

Sygn. akt VII AGa 842/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 listopada 2021 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelektualnej w składzie:

Przewodniczący: Sędzia Jolanta de Heij-Kaplińska

po rozpoznaniu w dniu 9 listopada 2021 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania J. W.

przeciwko (...) w G. (...) (...)

z udziałem M. sp. z o.o. w B.

o przyłączenie do sieci kanalizacyjnej

na skutek apelacji zainteresowanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z dnia 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt XVII AmW 2/18

oddala apelację.

Jolanta de Heij-Kaplińska

Sygn. akt VII AGa 842/20

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 12 października 2018 r. wydaną w sprawie GD. (...) (...) (...) (...) (...) w G. (...) (...) na podstawie art. 27e ust. 1 pkt 2) w zw. z ust. 2 pkt 4, art. 15 ust.4 oraz art. 27a ust. 3 pkt 3) ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1152. - dalej u.z.z.w.) w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. Z 2017, poz. 1257), po rozpatrzeniu wniosku J. W. w sprawie rozstrzygnięcia sporu dotyczącego odmowy przyłączenia do miejskiej sieci kanalizacyjnej nieruchomości położonej przy ul. (...), (...)-(...) B., przez M. Sp. z o.o. w B. orzekł, iż na M. sp. z o.o. w B. nie ciąży obowiązek wykonania przyłącza do miejskiej sieci kanalizacyjnej nieruchomości Pana J. W. położonej przy ul. (...), (...)-(...) B..

Powód J. W. złożył odwołanie od tej decyzji zaskarżając ją w całości. Zaskarżonej decyzji zarzucił, że pozwany skoncentrował się jedynie na kwestii definicji przyłącza, a pominął kwestię obowiązku wynikającego z art. 5.1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji.

Wyrokiem z dnia 11 sierpnia 2020 r. Sąd Okręgowy w Warszawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił decyzję (...) w G. (...) (...) z 12 października 2018 r. Nr (...) (...) (...) (...) (...) na skutek odwołania J. W. przeciwko (...) w G. (...) (...) z udziałem M. sp. z o.o. w B. o przyłączenie do sieci kanalizacyjnej.

Powyższy wyrok został wydany na podstawie następujących ustaleń faktycznych i rozważań prawnych:

Powód J. W. właściciel działki zlokalizowanej przy ul. (...) (dz.nr (...) obręb (...)) od lat dziewięćdziesiątych domaga się rozbudowy sieci kanalizacyjnej w ul. (...) na odcinku tej ulicy w obrębie działki o nr (...) (droga gminna). Wykonanie tego odcinka sieci kanalizacyjnej ma umożliwić przyłączenie działki nr (...) do kanalizacji sanitarnej.

Wobec odmowy wykonania tej inwestycji przez M. sp. z o.o. w B. powód skierował pismo z dnia 21 lutego 2018 roku do (...) (...) (...) w B. dotyczące sporu z M. sp. z o.o. w B. i Urzędem Miasta B. w przedmiocie podłączenia do miejskiej sieci kanalizacyjnej nieruchomości położonej przy ul. (...), w B..

W dniu 7 marca 2018 roku pismem z dnia 2 marca 2018 roku (...) (...) (...) w B. przesłało powyższe pismo do(...) w G. zgodnie z właściwością miejscową. W dniu 22 czerwca 2018 roku zostało wszczęte postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporu dotyczącego odmowy przyłączenia do sieci kanalizacyjnej sanitarnej nieruchomości położonej przy ul. (...) w B..

Pismem z dnia 5 lutego 2018 r. J. W. został poinformowany przez M. w B., że spółka nie przewiduje budowy kanalizacji sanitarnej na drodze (...) (teren gminny). Wybudowanie przyłącza kanalizacyjnego służącego tylko jednej nieruchomości może nastąpić jedynie przez osobę ubiegającą się o podłączenie danej nieruchomości do sieci kanalizacyjnej sanitarnej.

