

Warszawa, dnia 24 października 2019 r.

Prof. n. dr hab. Piotr Zapadka, Adwokat  
Prodziekan Wydziału Prawa i Administracji  
Kierownik Katedry Prawa Finansowego i Ekonomii  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

## OPINIA PRAWNA

dot. możliwości albo braku możliwości stosowania przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne cen innych niż ceny określone w zatwierdzonej taryfie dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków

### I. Zakres opinii prawnej

Niniejsza opinia prawna, sporządzona w związku z pytaniem zadany przez Sądcekie Wodociągi Sp. z o.o. z siedzibą w Nowym Sączu (dalej „Zleceniodawca”), ma doprowadzić do odpowiedzi na następujące pytanie:

*Czy w ramach rozliczeń ze swoimi klientami (odbiorcami wody, dostawcami ścieków) Zleceniodawca, będący przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym w rozumieniu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, który posiada zatwierdzone taryfy, określając ceny i stawki za świadczone przez nie usługi (m.in. dostarczaną wodę, czy też odbierane ścieki): a) musi (jest zobowiązany prawnie) do stosowania dokładnie takich cen, jak te określone w taryfie (a więc ani nie niższych, ani też nie wyższych od taryfowych)? czy też b) może (jest uprawniony) do stosowania cen niższych niż ceny określone w taryfie, wobec czego ceny określone w taryfie traktować należałoby jako maksymalne, co nie wyklucza jednak stosowania przez Zleceniodawcę cen niższych?*

Biorąc powyższe pod uwagę, istota badanego zagadnienia sprowadza się zatem do ustalenia, jaki charakter prawny mają ceny określone w zatwierdzonej taryfie dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, i czy są to tzw. cenę sztywne w rozumieniu art. 537 kc, czy raczej tzw. cenę maksymalne w rozumieniu art. 538 kc. *Prima facie*, różnica pomiędzy konstrukcją tych dwóch rodzajów cen sprowadza się w rzeczywistości do dozwolonej prawnie możliwości albo braku możliwości zapłaty ceny odmiennie niż cena określona w zatwierdzonej taryfie.

### II. Założenie metodologiczne

Z tej racji, iż na gruncie ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (dalej „Ustawa WodKan”) nie można zidentyfikować przepisów *explicite* rozstrzygających badane zagadnienie prawne, zastosowaną w niniejszej opinii prawnej metodą jest metoda dokonania wykładni celowościowej obowiązujących regulacji, a także wykładni systemowej, uwzględniającej określony kontekst systemowy, a nawet reguły ustrojowe, w jakich przybliżane instytucje prawne są uplasowane.

### III. Wniosek finalny

Po przeanalizowaniu badanego zagadnienia, jestem przekonany o słuszności tezy, iż ceny określone w zatwierdzonej taryfie dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków są tzw. cenami sztywnymi w rozumieniu art. 537 kc., który stanowi, iż 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.

To zaś powoduje, iż Zleceniodawca, będący przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, który posiada zatwierdzoną taryfę, określającą ceny i stawki za świadczone przez nie usługi musi (jest zobowiązany prawnie) do stosowania dokładnie takich cen, jak te określone w taryfie (a więc ani nie niższych, ani też nie wyższych od taryfowych), aż do czasu zmiany tej taryfy.

### IV. Uzasadnienie dla wniosku finalnego

Badane zagadnienie jest wieloaspektowe, zatem niezbędnym jest zwrócenie uwagi na następujące zagadnienia:

- (i) Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków reguluje m.in. tryb zatwierdzania taryf oraz organ regulacyjny i jego zadania (art. 1 pkt 3 Ustawy WodKan), co powoduje, iż ustawodawca w tym przypadku decyduje się na model swoistej ingerencji (reglamentacji) rynku działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. To oddziaływanie/ kontrola ze strony władzy publicznej wyraża się w obowiązku taryfikacji cen związanych z dostarczaniem przez tego rodzaju przedsiębiorstwa usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Innymi słowy, ta ustawa przesądza *ab initio*, że przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjni pozbawieni są pełnej swobody i pełnej (nieilimitowanej) dowolności w kształtowaniu poziomu cen świadczonych usług, albowiem ceny te podlegają mechanizmowi taryfikacji.
- (ii) Cele tej ingerencji są ściśle powiązane z mechanizmami ochrony odbiorców usług wodociągowo-kanalizacyjnych przed nadmiernym lub nieuzasadnionym wzrostem cen tych usług, co wynika ze specyfiki zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków jako istotnego obszaru zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, a co się z tym łączy - potrzebą kontroli poziomu cen tego rodzaju usług, dostarczanych w wymiarze masowym, powszechnym i podstawowym, a tym samym niekonsumpcyjnym.
- (iii) Przypomnieć należy, iż jakakolwiek ingerencja publicznoprawnych regulatorów rynku w swobodę działalności gospodarczej przedsiębiorców, która w badanym przypadku wyraża się w szczególności obowiązkiem taryfikacji cen usług świadczonych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, a tym samym ingerencja w poziom cen usług świadczonych przez tychże przedsiębiorców, znajduje swoje uzasadnienie konstytucyjne. Zgodnie bowiem z art. 22

