



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 18 lutego 2014 r.

**Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę
i zbiorowym odprowadzaniu ścieków**

(druk nr 534)

I. Cel i przedmiot ustawy

Głównym celem projektu jest wprowadzenie do ustawy z dnia z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (u.z.z.w.) nowej definicji przyłącza kanalizacyjnego. Projekt zakłada, że przyłączem będzie cały przewód łączący wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną.

Zdaniem wnioskodawców obecnie funkcjonująca definicja przyłącza nie sprzyja rozwojowi infrastruktury, jak również realizacji budownictwa jednorodzinnego i deweloperskiego, a także budownictwa spółdzielczego. Przyjęcie elastycznej definicji przyłącza ma spowodować, że konsument będzie mógł wybudować przyłącze bez potrzeby oczekiwania, aż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne lub też gmina wybudują sieć.

Projekt ustawy odbiera podmiotom przyłączonym prawo do odpłatnego przeniesienia własności wykonanego przez siebie przyłącza na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Ponadto projekt zakłada zmianę definicji „ścieków”, zmianę wymagań co do minimalnej treści umowy, nałożenie na odbiorcę usług wodociągowo-kanalizacyjnych obowiązku utrzymania przyłączy nawet wtedy, gdy nie jest ich posiadaczem.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Uwagi

1) Projekt zmienia definicję przyłącza kanalizacyjnego. W obecnym stanie prawnym przyłączem kanalizacyjnym jest 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 (art. 2 pkt 5 u.z.z.w.). Brzmienie przepisu nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, który fragment odcinka łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną z siecią kanalizacyjną jest przyłączem. Punktem granicznym jest pierwsza studzienka albo granica nieruchomości, lecz sformułowania „za” tym punktem oraz „do” tego punktu prowadzić mogą do różnych wniosków w zależności od miejsca patrzenia na ten odcinek przewodu (od strony budynku, czy od strony sieci).

Zagadnieniem tym zajął się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 13 września 2007 r. (III CZP 79/07, nr Lex 289957). Sąd dokonując wykładni językowej przepisu zauważył, że przy spojrzeniu z jednego punktu – niezależnie, czy od strony sieci, czy od strony budynku – sformułowania użyte w tym przepisie sugerują, że w zależności od występowania studzienki przyłączem jest raz odcinek przewodu do określonego punktu, a raz odcinek przewodu za tym punktem. Nie jest także wyjaśnione, kiedy kraniec przyłącza wytycza studzienka, a kiedy granica nieruchomości gruntowej. Wprawdzie przepis wskazuje, że granica nieruchomości gruntowej jest miarodajna wówczas, gdy brak studzienki, ale nie wiadomo, czy w przepisie tym chodzi w ogóle o brak studzienki między instalacją wewnętrzną a siecią, czy też o brak studzienki w granicach nieruchomości. Sąd Najwyższy uznał, że – w razie braku studzienki – przyłączem kanalizacyjnym w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.z.z.w. jest odcinek przewodu między granicą nieruchomości gruntowej (albo studzienką leżącą w granicach nieruchomości) a budynkiem podmiotu przyłączanego. Przemawiają za tym następujące argumenty:

- a) Gdyby przyłączem był odcinek od granicy nieruchomości do sieci przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, przepis art. 31 ust. 1 u.z.z.w. (Osoby, które wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne, mogą je przekazywać odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, na warunkach uzgodnionych w umowie.) nie znalazłby zastosowania.
- b) Zaakceptowanie poglądu, że przyłączem jest odcinek przewodu kanalizacyjnego od granicy nieruchomości do sieci głównej, prowadzić może do sytuacji, w której przyłączem będzie odcinek przewodu, który może nawet o kilometry wykraczać poza

granice nieruchomości przyłączanego podmiotu. Należałoby wówczas wyjaśnić, dlaczego przyłącze nie stanowi – w odpowiednich fragmentach – części składowej nieruchomości, przez które przechodzi. Proste uzasadnienia nie dostarcza art. 49 k.c., gdyż przepis ten dotyczy wyłącznie urządzeń, które wchodzą w skład przedsiębiorstwa, a więc są elementem sieci należącej do przedsiębiorstwa. Tymczasem w świetle art. 2 pkt 5 u.z.z.w. przyłącze nie należy automatycznie do sieci kanalizacyjnej; mogłoby się nią stać tylko, gdyby przedsiębiorstwo wodociągowe-kanalizacyjne nabyło jego posiadanie, co zdaniem Sądu nie następuje.

