

Sygn. akt XVII AmW 54/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 stycznia 2024 r.

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

Przewodniczący –	SSO Maciej Kruszyński
------------------	-----------------------

po rozpoznaniu 31 stycznia 2024 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania (...) sp. z o.o. w Ż.

przeciwko **Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W.**

z udziałem **Gmina (...) - Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej**

o zawarciu umowy o odprowadzanie ścieków

na skutek odwołania (...) sp. z o.o. w Ż. od decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie z 18 grudnia 2020 roku, numer (...)

1. uchyla zaskarżoną decyzję;
2. zasądza od Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie na rzecz (...) sp. z o.o. w Ż. 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 Maciej Kruszyński

Sygn. akt XVII AmW 54/21

UZASADNIENIE

Decyzją z 18 grudnia 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 2020 r., poz. 2028 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 ze zm.) (dalej k.p.a.), po rozpatrzeniu wniosku Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, al.(...), (...)-(...) Ż. (dalej Zainteresowany) w sprawie rozstrzygnięcia sporu dotyczącego odmowy zawarcia umowy na odprowadzanie ścieków przez (...) Sp. z o.o. w Ż. (dalej Powód, (...)) dla nieruchomości położonej w miejscowości M. pl. (...), (...)-(...) Ż., nakazał (...) Sp. z o.o. w Ż. zawarcie umowy z Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej, al.(...), (...)-(...) Ż. na odprowadzanie ścieków z nieruchomości położonej na działce nr (...) w miejscowości M. pl. (...), (...)-(...) Ż..

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

1. 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. Gmina (...) Ż. pełni 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.,

2. 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;

3. 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 (...) Ż.;

4. 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;

5. 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.;

6. 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 niezawarceniu przez Pozwanego w zaskarżonej Decyzji uzasadnienia faktycznego i prawnego wskazującego okoliczności faktyczne i prawne, którymi Pozwany kierował się przy wydawaniu zaskarżonej Decyzji, oceny zebranego w postępowaniu materiału dowodowego, wykładni stosowanych przepisów oraz oceny przyjętego stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa;

7. 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 (...) Ź. odbiorcy usług legitymującego się tytułem prawnym do nieruchomości wskazanej w zaskarżonej decyzji w kalkulacji taryfy dla zbiorowego odprowadzania ścieków, obowiązującej na terenie Gminy (...) Ź., 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 Ź.” w części dotyczącej strategii cenowej w postaci ustalenia przez Gminę (...) Ź. i Gminę (...) zasad samodzielnej 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 (...) Ź. 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 (...) Ź. usług hurtowego odbioru ścieku,

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

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

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

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 (...) Ź.;

4) zobowiązanie, na podstawie art. 248 k.p.c., Gminy (...) Ź. do przedłożenia pisemnej informacji (lub dokumentu) dotyczącej ilości zawartych aktualnie (tj. na dzień złożenia odwołania) umów o odprowadzanie ścieków z mieszkańcami Gminy (...) Ź. 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 (...) Ź. z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie ilości umów o zbiorowe odprowadzanie ścieków zawartych przez Gminę (...) Ź. 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 (...) Ź. (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 (...) Ź., 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 (...) Ź..

Pozwany w odpowiedzi na odwołanie wniósł o oddalenie odwołania.

Zainteresowany nie zajął stanowiska.

W piśmie z 10 sierpnia 2022 r. Powód cofnął wniosek o przeprowadzenie dowodu z przesłuchania stron.

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 nawą „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. (dowód: uchwała Rady Gminy(...) z 28 grudnia 2007 r. k. 36 akt sąd., uchwała Rady Miejskiej w Ż. 29 listopada 2007 r. k. 37 akt sąd.).

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 (dowód: porozumienie międzygminne z 24 stycznia 2008 r. k. 38-40 akt sąd.).

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 (...).

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.

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.

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.

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 (...) zł każdy, o łącznej wartości (...) zł. W późniejszym czasie Gmina (...) obejmowała kolejne udziały w spółce, powstałe w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego.

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.).

(...) 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 (...). Wspólnikami (...) są Gmina (...) o statusie (...) ((...) udziałów) i Gmina (...) o statusie (...)((...) udziały). Większościowym wspólnikiem 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.