Konstytucji R.P. ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Ograniczenia wolności działalności gospodarczej mogą przybierać najróżniejsze postaci. Najłagodniejszym, ale zarazem najbardziej powszechnym, jest obowiązek rejestracji prowadzenia tej działalności, prowadzenia stosownej sprawozdawczości, m.in. w związku z wymaganiami prawa podatkowego i prawa pracy. Ograniczeniem najdalej idącym jest ustanowienie – przedmiotowego lub podmiotowego – zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Nie może przy tym budzić wątpliwości, iż oddziaływanie (ograniczanie) wobec węzłowego dla przedsiębiorcy elementu jego działalności, jakim jest swobodne kształtowanie ceny świadczonych przez niego usług, stanowi rodzaj omawianej ingerencji (ingerencji) Państwa wobec pewnej sfery aktywności przedsiębiorców.

- (iv) Należy przy tym przypomnieć, iż wolność w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców nie może mieć charakteru absolutnego, więc możliwe i potrzebne jest ustanawianie różnego rodzaju jej ograniczeń (zob. np. wyroki TK z 8 kwietnia 1998 r., K 10/97; z 28 stycznia 2003 r., K 2/02; z 17 grudnia 2003 r., SK 15/02). Konieczność ustanawiania tych ograniczeń wynika m.in. „z zaakcentowania w art 2 Konstytucji socjalnego charakteru gospodarki rynkowej” (wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., U 7/00; podobnie np. wyrok z 2 grudnia 2002 r., SK 20/01), a to powoduje, że „całkowite uwo nienie działalności gospodarczej w niektórych dziedzinach od wszelkich ograniczeń, pozbawiając państwo niezbędnych środków kontroli, zagrażać mogłoby jego bezpieczeństwu, porządkowi publicznemu i międzynarodowoprawnym zobowiązaniom Państwa, a także zdrowiu obywateli” (wyrok TK z 10 października 2001 r., K 28/01).
- (v) Brak pełnej swobody w dowolnym kształtowaniu cen usług świadczonych przez przedsiębiorcę musi jednak posiadać swoje umocowanie w ustawie – a także (co jest równorzędnie istotne) musi łączyć się z ważnym interesem publicznym. W analizowanym przypadku oba ww. elementy dające podstawę publicznoprawnym regulatorom rynku do wskazanej przez ustawodawcę formy ingerencji w swobodę działalności są na gruncie Ustawy WodKan spełnione. Ustawa ta bowiem *per se* stanowi samoistną podstawę prawną do zatwierdzania taryf przez organ regulacyjny, a ponadto już na wstępie wskazane jest, iż ustawa ta ma także na celu ochronę interesów odbiorców usług (art. 1 pkt 1 lit. c) Ustawy WodKan), co bezpośrednio koresponduje z obowiązkiem zatwierdzania taryf przez organ regulacyjny.
- (vi) W kontekście omawiania ważnego interesu publicznego nie można również zapominać, iż przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne są bardzo specyficznymi przedsiębiorcami, którzy realizują określone zadania użyteczności publicznej. Wskazuje na to *explicit* art. 3 ust. 1 Ustawy WodKan, zgodnie z którym zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy. Jednocześnie zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gmina, która wykonuje zadania publiczne, zaspokaja

zbiorowe potrzeby wspólnoty, także poprzez zadania z zakresu wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych (art. 7 ust. 1 pkt 3 tejsze ustawy). To powoduje, iż przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjne (jako spółki samorządu terytorialnego) nie są typowymi przedsiębiorcami nastawionymi wyłącznie na uzyskanie zysku – a raczej są podmiotami dzięki którym jednostki samorządu terytorialnego są w stanie wykonywać zadania własne, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem zadań o charakterze użyteczności publicznej – *vide* świadczenie usług powszechnie dostępnych.

