

## **Kiedy spór o dostawę wody rozstrzyga regulator?**

### **Regulator - pozycja ustrojowa**

Z dniem 1 stycznia 2018 r. powołany został do życia nowy organ właściwy w sprawach gospodarki wodnościekowej, tj. organ regulacyjny. Do jego zadań należy między innymi rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami wodociągowymi a odbiorcami usług. Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2018 r., poz. 1152 z późn. zm.), dalej: ustawa, organem tym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie działający jako właściwy w sprawach gospodarowania wodami organ administracji państwowej, dalej: organ, regulator. Jego ustrojowa pozycja, a przede wszystkim brak zależności od samorządu i jego jednostek, ma zapewnić obiektywne podejście do tematu i rozstrzygnięcie ewentualnego sporu.

### **Charakter sporów**

Wbrew ogólnie brzmiącemu przepisowi ustawy wskazującemu zadania regulatora, nie każdy spór z przedsiębiorstwem wodociągowym może zostać poddany rozstrzygnięciu przez ten organ. Dalsze przepisy ustawy wprost wskazują, że regulator właściwy jest tylko w sprawach, gdzie przedsiębiorstwo wodociągowe odmawia zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzenie ścieków, odcina dostawę wody, zamyka przyłącza kanalizacyjne, odmawia przyłączenia do sieci, mimo spełnienia warunków takiego przyłączenia.

Najwięcej emocji i problemów interpretacyjnych przysparzają spory o zawarcie umowy oraz o przyłączenie do sieci.

Odnosząc się do pierwszego z wymienionych przypadków wskazać należy, że często problemem nie jest brak samej umowy ale problem z interpretacją jej treści lub sposobem rozliczania. Takie spory, tj. dotyczące świadczenia usług (wykonywania umowy), mają charakter cywilnoprawny, co oznacza, że regulator nie ma ustawowych kompetencji do ich rozstrzygnięcia. Organ regulacyjny uprawniony jest do rozstrzygania w drodze decyzji spraw spornych wymienionych enumeratywnie w ustawie. Nie można rozszerzać ani domniemywać kompetencji organu administracyjnego. Podkreślić bowiem należy, że uniwersalne reguły stosowania analogii w teorii prawa są ograniczone w sytuacji, gdy dotyczą sfery działalności organów administracji publicznej. Zakaz stosowania analogii wynika z zasady legalizmu przewidzianej w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27.05.2002 r., K 20/01, wskazał na konieczność interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”. Działania podejmowane przez organ władzy publicznej muszą być oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Teza ta wyklucza zatem możliwość domniemania kompetencji przez organ administracji państwowej. Inaczej mówiąc regulator będzie właściwy w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo wodnokanalizacyjne odmawia zawarcia umowy. W sprawach spornych dotyczących treści umowy lub jej realizacji właściwy będzie sąd cywilny.

Drugi najczęściej występujący spór to spór o przyłączenie do sieci. W tym wypadku sprawa jest bardziej skomplikowana. Przyłączenie do sieci wymaga bowiem wcześniejszego spełnienia warunków przyłączenia określonych w gminnym regulaminie dostarczania wody oraz istnienia technicznych możliwości świadczenia usług. Regulaminowe warunki przyłączenia to między innymi sposób lub termin przyłączenia. Z kolei techniczne warunki to przede wszystkim sam fakt istnienia sieci lub możliwości jej wybudowania, ewentualnie rozbudowania. Dopiero w sytuacji, gdy te dwie niezbędne przesłanki przyłączenia są spełnione, w szczególności wydane zostały techniczne warunki przyłączenia, a przedsiębiorstwo odmawia przyłączenia do sieci, można zwrócić się do regulatora o rozstrzygnięcie sporu. Należy odróżnić dwie sytuacje, tj. odmowę przyłączenia do sieci oraz odmowę wydania warunków technicznych przyłączenia. Tylko w tym pierwszym przypadku możliwym będzie zwrócenie się do regulatora z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu.

Organ nie jest władny orzec o warunkach technicznych przyłączenia ani przymusić przedsiębiorstwa do ich wydania. Niestety tego typu spory są najczęstsze a ustawodawca nie przewidział możliwości ich rozstrzygnięcia przez regulatora.

Wydanie warunków technicznych przyłączenia jest wyłączną kompetencją przedsiębiorstwa wodnokanalizacyjnego i nie przybiera formy rozstrzygnięcia administracyjnego, od którego stronie przysługiwałoby odwołanie w toku postępowania administracyjnego. Tak jak w przypadku sporu o wykonywanie umowy i tu właściwym będzie cywilnoprawna droga dochodzenia swoich roszczeń.

