



Bydgoszcz, 23 stycznia 2019 r.

Wobec stanowisk Wód Polskich wyrażanych w pismach kierowanych do Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej, oraz do przedsiębiorstw wodociągowo - kanalizacyjnych, które wzbudzają szereg wątpliwości i kontrowersji, a także wobec licznych zapytań członków, Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” uznała za uzasadnione zajęcie stanowiska odnośnie poglądów prezentowanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

W pierwszej kolejności Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” podkreśla znaczenie art. 87 Konstytucji RP w związku z art. 7 ustawy zasadniczej. Art. 87 Konstytucji RP określa, jakie akty prawne stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego. Z kolei art. 7 Konstytucji RP stanowi, iż organy władzy publicznej działają wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

Zestawienie ze sobą tych dwóch norm konstytucyjnych pozwala na sformułowanie wniosku, iż Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie oraz jego jednostki organizacyjne, które to w istocie jest organem władzy publicznej, może działać wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach. Pisma Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie nie spełniają warunków określonych w art. 87 Konstytucji RP. Przepis ten bowiem nie wymienia w kategorii źródeł prawa powszechnie obowiązującego pism sporządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Przedmiotowe pisma w żaden sposób nie są źródłem prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej i nie mogą stanowić źródła jakichkolwiek obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego.

Poglądy prezentowane w tych pismach nie mają zatem jakiegokolwiek charakteru wiążącego i w żadnym wypadku nie mogą być podstawą jakichkolwiek żądań kierowanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie do przedsiębiorstw wodociągowo - kanalizacyjnych w zakresie korygowania składanych oświadczeń, udzielanych informacji co do celu poboru wody.

Niezależnie od powyższych ocen, Izba „Gospodarcza Wodociągi Polskie” zwraca również uwagę na to, iż Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie nie zostało wyposażone przez ustawodawcę w kompetencje i uprawnienia do formułowania wiążących interpretacji norm prawnych.

Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” wskazuje na art. 7 Konstytucji, który zobowiązuje Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie do działania w granicach i na podstawie przepisów prawa. Wobec braku normy uprawniającej do wydawania wiążących opinii i stanowisk, działanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie musi zostać uznane za działanie niemające jakichkolwiek podstaw prawnych. Wprawdzie Wody Polskie mogą prezentować swój punkt widzenia, niemniej jednak nie mogą tego punktu widzenia narzucać innym adresatom norm prawnych, wzywać ich jednocześnie do dostosowania składanych oświadczeń, dokumentów do stanowiska zaprezentowanego przez Wody Polskie.

Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” dostrzega również potrzebę przedstawienia po raz kolejny swojego stanowiska odnośnie oceny celu poboru wody przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne. Prawidłowa wykładnia norm Prawa wodnego, w tym art. 274 pkt 1) lit za) i pkt 4) wymaga stosowania wykładni *per analogiam iuris*. Nie jest bowiem możliwe, właściwe zrozumienie norm prawa wodnego, bez odniesienia tej problematyki do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Nie ulega żadnej wątpliwości, że ustawodawca odrębnie traktuje pobór, uzdatnianie, dostarczanie wody (lit. za), a odrębnie traktuje zbiorowe zaopatrzenie w wodę (pkt 4). Odrębne ujęcie obu tych kwestii musi mieć cechy racjonalności, a zatem muszą zaistnieć uzasadnione normatywne powody, aby te dwie kwestie traktować odrębnie. Mając na względzie racjonalność działania ustawodawcy, interpretacja norm ustawy prawo wodne wymaga w pierwszej kolejności zbadania relacji, jakie zachodzą pomiędzy pojęciem użytym w lit. za), a pojęciem użytym w pkt 4). Pojęcie użyte w lit. za) jest pojęciem szerszym niż pojęcie użyte w pkt 4). Relacje zachodzące pomiędzy lit. za) a pkt 4) należy zatem określić, jako relacje *lex specialis derogat legi generali*.

Bez wątpienia pojęciem szczególnym jest pojęcie zbiorowego zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi. Natomiast kategoria pojęciowa pobór, ujmowanie i uzdatnianie wody jest kategorią ogólną. Zakresy przedmiotowe obu tych pojęć są bardzo zbliżone. W obu bowiem przypadkach, chodzi o pobór (ujmowanie) wody, jej uzdatnianie i dostarczanie. Sekwencja tych poszczególnych czynności technicznych występuje w obu przypadkach w bardzo zbliżonej konfiguracji. Różnice stanowi tutaj jedynie pojęcie pobór użyte w lit. za) i ujęcie, jeżeli chodzi o definicje zbiorowego zaopatrzenia wodę. Jednak dla oceny zasadności stanowiska Wód Polskich ta subtelna różnica terminologiczna nie odgrywa bardzo istotnej roli.

