



Sygn. akt II CSK 54/16

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 12 października 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

SSN Jan Górowski

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Przedsiębiorstwa Usług Wodnych i Sanitarnych  
Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w N.  
przeciwko Gminie K.  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym  
w Izbie Cywilnej w dniu 12 października 2016 r.,  
skargi kasacyjnej strony powodowej  
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]  
z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt I ACa .../14,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi  
Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania, pozostawiając  
temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania  
kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 3 marca 2015 r. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację powodowego Przedsiębiorstwa Usług Wodnych i Sanitarnych sp. z o.o. w N. od wyroku Sądu Okręgowego w [...] z dnia 2 października 2014 r. Sąd Okręgowy oddalił jego powództwo o zasądzenie od pozwanej Gminy K. kwoty 298 679,82 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 8 stycznia 2013 r. i kosztami postępowania. Powód wskazał, że w czasie, kiedy wykonywał na rzecz pozwanej Gminy usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenach wiejskich Gminy K., poniósł koszty budowy i przygotowania do eksploatacji studni głębinowych z oprzyrządowaniem w miejscowościach B. i R., do czego nie był zobowiązany w umowie. Te elementy infrastruktury wodociągowej weszły w skład majątku pozwanej i ją wzbogaciły kosztem powoda.

Sądy ustaliły, że strony zawarły w dniu 8 sierpnia 2002 r. umowę, w której powód zobowiązał się przez okres 10 lat wykonywać na rzecz pozwanej usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na terenach wiejskich Gminy K., m. in. w miejscowościach B. i R. W celu umożliwienia powodowi wykonania zadań pozwana oddała mu w najem na podstawie odrębnej umowy gminne urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne, które powód miał eksploatować, utrzymując według stanu na dzień przekazania, ale także doprowadzając je w ciągu ok. 2 lat do stanu technicznego umożliwiającego osiągnięcie jakości wody i ścieków zgodnej z obowiązującymi normami. Do obowiązków powoda należało ciągłe zapewnienie gotowości technicznej i eksploatacyjnej oddanych mu w najem urządzeń i obiektów oraz wykonywanie ich remontów na własny koszt. Mógł też ulepszać je na swój koszt po uzyskaniu zgody pozwanej. Po zakończeniu umowy ulepszenia przechodziły na własność pozwanej bez odszkodowania.

W końcu 2007 r. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w K. (PPIS) stwierdził warunkową przydatność do spożycia wody z wodociągu w B., a w połowie 2010 r. - także z wodociągu w R. i nakazał powodowi doprowadzenie wody w B. do odpowiedniego poziomu jonu amonowego w terminie do końca 2007 r., a w

