



SENAT RP

## ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Wspólne posiedzenie**  
Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej (152.),  
Komisji Środowiska (75.)  
oraz Komisji Ustawodawczej (245.)  
w dniu 19 lutego 2014 r.

VIII kadencja

---

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (druk senacki nr 534).

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 32)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Piotr Zientarski)

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Otwieram wspólne posiedzenie trzech komisji: Komisji Środowiska, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawczej.

Przedmiotem naszego posiedzenia jest odbycie pierwszego czytania projektu ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – druk senacki nr 534.

Przedstawicielem wnioskodawców jest pan senator Michał Wojtczak. Zanim udzielię panu głosu jako przedstawicielowi wnioskodawców, serdecznie powitam gości przybyłych na nasze dzisiejsze posiedzenie.

Jest z nami pan minister Paweł Orłowski, podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, oraz pani Eliza Chojnicka, zastępca dyrektora Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju. Jest też naczelnik wydziału w Departamencie Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, pan Andrzej Wojtczak. Z Ministerstwa Sprawiedliwości jest z nami sędzia w Departamencie Prawa Cywilnego Alicja Szkotnicka, a Prokuratorę Generalną Skarbu Państwa reprezentuje starszy radca, pan Krzysztof Buczyński. Jest z nami również członek Komisji Ochrony Środowiska w Federacji Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych Naczelnej Organizacji Technicznej, pan Stanisław Downorowicz. Departament Środowiska w NIK reprezentuje pani Alicja Gruszecka. Jest z nami również przedstawiciel Ministerstwa Środowiska, radca w Departamencie Zasobów Wodnych, pani Maria Pełda-Sypuła, a także prezes Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie” Dorota Jakuta, przewodniczący Rady Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie” Tadeusz Rzepecki i prawnik w Izbie Gospodarczej „Wodociągi Polskie” Paweł Sikorski.

Witam również pozostałe osoby, które przybyły, ale jeszcze nie zdążyły wpisać się na listę gości. Są z nami przedstawiciele Biura Legislacyjnego, jest przedstawiciel Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pani Małgorzata... Przepraszam, ale podpis jest nieczytelny i nie mogę odczytać.

(*Senator Jadwiga Rotnicka:* To niech pani Małgorzata się przedstawi i pokaże.)

Tak, bardzo prosimy.

(*Senator Janusz Sepioł:* Pani Małgorzata z KPRM.)

Jest podpisana na liście. No, nie wiadomo...

Akademii De Virion – Fundację reprezentuje pani mecenas Jolanta Turczynowicz-Kieryłło. Serdecznie witamy. Rozpoczynamy nasze posiedzenie.

Bardzo proszę, Panie Senatorze Michale, o przedstawienie założeń inicjatywy ustawodawczej.

### **Senator Michał Wojtczak:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Państwo Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Konieczność nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej w zakresie, w jakim tu proponujemy, wynika z kłopotów interpretacyjnych związanych z różnym definiowaniem pojęcia przyłącza kanalizacyjnego. O ile w przypadku przyłącza wodociągowego nie ma najmniejszych kłopotów interpretacyjnych, o tyle w przypadku przyłącza kanalizacyjnego mamy do czynienia z problemami, które utrudniają życie zarówno operatorom sieci kanalizacyjnych, jak i inwestorom, a w rezultacie poszczególnym konsumentom.

Kłopoty wynikają przede wszystkim z niejednoznaczności samej definicji, co prowadzi do tego, że toczone są spory, które trafiają przed sądy różnego szczebla, i mimo dość jednoznacznego orzeczenia Sądu Najwyższego – Biuro Legislacyjne przywołuje to w swojej opinii – orzecznictwo w praktyce nie jest jednoznaczne, co prowadzi do licznych sporów przed sądami, przed organami administracyjnymi i powoduje różnego rodzaju zaburzenia na linii: odbiorca ścieków – inwestor – konsument.