Kanalizacja sanitarne wraz z przyłączami do poszczególnych nieruchomości została wybudowana na zlecenie Urzędu Miasta B. w drugiej połowie lat 90-tych. Koszt budowy sieci ulicznej ponosił Urząd Miasta przy częściowej partycypacji mieszkańców, a koszt budowy całego przyłącza ponosił właściciel danej nieruchomości. Zgodnie z projektem z 1995 r. „Budowa kanalizacji ściekowej i deszczowej na o/m M. w B.” nie zostało zaprojektowane przyłącze dla posesji przy ul. (...) dz. Nr (...). Posesja przy ul. (...) dz. Nr (...) stanowiła kiedyś jedną posesję, której właścicielem był J. W., a podział wtórny działek nr (...) oraz drogi dojazdowej (dz. (...)) o szerokości 3 m nastąpił prawdopodobnie na wniosek i przy udziale zainteresowanych właścicieli.

Sąd Okręgowy dokonał ustaleń na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach administracyjnych – pism ze wskazanych dat w aktach administracyjnych. Dokumenty powyższe nie były kwestionowane przez żadną ze stron niniejszego postępowania. Spór dotyczył kwestii prawnych związanych z definicją przyłącza wodociągowego i istnienia lub nieistnienia obowiązku przyłączenia powoda do sieci kanalizacyjnej.

Sąd Okręgowy zakreślił spór pomiędzy J. W. a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym co do obowiązku przyłączenia do sieci kanalizacyjnej. Zgodnie z art. 27e ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U z 2017 r. poz. 328 z późn. zm.)

w sprawach spornych dotyczących:

1) odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne,

2) odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, lub odmowy przyłączenia do sieci nieruchomości osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci

na wniosek strony rozstrzyga organ regulacyjny w drodze decyzji.

Rozstrzygnięcie organu regulacyjnego może polegać na nakazaniu przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu:

1) zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków;

2) przywrócenia dostawy wody;

3) otwarcia przyłącza kanalizacyjnego;

4) przyłączenia do sieci.

Zgodnie z art. 27 c ust. 2 organem wyższego stopnia w sprawach decyzji wydawanych na podstawie przepisów ustawy w stosunku do organu regulacyjnego jest Prezes (...) (...), z wyłączeniem decyzji, o której mowa w art. 27e ust. 1. Stosownie do art. 27f ust. 1 od decyzji, o której mowa w art. 27e ust. 1, służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Stosownie do art. 27c ust. 1 do postępowania przed organem regulacyjnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60, 730 i 1133).

Odnosząc to do niniejszej sprawy wskazać należy, że postępowanie zainicjowane wnioskiem odbiorcy w związku ze sporem powstałym pomiędzy odbiorcą a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym toczyło się przed (...) w G. (...) (...) w oparciu o przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 7 k.p.a. postępowanie administracyjne powinno toczyć się z przestrzeganiem zasady prawdy obiektywnej. W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Stosownie zaś do art. 77 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Art. 107 k.p.a. określa zaś jakie elementy powinna zawierać decyzja administracyjna i jej uzasadnienie. Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Sąd Okręgowy uznał, że decyzja wydana w niniejszej sprawie tych wymogów nie spełnia, a postępowanie przeprowadzone zostało z naruszeniem zasad przewidzianych w art. 7 i 77 k.p.a. Postępowanie zainicjowane wniesieniem odwołania toczy się stosownie do art. 27f ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków na podstawie ustawy kodeks postępowania cywilnego przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem celem tego postępowania nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji administracyjnej, a naruszenie przepisów postępowania administracyjnego nie może skutkować uchyleniem zaskarżonej decyzji, o ile o ile uchybienia te mogą być sanowane w toku postępowania sądowego mającego na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sporu. Nie może to jednak, prowadzić do zaakceptowania takiej sytuacji, w której prawa strony w toku postępowania administracyjnego nie są respektowane, a wydana decyzja z racji braków w przeprowadzeniu postępowania dowodowego i w uzasadnieniu decyzji razi dowolnością i nie zawiera elementów o których mowa w art. 107 k.p.a.