- (vii) Powyższe już dawno zauważył Sąd Najwyższy, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 listopada 2004 r. (sygn. akt II CK 179/04) wskazał m.in.: *„Zbiorowe odprowadzanie ścieków, podobnie jak zbiorowe zaopatrzenie w wodę, należy do podstawowych zadań komunalnych każdej gminy. Zadania te mają nierzalgebraiczny charakter ze względu na konieczność zapewnienia funkcjonowania tego typu usług w sposób ciągły i niezawodny, a jednocześnie gwarantujący odbiorcom odpowiedni poziom ich jakości z punktu widzenia zdrowia i bezpieczeństwa mieszkańców, przy jednoczesnym uwzględnieniu wymagań ochrony środowiska. Dlatego też prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowe odprowadzanie ścieków **podlega ścisłej reglamentacji ustawowej.** (...) Takie ograniczenie podmiotowe stanowi nie wątpliwie wyjątek od zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej i jest usprawiedliwione nie tylko względami na wspomniany już nierzalgebraiczny charakter usług komunalnych, ale i na to, że **opłaty za te usługi są limitowane w postaci taryf, zatwierdzanych w drodze uchwały gminy. Zatwierdzona w ten sposób taryfa jest wiążąca dla przedsiębiorstwa świadczącego usługę i dla odbiorcy usługi**”.*
- (viii) Powyższe założenie bezsprzecznie musi wpływać na sposób i logikę **kalkulacji wysokości cen** z tytułu usług świadczonych przez przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjne w ramach realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej. Ceny tego rodzaju usług przede wszystkim mają odzwierciedlać (pokrywać/ refundować) koszt świadczenia usługi powszechnie dostępnej – która nie jest typową usługą konsumpcyjną, a jest raczej usługą związaną z zaspokajaniem podstawowych potrzeb mieszkańców.
- (ix) Stąd też wynika inny mechanizm kształtowania cen – który nie odzwierciedla swobodnej konkurencji cenowej i gry rynkowej pomiędzy konkurującymi ze sobą dostawcami masowych usług o charakterze konsumpcyjnym (np. dostawcy usług z zakresu telefonii komórkowej, dostawcy usług telewizji satelitarnej, dostawcy usług szybkiego Internetu, *etc.*) – a jest raczej głównie związany takim ukształtowaniem cen usług z zakresu użyteczności publicznej – które w pierwszej kolejności mają stanowić odzwierciedlenie i pokrycie dla poniesionych kosztów ich wytworzenia.
- (x) Założenie to jest węzłowe dla analizowanego zagadnienia możliwości albo braku możliwości stosowania cen innych niż ceny określone w taryfie, gdyż zadania i cel działalności przedsiębiorstw wodociągowo-

kanalizacyjnych należy odróżniać od celu działalności dostawców innych usług masowych o charakterze konsumpcyjnym. Inna jest bowiem „elastyczność cenowa” przedsiębiorcy, który konkuruje cenowo z innymi przedsiębiorcami na wysokokonkurencyjnym rynku usług o charakterze konsumpcyjnym – a inne podejście do cen prezentuje przedsiębiorca z branży wodociągowo-kanalizacyjnej, którego podstawnym celem działalności jest zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkańców, w oparciu przede wszystkim o kalkulację kosztową świadczonej usługi.

- (xi) Analizując art. 6 Ustawy WodKan należy zauważyć, iż stosunek prawny łączący przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz odbiorcę wody i dostawcę ścieków ma charakter cywilnoprawny (umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków). Umowy te określają w szczególności: ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia, sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, a także praw i obowiązków stron umowy. Nie budzi przy tym wątpliwości, iż w świetle 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.*
- (xii) W istocie, w tym miejscu podkreślenia wymaga, iż **analizowana Ustawa WodKan nie przesądza, czy zawarte w taryfach ceny mają charakter cen maksymalnych, czy też cen sztywnych, co powoduje, że zagadnienie to należy oceniać dokonując wykładni celowościowej obowiązujących regulacji, a także wykładni systemowej, uwzględniającej szerszy kontekst systemowy analizowanych instytucji prawnych.**
- (xiii) Należy również zauważyć, iż sama definicja **taryfy** określa, iż w tym przypadku nie mamy do czynienia z cenami indywidualnymi i odrębnie negocjowanymi z każdym poszczególnym odbiorcą usług, a raczej jest to *zestawienie ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz warunki ich stosowania* (art. 2 pkt 12 Ustawy WodKan). Miejsca gdzie upubliczniona (ogłoszona) zostaje zaakceptowana przez organ regulacyjny taryfa, są *explicit* wskazane w treści art. 24e Ustawy WodKan.
- (xiv) Upublicznienie tych cen/ stawek opłat powoduje, iż dla pewnych grup odbiorców są one stałe, jednolite i **nie podlegające indywidualnym negocjacom** – a to powoduje, iż zawieranie przez odbiorców umów z przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi może mieć charakter tzw. **umowy adhezyjnej**, czyli umowy zawieranej przez samo do niej przystąpienie, w której swobodny wybór odbiorców usług wodociągowo-kanalizacyjnych ograniczony jest tylko do decyzji, czy taką umowę w ogóle zawierać – bez rzeczywistej możliwości negocjowania istotnych elementów umowy.

