

JOANNA CZESAK

Uniwersytet Wrocławski

ZBIOROWE ZAOPATRZENIE W WODĘ I ZBIOROWE ODPROWADZANIE ŚCIEKÓW JAKO ZADANIE WŁASNE GMINY

WPROWADZENIE

Zasadniczym przedmiotem aktywności gminy jest wykonywanie zadań publicznych (zadań własnych i zleconych) we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Rozległy katalog zadań własnych gminy obejmuje zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Moim zdaniem, podstawą zakwalifikowania tego zadania do zadań własnych gminy jest przede wszystkim zagwarantowanie mieszkańcom określonego poziomu zaspokojenia potrzeb publicznych.

W niniejszym opracowaniu zostanie omówiony charakter prawny zadań własnych gminy i obowiązek ich wykonywania, swoistość sektora wodociągowo-kanalizacyjnego oraz immanentnie związana z tym zagadnieniem funkcja gminy jako regulatora zachowań gospodarczych, obowiązek finansowania budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych oraz podstawa prawna przejęcia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (gminę) przedmiotowych urządzeń.

CHARAKTER PRAWNY ZADAŃ WŁASNYCH GMINY I OBOWIĄZEK ICH WYKONYWANIA

Rola wody w życiu człowieka jest niekwestionowana. Na potrzeby opracowania zbędne wydają się rozważania o znaczeniu wody w społecznym i gospodarczym wymiarze życia człowieka¹.

¹ Dlatego w tym zakresie zob. A. Kopańska, A. Bartczak, J. Siwińska-Gorzelak, *Partnerstwo publiczno-prywatne: podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*, Warszawa 2008, s. 97 n.

Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy, co wyraźnie zostało przesądzone przez ustawodawcę w dwóch aktach prawnych. Pierwszym aktem jest ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym², a dokładnie przepis art. 7 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, w którym wskazano, że „zadania własne obejmują sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych [...]”. W doktrynie i orzecznictwie podnosi się, że przepis art. 7 ustawy o sam. gm. traktowany jest jako „rodzaj deklaracji czy samozwiązania się ustawodawcy”. Wskazuje on jedynie kierunki rozwoju ustawodawstwa, pozostawiając innym odrębnym ustawom szczegółową regulację zadań własnych gminy³.

Odrębną ustawą konkretyzującą zadanie własne gminy w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji jest ustawa z 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁴, w której zostało ponownie zaakcentowane stwierdzenie, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę⁵ i zbiorowe odprowadzanie ścieków⁶ jest zadaniem własnym gminy⁷. Należy wyraźnie podkreślić, że jest to również zadanie, które spełnia przesłanki zadania użyteczności publicznej⁸, czyli jego „celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”⁹.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 594, tekst jedn. z późn. zm. (dalej jako ustawa o sam. gm.).

³ R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym: komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, s. 89; zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 25 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/OI 11/09, w którym Sąd stwierdził, że ogólna treść przepisu art. 7 ustawy o sam. gm. „nie może stanowić samodzielnej podstawy określenia kompetencji gminy w określonym rodzaju spraw. Kompetencje te należy oceniać w powiązaniu z przepisami ustaw szczególnych”. W orzecznictwie uznaje się, że niedopuszczalne jest utożsamianie terminów „zadanie” i „kompetencja” oraz domniemanie kompetencji na rzecz organu administracji publicznej, zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 27 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Rz 706/07.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 139, tekst jedn. (dalej jako ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu).

⁵ Zbiorowym zaopatrzeniem w wodę, według przepisu art. 2 pkt 21 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, jest „działalność polegająca na ujmowaniu, uzdatnianiu i dostarczaniu wody, prowadzona przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne”.

⁶ Zbiorowym odprowadzaniem ścieków, według przepisu art. 2 pkt 20 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, jest „działalność polegająca na odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków, prowadzona przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne”.