Sąd Okręgowy do takiej konkluzji doszedł z następujących powodów: spór w niniejszej sprawie dotyczył kwestii, czy na przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym ciąży publicznoprawny obowiązek przyłączenia do sieci kanalizacyjnej odbiorcy i koncentrował się wokół definicji przyłącza kanalizacyjnego.

Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odbiorze ścieków zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy. Zgodnie z art. 15 tej ustawy 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. Realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Koszty nabycia, zainstalowania

i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowego - odbiorca usług. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.

Zgodnie zaś z art. 19 tej ustawy rada gminy, na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Organ regulacyjny opiniuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie zgodności z przepisami ustawy i wydaje, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, opinię nie później niż w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego projektu. Rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach;
- 4) warunki przyłączania do sieci;
- 5) warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza;
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
- 8) standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Rada gminy przekazuje wojewodzie uchwałę w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków wraz z opinią, o której mowa w ust. 2.

Zgodnie z art. 2 pkt 14 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków urządzenia kanalizacyjne to sieci kanalizacyjne, wyloty urządzeń kanalizacyjnych służących do wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz urządzenia podczyszczające i oczyszczające ścieki oraz przepompownie ścieków; zaś w punkcie 16 zdefiniowano urządzenia wodociągowe jako ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych, studnie publiczne, urządzenia służące do magazynowania i uzdatniania wód, sieci wodociągowe, urządzenia regulujące ciśnienie wody.

W art. 2 pkt 7 ustawy zdefiniowano pojęcie sieci. Zgodnie z tą definicją sieć stanowią przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Przyłączem kanalizacyjnym natomiast jest zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku do granicy nieruchomości gruntowej.

Wydając decyzję w niniejszej sprawie organ orzekł, że na zainteresowanym M. sp. z o.o. w B. nie ciąży obowiązek wykonania przyłącza do miejskiej sieci kanalizacyjnej nieruchomości odbiorcy J. W.. Organ regulacyjny wydając

decyzję odmowną skoncentrował się jedynie na kwestii definicji przyłącza kanalizacyjnego i tego kto ponosi koszty jego budowy nie badając, czy w sprawie spełnione zostały przesłanki wynikające z art. 15 ust 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w powiązaniu z pozostałymi wskazanymi powyżej przepisami. Uzasadnienie decyzji nie zawiera ustaleń faktycznych organu w zakresie spełnienia tych przesłanek tylko obszernie przytoczenie korespondencji, która toczyła się w tej sprawie od 1997 r. Nie ustalono także okoliczności istotnych z punktu widzenia definicji przyłącza kanalizacyjnego zawartej w art. 2 pkt 5 ustawy i tego kto powinien ponosić koszty budowy urządzeń niezbędnych do przyłączenia nieruchomości powoda do sieci kanalizacyjnej.

W postępowaniu sądowym również nie wykazano okoliczności istotnych do wydania rozstrzygnięcia w zakresie spełnienia przesłanek ustawowych, które mają znaczenie dla rozpoznania wniosku powoda o rozstrzygnięcie sporu wniesionego w oparciu o art. 27 e ustawy prawo o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Pominięciu podlegał dowód z opinii biegłego sądowego, który miał wskazać, kto powinien budować „urządzenie” na drodze publicznej z uwagi na to, że jest to kwestia sporu co do prawa i nie są do tego potrzebne wiadomości specjalne i jest to kwestia, która podlega rozstrzygnięciu sądu. Pozwany nie zgłosił żadnych wniosków dowodowych.

