OPINIA PRAWNA

1. Przedmiot opinii:

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej („**Opinia**") jest dokonanie odpowiedzi na następujące pytania:

1.1. Pytanie nr 1:

Czy dopuszczalne jest zastosowanie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy[1] z dnia 07 czerwca 2012 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (dalej również jako „**Przedsiębiorstwo WodKan**") stawek cen lub opłat niższych niż określone w taryfie w rozumieniu art. 2 pkt 12 Ustawy WodKan (dalej również jako „**Taryfa**")?

1.2. Pytanie nr 2:

Czy wykazanie przez Przedsiębiorstwo WodKan w zatwierdzonym rocznym sprawozdaniu finansowym zysku w okresie na który zatwierdzona została Taryfa, jest automatycznie przesłanką uzasadniającą złożenie wniosku o skrócenie okresu obowiązywania dotychczasowej Taryfy oraz o zatwierdzenie nowej Taryfy?

2. Stan prawny:

Opinia sporządzona została według stanu prawnego obowiązującego na dzień 15 sierpnia 2019 r., jak również przy uwzględnieniu aktualnego na ten dzień orzecznictwa sądowego.

3. Pytanie nr 1:

3.1. Uwagi wstępne:

(1) Przed przystąpieniem do udzielenia właściwej odpowiedzi na Pytanie nr 1, poczynić warto kilka uwag o wstępnej naturze. Otóż w pierwszej kolejności zaznaczenia wymaga, że Ustawa WodKan nie wyjaśnia wprost przedmiotowego zagadnienia, nie wskazując jaki charakter mają ceny i opłaty określone w Taryfie. Okoliczność ta nie jest jednak zaskakująca jeśli zważyć, że przedmiot regulacji tego aktu prawnego – będącego rodzajem tzw. ustawy branżowej (sektorowej) – jest ściśle zdefiniowany, obejmując (*vide* art. 1 Ustawy WodKan) określenie zasad i warunków zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym:

1) zasady:
   a) działalności Przedsiębiorstw WodKan,
   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;

[1] T.j.: Dz. U. 2019 r., poz. 1437, powoływanej dalej jako „**Ustawa WodKan**".

3) tryb zatwierdzania taryf oraz organ regulacyjny i jego zadania.

(2) Ustawa WodKan nie jest przy tym aktem prawnym zupełnym – nie regulując wszelkich z poruszonych w niej zagadnień – lecz osadzona jest w ogólnym kontekście normatywnym, ustanowionym przez szereg innych regulacji normatywnych. W szczególności, Ustawa WodKan nie uchyla – a jedynie uzupełnia, regulacje zawarte w ogólnym akcie prawnym normującym materię stosunków cywilnoprawnych, tj. w Kodeksie cywilnym[2]. Z tego powodu – dla umożliwienia Czytelnikowi Opinii lepszego zrozumienia dalszych z zawartych w niej wywodów – zwrócić trzeba uwagę na trzy unormowania KC dotyczące cen, a to art. 537-539, zgodnie z którymi:

Art. 537 KC:
§ 1. Jeżeli w miejscu i czasie zawarcia umowy sprzedaży obowiązuje zarządzenie, według którego za rzeczy danego rodzaju lub gatunku może być zapłacona jedynie cena ściśle określona (cena sztywna), cena ta wiąże strony bez względu na to, jaką cenę w umowie ustaliły.
§ 2. Sprzedawca, który otrzymał cenę wyższą od ceny sztywnej, obowiązany jest zwrócić kupującemu pobraną różnicę.
§ 3. Kupujący, który według umowy miał zapłacić cenę niższą od ceny sztywnej, a rzecz zużył lub odprzedał po cenie obliczonej na podstawie ceny umówionej, obowiązany jest zapłacić cenę sztywną tylko wtedy, gdy przed zużyciem lub odprzedaniem rzeczy znał cenę sztywną lub mógł ją znać przy zachowaniu należytej staranności. Kupujący, który rzeczy nie zużył ani nie odprzedał, może od umowy odstąpić.

Art. 538 KC:
Jeżeli w miejscu i czasie zawarcia umowy sprzedaży obowiązuje zarządzenie, według którego za rzeczy danego rodzaju lub gatunku nie może być zapłacona cena wyższa od ceny określonej (cena maksymalna), kupujący nie jest obowiązany do zapłaty ceny wyższej, a sprzedawca, który otrzymał cenę wyższą, obowiązany jest zwrócić kupującemu pobraną różnicę.

Art. 539 KC:
Jeżeli w miejscu i czasie zawarcia umowy sprzedaży obowiązuje zarządzenie, według którego za rzeczy danego rodzaju lub gatunku nie może być zapłacona cena niższa od ceny określonej (cena minimalna), sprzedawcy, który otrzymał cenę niższą, przysługuje roszczenie o dopłatę różnicy.

