

UCHWAŁA

Dnia 13 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Paweł Wojciechowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Zakładu [...] sp. z o.o. w Ż.

przeciwko Dyrektorowi Regionalnemu Zarządu Gospodarki Wodnej w W.
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
z udziałem M.S.

o zawarcie umowy na odprowadzania ścieków

oraz w sprawie z powództwa Zakładu [...] sp. z o.o. w Ż.

przeciwko Dyrektorowi Regionalnemu Zarządu Gospodarki Wodnej w W.
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
z udziałem M.W.

o zawarcie umowy na odprowadzania ścieków

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w
dniu 13 września 2023 r.,

zagadnień prawnych przedstawionych do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu
przez Sąd Apelacyjny w Warszawie. postanowieniem z 5 października 2022 r.,
sygn. VII AGa 120/22, o treści:

1) „Czy posiadanie zezwolenia, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 i ust.
2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i
zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. 2019.1437 – tekst jedn. ze
zm., obecnie: Dz.U. 2020.2028 – tekst jedn.), jest wymogiem
formalnym dla uzyskania statusu przedsiębiorcy wodociągowo-
kanalizacyjnego w rozumieniu tej ustawy czy też elementem ładu
organizacyjno-prawnego tego przedsiębiorcy?” oraz

2) „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 – tekst jedn. ze zm., obecnie: Dz.U. 2020.2028 – tekst jedn.), 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?”

oraz zagadnień prawnych przedstawionych do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu przez Sąd Apelacyjny w Warszawie. postanowieniem z 14 października 2022 r., sygn. VII Aga 55/22, o treści:

1) „Czy posiadanie zezwolenia, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. 2019.1437 – tekst jedn. ze zm., obecnie: Dz.U. 2020.2028 – tekst jedn.), jest wymogiem formalnym dla uzyskania statusu przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego w rozumieniu tej ustawy czy też elementem ładu organizacyjno-prawnego tego przedsiębiorcy?”

2) „Czy nakazanie zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, o której mowa w art. 27e ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. 2019.1437 – tekst jedn. ze zm., obecnie: Dz.U. 2020.2028 – tekst jedn.), jest dopuszczalne wyłącznie wobec podmiotu posiadającego zezwolenie na prowadzenie zbiorowego odprowadzania ścieków, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 i

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

3) „Czy rozstrzygnięcie w sprawie spornej dotyczącej odmowy zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, o którym mowa w art. 27e ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. 2019.1437 - tekst jedn. ze zm., obecnie: Dz.U. 2020.2028 - tekst jedn.) 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?”

I. podjął uchwałę:

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 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2028).

2) Rozstrzygnięcie w sprawie spornej dotyczącej odmowy zawarcia umowy o odprowadzania ścieków, o którym mowy w

art. 27 e 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 2028) powinno zawierać istotne elementy umowy określone w art. 6 ust. 3 tej ustawy.

II. postanowił odmówić podjęcia uchwały w pozostałym zakresie. [JW}

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 5 października 2022 r., sygn. akt VII AGa120/22, Sąd Apelacyjny w Warszawie przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienia prawne: „Czy posiadanie zezwolenia, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2028, dalej: „u.z.z.w.z.ś.” lub „Ustawa”), jest wymogiem formalnym dla uzyskania statusu przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego w rozumieniu tej ustawy czy też elementem ładu organizacyjno-prawnego tego przedsiębiorcy?” oraz „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 u.z.z.w.z.ś., 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?”.

Postanowieniem z 14 października 2022 r. sygn. akt VII AGa 55/22, Sąd Apelacyjny w Warszawie z kolei przedstawił Sądowi Najwyższemu następujące zagadnienia prawne: „Czy posiadanie zezwolenia, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 i ust. 2 u.z.z.w.z.ś., jest wymogiem formalnym dla uzyskania statusu przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego w rozumieniu tej ustawy czy też elementem ładu organizacyjno-prawnego tego przedsiębiorcy?”

oraz „Czy nakazanie zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, o którym mowa w art. 27e ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.z.z.w.z.ś., 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?”, a także „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. u.z.z.w.z.ś., 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 u.z.z.w.z.ś.?”.

Postanowieniem z 10 maja 2023 r. Sąd Najwyższy zarządził połączenie spraw obu zagadnień do łącznego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia.

Zagadnienia prawne wyłoniły się w obu sprawach na tle podobnych stanów faktycznych. W obydwu sprawach Sąd Apelacyjny ustalił, że 28 grudnia 2007 r. Rada Gminy Ź. o statusie wiejskim podjęła uchwałę nr [...] w sprawie współdziałania z Gminą Ź. o statusie miejskim w zakresie realizacji zadania publicznego, w której wyraziła wolę współdziałania z Gminą Ź. o statusie miejskim w zakresie realizacji projektu pod nazwą „Budowa i modernizacja sieci oraz urządzeń wodno-kanalizacyjnych w aglomeracji Ź. – etap I” współfinansowanego z Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Projekt miał być realizowany w oparciu o Porozumienie, w którym Gmina Ź. o statusie wiejskim powierzy wykonanie tego zadania publicznego Gminie Ź. o statusie miejskim. Analogiczną uchwałę podjęła Rada Miejska w Ź. 29 listopada 2007 r.

24 stycznia 2008 r. obie gminy zawarły porozumienie międzygminne w sprawie powierzenia Gminie Ź. o statusie miejskim realizacji zadania publicznego, na podstawie art. 74 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w którym postanowiono, że gmina wiejska powierza gminie miejskiej

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 miejska 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 miejska) 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.

23 października 2008 r. Rada Miejska w Ż. podjęła uchwałę o utworzeniu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – Zakład [...] Sp. z o.o. w Ż. (dalej: „powód” lub „Z.”), której przedmiot działalności, zgodnie z projektem aktu założycielskiego stanowiącym załącznik nr 1, obejmował m.in. odprowadzanie i oczyszczanie ścieków. 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 Ż. o statusie miejskim. Kolejne zgromadzenia wspólników podejmowały uchwały w przedmiocie podwyższenia kapitału zakładowego poprzez ustanowienie nowych udziałów, które obejmowała Gmina Ż. o statusie wiejskim.

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 Z. będzie opracowywać taryfę na dostawę wody i odbiór ścieków zgodnie z obowiązującymi przepisami. Taryfa dla Gminy Ż. o statusie miejskim będzie bezpośrednio przedkładana Radzie Miasta Ż.. Natomiast Gmina Ż. o statusie wiejskim na podstawie ceny za ścieki

proponowanej przez Z. będzie samodzielnie opracowywała taryfę na wodę i ścieki obowiązującą na jej terenie.

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

Gmina Ż. o statusie miejskim oświadczyła, że Beneficjentem projektu jest Z., której jest jedynym udziałowcem na dzień podpisania porozumienia oraz, że w ramach projektu Z. będzie realizował inwestycję polegającą na budowie kanalizacji sanitarnej na terenie Gminy Ż. o statusie miejskim; w tym na terenie dzielnicy K. oraz na terenie Gminy Ż. o statusie wiejskim. Strony zobowiązały się do współdziałania przy realizacji przedmiotu porozumienia oraz partycypacji w jego finansowaniu.

20 grudnia 2012 r. Rada Gminy Ż. o statusie wiejskim podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do Z. w drodze objęcia udziałów. Wyrażono zgodę na wniesienie do spółki wkładu pieniężnego w wysokości 3 460 685,60 zł i na nabycie w kolejnych latach 2013-2014 udziałów na łączną kwotę netto 4 769 042,80 zł.

W wykonaniu tej uchwały, 7 stycznia 2013 r. Wójt Gminy Ż. o statusie wiejskim oświadczył w imieniu Gminy, że przystępuje do Z. i objął 190 udziałów po nominalnej wartości 1000 zł każdy, o łącznej wartości 190 000 zł. W późniejszym czasie Gmina Ż. obejmowała kolejne udziały w spółce, powstałe w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego.