R. do osiągnięcia odpowiednich parametrów fizykochemicznych - żelaza i mętności. Później PPIS ponaglał go w sprawie realizacji nakazu. W 2009 r. powód wykonał odwiert nowej studni głębinowej w B. i poniósł koszty 104 430,80 zł, które pomniejszył o wartość umorzenia do końca okresu umowy (6.091,82 zł) i po zakończeniu umowy przedstawił do zapłaty pozwanej w kwocie 95 153,39 zł. Ponadto powód zakupił urządzenie do przetłaczania i sprężania cieczy, na który wydał, po umniejszeniu o wartość umorzenia tych składników do czasu zakończenia umowy, kwotę 72.963,67 zł. Z kolei w R. powód zastąpił istniejący jednostopniowy układ pompowania wody układem dwustopniowym, współpracującym ze stalowym zbiornikiem retencyjnym. Prace te były objęte Wieloletnim Planem Rozwoju i Modernizacji Urządzeń Wodociągowych i Kanalizacyjnych Gminy K. na lata 2009-2010. Powód informował o nich pozwaną i wskazał szacunkowy koszt pierwszego etapu - 70.000 zł. Wyjaśnił, że koszt planuje pokryć z kredytów, pożyczek i dotacji, a także z zysku z działalności. Poniesienie wkładu własnego przewidywał z marży zysku, a koszty spłaty rat kapitałowych i odsetek miały wpłynąć na poziom przyszłych taryf. W 2010 r. zaplanowano analogicznie finansowany drugi etap modernizacji Stacji Uzdadniania Wody w R., którego koszt szacowano na kolejne 70.000 zł. Odwiert studni w R. kosztował powoda 11.969,20 zł, a rozbudowa stacji uzdatniania wody - 63.270,11 zł. Po uwzględnieniu wartości umorzenia do czasu zakończenia umowy (527,75 zł) powód wyliczył kwotę należną od pozwanej na 62.742,86 zł. W dniu zakończenia umowy, 31 sierpnia 2012 r., powód zwrócił pozwanej dzierżawione obiekty wraz z wybudowaną przez siebie, nową infrastrukturą, a w końcu grudnia 2012 r. zażądał od niej zapłaty kwoty 242.829,12 zł powiększonej o podatek VAT. Pozwana odmówiła zapłaty uznając, że poniesione koszty zostały uwzględnione we wniosku taryfowym oraz że obowiązek zapewnienia prawidłowego funkcjonowania urządzeń przez powoda wynikał z przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2011 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U, 2006, Nr 123, poz. 858 ze zm., dalej „u.z.z.w.”). Sąd Okręgowy ustalił, że wysokość taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków określał powód. Taryfy stanowiły podstawę do ustalenia stawki jego wynagrodzenia i były zatwierdzane przez Radę Miejską w K. Przy ustalaniu stawek w taryfach powód

uwzględniał przychody niezbędne do prowadzenia działalności, w tym koszty amortyzacji, wynikające z wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, koszty usług remontowych, koszty eksploatacji i utrzymania oraz koszt działalności pomocniczych, który z kolei ustalony był m.in. w oparciu o zapotrzebowanie na roboty remontowo - warsztatowe oraz sprzęt specjalny, opracowany w oparciu o plan remontów obiektów i urządzeń wodociągowo - kanalizacyjnych przewidzianych do wykonania przez służby zaplecza oraz harmonogramy pracy sprzętu specjalnego w ramach wykonywania podstawowych czynności eksploatacyjnych i konserwacyjnych obsługiwanych urządzeń.

Dokonując oceny prawnej Sąd pierwszej instancji uznał, że art. 5 ust. 1 u.z.z.w. nie ogranicza obowiązku utrzymania urządzeń w odpowiednim stanie do modernizacji istniejącej już infrastruktury, co oznacza, że na przedsiębiorstwie wodociągowo - kanalizacyjnym spoczywa również obowiązek dostosowania, przebudowy lub wykonania nowych obiektów w przypadku, gdy istniejące nie pozwalają na zachowanie wymaganych standardów. Inwestycje w B. i R. stanowiły realizację decyzji Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego nakazującej doprowadzenie wody do odpowiednich parametrów fizykochemicznych, wobec czego ich koszty co do zasady powinien ponieść podmiot zobowiązany do wykonania tego obowiązku. Sąd Okręgowy powołał także art. 15 ust. 1 u.z.z.w., który zobowiązuje przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne do budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych ustalonych przez gminę w stadium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji (...). Inwestycje w B.. i R. były uwzględnione w planie na lata 2009 - 2010. Ustawowe obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego powinny znaleźć zastosowanie przy wyjaśnianiu pojęć zawartych w umowie wiążącej strony, w tym pojęcia „ulepszeń”. Sąd stwierdził, że powódka nie wskazała przepisu, który przewidywałby partycypację gminy w tych kosztach - ani jako wynajmującej, ani jako podmiotu odpowiedzialnego za zadanie własne - zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Ocenił, że obowiązku tego nie można domniemywać,