(3) Sednem zagadnienia stanowiącego treść Pytania nr 1 jest zatem ustalenie, czy określone w Taryfie ceny i opłaty są: (i) cenami sztywnymi w rozumieniu art. 537 KC, (ii) cenami

[2] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., t.j.: Dz. U. 2019 r., poz. 1145, powoływana dalej jako „**KC**".

maksymalnymi w rozumieniu art. 538 KC, czy też (iii) cenami minimalnymi w rozumieniu art. 539 KC?

(4) Wyjaśnienia wymaga przy tym, że – w ocenie opiniującego – kwestia cen minimalnych w rozumieniu art. 539 KC jawi się w kontekście Taryf jako irrelewantna, wobec czego nie będzie poruszana w ramach dalszych wywodów.

(5) W dalszej kolejności, analiza powyższego zagadnienia przedstawiona zostanie przez pryzmat stanowiska wynikającego z orzecznictwa i dorobku doktryny, a następnie podsumowana kilkoma dodatkowymi argumentami własnymi.

3.2. Ocena zagadnienia w świetle orzecznictwa:

(6) Prezentując zagadnienie w świetle wypowiedzi orzecznictwa wskazać trzeba, że problem charakteru prawnego taryf był w nim przedmiotem kilkukrotnych rozważań, które skupiały się jednak, jak dotąd, głównie na taryfach stosowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne. Wszelako, zarówno energetyka, jak też dostawy wody i odprowadzanie ścieków zaliczyć należy do tzw. sektorów sieciowych, a więc tego rodzaju branż, które skupiają się na dostawach usług o charakterze powszechnym – *de facto* niezbędnych, na obecnym etapie rozwoju społeczno-technicznego, do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania ludzi – opartych na konieczności istnienia sieci infrastrukturalnych, które – ze względu na specyfikę dostarczanych/odbieranych dóbr, są niezbędne do realizacji usług na rzecz ich odbiorców. W rezultacie, ze względu na zbliżony charakter sektorów, a co za tym idzie – podobieństwo występujących w nich typów problemów, w ocenie opiniującego dopuszczalnym jest zastosowanie rozważań formułowanych w odniesieniu do taryf stosowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne do Taryf zatwierdzanych dla Przedsiębiorstw WodKan.

(7) W tym kontekście należy zauważyć, że jeszcze na początku lat dwutysięcznych w orzecznictwie podnoszono, że: „stawki opłat wynikające z taryfy zatwierdzonej przez Prezesa URE mają charakter ceny sztywnej w rozumieniu art. 537 § 1 kc (...) Natomiast generalne założenie, że stawki opłat w taryfie zatwierdzonej przez Prezesa URE mają charakter ceny maksymalnej, podważałoby samą ideę która legła u podstaw zatwierdzania taryfy przez Prezesa URE w trybie art. 47 Prawa energetycznego"[3].

(8) Tym niemniej, w kolejnym orzeczeniu Sąd Antymonopolowy zdawał się odchodzić od powyższego poglądu przyjmując, iż: „Fakt zawarcia umowy pozostaje, w ocenie Sądu Antymonopolowego, bez wpływu na możliwość negocjowania stawek taryfowych niższych niż wynikające z zatwierdzonej taryfy , stosowania upustów i bonifikat[4]".

---

[3] Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 24 maja 2000 r., XVII Ame 23/00.
[4] Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 16 października 2000 r., XVII Ame 24/00.

(9) Pogląd ten aprobował również początkowo Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 08 marca 2000 r.[5] skład orzekający stwierdził, że: „ceny paliw i energii ustalone w taryfie należy zaliczyć do kategorii cen regulowanych, rozumianych w ten sposób, że ich wysokość ustalają sprzedawcy (dostawcy) na podstawie zasad określonych przez właściwe organy administracji publicznej. Jeśli tak, to są to ceny maksymalne, a nie sztywne".

(10) Zapatrywanie to podtrzymano w orzeczeniu z dnia 18 grudnia 2002 r.[6], przyjmując, że: „Określenie ustawowe, w myśl którego taryfa jest obowiązująca dla odbiorcy energii oznacza tylko tyle, że ustalone w niej ceny mieszczą się w pojęciu cen regulowanych, przy czym są to ceny maksymalne w rozumieniu art. 538 KC, a nie sztywne, o jakich mowa w art.537 KC".

(11) Stanowisko to potwierdzono w kolejnym judykacie Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2005 r.[7], w którym uznano, że: „taryfa zatwierdzona przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki jest szczególnym rodzajem wzorca umownego. Z art. 3 pkt 17 oraz art. 47 Pr.energ. wynika, że jest ona obowiązująca dla odbiorców. Oznacza to jednak tylko tyle, że ceny energii ustalane na podstawie taryf mają charakter cen regulowanych maksymalnych w rozumieniu art. 538 KC. Cena ustalana za pomocą taryfy nie ma więc charakteru ceny sztywnej w rozumieniu art. 537 KC (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8.3.2000 r., I CKN 1217/99, "Biuletyn SN" 2000, nr 7, s. 8 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18.12.2002 r., IV CKN 1616/00). Jeżeli więc ustalenie taryfy stwarza tylko dla przedsiębiorstwa dostarczającego energię możliwość ustalenia ceny nie wyższej niż przewidziana taryfą, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby umówiło się ono z odbiorcą, że będzie mu dostarczało energię po cenie niższej niż wynika to z zatwierdzonej taryfy".