- (xv) Zgodnie z ugruntowaną teorią prawa cywilnego, umowy określane mianem **umów adhezyjnych**, zawarte są wedle pewnego mechanizmu, polegającego na tym, że przedsiębiorca (proponent) przygotowuje w zakresie oferowanych przez siebie dóbr lub usług **wzorzec umowy** i gotów jest zawierać kontrakty ze swoimi kontrahentami wyłącznie zgodnie z warunkami określonymi w treści tego wzorca. Przed kontrahentem przedsiębiorcy (adherentem) stoi do wyboru jedynie, czy zaakceptować postawione warunki i zawrzeć umowę, czy też zrezygnować z jej zawarcia. **W tym modelu nie ma miejsca na negocjowanie treści umowy pomiędzy proponentem i adherentem** (M. Bednarek, [w:] System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna (red. E. Łętowska), tom. 5, Warszawa 2006 str. 551).
- (xvi) To oznacza, iż umowy adhezyjne („przez przystąpienie”) charakteryzują się brakiem rokowań co do treści umowy i for nalnie ujętym konsentem (E. Łętowska, Prawo umów konsumenckich, Warszawa 2002, str. 296). Zwrócić należy także uwagę, na fakt, iż „wzorzec umowy” jest zjawiskiem (tekstem umowy) umożliwiającym zaistnienie adhezji, zaś umowa adhezyjna to sposób (technika) zawarcia umowy. To wszystko powoduje, iż w przypadku umowy zawartej z użyciem wzorca – zamiast umowy wynegocjowanej przez strony – powstaje stosunek prawny jednostronnie ukształtowany przez proponenta (M. Bednarek, [w:] System prawa prywatnego .... str. 551).
- (xvii) Wzorce umowne przygotowuje się zatem z góry, tj. przed zawarciem umowy. Służą one do masowego zawierania umów o powtarzalnej, zestransaryzowanej treści. Proponentem może być każdy podmiot prawa, choć najczęściej są to przedsiębiorcy oferujący usługi masowe, gdyż to im zależy na stypizowaniu warunków kontraktowych, na jakich oferują na rynku towary lub usługi. W praktyce gospodarczej wzorcem umowy jest najczęściej regulamin, ogólne warunki umowy, a także umowa ramowa. Wzorce umowne mogą jednak występować w obrocie pod innymi jeszcze nazwami, takimi jak: „instrukcja”, „taryfa”, „cennik” albo „tabela” (M. Bednarek, [w:] System prawa handlowego. Prawo handlowe – część ogólna, (red. S. Włodyka), tom. 1, Warszawa 2009, str. 78 – str. 79).
- (xviii) Takie rozumowanie potwierdza w swojej linii orzeczniczej Sąd Najwyższy, który uznaje **tabele, cenniki i taryfy** jako wzorce umowne (wyrok SN z dnia 18 grudnia 2002 r., IV CKN 1616/00), jak również Trybunał Konstytucyjny, przesądzając, że **taryfy ustalające stawki opłat są wzorcami umownymi** (wyrok TK z dnia 8 grudnia 2003 r. K 3/02).
- (xix) Analizując ten aspekt można przypomnieć, iż Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do uchwały wydanej w składzie 7 sędziów SN z dnia 15 lutego 2007 (sygn. III CZP 111/06) stwierdził (jakkolwiek w odniesieniu do kształtowania się cen energii), że fakt uregulowania procedury ustalania taryfy w samej ustawie Prawo energetyczne oraz w tzw. rozporządzeniu taryfowym **wyklucza jakkolwiek dowolność w kwestii ustalania cen dla poszczególnych odbiorców**. Co więcej, Sąd Najwyższy przywołuje w tej uchwale również pogląd Trybunału

Konstytucyjnego wyrażony w uzasadnieniu do wyroku z 26 października 1999 r., w którym Trybunał stwierdził, że charakter cywilnoprawny relacji pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorcą energetycznym został przekreślony właśnie z tego powodu, iż cena jest kształtowana z wyłączeniem autonomii decyzyjnej stron.

- (xx) Przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne **nie negocjuje** zatem z odbiorcami wysokości cen i opłat przewidzianych w zaakceptowanej taryfie. Odbiorcy są jedynie (jednostronnie) informowani o wysokości tychże cen i opłat, co potwierdza choćby art. 24i ust. 6 Ustawy WodKan, zgodnie z którym *przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zamieszcza ceny i stawki opłat na swojej stronie internetowej lub udostępnia je w punktach obsługi klientów.*
- (xxi) Taka formuła jednostronnego upubliczniania wysokości obowiązujących cen i opłat może raczej przypominać mechanizm publikowania ceny urzędowych i bezsprzecznie nie jest zaproszeniem do jakichkolwiek pertraktacji/ rokowań zmierzających do wynegocjowania przez strony umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, innych warunków cenowych.
- (xxii) Można nawet przyjąć tezę, iż upublicznienie stawek taryfowych ma charakter *quasi cennika świadczonych usług*, który biorcy tej usługi przyjmują do wiadomości.
- (xxiii) Takie rozumienie taryfy potwierdzone jest w uzasadnieniu do węzłowego dla badanej sprawy wyroku z dnia 15 listopada 2012 r. wydanego przez Sąd Apelacyjny w Białymstoku I Wydział Cywilny (sygn. akt I A Ca 352/12), gdzie Sąd słusznie zauważył, iż „(...) u podstawie wprowadzenia taryf do obrotu gospodarczego leży 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 swoim 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 negocjacjiom 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 1201/02, ST 2003/11/58)“.

- (xxiv) Dalej czytamy w tym wyroku, iż "(...) 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". Takie rozumowanie Sądu jest słuszne, gdyż istota (sens) obowiązywania taryfy, a także sposób jej przyjęcia oraz upublicznienia, **uniemożliwia jakiegokolwiek negocjacje co do kształtu poszczególnych elementów umowy, czyniąc z tej umowy umowę adhezyjną**, o czym była mowa uprzednio.
- (xxv) W podobnym duchu wypowiedział się Sąd Okręgowy w Rzeszowie w wyroku z dnia 12 maja 2016 r. (sygn. VI Ga 46/16), wskazując, iż „(...) taryfy opracowywane przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne podlegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy, a kontrola organu gminy ograniczona jest do zgodności taryfy z przepisami ustawy oraz obejmuje weryfikację kosztów pod względem celowości ich ponoszenia. Kontrola powyższa ma na celu zapobieganie nadmiernemu wzrostowi ceny usług i ochronę interesów odbiorców. **Zatwierdzone taryfy są zatem cennikami o charakterze sztywnym bez możliwości negocjacji przez strony wysokości cen określonych w taryfie.** (...) Sąd Okręgowy podziela w tej mierze stanowisko Sądu Apelacyjnego w Białymstoku zgodnie z którym rozliczenia za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków powinny być prowadzone na podstawie cen i stawek określonych w taryfach, nie zaś w oparciu o indywidualnie ustalenia między stronami umowy. Taryfa jest więc cennikiem świadczonych usług, który określa ceny o charakterze sztywnym, nie pozostawione swobodnym negocjacom stron. Pozostawienie stronom swobody w zakresie kształtowaniu stawek, które winny się znaleźć w taryfie stawiałoby pod znakiem zapytania celowość wprowadzenia, zatwierdzenia i kontroli taryf”.
- (xxvi) Przywoływana powyżej koncepcja taryfy, jako **cennika świadczonych usług** jest istotna także z punktu widzenia cywilistycznego spojrzenia na sens art. 537 kc, który stanowi, iż 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. W literaturze przedmiot nie budzi bowiem wątpliwości, iż istotą ceny sztywnej jest wyłączenie możliwości swobodnego jej określenia przez strony, a poza tym określona „obowiązującym zarządzeniem” cena sztywna jest wiążąca dla stron bez względu na to, jaką cenę w umowie ustaliły (tak: J. Jeziore, [w:] KC. Komentarz (red. E. Gmiczek), wyd. 2, Warszawa 2006, str. 929).
- (xxvii) Co więcej, zwraca się uwagę (za wyrokiem SN z dnia 17 listopada 1972 r. I CR 455/72), iż przez termin „zarządzenie” użyty w treści art. 537 § 1 kc, według którego może być zapłacona jedynie cena ściśle określona, rozumie się też **cenniki**, w których wymieniono ceny jednostkowe przedmiotów i usług o określonej nomenklaturze, jednostce miary i innych warunkach technicznych (*op.cit.*, ... str. 930).
- (xxviii) Uwagę zwraca także fakt, iż zawierająca zaakceptowane przez organ regulacyjny stawki (cen i opłat) zawarte w taryfie **obowiązują**



permanently, co wynika choćby z treści art. 24g Ustawy WodKan (dotychczasową taryfę stosuje się do dnia wejścia w życie nowej taryfy albo tymczasowej taryfy), a także co wynika z istoty art. 24i tej ustawy (stawki i opłaty obowiązujące po podjęciu działalności przez powołane lub utworzone przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne), a co jest dodatkowym potwierdzeniem, iż przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjni nie mogą samodzielnie (poza taryfą) kształtować cen i płać za świadczone usługi. **Jedyną drogą do zmiany poziomu cen i opłat przewidzianych w obowiązującej taryfie jest bowiem zatwierdzenie nowej taryfy.**