⁷ Zadanie w postaci zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków może być wykonywane przez gminę w ramach związku międzygminnego lub przez gminę wskazaną w porozumieniu międzygminnym zob. art. 3 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, zob. wyrok Sądu Najwyższego z 14 marca 2008 r., sygn. akt IV CSK 516/2007.

⁸ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 23 czerwca 2004 r., sygn. akt II SA/Gl 129/04.

⁹ Art. 1 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236, tekst jedn. z późn. zm.) (dalej jako ustawa o gosp. kom.). W związku z czym do działalno-

Konstrukcja normatywna przepisu art. 7 ust. 2 ustawy o sam. gm.¹⁰ pozwala na wprowadzenie klasyfikacji zadań własnych na zadania obowiązkowe¹¹ i fakultatywne¹². Określenie „fakultatywne” nie może być rozumiane w taki sam sposób jak w języku potocznym. Obowiązku wykonania zadania własnego (czy to obowiązkowego czy fakultatywnego) przez gminę nie można bowiem odnosić do kategorii dowolności, pozostawienia do wyboru. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że gminy, na które został nałożony obowiązek wykonania zadania własnego, nie mogą się uchylić od jego realizacji¹³. Łączy się to z jednym z przejawów działania gminy, którym jest jej samodzielność¹⁴ w zakresie władztwa zadaniowego, co należy odnosić do „celowości podjęcia określonego działania, chyba że w określonej sytuacji prawo nakłada na nią obowiązek podjęcia działania”¹⁵. Gmina jest zobligowana do wykonania zadania własnego nawet wówczas, gdy nie dysponuje odpowiednimi dochodami własnymi, a otrzymywane od państwa subwencje nie są wystarczające¹⁶. Dlatego przy ograniczonym zasobie środków finansowych gmina w pierwszej kolejności musi wykonać ciężące na niej zadania obowiązkowe. W związku z czym zaniechanie wykonania

ści gminy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków będzie miała zastosowanie ustawa o gosp. kom.

¹⁰ W przepisie tym zostało stwierdzone, że „ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy”. Pojęcie zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym występuje w następujących ustawach: art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163, tekst jedn.); art. 104 ust. 1 i 105 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572, tekst jedn. z późn. zm.); art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 406, tekst jedn. z późn. zm.); art. 3 ust. 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399, tekst jedn.).

¹¹ Moim zdaniem, o czym świadczy również przepis art. 7 ust. 2 ustawy o sam. gm., obligatoryjność związana z wykonaniem zadania własnego przez gminę powinna wynikać wprost z treści przepisu odrębnej ustawy materialno-prawnej, chociaż w doktrynie widoczne jest stanowisko odmienne, przyjmujące, że obligatoryjny charakter może wynikać już z samej redakcji przepisu — zob. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 141.

¹² Podział zadań własnych gminy na zadania obowiązkowe (obligatoryjne) i fakultatywne stosowany jest również w orzecznictwie, zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z siedzibą w Krakowie z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. akt III SA/Kr 710/09.

¹³ Zob. *ibidem*.

¹⁴ Co do pojęcia samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego zob. A. Błaś, *Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych. Międzynarodowa konferencja naukowa*, Baranów Sandomierski, 22–25 maja 2005 r., red. E. Ura, Rzeszów 2005, s. 18 n. oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05, który systematyzuje i podsumowuje dotychczasowe orzecznictwo związane z konstytucyjną zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁵ L. Kieres, *Ustrój samorządu terytorialnego w III RP*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, red. A. Błaś i K. Nowacki, Wrocław 2005, s. 181.