(12) W powyższym kontekście uwidacznia się, że choć ocena zagadnienia prezentowana przez orzecznictwo nie była jednolita – zawierając zarówno stanowisko przyznające cenom ujętym w taryfach przymiot cen sztywnych w rozumieniu art. 537 KC, jak też cen maksymalnych w znaczeniu nadanym przez art. 538 KC – to jednak przez pewien okres za dominujące uznać można było stanowisko traktujące ceny taryfowe jako ceny maksymalne.

(13) Wszelako, mając na uwadze społeczną wagę zagadnienia, nie zaskakuje, iż stało się ono przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego sformułowanej w powiększonym składzie. W uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2007 r.[8] stwierdzono, że: „Przyjęcie powyższego zapatrywania nakazuje krytycznie odnieść się do stanowiska Sądu

[5] I CKN 1217/99.
[6] IV CKN 1616/00.
[7] III CK 173/05.
[8] III CZP 111/06.

Najwyższego wyrażonego w wyrokach z dnia 18 grudnia 2002 r., IV CKN 1616/00 oraz z dnia 10 listopada 2005 r., III CK 173/05, wiążącego obowiązywanie nowej taryfy najwcześniej po upływie terminu wypowiedzenia z charakterem ceny energii jako ceny maksymalnej, a nie sztywnej. Samo zakwalifikowanie ceny do kategorii ceny maksymalnej, niezależnie od trafności takiej oceny, nie może przesądzać mechanizmu wprowadzania zmian cen, który został określony jednoznacznie przepisami Prawa energetycznego. Podniesiony w orzecznictwie argument, że ustalona w taryfie cena, jako cena maksymalna, wyklucza możliwość automatycznego związania nią odbiorcy, sugeruje dopuszczalność swobodnego negocjowania ceny poniżej stawki maksymalnej. Tymczasem, co wynika z przytoczonych przepisów Prawa energetycznego, ceny energii nie mogą być ustalane w swobodny sposób. Cena energii dla określonej grupy taryfowej odbiorców w zasadzie powinna być jednakowa".

(14) Warto zauważyć, że przedmiotowy judykat zapadł na podstawie art. 1 pkt 1 lit. b, art. 60 § oraz art. 61 § 1 obowiązującej w dniu jego wydawania ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, a więc miał za swój przedmiot rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego wynikłego z ujawnionych w orzecznictwie sądów powszechnych rozbieżności w wykładni prawa. Fakt ten ma w omawianej kwestii istotne znaczenie praktyczne, jako że powołane orzeczenie traktować należy jako sformułowaną na przyszłość wskazówkę jurydyczną dla sądów powszechnych, określającą sposób interpretowania przez nie omawianego zagadnienia.

(15) W konsekwencji, na chwilę obecną przyjąć trzeba, iż na gruncie poglądów orzecznictwa zbiór stawek cen i opłat określonych w taryfie przedsiębiorstwa sieciowego traktować trzeba jako cenę sztywną w rozumieniu art. 537 KC, nie zaś jako cenę maksymalną w rozumieniu art. 538 KC.

(16) Warto zaznaczyć, że pogląd ten znalazł odzwierciedlenie w nowszym orzecznictwie – i to w dodatku właśnie na gruncie Taryfy dotyczącej Przedsiębiorstw WodKan – jako że w wyroku z dnia 15 listopada 2012 r.[9] Sąd Apelacyjny w Białymstoku wyraźnie wskazał, iż: „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 (...) Taryfa jest więc cennikiem świadczonych usług, który określa ceny o charakterze sztywnym, nie pozostawione swobodnym negocjacjom stron. Pozostawienie stronom swobody w zakresie kształtowania stawek, które winny się znaleźć w taryfie stawiałoby pod znakiem zapytania celowość wprowadzania, zatwierdzenia i kontroli taryf (por. uzasadnienie uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 kwietnia 2005 r., II OPS 1/05, ONSAiWSA 2005/5/87; uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 września 2002 r., II SA/KA

[9] I ACa 352/12.

1201/02 ST 2003/11/58, a także stanowisko zawarte w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 15 lutego 2007 r., III CZP 111/06, OSNC 2007/7-8/94 - dotyczące wprawdzie taryf energetycznych, ale w związku z analogicznym charakterem taryf i podobnym mechanizmem ich wdrażania - zachowujące aktualność w niniejszej sprawie). Końcowo trzeba też wskazać, że na gruncie taryf energetycznych Trybunał Konstytucyjny stwierdził wręcz, że poddanie rozliczeń regulacjom taryfowym w znacznym stopniu przekreśliło umowny (cywilnoprawny) charakter relacji pomiędzy usługodawcami i odbiorcami usług, ponieważ cena - jeden z najistotniejszych elementów umowy - kształtowana jest na podstawie regulacji prawa powszechnie obowiązującego, z wyłączeniem autonomii decyzyjnej stron (por. wyrok z 26 października 1999 r., K 12/99, OTK ZU 1999/6/120). Z powyższego wynika, że w zakresie cen usług dostaw wody i odprowadzania ścieków ustawodawca wyłączył co do zasady możliwość swobody kontraktowej stron. Analogiczny skutek należy przyjąć również w stosunku do wszystkich, poza ceną za podstawowe usługi, opłat, które powinny być określone w taryfie".

3.3. Ocena zagadnienia w świetle wypowiedzi doktryny:

(17) W dalszej mierze za warte przytoczenia uznać trzeba również poglądy piśmiennictwa prawniczego, w którym zagadnienie oceny charakteru prawnego cen i stawek taryfowych również było kilkukrotnie przedmiotem rozważań.

(18) Przegląd poglądów doktryny zdaje się potwierdzać, iż jej stanowisko ewoluowało w sposób zbieżny z linią orzeczniczą. Z jednej bowiem strony wskazać można na Autorów, którzy traktowali stawki cen i opłat taryfowych jako ceny maksymalne w rozumieniu art. 538 KC, a to:

a) R. Taradejna, *Charakter prawny cen i stawek opłat zawartych w taryfie przedsiębiorstw energetycznych, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki 1/2013;*

b) E. Habryn-Chojnacka [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, Warszawa 2019, uwaga 9 komentarza do art. 537.

(19) W opozycji do powyższego sytuuje się stanowisko Autorów traktujących stawki cen i opłat taryfowych jako ceny sztywne w rozumieniu art. 537 KC, do której to grupy zaliczyć można następujące wypowiedzi:

a) G. Bieniek (red.), *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania. Tom I-II, Warszawa 2011*, uwaga 1 komentarza do art. 537;

b) R. Trzaskowski [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczegółowa*, Warszawa 2017, uwaga 4 komentarza do art. 537;

c) M. Jasińska [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, uwaga 4 komentarza do art. 537;

d) M. Banaszczyk [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450-1088*, Warszawa 2018, Nb 5 komentarza do art. 537;

e) B. Więzowska-Czepiel [w:] red. B. Kaczmarek-Templin, P. Stec, D. Szostek, *Kodeks cywilny* [w:] *Ustawa o prawach konsumenta. Kodeks cywilny (wyciąg). Komentarz*, Warszawa 2014, Nb 7-8 komentarza do art. 537 kodeksu cywilnego.

(20) Rzecz jasna, nie hołdując poglądowi iż o prawidłowości danego stanowisko przesądza ilość aprobujących go wypowiedzi, nie zaś ich jakość, wskazać trzeba wszelako, że w obecnym piśmiennictwie za dominujący uznać należy pogląd traktujący ceny i stawki ujęte w taryfie jako przejaw ceny sztywnej w rozumieniu art. 537 KC, nie zaś ceny maksymalnej w znaczeniu nadanym przez art. 538 KC.

3.4. Charakter prawny cen i stawek taryfowych – ocena własna:

(21) Przedstawiwszy wyżej sposób oceny stanowiącego przedmiot Pytania nr 1 zagadnienia przez orzecznictwo oraz piśmiennictwo, przejść warto obecnie do zaprezentowania własnego poglądu na poruszane zagadnienie. W ocenie opiniującego, odpowiedź na postawione pytanie wymaga wcześniejszego rozważenia tego, jaką funkcję w obrocie pełni czynność/proces zatwierdzenia Taryfy. Adherenci poglądu o tym, iż zebrane w niej ceny i stawki są cenami maksymalnymi w rozumieniu art. 538 KC przyjmują, że celem poddania Taryfy procedurze zatwierdzenia przez organ regulacyjny jest zapewnienie bezpieczeństwa odbiorców, a więc zagwarantowanie im, iż będą mogli uzyskiwać dostęp do świadczeń przedsiębiorstwa sieciowego (np. Przedsiębiorstwa WodKan) po racjonalnych cenach. Zapatrywanie to znajduje uzasadnienie w uwarunkowaniach faktycznych, w których przedsiębiorstwa sieciowe są – zazwyczaj – monopolistami na rynku świadczonych usług, wobec czego konieczne jest zagwarantowanie ich odbiorcom zabezpieczenia przed nieuzasadnionym zawyżaniem cen. Co więcej, pogląd ten znajduje odzwierciedlenie również w treści Ustawy WodKan, zgodnie z którą (art. 24c ust. 2 pkt 2 *in fine*) organ regulacyjny dokonując analizy wniosku o zatwierdzenie Taryfy, analizuje zmiany warunków ekonomicznych wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej, w tym marżę zysku, oraz weryfikuje koszty związane ze świadczeniem usług przez Przedsiębiorstwo WodKan – czyniąc to pod względem celowości ich ponoszenia w celu zapewnienia ochrony interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen.

