



Bydgoszcz, 14.10.2019 r.

SCZ/166/2019

**Pan
Tadeusz Frączek
Prezes Zarządu
Sąddeckie Wodociągi
Sp. z o.o.**

Bzranowmy Pańie Prezesie,

Stosownie na Państwa pisma z dn. 07.10.2019 r. (znak N.070.3.19.TF), Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” (zwana dalej także: „IGWP” lub „Izbą”), wyjaśnia, co następuje:

W pierwszym rzędzie IGWP oświadcza, iż stanowisko zajęte przez Pana prof. dr hab. Bartosza Rakoczy w załączonej do ww. pisma opinii, nie jest oficjalnym stanowiskiem Izby.

Odnosnie drugiego Państwa pytania, IGWP wskazuje, że analizując problematykę cen i stawek opłat stosownych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne należy mieć na uwadze uwarunkowania dotyczące funkcjonowania tychże przedsiębiorstw wynikające z przepisów prawa, ze szczególną analizą przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U z 2019 r., poz.1437 ze zm.) - *zwanej dalej: „u.z.z.w.”* oraz wydanego na podstawie ww. ustawy rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2018 r., poz.472)- *zwanego dalej: „rozporządzeniem”*.

Wskazać należy, że ani u.z.z.w. ani też rozporządzenie nie rozstrzygają, czy ceny i stawki opłat stosowane przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, zawarte w taryfach zatwierdzonych przez organ regulacyjny, są sztywne czy maksymalne, gdyż żaden z przepisów ww. aktów nie odnosi się wprost do tego zagadnienia.

Jak wynika z art. 1 u.z.z.w. ustawa ta określa zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym:

1) zasady:

a) działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych,



- b) tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody oraz niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków,
 - c) ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów;
- 2) wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi;
 - 3) tryb zatwierdzania taryf oraz organ regulacyjny i jego zadania.

Z powyższego wynika zatem, że przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne nie funkcjonują w przestrzeni gospodarczej na zasadach takich jak inne przedsiębiorstwa, lecz zobowiązane są przestrzegać ściśle określonych zasad i warunków, na jakich działają. Godzi się przy tym zauważyć, że przedsiębiorstwa te działają w warunkach monopolu naturalnego, i stąd ich funkcjonowanie podlega szczególnej kontroli organów państwowych.

Z brzmienia art. 6 u.z.z.w., stanowiącego, że dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług wynika, że stosunek prawny łączący przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz odbiorcę usług ma charakter cywilnoprawny. Niemniej z woli ustawodawcy, zgodnie z art. 26 ust. 1 u.z.z.w., rozliczenia za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków są prowadzone przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne z odbiorcami usług na podstawie określonych w taryfach cen i stawek opłat oraz ilości dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków. Zgodnie z definicją legalną, zawartą w art. 2 pkt 12 u.z.z.w., taryfa jest zestawieniem ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz określa warunki ich stosowania. W myśl art. 24b. u.z.z.w. taryfa podlega zatwierdzeniu przez organ regulacyjny, z wyłączeniem taryfy zmienionej w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług.

Wskazać należy, iż ceny i stawki opłat określone w taryfie oparte są o skalkulowane niezbędne przychody, przez które, zgodnie z kolei z art. 2 pkt 2 u.z.z.w., rozumieć należy wartość przychodów w danym roku obrachunkowym, zapewniających ciągłość zbiorowego zaopatrzenia w wodę odpowiedniej jakości, ilości i zbiorowego odprowadzania ścieków, które przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno osiągnąć na pokrycie uzasadnionych kosztów, związanych z ujęciem i poborem wody, eksploatacją, utrzymaniem i rozbudową urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, oraz osiągnięcie zysku.

Jak wynika z art. 5 ust. 1 u.z.z.w., przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także, zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Dodatkowo, zgodnie z art. 15 u.z.z.w., przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń



wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w opracowanym przez to przedsiębiorstwo wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu.

Ciążący na przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym obowiązek zapewnienia dostawy wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, jest realizowany tylko wtedy, gdy jako podmiot eksploatujący sieć wodociągową i kanalizacyjną posiada na ten cel odpowiednie środki finansowe, które winny być zapewnione, na podstawie odpowiednio skalkulowanych niezbędnych przychodów mających swoje odzwierciedlenie w wysokości cen i stawek opłat za wodę i ścieki.

W myśl art. 7 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U.2019, poz. 506 ze zm.), zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania te obejmują 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 i ciepłą oraz gaz. Wyżej wymieniony artykuł koreluje z art. 3 ust.1 u.z.z.w, z którego wynika, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy.

Jak przewiduje art. 1 ust.1-2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U.2019, poz.712 ze zm.), gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego polega na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, i obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Z powyższych regulacji wywieść należy, iż zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków stanowi zadanie własne gminy oraz mieści się w pojęciu gospodarki komunalnej, i ma na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności. Nie ulega wątpliwości, że celem realizacji ww. zadań przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne musi posiadać odpowiednią infrastrukturę wodociągowo-kanalizacyjną i środki finansowe, które z kolei zagwarantują należytą ochronę interesów i bezpieczeństwo odbiorców usług w postaci zapewnienia w sposób powszechnie dostępny ciągłości zbiorowego zaopatrzenia w wodę w odpowiedniej ilości i jakości i zbiorowego odprowadzania ścieków. Powyższe zadania przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest w stanie wykonać pod warunkiem uzyskiwania odpowiedniego poziomu niezbędnych przychodów. Wartość niezbędnych przychodów z kolei determinuje wysokość cen i stawek opłat określonych w taryfie, która podlega zatwierdzeniu przez organ regulacyjny.



Organ regulacyjny zatwierdzając projekt taryfy zatwierdza jednocześnie wartość niezbędnych przychodów, których osiągnięcie musi być zagwarantowane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

Osiągnięcie ich niższego poziomu nie gwarantuje należytej ochrony interesów i bezpieczeństwa odbiorców, co wyklucza podejście do cen określonych w taryfach za wodę i ścieki zgodnie z koncepcją cen maksymalnych.

W ocenie IGWP zastosowanie innej ceny niż określona w taryfie stawiałoby pod znakiem zapytania celowość wprowadzenia, zatwierdzenia i kontroli taryf przez organ regulacyjny.

W konsekwencji należy przyjąć, iż cena wskazana w taryfie winna być uznana za cenę sztywną w rozumieniu art. 537 kodeksu cywilnego.

Za przyjęciem koncepcji, że cena określona w taryfie ma charakter ceny sztywnej przemawiają również następujące przepisy rozporządzenia. I tak, zgodnie z § 2 pkt 1 i 2, cena za dostarczoną wodę oznacza wielkość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, którą odbiorca usług jest obowiązany zapłacić przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu za 1 m³ dostarczonej wody; do ceny dolicza się podatek od towarów i usług w wysokości określonej odrębnymi przepisami, cena zaś za odprowadzone ścieki to wielkość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą odbiorca usług jest obowiązany zapłacić przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu za 1 m³ odprowadzonych ścieków, w tym ścieków komunalnych lub ścieków przemysłowych; do tej ceny dolicza się również podatek od towarów i usług. Jak wynika z § 3 pkt 1 lit. a i c rozporządzenia, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opracowuje taryfę w sposób zapewniający m.in. uzyskanie niezbędnych przychodów i eliminowanie subsydiowania skrośnego. Dodatkowo, zgodnie z § 13 ust. 2 pkt 1 ceny i stawki opłat powinny być różnicowane w taki sposób, żeby zapewnić w szczególności uzyskanie z wpłat odbiorców usług przychodów na poziomie zapewniającym samofinansowanie się działalności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz zysku z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Warto też zauważyć, iż z brzmienia § 13 ust. 6 pkt 1 wynika wprost, że różnicowanie cen i stawek opłat zapewnia się w szczególności przez podział odbiorców usług na taryfowe grupy odbiorców usług i przypisanie do poszczególnych grup odpowiadających im planowanych kosztów świadczenia usług.

Z przepisów rozporządzenia wynika też, że ceny określone w taryfie oznaczają wielkości wyrażone w jednostkach pieniężnych, które odbiorca usług jest zobowiązany zapłacić przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu za świadczone usługi. Co za tym idzie - ceny określone w taryfie nie zostały pozostawione swobodnym negocjaczom stron. Przywołany wyżej sposób różnicowania cen i stawek opłat, polegający na przypisaniu poszczególnym taryfowym grupom odbiorców usług odpowiadających im kosztów świadczenia usług, które muszą zostać pokryte wpłatami odbiorców usług na takim poziomie, aby zapewnić



samofinansowanie się działalności przedsiębiorstwa oraz zysk, jest jedynym dopuszczalnym przez przepisy prawa. Tym samym nie ma możliwości, poza przypadkiem dopłaty, o czym niżej, zastosowania innych cen niż wskazane w taryfie, tj. z pominięciem kalkulacji sporządzonej na zasadach określonych w rozporządzeniu.