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. 34-36 akt adm.), który zastąpił poprzedni Regulamin z 28 grudnia 2006 r. 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. (dowód: decyzja (...) we W. z 9 sierpnia 2019 r. k. 43v-44 akt sąd.). 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 (...). 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. 25-26 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 23 października 2015 r.- k. 27-28 akt adm., protokół odbioru przyłączy- k. 30 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 uiszczali też opłaty za odbiór ścieków .

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 (dowód: umowa hurtowego odbioru ścieków z 10 grudnia 2018 r. k. 50-54 akt sąd.).

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. (dowód: aneks do umowy hurtowego odbioru ścieków z 10 grudnia 2018 r. k. 55 akt sąd.). Wobec niepowodzenia rozmów umowa ekspirowała.

(okoliczności niesporne)

Uchwałą Rady Gminy (...) z 11 lipca 2019 r. wyrażono zgodę na przekazanie Zainteresowanemu do nieodpłatnego używania lokal mieszkalny nr (...) położony w miejscowości M. przy pl. (...), (...)-(...) Ż. (dowód: uchwała Rady Gminy (...) z 11 lipca 2019 r. k. 10 akt adm.).

Wnioskiem z 8 października 2020 r. Zainteresowany zwrócił się do (...) o zawarcie umowy o odprowadzanie ścieków z nieruchomości mieszczącej się pod adresem pl. (...), M., (...)-(...) Ż. (dowód: wniosek z 8 października 2020 r. k. 9 akt adm.).

(...) odmówił zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, wyjaśniając że nie posiada zezwolenia na prowadzenie zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy (...) Ż.. Zdaniem Spółki jedynym podmiotem uprawnionym do zawarcia z wnioskodawcą umowy o odprowadzanie ścieków i świadczenia tychże usług na jego rzecz jest Gmina (...) Ż. (dowód: pismo z 12 października 2020 r. k. 8 akt adm.).

Wobec powyższego, Zainteresowany 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 (...) w Ż. dla nieruchomości wymienionej położonej pod adresem pl. (...), M., (...)-(...) Ż.. Ponadto Zainteresowany 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 20 października 2020 r. k. 7 akt adm.).

Pismem z 28 października 2020 r. organ powiadomił o wszczęciu postępowania w przedmiotowej sprawie (dowód: zawiadomienie z 28 października 2020 r., k. 12 akt adm.).

Postanowieniem z 1 grudnia 2020 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie określił dla Zainteresowanego warunki odprowadzania ścieków z jego 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 3 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 usług 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 1 grudnia 2020 r., k. 40-41 akt adm.)

W dniu 18 grudnia 2020 r. Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wydał zaskarżoną Decyzję, którą nakazał (...) zawarcie umowy z Zainteresowanym na odprowadzanie ścieków z jego nieruchomości (dowód: Decyzja k. 45-47 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.

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

Odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 479⁸⁶ § 2 k.p.c., uwzględniając odwołanie sąd ochrony konkurencji i konsumentów uchyla albo zmienia w całości lub w części zaskarżoną decyzję i orzeka co do istoty sprawy.

Wydana decyzja kontrolowana jest przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów pod względem legalności. Uchyleniu podlega decyzja charakteryzująca się wadliwością, która uzasadniałaby stwierdzenie nieważności decyzji w postępowaniu administracyjnym. Uchyleniu podlega także decyzja wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, niewykonalna w dniu jej wydania, jeżeli niewykonalność ma charakter trwały; również taka, która w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą oraz taka, która zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Będąca przedmiotem zaskarżenia, w niniejszej sprawie, Decyzja obarczona jest uchybieniami, które prowadziły do jej uchylenia.

Zasadniczą kwestią w niniejszej sprawie, istotną dla oceny złożonego przez Powoda odwołania, było ustalenie czy to Powód, na terenie Gminy (...) Ż., 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. Jest to związane z jednym z przejawów działania gminy, którym jest jej samodzielność; przy czym podkreślenia wymaga, że gmina jest zobligowana do wykonania zadania własnego nawet wówczas, gdy nie dysponuje odpowiednimi dochodami własnymi.

