

O tendencjach (re)centralizacyjnych w gospodarce wodociągowo-kanalizacyjnej

About the (re) centralization trends in water and sewage management

Celem niniejszego artykułu jest z jednej strony ustalenie istoty i granic zasady decentralizacji władzy publicznej będącej jednym z fundamentów konstytucyjnego ustroju państwa, z drugiej zaś strony ukazanie dokonanych w dziedzinie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej zmian (dodajmy daleko idących i znaczących).

The purpose of this article is, on the one hand, to determine the essence and limits of the principle of decentralization of public power being one of the foundations of the constitutional state system, and on the other hand to show the changes made in the field of water and sewage management (let us add far-reaching and significant).

Słowa kluczowe: ustrój administracji publicznej, decentralizacja, centralizacja, samorząd terytorialny, nadzór, gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna

Keywords: system of public administration, decentralization, centralization, local government, supervision, water and sewage management

WSTĘP

„Konstytucyjną tożsamość państwa”¹ określają przede wszystkim zasady prawne ustalone przez prawodawcę w ustawie zasadniczej – czy to w jej preambule, czy w części artykułowanej. Jedną z naczelných zasad prawnych wyrażonych w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.² jest decentralizacja władzy publicznej. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”, co oznacza, że ustawodawca zwykły, tworząc m.in. normy ustrojowe i materialnego prawa administracyjnego, powinien tę zasadę urzeczywistniać. Determinuje ona bowiem model organizacyjno-funkcyjny ustroju państwa, w tym administracji publicznej. Analiza rzeczywistości normatywnej w ostatnich latach może jednak prowadzić do wniosku, że w różnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego zostaje naruszana zasada decentralizacji rozumiana jako ustawowe przekazywanie zadań publicznych oraz kompetencji do samodzielnego wykonywania przez podmioty usytuowane niżej w systemie organizacyjnym państwa. W praktyce dochodzi często do zjawiska zgoła odmiennego, o przeciwstawnym „wektorze”, tj. do (re)centralizacji. Egzemplifikacją tak postawionej tezy będzie gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna, unormowana przepisami ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków³ (zwana dalej: „ustawą wodociągowo-kanalizacyjną”).

Celem niniejszego artykułu jest z jednej strony ustalenie istoty i granic zasady decentralizacji władzy publicznej będącej jednym z fundamentów konstytucyjnego ustroju państwa, z drugiej zaś strony ukazanie dokonanych w dziedzinie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej zmian (dodajmy daleko idących i znaczących), a po trzecie wyciągnięcie stosownych

wnioseków po przeprowadzeniu „subsumpcji” zidentyfikowanych zjawisk prawnych do konstytucyjnej zasady ustrojowej. Ze względu na powyższe struktura artykułu składać się będzie z dwóch jednostek redakcyjnych:

- istota zasady decentralizacji władzy publicznej i jej granice;
- analiza nowelizacji ustawy o zbiorowy zaopatrzeniu w wodę i o zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

ISTOTA ZASADY DECENTRALIZACJI WŁADZY PUBLICZNEJ I JEJ GRANICE

Cele i przedmiot rozważań obliwiają do podjęcia stosownych ustaleń przynajmniej w zakresie „istoty” zasady decentralizacji władzy publicznej, a także ustalenia jej „granic”. Bez odwoływania się do tych podstawowych dwóch zagadnień nie sposób bowiem ocenić, jak w świetle obowiązującej Konstytucji RP „wypadają” zmiany wprowadzone do ustawy wodociągowo-kanalizacyjnej. Zagadnienia związane z problematyką decentralizacji w państwie cieszą się dużym zainteresowaniem doktryny prawa konstytucyjnego i administracyjnego oraz judykatury (Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych), stąd dalsze rozważania będą miały charakter wyłącznie „sprawozdawczy”.

Syntezy poglądy wyrażane w nauce prawa oraz w orzecznictwie sądowym należy wskazać, że o istocie zasady decentralizacji władzy publicznej świadczą następujące cechy:

- terytorialne i rzeczowe rozproszenie zadań publicznych, kompetencji i środków pomiędzy różne podmioty administracji publicznej;
- samoistny byt prawny podmiotów administracji zdecentralizowanej w sferze prawa prywatnego, co zwykle wiąże się z koniecznością wyposażenia ich w osobowość prawną, a także podmiotowość

[■] adwokat; adiunkt w Katedrze Geografii Społeczno-Ekonomicznej na Wydziale Oceanografii i Geografii Uniwersytetu Gdańskiego; przewodniczący Rady Instytutu Metropolitalnego; jakbuszlachetko@gmail.com

¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 53.

² Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz., dalej również jako „Konstytucja RP”.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 328 z późn. zm.

w sferze prawa publicznego, czego konsekwencją jest przede wszystkim przydzielenie im tzw. „zadań własnych”;

- prawnie zagwarantowana i chroniona samodzielność podmiotów administracji zdecentralizowanej w wykonywaniu zadań publicznych;
- brak hierarchicznej podległości organizacyjnej podmiotów administracji zdecentralizowanej względem organów administracji rządowej; ingerencja w działalność podmiotów administracji zdecentralizowanej jest ograniczona do sprawowania nadzoru weryfikacyjnego na podstawie kryterium legalności;
- trwałość decentralizacji, która jest konstytucyjnie i ustawowo gwarantowana.

Bez kumulatywnego zaistnienia przedstawionych warunków nie można mówić o decentralizacji jako „realnym” zjawisku w obowiązującym porządku prawnym.

Decentralizację władzy publicznej traktuje się z reguły jako przeciwieństwo centralizacji i na tle różnic

określa się jej cechy konstytutywne stanowiące o odrębności kategorialnej⁴. Kryterium rozróżnienia ma z kolei charakter strukturalny. I tak jak ustrój scentralizowany charakteryzuje się hierarchicznym podporządkowaniem jako „zasadą” porządkującą całość powiązanych elementów podmiotowych oraz występowaniem pomiędzy nimi więzi organizacyjnych typu kierowniczego, tak w ustroju zdecentralizowanym eksponuje się cechę braku hierarchicznego podporządkowania (a w konsekwencji braku kierownictwa)⁵, co znajduje wyraz w rozproszeniu zadań, kompetencji i środków pomiędzy różne podmioty administracji, a także w przysługującej im „samodzielności”. Podmioty administracji zdecentralizowanej są samodzielne, a ich samodzielność podlega sądowej ochronie. Samodzielność jest podstawową konstrukcją prawną charakteryzującą podmioty administracji w ustroju zdecentralizowanym. Takie ustalenia znajdują pełną akceptację w doktrynie prawa⁶.

⁴ Zdaniem E. Ochendowskiego: „Przeciwieństwem centralizacji i centralistycznego systemu administracji jest decentralizacja” (E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 221). Według A. Wiktorowskiej: „Centralizacja jest przeciwieństwem decentralizacji” (A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 96).

⁵ Według J. Zimmermanna: „W układzie zdecentralizowanym nie ma więc miejsca dla istniejącego przy centralizacji hierarchicznego podporządkowania, ani dla związanego z nim kierownictwa, ani dla zależności służbowej lub osobowej” (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 146). Zdaniem E. Ochendowskiego: „Przez decentralizację rozumie się taki system organizacji administracji, w którym organy niższe nie są hierarchicznie podporządkowane organom wyższego stopnia” (E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 221).

⁶ Już dla T. Bigo samodzielność uchodziła za warunek *sine qua non* decentralizacji władzy publicznej. Zdaniem T. Bigo: „decentralizacja to system administracji, w którym podmioty administracyjne mają samodzielność w stosunku do władzy centralnej. Decentralizacja polega więc na uchyleniu hierarchicznego podporządkowania” (T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 140). J. Starościak także uważał, że o istocie decentralizacji stanowi atrybut samodzielności określonych prawem podmiotów (tj. samorządów komunalnych, zakładów administracyjnych, przedsiębiorstw państwowych), przy czym podkreślał, że zakres samodzielności może być w poszczególnych sferach funkcjonowania tych podmiotów zróżnicowany (J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 21-24). Jak stwierdził: „Ta prawem określona samodzielność stanowi też istotę decentralizacji” (*Ibidem*, s. 11). Podobnego zdania jest A. Wiktorowska: „samodzielność jest powszechnie uznawana za istotny element decentralizacji. A nawet więcej, samodzielność jest atrybutem decentralizacji, jej warunkiem *sine qua non*” (A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 55). Zdaniem E. Nowackiej: „niezależnie od epoki i ustroju państwa w literaturze przedmiotu wskazano na samodzielność jako istotę

Niekiedy obok atrybutu „samodzielności” wyróżnia się „niezależność” czy „niezawisłość” podmiotów zdecentralizowanych. Wydaje się jednak, że takie ujęcie nie jest konieczne, gdyż „niezależność” czy „niezawisłość” są immanentnymi cechami „samodzielności”, bez których w zasadzie o „samodzielności” nie można byłoby mówić⁷.

