

Sygn. akt *XVII AmW 22/22*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 września 2023 r.

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

Przewodniczący –	Sędzia SO Małgorzata Wiliński
Protokolant –	starszy sekretarz sądowy Wioleta Banaszek

po rozpoznaniu 13 września 2023 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **S. S.**

przeciwko **Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie - Dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w L.**

z udziałem (...) **sp. z o.o. z siedzibą w L.**

o zawarcie umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków

na skutek odwołania odwołującego od decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w L. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z dnia 14 listopada 2022 r. znak: (...)

oddala odwołanie,

zasądza od odwołującego Z. S. na rzecz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w L. kwotę 737,00 (siedemset trzydzieści siedem) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego, wraz z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego, za czas od dnia uprawomocnienia się orzeczenia do dnia zapłaty.

Sędzia SO Małgorzata Wiliński

Sygn. Akt XVII AmW 22/22

UZASADNIENIE

wyroku z 13 września 2023 r.

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w L. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie decyzją z dnia 14 listopada 2022 r., znak:(...), na podstawie art. 27a ust. 1 i art. 27e ust. 1 oraz 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 z późn zm.) w związku z art. 104 §1 ustawy z dn. 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.) odmówił nakazania przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu tj.

(...) w L. Sp. z o. o., al. (...), (...)-(...) L., nr KRS: (...) zawarcia umowy z Panem S. S., ul. (...), (...)-(...) L. na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków z nieruchomości położonej przy ul. (...) w L..

Na powyższą decyzję odwołanie złożył S. S. zaskarżając ją w całości i wnosząc o jej uchylenie. Odwołujący wniósł o nakazanie (...)w L. zawarcia z nim umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków.

Odwołujący zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie art. 6 punkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, oraz naruszenie przepisów ujętych w paragrafie 4 i paragrafie 5 „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy (...)”.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w L. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wniósł o:

oddalenie odwołania w całości bowiem brak jest podstaw do jego uwzględnienia;

zasądzenie od Odwołującego na rzecz Organu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, wg norm przepisanych;

rozpoznanie sprawy również pod nieobecność Organu.

Zainteresowany (...) wL. sp. z o.o., pomimo doręczenia jej odpisu odwołania (k. 27, 38) oraz zawiadomienia o terminie rozprawy (k. 58, 68) nie zajęła stanowiska w sprawie.

Sąd Okręgowy w Warszawie ustalił następujący stan faktyczny:

Spór w niniejszej sprawie powstał w wyniku negatywnego rozpatrzenia przez Przedsiębiorstwo wodociągowe, złożonego przez Wnioskodawcę – S. S. wniosku z dnia 15 czerwca 2022 r. o zawarcie umowy i wznowienie usługi dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Dowód: okoliczności bezsporne wynikające z pisma z dnia 15 czerwca 2022 r., k. 2 akt administracyjnych

Potwierdzenie tego stanowiska organ uzyskał w piśmie Spółki z dnia 9 sierpnia 2022 r. do którego załączono m. in. kwestie którymi kierowało się Przedsiębiorstwo rozpatrując wniosek o zawarcie umowy Wnioskodawcy; kserokopie pisma Wnioskodawcy które wpłynęło w dniu 15 czerwca 2022 r. do siedziby Spółki; kserokopię pisma Przedsiębiorstwa z dnia 11 lipca 2022 r, będące odpowiedzią na pismo Wnioskodawcy z dnia 15 czerwca 2022 r.

Dowód: okoliczności bezsporne wynikające z pisma z dnia 9 sierpnia 2022 r., k. 12-14 akt administracyjnych

kserokopia pisma Wnioskodawcy z 15 czerwca 2022 r., k. 16 akt administracyjnych

kserokopię pisma Przedsiębiorstwa z dnia 11 lipca 2022 r, k. 15 akt administracyjnych

W dniu 19 lipca 2022 r. do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w L. wpłynął wniosek S. S. ul. (...), (...)-(...) L. (Wnioskodawca) o nakazanie(...)w L. Sp. z o. o., al. (...), (...)-(...) L., nr KRS: (...) (Przedsiębiorstwo) zawarcia umowy pomiędzy Wnioskodawcą a Spółką na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków z nieruchomości położonej przy ul. (...) w L..

Wnioskodawca wskazał, iż domaga się umożliwienia mu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na takich samych zasadach jak miało to miejsce w przypadku poprzedniego usługobiorcy, do budynku zlokalizowanego w tym samym punkcie świadczenia usługi (przyp. red. przy ul. (...) w L.), poprzez nakazanie spółce zawarcia umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków z wnioskodawcą. Wniesiono również o uznanie, iż postępowanie w sprawie zawarcia umowy prowadzone jest przez przedsiębiorstwo w sposób przewlekły oraz odmowa podpisania umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków stanowi rażące naruszenie prawa.