### **Rozstrzygnięcie sporu**

Zgodnie z ustawą do postępowania przed regulatorem stosuje się przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

W sytuacjach, gdy z podania wynika, że spór między przedsiębiorstwem wodnokanalizacyjnym a odbiorcą usług powinien zostać rozstrzygnięty przez sąd powszechny, organ podanie zwraca w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Tak będzie w sytuacjach opisanych powyżej, gdy spór nie dotyczy spraw rozstrzyganych przez regulatora, w szczególności, gdy problem dotyczy technicznych możliwości przyłączenia. Jeżeli jednak postępowanie zostanie wszczęte i dopiero w jego toku okaże się, że dotyczy spraw nie leżących w kompetencji regulatora, organ takie postępowanie umorzy jako bezprzedmiotowe.

W pozostałych przypadkach, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, w oparciu o cały zgromadzony materiał dowodowy, organ wydaje decyzję administracyjną, którą może nakazać przedsiębiorstwu przywrócenie dostawy wody, otwarcie przyłącza kanalizacyjnego lub przyłączenie do sieci. W przypadku, gdy uzna, że zachodzą przesłanki do zawarcia umowy, wydaje stosowną decyzję. W tym miejscu należy się na chwilę zatrzymać i poddać przepisy głębszej analizie. Pojawia się bowiem poważny problem związany z takim rozstrzygnięciem, a dokładniej rzecz ujmując z jego formą. Czy regulator może (na wzór Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki) decyzją rozstrzygnąć o kształcie przyszłej umowy? Zgodnie z utrwalonym już stanowiskiem doktryny i judykatury przepisy ustawy Prawo energetyczne dały Prezesowi URE ustawową legitymację do kształtowania między stronami spornych umów, w granicach przysługującej stronom swobody kontraktowania. Decyzja Prezesa URE zastępuje oświadczenie woli obu stron w przedmiocie zawarcia umowy. Sąd Antymonopolowy

potwierdził, że Prezes URE posiada tzw. kompetencje orzecznicze, co oznacza, że może decyzją rozstrzygać o obowiązku zawierania umów, jak i o ich treści. Czy takie kompetencje posiada również dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej pełniący funkcję regulatora? Odpowiedź nie jest oczywista, a to z powodu różnicy w sformułowaniu przepisów przyznających obu organom określone kompetencje. Zgodnie z ustawą Prawo energetyczne Prezes URE rozstrzyga w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci. W myśl ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, regulator również rozstrzyga spór w drodze decyzji ale ustawodawca tym razem wprost wskazuje, jaką formę może przybrać takie rozstrzygnięcie. Zgodnie z ustawą organ może decyzją nakazać zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, przywrócenia dostaw wody, otwarcia przyłącza kanalizacyjnego lub przyłączenia do sieci. Wydaje się, że tak sformułowane przepisy nie dają podstaw organowi do ustalenia drogą decyzji treści przyszłej umowy, a co za tym idzie jego rozstrzygnięcie powinno się ograniczyć do nakazu zawarcia umowy. Czy taka jednak decyzja zadowoli stronę, która domaga się zawarcia umowy? Z pewnością rozwiązania wypracowane na gruncie Prawa energetycznego są czytelniejsze dla osób ubiegających się o zawarcie umowy i łatwiejsze w późniejszej realizacji. Być może sądy, w przypadkach sporów o zawarcie umowy na dostawę wody, przyjmą model wypracowany już na gruncie sporów o przyłączenie do sieci energetycznej. Intencja ustawodawcy w tym wypadku wydaje się być podobna, jak w przypadku sporów o dostawę energii. Organ regulacyjny w gospodarce wodnej powstał przecież na wzór takiego organu w branży energetycznej. W celu rozwiania tych wątpliwości wystarczy również niewielka zmiana legislacyjna, która przyzna organowi regulacyjnemu kompetencje orzecznicze, na wzór kompetencji Prezesa URE.

Niezależnie od przyjętej przez organy formy rozstrzygnięcia, każda ze stron, która jest niezadowolona z decyzji, może w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia odwołać się do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów. Postępowanie w takich sprawach sąd prowadzi z uwzględnieniem szczególnych przepisów procedury cywilnej o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego.

Autor: Joanna Staniewicz, radca prawny, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy sp.k.