- c) Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby, że przyłączany podmiot musiałby uzyskać tytuł prawny do wykorzystania nieruchomości sąsiednich.
- d) Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.z.z.w., jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych przyłączy kanalizacyjnych. Trudno uznać, że w posiadaniu odbiorcy usług są także odcinki przewodu położone na cudzych nieruchomościach. Prowadziłoby to do sytuacji, w której nikt nie byłby odpowiedzialny za zapewnienie niezawodnego działania tych odcinków przewodu, ponieważ obowiązek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego obejmuje tylko urządzenia kanalizacyjne (art. 5 ust. 1 u.z.z.w.), do których przyłącze nie należy.
- e) Gdyby przyłączem był fragment przewodu znajdujący się poza granicami nieruchomości, właściciel przyłącza musiałby wyrażać zgodę na podłączenie do tego przyłącza innych podmiotów. Do wszystkich czynności opisanych w lit. c-e niewątpliwie lepiej przystosowane jest przedsiębiorstwo wodociągowe-kanalizacyjne.
- f) Za poglądem, że przyłączem kanalizacyjnym w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.z.z.w., które ma wybudować i utrzymywać w należyтым stanie odbiorca usług, jest odcinek przewodu między granicą nieruchomości gruntowej a budynkiem podmiotu przyłączanego, przemawiają także rozwiązania przyjmowane wcześniej przez ustawodawcę.

Cytowana uchwała Sądu Najwyższego dała początek jednolitej linii orzecniczej rozumienia definicji przyłącza kanalizacyjnego.¹ Wydaje się więc, że praktyka poradziła sobie z prawidłową wykładnią omawianego przepisu.

¹ Autor opinii nie znalazł w dostępnych mu bazach orzecznictwa wyroku wydanego po dacie cytowanego orzeczenia, w którym odmiennie zinterpretowano art. 2 ust. 5 u.z.z.w.

Proponowana w projekcie nowelizacja art. 2 ust. 5 u.z.z.w. zmierza do rozumienia przyłącza kanalizacyjnego jako całego przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną. Definicja uczyniłaby desygnatem przyłącza kanalizacyjnego również te przewody, które znajdują się poza granicami nieruchomości podmiotu przyłączonego. Wiązałoby się to z problemami sygnalizowanymi w przytoczonej uchwale Sądu Najwyższego.

Decydując się na proponowane rozwiązanie, ustawodawca musiałby odstąpić od konsekwentnie budowanego systemu praw rzeczowych związanych z potrzebami przesyłania energii, gazu i cieczy. Zakłada on, że przedsiębiorstwa mają doprowadzać urządzenia do odbiorcy usług przez cudze nieruchomości. Służy temu:

- a) odstępstwo od zasady *superficies solo cedit* (do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane – art. 48. k.c.) zgodnie z którym urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa (art. 49 § 1 k.c.);
- b) konstrukcja służebności przesyłu, która może być ustanowiona tylko na rzecz przedsiębiorcy przesyłającego energię, gaz i ciecze.

Brak jest analogicznych przepisów, które umożliwiłyby odbiorcy usług kanalizacyjnych budowę a następnie utrzymanie przyłączy przechodzących przez cudzy grunt. Można wyobrazić sobie, że odbiorcy usług, aby wybudować przyłącze na cudzym gruncie, wchodziliby w relacje obligacyjne z właścicielami nieruchomości. Trzeba mieć jednak świadomość, że ustawodawca nakładając na nich uciążliwy obowiązek nie zaopatrzył ich instrumentarium prawne adekwatne do stawianych zadań. Tymczasem należałoby oczekiwać że odbiorcy usług będący podmiotami słabszymi organizacyjnie i finansowo od przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych powinny otrzymać przynajmniej takie same narzędzia jak te przedsiębiorstwa.