Do pisma z dnia 19 lipca 2022 r. wnioskodawca dołączył pismo z dnia 15 czerwca 2022 r. adresowane do przedsiębiorstwa nazwane "Wnioskiem o zawarcie umowy i wznowienie usługi dostarczania wody i odprowadzania ścieków", wydruk wzoru umowy stosowanej przez spółkę oraz wydruk ze strony internetowej spółki na której są zaprezentowane ogólne informacje dotyczące zawierania umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków.

Dowód: okoliczności bezsporne wynikające z pisma z dnia 19 lipca 2022 r. k. 1, k. 2, k. 16 akt administracyjnych

okoliczności bezsporne wynikające z pisma z dnia 15 czerwca 2022 r., k. 2 akt administracyjnych

wydruk wzoru umowy stosowanej przez Spółkę, k. 3-4v akt administracyjnych

wydruk ze strony internetowej Spółki na której są zaprezentowane ogólne informacje dotyczące zawierania umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, k. 5 akt administracyjnych

Nieruchomość przy ul. (...) w L., co do której S. S. domaga się zawarcia umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, położona jest na skrzyżowaniu ulicy (...). Działka ta posiada numer (...)w obrębie ewidencyjnym nr (...) w Ś. w L.. Na wskazanej działce w przeszłości znajdowały się dwa budynki. Do jednego z nich przypisany był adres przy ul. (...), zaś do drugiego budynku przypisany był adres przy ul. (...). Oba budynki posiadały odrębne przyłącza wodociągowo-kanalizacyjne. W dniu 2 sierpnia 2018 r. dla budynku położonego przy ul. (...) nastąpiło zaprzestanie świadczenia usług wodociągowych i kanalizacyjnych.

Dowód: okoliczności bezsporne wynikające z pisma z dnia 15 czerwca 2022 r. k. 2, k. 16 akt administracyjnych

okoliczności bezsporne wynikające z pisma z dnia 03 października 2022 r. k. 30-31, k. 32-34 akt administracyjnych

Usługi te zostały zakończone w związku z rozwiązaniem umowy (na wniosek ówczesnego odbiorcy usług) i demontażem wodomierza, co wynikało co konieczności wyburzenia budynku położonego przy ul. (...). Wodomierz główny jak również przyłącze znajdowało się w piwnicy wyburzonego budynku.

Dowód: okoliczności bezsporne wynikające z pisma z dnia 03 października 2022 r. k. 30-31, k. 32-34 akt administracyjnych

S. S. w piśmie do Organu z dnia 19 lipca 2022 r. wskazywał, że chce korzystać z usług wodociągowo-kanalizacyjnych na takich samych zasadach co poprzedni usługobiorca w tym samym punkcie świadczenia usług.

Dowód: okoliczności bezsporne wynikające z pisma z dnia 19 lipca 2022 r. k. 1, k. 2, k. 16 akt administracyjnych

Organ regulacyjny pismem z 28 lipca 2022 r. zawiadomił strony o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków do nieruchomości położonej przy ul. (...) w L. przez Przedsiębiorstwo jednocześnie zawiadamiając, że organ regulacyjny nie ma kompetencji do orzekania nt. przewlekłości prowadzonego postępowania przez Spółkę oraz wskazywania czy stanowi to rażące naruszenie prawa.

Dowód: zawiadomienie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie dnia 28 lipca 2022 r. k. 6-6v, k. 9-9v akt administracyjnych

Pismem z dnia 14 września 2022 r. wnioskodawca, w związku z zawiadomieniem Stron przez organ o zakończeniu postępowania, złożył dodatkowe wyjaśnienia i informacje.

Dowód: okoliczności bezsporne wynikające z pisma z dnia 14 września 2022 r. k. 25 akt administracyjnych

Organ regulacyjny ponownie wezwał w dniu 21 września 2022 r. przedsiębiorstwo do przedstawienia obszerniejszych wyjaśnień nt. istniejącego przyłącza wodociągowo-kanalizacyjnego.

Dowód: wezwanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie dnia 21 września 2022 r. k. 27-27v akt administracyjnych

Spółka w dniu 3 października 2022 r. przedstawiła odpowiedź na wezwanie organu. Pismem z dnia 26 października 2022 r. organ zawiadomił strony o zakończeniu gromadzenia materiałów dowodowych, informując iż strony mają 7 dni na zapoznanie się z zebrany materiałem oraz zgłoszenie ewentualnych uwag, gdyż po upływie powyższego terminu zostanie wydana decyzja administracyjna na podstawie zebranych materiałów. Zarówno wnioskodawca jak i spółka zapoznały się z zebrany materiałem dowodowym, natomiast w dniu 7 listopada 2022 r. Przedsiębiorstwo wniosło dodatkowe uwagi do zebranego materiału.

Dowód: okoliczności bezsporne wynikające z pisma z dnia 03 października 2022 r. k. 30-31 akt administracyjnych

Powyżej przedstawiony stan faktyczny ustalony został w oparciu o dokumenty zgromadzone w toku postępowania administracyjnego, mając w szczególności na uwadze normę art. 229 i 230 k.p.c.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Spór w niniejszej sprawie oddany zostały pod rozstrzygnięcie organu regulacyjnego, a następnie poprzez wniesienie odwołania od decyzji organu, pod orzeczenie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Sąd orzekł w granicach odwołania od zaskarżonej decyzji, a także w granicach, które określają przedmiot postępowania w art. 27e ust. 1 nast. ustawy z dnia 07 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2028 ze zm.). Przepis ten określa zamknięty katalog spraw spornych podlegających ocenie, a obok tego podaje - również stanowiący numerus clausus - katalog możliwych rozstrzygnięć.

Zgodnie z powyższą ustawą, organem regulacyjnym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Kompetencje organu regulacyjnego zostały określone w art. 27a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym organ opiniuje projekty regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków; zatwierdza taryfy; rozstrzyga spory między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług; wymierza kary pieniężne, o których mowa w art. 29; zbiera i przetwarza informacje dotyczące przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, w szczególności obliczanie średnich cen dostaw wody i odbioru ścieków i publikowanie informacji o tych cenach; sporządza i publikuje raporty dotyczące warunków wykonywania działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków; prowadzi punkty informacyjne dla odbiorców usług. Sąd uprawniony jest natomiast do rozpoznania odwołania od decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w L. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w przedmiocie odmowy zawarcia umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. Ponadto Sąd, jako związany granicami odwołania, zajmuje się tylko i wyłącznie przesłankami i okolicznościami, które mogą przemawiać za tym, czy taka umowa może lub nie może zostać zawarta.

W rozpoznanej sprawie zaskarżona decyzja, na co wskazuje jej komparycja, wydana została na podstawie art. 27a ust. 1 w zw. z art. 27e ust. 1 pkt 1 ustawy, dotyczy zatem sprawy spornej w zakresie odmowy zawarcia umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (k. 8). Jej granice zostały nadto określone wnioskiem S. S. z dnia 19 lipca 2022 r. o rozstrzygnięcie tegoż sporu (k. 1 akt administracyjnych). W jego treści wskazano, że żądano zawarcia umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków na dotychczasowych warunkach, przy użyciu konkretnego, wskazanego przyłączenia. W konsekwencji Sąd rozpoznając odwołanie badał jedynie podstawy sporu odnoszące się do problematyki zawarcia przywołanej umowy. Spór de facto odnosił się do oceny prawidłowości uznania przez (...) Sp. z o.o. w L., że nie zostały spełnione ustawowe przesłanki warunkujące zawarcie umowy.

Dokumenty postępowania administracyjnego wskazują, że żadna formalna decyzja odmawiająca zawarcia umowy przez przedsiębiorstwo wodno – kanalizacyjne nie została wydana. W piśmie z dnia 09 sierpnia 2022 r.

zainteresowany wskazał, że przyczynami odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków dot. nieruchomości przy ul. (...) jest stan techniczny przyłącza wodociągowego (zostało skrócone prawdopodobnie w trakcie wyburzania budynku) oraz brak pomieszczenia technicznego, w którym możliwe byłoby zamontowanie wodomierza głównego (k. 13 akt administracyjnych).

Wobec powyższego Sąd obligowany był wyjaśnić czy w sprawie mamy do czynienia z sytuacją określoną art. 27e ustawy tj. „sprawą sporną dotyczącą odmowy zawarcia umowy”. Pomocne w tym zakresie było orzecznictwo i poglądy sformułowane na gruncie wcześniej uchwalonego przepisu art. 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2019 r., poz. 755 ze zm.). Przepis ten, podobnie jak norma art. 27e ustawy, oddaje sprawy sporne dotyczące odmowy zawarcia umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii (...) pod rozstrzygnięcie organu regulacyjnego (tam Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki). Na gruncie tegoż przepisu m.in. wskazuje się, że przez odmowę zawarcia umowy należy rozumieć zarówno odmowę określenia warunków, jak i sytuację, gdy projekt umowy zostały wprowadzić wydany, jednak podmiot ubiegający się nie zgadza się na jego treść (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2014 r. sygn. akt III SK 46/13, opubl. Lex nr 1482418). W stanie faktycznym sprawy na szczególną uwagę zasługuje nadto wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2016 r. sygn. akt III SK 50/15 (opubl. Lex nr 2198191), w którym w odniesieniu do analogicznego zapisu ustawowego „w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy” uznano za taką odmowę zarówno przypadki, w których wprost wyrażono odmowę zawarcia umowy, jak i pozostawiono wniosek o zawarcie takiej umowy bez rozpoznania. Sąd w niniejszym składzie przychylił się do tego poglądu. Przede wszystkim nie można dokonywać wykładni art. 27e ustawy w ten sposób, że tylko pisemna odmowa podpisania umowy oznaczać będzie spór rozstrzygany przez organ regulacyjny. Żadne z przepisów ustawy, tak do zawarcia umowy (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z 25 marca 2010 r., sygn. akt CSK 449/09, opubl. Legalis; wyrok Sądu Najwyższego z 24 stycznia 2007 r., sygn. akt III CSK 280/06, Legalis; wyrok Sądu Rejonowego Szczecin-Centrum w Szczecinie z 5 października 2018 r., sygn. akt XI GC 1121/17, niepubl.), jak i oświadczenia o odmowie jej zawarcia, nie przewidują formy szczególnej. Oznacza to, że odmowa podpisania umowy może być wyrażona przez każde zachowanie, które ujawnia wolę w sposób dostateczny (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2007 r., sygn. akt III CSK 280/06, opubl. LEX nr 457703, z dnia 5 kwietnia 2006 r. sygn. akt I CSK 149/05, opubl. LEX nr 182962).

Zasadniczą podstawę zaskarżonej decyzji stanowił przepis art. 6 ustawy. Zgodnie z jego treścią dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo- kanalizacyjnym, a odbiorcą usług. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy

Jak wynika z treści przytoczonego przepisu, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Tym samym aby mogło dojść do zawarcia takiej umowy muszą istnieć te dwie przesłanki: musi być złożony wniosek i musi istnieć przyłączenie wodno-kanalizacyjne. Chodzi tu o takie przyłączenie, które odpowiadać będzie następnie warunkom umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Wykładnia a contrario wskazuje przy tym, że jeżeli jest już zawarta umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, co do konkretnej nieruchomości, to nie ma obowiązku zawierania kolejnej umowy.

Zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków stanowi ostatni etap zapewnienia dostępu określonej nieruchomości do wody. Taki dostęp wymaga natomiast przeprowadzenia określonej sekwencji czynności, wśród których można wyróżnić: złożenie wniosku o wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci (zlecenie wydania), wydanie warunków technicznych przyłączenia, złożenie wniosku o przyłączenie do sieci, przyłączenie do sieci (art. 15 ust. 4 ustawy), a ostatecznie złożenie wniosku o zawarcie umowy oraz zawarcie umowy (art. 6 ust. 2 ustawy). Całości tej sekwencji nie można utożsamiać z pojedynczym jej elementem, zatem nie można całości procesu uznać ani za przyłączenie do sieci, ani za zawieranie umowy. Ustawodawca wyodrębnia każdą z czynności leżących po stronie przedsiębiorstwa wodociągowo (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2022 r. sygn. akt VII SA/Wa 1008/22, opubl. LEX nr 3412499). Natomiast tylko niektóre z tych

czynności ściśle określone w art. 27e ustawy jako sporne, mogą być poddane ocenie organu regulacyjnego, a dalej sądu. W kontekście omawianej sprawy wyróżnić należy sprawy dotyczące (i) odmowy przyłączenia do sieci nieruchomości osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, (ii) odmowy zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Natomiast rozstrzygnięcie organu regulacyjnego może polegać na nakazaniu przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu:

- zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków;
- przywrócenia dostawy wody;
- otwarcia przyłącza kanalizacyjnego;
- przyłączenia do sieci.

Zakres przedmiotowy rozstrzygnięcia organu determinuje kognicję sądu powszechnego, albowiem tylko od ustawowo wyszczególnionych decyzji przysługuje odwołanie do sądu. Dlatego też w przypadku wniesienia odwołania konieczne jest jednoznaczne określenie podstawy wydania decyzji, gdyż ta określa zakres orzekania sądu.

Powracając do głównego nurtu omawianej sprawy, którym jest spór o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, to zgodnie z regulacją art. 6 ustawy:

umowa może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (ust. 4);

jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi, umowa, o której mowa w ust. 1, jest zawierana z ich właścicielem lub z zarządcą (ust. 5);

na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawiera umowę, także z osobą korzystającą z lokalu wskazaną we wniosku, jeżeli spełnione są wyszczególnione wymagania.

W omawianej sprawie, co wynika z wydruku księgi wieczystej, że odwołujący jest jedynie współwłaścicielem nieruchomości i to w udziale wynoszącym (...).

Jak już wskazywano wyżej, zdaniem Sądu, odwołujący złożył do zainteresowanego pismem datowanym na dzień 15 czerwca 2022 r. wniosek o zawarcie umowy dostarczania wody i odprowadzania ścieków (k. 2 akt administracyjnych). (...) wskazało, że przyczynami odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków dot. nieruchomości przy ul. (...) jest stan techniczny przyłącza wodociągowego (zostało skrócone prawdopodobnie w trakcie wyburzania budynku) oraz brak pomieszczenia technicznego, w którym możliwe byłoby zamontowanie wodomierza głównego. Ponadto wniosek złożony przez S. S. o zawarcie umowy nie zawierał oświadczenia dotyczącego uprawnienia do zawarcia umowy. (k. 13 akt administracyjnych).

Dla rozstrzygnięcia zasadnicze znaczenie miała treść przywołanego wniosku, w którym odwołujący wprost określił, że żąda zawarcia umowy na takich samym warunkach, jak to miało miejsce w przypadku poprzedniego usługobiorcy. Takie sformułowanie wniosku nawiązywało do faktu, że w przeszłości nieruchomość zabudowana była dodatkowym budynkiem (samowola budowlana), w którym znajdowało się przyłącze wodociągowe, i do którego dostarczana była woda. Budynek ten uległ rozbiórce i obecnie nieruchomość zabudowana jest jedynie kamienicą, która jest wyposażona w przyłącze wodociągowe i do której woda jest doprowadzana.

Sąd nie dysponował w tym zakresie materiałem dowodowym, ale opierając się na niekwestionowanych oświadczeniach stron, ustalił zatem, że w odniesieniu do wzniesionego w przeszłości budynku zostały określone warunki przyłączenia, zostało wykonane przyłącze wodno – kanalizacyjne, a następnie zawarta została umowa

związana z dostarczaniem wody i odprowadzaniem kanalizacji. Natomiast w odniesieniu do każdego przyłącza wodno – kanalizacyjnego określone są jego warunki przy uwzględnieniu:

- wskazania lokalizacji nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci, w tym jego adresu i numer działki ewidencyjnej, na której się znajduje,
- informacji o przeznaczeniu i sposobie wykorzystywania nieruchomości lub obiektu, który ma zostać przyłączony do sieci;
- dobowego zapotrzebowania na wodę z podziałem na wodę do celów bytowych, technologicznych, przeciwpożarowych oraz innych, z uwzględnieniem przepływów średniodobowych i maksymalnych godzinowych oraz wielkości ładunku zanieczyszczeń;
- ilości i jakości odprowadzanych ścieków z podziałem na ścieki bytowe i przemysłowe;
- planu zabudowy lub szkic sytuacyjny, określający usytuowanie przyłącza w stosunku do istniejącej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz innych obiektów i sieci uzbrojenia terenu.

Oznacza to, że warunki przyłączenia określone są przy uwzględnieniu wielu parametrów, a nade wszystko pozostają w związku z nieruchomością, której dotyczą, a gdy ta zabudowana jest budynkiem, to muszą odpowiadać zapotrzebowaniu tego obiektu w dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. Warunki przyłącza wodno – kanalizacyjnego nie mają więc charakteru abstrakcyjnego, ale odnoszą się do ściśle ustalonego stanu faktycznego.

Jak wskazano wyżej, w omawianej sprawie ustalono, że przyłącze takie było już wcześniej użytkowane i wykorzystywane, oraz że powiązane było z wniesionym na nieruchomości budynkiem. Ostatecznie budynek ten uległ rozbiórce, a tym samym poprzednio określone warunki przyłączenia utraciły swą aktualność. Pomimo więc, że na nieruchomości znajdują się urządzenia przyłącza, to obecnie skoro przyłącze to ma być ewentualnie wykorzystywane w innych okolicznościach faktycznych, oczywistym jest że muszą być określone dla niego nowe warunki. Nie można więc uznać, że istnieje przyłącze w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy i że zostały spełnione warunki podpisania umowy.

Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonej decyzji organ regulacyjny przyjął, że zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, może nastąpić dopiero po uzyskaniu warunków technicznych i przyłączeniu nieruchomości do sieci. W odpowiedzi na odwołanie organ regulujący wskazał wprost, że z przeprowadzonego postępowania wynikało, że odwołujący składając do przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego wniosek o zawarcie umowy, chciał pominąć jeden z kluczowych etapów zapewnienia odprowadzenia ścieków nieruchomości tj. przyłączenie nieruchomości do sieci. Sąd przychylił się do tego stanowiska.

Podkreślić przy tym należy, że odwołanie od decyzji administracyjnej wszczyna dopiero cywilne, pierwszoinstancyjne postępowanie sądowe, w którym Sąd dokonuje własnych ustaleń, rozważając całokształt materiału dowodowego. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zobowiązany był więc do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stron w postępowaniu dowodowym (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2007 r., sygn. akt VI ACa 952/06). Wniesienie odwołania wszczyna bowiem postępowanie sądowe, w którym sąd rozpoznaje sprawę od nowa, w zakresie przedmiotu sprawy. Sąd na nowo przeprowadza zatem postępowanie dowodowe, gromadząc materiał dowodowy w postępowaniu sądowym, z tego też względu przebieg postępowania administracyjnego nie ma wpływu na ostateczną decyzję podejmowaną przez Sąd. Do odwołującego należy zatem wykazanie, że zaprezentowane przez organ dowody nie pozwalają na konkluzję taką jak w decyzji. Na podstawie tak zebranego materiału dowodowego Sąd dokonuje ustaleń faktycznych oraz dokonuje subsumcji przepisów do ustalonego stanu faktycznego, czego skutkiem jest wydanie rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r., sygn. akt III CRN 120/91, Lex nr 3724; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 r., sygn. akt I CKN 265/98, Lex nr 35385; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt I CKN 351 /99, Lex nr 38556; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2001 r., sygn. akt I CKN 1036/98, Lex nr 52708).

Jeżeli na nieruchomości znajduje się już przyłącze, które było wykorzystywane w budynku, który w przeszłości był wzniesiony na nieruchomości, to Sąd przyjmuje, że to przyłącze spełniało warunki, które przedsiębiorstwo wodociągowe określiło dla tamtej konkretnej zabudowy. Aktualnie zabudowy tej nie ma. Nie jest przy tym wykluczone, że istniejące przyłącze będzie mogło być wykorzystywane przez odwołującego i będzie mogło być podłączone do sieci wodno-kanalizacyjnej, ale uprzednio muszą zostać określone warunki dla tego przyłączenia uwzględniające aktualny stan i zapotrzebowanie związane z nieruchomością.

Jeszcze raz podkreślić należy, że zawarcie umowy o przyłączenie wymaga pewnej sekwencji działań, a jednym z elementów jest określenie warunków przyłączenia.

Podsumowując, aby mogło dojść do skutecznego podłączenia nieruchomości do sieci wodno-kanalizacyjnej, w pierwszej kolejności strona odwołująca musi wystąpić do przedsiębiorstwa wodociągowego o określenie warunków przyłączenia, albowiem te poprzednie na podstawie których zawarta był poprzednia umowa, straciły aktualność, zostały wydane w innym stanie faktycznym tj. kiedy na nieruchomości gruntowej wznosił się budynek. Pomimo więc tego, że na nieruchomości znajduje się urządzenie przyłącza, to jeśli to przyłącze miałoby być ewentualnie wykorzystywane przy aktualnym stanie faktycznym, muszą zostać określone dla niego nowe warunki.

W art. 27e wskazanej wyżej ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków przewidziana jest ścieżka dotycząca ewentualnej odmowy przyłączenia do nieruchomości. Postępowanie to należy jednak odróżnić, od problematyki związanej zawarciem umowy. Ustawodawca w przywołanym przepisie uściślił, czego dotyczą sprawy sporne rozstrzygane przez organ regulacyjny wskazując, że są to m.in. sprawy dotyczące odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, czy przyłączenia do sieci nieruchomości osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Organ regulacyjny rozstrzygając spory o wskazanej powyżej tematyce może nakazać przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu zawarcie umowy lub dokonania przyłączenia do sieci. Działania zmierzające do rozstrzygnięcia sporów między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi organ regulacyjny podejmuje tylko na wniosek strony.

Zdaniem Sądu w okolicznościach niniejszej sprawy, przy odniesieniu do art. 6 ust. 2 ustawy, to że na nieruchomości znajdują się urządzenia przyłączenia do sieci, nie oznacza więc, że mamy do czynienia z przyłączeniem w świetle wskazanej normy.

Sąd uzupełniająco wskazuje przy tym, że wbrew twierdzeniom strony zainteresowanej, dla przyłączenia do sieci nie jest konieczne budynkowe wzniesienie na nieruchomości.

Zgodnie z normą art. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu:

- przyłącze wodociągowe, to odcinek przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym;
- przyłącze kanalizacyjne to odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku do granicy nieruchomości gruntowej.

Przedstawione definicje wskazują, że aby stwierdzić istnienie przyłącza wodociągowego, te musi być połączone z właściwą instalacją w nieruchomości odbiorcy wraz z zaworem za wodomierzem głównym. Taka wykładnia przepisu nie budzi wątpliwości. Jeżeli chodzi o wykładnię pojęcia przyłącza kanalizacyjnego, to jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 22 czerwca 2017 r. sygn. akt III SZP 2/16 (opubl. OSNP 2018 nr 1, poz. 10, str. 105, Legalis nr 1612208) wykładnia przepisu art. 2 pkt 5 ustawy skłania do przyjęcia tezy, że sformułowano w nim tylko dwa warianty przyłącza kanalizacyjnego, przy czym zastosowanie każdego z nich zostało uzależnione od kwestii techniczno-faktycznej, jaką jest istnienie studzienki na nieruchomości wymagającej podłączenia do sieci. Na taki sposób rozumienia powołanego przepisu wskazuje w szczególności użyty w nim zwrot: „a w przypadku jej braku”, z którym

ustawodawca wiąże wyznaczenie końca przyłącza na granicy nieruchomości, odnosząc go jednak wyłącznie do sytuacji, gdy studzienki nie ma. Jeżeli zaś między instalacją kanalizacyjną w budynku a siecią kanalizacyjną jest studzienka, to do wyznaczenia granic przyłącza stosuje się tylko ten fragment art. 2 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, który brzmi następująco: „odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku”. Wykładnia tego fragmentu przepisu z uwzględnieniem reguł językowych musi natomiast prowadzić do wniosku, że sformułowanie „za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku” może oznaczać jedynie tę część (odcinek) przewodu kanalizacyjnego, która znajduje się już za studzienką i kończy się na sieci, widzianej z pozycji osoby stojącej tyłem do budynku i patrzącej w kierunku studzienki. Taką wykładnię wzmacnia dodatkowo przyjęta w przepisie perspektywa, w myśl której będący przyłączem kanalizacyjnym odcinek przewodu jest definiowany od strony wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej w nieruchomości odbiorcy w kierunku sieci kanalizacyjnej. Dalej Sąd Najwyższy wyjaśnił nadto, że zarówno w potocznym jak i jurydycznym rozumieniu, przyłączy jest odcinkiem łączącym sieć przedsiębiorcy przesyłowego z instalacją odbiorcy. Odbiorcą jest zaś ten, kto otrzymuje lub pobiera określone media na podstawie umowy z przedsiębiorcą (M. Balwicka-Szczyrba, 1.2. Zakres pojęcia „urządzenie przesyłowe” (w:) Korzystanie z nieruchomości.). Zatem urządzenie przesyłowe z art. 49 k.c. kończy się na urządzeniu wewnętrznym odbiorcy, która to instalacja nie służy ani doprowadzaniu, ani odprowadzaniu. W przypadku przyłącza wodociągowego miejsce to zostało ustawowo określone jednoznacznie - instalacja odbiorcy usług zaczyna się zaraz za zaworem z wodomierzem głównym. W przypadku przyłącza kanalizacyjnego ustawodawca nie był aż tak jednoznaczny. Posłużenie się kryterium studzienki, dostarcza jednak argumentów przemawiających za tym, że to właśnie na studziencie kończy się instalacja odbiorcy usług przedsiębiorstwa kanalizacyjnego. W uchwale tej zwrócono nadto uwagę, że ustawa o zaopatrzeniu, posługując się pojęciem „wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej w nieruchomości”, nie definiuje tego pojęcia. Nie dostarcza też żadnych innych kryteriów, za pomocą których można byłoby dokonać rozgraniczenia między instalacją wewnętrzną i zewnętrzną. Jeśli jednak pod pojęciem nieruchomości rozumie się w prawie cywilnym nie tylko grunt, ale również budynek (część budynku) stanowiący odrębny od gruntu przedmiot własności (art. 46 § 1 k.c.), to uprawnione jest przyjęcie, że „wewnętrzną instalacją kanalizacyjną w nieruchomości” jest instalacja kanalizacyjna umieszczona w przyłączanej do sieci nieruchomości gruntowej lub nieruchomości budynkowej. Jeżeli więc do sieci kanalizacyjnej jest podłączany sam budynek (mający status nieruchomości w rozumieniu prawa cywilnego), wówczas wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości stanowi instalacja tego budynku. Jeżeli zaś do sieci ma być podłączona „nieruchomość gruntowa”, to wewnętrzną instalacją kanalizacyjną w nieruchomości jest instalacja umieszczona w gruncie.

W kontekście omawianej sprawy warto nadto odwołać się do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie o sygn. akt III SK 39/04 (opubl. OSNP 2005 nr 6, poz. 89, str. 274, Legalis nr 67778), w którym zwrócono uwagę właśnie na sekwencję zdarzeń prowadzących do przyłączenia do sieci kanalizacyjnej. Podmiot ubiegający się o przyłączenie musi najpierw zabudować nieruchomość w taki sposób, by została ona wyposażona w „wewnętrzne instalacje” kanalizacyjne (co najczęściej wiąże się z postawieniem budynku wyposażonego w takie instalacje, ale nie zawsze), następnie musi wybudować przyłączy, a dopiero potem żądać przyłączenia do sieci.

Odnosząc przedstawione wywody do omawianej sprawy, Sąd jeszcze raz wskazuje, że dla przyłączenia nieruchomości, a dalej zawarcia umowy, nie ma konieczności wybudowania na nieruchomości dodatkowego pomieszczenia. Nie ma bowiem przeszkód, by elementy przyłączenia były zamontowane w studziencie, na co wskazywała stronna odwołująca. Żadne przepisy nie ograniczają, że tylko nieruchomość zabudowana może być przyłączona do sieci wodno-kanalizacyjnej. Przyłączenie do sieci musi spełniać warunki techniczne tego przyłączenia i o to w pierwszej kolejności powinien zwrócić się odwołujący w niniejszej sprawie do (...) S. z o.o. w L., czyli o określenie warunków przyłączenia. Następnie odwołujący będzie mógł ubiegać się o przyłączenie nieruchomości do sieci wodno-kanalizacyjnej, a kolejnym dopiero etapem jest zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Sąd w niniejszym postępowaniu nie przesądza przy tym, że takie przyłączenie nastąpi.

Sąd na marginesie wskazuje, w związku z obawami strony odwołującej dotyczącymi udziałów w nieruchomości, to istotnie umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków musi być zawarta z osobą, która posiada tytuł

prawny do korzystania z nieruchomości i niewątpliwie takim prawem jest prawo do korzystania ze współwłasności nieruchomości. Niemniej jednak w przypadku współwłasności żeby doszło do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków konieczna jest zgoda co najmniej połowy współwłaścicieli nieruchomości, gdyż słusznie przyjmuje się, że w tym wypadku mamy do czynienia z czynnością zwykłego zarządu, a to oznacza, że do zawarcia umowy a także wystąpienie z żądaniem do zawarcia takiej umowy konieczna jest zgoda ponad połowy współwłaścicieli (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 lipca 2010 r., II OSK 906/09, Legalis nr 543742, uchwała Sądu Najwyższego z 19 kwietnia 2002 r., III CZP 18/02, Legalis nr 53521). Dotyczy to także zawarcie umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków (zob. postanowienie Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 21 listopada 2019 r. sygn. akt II Ca 1305/19, niepubl.)

Podsumowując przedstawiony w sprawie materiał pozwala na ustalenie, że faktycznie nie został spełniony jeden z koniecznych warunków wymienionych w art. 6 ust. 2 ustawy tj. nieruchomość nie została formalnie przyłączona do sieci. Już samo to ustalenie determinuje przyjęcie, że brak podstaw nakazania zawarcia przedsięwzięciu wodno – kanalizacyjnemu umowy o doprowadzenie wody i odprowadzanie ścieków. Okoliczności związane z ewentualnymi przeszkodami dla dokonania tego przyłączenia nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia.

W myśl art. 479⁽⁸²⁾ k.p.c. odwołanie od decyzji organu regulacyjnego powinno zawierać przytoczenie zarzutów, zwięzłe ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także wniosek o uchylenie albo zmianę decyzji w całości lub w części. Ponadto jak stanowi art. 479⁽⁸⁰⁾ § 2 k.p.c. odwołanie od decyzji wnosi się za pośrednictwem organu regulacyjnego do sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Treść przywołanych przepisów wskazuje, że termin do wniesienia zarzutów jest określony ustawowo, a to oznacza że zarzuty, które nie zostały przedstawione w odwołaniu nie mogą być później skutecznie podniesione. Jak wyjaśnił Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyrok z dnia 26 lutego 2015 r. sygn. akt VI ACa 150/15 (opubl. system Legalis nr 1241803) uwzględnienie takich zarzutów jest niedopuszczalne i stanowi orzekanie ponad żądanie powoda. Przytoczenie przez odwołującego w odwołaniu zarzutów w stosunku do wydanej decyzji administracyjnej stanowi w istocie żądanie udzielenia ochrony prawnej na drodze sądowej i wytycza zakres przedmiotowy rozpoznania danej sprawy (por. uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2010, sygn. akt VI ACa 1195/09, opubl. system Legalis nr 2669322). Oznacza to, że na skutek rozpoznania odwołania sąd może wprowadzić stosowne zmiany, ale jedynie w granicach wyznaczonych odwołaniem i zgodnie z jego żądaniem (zob. np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 18 maja 2012 r., sygn. akt III SK 37/11, opubl. OSNAPiUS 2013, nr 11-12, poz. 143, z dnia 13 sierpnia 2013 r., sygn. akt III SK 57/12, opubl. OSNAPiUS 2014, nr 6, poz. 93, z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. akt III SK 59/12, opubl. OSNAPiUS 2015, nr 2, poz. 30 i z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. akt III SK 55/14, opubl. ZNSA 2016, nr 3, s. 120). Zakres wydanej decyzji organu regulacyjnego ograniczony był wnioskiem o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz nakazanie(...) w L. zawarcia umowy na dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków.

Stan faktyczny sprawy wskazuje, że przyłączenie do sieci z formalnego punktu widzenia nie nastąpiło. Już sama ta okoliczność daje podstawy do oddalenia odwołania.

Sąd ponownie podkreśla, że przedmiotem odwołania było rozstrzygnięcie sporu dotyczącego odmowy zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne. Oznacza to, że przy rozpoznaniu należało określić, czy zostały spełnione przesłanki z art. 6 ust. 2 ustawy tj. zostało dokonane przyłączenie do sieci i został złożony wniosek o zawarcie tej umowy. Takie warunki, które muszą wystąpić łącznie, nie zostały spełnione. Natomiast kwestią odrębną jest spór odnoszący się do odmowy przyłączenia do sieci nieruchomości osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci i ewentualne żądanie skierowane do organu regulacyjnego o nakazanie przedsiębiorstwu wodociągowo - kanalizacyjnemu przyłączenia do sieci. Rozstrzygnięcia takiego sporu, chociaż ukazującego się w tle sprawy obecnie rozpoznawanej, formalnie nie domagał się odwołujący. W konsekwencji Sąd nie może rozstrzygać ponad żądanie odwołania, które skorelowane jest z zakresem rozstrzygnięcia organu regulacyjnego.

Przedstawione wywody skutkowały w pkt I wyroku oddaleniem odwołania.

W pkt II wyroku orzeczono ustawy o kosztach procesu mając na uwadze normę art. 98, 99 i 108 § 1 k.p.c. Kosztami tymi, jako strona przegrywająca został obciążony odwołujący. Zgodnie z wnioskiem pozwanego zasądzono na jej rzecz koszty zastępstwa procesowego w kwocie 720,00 zł i kwotę 17,00 zł tytułem kosztów opłaty skarbowej od pełnomocnictwa. Wysokość kosztów określono na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 w zw. z § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych z dnia 22 października 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1804).

SSO Małgorzata Wiliński

Sygn. akt XVII AmW 22/22

ZRZĄDZENIE

(...)

14.11.2023 r.

SSO Małgorzata Wiliński

sygn. akt XVII AmW 22/22

str.