z.z.w., w których mowa jest o „gminnych jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej”. Według Sądu Najwyższego z przepisów tych można zatem wywodzić istnienie gminnych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które realizują określone zadania jednostki samorządu terytorialnego.

Sąd Najwyższy wskazał, że nie można przy odpowiedzi na przedstawione zagadnienie pominąć okoliczności, że spółka komunalna wprawdzie jest spółką prawa handlowego, jednak utworzoną przez jednostkę lub jednostki samorządu terytorialnego w celu wykonywania spoczywających na tworzących ją jednostkach samorządowych zadań publicznych, a działalność tych spółek opiera się na korzystaniu z mienia komunalnego i nie powinna być nastawiona na zysk, ale na zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. Ta specyfika spółek komunalnych jest w sposób szczególnie widoczna przy realizowaniu przez te spółki zadań z zakresu zaopatrywania w wodę i odprowadzaniu ścieków, które dotyczą zaspokajania podstawowych potrzeb o charakterze egzystencjalnym i mają kluczowe znaczenie dla organizacji społeczeństwa. To natomiast realizacja zadania o charakterze użyteczności publicznej o tak istotnym znaczeniu jak odprowadzanie ścieków i związana z tym ochrona interesów społeczności lokalnej, powinna stanowić podstawowy wyznacznik przy dokonywaniu interpretacji przepisów regulujących problematykę zawierania umów o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobami, których nieruchomości zostały przyłączone do sieci kanalizacyjnej.

Po pierwsze, Sąd Najwyższy wskazał, że z brzmienia przepisu art. 2 pkt 4 u.z.z.w. wynika, że kluczowe znaczenie dla ustalenia tego czy gmina, czy też określony przedsiębiorca, jest przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jest zakres przedmiotowy faktycznie prowadzonej działalności. Z kolei wybudowanie infrastruktury kanalizacyjnej i następnie przyłączanie odbiorców przez spółkę komunalną do posiadanej przez nią sieci, przemawia za tym, że spółce takiej należy przypisać status przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. W świetle przywołanego orzecznictwa Sąd Najwyższy przyjął, że nie ma wątpliwości, że w sytuacji utworzenia przez gminę spółki komunalnej (także gdy następnie do spółki przystąpiła kolejna gmina) w celu wybudowania sieci kanalizacyjnej i realizowania zadania zbiorowego odprowadzania ścieków i wyposażenia jej przez gminę (lub przez gminy w przypadku przystąpienia kolejnej gminy) w infrastrukturę kanalizacyjną, z całą pewnością nie można przypisać gminie statusu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Mamy bowiem do czynienia w takiej sytuacji z realizacją przez gminę jej zadań w zakresie gospodarki wodno-ściekowej za pośrednictwem utworzonej w tym celu spółki komunalnej, a zatem status przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, w sensie przedmiotowym, przysługuje tej spółce komunalnej, a nie gminie. To zatem taka spółka powinna wywiązywać się z obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. W szczególności oznacza to obowiązek zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci będącej w posiadaniu takiej spółki.

Po drugie, Sąd Najwyższy zauważył, że treść art. 6 ust. 2 u.z.z.w. wyraźnie stanowi o tym, że o obowiązku zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków stanowi fakt przyłączenia nieruchomości do sieci. Zaznaczył, że z tego przepisu można wywnioskować, że w sytuacji, gdy spółka komunalna jest właścicielem i posiadaczem sieci, a dana nieruchomość została do tej sieci przyłączona (a zatem istnieją techniczne możliwości świadczenia usług), na spółce takiej ciąży obowiązek zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, która nieruchomość jest przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy.

Po trzecie, Sąd Najwyższy podniósł, że należy mieć na uwadze rozróżnienie prowadzenia gospodarki komunalnej w formie spółek prawa handlowego, o jakim mowa w art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, od powierzenia tych zadań spółkom prawa handlowego w drodze umowy, o jakim mowa w art. 3 ust. 1 tej ustawy. Z powyższym rozróżnieniem koresponduje art. 3 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, zgodnie z którym, jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie. Wydanie zezwolenia jest zatem, w ocenie Sądu Najwyższego, wymagane wówczas, gdy gmina powierza wykonanie swoich zadań spółce zewnętrznej, niebędącej spółką komunalną. Analogiczny wymóg nie został sformułowany w ustawie o gospodarce komunalnej w odniesieniu do spółki komunalnej tworzonej przez gminę w celu realizacji określonego zadania publicznego.

Po czwarte, Sąd Najwyższy zaznaczył, że kluczowa dla oceny dopuszczalności nakazania zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, będącemu spółka komunalną, przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu nie posiadającemu zezwolenia, o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.z.z.w., pozostaje sama funkcja i cel wprowadzenia zezwolenia przewidzianego w art. 16 u.z.z.w. oraz zależności występujące pomiędzy tym zezwoleniem, a wprowadzoną

w art. 27e u.z.z.w. instytucją rozstrzygnięcia sporów. Z jednej strony Sąd Najwyższy stwierdził, że odpowiedź na pytanie o to, czy dopuszczalne jest nałożenie w drodze decyzji obowiązku zawarcia umowy o odprowadzenie ścieków na mocy art. 27e u.z.z.w. na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nieposiadające zezwolenia, o którym mowa w art. 16 u.z.z.w., jest uzależniona od tego, czy na przedsiębiorstwie takim faktycznie ciąży obowiązek uzyskania zezwolenia. Jednocześnie wskazał zaś, że pomimo, iż z literalnego brzmienia art. 16 ust. 3 u.z.z.w. wynika, że obowiązek uzyskania zezwolenia nie ciąży wyłącznie na gminnych jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, co wskazuje na to, iż spółka komunalna ma obowiązek uzyskania zezwolenia, porzestanie na wykładni językowej art. 16 u.z.z.w. nie jest wystarczające, konieczne jest zastosowanie wykładni funkcjonalnej, systemowej i celowościowej.

Przechodząc do pozajęzykowych metod wykładni art. 16 u.z.z.w. w pierwszej kolejności Sąd Najwyższy zaznaczył, że zezwolenie ma służyć wymuszeniu na podmiotach ubiegających się o takie zezwolenia, aby spełniały one określone warunki czy też rygory (obowiązki), istotne z punktu widzenia konieczności ochrony pewnych dóbr. Wywiódł, iż w sytuacji, gdy gmina tworzy spółkę w celu budowy sieci kanalizacyjnej, także w sytuacji, gdy przystępuje do niej kolejna gmina na mocy porozumienia międzygminnego, i którą ta gmina lub gminy wyposażyły w infrastrukturę potrzebną do wykonywania zbiorowego odprowadzania ścieków na ich terenie, a infrastruktura ta jest faktycznie wykorzystywana do odprowadzania ścieków, w tym nieruchomości są przyłączone do sieci (a zatem spełnione są wymogi techniczne), odpada podstawowa przesłanka przemawiająca za koniecznością uzyskania zezwolenia, tj. uniemożliwienie dostępu do świadczenia usług podmiotom nieposiadającym odpowiednich środków finansowych i technicznych. Za koniecznością uzyskania zezwolenia nie przemawia zatem potrzeba ochrony odbiorców usług, skoro spółka taka niewątpliwie spełnia wszelkie wymagania.

Sąd Najwyższy stwierdził, że należy wziąć również pod uwagę racje społeczne i ekonomiczne. Wskazał, że przypadku zaistnienia sporu pomiędzy gminą, a taką spółką komunalną, przy literalnej interpretacji art. 16 ust. 3 u.z.z.w. odbiorcy usług zostaliby pozbawieni możliwości uzyskania ochrony przewidzianej w u.z.z.w.. Z powodu braku zezwolenia nie można byłoby bowiem nakazać zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, spółce komunalnej za pośrednictwem której gmina zdecydowała się realizować zadanie w postaci zbiorowego odprowadzania ścieków, a jednocześnie nakaz taki nie mógłby być nałożony na gminę, skoro nie dysponuje ona siecią, a jej jednostki organizacyjne, ani urząd gminy, nie prowadzą zbiorowego odprowadzania ścieków.

Wobec powyższego, Sąd Najwyższy wywiódł, że racje o charakterze społecznym i ekonomicznym, przemawiają, za tym aby uznać, iż na mocy art. 16 ust. 3 u.z.z.w. wymóg uzyskania zezwolenia, o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.z.z.w. nie dotyczy także spółki komunalnej, którą gmina powołała lub do której dana gmina przystąpiła (w szczególności jako udziałowiec mniejszościowy) i za pośrednictwem której gmina zdecydowała się na wykonywanie zadania użyteczności publicznej dotyczącego zbiorowego odprowadzania ścieków komunalnych wyposażając ją w infrastrukturę, w sytuacji gdy spółka ta jest w posiadaniu sieci, rozpoznawała wnioski o warunki techniczne i przyłączenie do sieci oraz dokonywała odbiorów poszczególnych przyłączy do sieci, wykazując w ten sposób zdolność to prowadzenia działalności w zakresie odprowadzania ścieków, a z którą to spółką gmina pozostaje w sporze. W dalszym ciągu Sąd Najwyższy wyjaśnił, że jeśli organ regulacyjny w toku rozstrzygnięcia sporu ustali, że gminie nie można przypisać statusu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego z uwagi na to, że zdecydowała się ona na wykonywanie zadania użyteczności publicznej dotyczącego zbiorowego odprowadzania ścieków komunalnych za pośrednictwem spółki komunalnej, także spółki komunalnej, do której przystąpiła jako mniejszościowy udziałowiec i którą wyposażyła w infrastrukturę, dla rozstrzygnięcia sporu konieczne może okazać się nałożenie obowiązku na spółkę komunalną nieposiadającą zezwolenia, o którym mowa w art. 16 ust.1 u.z.z.w.. W sytuacji, gdy spółka komunalna została, powołana do wykonywania należących do gminy zadań publicznych w zakresie odprowadzania ścieków lub do której gmina przystąpiła w celu realizacji tych zadań, a co istotniejsze została ona przez gminę wyposażona w infrastrukturę kanalizacyjną na terenie gminy, co świadczy o ścisłym powiązaniu pomiędzy gminą a tą spółką, a jednocześnie zaistniał spór pomiędzy gminą i spółką, dla rozstrzygnięcia sporu i zapewnienia ochrony odbiorców usług konieczne jest przyjęcie, że w odniesieniu do takiej spółki zastosowanie znajduje wyjątek, o jakim mowa w art. 16 ust. 3 u.z.z.w.. 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, zachodziłby w praktyce brak możliwości wykonania przez gminę decyzji nakazującej zawarcie umowy.

Sąd w niniejszym składzie w pełni zgadza się z zaprezentowaną argumentacją Sądu Najwyższego i przyjmuje ją za własną. Zaprezentowane wywody pozwalają bowiem na definitywne rozstrzygnięcie zaistniałego sporu, a tym samym zapewnienie mieszkańcom pewności co do tego, kto będzie od nich odbierał ścieki i na jakich zasadach. Ponadto pogląd Sądu Najwyższego jest jasny i zrozumiały, również dla samych odbiorców, dla których zaistniała na terenie ich Gminy sytuacja, często może być niezrozumiała.

Reasumując, Sąd uznał, że powód jest zobowiązany do zawarcia z zainteresowaną umowy o odprowadzanie ścieków.

Powyższa konstatacja nie kończy jednak sprawy, ponieważ zaskarżona Decyzja jest dotknięta innymi wadami, które uzasadniają jej uchylenie w całości.

Sąd stoi na stanowisku, że wydając decyzję na podstawie art. 27e ust. 2 u.z.z.w. organ regulacyjny powinien określić istotne elementy umowy określone w art. 6 ust. 3 u.z.z.w. Tymczasem 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.

Zwłaszcza więc w przypadku, gdy 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. Tymczasem w zaskarżonej Decyzji niewątpliwie ich zabrakło.

Z kolei w razie odmowy zastosowania się do wydanej Decyzji problematyczne byłoby dochodzenie jej wykonania z zastosowaniem środków egzekucji administracyjnej. Nie byłoby bowiem wiadomo na jakich warunkach zainteresowana miałaby 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.

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).

Również, Sąd Najwyższy, w omawianej już wcześniej uchwale, zwrócił uwagę na podobieństwo przyjętego w art. 27e u.z.z.w. uregulowania rozstrzygnięcia sporów pomiędzy przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług, z regulacją dotyczącą rozstrzygnięcia sporów przyjętą na gruncie ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (dalej p.e.) w art. 8 p.e. Na gruncie tego przepisu Sąd Najwyższy stwierdził, 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 KC). 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. Sąd Najwyższy zaznaczył jednocześnie, że kompetencja organu administracyjnego w sprawach cywilnych musi być traktowana jako regulacja specjalna (wyjątkowa). „Legitymizuje” tę kompetencję pragmatyczna potrzeba rozstrzygnięcia sporu (zasada efektywności) w zakresie odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci przez podmiot, który jest do tego zobowiązany. Granicą „rozciągnięcia” struktury administracyjnej na stosunek zasadniczo umowny ze względu na potrzebę zapewnienia efektywnej, skutecznej ochrony podmiotowi uprawnionemu do zawarcia umowy o przyłączenie - jest „sporność sprawy” (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 12 kwietnia 2011 r., III SK 42/10).

Pogląd ten został zaaprobowany w orzecznictwie sądów powszechnych i piśmiennictwie. W judykaturze wyjaśniono, że „orzekając o zawarciu umowy, w trybie art. 8 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne, Prezes URE obowiązany jest ustalić wszystkie istotne okoliczności danej sprawy niezbędne dla jej rozstrzygnięcia.”, (...) („Wydając decyzję o przyłączenie do sieci energetycznej Prezes URE powinien orzec o zawarciu między przedsiębiorstwem energetycznym a odbiorcą odpowiedniej umowy, a więc ukształtować stosunek prawny między tymi stronami (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 25 maja 2012 r., VI ACa 1510/11).

Powyższy pogląd Sądu Najwyższego, Sąd w składzie rozpoznającym sprawę, uznaje za w pełni trafny, bowiem rozstrzygnięcie sprawy spornej musi charakteryzować się jednoznacznością, a zatem być sformułowane w sposób jasny, wyraźnie jednoznaczny tak, aby było zrozumiałe dla stron bez uzasadnienia. Decyzja organu administracji publicznej, która nakłada na stronę postępowania obowiązek określonego zachowania, powinna obowiązek ten wyrażać precyzyjnie, bez niedomówień i stwarzania pola do różnych interpretacji. Zatem w osnowie decyzji administracyjnej rozstrzygnięcie wyrażone musi być wprost, tak, aby nie trzeba go było domniemywać. wyprowadzać z treści uzasadnienia, domyślać się jego treści. (por. na ten temat szerzej, także orzecznictwo, w Komentarzu do art. 107 k.p.a. pod red. Hausera, wyd. 7 [w] Legalis C.H.Beck). Nieprecyzyjnie sformułowana decyzja (osnowa/rozstrzygnięcie) narusza zawartą w art. 8 k.p.a. zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (por. (wyr. NSA z 10.9.2008 r., I OSK 1440/07, Legalis).

Zadaniem organu regulacyjnego jest wydanie decyzji zastępującej umowę. Sąd Okręgowy nie znalazł podstaw do zmiany skarżonej Decyzji i samodzielnego ustalenia treści umowy, która miałaby wiązać powodowe przedsiębiorstwo z zainteresowaną również z tej przyczyny, że ustalenie jej warunków, cen objęte jest mianem „sprawy regulacyjnej”.

Sąd nie ma możliwości dokonania ustaleń, które zastąpiłyby – wymaganą przepisami ustawy – taryfę. Co więcej, odrębne ustalenie w każdej sprawie wysokości opłat za odprowadzanie ścieków byłoby sprzeczne z intencjami ustawodawcy, który chciał, aby odpłatności za te usługi była uregulowana jednolicie za pomocą taryfy, którą zatwierdza organ regulacyjny.

Jednakże co najważniejsze, organ regulacyjny dysponuje szeroką, nie odnoszącą się do warunków tylko jednej gminy, wiedzą na temat składowych danych istotnych dla zatwierdzania taryf. Właśnie ta wiedza pozwala mu na sprawowanie

roli regulatora i realizacji jednej z zasadniczych reguł jakie wprowadza ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, tj. zasady ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów, zagwarantowania odbiorcom końcowym jak najprzystępniejszych cen za wodę i odbiór ścieków przy jednoczesnym wyliczeniu uzasadnionych kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne. Wiedzy tej nie ma Sąd, jak również możliwości zagwarantowania, aby rozstrzygnięcie w każdej sprawie w zakresie wysokości opłat było jednakowe. Z tej przyczyny próba ustalenia warunków umowy w zakresie odpłatności, na etapie „naprawiania” wadliwej decyzji regulatora w tym zakresie, wykracza poza kompetencje Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Zasadne jest także przyjęcie poglądu, wyrażonego przez Sąd Najwyższy w wyroku w sprawie III SK 36/12, że stosowanie przepisów prawa materialnego przez sądy w sprawach regulacyjnych, jest w dużej mierze uzależnione od uprzedniego ustalenia przez organ regulacji na etapie postępowania administracyjnego, bądź wykazania przez strony w toku postępowania odwoławczego, zasad działania mechanizmów gospodarczych, których dotyczy kwestionowana decyzja.

Dodać przy tym należy, że uchylene skarżonej Decyzji nie powoduje zakończenia sprawy, nie stanowi o tym, że wnioskodawca musi ponownie złożyć stosowny wniosek o wszczęcie postępowania. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 11 października 2022 r. (sygn. akt 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 kontradiktoryjnego 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.

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, nie odbyła się też żadna rozprawa (§ 15 ust. 3 Rozporządzenia).

Sędzia SO Anna Maria Kowalik

Zarządzenie: (...)

Sędzia SO Anna Maria Kowalik