Sąd Apelacyjny ustalił, że Z. prowadzi działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miejskiej Ż., na co posiada stosowne zezwolenie Burmistrza Miasta Ż.. Z. nie wystąpił natomiast, i nie chce wystąpić, o wydanie analogicznego zezwolenia uprawniającego do zbiorowego odprowadzania ścieków z terenu Gminy Ż. o statusie wiejskim. Aktualnie współnikami Z. są Gmina Ż. o statusie miejskim (3048 udziałów) i Gmina Ż. o statusie wiejskim (803 udziały). Większościowym współnikiem jest zatem gmina Ż. o statusie miejskim.

Spółka posiadała zatwierdzoną przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie taryfę, która obowiązywała na terenie Gminy Ź. o statusie miejskim. Decyzją z 10 czerwca 2020 r. Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie stwierdził nieważność ww. decyzji.

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

Jak ustalił Sąd Apelacyjny, sieć kanalizacyjna znajdująca się na obszarze Gminy Ź. o statusie wiejskim, która została wybudowana w ramach wspólnego przedsięwzięcia gmin miejskiej i wiejskiej Ź., a która znajduje się we władaniu Z., stanowi własność tej spółki. Od początku wybudowania sieci kanalizacyjnej na terenie Gminy Ź. o statusie wiejskim wnioski o warunki techniczne i przyłączenie do sieci były składane przez mieszkańców do Z. i rozpatrywane również przez tą spółkę. Także Z. dokonywała odbiorów poszczególnych przyłączy do sieci. To Z. zajmuje się też konserwacją i naprawami sieci kanalizacyjnej na terenie Gminy Ź. o statusie wiejskim. Natomiast Gmina Ź. o statusie wiejskim zawierała umowy o

odprowadzanie ścieków z mieszkańcami. Na jej konto mieszkańcy uiszczali też opłaty za odbiór ścieków.

10 grudnia 2018 r. Z. (jako Odbiorca) zawarł z gminą Ż. o statusie wiejskim (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 Ż. o statusie miejskim, 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 Ż. o statusie wiejskim odpowiada Odbiorca.

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

Umowy pomiędzy gminą wiejską a mieszkańcami dotyczące odbioru ścieków zostały rozwiązane na wnioski mieszkańców. Mieszkańcy, M. S. w pierwszej ze spraw oraz M. K. w drugiej ze spraw zwrócili się z pisemnym wnioskiem do Z. o zawarcie umowy o odprowadzanie ścieków z ich nieruchomości. Z. odmówił zawarcia umowy wyjaśniając, że nie posiada zezwolenia na prowadzenie zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Ż. o statusie wiejskim.

Dyrektor Regionalny Zarządu Gospodarki Wodnej w W. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: „organ regulacyjny” albo „pozwany”) nakazał Z. zawarcie z wnioskodawcami (tj. M. S. w pierwszej ze spraw oraz M. K. w drugiej ze spraw) umów na odprowadzanie ścieków.

W wyniku rozpoznania odwołań Z., wyrokami odpowiednio z 17 listopada 2021 r., XVII AmW 18/20 oraz z 25 listopada 2021 r., XVII AmW 114/20 Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżone decyzje w całości, dzieląc argumentację powoda, że brak

zezwolenia na zbiorowe odprowadzenia ścieków na terenie Gminy Ż. o statusie wiejskim wyłącza możliwość zobowiązania powoda do zawarcia takich umów oraz dodatkowo uznając, że Gmina Ż. o statusie wiejskim nie powierzyła wykonywania zadania zbiorowego odprowadzania ścieków innemu podmiotowi (w tym Z. ani Gminie Ż. o statusie miejskim).

Sąd Apelacyjny w Warszawie – rozpoznając apelacje od ww. wyroków Sądu Okręgowego w Warszawie zauważył, że w sprawach ujawniły się zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości, wiążące się z rozbieżnościami w orzecznictwie sądów powszechnych, tj. Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak i brakiem orzecznictwa sądów apelacyjnych i Sądu Najwyższego – w zakresie wykładni pojęcia przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w występującym w sprawie kontekście.

W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że w orzecznictwie Sądu Okręgowego dostrzegalne są dwie wyłączające się interpretacje pojęcia przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a ściślej zasadnicze wątpliwości budzi, czy możliwe jest nakazanie zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków spółce z o.o., utworzonej przez gminę lub do której przystąpiła gmina (spółce komunalnej), i którą gmina ta wyposażyła w infrastrukturę potrzebną do wykonywania zbiorowego odprowadzania ścieków, ale która nie legitymuje się zezwoleniem na prowadzenie zbiorowego odprowadzania ścieków, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 i ust. 2 u.z.z.w.z.ś., a spełnia pozostałe przesłanki do nakazania zawarcia umowy, opisane w art. 2 pkt 4, pkt 7 i pkt 20 oraz art. 6 ust. 2 u.z.z.w.z.ś. Wątpliwość budzi, czy posiadanie zezwolenia, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 i ust. 2 u.z.z.w.z.ś., jest wymogiem formalnym dla uzyskania statusu przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego w rozumieniu tej ustawy, czy też elementem ładu organizacyjno-prawnego tego przedsiębiorcy.

Według pierwszego poglądu, niezbędnym wymogiem do uwzględnienia wniosku o zawarcie umowy o odprowadzanie ścieków, jest legitymowanie się przez podmiot będący adresatem obowiązku, zezwoleniem na prowadzenie zbiorowego odprowadzania ścieków, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 u.z.z.w.z.ś.

Według drugiego poglądu, podzielanego przez Sąd Apelacyjny, dopuszczalne jest nakazanie zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków

podmiotowi stanowiącemu spółkę z o.o. utworzoną przez gminę, a do której przystąpiła kolejna gmina (spółkę komunalną), i którą gmina ta wyposażyła w infrastrukturę potrzebną do wykonywania zbiorowego odprowadzania ścieków, pomimo że spółka ta nie posiada zezwolenia, o jakim mowa w art. 16 u.z.z.w.z.ś.

W dalszej kolejności Sąd Apelacyjny sformułował pytanie, czy posiadanie zezwolenia przez przedsiębiorcę wodociągowo-kanalizacyjnego jest wymogiem formalnym dla uzyskania statusu przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego, czy też elementem ładu organizacyjno-prawnego tego przedsiębiorcy? Z tym pytaniem jest związana również kwestia, czy przedsiębiorcą wodociągowo-kanalizacyjnym w rozumieniu art. 6 u.z.z.w.z.ś., na którym ciąży obowiązek zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci, jest przedsiębiorca wodociągowo-kanalizacyjny posiadający zezwolenie.

Sąd Apelacyjny zauważył, że zgodnie z art. 16 ust. 3 u.z.z.w.z.ś., nie mają obowiązku uzyskania zezwolenia gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące na obszarze własnej gminy działalność na zasadach określonych w ustawie. Przyjąć należy, że również gmina, jeśli sama prowadzi działalność polegającą na zbiorowym odprowadzaniu ścieków, nie wymaga udzielenia („samej sobie”) zezwolenia na prowadzenie takiej działalności. W związku z powyższym Sąd Apelacyjny przyjął, że istnieje swoiste domniemanie, że gmina oraz jej jednostka organizacyjna zajmująca się powyższą działalnością, spełnia wszystkie kryteria wymagane dla uzyskania zezwolenia, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 u.z.z.w.z.ś.

Jak zauważył Sąd Apelacyjny, skoro jednostka organizacyjna gminy z założenia spełnia te kryteria i dlatego nie wymaga udzielenia jej zezwolenia, to co do zasady także spółka z ograniczoną odpowiedzialnością powołana przez gminę, a więc spółka komunalna, spełnia te kryteria. Gmina powinna bowiem wyposażyć utworzoną przez siebie spółkę we wszystkie elementy niezbędne do prowadzenia powierzonej jej działalności w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków. Gdyby gmina zamiast utworzenia spółki kapitałowej, utworzyła gminną jednostkę organizacyjną – zakład budżetowy, wówczas nie byłoby wymagane zezwolenie na zbiorowe odprowadzanie ścieków.

W dalszej kolejności Sąd Apelacyjny wskazał na rozróżnienie prowadzenia gospodarki komunalnej w formie spółek prawa handlowego, o jakim mowa w art. 2 ustawy z dnia 2 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 679, dalej także: „u.g.k.”), od powierzenia tych zadań spółkom prawa handlowego w drodze umowy, o jakim mowa w art. 3 ust. 1 tej ustawy.