- (xxix) Innymi słowy, odbiorca usługi świadczonej przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne nie ma możliwości negocjowania zmiany warunków zawieranej umowy, a tym samym nie ma możliwości określenia ceny innej niż cena taryfowa (sztywna). Może zatem albo do tej umowy adhezyjnej w ogóle nie przystąpić, albo czekać na zmianę taryfy - a tym samym zmianę wysokości stawek.
- (xxx) W świetle art. 20 ustawy WodKan przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na podstawie niezbędnych przychodów po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług. Nadto, ceny i stawki opłat określone w taryfie są różnicowane dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców usług na podstawie udokumentowanych różnic kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne ustalają **niezbędne przychody**, o których mowa powyżej, uwzględniając w szczególności: 1) *koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w latach obrotowych obowiązywania poprzedniej taryfy, ustalone na podstawie ewidencji księgowej, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w okresie obowiązywania taryfy*; 2) *zmiany warunków ekonomicznych oraz wielkość usług i warunki ich świadczenia*; oraz 3) *koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych*.
- (xxxi) Powyższe potwierdza, iż w omawianym przypadku mamy do czynienia z ukształtowaniem cen usług z zakresu użyteczności publicznej – które w **pierwszej kolejności mają stanowić odzwierciedlenie i pokrycie dla poniesionych kosztów ich wytworzenia, nie zaś prowadzić wyłącznie do maksymalizacji zysku**, co odróżnia przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne od innych przedsiębiorców, nie dostarczających usług o charakterze użyteczności publicznej.
- (xxxii) Podobną charakterystykę rozumienia sposobu kształtowania (tworzenia) taryfy, a także określenia jakim celem służy taryfa, znaleźć można na gruncie 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 (dalej „*Rozporządzenie Taryfowe*”). W świetle § 3 tego rozporządzenia, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opracowuje taryfę w sposób zapewniający: a) uzyskanie niezbędnych przychodów, b) ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i

stawek opłat, c) eliminowanie subsydiowania skrośnego, d) motywowanie odbiorców usług do racjonalnego korzystania z wody i ograniczania zanieczyszczenia ścieków, e) łatwość obliczania i sprawdzania cen i stawek opłat. Przedsiębiorstwo to określa taryfę odpowiednią do zakresu prowadzonej działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków.

(xxxiii) Dokładna analiza reguł przewidzianych w przywołanym Rozporządzeniu Taryfowym prowadzi do wniosku, iż proces cenotwórczy w zakresie ukształtowania się cen i opłat w taryfie jest ściśle określony regulacyjnie, i nie pozostawia tego rodzaju przedsiębiorcy swobody w zakresie ustalania poziomu cen, a wręcz przeciwnie, w sposób dość szczegółowy normuje jakie elementy winny być przy kształtowaniu cen brane pod uwagę przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Wyraźnego zastrzeżenia wymaga, iż głównym „składnikiem” ceny taryfowej, według Rozporządzenia Taryfowego, są przede wszystkim koszty świadczenia tego typu usług, co wynika z norm określonych w szeregu paragrafów Rozporządzenia Taryfowego.

(xxxiv) Nie budzi zatem wątpliwości, że omawiana taryfa, z punktu widzenia elementu cenotwórczego, ma równolegle realizować dwie podstawowe cele. Z jednej strony ma ograniczać nieuzasadniony wzrost cen i opłat, tak aby w rzeczywisty sposób jedynie pokrywać ponoszony przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne koszt dostarczania usługi o charakterze użyteczności publicznej do masowego zakresu odbiorców. Z drugiej strony jednak ma motywować odbiorców usług do racjonalnego korzystania z wody i ograniczania zanieczyszczenia ścieków. Innymi słowy, ceny wyrażone w taryfie nie mogą być z jednej strony za wysokie, gdyż odbiorcy tych usług są na nie (niejako adhezyjnie) skazani. Zaś z drugiej strony nie mogą być też one za niskie, gdyż to działałoby demotywująco na odbiorców, wobec oczywistej konieczności racjonalizowania i oszczędnego korzystania z zasobów wodnych.

(xxxv) Takie rozumienie potwierdza także sam ustawodawca, gdy w art. 23 ust. 2 pkt 1 lit. e) Ustawy WodKan wskazuje, że tworząc rozporządzenia taryfowe właściwy minister bierze pod uwagę m.in. marżę zysłu przy zapewnieniu ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen.

(xxxvi) Podobnie zresztą zobowiązany jest postępować **organ regulacyjny zatwierdzający taryfy**, który zgodnie z art. 24c ust. 1 pkt 2 Ustawy WodKan, oceniając projekt taryfy, jaki wraz z wnioskiem o zatwierdzenie taryfy składa przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, analizuje zmiany warunków ekonomicznych wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej, w tym marżę zysku, oraz weryfikuje koszty, pod względem celowości ich ponoszenia w celu zapewnienia ochrony interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen.

- (xxxvii) Mechanizm zatwierdzenia taryfy przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie jest na gruncie omawianej Ustawy WodKan wysoce sformalizowany i bezsprzecznie ma na celu omawianą powyżej kontrolę poziomu cen przez organ administracji publicznej, co w tej części ogranicza swobodę działalności przedsiębiorstw wodociągowo - kanalizacyjnych, a jest uzasadnione interesem publicznym.
- (xxxviii) Przyjęcie, a następnie upublicznienie przyjętej taryfy przez okres jej obowiązywania, w pewnym sensie „porządkuje” obszar cenowy świadczonych usług, gdyż z jednej strony daje pewność odbiorcom, co do stałych wysokości nałożonych na ich obciążań związanych z dostawą wody lub odprowadzaniem ścieków, zaś z drugiej strony daje pewność przedsiębiorcom wodociągowo-kanalizacyjnym, co do stałości przychodów, co jest niezbędne z punktu widzenia bieżącego (systematycznego) pokrywania kosztów świadczenia tego rodzaju usług, a także możliwości dokonywania niezbędnych napraw/ inwestycji w infrastrukturę przesyłową, która przecież ze swoje, istoty podlega nieustannej amortyzacji.
- (xxxix) Nie jest zatem możliwe, aby przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne kształtowało ceny poniżej cen ustalonych w taryfie, gdyż byłoby to nieracjonalne, a nawet niegospodarne z punktu widzenia konieczności pokrycia niezbędnych kosztów dostarczania tego rodzaju usług, a także niecelowe z punktu widzenia „dyscyplinowania” odbiorców do koniecznej oszczędności w zakresie korzystania z zasobów wody i ograniczania zanieczyszczenia.
- (xl) Kierując się celowością analizowanego systemu taryfowego wskazać należy, iż przyznanie przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu uprawnienia do swobodnego decydowania o zastosowaniu ceny lub stawki opłat niższej od przewidzianej w taryfie rodziłoby pytanie o sens poddawania jego taryfy obowiązkowej procedurze zatwierdzania przez organ regulacji, a ponadto niesłoby ryzyko dyskryminacji poszczególnych odbiorców, którzy w przypadku pewnej „elastyczności cenowej” przypisanej sobie przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, nie byłoby traktowani równo i jednolicie co w ogóle nie występuje w przypadku koncepcji ceny sztywnej.
- (xli) Takie ujęcie konstrukcji prawnej taryfy i przedstawionych już powyżej ustrojowych założeń ingerencji regulatora w wysokość cen usług świadczonych przez przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjne, przy jednoczesnym braku uregulowania *explicite* tego zagadnienia w treści Ustawy WodKan, jest argumentem za uznaniem cen określonych w taryfie jako ceny sztywne, które nie dają możliwości zapłaty ceny niższej niż przyjęta w taryfie.
- (xlii) Istnieją bowiem przypadki, inne niż analizowana Ustawa WodKan, gdy ustawodawca *explicite* przesądza o charakterze prawnym cen. Przykładowo przywołać można treść § 29 ust. 4 rozporządzenia Ministra Energii z dnia 15 marca 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad

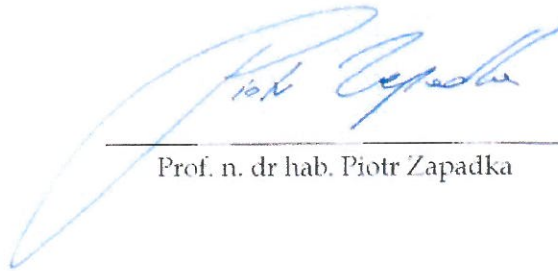
kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi, gdzie prawodawca jednoznacznie przesądza, iż „ustalone w taryfie ceny paliw gazowych i stawki opłat abonamentowych mają charakter odpowiednio cen i stawek maksymalnych. Stosowanie cen i stawek niższych od zatwierdzonych możliwe jest pod warunkiem równoprawnego traktowania odbiorców w grupach taryfowych polegającego na zapewnieniu każdemu odbiorcy z danej grupy taryfowej możliwości skorzystania z niższych cen i stawek opłat na takich samych zasadach”. Wprowadzenie przez prawodawcę wskazanej regulacji w rozporządzeniu po pierwsze przesądza o sztywnej - **co do zasady** - charakterze cen taryfowych. Po drugie, *a contrario*, przesądza, że charakter maksymalny cen taryfowych odnosi się wyłącznie do cen paliw gazowych (jako wyjątek), a pozostałe przypadki nadal podlegają reżimowi cen sztywnych. Podobnego zapisu nie zawiera bowiem rozporządzenie Ministra Energii z dnia 22 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło, ani rozporządzenie Ministra Energii z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (tak: Z. Muras, M. Śwera, Prawo energetyczne, Tom II, Komentarz do art. 12-72, wyd. II, LEX).