Dodatkowo, zastosowanie niższej ceny w oparciu o indywidualne ustalenia pomiędzy stronami umowy, wiązałoby się z niezapewnieniem uzyskania niezbędnych przychodów oraz brakiem zapewnienia eliminowania subsydiowania skrośnego, czyli niezgodnie z § 3 pkt. 1 lit. a i c rozporządzenia.

Pamiętać również należy, iż przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne nierzadko korzystają z pomocy unijnej przy realizacji zaplanowanych inwestycji infrastrukturalnych. Pozyskując środki unijne przedsiębiorstwa te zobowiązane są w szczególności do przestrzegania zasady trwałości projektu współfinansowanego z tych środków, a to obliguje przedsiębiorstwa do zachowania określonej stabilności finansowej. Naruszenie zasady trwałości może oznaczać konieczność zwrotu środków otrzymanych na realizację projektu wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych, proporcjonalnie do okresu niezachowania obowiązku trwałości.

Argument, że cena określona w taryfie jest ceną sztywną, ma także swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 15 listopada 2012 r., sygn.akt: I ACa 352/12, w którym stwierdzone zostało: *„U podstaw wprowadzenia taryf do obrotu gospodarczego legło zapatrywanie o konieczności kontroli poziomu cen usług istotnych z punktu widzenia wszystkich obywateli. Takimi są m.in. usługi zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, które powinny być powszechnie dostępne. Powszechny dostęp do tych usług uzależniony jest m.in. od dostosowania cen i opłat do możliwości finansowych odbiorców wchodzących w skład oznaczonej społeczności lokalnej. Wyposażenie organów gmin w instrumenty służące kontroli taryf ma w swym założeniu zapobiegać podejmowaniu przez przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjne działań skierowanych wyłącznie na osiągnięcie zysku oraz chronić interesy odbiorców usług świadczonych przez te przedsiębiorstwa. Ochrona ta ma zapobiec nadmiernemu i nieuzasadnionemu wzrostowi cen za usługi świadczone przez te przedsiębiorstwa. Taryfa jest więc cennikiem świadczonych usług, który określa ceny o charakterze sztywnym, nie pozostawione swobodnym negocjacjom stron”*. Stanowisko zawarte w przywołanym uzasadnieniu znalazło również potwierdzenie w uzasadnieniu Sądu Okręgowego w Rzeszowie z dnia 15 maja 2016 r. , sygn.akt: VI Ga 46/16.

IGWP wskazuje także, iż zastosowanie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ceny niższej niż określona w taryfie mogłoby zostać uznane przez organ regulacyjny jako zawyżenie niezbędnych przychodów przedstawionych do zatwierdzenia w przedłożonym projekcie taryfy, czego skutkiem mogłoby być nawet wznowienie na podstawie art. 145 kodeksu postępowania administracyjnego zakończonego ostateczną decyzją administracyjną o zatwierdzeniu taryfy. Takie działania mogłyby również narazić przedsiębiorstwo



wodociągowo-kanalizacyjne na zarzut nierównego traktowania odbiorców usług i finansowania odbiorców, wobec których ustalone zostały niższe ceny przez odbiorców płacących ceny wg taryfy. Stosowanie ceny niższej niż określona w taryfie mogłoby również spotkać się z zarzutem działania na szkodę przedsiębiorstwa.

Warto w tym miejscu zauważyć, iż jedynym dopuszczalnym przypadkiem stosowania w stosunku do odbiorców usług ceny niższej niż zatwierdzona przez organ regulacyjny jest przyznanie równoczesnej dopłaty ze strony gminy dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług, zgodnie z art.24 ust. 6 u.z.z.w. Fakt uwzględnienia tej możliwości w u.z.z.w. i nadanie jej szczególnego charakteru, mającego znamiona „niższej ceny” dla określonej grupy odbiorców (nie zmniejszającej ustalonej wartości niezbędnych przychodów przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego) świadczy o tym, iż ustawodawca przewidział możliwość obniżenia ceny, jednak z równoczesną i równoważną upustowi dopłatą z innego źródła, ściśle określonego, ze środków (budżetu) gminy.

Mając powyższą argumentację na uwadze, Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” wskazuje, iż ceny i stawki opłat zawarte w taryfie, z uwagi na cel zabezpieczenia zarówno odbiorców usług przed stosowaniem zawyżonych cen, jak i przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych przed cenami zbyt niskimi, niezapewniającymi możliwości właściwego świadczenia usług, z uwzględnieniem procedury ich zatwierdzania przez organ regulacyjny, mają charakter cen sztywnych w rozumieniu art. 537 kodeksu cywilnego.

z poważaniem

adw. Paweł Sikorski

Paweł Sikorski
Ekspert Izby

Dorota Jakuta

Dorota Jakuta
Prezes Izby