skoro pozwana nie jest adresatem norm ustanawiających obowiązek ponoszenia wskazanych kosztów. Łącząca strony umowa najmu urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych nie przyznawała powodowi roszczenia o zwrot wartości poczynionych inwestycji, także polegających na ulepszeniu istniejącej infrastruktury, bądź wzniesieniu nowych budowli czy urządzeń. Zasady rozliczenia nakładów poniesionych przez najemcę wyznacza art. 676 k.c., jednak tylko wtedy, kiedy strony nie uregulowały swoich obowiązków odmiennie w umowie najmu. Sąd uznał, że § 9 umowy z 8 sierpnia 2002 r. zawierał umowne postanowienie wyłączające ogólne zasady kodeksowe. Postanowienie to przewidywało, że ulepszenia budynków, budowli i urządzeń wchodzących w skład przedmiotu umowy przechodzą na własność pozwanej bez odszkodowania. Za takie ulepszenia Sąd Okręgowy uznał nie tylko rezultaty renowacji istniejących urządzeń, ale także rozbudowę, przebudowę, a także powstanie nowych urządzeń, wykonanych w celu realizacji ustawowego obowiązku utrzymania odpowiedniej jakości wody. Sąd ten nie dopatrywał się podstaw do oparcia odpowiedzialności pozwanej na przepisach o bezpodstawnym wzbogaceniu, ponieważ pozwana nie uzyskała korzyści kosztem powoda bez podstawy prawnej, skoro podstawę tę przewidywał § 9 umowy najmu, zwalniający pozwaną z obowiązku zwrotu powodowi kosztów ulepszeń przedmiotu umowy najmu. Sąd ocenił, że powód nie wykazał, by strony ustaliły obowiązek zrefundowania mu środków wydatkowanych na inwestycje w toku rozmów poprzedzających zawarcie umowy najmu - w szczególności, aby burmistrz B. K. zobowiązał się do partycypacji w kosztach tych inwestycji. Zdaniem Sądu tak istotny obowiązek powinien przybrać formę pisemną, ponieważ dotyczył wydatkowania środków z budżetu gminy i realizacji jej zadań własnych. Dodatkowym argumentem dla Sądu była treść wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, w których powód wziął na siebie obowiązek sfinansowania nowych inwestycji, określając ich wartość i źródła finansowania - kredyty, dotacje, nie przewidując udziału pozwanej. Powód przewidywał pokrycie kosztów inwestycji planowanym zyskiem, wpływającym na wysokość stosowanych taryf; jego przedstawiciele wyjaśnili, że amortyzacja inwestycji nastąpiłaby przy kontynuacji umowy przez okres ok. 20 lat. Strony nie wprowadziły jednak do umowy zapisu, o obowiązku zwrotu przez

pozwaną niezamortyzowanych kosztów inwestycji po wygaśnięciu umowy, lecz zapis zwalniający Gminę od obowiązku zapłaty wartości ulepszeń.

Sąd Apelacyjny, rozpoznający sprawę na skutek apelacji powoda, przyjął za własne ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji oraz podzielił jego argumentację prawną, poza poglądem, że źródłem obowiązku sfinansowania przez powoda inwestycji wodociągowych były decyzje administracyjne wydane przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego.

W skardze kasacyjnej skierowanej przeciwko całości wyroku Sądu odwoławczego i opartej na obydwu podstawach z art. 398<sup>3</sup> § 1 k.p.c. powód zarzucił mające istotny wpływ na wynik sprawy naruszenie przepisów prawa procesowego - tu wskazał art. 382 k.p.c., art. 316 § 1 i art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c. Podniósł też naruszenie prawa materialnego w wyniku:

- błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania: art. 15 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 5 ust. 1 i 2 w zw. z art. 1 u.z.z.w. oraz art. 8 ust. 1 i 2, art. 20 i art. 22 Konstytucji,

- błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 20 ust. 4 u.z.z.w. i § 6 pkt 1 lit. a, § 7 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 3 pkt 1, ust. 4 i ust. 5 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886),

- błędnej wykładni art. 676 k.c. w zw. z § 9 ust. 1 i ust. 2, § 1, § 4 ust. 1.2 i 1.3 oraz ust. 3 umowy najmu z dnia 8 sierpnia 2002 r. (zatytułowanej „umowa dzierżawy”), oraz § 7 umowy Nr 107/BGK/2002 z dnia 8 sierpnia 2002 r. łączącej strony.