Jak zauważył Sąd Apelacyjny, 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. Przepis powyższy odnosi się z kolei do art. 16 ust. 1 u.z.z.w.z.ś., zgodnie z którym na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków jest wymagane uzyskanie zezwolenia wydawanego przez wójta (burmistrza/prezydenta miasta) w drodze decyzji.

Powyższe doprowadziło Sąd Apelacyjny do wniosku, że wydanie zezwolenia jest wymagane przede wszystkim wówczas, gdy gmina powierza wykonanie swoich zadań spółce zewnętrznej, nie będącej spółką komunalną, ale prywatnoprawną. Wówczas bowiem jest potrzeba zweryfikowania, czy dany podmiot jest odpowiednio przygotowany do prowadzenia takiej działalności, czy jest wiarygodny, czy będzie zapewniał odpowiednią jakość usług i gwarantował zachowanie wszelkich przewidzianych prawem wymogów bezpieczeństwa.

Sąd Apelacyjny wskazał, że za przyjęciem, że posiadanie zezwolenia, o jakim mowa w art. 16 u.z.z.w.z.ś., nie jest wymogiem niezbędnym dla uzyskania statusu przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego, ale jest elementem ładu organizacyjno-prawnego tego przedsiębiorcy, przemawia również cel i charakter prowadzonej przez tego przedsiębiorcę działalności. Celem tym jest przede wszystkim zapewnienie odbioru ścieków osobom z danego obszaru. Odbiór powinien przy tym odbywać się w sposób ciągły, bez przerw i z jak najszybszym przyłączeniem.

W ocenie Sądu Apelacyjnego ograniczenie możliwości nałożenia obowiązku zawarcia umowy tylko do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego

posiadającego zezwolenie prowadziłoby do ograniczania możliwości rozstrzygania w sytuacjach konfliktowych przez organ regulacyjny. Jeżeli bowiem spór na tle odmowy zawarcia umowy dotyczy nie kwestii technicznych lub warunków świadczenia usług, ale podmiotu zobowiązanego, to podmiot, który uchyla się od obowiązku zawarcia umowy, może nie być zainteresowany uzyskaniem zezwolenia, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie.

W postanowieniu z 14 października 2022 r. Sąd Apelacyjny sformułował dodatkowo jeszcze jedno zagadnienie, a mianowicie, 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 u.z.z.w.z.ś. powinno polegać wyłącznie na wyrażeniu nakazu jako ściśle określonemu sposobowi rozstrzygnięcia wyrażonemu w ww. przepisie czy też powinno zawierać istotne elementy umowy określone w art. 6 ust. 3 tej ustawy?”.

W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny wskazał, że literalne brzmienie art. 27e ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.z.z.w.z.ś. stanowi, że w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (...) na wniosek strony rozstrzyga organ regulacyjny w drodze decyzji. Rozstrzygnięcie organu regulacyjnego może polegać na nakazaniu przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu zawarcia umowy o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzanie ścieków.

Sąd Apelacyjny wskazał ponadto, na zasadność sięgnięcia na zasadzie analogii legis do przepisów Prawa energetycznego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

I.

1. Zgodnie z art. 390 § 1 k.p.c., jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd może je przedstawić do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że sąd przedstawiający zagadnienie prawne powinien wykazać, że występują poważne, uzasadnione wątpliwości dotyczące wykładni norm prawa procesowego lub materialnego, a ich wyjaśnienie jest niezbędne dla oceny zasadności środka odwoławczego (zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego: z 13 czerwca 2006 r., II UZP 6/06; z 25 stycznia 2007 r., III CZP 100/06; z 22 lutego 2007 r., III CZP 163/06; z 9 lipca 2009 r., III CZP 38/09; z 9 kwietnia 2010 r., III CZP 17/10; z 15 grudnia 2021 r., III CZP 18/21).

Chodzi o to, że podstawową przesłanką udzielenia przez Sąd Najwyższy odpowiedzi na zadane mu pytanie jest istnienie bezpośredniego związku „przyczynowego” między problemem jurydycznym a podjęciem przez sąd orzekający decyzji procesowej odnośnie do istoty sprawy. Rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy zagadnienia prawnego musi być niezbędne (konieczne) dla rozstrzygnięcia przez sąd *meriti* istoty sprawy, która przed nim zawisła. Natomiast, gdy rozstrzygnięcie kwestii przedstawionej w pytaniu nie ma wpływu na wynik sprawy, Sąd Najwyższy nie udziela odpowiedzi rozstrzygającej wątpliwości sądu odwoławczego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 26 lutego 1975 r., I PR 31/75, OSNCP 1975, nr 12, poz. 176; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1998 r., III CZP 73/97; postanowienie Sądu Najwyższego z 12 września 2017 r., III SZP 2/17).

Sąd przedstawiając zagadnienie prawne powinien zatem szczegółowo przedstawić, na czym polegają jego wątpliwości i dlaczego uważa je za poważne; obowiązany jest również wykazać, że wątpliwości te pozostają w związku przyczynowym z rozstrzygnięciem środka odwoławczego (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 7 czerwca 2001 r., III CZP 33/01; z 30 maja 2003 r., III CZP 30/03; z 14 listopada 2006 r., III CZP 84/06; z 20 listopada 2009 r., III CZP 90/09; z 22 października 2010 r., III CZP 80/10; z 19 października 2017 r., III CZP 47/17).

Skoro zatem wskazany w art. 390 k.p.c. problem prawny musi budzić poważne wątpliwości sądu pytającego tego rodzaju, że ich rozstrzygnięcie jest niezbędne (konieczne) dla rozstrzygnięcia przez sąd *meriti* istoty sprawy, to konsekwencją niestwierdzenia tego rodzaju okoliczności w niniejszej sprawie

co do pierwszego ze sformułowanych przez Sąd Apelacyjny w obu sprawach zagadnień jest odmowa podjęcia uchwały w tym zakresie.

Pytanie o to, czy posiadanie zezwolenia, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 i ust. 2 u.z.z.w.z.ś., jest wymogiem formalnym dla uzyskania statusu przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego w rozumieniu tej ustawy, czy też elementem ładu organizacyjno-prawnego tego przedsiębiorcy ma charakter generalny, a odpowiedź nie jest konieczna dla rozstrzygnięcia przez sąd *meriti* istoty sprawy. To bowiem dopiero drugie ze sformułowanych w obu sprawach zagadnień jest istotne dla rozstrzygnięcia przez sąd *meriti* istoty spraw, które przed nim zawisły.

II.

2. Przechodząc zatem do drugiego z przedstawionych zagadnień należy na wstępie zauważyć, że art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 506 z późn. zm.) stanowi, że zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a zadania te obejmują między innymi sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną oraz gaz. Z regulacją tą koresponduje art. 3 ust. 1 u.z.z.w.z.ś. wskazując, iż zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy. Natomiast w myśl art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 679, z późn. zm.) gmina może realizować przedsięwzięcia gospodarcze zaspakajając zbiorowe potrzeby wspólnoty w różnych formach organizacyjnych, w tym między innymi przez samorządowy zakład budżetowy czy spółki prawa handlowego.

Zgodnie z art. 2 pkt 4 u.z.z.w.z.ś., przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oznacza przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego zaopatrzenia ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne

nie posiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność. Zgodnie z art. 2 pkt 7 u.z.z.w.z.ś., sieć oznacza przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Natomiast zgodnie z art. 2 pkt 20 u.z.z.w.z.ś., zbiorowe odprowadzanie ścieków oznacza działalność polegającą na odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków, prowadzoną przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.z.z.w.z.ś. 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. Stosownie zaś do art. 27e ust. 1 pkt 1) w zw. z art. 27e ust. 2 pkt 1) u.z.z.w.z.ś., w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne rozstrzyga organ regulacyjny, a rozstrzygnięcie może polegać na nakazaniu przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków.

Zgodnie natomiast z art. 16 ust. 1 u.z.z.w.z.ś. prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków wymaga uzyskania zezwolenia wydawanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przy czym zgodnie z art. 16 ust. 2 u.z.z.w.z.ś. zezwolenie może być wydane na wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego spełniającego określone w tym przepisie wymagania.