Zaniechanie wykonania zadania własnego, także tego, którym jest zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków lub przerzucenie – poza ramami prawnymi - tych zadań na inny podmiot oznacza, że gmina działa niezgodnie z prawem.

Sektor wodociągowo – kanalizacyjny charakteryzuje się niewątpliwą 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 faktycznego dostawcy usługi zaopatrzenia w wodę lub odbioru ścieków, ponieważ infrastrukturą konieczną do realizacji tych usług włada jeden podmiot.

Cechą charakterystyczną organizacji sektora wodociągowo – kanalizacyjnego jest również charakterystyczna pozycja regulatora sieci, którą – obecnie – w pewnym zakresie pełni organ wykonawczy gminy (tzw. regulator pośredni – por.: P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz, Warszawa 2011, s. 32.) oraz państwowa osoba prawna Wody Polskie, pełniąca funkcję organu regulacyjnego (art. 239 w zw. z art. 240 ust. 3 pkt 27 w zw. z art. 27a ust. 1 pkt 1 u.z.z.w.).

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 możliwość traktowania gminy jako przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 2 pkt 4 u.z.z.w. zwraca się także uwagę w orzecznictwie sądów administracyjnych (por.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lipca 2005 roku, sygnatura akt OSK 1741/04, gdzie stwierdzono że „Prowadząc faktycznie działalność usługową w zakresie dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków gmina, posiadająca osobność prawną z mocy art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie

gminnym, usytuowała się w takiej samej sytuacji, jak każdy inny dostawca prowadzący działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków).

Przełożenie powyższych rozważań na grunt okoliczności faktycznych w niniejszej sprawie, zdaniem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, prowadzi do wniosku, że za przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w rozumieniu art. 2 ust. 4 u.z.z.w. na terenie Gminy (...) Ż., winna być uznana jedynie sama Gmina.

Po pierwsze, jak wynika z zaprezentowanych wyżej rozważań, możliwość taka znajduje umocowanie w obowiązujących, przywołanych wcześniej przepisach prawnych.

Po drugie zaś, sama Gmina (...) Ż. usytuowała się, na swoim własnym terenie, w pozycji podmiotu pełniącego funkcję przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Wynika to z niespornych w niniejszej sprawie faktów.

Zgodnie z obowiązującym w Gminie (...) Ż. regulaminem dostarczania wody i odprowadzenia ścieków na obszarze gminy (...) (załącznik do uchwały nr (...) Rady Gminy (...) z dnia 26 marca 2019 roku) dostawcą usług – jest zakład – przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, o którym mowa art 6 u.z.z.w. (§ 1 ust. 2 lit. d). Zgodnie z § 5 ust. 1 Regulaminu to gmina zawiera umowy na wniosek przyszłego dostawcy (mowa tu o dostawcy ścieków – czyli odbiorcy usług – regulamin, jeżeli chodzi o siatkę pojęć, sporządzony został nieco niespójnie).

Nie było ponadto w sprawie wątpliwości, że do momentu rozwiązania dotychczasowych umów o dostawę usług (odbioru ścieków) z mieszkańcami stroną tych umów, na terenie Gminy (...) Ż. (jako dostawca usługi odbioru ścieków), była Gmina(...). Gmina zawierała przedmiotowe umowy, a zgodnie z art. 6 ust. 1 u.z.z.w., występując jako strona tych umów, musiała mieć status przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego, o którym mowa w art. 2 pkt 4 u.z.z.w. Gmina mogła być stroną takiej umowy bowiem tylko wtedy, kiedy jednocześnie pełniła funkcję przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Kolejnym argumentem przemawiającym za tym, aby to Gminę (...) Ż. traktować - na jej terenie - jako przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne jest fakt, iż to wyłącznie Gmina uzyskała na swoją rzecz, decyzją Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 9 sierpnia 2019 roku nr (...), zatwierdzenie ustalonej przez Gminę taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy(...)na okres 3 lat. Projekt taryfy opracowany został przez Gminę, zgodnie zaś z art. 20 ust. 1 u.z.z.w. taryfę określa przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne.