- (xliii) Należy wskazać, że **powyższe zasady można zastosować na zasadzie analogii systemowej do działalności przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjnych**, co w swoich orzeczeniach dotyczących stanów faktycznych zaistniałych na podstawie ustawy WodKan czyniły sądy powszechne (zob. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 15 listopada 2012 r. I ACa 352/12). A zatem, ponieważ ani w Ustawie WodKan, ani w Rozporządzeniu Taryfowym nie zawarto zapisu wskazującego na stosowanie cen maksymalnych, to ze względu na charakter i istotę konstrukcji prawnej taryfy w Ustawie WodKan, oraz w braku odmiennych uregulowań należy przyjąć koncepcję ceny sztywnej.
- (xliv) W tym miejscu uwagę warto zwrócić także na art. 29 ust. 1 Ustawy WodKan, gdzie zawarte są postanowienia odnoszące się do możliwości nakładania **kar pieniężnych** na przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne, w przypadku nie przestrzegania przez takie przedsiębiorstwo obowiązku przedstawienia taryf do ich zatwierdzenia a także w przypadku zawyżania (w stosunku do poziomu przyjętego w taryfie) cen lub stawek opłat. Regulacja ta nie może być jednak potwierdzeniem możliwości zaklasyfikowania cen przewidzianych w taryfie jako ceny maksymalne w rozumieniu art. 538 kc., bo tego ustawodawca nie rozsądza, jest zaś jedynie kolejnym potwierdzeniem dbałości ustawodawcy o szczególnie **dobro chronione tą ustawą**, jakim jest ochrona odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat.
- (xlv) Sens przepisów nakładających kary pieniężne, a zatem mających na celu penalizację określonych zachowań, sprowadza się bowiem do radykalnego interweniowania ustawodawcy w tych przypadkach, gdy dobro chronione jest lub może być zagrożone. Zawyżenie stawek ponad poziom przewidziany w taryfie do takiego przypadku wymaganej

„szybkiej interwencji” ustawodawcy bez wątpienia należy. Wnioskując *a contrario*, trudno jest spodziewać się kar pieniężnych za ew. obniżenie stawek w referencji do poziomów ustalonych w taryfie, z tej racji iż ew. obniżenie stawek jest dla odbiorców usług wyłącznie korzystne ekonomicznie, a zatem takie działanie przedsiębiorcy nie naraża odbiorców na poniesienie nieuzasadnionych (zawyżonych) nakładów, a tym samym nie można w ogóle przewidywać penalizacji przez ustawodawcę działań „na korzyść” podmiotów objętych ochroną. Także wskazywanie art. 29 ust. 1 Ustawy WodKan (kary pieniężne) jako argumentu przemawiającego w omawianej sprawie za koncepcja klasyfikacji cen jako cen maksymalnych, jest dowodem jedynie na niezrozumienie rzeczywistego sensu przepisów penalizujących określone zachowania.

- (xlvii) Innymi słowy, **zawyżanie stawek** w odniesieniu do poziomów cen i opłat ustalonych w taryfie jest zabronione pod sankcją nałożenia kary pieniężnej, natomiast **zaniżanie stawek** w stosunku do poziomów określonych w taryfie, jakkolwiek nie podlegające karom pieniężnym, stoi w sprzeczności z celem i funkcjami przyjęcia i upublicznienia taryfy.

Zważywszy na powyższe argumenty, ukazujące pewien ustrojowy model i sens taryfikacji cen usług przedsiębiorstw wodociągowo - kanalizacyjnych, a także adhezyjny charakter stosunków prawnych opartych na zaakceptowanej przez organ administracji publicznej taryfie cenowej, uznaję wniosek finalny, że **cenę określone w zatwierdzonej taryfie dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków są tzw. cenami sztywnymi w rozumieniu art. 537 kc - za w pełni uzasadnione.**



Prof. n. dr hab. Piotr Zapadka