Dodatkowo mamy tu do czynienia z sytuacją, w której inwestycje kanalizacyjne były jednymi z bardziej istotnych inwestycji realizowanych w ramach programów operacyjnych ze środków unijnych. Nadchodzi czas rozliczenia kosztów poniesionych na te inwestycje, a w przypadku pojawienia się kwestii spornych część kosztów może nie zostać zaliczona jako koszty kwalifikowane i nie będzie podlegała rozliczeniu przez organy Unii Europejskiej. W związku z tym, w celu ujednoczenia, a właściwie stworzenia jednoznacznej definicji, powstał projekt ustawy nowelizacyjnej, nad którą mamy dzisiaj procedować. I od razu chciałbym ubiec wszelkie zastrzeżenia: opinie, które mówią o zastrzeżeniach, być może są uzasadnione, ale definicja przyłącza kanalizacyjnego jest tu wzorowana dokładnie na tym, co od lat bezproblemowo funkcjonuje w odniesieniu do przyłącza wodociągowego. I to nie budzi żadnych zastrzeżeń, ale pojawiają się wątpliwości co do przedmiotu naszych dzisiejszych obrad.

Nie wiem, jak głęboko mam wchodzić w szczegóły dotyczące nowej definicji. Myślę, że niezależnie od zastrzeżeń warto się nad tą sprawą pochylić, spróbować znaleźć kompromis pomiędzy stanowiskami, które nie są aż tak jednoznaczne. Najpoważniejszym zastrzeżeniem – jeszcze raz o tym wspominam – jest powoływanie się na orzecznictwo Sądu Najwyższego. Nie byłoby z tym żadnego problemu, gdyby to orzecznictwo było powszechnie obowiązujące. Ale, jak wiemy, w polskim systemie prawnym, po pierwsze, nie jest ono powszechnie obowiązujące, po drugie, praktyka wskazuje na to, że rzeczywiście są tu naprawdę spore rozbieżności i że w ramach jednego województwa mogą zapadać różne orzeczenia przed sądami – nie mówię już tutaj o innych organach, które są stronami lub orzekają w takich kwestiach. Tak że bardzo proszę o podjęcie prac nad przedłożonym projektem. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, zgodnie z naszą praktyką przekazaliśmy projekt do bardzo szerokiej konsultacji i spłynęło bardzo wiele opinii. Ja nie będę państwa w tej chwili zapoznawał z opiniami, ponieważ na sali są ich autorzy bądź przedstawiciele instytucji, które wyrażały swoje poglądy. W związku z tym bardzo bym prosił, ażeby zgłaszać się do przedstawiania swoich poglądów i przedstawiać je w sposób bardzo syntetyczny. Chodzi tu właściwie o same konkluzje, bo może nie wszyscy dokładnie je pamiętają.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak. Wszystko jest na piśmie. A tu nie chodzi o przytaczanie argumentów, które są na piśmie, a jedynie o przedstawianie konkluzji.

Może zaczniemy od pana ministra infrastruktury i rozwoju.

Bardzo proszę, Panie Ministrze.

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Paweł Orłowski:**

Państwo Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie! Wysoka Komisjo!

Ja nie będę streszczał opinii Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Ona jest zbieżna z szeregiem innych opinii, które do projektu w tym kształcie odnoszą się negatywnie, na przykład z opinią Ministerstwa Sprawiedliwości, Związku Powiatów Polskich, Prokuraturii Generalnej czy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Kluczową sprawą jest tu oczywiście definicja wskazana przez pana senatora. Nie ulega wątpliwości, że w praktyce pojawiają się problemy z zastosowaniem tego przepisu z tej racji, że nie jest on jednoznacznie sformułowany. I można powiedzieć, że trafnie zdiagnozowano tu problem. Choć właściwie, przechodząc na grunt praktyki, na grunt rozstrzygnięć sądów, trzeba powiedzieć, że wszystkie rozstrzygnięcia wydawane po wydaniu uchwały Sądu Najwyższego z 13 września 2007 r. są rozstrzygnięciami w świetle tej uchwały, czyli określającymi, iż przyłączem jest odcinek sieci, który przebiega do granicy nierucho-

mości odbiorcy usługi. A więc w praktyce sądowej nie ma już rozstrzygnięć... Jeśli chodzi o spory pomiędzy przedsiębiorstwem a odbiorcą, to nie ma wątpliwości, iż wszystkie rozstrzygnięcia idą w kierunku uchwały Sądu Najwyższego. Uchwała Sądu Najwyższego, jak rozumiem – i z tego też bierze się pewien kłopot – nie jest wiążąca z racji trybu, w którym została podjęta. Ale praktyka orzecznicza idzie dokładnie w tym kierunku i wszystkie rozstrzygnięcia odnoszą się do granicy nieruchomości.