W uzasadnieniu prawnym decyzji organ ograniczył się do przytoczenia jednego z orzeczeń Sądu Najwyższego dotyczącego kwestii przyłącza kanalizacyjnego, art. 15 ust. 2 i 4 ustawy wskazując, że realizację budowy przyłączy do sieci zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Uzasadnienie kończy się konkluzją, że „Ponadto w ocenie organu regulacyjnego po stronie M. sp. z o.o. w B. zgodnie z art. 3 ust. 1 i art. 15 ust. 4 u.z.z.w. nie ciąży obowiązek wykonania przyłącza przedmiotowej nieruchomości do posiadanej przez przedsiębiorstwo sieci wodociągowej ze względu na zapisy w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków”.

Sąd Okręgowy uznał, że uzasadnienia tak sformułowanego, nie sposób poddać kontroli, a z uwagi na braki w materiale dowodowym z postępowania administracyjnego i brak inicjatywy dowodowej stron, która mogłaby pozwolić na dokonanie ustaleń, a zatem wydana decyzja powinna zostać uchylona.

Spór pomiędzy przedsiębiorcą wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą istnieje co do tego, czy odcinek instalacji kanalizacyjnej leżący poza granicą nieruchomości powoda, znajdujący się na działce (...), stanowi przyłącze kanalizacyjne. Odpowiedź pozytywna na to pytanie oznacza, że koszt jego wybudowania obciąża powoda i na przedsiębiorstwie wodociągowym nie spoczywa obowiązek wykonania tego przyłącza. Koncentrując się jedynie wokół tej kwestii organ nie dokonał jednak ustaleń, które stanowiłyby podstawę rozstrzygnięcia sporu w tym zakresie.

Jak wskazano wyżej definicja przyłącza kanalizacyjnego wskazana jest w art. 2 ust. 5 ustawy. Nie budzi wątpliwości Sądu Okręgowego, że przyłącze jest odcinkiem łączącym sieć przedsiębiorcy przesyłowego z instalacją odbiorcy. Od wielu lat jednak istnieje spór w doktrynie i orzecznictwie wokół definicji tego pojęcia i stanowisko w tej sprawie ewoluuje. Dotychczasowe orzecznictwo dotyczące tej kwestii było niejednolite, jednakże opierało się przede wszystkim na uchwale Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2007 r., III CZP 79/07 (OSNC 2008/10/111, Biul. SN 2007/9/6), w której wskazano, że wybudowany z własnych środków przez odbiorcę usług zbiorowego odprowadzania ścieków odcinek przewodu kanalizacyjnego łączący wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości tego odbiorcy z istniejącą siecią kanalizacyjną stanowi w części leżącej poza granicą jego nieruchomości gruntowej urządzenie kanalizacyjne, o jakim mowa w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.).

Sąd Najwyższy rozpoznając zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi w uchwale 7 sędziów z dnia 22 czerwca 2017 r. wydanej w sprawie III SZP 2/16 odpowiedział na następujące pytanie: czy przyłączem kanalizacyjnym w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. 2006, Nr 132, poz.858 ze zm.) jest przewód łączący instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług, zakończoną studzienką, z siecią kanalizacyjną: a) na odcinku od studzienki do sieci kanalizacyjnej, b) na odcinku od studzienki do granicy nieruchomości, c) na odcinku od budynku

do studzienki i rozstrzygnął, że przyłączem kanalizacyjnym w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (jednolity tekst: Dz. U. z 2017 r., poz. 328) jest przewód łączący wewnętrzną instalację kanalizacyjną zakończoną studzienką w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, na odcinku od studzienki do sieci kanalizacyjnej. Definicja przyłącza kanalizacyjnego jest tak skonstruowana, że jego zakończenie określają dwa kryteria: sieć lub granica nieruchomości. To drugie kryterium ma jednak wyłącznie pomocniczy charakter i można je zastosować jedynie, gdy na nieruchomości nie ma studzienki. W takiej sytuacji przyłącze kanalizacyjne rozpoczyna się za wewnętrzną instalacją kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy i kończy na granicy nieruchomości. Jeżeli jednak na terenie posesji odbiorcy jest studzienka, to zastosowanie znajduje kryterium podstawowe – granicą przyłącza kanalizacyjnego jest sieć.