3. Na gruncie powołanych powyżej przepisów – w postępowaniach toczących się przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie – wyłoniło się zagadnienie prawne dotyczące tego, czy nakazanie zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, o którym mowa w art. 27e ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.z.z.w.z.ś., jest dopuszczalne wyłącznie wobec podmiotu posiadającego zezwolenie na prowadzenie zbiorowego odprowadzania ścieków, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 i ust. 2 u.z.z.w.z.ś., 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 u.z.z.w.z.ś.

Istnieją dwa możliwe rozwiązania przedstawionego zagadnienia.

4. Po pierwsze możliwe jest przyjęcie, że uregulowane w art. 27e ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.z.z.w.z.ś. nakazanie zawarcia przez określony podmiot umowy o odprowadzanie ścieków jest dopuszczalne wyłącznie wobec podmiotu posiadającego zezwolenie na prowadzenie zbiorowego odprowadzania ścieków, o jakim mowa w art. 16 ust. 1 i ust. 2 u.z.z.w.z.ś, a jedynym wyjątkiem jest przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne będące nieposiadającą osobowości prawnej jednostką organizacyjną gminy, wówczas to, na mocy art. 16 ust. 3 u.z.z.w.z.ś, zezwolenie nie jest wymagane.

Przy przyjęciu tej koncepcji kluczowy dla ustalenia podmiotu zobowiązanego do odprowadzania ścieków z obszaru określonej gminy, a któremu można nakazać zawarcie umowy jest ustalenie, czy istnieje podmiot spełniający formalnoprawny obowiązek uzyskania zezwolenia. Tylko takiemu podmiotowi można byłoby nakazać zawarcie umowy, a w jego braku, nakaz zawarcia umowy mógłby być nałożony wyłącznie na gminę (nieposiadającą osobowości prawnej jednostkę organizacyjną gminy), przy czym to od gminy – jako podmiotu, na który ustawa nakłada obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty m.in. w sprawach wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 3) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – zależałoby, czy obowiązek ten powierzy innemu podmiotowi, który musi wówczas posiadać zezwolenie, czy też będzie go realizować przez własne wewnętrzne jednostki organizacyjne.

Gdyby więc – na gruncie tej koncepcji – żaden podmiot nie uzyskał zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie danej gminy, to na gminie ciążyłby obowiązek publicznoprawny zbiorowego odprowadzania ścieków. Oczywiście istniałaby tu również możliwość powierzenia przez gminę w ramach umowy cywilnoprawnej faktycznego wykonywania czynności związanych z wykonywaniem zadania własnego osobie trzeciej, w tym właścicielowi i posiadaczowi sieci kanalizacyjnej

zlokalizowanej na terenie gminy, jednak mogłoby się to odbyć tylko na zasadzie kontraktowej, która wymaga konsensusu umawiających się stron.

Za przyjęciem tego rodzaju rozwiązania przemawia przede wszystkim brzmienie art. 16 u.z.z.w.z.ś. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków jest wymagane uzyskanie zezwolenia wydawanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze decyzji. Natomiast kolejny ustęp tegoż artykułu określa wymogi niezbędne dla uzyskania zezwolenia, obejmujące m.in. posiadanie środków finansowych lub udokumentowanie możliwości ich uzyskania w wysokości niezbędnej do prawidłowego prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz posiadanie środków technicznych odpowiednich do zakresu działalności, polegającej na prowadzeniu zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Natomiast z ust. 3 tego artykułu wynika wprost, że zezwolenie nie jest wymagane, jeżeli zbiorowe zaopatrzenia w wodę lub zbiorowe odprowadzanie ścieków jest prowadzone przez jednostki organizacyjne danej gminy nieposiadające osobowości prawnej prowadzące na obszarze własnej gminy działalność na zasadach określonych w u.z.z.w.z.ś.

Zatem poprzestając jedynie na literalnej analizie przywołanego artykułu można dojść do przekonania, iż zezwolenie jest wymagane, z wyjątkiem jedynie jednostek organizacyjnych gminy nie posiadających osobowości prawnej prowadzących na obszarze własnej gminy działalność na zasadach określonych w ustawie, przy czym podmiot posiadający zezwolenie musi jednocześnie dysponować odpowiednimi środkami technicznymi i finansowymi umożliwiającymi prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków.

5. Drugie rozwiązanie z kolei zakłada możliwość nakazania zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków podmiotowi stanowiącemu spółkę utworzoną przez gminę lub utworzoną przez gminę, do której przystąpiła kolejna gmina (spółkę komunalną), i którą gmina wyposażyła w infrastrukturę potrzebną do wykonywania zbiorowego odprowadzania ścieków, pomimo że spółka ta nie posiada zezwolenia, o jakim mowa w art. 16 u.z.z.w.z.ś..

Zdaniem Sądu Najwyższego należy opowiedzieć się za drugim z przedstawionych rozwiązań, za czym przemawia szereg argumentów.

6. Proces interpretacji tekstu prawnego winna rozpoczynać wykładnia językowa, w której podstawową rolę odgrywa stosowanie językowych reguł znaczeniowych. W orzecznictwie i doktrynie wskazuje się jednak, że nawet po pomyślnym zakończeniu wykładni językowej (polegającej na skutecznym zastosowaniu reguł językowych) należy zastosować reguły systemowe oraz reguły funkcjonalne (zob. uchwały Sądu Najwyższego: z 26 marca 2009 r., I KZP 35/08; z 20 września 2007 r., I KZP 27/07; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 lipca 2018 r., II FSK 1817/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 15 czerwca 2011 r., IV SA/Po 387/11; zob. też M. Zieliński: *Podstawowe zasady współczesnej wykładni prawa*, [w:] P. Winczorek red.: *Teoria i praktyka wykładni prawa*, Warszawa 2005, s. 118).

Ponadto, należy zaznaczyć, że wykładnia językowa nie może prowadzić do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości musi być uznane za rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne lub niweczące *rationem legis* interpretowanego przepisu (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2019 r., III UZP 10/18; uchwała Sądu Najwyższego z 22 marca 2007 r., III CZP 8/2007; wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 1998 r., I CKN 664/9; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 15 czerwca 2011 r., IV SA/Po 387/11; zob. też O. Bogucki, M. Zieliński, *Wykładnia prawa we współczesnym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: red. L. Gardocki, J. Godyń, M. Hudzik, L.K. Paprzycki, *Orzecznictwo sądowe w sprawach karnych. Aspekty europejskie i unijne*, Rajgród-Wilno 2008, s. 83-84).

Na gruncie wykładni językowej nie jest możliwe znalezienie odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne. Z art. 2 pkt 4 wynika, że przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jest przedsiębiorca lub gminna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Z art. 6 ust 2 u.z.z.w.z.ś. wynika, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane do zawarcia umowy, z art. 16 ust. 2

u.z.z.w.z.ś., że na jego wniosek jest wydawane zezwolenie, a z art. 27e ust. 2 u.z.z.w.z.ś., że na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może być nałożony obowiązek zawarcia umowy. Jednak jednocześnie z treści art. 16 ust. 1 u.z.z.w.z.ś. wynika, że na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków jest wymagane uzyskanie zezwolenia.

Poprzestając zatem na analizie jedynie językowej dochodzi się do zupełnie nielogicznego wniosku, iż podmiot który prowadzi działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków jest przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, żeby jednak prowadzić tego rodzaju działalność konieczne jest uzyskanie zezwolenia, ale z wnioskiem wydanie zezwolenia może wystąpić jedynie przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

7. Niezbędne jest zatem sięgnięcie do wykładni funkcjonalnej, systemowej i celowościowej, która jest dopuszczalna ze względu na konieczność ochrony założenia racjonalności prawodawcy.

W pierwszej kolejności należy uwzględnić szczególną pozycję w gospodarce komunalnej spółek komunalnych, na co zwraca się uwagę w orzecznictwie sądów administracyjnych. 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). 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). Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał 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).

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.z.ś., w których mowa jest o „gminnych jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej”. Z przepisów tych można zatem wywodzić istnienie gminnych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, które realizują określone zadania jednostki samorządu terytorialnego.