W konkluzji skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi II instancji do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie od pozwanej na swoją rzecz kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty procesowe skarżącego dotyczą usterek uzasadnienia wyroku. Powód podnosi, że Sąd odwoławczy nie wyjaśnił, czy zakup i montaż nowych

urządzeń stanowi ulepszenie rzeczy najętej oraz czy przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków uprawniają do wniosku, że obowiązkiem powoda było poniesienie kosztów budowy i wyposażenia nowych urządzeń do pozyskania wody ani też nie miał podstaw dowodowych do stwierdzenia, że wcześniejsze wykonanie inwestycji wodociągowych w B.. i R. pozwoliłoby na całkowite zamortyzowanie lub zmniejszenie rozmiaru niezamortyzowanych wydatków na ten cel. Rzeczywiście w motywach swojego wyroku Sąd Apelacyjny z jednym zastrzeżeniem podzielił jedynie stanowisko prawne Sądu Okręgowego, jednak mimo to poglądy tego Sądu są zrozumiałe, a uzasadnienie oddaje sposób rozumowania, który stał się podstawą rozstrzygnięcia. Sąd ten uznał mianowicie, że wykonanie nowych studni z oprzyrządowaniem umożliwiającym ich włączenie do istniejącego systemu wodociągowego jako nowe źródła zaopatrzenia w wodę należytej jakości, stanowiło obowiązek powoda wynikający z art. 5 ust. 1 i ust. 1 b oraz art. 15 ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 1 u.z.z.w., więc uzasadniało objęcie tych inwestycji pojęciem ulepszenia z § 9 umowy, a w konsekwencji wyłączenie możliwości domagania się od pozwanej zwrotu ich wartości. Ewentualne błędy subsumpcji, które powód upatruje w wadliwym powiazaniu rozliczeń między stronami z obowiązkami przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego przewidzianymi w przepisach ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz braku prawidłowo ustalonej podstawy faktycznej co do możliwości zrefundowania przez powoda swoich wydatków na inwestycje opłatami pobieranymi za świadczone przez niego usługi, nie stanowią usterek dyskwalifikujących uzasadnienie lecz mogą wskazywać na uchybienia w merytorycznym wykonaniu obowiązków sądu drugiej instancji. Zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. nie mógł więc zostać uwzględniony.

Natomiast skuteczność zarzutu naruszenia art. 382 k.p.c. w wyniku przyjęcia za podstawę rozważań faktów, które nie zostały w sprawie ustalone uzależniona jest od oceny zarzutów materialnoprawnych powoda, ponieważ właściwie zinterpretowana i zastosowana podstawa prawna wyznacza jednocześnie zakres faktów mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Wobec czego konieczne jest najpierw rozważenie argumentów zgłoszonych w ramach podstawy naruszenia prawa materialnego.

Zarzuty skarżącego dotyczą prawidłowości przeprowadzenia przez Sąd Apelacyjny oceny, czy roszczenia powoda o zwrot kosztów inwestycji - budowy dwóch nowych studni głębinowych z oprzyrządowaniem - są wyłączone przez § 9 umowy najmu. Zdaniem powoda rozważania nie powinny opierać się na analizie zakresu obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo kanalizacyjnego określonych w przepisach ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Powód zwrócił uwagę na specyfikę swoich powiązań z pozwaną. Wskazał, że nie jest jednostką komunalną, powołaną przez pozwaną lecz samodzielnym podmiotem zewnętrznym w stosunku do pozwanej, który wykonywał swoje obowiązki w oparciu o łączące go z pozwaną umowy cywilnoprawne i jedynie postanowienia tych umów oraz normy prawa cywilnego powinny stanowić podstawę oceny jego uprawnień po wygaśnięciu stosunków umownych.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.z.z.w. zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy. Przepisy ustawy przewidują, że zadanie to realizowane będzie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, którym - w rozumieniu omawianej ustawy - może być przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej, bądź też gminna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, prowadzące działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 2 pkt 4 u.z.z.w.). Zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy określa jej art. 1, zgodnie z którym akt ten wyznacza zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym zasady działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody, niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków, wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, a także zasady ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów. Szczegółowe przepisy ustawy określają obowiązki przedsiębiorstwa

wobec usługobiorców, którym świadczy usługi zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (rozdział 2). W rozdziale tym mieści się powoływany przez Sąd Apelacyjny art. 5 ust. 1 zobowiązujący przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do zapewnienia zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnienia należytej jakości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków oraz art. 15 ust. 1 zobowiązujący przedsiębiorstwo do zapewnienia budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy. Ze względu na swój charakter są to obowiązki dotyczące jakości i realizacji planowanego przez gminę zasięgu usług wodociągowo-kanalizacyjnych, jednak nie zawierają żadnych postanowień wskazujących źródła finansowania działalności. Powołane przepisy precyzują jedynie, jaki zakres świadczeń zapewnia przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a jakie czynności obciążają usługobiorców. Nie odnoszą się natomiast ani do stosunków własnościowych dotyczących sieci, ani do zasad, na jakich dysponuje nią przedsiębiorstwo, ani też do rozliczeń pomiędzy przedsiębiorstwem a właścicielem sieci, w skład której planowane obiekty zostaną włączone po ich wybudowaniu. Nie oznacza to jednak, że zależności między gminą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym w ogóle nie są przedmiotem zainteresowania omawianej ustawy. Już jej art. 1 wyjaśnia, że przedmiotem są m.in. zasady ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów w zakresie usług wodociągowo-ściekowych. Jak wynika z uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r. (II OPS 1/05, Lex nr 148425), zapewnienie mieszkańcom dostaw wody i odbioru ścieków, jako usług, które powinny być powszechnie dostępne następuje za zapłatą taryfowych cen i opłat, które nie mogą być dowolne lecz powinny pozostawać w realnym związku z możliwościami finansowymi społeczności lokalnej. Dlatego ustawa o zbiorowym

zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 oraz art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - jedn. tekst Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) wyposażyły organy gmin w instrumenty prawne zapobiegające swobodnemu kształtowaniu opłat w celu maksymalizowania zysku. Gmina, której zadaniem własnym jest zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, zachowuje wpływ na działalność przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych i ma obowiązek dbać, by realizowały one dyrektywy zawarte w art. 1 ustawy. Przysługują jej w tym zakresie kompetencje władcze obejmujące wydawania zezwoleń na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 16 ust.1 ustawy), uchwalania regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków (art. 19 ust. 1 ustawy) oraz zatwierdzanie taryf obejmujących ceny i stawki za usługi świadczone przez przedsiębiorstwa (art. 24 ust. 1 ustawy). Kompetencja przyznana gminie w art. 24 u.z.z.w. umożliwia jej ochronę interesów odbiorców usług świadczonych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, zapobiegając nadmiernemu i nieuzasadnionemu wzrostowi cen za te usługi. Zestawienie zakresu obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i zasad kształtowania opłat za jego usługi wskazuje na nierówność pozycji, polegająca na przyznaniu gminie administracyjnych uprawnień regulacyjnych bezpośrednio rzutujących na wielkość dochodów przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne z zasady finansuje swoją działalność z uzyskiwanych opłat za usługi, ujętych w obowiązującej taryfie. Opłaty te, jak wynika z postanowień art. 20 ust. 2 i 4 u.z.z.w., przedsiębiorstwo określa na podstawie niezbędnych przychodów, do których w szczególności należą zaksięgowane koszty usług z roku poprzedniego z uwzględnieniem ich planowanych zmian, zmiany warunków ekonomicznych, wielkości i warunków świadczenia usług oraz koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych, na podstawie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstwa (art. 21 ust. 1 u.z.z.w.). Plan ten, podlegający zatwierdzeniu przez radę gminy, powinien być zgodny z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,