Zrozumienie istoty art. 274 pkt 4) jest niemożliwe, jeżeli użytych w tym przepisie pojęć interpretator normy prawnej nie odniesie do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

W art. 274 pkt 4) ustawy Prawo wodne prawodawca posłużył się pojęciem zbiorowe zaopatrzenie ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi. Co bardzo istotne, pojęcie to nie zostało zdefiniowane w ustawie prawo wodne, a zatem w pełni uzasadnione jest zastosowanie *analogia iuris*. Oznacza to, że interpretator normy prawnej winien poszukiwać w definicji legalnej tego sformułowania w innym akcie prawnym rangi ustawowej. Bez wątplenia aktem, który *per analogiam iuris* należy stosować jest ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, która w art. 2 pkt 21) definiuje pojęcie zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Zgodnie z tym przepisem „zbiorowe zaopatrzenie w wodę - działalność polegająca na ujmowaniu, uzdatnianiu i dostarczaniu wody, prowadzoną przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne”.

Definicja zbiorowego zaopatrzenia w wodę składa się zarówno z elementów przedmiotowych, jak i z elementów podmiotowych. Ustawodawca wskazuje, że jest to rodzaj działalności, która polega na ujmowaniu, uzdatnianiu i dostarczaniu wody. W tym ujęciu wyczerpuje się zakres przedmiotowy definicji zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Jednak w samej definicji występuje również bardzo istotny wątek podmiotowy. Ustawodawca bowiem wyraźnie wskazuje, iż jest to rodzaj działalności, która może być wykonywana przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne. Nie ulega zatem żadnej wątpliwości, że jedynie przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne może prowadzić działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Jeśli tego typu działalność będzie prowadził inny podmiot niż przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne, to dokładnie mamy do czynienia ze stanem faktycznym opisanym w dyspozycji lit. za). Inaczej rzecz ujmując lit. za) dotyczy takich sytuacji, gdy pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody prowadzone jest przez jakikolwiek podmiot prawa, który nie jest przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym.

Tymczasem w stanowisku prezentowanym przez Wody Polskie pomija się całkowicie kwestię, iż zbiorowe zaopatrzenie w wodę jest rodzajem działalności, która może być wykonywana wyłącznie przez przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne. Jeżeli ten rodzaj działalności będzie wykonywać inny podmiot niż przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne, to taki rodzaj działalności nie będzie mógł być już określony, jako zbiorowe zaopatrzenie w wodę.

Skoro zbiorowe zaopatrzenie w wodę jest działalnością, którą może wykonywać jedynie przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne, to *a contrario* przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne może wykonywać działalność jedynie w zakresie zbiorowego zaopatrzenia wodę. Jeśli jakiś podmiot dokonuje poboru, uzdatniania i dostarczania wody przyjmując, że nie jest to zbiorowe zaopatrzenie w wodę, to pojawia się retoryczne pytanie, czy podmiot taki ciągle jeszcze jest przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym. W tym zakresie należy bowiem wskazać na definicję legalną przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego, z której jednoznacznie wynika, iż jest to przedsiębiorca lub jednostka organizacyjna prowadząca działalność (także działalność gospodarczą) w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Ustawodawca w definicji legalnej nie użył sformułowania „prowadząca w szczególności działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia wodę”, a zatem jedynym przedmiotem działalności przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego może być zbiorowe zaopatrzenie w wodę.

Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” wskazuje, iż w pkt 4) ustawodawca oprócz pojęcia zbiorowe zaopatrzenie w wodę, wprowadził dodatkowo przesłanki, które określił, jako zaopatrzenie ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi. Tylko pozornie sformułowanie użyte w pkt 4) różni się od sformułowań użytych w art. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Wykładnia językowa obu tych przepisów kieruje uwagę interpretatora normy prawnej na pojęcie ludności. O ile w art. 274 pkt 4) ustawy Prawo wodne, prawodawca takim pojęciem posłużył się wprost, o tyle w art. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, pojęcie takie nie zostało użyte. Jednak ta różnica językowa, w żaden sposób nie może prowadzić do wniosku, jakoby między zakresami tych dwóch norm prawnych istniały jakiegokolwiek różnice.