Ustawodawca dokonując wyboru, kto jest odpowiedzialny za wybudowanie instalacji od granicy nieruchomości do sieci przedsiębiorstwa, nie może tracić ze swojej perspektywy możliwości, organizacyjnych, finansowych i prawnych odbiorców usług i przedsiębiorstw

wodno-kanalizacyjnych.² Uprzywilejowanie przedsiębiorstw kosztem konsumentów sprzeciwia się aksjologii dotychczas przypisywanej ustawodawcy, który jako regulator stosunków społecznych, chronił podmioty o słabszej pozycji w relacjach z ich silniejszymi partnerami (patrz: regulacje prawa cywilnego i administracyjnego w zakresie ochrony konsumentów oraz regulacje prawa pracy).

2) Projekt zakłada zmianę definicji „ścieków” (art. 2 ust. 8). Uzasadnienie milczy na temat zasadności tej zmiany. Nie wydaje się, by zmiana definicji „ścieków” była konsekwencją innych zmian w ustawie. Jednocześnie należy pamiętać, że zmiana definicji będzie miała wpływ na rozumienie wszystkich przepisów, w którym definiowane pojęcie występuje. Na podstawie dotychczasowej definicji kanalizacja była środkiem do odprowadzenia ścieków do wód lub do ziemi. Po nowelizacji kanalizacja stałaby się miejscem do którego ścieki się odprowadza. Nie rozstrzygając na tym etapie prac o celowości wprowadzenia nowej definicji ścieków, należy podkreślić konieczność uzupełnienia uzasadnienia projektu ustawy.

3) Na podstawie art. 15 ust. 2a dodawanego do ustawy przyłącze wodociągowe lub kanalizacyjne nie może być przedmiotem roszczenia określonego w odrębnych przepisach, przysługującego osobie, która wybudowała urządzenia z własnych środków i jest ich właścicielem, kierowanego przeciwko przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu.

Przepis posługuje się niedopuszczalnym odesłaniem do „odrębnych przepisów”, co utrudnia ustalenie jego treści. Wskazówek interpretacyjnych nie dostarcza również uzasadnienie, które milczy na temat tego przepisu. Wydaje się, że jego celem jest uniemożliwienie skorzystania przez odbiorcę usług wodociągowo-kanalizacyjnych z uprawnienia przewidzianego w art. 49 § 2 k.c., na podstawie którego osoba, która poniosła

² Por. wyroki TK z dnia 13 września 2011 r., K 8/09; z 2 grudnia 2008 r., K 37/07; z dnia 11 lipca 2011 r., P 1/10; z 15 marca 2011 r., P 7/09.

koszty budowy urządzeń do przesyłania energii, gazu lub płynu i jest ich właścicielem, może żądać, aby przedsiębiorca, który przyłączył urządzenia do swojej sieci, nabył ich własność za odpowiednim wynagrodzeniem, chyba że w umowie strony postanowiły inaczej. Z żądaniem przeniesienia własności tych urządzeń może wystąpić także przedsiębiorca.

W orzecznictwie pojawił się pogląd, że urządzenia, które zostają ściśle powiązane z siecią, stają się częścią składową instalacji należącej do przedsiębiorstwa. Samo podłączenie do sieci usuwa je tylko spod działania zasady *superficies solo cedit*, a nie rodzi skutku w postaci przeniesienia ich własności lub ustanowienia innego prawa na rzecz przedsiębiorcy sieciowego.³

Konsekwencją tego poglądu jest teza, że podmiotem roszczenia przysługującego na podstawie art. 49 § 2 k.c. jest osoba, która poniosła koszty budowy urządzeń wchodzących w skład przedsiębiorstwa, stającą się ich właścicielem, niezależnie od przysługujących jej uprawnień do nieruchomości. Oznacza to, że roszczenie z omawianego przepisu przysługuje osobie, która poniosła koszty budowy urządzeń, chociaż wybudowane zostały na cudzym gruncie.⁴

Powyższy wywód uzasadnia przypuszczenie, że „odrębnymi przepisami” jest art. 49 § 2 k.c. Nie uzasadnia on jednak wprowadzenia art. 15 ust. 2a do ustawy. Wydaje się, że przepis jest konsekwencją koncepcji polegającej na obciążeniu pomiotu przyłączonego kosztami przyłączenia do sieci kanalizacyjnej.

Trybunał Konstytucyjny wywiódł z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, która opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą.⁵ Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem, będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez

³ Patrz: Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2011 r. V CSK 309/10; Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 25 kwietnia 2013 r., V ACa 71/13.

⁴ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 25 kwietnia 2013 r., V ACa 71/13.

⁵ Patrz: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 marca 2007 r., K 47/05.

ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania.⁶

Odnosząc te twierdzenia do propozycji wprowadzenia art. 15 ust. 2a, należy wyrazić wątpliwość, czy odbiorcy usług wodociągowo-kanalizacyjnych, którzy ponieśli lub ponoszą koszty wybudowania przyłącza (w rozumieniu proponowanym przez projekt ustawy), będą mieli dostateczny czas na dostosowanie się do nowych regulacji.

Wydaje się, że minimalnym warunkiem zgodności proponowanych rozwiązań z art. 2 Konstytucji jest przedłużenie *vacatio legis* (np. do 12 miesięcy) oraz umożliwienie dokończenia postępowań sądowych wszczętych przed dniem wejścia ustawy w życie.

4) Projekt zmienia zasady ustalania ilości ścieków. Dotychczas art. 27 ust. 5 stanowił, że w razie braku urządzeń pomiarowych ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie umowy o dostarczanie wody, jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie.

Projekt przewiduje, że w przypadku, gdy ilość odprowadzanych ścieków nie jest mierzona przez urządzenie pomiarowe, jako podstawę ustalenia ilości ścieków przyjmuje się ilość wody dostarczonej przez przedsiębiorstwo do nieruchomości.

Według uzasadnienia odstępnie od ryczałtowego sposobu ustalania należności i pozostawienie systemu pomiarowego gwarantuje, iż odbiorca usług zapłaci rzeczywiście za świadczone usługi, a więc za tyle wody, ile pobrał i za tyle ścieków, ile odprowadził.

Nie można zgodzić się z takim twierdzeniem. Nie ma równości pomiędzy ilością wody pobranej oraz ilością ścieków odprowadzonych do kanalizacji. Odbiorca usług może wprowadzać do kanalizacji ścieki powstałe bez udziału wody dostarczonej przez przedsiębiorstwo (w razie wejścia w życie nowelizowanego przepisu – byłoby to korzystne dla odbiorcy usługi). Możliwe jest, że odbiorca nie wprowadzi do kanalizacji ścieków powstałych z wody dostarczonej przez przedsiębiorstwo, bo wykorzysta ją np. do podlewania ogrodu (niekorzystne dla odbiorcy usługi).

⁶ Patrz: wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 3 grudnia 1996 r., K 25/95, 25 listopada 1997 r., K 26/97, 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, 5 listopada 2002 r., P 7/01, 7 czerwca 2004 r., P 4/03, 15 lutego 2005 r., K 48/04, 29 listopada 2006 r., SK 51/06.

Przepis nie ogranicza się jedynie do odejścia od ryczałtowej opłaty za ścieki. Dotychczas znajdował on zastosowanie do tych przypadków, gdy urządzeń pomiarowych nie było. Teraz będzie można stosować go również, gdy urządzenie pomiarowe nie będzie działało.

Ponadto, dotychczasowy sposób ustalania ilości ścieków musiał znaleźć się w umowie, podlegał więc ocenie pod kątem zgodności z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów oraz przepisów Kodeksu cywilnego o niedozwolonych postanowieniach umownych.

Wprowadzenie takiej regulacji do ustawy zalegalizuje praktyki, dotychczas niedopuszczalne.⁷

5) Zgodnie z projektem, uchylony ma zostać art. 31 u.z.z.w., który umożliwiał osobom, które wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne, przekazanie ich odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, na warunkach uzgodnionych w umowie. Przepis ten daje podstawę do roszczenia o ich odpłatne nabycie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.⁸

Do proponowanej zmiany należy odpowiednio odnieść uwagi na temat art. 15 ust. 2a u.z.z.w.

Podsumowanie:

Głównym celem ustawy jest usunięcie rozbieżności w rozumieniu definicji przyłącza kanalizacyjnego. Wydaje się, że począwszy od uchwały Sadu Najwyższego z dnia 13 września 2007 r., orzecznictwo jednolicie stosuje zaproponowaną w tym orzeczeniu wykładnię art. 2 pkt 5 u.z.z.w. Poddaje to w wątpliwość konieczność nowelizacji ustawy.

⁷ W wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2011 r., VI ACa 552/11, LEX nr 1344310, w którym za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 6 u.o.k.k, praktykę polegającą na nadużywaniu przez Przedsiębiorstwo (...) Sp. z o.o. z/s w D. pozycji dominującej poprzez narzucanie odbiorcom usług uciążliwych i przynoszących nieuzasadnione korzyści warunków umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków w drodze posługiwania się w ich treści postanowieniami umownymi, zgodnie z którymi ilość odprowadzonych ścieków ustala się jako równą ilości wody pobranej, pomniejszonej o ilość wody bezpowrotnie zużytej przeznaczony do podlewania zieleni w okresie od 15 kwietnia do 15 września roku kalendarzowego, zaś w pozostałym okresie - jako równą ilości pobranej wody, i nakazał zaniechanie jej stosowania.

⁸ Patrz: Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2004 r., II CK 404/03, nr Lex 134422.

Gdyby jednak Senat postanowił wnieść projekt naprawiający definicję przyłącza kanalizacyjnego, to wydaje się właściwszym nadanie temu pojęciu znaczenia zgodnego z cytowaną uchwałą.

Należy zauważyć niezgodność proponowanych przepisów z deklarowanym w uzasadnieniu projektu ustawy dążeniem do ochrony praw konsumentów. Szereg przepisów ustawy zmierza bowiem do poprawy sytuacji prawnej przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, kosztem nałożenia dodatkowych obowiązków i ograniczenia praw odbiorców usług.

Wobec niezrealizowania wyartykułowanych w uzasadnieniu zamierzeń projektodawcy, należałoby projekt odrzucić, gruntownie przerehabilitować lub zmienić uzasadnienie, jeżeli nie oddaje woli projektodawcy.

III. Propozycje poprawek

- 1) w art. 1 w pkt 1 w lit. a, w pkt 5 wyrazy „odcinek przewodu łączącego” zastępuje się wyrazami „przewód łączący”;

albo:

- w art. 1 w pkt 1 w lit. a, pkt 5 otrzymuje brzmienie:
 - „5) przyłączy kanalizacyjne – odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, zaczynający się od strony budynku i kończący się za pierwszą studzienką znajdującą się na nieruchomości gruntowej, a w przypadku braku studzienki na granicy nieruchomości gruntowej;”;
- 2) w art. 1 w pkt 2, w ust. 2 po wyrazie „umowa” dodaje się wyrazy „o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków”;
- 3) w art. 1 w pkt 4 w lit. b, w ust. 4 wyraz „dostaw” zastępuje się wyrazem „dostawy”;
- 4) w art. 1 w pkt 5, ust. 2a otrzymuje brzmienie:

„2a. Do przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych nie stosuje się art. 49 § 2 Kodeksu cywilnego.”;

5) po art. 2 dodaje się art. ... w brzmieniu:

„Art. Do spraw wszczętych na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, lub na podstawie art. 49 § 2 Kodeksu cywilnego i niezakończonych do dnia wejścia niniejszej ustawy w życie stosuje się przepisy dotychczasowe.”;

6) w art. 3 wyrazy „14 dni” zastępuje się wyrazami „12 miesięcy”.

Michał Gil

Starszy legislator