a także z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleniami zezwolenia wydanego przedsiębiorstwu na jego działalność. Zasady rozliczeń określa wskazane przez powoda w skardze kasacyjnej rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. 127, poz. 886). Wynika z niego, że podstawą ustalenia niezbędnych przychodów w oparciu o które obliczane są stawki taryfowe, są koszty poniesione w roku poprzedzającym ten, na który wprowadzana jest taryfa, z uwzględnieniem zmian planowanych w roku obowiązywania taryf (§ 7 ust. 1), przy czym koszty wynikające z inwestycji modernizacyjno-rozwojowych i ochrony środowiska obejmują spłatę rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji, odsetki i koszty obsługi kredytów i pożyczek oraz koszty inwestycji finansowanych ze środków własnych (§ 7 ust. 2-4). Obowiązek ochrony interesów odbiorców realizowany jest w ten sposób, że uwzględnienie kosztów inwestycji w niezbędnych przychodach i taryfowych cenach i stawkach opłat powinno być dokonywane stopniowo i rozłożone w czasie (§ 7 ust. 5). Zasadą przewidzianą w przepisach ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków jest prowadzenie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności w oparciu o reguły rachunku ekonomicznego, z założeniem zwrotu poniesionych kosztów inwestycji w zakresie nieobjętym umorzeniem. Przepisy ustawy i rozporządzenia wykonawczego wskazują więc na przyjęcie modelu, w którym koszty inwestycyjne niepokryte z dotacji lub subwencji będą finansowane z odpowiednio podwyższonych taryf. Nastąpi to jednak w sposób rozłożony w czasie, by nie spowodować nadmiernego wzrostu opłat za usługi świadczone przez przedsiębiorstwo. Przy tym koszty mogą być uwzględniane dopiero w czasie, kiedy inwestycje są już wykonywane. Tak skonstruowany system refundacji kosztów inwestycji w taryfie nie jest dostosowany do umów zawartych na określony, niezbyt długi czas, który może być niewystarczający do zrekompensowania poniesionych kosztów inwestycji (na co zwracali uwagę świadkowie cytowani przez Sąd Apelacyjny), wskazuje jednak na modelowe założenia, zapewniające przedsiębiorstwu możliwość rozliczenia kosztów z uzyskanych przychodów,