W wypadku procedowanego projektu jest tak, że przyłącze jest traktowane w sposób funkcjonalny, w oderwaniu od zagadnienia granicy nieruchomości, co może, trochę niezależnie od uzasadnienia tegoż projektu, powodować utrudnienie w procesie inwestycyjnym. Trudno bowiem wyobrazić sobie, aby w wypadku braku prawa do nieruchomości poza granicą nieruchomości odbiorcy, mógł on z łatwością przeprowadzić proces inwestycyjny budowy przyłącza, nie posiadając prawa dysponowania nieruchomością. To oczywiście wiązałoby się z szeregiem innych problemów, będących konsekwencjami pozostałych przepisów tego projektu, na przykład z kwestią odpowiedzialności za utrzymywanie łącza czy, generalnie, przeprowadzenia całego procesu inwestycyjnego. Jak już wiemy, w wypadku przyłącza, jeśli jest ono, powiedziałbym, elementem przedsiębiorstwa, zakładu, jest włączona zasada *superficies solo cedit*. W wypadku odbiorcy usługi taka zasada by nie obowiązywała, więc pojawiałyby się problem dotyczący charakteru prawnego przyłącza poza granicą nieruchomości odbiorcy. Z tego też powodu z pewnością pogarsza się sytuację odbiorcy takiej usługi. Wydaje się, że w sposób zbyt ekstensywny narzuca się na niego szereg obowiązków, co, w naszej ocenie, może raczej utrudnić proces inwestycyjny, niż go ułatwić.

Wracam do początku swojej wypowiedzi. Trudno się tu nie zgodzić co do diagnozy, jeśli chodzi o definiowanie. Skoro pojawiają się postępowania dotyczące tego, kto powinien ponieść koszt budowy przyłącza...

*(Głos z sali: Nie ma nic zdrowszego niż...)*

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

O zdrowiu też warto rano porozmawiać. Skoro w procesie inwestycyjnym pojawia się problem związany z ustaleniem, kto powinien ponieść koszt przyłącza, warto podjąć się zdefiniowania charakteru przyłącza, także z tej racji, że w wypadku innych sieci, na przykład energetycznych, to zagadnienie jest inaczej uregulowane.

My jako przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju podobnie diagnozujemy kłopot związany z definicją przyłącza i zwróciliśmy się z tą sprawą do przewodniczącego komisji kodyfikacyjnej przy Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju przygotowującej kodeks budowlano-urbanistyczny, którego istotą jest całościowa regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Niewątpliwie zagadnieniem przyłączy, podłączenia do sieci jest ważnym zagadnieniem z zakresu procesu inwestycyjno-budowlanego. Przewodniczący komisji podzielił naszą opinię, iż można byłoby generalnie rozstrzygnąć kwestie przyłączy, i to nie tylko wodociągowych, właśnie w kodeksie budowlano-urbanistycznym. I moja propozycja jest taka... Z racji negatywnego stanowiska nie możemy poprzeć tego projektu, ale mogę zadeklarować, że zagadnienie diagno-

zowane przez komisję, przez państwa senatorów może być rozstrzygnięte na bazie kodeksu budowlano-urbanistycznego. Jak powiedziałem, wystąpiliśmy już w tej sprawie do przewodniczącego komisji i komisja kodyfikacyjna podejmie się rozstrzygnięcia kwestii tego zagadnienia na bazie kodeksu. Bardzo dziękuję.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo, Panie Ministrze.  
Pani przewodnicząca Jadwiga Rotnicka. Bardzo proszę.

### **Senator Jadwiga Rotnicka:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Z tego, co pan mówi, Panie Ministrze, wynika, że w zasadzie moglibyśmy zakończyć dyskusję na ten temat, dlatego że znamy stanowiska pozostałych podmiotów – one są negatywne. I to, o czym pan nas informuje, wskazuje na to, że w stosunkowo bliskiej przyszłości, może w ciągu roku, ta definicja powinna być wypracowana i powinny być ujednolicone kwestie dotyczące wszystkich rodzajów przyłączy. I wtedy moglibyśmy powrócić do noweli ustawy.