Przechodząc do analizy tego zagadnienia należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że w stanowiskach reprezentowanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie używa się sformułowania mieszkańiec. Autorzy tych stanowisk zupełnie swobodnie używają pojęcia mieszkańiec wprowadzając podział na dostarczenie wody mieszkańcom i na dostarczanie wody dla celów przemysłowych. Tymczasem, ani ustawa zaopatrzeniowa, ani też ustawa Prawo wodne w ogóle pojęciem mieszkańiec się nie posługuje. Prezentowane stanowiska Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie wprowadzają zatem kategorie pojęciowe, których w ogóle ustawodawca nie zna. Określając krąg potencjalnych odbiorców wody, prawodawca posługuje się jedynie w art. 274 pkt. 4) Prawo wodnego pojęciem ludność. Należy jednak zaznaczyć, iż pojęcie

ludność w żadnym wypadku nie może być traktowanie, jako synonim pojęcia mieszkaniac. Nie ma żadnych wątpliwości, że zarówno pojęcie mieszkaniac, jak i pojęcie ludność obejmuje wyłącznie osoby fizyczne.

W pojęciu mieszkaniac oprócz tej cechy antropologicznej występuje dodatkowe kryterium, za jakie należy uznać zamieszkiwanie danej osoby w określonym miejscu. Biorąc pod uwagę, art. 25 i nast. Kodeksu cywilnego, można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania, a zatem będąc mieszkańcem jednej gminy nie można być mieszkańcem innej gminy. W pojęciu mieszkaniac, jeżeli odnosi się je do gminy i wykonywanego przez tą gminę zadania własnego w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę, pomiędzy poszczególnymi osobami fizycznymi istnieją różnice. Gmina ma obowiązki jedynie w zakresie zaopatrzenia w wodę do jego mieszkańca. *A contrario* nie ma już takich obowiązków w stosunku do kogoś, kto mieszkańcem gminy nie jest. Jednak tak jak już wyżej zaznaczano, ustawodawca nie posługuje się pojęciem mieszkaniac gminy, a posługuje się pojęciem ludności. Pojęcie ludność obejmuje grupę osób fizycznych i to niezależnie jakichkolwiek kryteriów. Nie ma zatem znaczenia, gdzie dana osoba fizyczna zamieszkuje, gdzie tymczasowo przebywa, gdzie zaspokaja swoje potrzeby egzystencji związanej z używaniem wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi itp., Jeśli przyjąć za punkt wyjścia pojęcie ludność, to każde zbiorowe zaopatrzenie w wodę jest zaopatrzeniem w wodę ludności. Skoro ludność obejmuje osoby fizyczne, to nie ma znaczenia, czy woda dostarczana jest w ramach tzw. gospodarstwa domowego, czy do miejsca pracy, czy do miejsca publicznego, czy do urzędu, czy do jakiegokolwiek budynku użyteczności publicznej. W każdym wypadku woda jest dostarczana wyłącznie ludności. Każde zatem zbiorowe zaopatrzenie w wodę służy ludności i w tym zakresie w całości działalność przedsiębiorstwa wodociągowo - kanalizacyjnego mieści się w dyspozycji art. 274 pkt 4) ustawy Prawo wodne, a art. 274 pkt 4) w całości i wyczerpująco odnosi się do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków.

Ostatnią kwestią, która wymaga zajęcia stanowiska jest kwestia związana z użyciem przez ustawodawcę pojęcia woda przeznaczona dla ludzi. Pojęcie to zostało zdefiniowane w ustawie zaopatrzeniowej. Jak stanowi art. 2 pkt 18) „woda przeznaczona do spożycia przez ludzi: a) wodę w stanie pierwotnym lub po uzdatnieniu, przeznaczoną do picia, przygotowania żywności lub innych celów domowych, niezależnie od jej pochodzenia i od tego, czy jest dostarczana z sieci dystrybucyjnej, cystern, w butelkach lub pojemnikach,

b) wodę wykorzystywaną przez przedsiębiorstwo produkcji żywności do wytworzenia, przetworzenia, konserwowania lub wprowadzania do obrotu produktów albo substancji przeznaczonych do spożycia przez ludzi”.

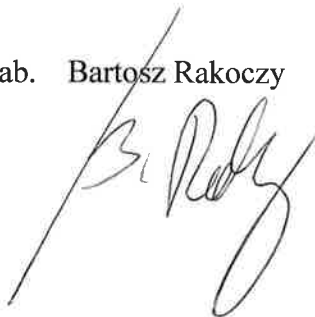
Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” wskazuje, iż pojęcie woda przeznaczona do spożycia wymieniona jest nie tylko w art. 274 pkt 4) prawo wodne, ale również w art. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu. Biorąc pod uwagę art. 1 ustawy zaopatrzeniowej należy wskazać, iż przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne nie może w ramach zbiorowego zaopatrzenia w wodę dostarczać innej wody niż przeznaczona do spożycia przez ludzi. Art. 1 ustawy zaopatrzeniowej wyraźnie bowiem wskazuje, iż ustawa określa zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi. Wprawdzie pojęcie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i woda przeznaczona do spożycia stanowią dwa odrębne pojęcia. Niemniej jednak, z uwagi na to, że w art. 1 ustawy zaopatrzeniowej występują łącznie, ta okoliczność nie może być pomijana. Rolą art. 1 ustawy o zaopatrzeniu w wodę jest wyznaczenie zakresu przedmiotowego ustawy. Ustawa nie reguluje jedynie kwestii zbiorowego zaopatrzenia w wodę, jak również nie reguluje jedynie kwestii zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi. Ustawa reguluje kwestie zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi, z tym, że należy zaznaczyć, iż ustawodawca nie wskazuje, wprost kto ma być zaopatrzony w tą wodę. W tym zakresie pojęcie ludność, którym ustawodawca posługuje się jedynie w ustawie Prawo wodne, może wyznaczać potencjalnego adresata obowiązku zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi. Zgodnie z art. 2 pkt 18) pojęcie woda przeznaczona do spożycia przez ludzi oznacza „wodę w stanie pierwotnym lub po uzdatnieniu, przeznaczoną do picia, przygotowania żywności lub innych celów domowych, niezależnie od jej pochodzenia i od tego, czy jest dostarczana z sieci dystrybucyjnej, cystern, w butelkach lub pojemnikach oraz wodę wykorzystywaną przez przedsiębiorstwo produkcji żywności do wytworzenia, przetworzenia, konserwowania lub wprowadzania do obrotu produktów albo substancji przeznaczonych do spożycia przez ludzi. Ustawodawca wskazał na dwie odrębne okoliczności uzasadniające zaliczenie wody do kategorii przeznaczonych do spożycia przez ludzi. Szczęólnego znaczenia nabiera tutaj litera a). Cechy wskazane w literze a) obejmują stan wody (woda w stanie pierwotnym), przeznaczenie wody (...), źródło dostarczenia wody. O ile pierwszy i trzeci element nie budzą wątpliwości, o tyle w stanowisku prezentowanym przez Wody Polskie przewija się druga okoliczność.

Należy zaznaczyć, iż ustawodawca wymienia tylko, w jakim celu woda ma być użyta natomiast, nie wskazuje gdzie użycie tej wody dla tych celów ma nastąpić. Pojęcie cele domowe wcale nie muszą być realizowane wyłącznie w domu, pomijając

kwestie, co pojęcie dom lub cel domowy w ogóle oznacza. Cele przeznaczenia wody mogą być osiągnięte w każdym miejscu i w każdej sytuacji, w jakiej człowiek się znajdzie, a więc w miejscu publicznym, w miejscu pracy, prowadzenia działalności gospodarczej, w urzędzie itp. Definicja wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi w żaden sposób nie zezwala interpretatorowi normy prawnej na wprowadzanie również w zakresie tego, gdzie wykorzystanie tej wody następuje. Inaczej rzecz ujmując, czynnik terytorialny lub okoliczność wykorzystania wody mają charakter kryteriów pozanormatywnych. Użyte sformułowanie - cel domowy, nie jest tożsame ze sformułowaniem w domu lub w gospodarstwie domowym.

Reasumując, Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” podtrzymuje prezentowane stanowisko, iż przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne nie może pobierać wody na inny cel, jak tylko zbiorowe zaopatrzenie ludności w wodę przeznaczone do spożycia przez ludzi. Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę posługuje się jednolitym pojęciem zbiorowe zaopatrzenie w wodę, nie wprowadzając jakiegokolwiek rozróżnienia na zbiorowe zaopatrzenie w wodę dla celów egzystencjalnych i przemysłowych. Kategoria pojęcia odbiorca usług, nie przewiduje rozróżnienia na odbiorcę usług dla celów egzystencjalnych i dla celów przemysłowych.

prof. dr hab. Bartosz Rakoczy



Dorota Jakuta
Prezes Izby