(22) Wszelako, dokonując oceny charakteru prawnego Taryfy nie można tracić z pola widzenia pewnej dodatkowej kwestii. Wskazać trzeba mianowicie, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. 2019 r., poz. 506, powołanej dalej jako „**Ustawa Samorządowa**") zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują (*vide* art. 7 ust. 1 pkt 3 Ustawy Samorządowej) 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 cieplną oraz gaz. Powołaną okoliczność potwierdza art. 3 ust. 1

Ustawy WodKan, stanowiąc, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy.

(23) Nadto, przypomnieć trzeba, że zgodnie z art. 1 ust. 1-2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j.: Dz. U. 2019 r., poz. 712, powoływanej dalej jako „**GospKomU**"), gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego polega na wykonywaniu przez nie zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, obejmując w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

(24) W rezultacie, zestawienie cytowanych regulacji potwierdza, że:

a) zadania z zakresu spraw wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji należą do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 zd. 1 Ustawy Samorządowej oraz art. 3 ust. 1 Ustawy WodKan);

b) powyższe zadania gmina winna realizować w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty (art. 7 ust. 1 zd. 1 *in principe* Ustawy Samorządowej), co czynić może w ramach gospodarki komunalnej (art. 1 ust. 1 GospKomU);

c) czynności wykonywane w ramach gospodarki komunalnej mają na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2 GospKomU).

(25) W tym kontekście wyraźnie uwidacznia się, że skoro zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków sytuują się w ramach zadań własnych gminy oraz stanowią przejaw gospodarki komunalnej, winny być one realizowane tak, by zapewnić bieżącą i nieprzerwaną dostępność do tego rodzaju usług. To z kolei oznacza, iż podmioty, które w sposób faktyczny świadczą tego rodzaju usługi, zapewnione muszą mieć odpowiednie dla realizacji tego celu zaplecze, w tym nie tylko infrastrukturalne i kadrowe, lecz również finansowe. Truizmem jest przecież stwierdzenie, że dla zagwarantowania bieżącego i nieprzerwanego świadczenia usług – w tym zwłaszcza usług bazujących na sieciach infrastrukturalnych, których budowa, konserwacja i utrzymanie wymaga poświęcenia bardzo znaczących nakładów finansowych – niezbędne jest posiadanie odpowiedniego zaplecza finansowego, które przeznaczane być może na utrzymanie i rozbudowę sieci.

(26) Co za tym idzie, celem działania organu regulacyjnego polegającego na zatwierdzeniu Taryfy jest (i) nie tylko zapewnienie ochrony odbiorców usług przed zastosowaniem przez przedsiębiorstwo sieciowe praktyki monopolistycznej i zawyżeniem ceny, lecz również (ii) ocena cen i stawek taryfowych pod kątem tego, czy gwarantują one realizację zadań przedsiębiorstwa sieciowego zgodnie z jego ustawowymi obowiązkami, a więc w sposób bieżący i nieprzerwany.

(27) Znamiennym jest przy tym, iż powyższy pogląd znajduje uzasadnienie nie tylko w argumentach o charakterze funkcjonalnym, lecz wprost w treści przepisów prawa. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 2 Ustawy WodKan: „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na podstawie niezbędnych przychodów po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług". Jednocześnie, art. 2 pkt 2 Ustawy WodKan definiuje „niezbędne przychody" jako „wartość przychodów w danym roku obrachunkowym, zapewniających **ciągłość** zbiorowego zaopatrzenia w wodę odpowiedniej jakości i 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". Lektura powołanych regulacji potwierdza zatem niezbicie, iż normatywnym kryterium determinującym treść Taryfy, którą opracować ma Przedsiębiorstwo WodKan, jest właśnie to, by zawarte w niej wartości cen i stawek umożliwiały temu przedsiębiorstwu *verba legis*: zapewnienie **ciągłości** zbiorowego zaopatrzenia w wodę odpowiedniej jakości i ilości i zbiorowego odprowadzania ścieków.

(28) Powyższe prowadzi do wniosku, że celem procedury zatwierdzenia przez organ regulacyjny Taryfy jest nie tylko (i) zabezpieczenie Klientów Przedsiębiorstwa WodKan przed stosowaniem przez nie zbyt wysokich cen i stawek, lecz również (ii) zagwarantowanie, iż określone Taryfą ceny i stawki są na tyle wysokie, by umożliwić Przedsiębiorstwu WodKan wypracowanie zaplecza finansowego niezbędnego do zapewnienia ciągłości świadczonych usług. To z kolei powoduje, iż zbiór cen i stawek taryfowych nie może być traktowany jako cena maksymalna w rozumieniu art. 538 KC (co byłoby uzasadnione wówczas, gdyby rolą Taryfy było jedynie zabezpieczenie odbiorców usług przed monopolistycznymi praktykami Przedsiębiorstw WodKan), lecz jako cena sztywna w znaczeniu nadanym przez art. 537 KC – jako że oprócz funkcji zabezpieczającej odbiorców usług przed stosowaniem zbyt wysokich cen, pełni ona również rolę *sui generis* „gwaranta" dla samego Przedsiębiorstwa WodKan, zapewniając mu właściwy poziom środków finansowych niezbędnych dla osiągnięcia celu w postaci ciągłości świadczenia usług.

(29) Uzupełniająco warto nadmienić, że na „sztywny", nie zaś „maksymalny" charakter cen i stawek określonych w Taryfie, wskazują również te przepisy Ustawy WodKan oraz regulacji wobec niej wykonawczej, które odnosząc się do zasad rozliczeń za świadczone przez Przedsiębiorstwo WodKan usługi.

(30) I tak, zgodnie z art. 26 ust. 1 Ustawy WodKan: „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". Wskazanie

przez prawodawcę, że rozliczenia w relacji Przedsiębiorstwo WodKan – odbiorca jego usług odbywają się „na podstawie", a nie „w granicach"/„w ramach" cen i stawek określonych w Taryfie dowodzi, iż wartości te mają charakter sztywny, a nie maksymalny.

(31) Podobnie, przepisy § 2 pkt 1-2 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. 2018, poz. 472, powoływanego dalej jako „**Rozporządzenie Taryfowe**"), przewidują iż:

a) „cena za dostarczoną wodę" oznacza „wielkość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, **którą odbiorca usług jest obowiązany zapłacić przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu** za 1 m^3 dostarczonej wody; do ceny dolicza się podatek od towarów i usług w wysokości określonej odrębnymi przepisami"; podczas gdy

b) „cena za odprowadzone ścieki" jest to „wielkość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, **którą odbiorca usług jest obowiązany zapłacić przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu** za 1 m^3 odprowadzonych ścieków, w tym ścieków komunalnych lub ścieków przemysłowych".

(32) Jak zaś przewiduje § 4 ust. 1 pkt 4 Rozporządzenia Taryfowego: „w taryfie określa się rodzaje i wysokość cen i stawek opłat".

(33) Zestawienie zacytowanych regulacji Rozporządzenia Taryfowego dowodzi, iż określone w Taryfie ceny są wartościami które odbiorca usług *verba legis* „jest obowiązany zapłacić" Przedsiębiorstwu WodKan – stanowiąc tym samym wartość sztywną (należną do zapłaty), a nie maksymalną (do wysokości której zapłata ma nastąpić).

3.5. Podsumowanie:

(34) Reasumując, w świetle przedstawionych wyżej uwarunkowań – w tym mając na uwadze poglądy wyrażone w orzecznictwie, stanowisko doktryny oraz argumenty wywodzone nie tylko z treści regulacji, lecz również te, które mają charakter funkcjonalny – w ocenie opiniującego ceny i stawki ujęte w Taryfie stosowanej przez Przedsiębiorstwo WodKan traktowane być winny jako ceny sztywne w rozumieniu art. 537 KC.

(35) Tego rodzaju stwierdzenie powoduje, że zastosowanie znajdzie w omawianym przypadku całość regulacji zawartych w art. 537 KC, a więc:

1) ustalone w Taryfie ceny i stawki wiążą strony bez względu na to jakie (ewentualnie) odmienne (niższe albo wyższe od taryfowych) ceny i stawki określiłyby one w indywidualnie zawartej umowie;

2) jeśli Przedsiębiorstwo WodKan – jako sprzedawca – otrzymałoby cenę wyższą od ceny sztywnej, obowiązane byłoby zwrócić swemu Klientowi pobraną różnicę;

3) jeśli Klient Przedsiębiorstwa WodKan miałby według zawartej z nim umowy zapłacić cenę niższą od ceny wynikającej z Taryfy, obowiązany byłby uiścić cenę sztywną (a więc: dokonać dopłaty) , a to z tego powodu, że ze względu:
   a) na specyfikę świadczenia Przedsiębiorstwa WodKan (dostawy wody albo odprowadzenia ścieków) – siłą rzeczy Klient świadczenie to by zużył;
   b) na jawny i powszechny charakter Taryfy[10], przyjąć trzeba, iż przed zużyciem świadczenia wzajemnego dostarczonego przez Przedsiębiorstwo WodKan, Klient znał cenę taryfową lub mógł ją znać przy zachowaniu należytej staranności.

4. **Pytanie nr 2:**

(36) Przechodząc z kolei do odniesienia się do Pytania nr 2 warto wskazać już na samym wstępie, że zgodnie z art. 24j ust. 1 Ustawy WodKan: „w uzasadnionych przypadkach, w szczególności jeżeli wynika to z udokumentowanych zmian warunków ekonomicznych oraz wielkości usług i warunków ich świadczenia, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w trakcie obowiązywania dotychczasowej taryfy może złożyć do organu regulacyjnego wniosek o skrócenie okresu obowiązywania tej taryfy wraz z projektem nowej taryfy oraz uzasadnieniem, jednak nie później niż przed rozpoczęciem biegu terminu 120 dni od planowanego dnia wejścia w życie nowej taryfy".

(37) rzedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na okres 3 lat". Nie bez znaczenia jest w tej materii, że cytowana regulacja ustanowiona została przez prawodawcę jako przepis otwierający Rozdział 4 Ustawy WodKan zatytułowany „Zasady ustalania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków". Z

(38) Zestawiając zatem zarówno wskazaną w pkt (36) literalną treść art. 24j ust. 1 Ustawy WodKan – w której mowa jest o „uzasadnionych przypadkach", jak również to, że ustalenie Taryfy na okres 3 lat jest na gruncie Ustawy WodKan zasadą, w celu udzielenia odpowiedzi na Pytanie nr 2 należy rozważyć, czy wykazanie przez Przedsiębiorstwo WodKan w zatwierdzonym rocznym sprawozdaniu finansowym zysku w okresie na który zatwierdzona została Taryfa, jest *per se* równoznaczne z wystąpieniem „uzasadnionego przypadku", stanowiącego podstawę do odstąpienia od zasady, iż Taryfa obowiązywać winna przez okres 3 lat?

---

[10] Zgodnie bowiem z art. 24e Ustawy WodKan, Taryfa podlega ogłoszeniu:
   a) na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie;
   b) na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy, której obszaru Taryfa dotyczy;
   c) na stronie internetowej lub w punktach obsługi Klientów Przedsiębiorstwa WodKan, którego Taryfa dotyczy.

[11] Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 152.

(39) Przystępując do udzielenia odpowiedzi, przytoczyć warto jeszcze raz zawartą w art. 2 pkt 2 Ustawy WodKan definicję „niezbędnych przychodów", które – stosownie do art. 20 ust. 2 tegoż aktu prawnego – stanowić mają podstawę dla określenia Taryfy przez Przedsiębiorstwo WodKan. Otóż „niezbędne przychody" oznaczają „wartość przychodów w danym roku obrachunkowym, **zapewniających** ciągłość zbiorowego zaopatrzenia w wodę odpowiedniej jakości i 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**".

(40) W powyższym kontekście już w zasadzie w oparciu o literalne odczytanie przywołanych przepisów stwierdzić można, że osiąganie przez Przedsiębiorstwa WodKan zysków jest stawem niejako „zakładanym" przez prawodawcę, jako że wyraźnie i wprost wskazuje on na to, iż „niezbędne przychody" Przedsiębiorstwa WodKan obejmować mają właśnie „zapewnienie osiągnięcia zysku".

(41) Dodatkowo, zaznaczyć trzeba również, że Rozporządzenie Taryfowe definiuje w § 2 pkt 4 pojęcie „niepodzielonego zysku z lat ubiegłych", stanowiąc, że jest to część zysku netto, która nie została rozdysponowana na rzecz wspólników lub akcjonariuszy przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego z tytułu dywidendy lub która nie została przekazana na kapitał zapasowy lub rezerwowy tego przedsiębiorstwa. Znamiennym jest przy tym, że zgodnie z § 7 ust. 7 zd. 1 Rozporządzenia Taryfowego: „przy ustalaniu nowej taryfy kwota kosztów, o których mowa w ust. 1, **może** zostać pomniejszona o niepodzielony zysk z lat ubiegłych". Sposób sformułowania cytowanego przepisu – posłużenie się w nim zwrotem modalnym „może", nie zaś władczym określeniem „przeznacza", „zobowiązane jest przeznaczyć", bądź podobnym – dowodzi, iż prawodawca dopuszcza również takie sytuacje, w których Przedsiębiorstwa WodKan nie będą wydatkować osiąganych zysków na bieżąco, lecz prowadzić będą politykę ich tezauryzacji, a działanie takie nie mogłoby być uznane w świetle cytowanej regulacji Rozporządzenia Taryfowego jako nielegalne, jako że wówczas zakumulowany, niepodzielony, zysk z lat ubiegłych z usług świadczonych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków powinien zostać przeznaczony bądź to (i) na inwestycje związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę lub zbiorowym odprowadzaniem ścieków w kolejnych latach lub na pokrycie kosztów zobowiązań finansowych, w postaci spłaty rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji lub umorzenia, która została przyjęta do wyliczenia niezbędnych przychodów, oraz koszty nabycia własnych akcji lub udziałów w celu umorzenia lub koszty spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych w celu sfinansowania takiego umorzenia (*vide* § 7 ust. 8 Rozporządzenia Taryfowego).

(42) Podobnie, jak uczyniono to wyżej w wypadku odpowiedzi na Pytanie nr 1, odniesienie się do Pytania nr 2 nie będzie się sprowadzać wyłącznie do wykładni literalnej, lecz poparte zostanie dodatkowymi argumentami o charakterze funkcjonalnym. Przypomnienia wymaga wobec tego, że funkcjonowanie Przedsiębiorstw WodKan określone zostało normatywnie nie jako swego rodzaju „stagnacja" – sprowadzająca się do zapewnienia, iż świadczone przez nie usługi nie będą ulegać pogorszeniu (tj. że będą realizowane na dotychczasowym poziomie), lecz zgoła przeciwnie – nastawione być musi na rozwój. Stosownie bowiem do art. 21 ust. 1 Ustawy WodKan: „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opracowuje wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu". Z regulacją tą skorelowany jest nakaz wysłowiony w art. 15 ust. 1 Ustawy WodKan, zgodnie z którym: „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 wieloletnim planie rozwoju i modernizacji, o którym mowa w art. 21 ust. 1".

(43) Powyższe potwierdza, że dokonując planowania finansowego Przedsiębiorstwa WodKan uwzględniać muszą nie tylko działania o charakterze „zachowawczym" – mające na celu i ukierunkowane na utrzymanie w należytym stanie posiadanej już sieci, lecz również aktywność „rozwojową", a więc te działania, których celem jest dokonywanie rozbudowy i modernizacji posiadaj sieci. Oczywistym staje się zatem, że naturalnym korelatem tych obowiązków jest m.in. to, że koniecznym jest zapewnienie przez Przedsiębiorstwa WodKan odpowiednich środków finansowych, które służyć będą następnie do realizacji działań wchodzących w skład sfery „rozwojowej".

(44) Co więcej, powołane wyżej zasady wynikające z przepisów Ustawy WodKan wesprzeć warto odwołaniem się do uwarunkowań o charakterze *stricte* faktycznym. W realiach funkcjonowania sektora wodociągowo-kanalizacyjnego w ostatnich latach daje się bowiem zauważyć znaczący wzrost działań inwestycyjno-rozwojowych realizowanych w oparciu o środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Specyfika dostępnych „funduszy unijnych" powodowała, że szereg Przedsiębiorstw WodKan zrealizował znaczące prace w zakresie porządkowania i rozwoju gospodarki wodno-ściekowej, wykorzystując na ten cel właśnie środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Znacząca skala opisanego zjawiska czyni przy tym zasadnym uwzględnienie go jako elementu prezentowanej obecnie oceny.

(45) Wskazać trzeba wobec tego, że inwestycje realizowane z udziałem środków Unii Europejskiej cechują się co najmniej dwoma – istotnymi z punktu widzenia poruszanego obecnie zagadnienia – uwarunkowaniami:

a) **po pierwsze**, działania te są zazwyczaj realizowane w formie dofinansowania, co oznacza iż pozostałą (nie dofinansowaną) część kosztów realizacji zadania inwestycyjnego Przedsiębiorstwo WodKan pozyskać musi we własnym zakresie. Ponieważ zwykle nie jest to wykonywane w całości poprzez dofinansowanie pochodzące ze strony wspólników, środki te Przedsiębiorstwo WodKan pozyskuje na zasadach rynkowych jako finansowanie zwrotne (dłużne), pochodzące zazwyczaj czy to z kredytu, czy też z emisji dłużnych papierów wartościowych (np. obligacji). Naturalna konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, iż zaciągnięte zadłużenie musi być w kolejnych okresach przez Przedsiębiorstwo WodKan spłacane, wobec czego generować ono musi zyski, które przeznaczane są właśnie na spłatę uprzednio zaciągniętych zobowiązań;

b) **po drugie** zaś, jednym z wymogów wiążących się z uzyskaniem wsparcia pochodzącego z funduszy unijnych, było zapewnienie tzw. „trwałości operacji" (zwanej niekiedy również „trwałością projektu"), rozumianej jako zagwarantowanie, że operacja zachowuje wkład funduszy, tj. że operacja ta, nie zostanie poddana zasadniczym modyfikacjom:

   (i) mającym wpływ na jej charakter lub warunki jej realizacji lub powodującym uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez przedsiębiorstwo lub podmiot publiczny; oraz

   (ii) wynikającym ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo z zaprzestania działalności produkcyjnej.

   Konieczność zabezpieczenia realizowanego projektu przed wystąpieniem „zasadniczej modyfikacji", a więc m.in. przed utratą własności elementu infrastruktury wykonanej z udziałem środków pochodzących z dofinansowania, oznacza, iż Przedsiębiorstwa WodKan korzystające z tej formy wsparcia muszą prowadzić gospodarkę finansową w sposób szczególnie stabilny, czego przejawem jest m.in. konieczność wypracowywania stosownych rezerw finansowych pochodzących z zysku.

(46) Podsumowując przedstawione wyżej uwagi, w ocenie opiniującego przyjąć trzeba, że wykazanie przez Przedsiębiorstwo WodKan w zatwierdzonym rocznym sprawozdaniu finansowym zysku w okresie na który zatwierdzona została Taryfa, nie może być traktowane jako okoliczność, która automatycznie i sama z siebie stanowi przesłankę uzasadniającą złożenie wniosku o skrócenie okresu obowiązywania dotychczasowej Taryfy oraz o zatwierdzenie nowej Taryfy.

RADCA PRAWNY
dr Jacek Kołtuniak
KR-2678