O istocie decentralizacji władzy publicznej świadczy zatem „samodzielność” podmiotów administracji zdecentralizowanej traktowana jako prawna zdolność podmiotu prawa do podejmowania określonych decyzji w rozumieniu teorii organizacji i zarządzania z wyłączeniem ingerencji podmiotów trzecich, w szczególności organów administracji rządowej. Warto podkreślić, że podmioty administracji zdecentralizowanej realizują samodzielność w różnych sferach, co daje doktrynie prawa ustrojowego asumpt do wyróżnienia kilku postaci rodzajowych samodzielności, w tym samodzielności:

- ustrojowo-organizacyjnej (statutowej),
- planistycznej,
- prawotwórczej,
- zadaniowo-kompetencyjnej,
- finansowej (dochodowej, wydatkowej),
- majątkowej⁸.

Bezzasadna jest waloryzacja jednych postaci rodzajowych samodzielności względem innych. Wszystkie one bowiem współokreślają rzeczywistą pozycję, funkcję i doniosłość podmiotów administracji zdecentralizowanych, w tym szczególnie jednostek sa-

morządu terytorialnego, w systemie administracji publicznej. Ponadto są one ze sobą ściśle powiązane – zarówno funkcjonalnie, jak i treściowo, dlatego rozłączna delimitacja ich desygnatów jest nieuzasadniona. Nie ulega jednak wątpliwości, że dla problematyki niniejszego artykułu największe znaczenie ma ta „część” samodzielności gminy, która chroni ją przed ingerencją organów administracji rządowej w procesie wykonywania ustawowo powierzonych zadań publicznych (własnych) i kompetencji, tj. samodzielność zadaniowo-kompetencyjna.

Pomijając liczne definicje pojęć składających się na konstrukcję leksykalną „samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej” – literatura przedmiotu w takowe obfituje, a poza tym są one czytelnikom znane – należałoby jedynie wskazać, że „zadania publiczne” są to ustawowo określone zbiorowe oraz indywidualne potrzeby, które organy administracji publicznej zaspokajają kierując się dobrem wspólnym i interesem publicznym, zaś „kompetencje” to normy wyrażające możliwość, a zarazem powinność podejmowania konkretnych działań prawnych zmierzających do zaspokajania tych potrzeb. Ze względu na ścisły związek pomiędzy „zadaniami publicznymi” a „kompetencjami” w literaturze mówi się o „samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej”.

Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna chroni jednostki samorządu terytorialnego przed władczą i jednostronną ingerencją organów administracji rządowej. Wyposażenie jednostek samorządu terytorial-

decentralizacji” (E. J. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 46). W końcu J. Boć akcentował, że: „samodzielność jest konstytutywnym elementem decentralizacji, podkreślanym we wszystkich prawie definicjach decentralizacji, niezależnie od swoistości ustroju politycznego, w ramach którego ma ona miejsce” (J. Boć, *Organizacja prawna administracji* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 240).

⁷ Zob. m.in. J. Panejko i H. Dembiński. Pierwszy obok samodzielności wyróżniał także „niezawisłość” (J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Paryż 1926, s. 131), z kolei drugi „niezależność” (H. Dembiński, *Osobowość publicznoprawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, s. 37).