Sąd Okręgowy uznał, że podstawową kwestią, która wymaga ustalenia w niniejszej sprawie jest istnienie lub nieistnienie na nieruchomości powoda studzienki kanalizacyjnej lub czy jest przewidziane jej wybudowanie. Tych i wskazanych powyżej ustaleń zabrakło w postępowaniu administracyjnym. Brak jest także w aktach administracyjnych dokumentów, które pozwalałyby na poczynienie przez Sąd Okręgowy samodzielnych ustaleń w istotnych dla rozstrzygnięcia sporu czy na przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym ciąży ustawowy obowiązek przyłączenia powoda do sieci kanalizacyjnej. Na marginesie Sąd zauważył, że sposób prowadzenia akt w postępowaniu administracyjnym i ich przedstawienie wraz z odwołaniem nie spełnia wymogów przewidzianych w procedurze administracyjnej.

Z tych względów Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznał, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie, a decyzja powinna być uchylona zgodnie z art. 479⁸⁶ § 2 k.p.c.

Apelację złożył zainteresowany M. sp. z o.o. zaskarżając wyrok w całości zarzucając mu naruszenie:

1. art. 479⁸⁶ § 2 k.p.c. poprzez jego zastosowanie i przyjęcie, że zaistniały podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji,
2. art. 479⁸⁶ § 1 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie i niewydanie wyroku oddalającego odwołanie,
3. art. 6 k.c. w związku z art. 77 k.p.a. oraz art. 27 f ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym zaopatrzeniu ścieków poprzez uznanie, że to organ regulacyjny zobowiązany jest wszechstronnie wyjaśnić okoliczność sprawy i jednocześnie zwolnić odwołującego się z obowiązku dowodzenia swoich racji.

Powołując się na podane zarzuty apelujący wnosił o zmianę wyroku i oddalenie odwołania, ewentualnie jego uchylenie i przekazanie sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie od odwołującego na rzecz zainteresowanego kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego z odsetkami.

W odpowiedzi na apelację odwołujący się J. W. wnosił o jej oddalenie.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja zainteresowanego nie zasługiwała na uwzględnienie, ale z innych względów niż podnosił apelujący kierując zarzuty do oceny prawnej, na której oparto zaskarżony wyrok.

Zarzut naruszenia art. 479⁸⁶ § 1 i 2 k.p.c. jest niezasadny, a wyrok Sądu pierwszej instancji odpowiada prawu, mimo że oceny, które legły u podstaw jego wydania są przedwczesne.

Sąd Apelacyjny w całości podzielił ustalenia faktyczne, dokonane w sprawie przez Sąd pierwszej instancji, czyniąc je jednocześnie podstawą swojego rozstrzygnięcia. Ustalenia te sprowadzają się do (i) wskazania prawa J. W. do działki zlokalizowanej przy ul. (...) (dz.nr (...) obręb (...)), (ii) domagania się właściciela od lat dziewięćdziesiątych rozbudowy sieci kanalizacyjnej w ul. (...) na odcinku tej ulicy w obrębie działki o nr (...) (droga gminna), (iii) zwrócenia się właściciela do (...) (...) (...) w B. po odmowie wykonania przyłączenia przez M. sp. z o.o. w B. i Urzędem Miasta

B., (iv) wszczęcia postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu przez (...) w G., do którego zgodnie z właściwością przekazana została sprawa przez (...) (...) (...) w B.. W takcie postępowania M. w B. poinformowało, że wybudowanie przyłącza kanalizacyjnego służącego tylko jednej nieruchomości może nastąpić jedynie przez osobę ubiegającą się o podłączenie danej nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, (v) wydania zaskarżonej decyzji.

Sąd pierwszej instancji powołał treść przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Wśród katalogu spraw spornych w art. 27e ust. 1 u.z.z.w. jest wymieniona sprawa odmowy przyłączenia do sieci nieruchomości osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Rozstrzygnięcie organu regulacyjnego może polegać na nakazaniu przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu jednego z wymienionych w art. 27e ust. 2 u.z.z.w. nakazów. Dla sporu o odmowie przyłączenia do sieci odpowiedni nakaz z art. 27e ust. 2 pkt 4 u.z.z.w. polega na przyłączeniu do sieci.