¹⁶ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. Tom 2*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 214.

zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków lub przerzucenie ich na inny podmiot (bez znaczenia jest, że jest to zadanie własne gminy o charakterze fakultatywnym) oznacza, że gmina działa tym samym

w sposób niezgodny z prawem, czyli dopuszcza się naruszenia przepisu art. 7 Konstytucji RP. W sytuacji gdy gmina nie jest w stanie realizować wszystkich obowiązków, które na nią nakładają ustawy, to przynajmniej nie powinna przeszkadzać mieszkańcom, którzy z własnej inicjatywy i we własnym zakresie wykonują niektóre zadania należące do gminy. W takich przypadkach, zgodnie z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule do Konstytucji RP, gmina powinna starać się pomóc i ułatwić wykonywanie tych zadań mieszkańcom¹⁷.

Na marginesie rozważań należy wspomnieć o obowiązku, nałożonym przez przepis art. 43 ustawy z 18 lipca 2001 roku — Prawo wodne¹⁸, wyposażenia w systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych, zakończonych oczyszczalniami ścieków, zgodnie z ustaleniami krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2000. Co ważne, przepis ten nie narusza obowiązku gmin w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych wynikających z przepisów o sam. gm.¹⁹

SWOISTOŚĆ SEKTORA WODOCIĄGOWO-KANALIZACYJNEGO ORAZ FUNKCJA GMINY JAKO REGULATORA ZACHOWAŃ GOSPODARCZYCH

Charakterystyka sektora wodociągowo-kanalizacyjnego powinna być przeprowadzona na dwóch płaszczyznach, z jednej strony bowiem sektor wodociągowo-kanalizacyjny wykazuje cechy charakterystyczne dla wszystkich sektorów sieciowych²⁰, z drugiej zaś występujące elementy różnicujące pozwalają na sformułowanie wniosku o swoistości sektora wodociągowo-kanalizacyjnego.

Świadczenie usług w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym, podobnie jak w innych sektorach sieciowych, odbywa się z wykorzystaniem technicznej infrastruktury sieciowej. Podobieństwo działania w ramach monopolu sieciowego umożliwia zdefiniowanie zależności charakterystycznych dla realizacji tych usług. Są to:

- 1) ciągłość i powszechność świadczenia,
- 2) powszechność dostępu,
- 3) zaspokajanie potrzeb o charakterze publicznym,
- 4) niepodzielność techniczna rozwiązań infrastrukturalnych,
- 5) wysoka kapitałochłonność,

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 lipca 2007 r., sygn. akt II OSK 1084/06.

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 145, tekst jedn. z późn. zm. (dalej jako pr. wod.).

¹⁹ Zob. art. 43 pr. wod.

²⁰ Mowa tutaj m.in. o sektorze energetycznym, czy też telekomunikacyjnym.

- 6) świadczenie produkcji, dostawy i konsumpcji w tym samym czasie,
- 7) znaczne zróżnicowanie w czasie zapotrzebowania na usługi,
- 8) niska elastyczność popytu względem ceny²¹.

Jedną z cech charakterystycznych organizacji sektora wodociągowo-kanalizacyjnego jest odmienność pozycji regulatora sieci. W sektorach sieciowych są to niezależne organy regulacyjne mające status organów administracji rządowej²², to znaczy, że są niezależne od przedsiębiorców poddanych regulacji działających we właściwych im sektorach użyteczności publicznej²³. Natomiast w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym organem regulacyjnym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Oznacza to, że inaczej niż w przypadku telekomunikacji czy energetyki organem spełniającym funkcję regulacyjną nie jest organ administracji centralnej (wchodzący w skład administracji regulacyjnej bezpośredniej), ale organ wykonawczy gminy, który zaliczany jest do administracji regulacyjnej pośredniej²⁴. Brak niezależnej regulacji instytucjonalnej w strukturze sektora wodociągowo-kanalizacyjnego ugruntowuje przekonanie o jego wyróżniających charakterze w porównaniu z innymi sektorami sieciowymi.

W przepisie art. 2 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu ustawodawca wskazał sposób rozumienia terminu „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne”. Zgodnie ze wskazanym przepisem przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jest przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej²⁵, „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”.

Zauważalne jest zróżnicowanie form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

²¹ *Kierunki ochrony konkurencji i konsumentów w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym*, Raport UOKiK 2011, s. 17.

²² Organem regulacyjnym w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych jest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE), zob. art. 190 ustawy z 16 lipca 2004 r. — Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2014 r., poz. 243, tekst jedn.), organem do spraw regulacji gospodarki paliwami i energią jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE), zob. art. 21 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. — Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059, tekst jedn. z późn. zm.), organem właściwym w sprawach regulacji transportu kolejowego jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (UTK), zob. art. 10 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1594, tekst jedn. z późn. zm.).

²³ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2008, s. 123.

²⁴ P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 32.

²⁵ Przedsiębiorcą zgodnie z przepisem art. 4 wskazanej ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą (ust. 1). Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (ust. 2); Dz. U. z 2013 r., poz. 672, tekst jedn. z późn. zm. (dalej jako ustawa o swobodzie).

rowego odprowadzania ścieków. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może przybrać formę samorządowego zakładu budżetowego, spółki handlowej, przedsiębiorstwa państwowego, spółdzielni bądź może być prowadzone przez osobę fizyczną będącą przedsiębiorcą²⁶. W wyniku przeprowadzenia literalnej wykładni przepisu art. 2 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu należałoby stwierdzić, że gmina nie może być zakwalifikowana jako przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. W tym jednak przypadku oparcie się jedynie na wynikach wykładni literalnej prowadziłoby do błędnych wniosków. Za niekonsekwencją ustawodawcy w zakresie wyłączających możliwość posiadania przez gminę statusu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego mogłaby przemawiać treść przepisu art. 17b pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu²⁷. Objęcie gminy przedmiotową definicją nie musiało być zabiegiem koniecznym. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwaliła się bowiem linia orzecnicza potwierdzona przez uchwałę Sądu Najwyższego z 24 lipca 2013 roku²⁸ uznająca, że działalność gminy podjęta i prowadzona w celu realizacji zadań własnych wypełnia znamiona działalności gospodarczej, jeżeli działalność ta odpowiada

kryteriom tego rodzaju aktywności i posiada jej cechy charakterystyczne takie jak: fachowość, podporządkowanie regułom opłacalności i zysku lub zasadzie racjonalnego gospodarowania, działania na własny rachunek, powtarzalność działań oraz uczestnictwo w obrocie gospodarczym. Brak jednak podstaw do przyjęcia, że wyznacznikiem tego pojęcia jest kryterium zysku.

Gmina bez wątpienia ma status przedsiębiorcy na gruncie ustawy z 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów²⁹. Sądy administracyjne zasadniczo przyjmują, że gmina może być uznana za przedsiębiorstwo w rozumieniu przepisu art. 2 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu³⁰. Oznacza to, że

²⁶ Zob. ustawę o gosp. kom.

²⁷ „Wójt (burmistrz, prezydent miasta) odmawia udzielenia zezwolenia lub może ograniczyć jego zakres w stosunku do wniosku o udzielenie zezwolenia [...] jeżeli na obszarze gminy działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków prowadzi gmina lub jej jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej”.

²⁸ Sygn. akt III CZP 43/13 — zob. wskazane tam orzecznictwo.

²⁹ Zob. art. 4 pkt 1 (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.), zob. wyrok Sądu Antymonopolowego z 12 października 1994 r., sygn. akt XVII Amr 27/94, zob. Z. Jurczyk, *Zakres interwencji organu antymonopolowego w działalność gospodarczą gmin*, Warszawa 2011 — zob. wskazane tam orzecznictwo.

³⁰ W początkowym okresie sądy uznawały, że gmina wykonująca zadania z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę, nie może być uznana za przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej, a zatem nie stanowi przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 23 czerwca 2004 r.; sygn. akt II SA/Gl 129/04). Później Sądy zmieniły swoje stanowisko. I tak w wyroku z 21 lipca 2005 r. (sygn. akt OSK 1741/04) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „Prowadząc faktycznie działalność usługową w zakresie dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków gmina, posiadająca osobność prawną z mocy art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, usytuowała się w takiej samej sytuacji, jak każdy inny dostawca prowadzący działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków /Dz. U. nr 72 poz. 747 ze zm./. Skoro gmina mogła być traktowana

w przypadku wykonywania zadań przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego przez samą gminę dochodzi do zatarcia różnicy między regulatorem usług a operatorem usług³¹.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że cechy wyróżniające sektor wodociągowo-kanalizacyjny odnoszą się także do takich prawnych środków działania, jak: taryfy, zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej oraz wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych³².

Na tym tle kształtuje się złożona pozycja gminy³³. Jest to przede wszystkim podmiot odpowiedzialny za wykonanie zadań własnych. Jednakże w przypadku ich niewykonania brak jest dostatecznych mechanizmów prawnych zmuszających gminę do realizacji określonych działań. W ostateczności może dojść do poniesienia odpowiedzialności o charakterze politycznym związanej z brakiem reelekcji, czy też odwołaniem organów gminy z wykorzystaniem instytucji referendum gminnego (lokalnego)³⁴. Ponadto gmina jest stroną stosunków cywilnoprawnych w sytuacji, gdy sama ma status przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego lub taki status ma jej jednostka organizacyjna. Trzecia rola dotyczy kompetencji organu wykonawczego gminy do wydawania zezwolenia na prowadzenie działalności³⁵.

OBOWIĄZEK FINANSOWANIA BUDOWY URZĄDZEŃ WODOCIĄGOWYCH I URZĄDZEŃ KANALIZACYJNYCH

Obowiązek zapewnienia budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, zgodnie z przepisem art. 15 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, został nałożony na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne we wskazanym rozumieniu. Jak zostało już podkreślone, w sytuacji gdy w gminie nie działa przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, obowiązek zapewnienia budowy

jako przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w rozumieniu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków — to była uprawniona do określenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy”. W wyroku z 18 lipca 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wa 503/06) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że prowadzenie gospodarki wodno-kanalizacyjnej może być powierzone komórce organizacyjnej (referatowi) Urzędu Gminy, bowiem jest to kierowana przez Wójta gminna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej i taka sytuacja nie narusza przepisu art. 2 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu.

³¹ P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, *op. cit.*, s. 33.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*, B. Rakoczy, *Umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków*, Warszawa 2007, s. 11 n.

³⁴ Zob. ustawę z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 706, tekst jedn. z późn. zm.).

³⁵ Art. 75 ust. 1 pkt 14 ustawy o swobodzie w zw. z art. 16 i nast. ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu; zob. szerzej M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 273 n.

przechodzi na gminę, „gdyż w przeciwnym razie powstałaby luka w regulacji publicznoprawnych powinności gminy”³⁶.

Wykładnia przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu nie może być przeprowadzona w sposób rozszerzający, wskazany obowiązek zapewnienia budowy dotyczy bowiem wyłącznie urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych w rozumieniu odpowiednio przepisu art. 2 pkt 16 i pkt 14 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu. Urządzeniami wodociągowymi są „ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych, studnie publiczne, urządzenia służące do magazynowania i uzdatniania wód, sieci wodociągowe, urządzenia regulujące ciśnienie wody”³⁷, a urządzeniami kanalizacyjnymi są „sieci kanalizacyjne, wyloty urządzeń kanalizacyjnych służących do wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz urządzenia podczyszczające i oczyszczające ścieki oraz przepompownie ścieków”³⁸.

Niezależnie od tego, czy gmina wykonuje zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków samodzielnie, czy wykorzystuje w tym celu inne podmioty, obowiązkiem gminy jest ustalenie kierunku rozwoju sieci w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego³⁹.

O ile zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków należy traktować jako bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb, o tyle obowiązek zapewnienia budowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych nie powinien być ujmowany w kategorii obowiązku bezwzględnego, lecz warunkowego, ponieważ budowę urządzeń zapewnia się jedynie wtedy, gdy jest to niezbędne⁴⁰. Innymi słowy, jeżeli zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków odbywa się z wykorzystaniem istniejącej już infrastruktury technicznej, wówczas brak jest podstaw dla istnienia wskazanego obowiązku i uchwalania aktów wymienionych w przepisie art. 15 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu⁴¹.

Ustawodawca dokonał rozkładu obowiązków finansowania elementów niezbędnych do zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci powinna zapewnić realizację przyłączy⁴²

³⁶ P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, *op. cit.*, s. 101. Co do przejścia obowiązków na gminę w sytuacji braku lub niepowołania przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 lipca 2007 r., sygn. akt II OSK 1084/06 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 2 lutego 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 715/11.

³⁷ Art. 2 pkt 16 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu.

³⁸ Art. 2 pkt 14 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu.

³⁹ Zob. art. 15 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu.

⁴⁰ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 29 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 220/12.

⁴¹ Zob. P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, *op. cit.*, s. 103.

⁴² Termin „przyłączy” należy rozumieć jako przyłączy kanalizacyjne — „odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanali-

„do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego”⁴³. Natomiast koszt nabycia, zainstalowania i utrzymania urządzenia pomiarowego ponosi odbiorca usług⁴⁴, a wodomierza głównego — przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne⁴⁵.

Niewłaściwe zrozumienie przepisów określających zakres podmiotowy i zakres przedmiotowy obowiązków finansowych zawartych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu powoduje problemy natury prawnej. Sfinansowanie przez gminę budowy na przykład przyłącza do sieci jest kwestionowane przez organ nadzoru finansowego i w takich sytuacjach Regionalna Izba Obrachunkowa stwierdza nieważność uchwały rady gminy. Przykładowo, w uchwale Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 17 grudnia 2013 r. (26.483.2013), zostało wskazane, że

Rada Miejska nie była uprawniona do podjęcia uchwały zaciągającej zobowiązanie zwrotne w postaci pożyczki spłacanej w okresie 5 lat (2015–2019), na realizację zadania polegającego na przyłączeniu budynków do zbiorczej sieci kanalizacyjnej, które w świetle przytoczonych wyżej przepisów nie jest zadaniem własnym jednostki samorządowej i powinno być wykonane na koszt właściciela nieruchomości. Podłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej jest prawnym obowiązkiem mieszkańca, a nie gminy.

Z kolei zmuszenie osoby ubiegającej się o przyłączenie do sieci do poniesienia nakładów na wybudowanie odcinka sieci kanalizacyjnej do granicy nieruchomości, bez zapewnienia późniejszego rozliczenia kosztów, a wręcz przejęcie odcinka sieci nieodpłatnie na własność, w orzecznictwie jest tłumaczone jako osiągnięcie przez gminę nieuzasadnionych korzyści materialnych kosztem swoich usługobiorców⁴⁶.

Natomiast w sytuacji gdy gmina z uwagi na ograniczone środki finansowe nakłada na mieszkańców opłatę rozumianą jako współudział finansowy w poniesieniu ciężaru budowy wodociągu komunalnego, takie opłaty w istocie mają charakter daniny publicznej, jednostronnie nałożonej na mieszkańców przy wykorzy-

zującą, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku do granicy nieruchomości gruntowej” (art. 2 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu) oraz jako przyłącze wodociągowe — „odcinek przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym” (art. 2 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu). Na marginesie należy wspomnieć o wątpliwościach i kłopotach interpretacyjnych związanych z definicją terminu „przyłącze” — zob. P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, *op. cit.*, s. 105 n. i wskazane tam orzecznictwo. Co do możliwej zmiany definicji terminu „przyłącze kanalizacyjne” zob. senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków z 18 grudnia 2013 r., nr druku 534.

⁴³ Art. 15 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu.

⁴⁴ Odbiorcą usług, zgodnie z przepisem art. 2 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, jest „każdy, kto korzysta z usług wodociągowo-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym”.

⁴⁵ Art. 15 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu.

⁴⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2013 r., sygn. akt VI ACa 870/11.

staniu władztwa publicznego gminy. Brak jest wówczas podstaw, aby należności traktować jako należności o charakterze cywilnoprawnym⁴⁷.

W ustawodawstwie krajowym prawną możliwość obciążenia właścicieli nieruchomości z tytułu wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej (instalacji wodociągowych i kanalizacyjnych), jeżeli wskutek budowy wzrosła wartość nieruchomości, kształtują przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami⁴⁸, regulujące w rozdziale 7 od przepisu art. 144 do art. 148 zasady wnoszenia na rzecz gminy opłat adiacenckich (udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej)⁴⁹.

PODSTAWA PRAWNA PRZEJĘCIA PRZEZ PRZEDSIĘBIORSTWO WODOCIĄGOWO-KANALIZACYJNE URZĄDZEŃ WODOCIĄGOWYCH I URZĄDZEŃ KANALIZACYJNYCH

Omawiając zagadnienie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków jako zadania własnego gminy, nie sposób nie wspomnieć o regulacji zawartej w przepisie art. 31 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, zgodnie z którym

1. Osoby, które wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne, mogą je przekazywać odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, na warunkach uzgodnionych w umowie. 2. Przekazywane urządzenia, o których mowa w ust. 1, powinny odpowiadać warunkom technicznym określonym w odrębnych przepisach. 3. Należność za przekazane urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne może być rozłożona na raty lub uwzględniona w rozliczeniach za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków⁵⁰.

Przepis ten w swej treści jest zbliżony do przepisu art. 49 ustawy z 23 kwietnia 1964 roku⁵¹ — Kodeks cywilny

§ 1. Urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli

⁴⁷ Sygn. akt VIII SA/Wa 504/07, w podobnym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z 30 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 675/07.

⁴⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 518, tekst jedn. z późn. zm.

⁴⁹ Tak m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 października 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 2230/06 oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 10 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 308/08. Co do udziału podmiotów prywatnych w realizacji zadań gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej zob. M. Mikolik, *Uczestnictwo podmiotów prywatnych w budowie urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2013, nr 4, s. 110 n., R. Cieślak, *Partnerstwo publiczno-prywatne. 100 pytań wyjaśnień interpretacji*, Warszawa 2014, s. 317 n.

⁵⁰ Art. 31 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu.

⁵¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 121, tekst jedn. z późn. zm. (dalej jako k.c.).

wchodzą w skład przedsiębiorstwa. § 2. Osoba, która poniosła koszty budowy urządzeń, o których mowa w § 1, i jest ich właścicielem, może żądać, aby przedsiębiorca, który przyłączył urządzenia do swojej sieci, nabył ich własność za odpowiednim wynagrodzeniem, chyba że w umowie strony postanowiły inaczej. Z żądaniem przeniesienia własności tych urządzeń może wystąpić także przedsiębiorca⁵².

Ogólnie rzecz ujmując osoba, która poniosła koszty budowy urządzeń, może je przekazać przedsiębiorstwu sieciowemu na warunkach określonych w umowie. Problem może się pojawić na poziomie wyboru odpowiedniej podstawy prawnej (art. 31 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu lub art. 49 § 2 k.c.) i spełnienia koniecznych przesłanek dla zastosowania konkretnej normy prawnej⁵³. Nasuwa się w takim razie pytanie o wzajemną relację tych przepisów. Czy należy sądzić, że przepis art. 49 k.c. pełni samodzielną podstawę i tym samym wyłącza zastosowanie przepisu art. 31 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu? Czy jednak pozostawienie (tzn. nieuchylenie) przepisu art. 31 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu było zabiegiem celowym, wskazującym, że przepis ten powinien być stosowany w razie przekazywania przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych⁵⁴.