jakkolwiek z założeniem, że nastąpi to w sposób rozłożony w czasie, i z zapewnieniem gminie decydującego głosu w procedurze zatwierdzania taryfy. Jeżeli więc w okresie obowiązywania umowy nie będzie możliwe odzyskanie w przychodach przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego kosztów inwestycji nieobjętych umorzeniem, a ich przedmiot z chwilą zakończenia umowy - jak w rozpatrywanej sprawie - zostanie zwrócony Gminie, której własność stanowi, jako składnik należącej do niej infrastruktury komunalnej powstaje problem rozliczeń. Wobec tego, że w ustawie określone zostały jedynie władcze uprawnienia gminy względem przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, sposób finansowania tego przedsiębiorstwa i jego obowiązki względem usługobiorców - treść stosunku, na podstawie którego gmina powierza przedsiębiorstwu wykonywanie obowiązków w zakresie gospodarki wodno-ściekowej oraz przekazuje mu odpowiednie składniki mienia komunalnego - regulowana jest umową cywilnoprawną. Strony zachowują znaczną swobodę kształtowania jej treści - m.in. przekazanie do używania mienia komunalnego może nastąpić odpłatnie lub nieodpłatnie (por. § 9 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego) - jednak jako wskazówkę kierunkową przyjąć należy model finansowania przewidziany przy konstrukcji taryfy - zakładający zapewnienie przedsiębiorstwu realizującemu inwestycje wynikające z przyjętego i zatwierdzonego przez radę gminy planu modernizacji i rozbudowy - zwrot kosztów tej inwestycji w zakresie, który nie uległ umorzeniu. Inwestycje te bowiem wykonywane były na rzecz społeczności gminnej, zwiększały wartość mienia gminnego, a więc prowadziły do wzbogacenia gminy. Postanowienia umowne zakładające nieodpłatność przysporzenia nie są wykluczone, jednak nie mogą być wiązane z postanowieniami art. 15 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 i 2 w zw. z art. 1 u.z.z.w. lecz muszą być odczytane z prawidłowo wyłożonych postanowień umownych. Pamiętać przy tym należy, że gmina powierzając wykonywanie swoich zadań własnych podmiotowi zewnętrznemu nadal pozostaje odpowiedzialna za ich realizację wobec społeczności gminnej. Wobec tego, że przeprowadzona przez Sąd Apelacyjny ocena umowy łączącej strony oparta została na niewłaściwej interpretacji wskazanych przepisów, skarżący zasadnie zarzucił naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i - w konsekwencji - niewłaściwe zastosowanie art. 15 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 5 ust. 1 i 2 w zw. z art. 1, art. 20

ust. 4 u.z.z.w. i § 6 pkt 1 lit. a, § 7 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 3 pkt 1, ust. 4 i ust. 5 rozporządzenia wykonawczego. Uzasadniony był także zarzut błędnej wykładni art. 676 k.c. w zw. z § 9 ust. 1 i ust. 2, § 1, § 4 ust. 1.2 i 1.3 oraz ust. 3 umowy z dnia 8 sierpnia 2002 r. zatytułowanej „umowa dzierżawy”, oraz § 7 umowy Nr 107/BGK/2002 z dnia 8 sierpnia 2002 r. łączącej strony, ponieważ podstawą interpretacji wskazanych postanowień umownych była błędna wykładnia art. 15 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 5 ust. 1 i 2 w zw. z art. 1, art. 20 ust. 4 u.z.z.w. W konsekwencji skarżący słusznie zarzucił też naruszenie art. 382 k.p.c., ponieważ konsekwencją błędów w wykładni prawa materialnego stało się przyjęcie niewłaściwych kryteriów oceny umów zawartych między stronami. Tym samym nie można wykluczyć, że przy ponownym rozpoznaniu sprawy konieczne stanie się uzupełnienie postępowania dowodowego, gdyby Sąd uznał, że zachodzą podstawy do rozliczenia się między stronami z nakładów poczynionych przez powoda na podstawie art. 676 k.c. lub w oparciu o przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu. Natomiast kwestia, czy i w jakim zakresie powód mógł uzyskać rekompensatę kosztów inwestycji, gdyby wykonał ją wcześniej, nie jest okolicznością, która miałaby wpływ na treść rozstrzygnięcia, skoro z ustaleń faktycznych wynika, że inwestycje modernizacyjne ujęć wody były przewidziane w planach rozwoju i modernizacji na lata 2009-2010.

Nieuzasadnione okazały się natomiast zarzuty odnoszące się do naruszenia art. 8 ust. 1 i 2, art. 20 i art. 22 Konstytucji. Sąd Apelacyjny nie zastosował interpretacji sprzecznej z zasadą społecznej gospodarki rynkowej, ani też z zasadą wolności gospodarczej, ponieważ przyjęta przezeń zasada swobody umów nie pozostaje z nimi w sprzeczności lecz jest cywilnoprawną podstawą ich realizacji.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.

Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego wnika z treści art. 398<sup>21</sup> w zw. z art. 391 § 1 i art. 108 § 2 k.p.c.

kc  
jw