Odwołujący J. W. wystąpił o rozstrzygnięcie sporu w przedmiocie podłączenia do miejskiej sieci kanalizacyjnej nieruchomości położonej przy ul. (...) w B.. Zakres sporu odpowiadał ustawowemu katalogowi z art. 27e ust. 1 u.z.z.w.

Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej (pkt 1), datę wydania (pkt 2), oznaczenie strony (pkt 3), powołanie podstawy prawnej (pkt 4), rozstrzygnięcie (pkt 5), uzasadnienie faktyczne i prawne (pkt 6), pouczenie czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie zrzeczenia się odwołania i skutkach (pkt 7) oraz podpis (pkt 8) oraz w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego - pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy (pkt 9).

Decyzja (...) (...) (...) w G. za podstawę prawną wskazuje art. 27e ust. 1 pkt 2) w związku z ust. 2 pkt 4, art. 15 ust. 4 oraz art. 27a ust. 3 pkt 3) u.z.z.w. w związku z art. 104 k.p.a. spełniając tym samym wymóg z art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a.

Wydana w sprawie decyzja organu zawiera zgodnie z art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a. rozstrzygnięcie, że na M. sp. z o.o. w B. nie ciąży obowiązek wykonania przyłącza do miejskiej sieci kanalizacyjnej nieruchomości J. W. położonej przy ul. (...), (...)-(...) B..

W orzecnictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że rozstrzygnięcie jest jednym z najważniejszych składników decyzji. Wynika to z władczego charakteru aktu administracyjnego, który kształtuje prawa i obowiązki strony i musi w związku z tym być jednoznaczny i precyzyjny. Obowiązek taki wynika z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, w tym zasady praworządności zawartej w art. 6 k.p.a. i zasady pogłębiania zaufania do organów państwa (art. 8 k.p.a.). Rozstrzygnięcie, określane mianem osnowy lub sentencji decyzji jest jej kwintesencją, stanowi bowiem o ustaleniu prawa, o usunięciu sporu co do niego lub o jego tworzeniu na rzecz określonych podmiotów albo też o zakończeniu postępowania w danej instancji bez orzekania w sprawie co do jej istoty. Wyraża rezultat stosowania normy prawa materialnego do konkretnego przypadku w kontekście określonych okoliczności faktycznych i materiału dowodowego. Konkretyzacja prawa dokonuje się w rozstrzygnięciu, nie zaś w innych elementach decyzji (tak wyrok NSA 2 lipca 2018 r., I OSK 873/18).

Organ administracji publicznej swoje działanie może prowadzić w takim zakresie, i tylko w takim, w jakim jest umocowany mocą przepisów prawa powszechnie obowiązującego (R. Hauser, M. Wierzbowski (red), Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 7, Warszawa 2021, komentarz do art. 107 k.p.a. Nb 23). Podając w decyzji administracyjnej podstawę prawną jej wydania, (...) (...) (...) w G. wskazał przepisy prawa materialnego (art. 27e ust. 1 pkt 2 u.z.z.w.), na których oparł swoje rozstrzygnięcie (art. 27e ust. 2 pkt 4 u.z.z.w.). Mocą podanych przepisów organ był umocowany do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty poprzez nakazanie przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu przyłączenia do sieci, bądź uznania, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie ma obowiązku przyłączenia do sieci.