*(Głos z sali: To już nie byłaby nowela.)*

Nie, nie, chwileczkę. To nie byłaby nowela, ale ta ustawa na pewno wymagałaby zmiany. Wówczas trzeba by było poprawić tak zwaną ustawę matkę. I z racji tego, proszę państwa, że tak naprawdę nie mamy dzisiaj wiele czasu, bo gonią nas terminy i mamy następne posiedzenia komisji, ja bym proponowała, żeby zamknąć dyskusję na ten temat, chyba że pozostali państwo czy senatorowie chcieliby jeszcze w tej materii zabrać głos. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.  
Za chwilę, Panie Senatorze.

Ja chciałbym jedynie uzupełnić to, co powiedzieli pan minister i pani przewodnicząca. Minister sprawiedliwości napisał: „pragnę jednocześnie wskazać, że na etapie prac sejmowych znajduje się rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, w którym proponuje się nowelizację art. 49 k.c. m.in. w kierunku szczegółowego uregulowania statusu prawnego urzędzeń, o których stanowi art. 49 §1 k.c., w szczególności w aspekcie ich własności”.

Pierwsze czytanie projektu odbyło się 11 stycznia 2012 r. Tak że ta kwestia jest w toku. Stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości, a także Krajowej Rady Sądownictwa jest takie, że jest to problem z zakresu prawa materialnego. Pan minister właściwie... Tak jak powiedziała pani przewodnicząca, przedstawiono też inne opinie, a więc i Związku Powiatów Polskich, i prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, i Prokuratury Generalnej, która podniosła bardzo poważne wątpliwości konstytucyjne. Dlatego też wydaje się, że mamy tutaj bardzo obszerny materiał do podjęcia decyzji. Niewątpliwie uznajemy, że problem został słusznie zauważony, ale myślę, że powinniśmy iść być może nie tą drogą.

Zgłaszał się pan senator Jurcewicz. Proszę bardzo, Panie Senatorze.

### **Senator Stanisław Jurcewicz:**

Dziękuję bardzo.

Państwo Przewodniczący! Panie Ministrze!

Ja uważam, że problem należy rozwiązać kompleksowo, tak jak to było zaznaczone. I zanim złożę wniosek, dodam, że mam bardzo poważne wątpliwości merytoryczne odnośnie do pktu 4 ppktu b, pktu 5, pktu 6 i pktu 7. Zreasumuję to jednym zdaniem: w sposób jednoznaczny jest to przerzucenie odpowiedzialności na odbiorcę. Nie chcę wchodzić w szczegóły, więc tylko zacytuję: w przypadku ustania przyczyn odcięcia dostaw wody albo zamknięcia przyłącza odbiorca usług ponosi koszty związane z przywróceniem możliwości dalszego dostarczenia wody lub odprowadzania ścieków. A jest pytanie, po czyjej stronie jest wina, dlaczego zamknięto itd.

Panie Przewodniczący, ja nawiążę do tego, o czym mówiła pani przewodnicząca Rotnicka. Wnoszę wniosek o odrzucenie projektu.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Wniosek padł, będziemy nad tym wnioskiem głosować.

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

Pan wcześniej się zgłaszał.

Proszę bardzo. Proszę się przedstawić.

### **Kierownik Katedry Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu Bartosz Rakoczy:**

Państwo Przewodniczący! Szanowni Państwo Senatorowie!

Profesor Bartosz Rakoczy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Droży Państwo, jedną z moich specjalności naukowych i zawodowych jest problematyka zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Jeśli państwo pozwolicie, w naprawdę krótkich słowach pozwolę sobie wyrazić swoje stanowisko w tej sprawie.

Droży Państwo, ja bym nie podzielał tutaj oceny ani pana ministra, ani osób, które formułowały zarzuty dotyczące jednolitego orzecznictwa, bo jednolite orzecznictwo nie istnieje. Uchwała Sądu Najwyższego z 2007 r. robi furorę, bo jest znana, ale sądy administracyjne kilkakrotnie wypowiedziały się w zupełnie innym kierunku. Trzeba mieć tu na uwadze także to, jaka jest jurysdykcja sądów administracyjnych w stosunku do jurysdykcji sądów powszechnych czy Sądu Najwyższego. Te sądy mają znacznie szerszy ogłód.