Wreszcie zasadniczą okolicznością, która każe poddać w wątpliwość możliwość uznania Powoda jako przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego na terenie Gminy (...) Ż. jest to, że zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 Ustawy o gospodarce komunalnej powierzenie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej wymaga podjęcia uchwały powierzającej jej wykonywanie zadań podmiotowi, który posiada wymagane zezwolenie. Zbiorowe zaopatrzenie wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest działalnością koncesjonowaną w rozumieniu ustawy Prawo Przedsiębiorców, która wymaga uzyskania zezwolenia wydawanego przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w drodze decyzji (art. 16 u.z.z.w.).

Poza sporem jest, iż zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy (...) Ż. Powód nie posiadał i nie posiada. Zezwolenie takie w ogóle w Gminie (...) Ż. nie zostało wydane, a to z tej przyczyny, iż sama Gmina pełniła funkcję przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a na Gminie prowadzącej działalność jako przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na swoim terenie – o czym była mowa wyżej – nie spoczywa obowiązek uzyskania takiego zezwolenia.

Wątpliwa jest, podnoszona przez Pozwanego argumentacja, iż przesądzającym dla uznania Powoda za przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest to, że Powód jest przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 55¹ k.c., oraz że faktycznie prowadzi działalność gospodarczą polegającą na odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków. Abstrahuje od całego otoczenia prawnego, które musi zaistnieć, aby przedsiębiorstwo prowadzące faktycznie usługi odbioru

ścieków mogło zostać uznane za przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne w rozumieniu u.z.z.w. Na gruncie przepisów u.z.z.w. oraz Ustawy o gospodarce komunalnej nie ma bowiem prawnych przeszkód, aby przedsiębiorstwem wodno-kanalizacyjnym w rozumieniu u.z.z.w. był podmiot prowadzący działalność w dowolnej formie prawnej, będący przedsiębiorstwem (art. 55¹ k.c.) lub też sama gmina, które nie mają faktycznej możliwości świadczenia usług odbioru ścieków - nie dysponują własną infrastrukturą, a swoje usługi świadczą, posługując się infrastrukturą podmiotu trzeciego – np. na podstawie umowy cywilnoprawnej. W takiej sytuacji wszystkie obowiązki związane z koniecznością uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności, uzyskania taryfy itd. spoczywają na tym przedsiębiorcy (lub gminie), który niejako organizuje system odbioru ścieków, nie mając ku temu własnych mocy (nie posiadającemu stosownej infrastruktury), ale wszelako powierzono mu uchwałą prowadzenie odbioru ścieków, posiada zezwolenie na prowadzenie takiej działalności od gminy (nie dotyczą te wymogi to samej gminy), zatwierdzoną taryfę. Dlatego sam fakt dysponowania (władania) infrastrukturą do odbioru ścieków nie przesądza o tym, że podmiot władający tą infrastrukturą posiada status przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w rozumieniu art. 2 pkt 4 u.z.z.w.

W Gminie (...) Ż. to Gmina przyjęła na siebie samą spoczywający na niej obowiązek (zadanie własne) związane z odbiorem ścieków, korzystając z infrastruktury podmiotu trzeciego – Powodowej spółki – na podstawie umowy cywilnoprawnej. Zatem sam fakt, że Powód jest przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 55⁽¹⁾ k.c. oraz dysponuje infrastrukturą pozwalającą na odbiór ścieków od mieszkańców gminy nie determinuje jego pozycji jako przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w rozumieniu u.z.z.w. zobligowanego do zawarcia umów na odprowadzanie ścieków z terenu Gminy (...) Ż..

Podobnie niezasadny jest argument oparty na tym, że miejscowości M., G. oraz miasto Ż. stanowią obszar jednej aglomeracji. Tworzenie aglomeracji ma obniżać koszty gospodarki wodno-kanalizacyjnej poprzez umożliwienie gminom wspólnego wykonywania zadań własnych związanych z kanalizacją i oczyszczaniem ścieków na podstawie porozumień umożliwiających np. wybudowanie wspólnej oczyszczalni, systemu kanalizacyjnego itd. Gminy mogą oczywiście zawierać porozumienia międzygminne także dotyczące np. powierzenia jednej z nich obowiązków pozostałych gmin, bądź powierzenia swoich obowiązków innym podmiotom. W niniejszej sprawie jednak z taką sytuacją nie mamy do czynienia. Porozumienie międzygminne zawarte pomiędzy Gminą (...) Ż. oraz miastem Ż. umożliwiło wspólną realizację projektu dotyczącego budowy sieci kanalizacyjnej, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej. Gmina (...) Ż. nie powierzyła jednak swojego zadania własnego, dotyczącego odbioru ścieków, ani miastu Ż. – które to zadanie na swoim terenie powierzyło Powodowi stosowną uchwałą, ani Powodowi. Gmina (...) zdecydowała się sama, dokonywać odbioru ścieków od mieszkańców, samodzielnie przejmując rolę przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego, co możliwe było wskutek zawarcia z Powodem umowy cywilnoprawnej hurtowego odbioru ścieków, na podstawie której to Powód – fizycznie – odbierał ścieki od mieszkańców Gminy.

W konsekwencji zatem zasadnym się jawi, zawarte w odwołaniu stanowisko Powoda, iż na terenie Gminy (...) Ż. nie posiada on statusu przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego w rozumieniu u.z.z.w., gdyż taki status posiada wyłącznie sama Gmina (...) Ż.. Posiadanie statusu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w rozumieniu art. 2 pkt 4 u.z.z.w. przez podmiot inny niż gmina, wymaga zaś uprzedniego powierzenia przez gminę realizacji obowiązku wynikającego z art. 7 ust. 1 pkt 3 Ustawy o samorządzie gminnym w zakresie dostarczania wody i doprowadzania ścieków (por. Wyrok SN z 30 czerwca 2021 roku, sygn. akt IV CSKP 39/21). Konsekwencją tego byłby brak możliwości uznania Powoda za adresata zaskarżonej Decyzji.

Kwestia ta stała się przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego.

Na kanwie analogicznej sprawy, Sąd Apelacyjny w Warszawie skonstruował następujące pytanie do Sądu Najwyższego: „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 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?”.

„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?”.

Orzeczenie Sądu Najwyższego zapadło w formie uchwały Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 13 września 2023 r. pod sygn. I NZP 3/22 (Legalis).

Sąd Najwyższy postawił tezę, iż: „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 odprowadzanie 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 prawodawcy.

Sąd Najwyższy rozpoczął swoje dywagacje 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, 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 więc 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 rozstrzygania 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, porzeczanie 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.

Konieczne jest uwzględnienie jeszcze jednak dodatkowych aspektów. Sąd Najwyższy stwierdził, że należy wziąć 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 więc ciągu Sąd Najwyższy perorował, 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, którą wyposażyla 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 wyposażyla 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.

W kontekście drugiej postawionej na wstępie przez Sąd Najwyższy tezy Sąd ten stwierdził, 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.

Sąd Najwyższy wyszedł z założenia, że pomimo tego, że w art. 27e ust. 2 pkt 1 u.z.z.w. mowa jest o „nakazaniu” zawarcia umowy, co może prowadzić do wniosku, iż kompetencja organu regulacyjnego ograniczona jest do nakazania przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu zawarcia umowy (złożenia oświadczenia woli) z określoną osobą, ewentualnie do stwierdzenia obowiązku zawarcia umowy z taką osobą, to już uwzględnienie brzmienia ust. 1 pkt 1 tego samego artykułu, nawet na gruncie czysto językowym prowadzi do wniosku, że ta kompetencja organu nakierowana jest na rozstrzygnięcie zaistniałego sporu dotyczącego odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. 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. Sąd Najwyższy wskazał, iż z całą pewnością nie jest takim rozstrzygnięciem ograniczenie się organu do nakazania zawarcia umowy bez wskazania istotnych elementów umowy. Podkreślił, iż badając sprawę sporu o zawarcie umowy organ nie może abstrahować od warunków tej umowy, czyniłoby to bowiem całkowicie nieskutecznym instrument rozstrzygnięcia sporów wprowadzony w art. 27e u.z.z.w.

Sąd Najwyższy uznał, że powyższe znajduje potwierdzenie także w brzmieniu art. 27e ust. 3 u.z.z.w., 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. Sąd Najwyższy stwierdził, że 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 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).

Sąd Najwyższy zważył, iż uwagi poczynione na gruncie art. 8 ustawy prawo energetyczne odnieść można także do rozwiązania przyjętego w art. 27e u.z.z.w.

Abstrahując od podnoszonej w orzecznictwie sądów kwestii problemu prawidłowości usytuowania Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w strukturze Sądu Najwyższego wskazać należy, że argumentacja Sądu Najwyższego nie rozwiewa wątpliwości.

Przede wszystkim trudno uznać, że (punkt I. 1 Uchwały) Gminie (...) Żary nie można przypisać statusu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Możliwość taką dają zarówno przepisy, jak również sytuacja faktyczna. De lege lata problem Gminy, z jej własnym poniekąd przedsiębiorstwem, któremu gmina oddała majątek trwały pozwalający na faktyczne odbieranie ścieków, jest rzeczą wtórną.

Trafna oczywiście jest argumentacja Sądu Najwyższego, iż także spółka prawa handlowego (organizacyjnie zależna od gminy), może być traktowana jako jednostka utworzona przez gminę, której gmina powierzy także wykonywanie zadań własnych gminy.

Niemniej nadal wykonywanie przez spółkę, kwalifikowaną jako jednostka organizacyjna gminy, zadania publicznego następuje w oparciu o uchwałę podjętą przez organ stanowiący o powołaniu tej spółki lub statut (umowę) spółki. Zgodzić się należy, że spółka taka nie wymaga zezwolenia o którym mowa w art. 16 u.z.z.w. Poza sporem jest tu jednak, że ani umowa Powodowej spółki nie przewiduje wykonywania zadania własnego – odbioru ścieków – Gminy (...) Ż.,

ani nie zapadła w tym przedmiocie żadna uchwała (por. komentarz do art. 3, Banasiński Cezary, Jaroszyński Krzysztof Maurycy, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. LEX).

Również jedynie Gmina posiadała zatwierdzoną na jej rzecz taryfę.

W niniejszej sprawie – w istocie – nie chodzi o brak zezwolenia na prowadzenie działalności związanej z odprowadzaniem ścieków przez Powodową spółkę (istotnie nie musi go posiadać – jako jednostka gminy) ale o to, czy posiada ona status przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego w Gminie (...) Ż.. Wszystkie okoliczności zaś zdają się prowadzić do wniosku, że tak nie jest – funkcję tę pełni bowiem sama Gmina, zresztą sama ułożyła taką strukturę.

Nawet gdyby jednak podzielić stanowisko zawarte w cytowanej uchwale i przyjąć, że Powód mógł zostać adresatem zaskarżonej Decyzji, to i tak jest ona wadliwa w stopniu prowadzącym do jej uchylecia.

Sąd podziela, zawartą w cytowanej Uchwale SN, argumentację dotyczącą treści, jaką winna posiadać zaskarżona Decyzja, i 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.

W uzasadnieniu uchwały odwołano się do tego, iż – verba legis – organ regulacyjny ma „rozstrzygać” spory przekazane do jego kompetencji.

Rozstrzygnięcie musi charakteryzować się jednoznacznością, a zatem być sformułowane w sposób jasny, wyraźnie jednoznaczny tak, aby było zrozumiałe dla stron bez uzasadnienia. Uzasadnienie bowiem nie zawsze jest składnikiem decyzji. 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).

Wreszcie rozstrzygnięcie musi być sformułowane w taki sposób, żeby było możliwe dobrowolne wykonanie decyzji, lub też wykonanie jej z zastosowaniem środków egzekucji administracyjnej, czyli tak, aby nie było wątpliwości, czego ono dotyczy. Wykonaniu obowiązków z decyzji nie mogą stać na przeszkodzie ani przeszkody natury faktycznej, ani prawnej. Co za tym idzie prawidłowo wydana decyzja administracyjna powinna nakładać na adresata obowiązki, których wykonanie jest fizycznie i prawnie możliwe (por. wyr. NSA z 21.3.2007 r., II OSK 483/06, Legalis).

Sformułowanie Decyzji ograniczające się do stwierdzenia „nakazuje (...) sp. z o.o. w Ż. zawarcie umowy z (...) na odprowadzanie ścieków z nieruchomości położonej (...)” przede wszystkim nie pozwala na stwierdzenie przez Powoda na jakich warunkach ma wykonać decyzję, prawidłowo uczynić zadość nałożonemu na niego obowiązkowi administracyjnemu, nie chroni również Zainteresowanego (oraz szerzej - odbiorców – mieszkańców gminy), bo – co tu jest zasadniczą osią sporu – nie reguluje kwestii rozliczeń między stronami.

Nie ma tu potrzeby przywoływania całej – zasadnej – argumentacji podniesionej przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu cytowanej uchwały.

Kolejną kwestią zatem pozostaje, czy Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ma możliwość wydania orzeczenia o charakterze rozstrzygnięcia merytorycznego. Poniękad zasugerował to Sąd Najwyższy w swoim uzasadnieniu (teza 21, strona 41).

Podkreślenia jednak wymaga fakt, że w sprawach regulacyjnych, istotna wadliwość decyzji, która w postępowaniu administracyjnym uzasadniałaby stwierdzenie jej nieważności, w postępowaniu przed SOKiK uzasadnia jej uchylecie. Jest to związane przede wszystkim z charakterem decyzji regulacyjnych, przy wydawaniu których organ regulacyjny nie tylko stosuje prawo, lecz także kreuje politykę państwa w danym sektorze gospodarki. Dlatego w tym przypadku

rażące uchybienia proceduralne mogą mieć wpływ na treść decyzji, czego SOKiK nie jest w stanie samodzielnie naprawić. (vide. Komentarz do art. 479^(31a) k.p.c., [w] Manowska Małgorzata (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom II. Art. 478-1217, Opublikowano: LEX/el. 2022).

Art. 27a ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę stanowi, że „organem regulacyjnym jest dyrektor (...) Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”. Pozwany ma zatem status organu regulacyjnego. Swoje kompetencje realizuje w sferze określanej mianem „sprawy regulacyjnej”. 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.)

Zadaniem organu regulacyjnego zatem – na tle niniejszej sprawy, jest wydanie decyzji zastępującej umowę. Kompetencją 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. Wykonanie tej kompetencji – w istocie – odebrałoby stronom jedną z instancji (odwołanie do sądu).

Sąd Okręgowy nie znalazł podstaw do zmiany skarżonej Decyzji i samodzielnego ustalenia treści umowy, która miałaby wiązać powodowe przedsiębiorstwo z zainteresowanym również z tej przyczyny, że ustalenie jej warunków, cen właśnie objęte jest mianem „sprawy regulacyjnej”. Dotyczy to zwłaszcza kwestii warunków finansowych – które, jak wskazano wyżej – leżą u źródła kilkuset sporów.

Sąd nie ma możliwości dokonania ustaleń, które zastąpiłyby – wymaganą przepisami ustawy – taryfę. Odrębne ustalenia dla każdego ze sporu stałyby w jawnej sprzeczności z zamysłem ustawodawcy, aby kwestii odpłatności za te usługi była uregulowana jednolicie, w warunkach gminy – za pomocą postępowania o zatwierdzenie taryfy. To jest jeden z zasadniczych elementów sprawowania funkcji regulatora przez Wody Polskie. Co również nie bez znaczenia, stroną decyzji dotyczących zatwierdzenia taryf dla przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych jest także organ samorządu, który nie bierze udziału w tym postępowaniu. Ma on zaś potencjalny wpływ na wysokość taryf, chociażby przez uprawnienie do zwolnień podmiotowych z podatków i dopłat (art. 24 ust. 6 u.z.z.w.).

Również istotne jest to, że 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.

Dlatego próba ustalenia warunków umowy w zakresie odpłatności, na etapie „naprawiania” wadliwej decyzji regulatora w tym zakresie, wykracza poza kompetencje Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

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 (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.) 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, zwłaszcza, że przed Sądem toczy się wiele tego typu spraw prowadzonych przez tego samego pełnomocnika, a w sprawie nie odbyła się ani jedna rozprawa.

Sędzia SO Maciej Kruszyński

ZARZĄDZENIE

(...)

Sędzia SO Maciej Kruszyński