Rozstrzygnięcie (...) (...) (...) w G. nie mieści się w uprawnieniach organu z art. 27e ust. 2 u.z.z.w. Organ nie rozstrzygnął o przyłączeniu do sieci, a zamiast tego rozstrzygał o obowiązku wykonania przyłącza. Mimo, że w sensie faktów o przyłączeniu do sieci decyduje przyłącze, niemniej w sensie prawa decyzja może mieć za przedmiot tylko rozstrzygnięcie mieszczące się w kompetencji organu. Każda decyzja administracyjna, jako indywidualny, procesowy i rozstrzygający określoną sprawę akt administracyjny stanowi konkretyzację jednostkowej normy prawnej. Dopuszczalne rozstrzygnięcia organu regulacyjnego w art. 27e ust. 2 u.z.z.w. są zbiorem zamkniętym, a decyzja z dnia 12 października 2018 roku nie mieści się w tym katalogu. Kompetencje organu regulacyjnego nie ulegają rozszerzeniu w drodze jakiegokolwiek wykładni.

Wniosek J. W. w sprawie rozstrzygnięcia sporu dotyczącego odmowy przyłączenia do miejskiej sieci kanalizacyjnej nieruchomości położonej przy ul. (...), (...)-(...) B. z dnia 26 lutego 2018 roku nie został rozpoznany. Z zasady praworządności – obowiązku działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa wynika, że nie mogą ostać się w obrocie prawnym decyzje wydane z naruszeniem przepisów prawa. Decyzja z 12 października 2018 roku nie może pozostać jako oczywiście wadliwa. Klasyczna doktryna prawa administracyjnego przy wypracowaniu koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej przyjmowała, że wadliwość jest wynikiem naruszenia obowiązujących przepisów prawa (System Prawa Administracyjnego, tom 9, komentarz do art. 107 k.p.a. Nb 17). O ile w osnowie decyzji powołana została materialna podstawa prawna, tym niemniej rozstrzygnięcie nie odpowiada prawu materialnemu z art. 27 e ust. 2 pkt 4 u.z.z.w.

Wydanie określonego rozstrzygnięcia procesowego powinno być uzależnione przede wszystkim od stopnia wadliwości decyzji organu. Orzecznictwo w sprawach regulacyjnych wykształciło zasadę, że uchylenie decyzji w całości powinno nastąpić wówczas, gdy wydanie jej nastąpiło bez podstawy prawnej lub z rażąco naruszeniem prawa materialnego, jak i również wtedy, gdy została ona skierowana do podmiotu niebędącego stroną w sprawie, a także gdy dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Podstawą do uchylenia decyzji Prezesa Urzędu jest także potrzeba dokonania w całości niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy ustaleń (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09, OSNP 2011 nr 9-10, poz. 144). W konsekwencji w niniejszej sprawie nie zachodziła przeszkoda do uchylenia zaskarżonej decyzji, albowiem powód wnosząc odwołanie od decyzji (...) (...) (...) w G. domagał się udzielenia mu ochrony prawnej polegającej na rozstrzygnięciu sporu co do przyłączenia do sieci. Sporu nie rozstrzyga decyzja z 12 października 2018 roku odnosząca się do wykonania przyłącza.

Nie zachodzi potrzeba oceny zarzutu art. 6 k.c. w związku z art. 77 k.p.a. oraz art. 27f ust. 1 u.z.z.w. Sąd Apelacyjny wskazuje jedynie, że ocena Sądu pierwszej instancji co do uchylenia decyzji oparta była na potrzebie dokonania ustaleń faktycznych. Niemniej Sąd nie powinien się ograniczać tylko do wskazywania na braki ustaleń decyzji, skoro jest władny i obowiązany, jeżeli tylko znajduje to uzasadnienie w okolicznościach sprawy i zebranych materiale faktycznym i dowodowym, usunąć wady tej decyzji.

Nie znajdując podstaw do zmiany wyroku Sąd Apelacyjny oddalił apelację na podstawie art. 385 k.p.c.

Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 374 k.p.c. albowiem żadna ze stron nie złożyła wniosku o przeprowadzenie rozprawy. Skład Sądu Apelacyjnego wynikał z art. 15 z.zs¹ ust. 1 pkt 4) ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w brzmieniu nadanym Dz.U. z 2020r, poz. 1090.

Jolanta de Heij-Kaplińska