⁸ Por.: A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 96; P. Tusiński, *Katalog i treść zasad prawa administracyjnego* [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiewicz (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 159.

nego w taką samodzielność oznacza m.in., że to jej organy powinny decydować o wszelkich kwestiach związanych z wykonywaniem zadań, a w tym:

- określać cele, jakie będą osiąganym w procesach wykonywania poszczególnych zadań publicznych – i w tym zakresie organy „materializują” normatywną treść obowiązujących regulacji nadając im rzeczywistego wymiaru (np. tworzą urbanistyczną i architektoniczną wizję obszaru, wyznaczają priorytety dla rewitalizacji „upadłych” dzielnic i osiedli, organizują transport zbiorowy uwzględniając specyfikę miejsca, określają liczbę prowadzonych szkół podstawowych, itd.);
- określać formy organizacyjne wykonywania zadań publicznych – obowiązujące przepisy prawa umożliwiają tworzenie różnych jednostek organizacyjnych, z których w procesie wykonywania zadań publicznych organy mogą korzystać (np. zakład budżetowy, spółka komunalna, instytucja kulturalna), albo też decydują o zleceniu realizacji zadań publicznych podmiotom zewnętrznym);
- ustalać źródła i ramy finansowania wykonywania zadań publicznych – i w tej kwestii samodzielność zadaniowo-kompetencyjna „graniczy” z samodzielnością finansową (dochodową oraz wydatkową);
- a w przypadku tzw. zadań fakultatywnych – decydować także czy zadanie publiczne w ogóle wykonywać, czy też nie, gdyż nie ma ku temu „faktycznych” podstaw.

Samodzielność nie ma absolutnego charakteru, ponieważ jest prawnie uwarunkowana. To Konstytucja i ustawy określają granice samodzielności, które mogą ulegać zmianom polegającym na rozszerzeniu się lub zawężaniu, bądź rozszerzeniu się i zawężaniu jednocześnie w różnych sferach. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny: „(...) samodzielność gminy jest

wartością chronioną, ale nie absolutną”⁹, czy też w innym orzeczeniu: „(...) zasada samodzielności gminy nie ma oczywiście charakteru absolutnego i może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom, w szczególności ograniczeniom ustanowionym przez prawodawcę”¹⁰.

W końcu nie sposób nie wspomnieć o prawnej ochronie samodzielności, która pełni funkcję gwarancyjną, czyniąc samodzielność konstrukcją realną. Dzięki niej podmioty administracji zdecentralizowanej mogą przeciwdziałać bezprawnym ingerencjom innych organów, a zwłaszcza organów administracji rządowej.

Ustawowa regulacja tak scharakteryzowanej materii jest konieczna dla zachowania zdecentralizowanego ustroju władzy publicznej. Pozostawienie wskazanych zagadnień poza materią ustawową oraz przekazanie ich do regulacji w aktach podustawowych oznaczałoby nadmierne wzmocnienie pozycji organów administracji rządowej i faktyczną hierarchizację relacji, co byłoby przecież niezgodne z istotą zasady decentralizacji władzy publicznej. Ustawowa regulacja zdecentralizowanego ustroju administracji publicznej jest gwarancją jego istnienia oraz prawidłowego funkcjonowania.

Cecha trwałości ustroju zdecentralizowanego jest szczególnie widoczna na tle innych konstrukcji z zakresu prawa ustrojowego, a zwłaszcza „koncentracji” oraz „dekoncentracji”. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ustrój zdecentralizowany różni się od ustroju skoncentrowanego czy zdekoncentrowanego m.in. „trwałością”¹¹. Podczas gdy ten pierwszy wynika bezpośrednio z woli prawodawcy wyrażonej w ustawie, ten drugi jako dynamiczny jest urzeczywistniany przez właściwe organy administracji pu-

blicznej działające na podstawie norm kompetencyjnych w drodze aktów podustawowych, a więc trwały nie jest, gdyż zależy od woli i polityki organu administracyjnego. Proces dekoncentracji może się przerodzić w decentralizację, o ile organy niższego stopnia zostaną wyposażone we własne zadania i kompetencje, a także określony zakres samodzielności, do czego jednak potrzebna jest interwencja prawodawcy i ustawowa regulacja¹². Ustrój zdecentralizowany, w świetle ustaleń nauki prawa, powinien być uregulowany ustawą i przez to „utrwalony”, a tym samym niepodatny na bieżącą koniunkturę polityczną i wynikające z niej wahania.

Zasada decentralizacji władzy publicznej nie ma absolutnego charakteru. Jej zakres normowania jest ograniczony – ma ona swoje granice, a granice te ze względu na pozycję zasady muszą mieć konstytucyjny charakter (zwykła ustawa nie może bowiem wytyczać granic konstytucyjnej zasady, a może ją co najwyżej w ramach tych granic realizować). W związku z tym to przede wszystkim inne konstytucyjne zasady ustrojowe granice te wyznaczają. Są nimi:

- zasada („meta-zasada”) pomocniczości;
- zasada państwa unitarnego;
- zasada udziału samorządu terytorialnego w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych;
- zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz jej prawnej ochrony;
- zasada uwzględniania zdolności do wykonywania zadań publicznych w tworzeniu jednostek terenowych.

ANALIZA NOWELIZACJI USTAWY O ZBIOROWYM ZAOPATRYWANIU W WODĘ I O ZBIOROWYM ODPROWADZANIU ŚCIEKÓW

Zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowe-

go odprowadzania ścieków normuje ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Określa ona m.in. zadania publiczne i kompetencje organów administracji publicznej w przedmiotowych sprawach, a także uprawnienia i obowiązki przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych odpowiadających za ich częściową realizację. Wskazana ustawa była wielokrotnie nowelizowana, ale to w szczególności dwie nowelizacje dokonały rewolucyjnych wręcz zmian w tej dziedzinie życia. Chodzi o:

- ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹³ (zwaną dalej: „u.p.w.”), która przepisami działu XIII pt. ”Zmiany w przepisach, przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe” nowelizuje ustawę wodociągowo-kanalizacyjną, a także
- ustawę z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw¹⁴ (zwaną dalej: „nowelą z 2017 r.”).

„Szerokość” i „głębokość” zmian w ustawie wodociągowo-kanalizacyjnej jest na tyle znacząca, że niewątpliwie można mówić o „małej rewolucji”. W celu zobrazowania „szerokości” zmian opracowano poniższą tabelkę, która identyfikuje najważniejsze z nich (Tabela 1.).

Kompleksowa analiza nowelizacji ustawy wodociągowo-kanalizacyjnej wykraczałaby poza cele i przedmiot niniejszego artykułu, w związku z czym uwaga zostanie poświęcona wyłącznie tym zagadnieniom, które mogą wydawać się co najmniej dyskusyjne, a niekiedy i kontrowersyjne, z perspektywy istoty i granic zasady decentralizacji władzy publicznej.

Zgodnie z brzmieniem ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków sprzed noweli z 2017 r. zarówno realizacja zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbioro-

⁹ Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK ZU z 1998 r., nr 3, poz. 31, s. 183.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97, OTK ZU z 1998 r., nr 2, poz. 12, s. 69.

¹¹ Co należy podkreślić, cecha trwałości nie jest jedyną różnicą zachodzącą pomiędzy wskazanymi układami podmiotów administracji publicznej, ale jest różnicą niezwykle istotną. Należałoby dodatkowo stwierdzić, że dekoncentracja nie uchyla hierarchicznego podporządkowania, podczas gdy decentralizacja polega na zniesieniu tego podporządkowania i wyposażaniu podmiotów administracji w prawnie chronioną samodzielność.

¹² Por. A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 97.

¹³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1566 z późn. zm.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 2180.

Tabela nr 1. Tabela zmian w gospodarce wodno-kanalizacyjnej dokonanych nowelizacją.