Także w doktrynie podnosi się, że jednostka samorządu terytorialnego może powierzyć spółkom komunalnym wykonywanie określonych zadań z zakresu gospodarki komunalnej w trybie pozaumownym (nie stosując art. 3 ust. 1 u.g.k.), określając w umowie, w statucie lub w akcie założycielskim tworzonej przez siebie spółki, iż będzie ona wykonywała pewne zadania z zakresu gospodarki komunalnej (należące pierwotnie do zakresu właściwości macierzystej jednostki samorządowej). W przypadku, gdy dana jednostka samorządu terytorialnego tworzy określoną

kapitałową spółkę razem z innymi podmiotami-założycielami, to właśnie ta umowa jest wtedy podstawą powierzenia tworzonej spółce wykonywania określonych zadań publicznych, przy czym w braku odrębnej umowy ze spółką komunalną, gmina może wpływać na wykonywanie zadań przez spółkę jedynie poprzez podejmowanie działań w charakterze wspólnika spółki, a więc wykorzystywanie uprawnień, jakie zgodnie z przepisami Kodeksu spółek handlowych oraz postanowieniami umowy spółki, jej statutu lub też aktu założycielskiego danemu wspólnikowi przysługują (zob. M. Szydło objaśnienia do art. 3 [w:] *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, Lex/el.).

Nie można zatem 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 szczególny 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.

8. Po pierwsze zatem, stosownie do art. 2 pkt 4 u.z.z.w.z.ś., przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jest przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2021, poz. 162 i 2105 oraz z 2022 r. poz. 24, 974 i 1570; dalej: „p.p.”), 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. Z brzmienia tego przepisu wynika, że kluczowe znaczenie dla ustalenia tego czy gmina, czy też określony przedsiębiorca, jest przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jest zakres przedmiotowy faktycznie prowadzonej działalności. Zgodzić się w tym miejscu należy z poglądem ukształtowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym działalność gospodarcza to „prawnie określona sytuacja, którą trzeba oceniać na podstawie zbadania konkretnych okoliczności faktycznych wypełniających lub niewypełniających znamiona tejże działalności. Prowadzenie działalności gospodarczej jest zatem, kategorią obiektywną, niezależnie od tego, jak działalność tę ocenia sam prowadzący ją podmiot i jak ją nazywa oraz czy dopełnia ciążących na nim obowiązków z działalnością tą związanych czy też nie” (zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 2 grudnia 1994 r., SA /Łd 741/94; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2003 r., I SA/Wr 2/01; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z 27 lipca 2004 r., I SA/Wr 1463/02; z 3 listopada 2005 r., I SA/Wr 1076/04; z 16 stycznia 2008 r., I SA/Wr 986/07; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 17 lutego 2016 r., I SA/OI 13/16; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 12 czerwca 2007 r., II FSK 788/06; z 27 września 2007 r., II FSK 1032/06).

Podobnie w literaturze w odniesieniu do definicji przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego zauważono, że definicja koncentruje się wokół elementu przedmiotowego. Status przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego ustawodawca nadaje tym jednostkom, które prowadzą działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, niezależnie od formy organizacyjno-prawnej (zob. B. Rakoczy, *Charakterystyka umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków*, Radca Prawny 4/2005, s. 98). Jak się też wskazuje, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne charakteryzuje się następującymi cechami: 1) przedmiotem jego działalności jest zbiorowe zaopatrzenie w wodę lub zbiorowe odprowadzanie ścieków; 2) prowadzi działalność gospodarczą polegającą na zaspokajaniu potrzeb

zbiorowych; 3) prowadzi działalność gospodarczą (zob. H, Palarz, *Zadania gminy jako regulatora rynku wodociągowo-kanalizacyjnego*, PUG 2003, nr 1, s. 13).

Także w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się jednolicie, że za przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zgodnie z art. 2 pkt 4 u.z.z.w.z.ś. można uznać gminę, tylko jeżeli prowadzi działalność w zakresie zbiorowego zaopatrywania w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków przez gminne jednostki organizacyjne czy też urząd gminy (zob.m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 27 lutego 2020 r., III CSK 321/17; uchwała Sądu Najwyższego z 13 kwietnia 2017 r., III CZP 3/17).

Sąd Najwyższy wskazywał już też, że gmina może przyjmować różne warianty gospodarki wodno-ściekowej, w tym takie, w których nie będzie zajmować się bezpośrednio odprowadzaniem i doprowadzaniem wody i odprowadzaniem ścieków, lecz pośrednio, udostępniając urządzenia przesyłowe spółce, która wykorzystuje je zgodnie z przeznaczeniem. Gmina realizując swoje zadania za pośrednictwem utworzonej w tym celu przez Związek Międzygminny spółki, a nie gminnej jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej, nie jest przedsiębiorcą wodno-kanalizacyjnym w świetle art. 2 pkt 4 u.z.z.w.z.ś., przymiot ten będzie bowiem przysługiwał utworzonej przez ten Związek spółce (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 27 lutego 2020 r., III CSK 321/17). Analogiczna sytuacja zachodzi w przypadku zawarcia porozumienia międzygminnego, w wyniku którego zostaje zawiązana spółka komunalna mająca zajmować się odprowadzaniem ścieków, do której przystępują umawiające się gminy.

Odprowadzanie ścieków jest zatem niewątpliwie zadaniem własnym gminy, przy czym gmina zadanie to może wykonywać samodzielnie (gdy działalność w zakresie odprowadzania ścieków prowadzą gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej lub urząd gminy, zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lipca 2005 r., OSK 1741/04) albo z wykorzystaniem prowadzącej tego rodzaju działalność spółki prawa handlowego.

W tym kontekście przywołać należy także definicję sieci zawartą w art. 2 ust. 7 u.z.z.w.z.ś., który stanowi, że sieć, to przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest

woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Zgodnie natomiast z art. 15 ust. 1 i 4 u.z.z.w.z.ś. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń kanalizacyjnych i jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie, jeśli spełnione są określone w tym przepisie wymogi (tj. są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 u.z.z.w.z.ś., oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług).

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 nie ma bowiem 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 ona jest bowiem właścicielem i posiadaczem sieci kanalizacyjnej znajdującej się na terenie danej gminy oraz to ona faktycznie zajmuje się odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków dokonując m.in. przyłączeń odbiorców do sieci. Przez utworzenie takiej spółki lub przystąpienie do niej w istocie gmina zdecydowała o wykonywaniu zadania zbiorowego odprowadzania ścieków za jej pośrednictwem. 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.

Uwagi powyższe mają także odniesienie do sytuacji, gdy spółka komunalna powołana została przez gminy, które zawarły porozumienie międzygminne, o jakim mowa w art. 74 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, na podstawie którego jedna z nich powierzyła zadanie publiczne w zakresie odprowadzania ścieków drugiej z nich.

9. Po drugie, art. 6 ust. 2 u.z.z.w.z.ś. ustanawia konkretny obowiązek publicznoprawny ciążyący na przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym. Przepis ten nie przewiduje wymogu posiadania przez to przedsiębiorstwo zezwolenia na prowadzenie takiej działalności. Zgodnie z tym przepisem 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. Obowiązek ten wynika z ustawowej normy prawnej o charakterze *ius cogens*. Brak zawarcia ze strony przedsiębiorstw stosunku obligacyjnego wynikającego z art. 6 u.z.z.w.z.ś. stanowi podstawę do jego ukształtowania przez organ regulacyjny. Odmowa natomiast przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, co stanowi usprawiedliwioną podstawę odmowy zawarcia umowy o odbiór ścieków, może mieć miejsce tylko w sytuacjach wyjątkowych, w zasadzie głównie wtedy, gdy nie ma technicznej możliwości przyłączenia do sieci, zwykle dlatego, że na danym terenie nie ma w ogóle takiej sieci lub jest za mało wydolna, aby można było przyłączyć do niej kolejnego odbiorcę (art. 15 ust. 4 u.z.z.w.z.ś.).

Treść art. 6 ust. 2 u.z.z.w.z.ś. wyraźnie stanowi o tym, że o obowiązku zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków stanowi fakt przyłączenie nieruchomości do sieci. Zatem i 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.

10. Po trzecie, 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 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.

Jednocześnie jednak, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek podjęcia wszelkich działań prawnych w celu sprostaniu ciążącemu na nim obowiązkowi publicznoprawnemu. Dotyczy to przede wszystkim wynikającego z art. 6 ust. 2 u.z.z.w.z.ś. obowiązku zawierania umów z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy, a także opracowania i zatwierdzenia taryf (art. 20 u.z.z.w.z.ś.) oraz podjęcia wszelkich innych niezbędnych do tego celu działań organizacyjnych i prawnych.

11. Po czwarte, kluczowa dla oceny dopuszczalności nakazania zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, będącemu spółką komunalną, przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu nie posiadającemu zezwolenia, o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.z.z.w.z.ś., pozostaje sama funkcja i cel wprowadzenia zezwolenia przewidzianego w art. 16 u.z.z.w.z.ś. oraz zależności występujące pomiędzy tym zezwoleniem, a wprowadzoną w art. 27e u.z.z.w.z.ś. instytucją rozstrzygania sporów.

W tym kontekście niezbędne jest też odniesienie się do ważnej kwestii, czy dopuszczalne jest nakazanie zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, które uprzednio nie uzyskało zezwolenia, o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.z.z.w.z.ś. Jest to kwestia o tyle istotna, że uznanie, iż zezwolenie jest wymagane także w przypadku, gdy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne rozpoczyna prowadzenie działalności w zakresie

zbiorowego odprowadzania ścieków dopiero na skutek wydania decyzji nakazującej zawarcie umowy (która to decyzja kreuje stosunek zobowiązaniowy pomiędzy stronami, o czym szerzej mowa będzie w dalszej części uzasadnienia), wykonanie tej decyzji wywołałoby czyn zagrożony karą (prowadzenie bowiem działalności bez wymaganego zezwolenia podlega karze grzywny na mocy art. 60¹ § 1 Kodeksu wykroczeń). To zaś stanowiłoby podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji nakazującej zawarcie umowy o odprowadzenia ścieków na mocy art. 156 § 6 k.p.a. W istocie zatem 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.z.ś. na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nieposiadające zezwolenia, o którym mowa w art. 16 u.z.z.w.z.ś., jest uzależniona od tego, czy na przedsiębiorstwie takim faktycznie ciąży obowiązek uzyskania zezwolenia.

Raz jeszcze należy w powyższym kontekście podkreślić, że wykładnia językowa nie może prowadzić do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości musi być uznane za rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne lub niweczące *rationem legis* interpretowanego przepisu (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2019 r., III UZP 10/18; uchwała Sądu Najwyższego z 22 marca 2007 r., III CZP 8/2007; wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 1998 r., I CKN 664/9; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 15 czerwca 2011 r., IV SA/Po 387/11). Nie można bowiem wykluczyć, że sens przepisu, który się wydaje językowo jasny, okaże się wątpliwy, gdy zostanie on skonfrontowany z innymi przepisami lub gdy uwzględni się cel regulacji prawnej (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 18 lipca 2018 r., II FSK 1817/16; z 12 marca 2020 r., II GSK 1464/19; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 24 maja 2018 r., II SA/Lu 235/18. Zob. także L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 74-83).

Skład Sądu Najwyższego orzekający w niniejszej sprawie, przychyliła się do poglądu wyrażonego w uchwale Sąd Najwyższy z 20 czerwca 2007 r., III CZP 50/2007, że odstępstwa od jasnego i oczywistego sensu przepisu wyznaczonego jego jednoznacznym brzmieniem mogą uzasadniać tylko

szczególnie istotne i doniosłe racje prawne, społeczne i ekonomiczne, a jeśli takie nie zachodzą interpretator winien się oprzeć na wykładni językowej (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2007 r., III CZP 50/07). Także Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że w pierwszym rzędzie należy brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego, co jednak nie oznacza, że granica wykładni, jaką stanowić może językowe znaczenie tekstu, jest granicą bezwzględną. Oznacza to jedynie, że do przekroczenia tej granicy niezbędne jest silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K 25/99. Zob. też K. Pleszka, *Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granica wykładni* [w:] *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, pod red. M. Zirka-Sadowskiego, Łódź 1997, s. 69-77, a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 stycznia 2022 r., III OSK 971/21).

Należy zatem podkreślić, że pomimo, iż z literalnego brzmienia art. 16 ust. 3 u.z.z.w.z.ś. 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, porzucenie na wykładni językowej art. 16 u.z.z.w.z.ś. nie jest wystarczające, konieczne jest zastosowanie wykładni funkcjonalnej, systemowej i celowościowej.

12. Przechodząc zatem do pozajęzykowych metod wykładni art. 16 u.z.z.w.z.ś. w pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że jak podkreśla się w doktrynie, zezwolenie stanowi środek prewencyjnej kontroli, służący do sprawdzenia, czy podmioty zainteresowane wykonywaniem danej działalności rzeczywiście spełniają wszelkie przewidziane prawem warunki, których spełnienie ma być rzeczywistą gwarancją ochrony określonych – zasługujących na wzmożoną protekcję – dóbr. Zezwolenie ma zatem 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, np. dóbr policyjnych lub też interesów odbiorców usług (zob. M. Szydło objaśnienia do art. 3 [w:] *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, Lex/el.). Jak też wyjaśniono w projekcie u.z.z.w.z.ś., wprowadzenie obowiązku uzyskania zezwolenia na prowadzenie zbiorowego

zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków uniemożliwia dostęp do świadczenia tych usług podmiotom nieposiadającym odpowiednich środków finansowych i technicznych. Natomiast nakładanie zobowiązań na podmioty, którym udzielono zezwolenia, stanowić miało niezbędne ograniczenia przeciwdziałające praktykom monopolistycznym, stosowanym dotychczas przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne (zob. Druk Sejmowy nr 2316, Sejm III kadencji).

Z kolei w uzasadnieniu do ustawy z dnia 27 października 2017 r o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 2180), którą m.in. wprowadzono art. 27a u.z.z.w.z.ś., wyjaśniono, że wprowadzane zmiany zmierzać będą do prawnego zabezpieczenia interesu odbiorców usług przez ustanowienie niezależnego i specjalistycznego organu regulacyjnego, który sprawować będzie dodatkowy nadzór nad realizacją zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a za główny cel wprowadzonych zmian uznano zwiększenie ochrony użytkowników końcowych, w znaczącym stopniu konsumentów (zob. Druk Sejmowy 1905, Sejm VIII kadencji).

W sytuacji zatem, 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. Nie bez znaczenia pozostaje również okoliczność, że organem, który wydaje zezwolenie, o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.z.z.w.z.ś., jest organ wykonawczy gminy, co stanowi uzasadnienie braku konieczności

uzyskania zezwolenia, gdy działalność taką prowadzi sama gmina lub jej jednostka organizacyjna, nieposiadająca osobowości prawnej.

Powyższe nie przesądza jednak jeszcze o dopuszczalności uznania, iż wbrew literalnemu brzmieniu art. 16 u.z.z.w.z.ś., spółka komunalna, jako gminna jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, na mocy art. 16 ust. 3 u.z.z.w.z.ś. jest zwolniona z obowiązku uzyskania zezwolenia, o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.z.z.w.z.ś.

Konieczne jest uwzględnienie jeszcze dodatkowych aspektów.

13. Po pierwsze, należy wziąć pod uwagę racje społeczne i ekonomiczne. Przy ocenie tych racji nie można pominąć okoliczności związanych z podejmowaniem przez gminę działań w celu wykonywania zadania użyteczności publicznej dotyczącego zbiorowego odprowadzania ścieków komunalnych, w tym takich jak: podjęcie współpracy z inną gminą (co w szczególności może wyrażać się w podpisaniu porozumienia o budowie sieci kanalizacyjnej i o powierzeniu zadań publicznych z zakresu zbiorowego odbioru ścieków), powołanie spółki komunalnej do budowy sieci kanalizacyjnej i do jej obsługi lub przystąpienie do takiej spółki komunalnej oraz zaangażowanie znacznych środków publicznych dla budowy sieci kanalizacyjnej. Trzeba też uwzględnić ustalone pomiędzy spółką komunalną, a gminą lub gminami zasady współpracy (w szczególności, w przypadku oparcia współpracy na umowie hurtowego odprowadzania ścieków, czy stawki oferowane gminie nie są w sposób nieuzasadniony kosztami wygórowane, a w przypadku współpracy spółki z kilkoma gminami, czy kształtują uprawnienia odbiorców usług z wszystkich gmin w sposób niedyskryminujący, w tym przede wszystkim czy spółka komunalna oferuje analogiczne ceny i stawki za analogiczne usługi, a w przypadku różnic, czy są one uzasadnione różnicą udokumentowanych kosztów).

W sytuacji, gdy gmina decyduje się na wykonywanie zadania użyteczności publicznej dotyczącego zbiorowego odprowadzania ścieków komunalnych we współpracy z inną gminą lub gminami, za pośrednictwem utworzonej w tym celu spółki prawa handlowego (art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej), w której gmina ta jest mniejszościowym udziałowcem, i którą gmina ta, angażując środki publiczne wyposażyła

w infrastrukturę kanalizacyjną na swoim terenie, w przypadku zaistnienia sporu pomiędzy gminą, a taką spółką komunalną, przy literalnej interpretacji art. 16 ust. 3 u.z.z.w.z.ś. odbiorcy usług zostaliby pozbawieni możliwości uzyskania ochrony przewidzianej w u.z.z.w.z.ś.

Z jednej bowiem strony, organ regulacyjny mógłby dojść do przekonania, iż istnieją przeszkody dla nakazania gminie zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, jeśli w związku ze sporem ze spółką komunalną, w tym w szczególności w przypadku braku umowy regulującej zasady współpracy pomiędzy gminą i spółką w zakresie hurtowego odprowadzania ścieków lub sporu co do jej treści, gmina byłaby pozbawiona możliwości samodzielnej realizacji zbiorowego odprowadzania ścieków (ze względu na brak dostępu do sieci pozostającej w posiadaniu spółki i brak alternatywy dla odprowadzania ścieków z wykorzystaniem innej sieci, zważywszy w szczególności na uprzednie wydatkowanie środków publicznych na wbudowywanie sieci kanalizacyjnej znajdującej się w posiadaniu spółki komunalnej).

Z drugiej natomiast strony brak woli wystąpienia przez spółkę komunalną z wnioskiem o wydanie zezwolenia, o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.z.z.w.z.ś., uniemożliwiłaby, przy takiej interpretacji, nałożenie obowiązku zawarcia umowy na taką spółkę, pomimo że nieruchomości są przyłączone do sieci będącej w jej posiadaniu, a sieć ta wybudowana została ze środków publicznych. W przypadku natomiast udostępnienia przez taką spółkę sieci kanalizacyjnej gminie, co mogłoby pozwolić na nakazanie gminie zawarcie umów z odbiorcami usług, jeżeli zaproponowane gminie przez taką spółkę stawki i ceny hurtowego odbioru ścieków byłyby nierynkowe, a tym bardziej w przypadku stosowania przez taką spółkę w sposób nieuzasadniony zróżnicowanych cen i stawek w stosunku do usługobiorców z innych gmin, nie byłoby podstaw do skorzystania z przewidzianych w u.z.z.w.z.ś. instrumentów regulacji rynku, przez co nie byłaby zapewniona ochrona odbiorców usług na przewidzianym w u.z.z.w.z.ś. poziomie.

Zaistniałaby zatem absurdalna i niedopuszczalna sytuacja całkowitego pozbawienia odbiorców usług ochrony przewidzianej w u.z.z.w.z.ś. 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.

Bez znaczenia w tym kontekście pozostaje, czy gmina zdecydowała się na wykonywanie zadania użyteczności publicznej dotyczącego zbiorowego odprowadzania ścieków komunalnych za pośrednictwem jednostki organizacyjnej w postaci utworzonej w tym celu spółki komunalnej uprzednio przekazując wykonywanie zadania publicznego na mocy porozumienia międzygminnego innej gminie, będącej także udziałowcem tej spółki, czy też do powierzenia wykonania tych zadań innej gminie nie doszło.

Wobec powyższego, racje o charakterze społecznym i ekonomicznym, przemawiają, za tym aby uznać, iż na mocy art. 16 ust. 3 u.z.z.w.z.ś. wymóg uzyskania zezwolenia o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.z.z.w.z.ś. 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.

14. Po drugie, za wykładnią odbiegającą od literalnego brzmienia art. 16 u.z.z.w.z.ś. przemawia też uwzględnienie treści art. 27e u.z.z.w.z.ś. wprowadzającego instytucję rozstrzygania spraw spornych przez organ regulacyjny, w tym dotyczących odmowy zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków. Instytucja ta została wprowadzona właśnie w celu rozstrzygnięcia sporu (o czym szerzej w dalszej części uzasadnienia), a jednym z elementów rozstrzygnięcia sporu jest ustalenie, czy dany podmiot, który odmawia zawarcia umowy, jest przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, na którym ciąży obowiązek zawarcia umowy.

W braku podmiotów legitymujących się zezwoleniem, o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.z.z.w.z.ś., rozstrzygnięcie sporu powinno polegać przede wszystkim na nakazaniu zawarcia umowy gminie, jeśli będąc w posiadaniu sieci kanalizacyjnej prowadzi ona działalność w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (albo gminie, na którą zadanie to zostało na mocy porozumienia międzygminnego powierzone lub związkowi międzygminnemu).

Jeśli jednak organ regulacyjny w toku rozstrzygania 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.z.ś. 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.z.ś.

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.

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

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

15. Zatem także w kontekście funkcji i celu wprowadzenia zezwolenia o którym mowa w art. 16 ust 1 u.z.z.w.z.ś. oraz wprowadzenia wyjątku od obowiązku jego uzyskania, o którym mowa w art. 16 ust. 3 u.z.z.w.z.ś., a także uwzględniając zależności występujące pomiędzy tym zezwoleniem, a wprowadzoną w art. 27e u.z.z.w.z.ś. instytucją rozstrzygania sporów, zasadne jest przyjęcie, że brak zezwolenia, o którym mowa w art. 16 ust 1 u.z.z.w.z.ś., w sytuacji gdy spełnione są wszystkie pozostałe przesłanki do nakazania zawarcia umowy, nie stoi na przeszkodzie do wystąpienia przez odbiorców usług, których nieruchomości zostały przyłączone do sieci będącej w posiadaniu spółki komunalnej, z wnioskiem o zawarcie umowy o odprowadzenie ścieków, a w przypadku odmowy zawarcia dopuszczalne jest nakazanie zawarcia umowy na podstawie art. 27e u.z.z.w.z.ś. Odmowa możliwości nakazania zawarcia umowy

o odprowadzanie ścieków w takiej sytuacji ze względu na brak zezwolenia o którym mowa w art. 16 ust 3 u.z.z.w.z.ś. w istocie oznaczałaby istotne osłabienie ochrony osób, które korzystają z usług publicznych.

16. Wobec powyższego należy zaznaczyć, że w konsekwencji stwierdzenia braku obowiązku uzyskania zezwolenia, o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.z.z.w.z.ś., przez będące spółką komunalną przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, na które pomimo braku tego zezwolenia, nałożony został nakaz zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków, nie ma przesłanek do nałożenia grzywny na mocy art. 60¹ § 1 kodeksu wykroczeń, bowiem karze podlega prowadzenie działalności bez wymaganego zezwolenia.

Ponadto, w przypadku gdy nakaz zawarcie umowy o odprowadzanie ścieków nałożony został na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, które przed wydaniem decyzji nakazującej nie zawierało umów o odprowadzanie ścieków i nie występowało o zatwierdzenie taryfy, nie jest spełniona przesłanka do nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 u.z.z.w.z.ś., bowiem to dopiero nałożenie nakazu zawarcia umowy rozpoczyna okres pierwszych 18 miesięcy od dnia podjęcia działalności, o którym mowa w art. 24i ust 1 u.z.z.w.z.ś. Na przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym ciąży natomiast obowiązek przekazania organowi regulacyjnemu wniosku o zatwierdzenie taryfy, o którym mowa w art. 24b ust 2 u.z.z.w.z.ś.

III.

17. Przechodząc do kolejnego z przedstawionych przez sąd pytań dotyczących zagadnień prawnych należy stwierdzić, że wydając decyzję na podstawie art. 27e ust. 2 u.z.z.w.z.ś. organ regulacyjny powinien określić istotne elementy umowy określone w art. 6 ust. 3 u.z.z.w.z.ś., za czym przemawia szereg argumentów.

Zgodnie z art. 27e ust. 1 pkt 1 u.z.z.w.z.ś., w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, na wniosek strony rozstrzyga organ regulacyjny w drodze decyzji, a stosowanie do art. 27e ust. 1 pkt 1 oraz ust 2 pkt 1 u.z.z.w.z.ś. rozstrzygnięcie to polega na nakazaniu

przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że pomimo tego, że w art. 27e ust. 2 pkt 1 u.z.z.w.z.ś. 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. Z całą pewnością nie jest takim rozstrzygnięciem ograniczenie się organu do nakazania zawarcia umowy bez wskazania istotnych elementów umowy. Badając sprawę sporu o zawarcie umowy organ nie może abstrahować od warunków tej umowy, czyniłoby to bowiem całkowicie nieskutecznym instrument rozstrzygnięcia sporów wprowadzony w art. 27e u.z.z.w.z.ś.

Znajduje to potwierdzenie także w brzmieniu art. 27e ust. 3 u.z.z.w.z.ś., 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.

18. Przede wszystkim jednak należy mieć na względzie cel wprowadzenia do u.z.z.w.z.ś. przepisów regulujących rozstrzygnięcie kwestii spornych związanych z odmową zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. W uzasadnieniu do projektu ustawy z 27 października 2017 r o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków

oraz niektórych innych ustaw, którą wprowadzono art. 27e u.z.z.w.z.ś., wyjaśniono w szczególności, że nowelizacja ma na celu wyeliminowanie problemów związanych z niewłaściwym funkcjonowaniem rynku usług dotyczących zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz, że ma zmierzać do prawnego zabezpieczenia interesu odbiorców usług przez ustanowienie niezależnego i specjalistycznego organu regulacyjnego, który sprawować będzie dodatkowy nadzór nad realizacją zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (zob. Druk Sejmowy 1905, Sejm VIII kadencji).

Mając zatem na względzie charakter ochronny wprowadzonej regulacji zasadnym jest przyjęcie, że organ regulacyjny wydając decyzję nakazującą zawarcie umowy powinien określić istotne elementy tej umowy określone w art. 6 ust. 3 u.z.z.w.z.ś. Co więcej, te same względy przesądzają za uznaniem, iż organ wydając decyzję nakazującą zawarcie umowy o odprowadzanie ścieków w sposób konstytutywny orzeka o powstaniu stosunku zobowiązaniowego między stronami. To bowiem decyzja kreująca bezpośrednio stosunek prawny zapewnia skuteczną realizację uprawnienia podmiotu ubiegającego się o zawarcie umowy o odprowadzanie ścieków. Wydanie takiej decyzji nie wymaga wszczynania dalszych postępowań sądowych ani egzekucyjnych oraz nie wiąże się z nią ryzyko dalszego uchylania się od obowiązku zawarcia umowy przez podmiot zobowiązany.

Także w orzecznictwie sądów administracyjnych zwracano uwagę, że „(s)pór o zawarcie umowy zawsze powstaje w kontekście zarówno możliwości jej zawarcia, jak i warunków umownych na zasadzie których ma się toczyć. Twierdzenie więc, że regulator nie ma kompetencji wszędzie tam, gdzie pojawia się jakikolwiek element analizy warunków umownych, jest twierdzeniem błędnym. Podkreślić również należy, że rozstrzygnięcie organu regulacyjnego podlega kontroli Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który zachowuje pełne spektrum uprawnień przypisanych dla sądu powszechnego. Uwzględnianie i rozważanie kwestii warunków umownych jako powodów odmowy zawarcia umowy jest więc immanentnie wpisane w istotę orzekania organu regulacyjnego (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 kwietnia 2022 r., VII SA/Wa 2640/21; z 22.03.2022 r., VII SA/Wa 2642/21).

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

19. Ponadto należy zwrócić uwagę, na podobieństwo przyjętego w art. 27e u.z.z.w.z.ś. uregulowania rozstrzygania sporów pomiędzy przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług, z regulacją dotyczącą rozstrzygania sporów przyjętą na gruncie ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (dalej p.e.). Zgodnie z art. 8 p.e. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE), podobnie jak właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, rozstrzyga na wniosek strony m.in. w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o przyłączenie i umowy sprzedaży.

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 k.c.). Decyzja Prezesa URE „zastępuje” oświadczenia woli stron, w funkcjonalnym znaczeniu „zastępstwa” natomiast według charakteru prawnego decyzji stanowi ona podstawę samoistnego ukształtowania stosunku zobowiązanego w zakresie spraw spornych między stronami. 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 (zob. wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie: z 31 lipca 2013 r., VI ACa 26/13; z 4 kwietnia 2013 r., VI ACa 4/13; z 25 maja 2012 r., VI ACa 1510/11; z 16 lutego 2016 r., VI ACa 21/15, z 11 kwietnia 2018 r., VII AGa 243/18; J. Pokrzywniak, *Umowa o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej, gazowej lub ciepłowniczej oraz obowiązek jej zawarcia, Zagadnienia cywilnoprawne*, LEX 2013, M. Banasik, *Administracyjnoprawne formy działań regulacyjnych niezależnych organów administracji publicznej*, Legalis 2019; Z. Muras, J. Kędzia, P. Orzech, objaśnienia do art. 8 [w:] *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s*, wyd. II, red. M. Swora, Warszawa 2016, Lex/el.; P. Zdyb, *Rozstrzyganie spraw spornych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki [w:] Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, Lex/el.). 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 wskazał ponadto, że obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci energetycznej, ma złożony, publiczno- i prywatnoprawny charakter. Okoliczność, że obowiązek zawarcia umowy przyłączeniowej przewidziany został w ustawie oraz w interesie publicznym nie oznacza, że obowiązek ten nie może mieć cywilnoprawnego charakteru. Ustawa może być źródłem zobowiązania cywilnoprawnego, przy czym dotyczy to także ustawowego obowiązku kontraktowania. Obowiązek ten może być źródłem cywilnoprawnej wierzytelności, gdy na podstawie ustawy (rozporządzenia) można ustalić treść umowy, jaka miałaby zostać zawarta w jego wykonaniu. Publicznoprawny obowiązek zawarcia umowy przyłączeniowej realizowany jest, zasadniczo, na drodze cywilnoprawnej przez zawarcie stosownej umowy między przedsiębiorstwem sieciowym a podmiotem ubiegającym się o przyłączenie do sieci. Jeżeli ustawa przewiduje obowiązek zawarcia umowy, konsekwencją tego

obowiązku jest roszczenie o zawarcie umowy w granicach obowiązku ustawowego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 2014 r., III SK 46/13).

Powyższe uwagi poczynione na gruncie art. 8 p.e. odnieść można także do rozwiązania przyjętego w art. 27e u.z.z.w.z.ś.

20. Zważywszy zatem na cel wprowadzenia do u.z.z.w.z.ś. regulacji rozstrzygania sporów związanych z odmową zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, tj. ochronę odbiorców usług, jak też mając na uwadze wzgląd praktyczny, tylko bowiem uznanie, iż organ regulacyjny ma uprawnienie do kształtowania treści umowy, którą mają zawrzeć strony, prowadzi do zlikwidowania sporu między nimi, zasadnym jest uznanie, iż decyzja rozstrzygająca sprawę sporną dotyczącą odmowy zawarcia umowy o odprowadzanie ścieków przez nakazanie zawarcia takiej umowy powinna zawierać istotne elementy tej umowy określone w art. 6 ust. 3 u.z.z.w.z.ś.

21. Ze względu natomiast na to, iż rozstrzygnięcie organu regulacyjnego podlega kontroli Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który stosownie do art. 479⁸⁶ k.p.c., w razie uwzględnienia odwołania, uchyla albo zmienia w całości lub w części zaskarżoną decyzję i orzeka co do istoty sprawy, powyższe uwagi mają odpowiednie zastosowanie także w odniesieniu do wyroku rozstrzygającego sprawę merytorycznie.

22. Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

[SOP]

[ał]