Odpowiedź na te pytania może stanowić uchwała Sądu Najwyższego z 13 lipca 2011 roku, w której Sąd dokonał analizy dotychczasowego orzecznictwa i uznał, że

Podstawę roszczenia o zobowiązanie do odpłatnego przeniesienia własności urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych stanowi — od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 731) — art. 49 § 2 KC⁵⁵.

Uchwała ta z pewnością wykrystalizuje nową linię orzeczniczą w orzecznictwie sądowym. Pozostawienie przepisu art. 31 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu stwarza problemy dla praktyki przede wszystkim co do wyboru odpowiedniej podstawy prawnej. Nie ma tym samym, jak słusznie zauważa Henryk Palarz, „racjonalnego uzasadnienia dla sztucznego utrzymywania stanu prawnego, regulującego te same kwestie w dwóch różnych ustawach”⁵⁶.

⁵² Art. 49 k.c.

⁵³ Zob. E. Gniewek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2014, s. 122 n.; P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, *op. cit.*, s. 294 n.

⁵⁴ Brak jednak takiej informacji w uzasadnieniu rządowego projektu zmiany ustawy, zob. druk nr 81, Sejm VI kadencji.

⁵⁵ Sygn. akt III CZP 26/11.

⁵⁶ H. Palarz, *Przekazywanie urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 9, s. 57.

WNIOSKI

Przedstawione rozważania nie wyczerpują — z oczywistych względów — problemów, które wyznacza tematyka opracowania. Poza badaniem pozostawiłam, chociaż jednocześnie nie umniejszam ich znaczenia, między innymi zagadnienia związane z regulaminami dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz zasadami ustalania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

Zadanie własne gminy, ustalone jako zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, jest strukturalnie powiązane z sektorem wodociągowo-kanalizacyjnym, który wykazuje daleko idącą specyfikę w porównaniu z innymi sektorami sieciowymi. Aby kompleksowo omówić przedmiotową problematykę, konieczne było również zauważenie i omówienie funkcji gminy jako regulatora (a w niektórych przypadkach operatora) usług na tym obszarze działania.

Interpretacja przepisów właściwych dla ustalenia istoty obowiązków gminy, które determinują ustawowe zadanie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w sposób istotny, jest zakorzeniona w orzecznictwie sądowym. Proponowane przez Sąd Najwyższy stosowanie przepisu art. 49 § 2 k.c. jako podstawy roszczenia o zobowiązanie do odpłatnego przeniesienia własności urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych należy uznać za właściwe i godne dostrzeżenia.

COLLECTIVE WATER SUPPLY
AND COLLECTIVE SEWAGE DISPOSAL
AS A COMMUNE'S OWN TASK

Summary

The analysis is mainly based on the theoretical issues connected with commune's own tasks. In this respect, a commune acts on its own behalf and at its own responsibility. The main issues analyzed in the paper are related to the specifics of the water and sewage sector, namely the collective water supply and collective sewage disposal treated as a commune's own task. The commune's position in this respect is diverse. In the case law, there is a solid standpoint that a commune can be treated as a water and sewage company. Above all, the commune is responsible for the performance of collective water supply and collective sewage disposal. It is also a party to civil contracts with private entities when it acts on its own behalf or on the behalf of its administrative units. Moreover, the commune's executive body issues business activity permits for water and sewage companies. Another analyzed issue is the subject and object scope of financing water and sewage facilities. The paper also contains an attempt to indicate the correct legal basis for taking over water and sewage facilities by a water and sewage company, particularly with respect to the Civil Code amendment introducing paragraph 2 to the provision of Art. 49.