Zagadnienie:	Było:	Jest:
metoda ustalania regulaminu dostarczenia wody i odprowadzania ścieków	Rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczenia wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczenia wody i odprowadzania ścieków, zwany dalej „regulaminem”. Regulamin jest aktem prawa miejscowego (art. 19 ust. 1). Wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia (art. 90 ust. 1 u.s.g.).	Rada gminy, na podstawie projektów regulaminów dostarczenia wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczenia wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne (art. 19 ust. 1). Organ regulacyjny opiniuje projekt regulaminu dostarczenia 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 (art. 19 ust. 2). Rada gminy uchwała regulamin dostarczenia wody i odprowadzania ścieków (art. 19 ust. 3). Rada gminy przekazuje wojewodzie uchwałę w sprawie regulaminu dostarczenia wody i odprowadzania ścieków wraz z opinią, o której mowa w ust. 2 (art. 19 ust. 6).
metoda ustalania taryfy	Taryfy podlegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy, z wyjątkiem taryf zmienionych w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług (art. 24 ust. 1). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryfy w życie, przedstawia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek o ich zatwierdzenie (art. 24 ust. 2). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawdza, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy, i weryfikuje koszty pod względem celowości ich ponoszenia (art. 24 ust. 3). Rada gminy podejmuje uchwałę o zatwierdzeniu taryf, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku albo o odmowie zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami (art. 24 ust. 5).	Taryfa podlega zatwierdzeniu przez organ regulacyjny, z wyłączeniem taryfy zmienionej w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług (art. 24b ust. 1). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przekazuje organowi regulacyjnemu wniosek o zatwierdzenie taryfy w terminie 120 dni przed dniem upływu okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy (art. 24b ust. 2). Organ regulacyjny, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wniosku ocenia go pod względem ustawowych kryteriów. Jeżeli wynik oceny jest pozytywny, organ regulacyjny zatwierdza taryfę w drodze decyzji. Jeżeli wynik oceny jest negatywny, organ regulacyjny odmawia, w drodze decyzji, zatwierdzenia taryfy oraz nakłada obowiązek w tej decyzji, w terminie w niej określonym, na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedłożenia poprawionego projektu taryfy lub poprawionego uzasadnienia, wskazując elementy projektu taryfy lub uzasadnienia wymagające poprawienia (art. 24c ust. 1-3).

konstrukcja taryfy	Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na 1 rok (art. 20 ust. 1). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na podstawie niezbędnych przychodów po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług (art. 20 ust. 2). Ceny i stawki opłat określone w taryfie są różnicowane dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców usług na podstawie udokumentowanych różnic kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 20 ust. 3).	Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na okres 3 lat (art. 20 ust. 1). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na podstawie niezbędnych przychodów po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług (art. 20 ust. 2). Ceny i stawki opłat określone w taryfie są różnicowane dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców usług na podstawie udokumentowanych różnic kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 20 ust. 3).
metoda rozstrzygnięcia pomiędzy przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi oraz odbiorcami		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 (art. 27e ust. 1).

Źródło: opracowanie własne.

wego odprowadzania ścieków, jak i nadzór nad wykonaniem tych zadań znajdowały się w kompetencjach organów gminy. Organy gminy samodzielnie kształtowały i prowadziły politykę lokalną w sprawach dostarczenia wody i odprowadzania ścieków, podejmując kluczowe w przedmiotowych sprawach decyzje, w tym: sporządzały i uchwały wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, sporządzały i uchwały regulamin dostarczenia wody i odprowadzania ścieków, ustalały i zatwierdzały taryfę. W zakresie tej działalności organy gminy podlegały, zgodnie z art. 171 ust. 2

Konstytucji oraz art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵, nadzorowi zewnętrznemu sprawowanemu m.in. przez wojewodę. Jak bowiem stanowi ostatni z przywołanych przepisów: „Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa”. Wojewoda, co jest w świetle zasady decentralizacji władzy publicznej wyrazem najdalej idącej ingerencji organów administracji rządowej w działalność samodzielnych jednostek samorządu terytorialnego, sprawował nadzór wyłącznie na podstawie kryterium legalności. Wojewoda weryfikował

¹⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.

uchwały rady gminy podejmowane w przedmiotowych sprawach i w zależności od identyfikacji naruszenia prawa oraz jego prawnej kwalifikacji mógł uczynić użytek z którejś kompetencji nadzorczej (np. stwierdzić nieważność uchwały w całości lub w części) lub zaskarżyć ją do sadu administracyjnego.

Prawodawca uznał jednak, że: „Funkcjonujące rozwiązania w zakresie sposobu sprawowania nadzoru nad realizacją zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz regulowania tej działalności nie pozwalają na wystarczająco efektywny nadzór nad realizacją zadań przez podmioty świadczące usługi wodociągowo-kanalizacyjne”¹⁶. Jak dalej stwierdził: „niejednokrotnie jednostka samorządu terytorialnego pełni jednocześnie funkcję właściciela przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, organu nadzoru nad realizacją zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a także przedstawiciela odbiorców usług. Rozwiązanie to prowadzić może do nieuzasadnionego wzrostu cen usług wodociągowo-kanalizacyjnych oraz wystąpienia konfliktu interesów pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. W związku z powyższym istnieje potrzeba większej standaryzacji usług w sektorze zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, w szczególności dotyczących efektywnego trybu i mechanizmu regulacyjnego dotyczącego ustanawiania cen i opłat za świadczenie usług oraz jednolitych warunków prowadzenia działalności w tym zakresie”¹⁷. Czy w końcu: „W związku z powyższym wadą funkcjonującego modelu rynku wodno-ściekowego jest w szczególności brak możliwości udziału zewnętrznego, wyspecjalizowanego i niezależnego

organu regulacyjnego w obszarze zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, w szczególności dotyczących weryfikacji i oceny zasadności taryf oraz regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, jak również rozstrzygania sporów pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi wodociągowo-kanalizacyjne a odbiorcami tych usług”¹⁸.

W dalszej części rozważań uwaga zostanie skoncentrowana wyłącznie na problematyce ustrojowo- i materialnoprawnej. Autor artykułu nie będzie weryfikował merytoryczności, wiarygodności czy słuszności argumentów uzasadniających nowelizację ustawy wodociągowo-kanalizacyjnej, a zbada jedynie jej zasadność w kontekście obowiązującej zasady decentralizacji władzy publicznej – uchodzącej za swoistą „matrycę kontrolną” dla wszelakich działań prawodawcy w sferze ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego.

Z związku z powyższym, uzasadniając swoje poczynania m.in. przywołanymi argumentami, prawodawca zrewolucjonizował rynek świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych tworząc „krajowego regulatora rynku” i wyposażając go w silne kompetencje. Jak stwierdza przepis art. 27a ust. 1 znowelizowanej ustawy wodociągowo-kanalizacyjnej: „Organem regulacyjnym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”. Zgodnie z ust. 3 do zadań dyrektora należy:

- opiniowanie projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- zatwierdzanie taryf;
- rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług;
- wymierzanie kar pieniężnych;

- zbieranie i przetwarzanie informacji dotyczących przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, w szczególności obliczanie średnich cen dostaw wody i odbioru ścieków i publikowanie informacji o tych cenach;
- sporządzanie i publikowanie raportów dotyczących warunków wykonywania działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Powierzenie dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Przedsiębiorstwa Wodnego Wody Polskie tak silnych kompetencji, umożliwiających daleką ingerencję w samodzielność zadaniowo-kompetencyjną i finansową gmin, budzi kontrowersje. Wątpliwości dotyczą w szczególności wyposażenia dyrektora w kompetencję do zatwierdzania taryf.

Nowododany art. 24b ustawy wodociągowo-kanalizacyjnej w ust. 1 stanowi, że: „Taryfa podlega zatwierdzeniu przez organ regulacyjny, z wyłączeniem taryfy zmienionej w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług”. Przepis ten jest tyleż klarowny, co syntetyczny – wyposaża dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w kompetencję o stricte nadzorczym charakterze, która dopuszcza daleko idącą ingerencję w działalność przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Należy jednak „osadzić” przedmiotową kwestię w szerszym kontekście normatywnym.

Z jednej bowiem strony, jak stanowi art. 239 ust. 1 prawa wodnego: „Wody Polskie są państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.)”, która podlega kierownictwu ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej (o kompetencjach kierowniczych świadczą m.in. art. 354 ust. 1 i 2 u.p.w.). Nie ulega jednak wątpliwości, że organy Wód Polskich są organami administracji publicznej w sensie ustrojowym, i to – co trzeba dodać – organami administracji rządowej, skoro ogólne kierownictwo nad ich działaniem sprawuje minister właściwy kreujący przedmiotową poli-

tykę sektorową, koordynujący działania podmiotów podporządkowanych i podległych, wydający polecenia i wytyczne, zatwierdzający plany finansowe i sprawozdania z działalności. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie jest zatem centralnym organem administracji rządowej, z kolei regionalne zarządy gospodarki wodnej są organami terenowymi. Z drugiej strony przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne mogą mieć zróżnicowaną formę prawną i strukturę własnościową, ale w przeważającej mierze są to jednoosobowe lub większościowe spółki komunalne, dla których jedynym lub większościowym właścicielem jest gmina. Jednocześnie, z mocy ustawy wodociągowo-kanalizacyjnej, przedsiębiorstwa takie wykonują zadania publiczne. Nie da się bowiem w innych kategoriach traktować zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, choćby ze względu na brzmienie art. 3 ust. 1 ustawy, który stanowi, że: „Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy”. W końcu z trzeciej strony dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej nad przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi sprawuje nadzór, posiada zatem „silną” więźkę władczych kompetencji ogniskujących się w konstrukcji „zatwierdzenia” taryfy. Nie można mieć wątpliwości, że „zatwierdzenie” jest kompetencją nadzorczą, władczą i jednostronną, istotnie ograniczającą samodzielność – w tym wypadku zarówno zadaniowo-kompetencyjną, jak i finansową (dochodową) – gminy.

ZAKOŃCZENIE

Nie ulega wątpliwości, że wskazane nowelizacje ustawy wodociągowo-kanalizacyjnej są wyrazem polityki (re)centralizacyjnej rządu i zmierzają do ograniczenia – choć pośredniego – samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej i finansowej gmin, które tracą możliwość samodzielnego podejmowania decyzji w sprawach tak ważkich, jak ustalanie taryf. Wysokość taryfy jest w końcu kwestią istotną i spo-

¹⁶ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1906 z dnia 10 października 2017 r., s. 20).

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*, s. 22.

łecznie drażliwą, gdyż z jednej strony determinuje politykę finansową przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, a zatem i będącej jego właścicielem gminy, zaś z drugiej wpływa na opinię publiczną, to bowiem mieszkańcy gminy ostatecznie zapłacą z własnych środków za taką, a nie inną decyzję organu.

Jak wskazano prawodawca „pośrednio” ograniczył samodzielność gminy. Trudno mówić o naruszeniu norm konstytucyjnych, które odnoszą się do bezpośredniej relacji ustrojowej pomiędzy organami administracji rządowej, a zwłaszcza Prezesem Rady Ministrów oraz wojewodami, którzy w myśl art. 171 ust.

2 Konstytucji pełnią funkcję organów nadzoru, a jednostkami samorządu terytorialnego. Przywołane nowelizacje objęły w końcu nie jednostki samorządu terytorialnego, a przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, a te mogą być tak podmiotami prywatnymi, w pełni komercyjnymi, jak i publicznymi. Specyfika rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnych pokazuje jednak, że przedsiębiorstwa takie zasadniczo są albo zakładami budżetowymi, albo spółkami komunalnymi gmin. Tym samym zatwierdzanie taryf dotknie także „pośrednio” gminy.

ABSTRAKT

Jedną z naczelných zasad prawnych wyrażonych w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. jest decentralizacja władzy publicznej. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”, co oznacza, że ustawodawca zwykły, tworząc m.in. normy ustrojowe i materialnego prawa administracyjnego, powinien tę zasadę urzeczywistniać. Determinuje ona bowiem model organizacyjno-funkcjonalny ustroju państwa, w tym administracji publicznej.

AN ABSTRACT

One of the most important legal principles expressed in the Constitution of 2 April 1997 is the decentralization of public authority. According to art. 15 para. 1 of the Constitution of the Republic of Poland: "The territorial system of the Republic of Poland ensures decentralization of public authority", which means that the ordinary legislator, creating inter alia norms of constitutional and material administrative law, should implement this principle. It determines the organizational and functional model of the state system,

Analiza zjawisk z ostatnich lat może jednak prowadzić do wniosku, że w różnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego doznaje ona ograniczenia. W praktyce dochodzi często do zjawiska odmiennego, o przeciwstawnym „wektorze”, tj. do (re)centralizacji. Egzemplifikacją tak postawionej tezy będzie gospodarka wodociągowo-kanalizacyjna, unormowana przepisami ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

including public administration. The analysis of phenomena from recent years may, however, lead to the conclusion that it is limited in various areas of social and economic life. In practice, there is often a different phenomenon with an opposing "vector", ie (re)centralization. The exemplification of such a thesis will be water and sewage management, regulated by the provisions of the Act of June 7, 2001 on collective water supply and collective sewage disposal.

BIBLIOGRAFIA

Boć J., *Organizacja prawna administracji* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005
Dembiński H., *Osobowość publicznoprawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934
Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005
Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010
Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006
Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu terytorialnego*, Paryż 1926

Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960
Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928
Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006
Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002
Zdyb M., Stelmasiewicz J. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016
Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012