Zastanawia mnie również formułowanie zarzutów dotyczących projektu tej ustawy. Byliście państwo łaskawi wskazać, że są to zarzuty negujące pomysł zmiany ustawy, z tym jednak zastrzeżeniem, że właściwie w żadnej opinii czy w żadnym stanowisku nie wyrażono jednoznacznie negatywnej oceny w stosunku do wszystkich proponowanych zmian. Tak naprawdę, Droży Państwo, oceniający skoncentrowali się na pojęciu przyłącza, o którym moglibyśmy tu oczywiście dyskutować. Może warto byłoby, zamiast



decydować się na odrzucenie projektu, zaproponować, korzystając z łaskawej deklaracji pana ministra, kontynuację prac nad nowelizacją. Bo być może rzeczywiście do prawa budowlanego trafi sprawa przyłącza, ale w prawie budowlanym nie rozwiążemy pozostałych kwestii, na przykład umowy czy okoliczności, na które pan senator był łaskaw zwrócić uwagę. Może warto pracować nad pozostałymi elementami, bo problem przyłącza nie wyczerpuje tej nowelizacji. To jest kluczowe zagadnienie, ale nie jedyne. Tam jest wskazanych kilka dodatkowych kwestii i może warto byłoby pracować nad nimi wspólnie. Ja oczywiście wnikliwie przeczytałem państwa uwagi i jako przedstawiciel nauki i praktyki powiem, że nad niektórymi naprawdę warto dyskutować, bo to są ciekawe, interesujące rozwiązania. Dlatego, proszę państwa, zamiast odrzucać projekt, może warto procedować nad nim dalej. Jeśli można, to łaskawie państwa o to proszę. Już tak daleko zaszliśmy w pracach nad nowelizacją, że szkoda byłoby tracić to, nad czym można by dalej procedować. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, padł już wniosek, nad którym będziemy głosować.

To, co pan powiedział, właściwie potwierdza głosy mówiące o tym, że jest problem i że tym problemem trzeba się zająć. Ale nie w tego rodzaju przedłożeniu, nie w ramach tego projektu. Zdiagnozowaliśmy problem, ale uważamy, że projekt powinien być odrzucony – i taki jest wniosek, takie są w tej chwili sugestie. On nie powinien być w takim kształcie. Podkreślam to: nie w takim kształcie.

Poddaję pod głosowanie...

Pan senator Gintowt-Dziewałtowski chciałby jeszcze coś dodać? Zgłaszał się.

### **Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:**

To znaczy dodać może nie, bo jestem w pełni przekonany, że propozycja pana senatora dotycząca odrzucenia projektu w pierwszym czytaniu jest absolutnie słuszna. Projekt ustawy jest wyjątkowo niebezpieczny, jest antykonsumencki. To jest projekt, który tak naprawdę, w moim

przekonaniu, pachnie jakimś lobbingiem, który uprawiamy na posiedzeniach połączonych komisji. Przyznam się, że z pewnym zaskoczeniem wysłuchałem wypowiedzi mojego przedmówcy i chciałbym zapytać pracownika Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, kogo reprezentuje bądź na czyje zaproszenie znalazł się na posiedzeniu komisji.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Proszę odpowiedzieć, pan senator zadał pytanie.

### **Kierownik Katedry Prawa Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu Bartosz Rakoczy:**

Proszę państwa, ja jestem wskazany na liście zaproszonych gości jako pracownik Uniwersytetu Mikołaja Kopernika i przede wszystkim reprezentuję środowisko nauki, ale na pewno nie będę ukrywał, nie jest to tajemnicą, że współpracuję z Izbą Gospodarczą „Wodociągi Polskie”.

### **Przewodniczący Piotr Zientarski:**

Dziękujemy bardzo.

Przystępujemy do głosowania.

Kto jest za wnioskiem zgłoszonym przez pana senatora Jurcewicza o odrzucenie ustawy w pierwszym czytaniu? (21)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (8)

Wniosek został przyjęty.

W tej sytuacji musi być wyznaczony sprawozdawca, który przedstawi stanowisko komisji. Kto by...

(*Senator Jadwiga Rotnicka*: Senator Michał Wojtczak będzie do końca...)

Czyli pan senator będzie kontynuował w duchu, że tak powiem, ustaleń i decyzji komisji.

Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie połączonych komisji.

Dziękuję zaproszonym gościom za udział, za przybycie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 8 minut 58)



Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii