

Katarzyna Miaskowska-Daszekiewicz\*, Bogusław Przywora\*\*

## Zatwierdzanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków przez organ regulacyjny a konstytucyjne rozumienie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego

Approval of collective water supply and collective waste water disposal tariffs by the regulatory authority in the light of the constitutional understanding of supervision over the activities of local self-government

The subject of this paper is to analyse the provisions of the Act of 7<sup>th</sup> June 2001 on the Collective Water Supply and Collective Waste Water Disposal to the extent that they provide the regulatory body with the power to approve a tariff for collective water supply and collective waste water disposal. The authors show that the approval of tariffs by the regulatory authority does not constitute an act of supervision over local self-government within the meaning of Article 171 of the Constitution, and therefore this provision of the Constitution cannot constitute an adequate basis for the constitutional review of the provisions under analysis.

**Keywords:** local authority, water supply, charges, sewage disposal

W artykule przeprowadzona została analiza przepisów ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w zakresie, w jakim wyposażają one organ regulacyjny w kompetencję do zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Autorzy wykazują, że zatwierdzanie taryf przez organ regulacyjny nie stanowi aktu nadzoru nad samorządem terytorialnym w rozumieniu art. 171 Konstytucji i z tego względu przepis ten nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli konstytucyjności analizowanych przepisów ustawy.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, zaopatrzenie w wodę, opłaty, odprowadzanie ścieków

\* Doktor nauk prawnych, adiunkt ■  
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego  
i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego, LUBLIN, POLSKA ■  
katarzyna.miaskowska-daszekiewicz@kul.lublin.pl ■  
<https://orcid.org/0000-0002-1898-8980>

\*\* Doktor hab. nauk prawnych, profesor UJD ■  
Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie,  
Wydział Prawa i Ekonomii, kierownik Katedry Prawa Ustrojowego i Porównawczego,  
CZĘSTOCHOWA, POLSKA ■  
b.przywora@ujd.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-8809-3971>

## Wprowadzenie

Celem opracowania jest analiza z perspektywy art. 171 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.) unormowań ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2028; dalej: ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę lub u.z.w.z.o.ś.) w zakresie, w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencję do zatwierdzenia taryfy, do ustalenia tymczasowej taryfy, do zatwierdzenia cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Problem ten zaktualizował się na tle sprawy o sygn. akt K 18/19 zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej także Trybunał lub TK), a kontrola konstytucyjności została podjęta z inicjatywy organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego<sup>1</sup>. Jednym z zarzutów adresowanych wobec kwestionowanych postanowień ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę jest naruszenie art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji. Wnioskodawca argumentując, że wyposażenie organu regulacyjnego w kompetencje do zatwierdzania taryf narusza konstytucyjny reżim sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, wskazuje na dwa aspekty. Po pierwsze, ustawodawca organem regulacyjnym ustanowił dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: PGW Wody Polskie), a tym samym podmiot inny niż podmioty upoważnione na gruncie Konstytucji do sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Po drugie, sprawowanie nadzoru (poprzez kompetencję do zatwierdzania taryf) przez organ regulacyjny zostało oparte w kwestionowanych przepisach na dwóch kryteriach: legalności i celowości, z których drugie nie mieści się w akceptowalnym konstytucyjnie kryterium sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym.

## Kwestionowane rozwiązania normatywne i ich *ratio*

Przepisy regulujące obowiązek przekazania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne organowi regulacyjnemu wniosku o zatwierdzenie taryfy w terminie 120 dni przed dniem upływu okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy (art. 24b ust. 1 i 2 u.z.w.z.o.ś.), normujące tryb działania organu regulacyjnego w związku z zatwierdzeniem taryfy (art. 24c ust. 1, 2 i 3 u.z.w.z.o.ś.) oraz wskazujące właściwość organu regulacyjnego w zakresie zatwierdzania taryf (art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś.) zostały wprowadzone do porządku prawnego na mocy ustawy z 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2180; dalej: ustawa nowelizująca).

<sup>1</sup> W niniejszym opracowaniu autorzy wykorzystują i poszerzają ustalenia zamieszczone w projekcie stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt K 18/19.

Przedstawiona w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy nowelizującej<sup>2</sup> *ratio* odnosiła się do niewystarczającej efektywności instrumentów prawnych dedykowanych nadzorowi nad realizacją zadań przez podmioty świadczące usługi z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (uzasadnienie, s. 1). Projektodawca podkreślił, że jakkolwiek realizacja przywołanych zadań oraz nadzór nad ich wykonaniem znajdowały się w kompetencjach gminy, to niejednokrotnie jednostka samorządu terytorialnego pełniła 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 zaś prowadzić mogło do nieuzasadnionego wzrostu cen usług wodociągowo-kanalizacyjnych i wystąpienia konfliktu interesów między jednostką samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług.

Wobec powyższego zaistniała 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 (uzasadnienie, s. 1). Projektodawca nowelizacji ustawy zwrócił uwagę na problem niewłaściwego ustalania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, powołując się na informacje o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli<sup>3</sup>.

Ustawa nowelizująca miała więc na celu wyeliminowanie problemów związanych z niewłaściwym funkcjonowaniem rynku usług dotyczących zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (uzasadnienie, s. 2), ochronę interesu odbiorców usług przez ustanowienie niezależnego i specjalistycznego organu regulacyjnego, który sprawować będzie dodatkowy nadzór nad realizacją zadań z omawianego obszaru (uzasadnienie, s. 2).

Nowe rozwiązanie powierzyło funkcję organu regulacyjnego w sprawach realizacji zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie. Do katalogu podstawowych uprawnień regulacyjnych tego organu zalicza się opiniowanie projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz zatwierdzanie taryf (uzasadnienie, s. 4). Jego rolą jest także „zapewnienie weryfikacji i zatwierdzanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków pod kątem ich zgodności z przepisami prawa,

<sup>2</sup> Druk sejmowy nr 1905/kad. VIII.

<sup>3</sup> W szczególności „Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego”, znak LZG.410.005.2015, nr ewid. 22/2016/P/15/110/LZG; „Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków”, znak LSZ/430/002/2017, nr ewid. 20/2016/P/15/101/LSZ, uzasadnienie, s. 1.

mając na względzie w szczególności ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat” (uzasadnienie, s. 4).

Z uzasadnienia wynika również, że intencją prawodawcy było odebranie uprawnień władczych jednostkom samorządu terytorialnego „tylko w odniesieniu do zatwierdzania taryf – jednak należy podkreślić, że już w obecnym stanie prawnym jednostki samorządu terytorialnego nie mają nieograniczonej władzy w zakresie kształtowania taryf” (uzasadnienie, s. 6–7). Projektodawca podniósł, że „uchwały rady gminy w sprawie zatwierdzenia taryf podlegają kontroli (w ramach nadzoru administracyjnego), jak również mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego”<sup>4</sup>, również Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów „może zgodnie z kompetencjami (*ex post*) wszczynać i prowadzić postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję lub praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w związku z praktykami stosowanymi przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne bądź jednostki samorządu terytorialnego” (uzasadnienie, s. 7). Uprawnienia te jednak, zdaniem projektodawcy, w niewystarczający sposób chronią użytkowników końcowych, dlatego też konieczne było powierzenie dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie funkcji organu regulacyjnego (organu działającego *ex ante*), powołanego między innymi do zatwierdzania taryf. Projektodawca powołuje się na orzecznictwo, zgodnie z którym „zastrzeżenie do właściwości gminy określonego rodzaju zadania z zakresu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty jako zadania własnego nie przesądza automatycznie, że gmina taka ma wyłączność i dowolność w kształtowaniu cen za wykonywanie tych zadań”<sup>5</sup>. Proponowany „model zatwierdzania taryf za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków przez niezależny od organów jednostek samorządu terytorialnego organ regulacyjny powiela rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne w odniesieniu do rynku dostarczania energii cieplnej” (uzasadnienie, s. 7–8). Zaznaczono, że na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym<sup>6</sup> do zadań własnych gminy należą w szczególności sprawy zaopatrzenia w energię ciepłą. Ich realizacja wymaga zapewnienia przez gminę odpowiedniej infrastruktury, „natomiast kwestia zatwierdzania taryf należy zgodnie z ustawą z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, niezależnie od ww. działalności gminy, do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i nie jest kwestionowana pod kątem zgodności z art. 166 Konstytucji czy przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym” (uzasadnienie, s. 8).

<sup>4</sup> Zob. w szczególności W. Kręcisz, *W kwestii charakteru prawnego uchwały rady gminy o zatwierdzeniu taryfy na zbiorowe zaopatrzenie w wodę*, „Zeszyty NSA” 2017, nr 5, s. 9–20.

<sup>5</sup> Zob. w szczególności wyrok WSA w Poznaniu z 16 października 2013 r., sygn. akt IV SA Po 509/13.

<sup>6</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1372; dalej: u.s.gm.

Warto również zwrócić uwagę na wnioski z kontroli Najwyższej Izby Kontroli pt. „Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich”<sup>7</sup>. Z kontroli wynika, że „[p]odejmowane przez organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne działania w celu zabezpieczenia interesów konsumentów – odbiorców wody były nieskuteczne. Niektóre z nich były niezgodne z prawem lub nierzetelne (uzasadnienie, s. 6). W niemal wszystkich gminach (poza jedną) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie opracowania, uchwalania lub okresu obowiązywania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Gminy nie wykorzystywały skutecznie instrumentów regulacyjnych, w postaci między innymi prawa do weryfikacji wniosków taryfowych czy odmowy zatwierdzenia taryf. Większość (osiem na dwanaście, czyli 66,7%) gminnych przedsiębiorstw nie wywiązała się z ustawowego obowiązku (uzasadnienie, s. 7). Z kontroli wynika też, że „[s]prawowany przez wójtów nadzór na zbiorowym zaopatrzeniem w wodę był nieskuteczny. W gminach nieprawidłowo gospodarowano wodą przeznaczoną na potrzeby zbiorowego zaopatrzenia. Na odbiorców przerzucano koszty wynikające ze strat wody” (uzasadnienie, s. 6).

## Status organu regulacyjnego

Od 1 stycznia 2018 r. głównym podmiotem odpowiedzialnym za krajową gospodarkę wodną jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, będące państwową osobą prawną (art. 239 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, t.j. Dz.U. 2021, poz. 624, ze zm.; dalej: u.P.w.). Podmiot ten, na podstawie art. 527 u.P.w., przejął dotychczasowe należności, zobowiązania, prawa i obowiązki Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Jednostkami organizacyjnymi PGW Wody Polskie są: Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, regionalne zarządy gospodarki wodnej z siedzibami w 11 miastach wojewódzkich, zarządy zlewni i nadzory wodne. Konsekwencją posiadania przez PGW Wody Polskie osobowości prawnej jest działanie tego podmiotu przez organy, których katalog został wskazany w art. 14 ust. 1 u.P.w.

Dla niniejszego opracowania istotna jest pozycja oraz kompetencje dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie, bowiem zgodnie z art. 27a ust. 1 pkt 2 u.z.w.z.o.ś. jest on organem regulacyjnym właściwym w sprawach zatwierdzania taryf. W tym miejscu należy podnieść niekonsekwencję w konstrukcji przepisów determinujących dany podmiot jako organ regulacyjny. Trzeba bowiem zauważyć, że w świetle art. 240 ust. 3 pkt 27 u.P.w., *verba legis*, „regionalne zarządy gospodarki wodnej pełnią funkcję organu regulacyjnego, o którym mowa w art. 27a ust. 1 pkt 1” u.z.w.z.o.ś. Tymczasem zgodnie z tym

<sup>7</sup> LZG.410.014.2017, nr ewid. 186/2017/P/17/107/LZG.

ostatnim przepisem organem regulacyjnym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie.

Do jego zadań należy między innymi:

- opiniowanie projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków,
- zatwierdzanie taryf,
- rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług,
- wymierzanie kar pieniężnych, o których mowa w art. 29 u.z.w.z.o.ś.,
- 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 (art. 27a ust. 3 u.z.w.z.o.ś.).

Do postępowania przed organem regulacyjnym stosuje się przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 735, ze zm.; dalej: k.p.a.). Wynika to z art. 27c ust. 1 u.z.w.z.o.ś. Natomiast organem wyższego stopnia w sprawach decyzji wydawanych na podstawie przepisów ustawy w stosunku do organu regulacyjnego jest Prezes PGW Wody Polskie, z wyłączeniem decyzji, o której mowa w art. 27e ust. 1 (art. 27c ust. 2 u.z.w.z.o.ś.).

Nadzór nad PGW Wody Polskie sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej (art. 356 u.P.w.), będący naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami (art. 353 ust. 1 u.P.w.). Struktura powiązań między ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej a organami funkcjonującymi w ramach Wód Polskich opiera na zasadzie hierarchicznego podporządkowania:

- zależności służbowej (np. uprawnienie ministra do wydawania Prezesowi Wód Polskich wytycznych i poleceń co do sposobu realizacji kluczowych zadań w tym obszarze oraz żądania przekazania informacji na temat realizacji tych zadań we wskazanym przez ministra terminie – art. 354 ust. 2 pkt 1 u.P.w.),
- zależności osobowej (np. uprawnienie ministra do powołania Prezesa Wód Polskich – art. 242 ust. 1 u.P.w.).

## **Nadzór nad samorządem terytorialnym**

Stosownie do art. 171 ust. 1 Konstytucji: „Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności”. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że konstytucyjna instytucja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego stanowi „jedną z najistotniejszych gwarancji wykonywania przez samorząd terytorialny zadań publicznych w ramach i na podstawie przepisów

prawa”<sup>8</sup>. Zarazem nadzór ten stanowi ograniczenie fundamentalnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego, której konstytucyjnym źródłem jest art. 16 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność<sup>9</sup>. Należy jednocześnie zauważyć, że Konstytucja, wielokrotnie posługując się pojęciem nadzoru (np. art. 24 – nadzór państwa na warunkami wykonywania pracy, art. 58 ust. 3 – nadzór nad zrzeszeniami, art. 70 ust. 3 – nadzór pedagogiczny nad szkołami i zakładami wychowawczymi, art. 148 pkt 6 – nadzór Prezesa Rady Ministrów nad samorządem terytorialnym, art. 183 ust. 1 – nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego nad sądami powszechnymi i wojskowymi), jednak nie definiuje go. Dookreślenie treści terminu „nadzór” pozostaje więc rolą orzecznictwa i doktryny. Trybunał Konstytucyjny, odwołując się do ustaleń teoretycznych dokonanych w literaturze z zakresu prawa administracyjnego, podkreślił, że „dominuje [...] tendencja do traktowania nadzoru jako możliwości władczego wkraczania w działalność organu nadzorowanego w celu jej korygowania. Oznacza czynność prawną, dokonywaną w formie określonych środków prawnych, zwanych środkami nadzoru”<sup>10</sup>. Nadzór jest sprawowany wobec jednostek o dużym stopniu samodzielności, a jego celem jest zagwarantowanie przestrzegania prawa<sup>11</sup>. Zatem nadzór należy rozumieć jako określone procedury, przyznające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego oraz korygowania działalności organu nadzorowanego<sup>12</sup>. W doktrynie wyróżnia się podział środków nadzorczych dotyczących zadań własnych samorządu na: informacyjno-doradcze, korygujące, personalne. Z punktu widzenia analizowanego problemu znaczenie mają środki korygujące<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93.

<sup>9</sup> Zob. wyroki TK z: 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00, oraz 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06.

<sup>10</sup> Wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Kp 3/05.

<sup>11</sup> Zob. wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Kp 3/05, i powoływany tam: B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 41–48; zob. także: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 261–262; B. Przywora, *Zarząd komisaryczny jako środek nadzorczy Prezesa Rady Ministrów a granice zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne* [w:] *Ustroje. Historia i Współczesność. Polska–Europa–Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013, s. 704–706.

<sup>12</sup> Na przykład uchwała TK z 5 października 1994 r., sygn. akt W 1/94; także: wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Kp 3/05, i powoływany tam wyrok TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02.

<sup>13</sup> B. Dolnicki, *Pojęcie, geneza i podstawy prawne nadzoru i kontroli nad działalnością samorządu terytorialnego* [w:] *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Pol-*



Konstytucja kryterium nadzoru sprawowanego nad działalnością samorządu terytorialnego uczyniła legalność<sup>14</sup>. Ustrojodawca nie różnicuje również tego kryterium w kontekście szczebla jednostek samorządowych, których działalność poddana jest nadzorowi. Dopuszczalne jest tylko ustawowe doprecyzowanie tych kwestii, wykluczone zaś opieranie ingerencji nadzorczych na kryteriach innych niż legalność<sup>15</sup>. W piśmiennictwie podnosi się też, że „organy centralne nie mogą wydawać organom samorządowym wiążących poleceń, a jedynie nadzorować przestrzeganie przez nie prawa”<sup>16</sup>.

Natomiast w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjął się pogląd, że „nadzór nad samorządem terytorialnym może się opierać wyłącznie na kryterium zgodności z prawem. Nie przewidziano tu żadnych wyjątków, a tym samym wykluczono możliwość opierania ingerencji nadzorczych na negatywnej ocenie celowości, gospodarności czy rzetelności jego działań, nawet w sferze wykonywania tzw. zadań zleconych administracji rządowej”<sup>17</sup>. Kryterium nadzoru odnosi się zatem do zgodności działań podejmowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego z prawem, czyli z normami powszechnie obowiązującego prawa<sup>18</sup>.

Nadzór ujmowany jest jako „określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego”<sup>19</sup>. Polski ustawodawca opowiedział się za nadzorem sprawowanym przez organy administracji rządowej. Podobne rozwiązania przyjęto w innych państwach (np. Niemiec, Austrii, Finlandii, Belgii, Francji), taki model nadzoru był również zastosowany w okresie II Rzeczypospolitej<sup>20</sup>. Istota środków nadzorczych zakłada bezpośrednie i władcze oddziaływanie organów nadzoru na działalność samorządu terytorialnego<sup>21</sup>.

---

*sce i w Austrii*, red. A. Wierzbica, Warszawa 2019, s. 8–9; M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019, s. 386.

<sup>14</sup> Zob. Z. Niewiadomski, *Nadzór nad samorządem* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 206; także zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 558; B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 62.

<sup>15</sup> B. Naleziński, Komentarz do art. 171 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 520.

<sup>16</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 861.

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 11 stycznia 2016 r., sygn. akt V SA/Wa 4684/15.

<sup>18</sup> Wyroki NSA z: 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1848/12; 15 marca 2005 r., sygn. akt II GSK 24/05.

<sup>19</sup> Uchwała TK z 5 października 1994 r., sygn. akt W 1/94.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> M. Serowaniec, *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015, s. 590; zob. także: B. Ba-



Poddanie działalności samorządu terytorialnego nadzorowi traktowane jest w kategoriach ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności – której źródłem jest art. 16 ust. 2 Konstytucji – bowiem obejmuje zakresem kompetencje organu nadzorującego do ustalania zgodności stanu faktycznego z przyjętymi kryteriami oraz uprawnienie do zastosowania władczych środków korygujących. Nadzór powierzany jest organom władzy publicznej niepowiązanym z samorządem więzią hierarchiczną<sup>22</sup>. Zatem można stwierdzić, że nadzór z jednej strony wyznacza oraz potwierdza granice gwarantowanej przez ustrojodawcę samodzielności samorządu terytorialnego, chroniąc go przed pozbawioną podstaw normatywnych ingerencją ze strony podmiotów sprawujących nadzór, z drugiej strony nadzór wykonywany przez organy administracji rządowej gwarantuje integrację (jednolitość) funkcjonowania administracji publicznej<sup>23</sup>.

### **Nieadekwatność art. 171 Konstytucji jako wzorca oceny konstytucyjności przepisów upoważniających organ regulacyjny do zatwierdzania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków**

Z punktu widzenia problemu podejmowanego w niniejszym opracowaniu istotne znaczenie mają ustalenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące nadzoru nad działalnością komunalną, wynikające z uzasadnienia uchwały TK z 27 września 1994 r. (sygn. akt W 10/93), ale utrzymane w późniejszym orzecznictwie trybunalskim. Dla czytelności warto zaznaczyć, że przedstawiona przez Trybunał wątpliwość dotyczyła między innymi tego, czy użyte w przepisach o nadzorze pojęcie „działalności komunalnej” obejmuje wszelką działalność jednostek samorządu terytorialnego, czy też jedynie tę, która bezpośrednio ma na celu realizację zadań publicznych związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty, ewentualnie stanowi zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Wówczas Trybunał stwierdził, że przyjmując nawet szerokie rozumienie nadzoru, obejmujące zakresem wszelką działalność jednostek samorządu terytorialnego, należy „odróżnić sytuację, w której akt woli organu gminy ma formę prawną aktu władczego, wydanego na podstawie przepisów – m.in. kompetencyjnych – prawa

---

naszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, *op. cit.*, s. 861; M. Masternak-Kubiak, *Prezes Rady Ministrów jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora J. Trzczińskiego*, Warszawa 2007, s. 337.

<sup>22</sup> B. Naleziński, *Komentarz do art. 171, op. cit.*, s. 519.

<sup>23</sup> Zob. też: *ibidem* oraz M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Analiza prawna ze wzorami dokumentów*, Warszawa 2019, s. 52.

administracyjnego, od sytuacji, w której akt taki otrzymuje formę właściwą czynnościom z zakresu prawa cywilnego<sup>24</sup>.

Zatem odnosząc się do zakresu nadzoru w rozumieniu art. 171 Konstytucji, należy zwrócić uwagę na niejednolity charakter działalności jednostek samorządu terytorialnego oraz zróżnicowanie przysługujących im kompetencji. Samorząd terytorialny bowiem działa zarówno w sferze *imperium*, jak i *dominium*, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie konstytucyjnym. Przykładowo, Trybunał w uzasadnieniu wyroku z 24 listopada 2008 r. (sygn. akt K 66/07) zasadnie podkreślił, że „[w]ykonywanie zadań publicznych, o których mowa w art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji, a więc i sprawowanie władzy publicznej, odbywa się przede wszystkim, gdy gmina przez swe organy działa władczo w sferze *imperium*. Jednak z wykonywaniem zadań publicznych mamy także do czynienia, gdy gmina – jako osoba prawna – działa w sferze *dominium* w obrocie prawnym (zob. postanowienie TK z 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 26); jako osoba prawna gmina może być podmiotem praw majątkowych, objętych konstytucyjną ochroną art. 64”. Z drugiej strony należy dostrzec, że gmina stanowi wspólnotę mieszkańców, powołaną do realizowania zadań publicznych (na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji). Ta cecha zaś „przesądza o ustrojowym charakterze gminy. Charakter ten zachowuje ona również wtedy, gdy jako osoba prawna występuje w obrocie prawnym. Przyznanie gminie i innym jednostkom samorządu terytorialnego, na mocy art. 165 Konstytucji, osobowości prawnej oraz prawa własności (historycznego uwłaszczenia na własności niegdyś państwowej) i sądowej ochrony w zakresie samodzielności stanowi gwarancję prawidłowego wykonania zadań publicznych, a tym samym umożliwia efektywne sprawowanie w powierzonym zakresie władzy publicznej<sup>25</sup>. Podzielić należy także pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że „[p]odział na *imperium* i *dominium* gminy rzutuje na reżim prawny, formy działania oraz procedury, w ramach których i poprzez które gmina działa w obrębie każdej ze sfer<sup>26</sup>”.

Mając na względzie powyższe, uzasadnione jest twierdzenie, że gmina, działając w sferze *imperium*, poprzez aktywność (lub jej brak) organów gminy, podlega nadzorowi, o którym mowa w art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji, natomiast działanie w sferze *dominium* pozostaje poza zakresem normowania przywołanego wzorca konstytucyjnego.

Dla porządku dalszego wywodu należy przypomnieć, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy. Z perspektywy dopuszczalnych form wykonywania zadań przez samorząd gminy

<sup>24</sup> Stanowisko to zostało przywołane także w wyroku TK z 12 maja 2017 r., sygn. akt SK 49/13.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07, i powoływane postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 70/05.

<sup>26</sup> Wyrok TK z 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07.

podstawowe znaczenie ma art. 9 u.s.g.m., który stanowi, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Ponadto, zgodnie z art. 10 ust. 1 u.s.g.m., wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne oraz zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Wedle art. 9 ust. 3 u.s.g.m. formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa – tj. ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. 2021, poz. 679; dalej: u.g.k.), przy czym jej art. 4 ust. 1 formułuje regułę, że jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g.m.: „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy”. Odwołując się do *argumentum ad verecundiam*, należy stwierdzić, że art. 7 ust. 1 u.s.g.m. „to norma zadaniowa, o charakterze klauzuli generalnej, a na płaszczyźnie konstytucyjnej – odpowiednik art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji. Jak już wspomniano, poprzez swój charakter klauzuli generalnej stanowi ona prawną gwarancję organizatorskiej swobody samorządu w sferze gospodarki komunalnej”<sup>27</sup>.

Gmina, po rozważeniu swoich możliwości finansowych oraz skali potrzeb wspólnoty, podejmuje więc strategiczną decyzję dotyczącą tego, w jakiej formie organizacyjnej będą świadczone usługi użyteczności publicznej, czy nastąpi to przez zlecenie wykonania zadania podmiotowi zewnętrznemu (innej jednostce samorządu terytorialnego lub przedsiębiorcy), czy też gmina utworzy własną jednostkę – spółkę lub zakład komunalny.

W przypadku powierzenia wykonywania zadania publicznego podmiotowi działającemu na własny rachunek (niezależnie od tego, czy będzie to podmiot zewnętrzny, czy spółka gminna), to tylko ten podmiot – mógłby być objęty obowiązkiem uzyskania decyzji zatwierdzającej taryfy, jednak wówczas nie mielibyśmy do czynienia z działalnością samorządu terytorialnego *per se* i tylko z tego względu trudno byłoby uznać za zasadne twierdzenie, że właściwą podstawą kontroli konstytucyjności w takim wypadku jest art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Należy jednak rozważyć, czy takie zarzuty mogłyby się aktualizować w sytuacji, gdy gmina realizuje zadanie własne w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych przez własną jednostkę organizacyjną – zakład komunalny. Gmina, podjąwszy decyzję, że realizuje zadanie przez zakład gminny, staje się jako osoba

<sup>27</sup> M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 19.

prawną uczestnikiem obrotu gospodarczego, *in casu* na rynku usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków.

Wydaje się więc, że tylko w przywołanym zakresie, kiedy to gmina w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej realizuje zadanie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, istnieje potencjał do dalszej weryfikacji adekwatności art. 171 Konstytucji jako wzorca konstytucyjności norm przewidujących zatwierdzanie przez organ regulacyjny taryf na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Jednocześnie jednak należy podkreślić, że ustawodawca, konstruując definicję przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w art. 2 pkt 4 u.z.w.z.o.ś., wyraźnie wskazał na „gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej prowadzące tego rodzaju działalność [zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków – uwaga K.M.-D., B.P.]”.

Na tym tle należy odnieść się do przepisów wyznaczających organowi regulacyjnemu – dyrektorowi regionalnemu zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie – zadanie polegające na zatwierdzaniu taryf (art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś.), które wedle art. 2 pkt 12 u.z.w.z.o.ś. są zestawieniem ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz warunków ich stosowania. Organ regulacyjny ocenia projekt taryfy oraz jego uzasadnienie pod względem zgodności z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz ustawy – Prawo wodne, a także analizuje zmiany warunków ekonomicznych wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w tym marżę zysku, oraz weryfikuje koszty związane ze świadczeniem usług, pod względem celowości ich ponoszenia w celu zapewnienia ochrony interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen (art. 24c ust. 1 u.z.w.z.o.ś.). W przypadku pozytywnej oceny wydaje decyzję o zatwierdzeniu taryfy, zaś negatywnej – decyzję o odmowie zatwierdzenia taryfy, zobowiązując przedsiębiorstwo do przedłożenia poprawionego projektu taryfy lub uzasadnienia, ze wskazaniem elementów wymagających poprawy (art. 24c ust. 2 i 3 u.z.w.z.o.ś.). Organ regulacyjny jest zobowiązany do weryfikacji, czy w świetle wniosku o zatwierdzenie taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz o skrócenie okresu obowiązywania taryfy, przedłożonych załączników oraz wyjaśnień przedsiębiorstwa i jego dokumentacji księgowej taryfa została sporządzona zgodnie z prawem, a planowane koszty działalności są celowe<sup>28</sup>.

Jak już była o tym mowa, od 1 stycznia 2018 r. prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa wykonuje – w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych – PGW Wody Polskie. Konsekwentnie do zadań, jakie ustrojodawca przewidział dla władz publicznych w zakresie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska i jego

<sup>28</sup> Zob. prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 22 października 2019 r., sygn. akt V SA/Wa 1287/19.

zasobów (art. 5 i art. 74 Konstytucji), ustawodawca objął realizację zadań polegających na zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nadzorem organu regulacyjnego, którym w myśl art. 27a ust. 1 u.z.w.z.o.ś. jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie.

Zwrócić należy uwagę, że w piśmiennictwie „wyodrębnienie w ramach administracji publicznej organów regulacyjnych stanowi stosunkowo nowe zagadnienie w polskiej nauce prawa administracyjnego”<sup>29</sup>. Specyfika organów regulacyjnych, w dużym uproszczeniu, polega na tym, że ich działalność dotyczy głównie rynków infrastrukturalnych<sup>30</sup>.

Na kanwie analizowanej sprawy mamy do czynienia z rynkiem usług świadczonych przy wykorzystaniu infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. W warunkach gospodarki rynkowej i wolności działalności gospodarczej uczestnik tego rynku może podejmować wszystkie niezakazane przepisami prawa aktywności, w tym może, co do zasady, podejmować uwarunkowaną względami ekonomii decyzję o kształtowaniu cen na swoje usługi.

Funkcja regulacyjna dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie może przejawiać się w możliwości bezpośredniego oddziaływania na zachowanie rynkowe przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego<sup>31</sup>. Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, „funkcja regulacyjna wiąże się zatem z oddziaływaniem horyzontalnym na rynku, tj. dotyczącym stosunków pomiędzy przedsiębiorcami oraz przedsiębiorcami i konsumentami. Inne funkcje w większym stopniu oddziałują na relacje wertykalne, tj. dotyczące przedsiębiorcy i administracji”<sup>32</sup>, co w ujęciu ekonomicznym odpowiada tezie, że państwo ma za zadanie regulować rynek w interesie publicznym, tak by wyeliminować jego niedoskonałości<sup>33</sup>.

W polskich realiach gmina świadcząca usługi na rynku wodociągowo-kanalizacyjnym ma z reguły pozycję monopolisty naturalnego. Wynika to z sieciowego charakteru urządzeń służących do dostarczania wody, która jako towar nie podlega substytucji. Stąd przedsiębiorca zyskuje pozycję monopolu naturalnego w stosunku do swoich odbiorców. Oznacza to, że podmioty ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej nie mają możliwości dokonania w tym zakresie

<sup>29</sup> K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne* [w] *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 304.

<sup>30</sup> Szerzej zob. R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej*, Bydgoszcz 2009; M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005; W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008; *idem*, *Recepcja pojęcia regulacji i organu regulacyjnego na przykładzie polskiego prawa*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 8.

<sup>31</sup> Zob. M. Szydło, *Regulacja*, *op. cit.*, s. 183 i n.

<sup>32</sup> K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne*, *op. cit.*, s. 317.

<sup>33</sup> B. Borkowska, *Regulacja monopolu naturalnego w teorii i w praktyce*, Wrocław 2009, s. 27.

wyboru innego przedsiębiorcy, który świadczyłby usługi substytucyjne względem usług oferowanych przez gminę. Dla odbiorców nie ma zatem rzeczywistej alternatywy dla świadczonych przez tego przedsiębiorcę usług dostawy wody. Dlatego rolą organu regulacyjnego jest w pierwszym rzędzie minimalizowanie konsekwencji w związku z brakiem konkurencji na rynku. Skutkiem braku takiej konkurencji mogłoby być dyktowanie nadmiernie wysokich, nieuzasadnionych cen za dostarczenie wody i odbiór ścieków.

Organ regulacyjny działający na podstawie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę realizuje jedno z kluczowych uprawnień regulacyjnych, jakim jest kontrola naliczania cen za towary lub usługi<sup>34</sup>. W analizowanym przypadku jest to kontrola uprzednia i obejmuje zatwierdzanie taryf przed ich wejściem w życie. Zatwierdzanie taryf za usługi przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w drodze decyzji administracyjnej jest więc klasycznym instrumentem regulacji na rynku przedmiotowych usług, podejmowanym na wniosek przedsiębiorstwa i po uiszczeniu stosownej opłaty, której wysokość określana jest na podstawie art. 24d ust. 4 u.z.w.z.o.ś., corocznie w obwieszczeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (aktualnie jest to obwieszczenie z 28 maja 2020 r. w sprawie wysokości stawki opłaty na rok 2021 za wydanie decyzji zatwierdzającej taryfę, M.P. poz. 457).

Organ regulacyjny prowadzi wobec powyższego nadzór *ex ante* – co stanowi *signum specificum* działalności organów regulacyjnych<sup>35</sup> – proponowanych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne taryf na swoje usługi oferowane na rynku. Przyjmując, że gmina prowadzi działalność gospodarczą w tym zakresie poprzez swoją jednostkę organizacyjną, organ regulacyjny nie nadzoruje działalności samorządu terytorialnego, tylko przedsiębiorcy działającego na rynku, a wówczas tak należy gminę traktować. Tym samym decyzji zatwierdzającej (bądź odmawiającej zatwierdzenia) taryfy nie można postrzegać jako instrumentu nadzoru nad samorządem terytorialnym w rozumieniu art. 171 Konstytucji. Nadzór organu regulacyjnego ma charakter wyspecjalizowany i odnosi się do działalności gospodarczej podejmowanej przez gminę, która ma takie same normatywne warunki działania na rynku jak pozostali jego uczestnicy. Perspektywa zachowania konstytucyjnej zasady równości przedsiębiorców prywatnych oraz jednostek publicznych działających na rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnych nakazuje stosowanie wobec wszystkich podmiotów tych samych zasad udziału w rynku, również poddania ich tym samym regulacjom dedykowanym poszczególnym segmentom rynku.

Nie znajdują podstaw również twierdzenia, że adekwatność kontroli konstytucyjności analizowanej regulacji w świetle art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji podyk-

<sup>34</sup> Zob. K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne*, op. cit., s. 331.

<sup>35</sup> Zob. A. Kurzawa, *Sądowa kontrola działalności organów regulacyjnych*, Warszawa 2020, s. 29 i n.



towana jest tym, iż rozważane jest zadanie własne gminy. Należy bowiem zauważyć, że gmina, realizując np. zadanie własne z zakresu edukacji publicznej czy kultury, podejmując decyzję o budowie szkoły czy domu kultury, zobowiązana jest do przestrzegania prawa budowlanego i uzyskania stosownych dokumentów (m.in. pozwolenia na budowę), a w trakcie realizacji inwestycji budowlanej musi liczyć się z władczą ingerencją organów nadzoru budowlanego, w postaci np. nakazu rozbiórki, sprzeciwu co do przystąpienia do użytkowania. W świetle zarzutów wnioskodawcy w sprawie o sygn. akt K 18/19 należałoby również decyzje organu nadzoru budowlanego wydawane wobec jednostek samorządu traktować jako nadzór, o którym mowa w art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji. Takie podejście nie ma jednak podstaw, bowiem gmina działa wówczas w sferze *dominium*.

Warto też odnotować, że polski system prawa przewiduje weryfikację działań gminy na rynku jako przedsiębiorcy w perspektywie zasad ochrony konkurencji i konsumentów. W praktyce orzeczniczej z łatwością można odnaleźć przykłady decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) stwierdzających naruszenie przez gminy, realizujące zadania na rynku usług użyteczności publicznej poprzez swoje zakłady, przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Ilustracją tego twierdzenia może być decyzja Prezesa UOKiK nr RKT 23/2013 z 5 sierpnia 2013 r. stwierdzająca nadużywanie przez jedną z gmin pozycji dominującej na lokalnym rynku zaopatrzenia w wodę i odbierania ścieków i nakładająca na tę gminę obowiązek wykonania przyjętego przez tego przedsiębiorcę w toku postępowania antymonopolowego zobowiązania do podjęcia działań zmierzających do zapobieżenia zarzucanym mu naruszeniom, polegającym na zawieraniu z nowymi odbiorcami usług umów o zaopatrzenie w wodę z wykorzystaniem wzorców umownych o treści niezawierającej kwestionowanych postanowień umownych oraz dostarczeniu dotychczasowym odbiorcom usług, posiadającym umowy o treści zakwestionowanej – w terminie trzech miesięcy od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji – umów sporządzonych z wykorzystaniem wzorców niezawierających zakwestionowanych postanowień umownych bądź aneksów eliminujących z treści tych umów kwestionowane postanowienia; czy decyzja Prezesa UOKiK nr RKR 15/2010 z 9 września 2010 r. uznająca za nieuczciwą praktykę gminy polegającą na uwzględnianiu w cenach usług pobieranych od osób nieposiadających dostępu do sieci kanalizacyjnej (korzystających z wozów asenizacyjnych) kosztów utrzymania tej sieci.

Co istotne, w piśmiennictwie oraz w wypowiedziach sądów jako niezgodne z art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji nie są kwestionowane normy przyznające kompetencje Prezesowi UOKiK, zaliczanemu do organów regulacyjnych<sup>36</sup>, wobec jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>36</sup> K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne*, op. cit., s. 313.

## Wnioski

Analiza regulacji przewidującej przyznanie organowi regulacyjnemu kompetencji do zatwierdzania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków nie narusza konstytucyjnego reżimu sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, będąc organem regulacyjnym, nie działa wobec jednostki samorządu terytorialnego, ale wobec przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, które świadczy usługi publiczne zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Tym samym decyzje organu regulacyjnego nie stanowią aktów nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.  
Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2021, poz. 735, ze zm.  
Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1372, ze zm.  
Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. 2021, poz. 679.  
Ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, t.j. Dz.U. 2020, poz. 2028.  
Ustawa z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, t.j. Dz.U. 2021, poz. 624, ze zm.  
Ustawa z 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 2180.

### Orzecznictwo

- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93.  
Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 5 października 1994 r., sygn. akt W 1/94.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Kp 3/05.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07.  
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2017 r., sygn. akt SK 49/13.  
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 70/05.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 marca 2005 r., sygn. akt II GSK 24/05.  
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1848/12.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 października 2013 r., sygn. akt IV SA Po 509/13.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 stycznia 2016 r., sygn. akt V SA/Wa 4684/15.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 października 2019 r., sygn. akt V SA/Wa 1287/19.

## Literatura

- Augustyniak M., Przywora B., *Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Analiza prawna ze wzorami dokumentów*, Warszawa 2019.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Borkowska B., *Regulacja monopolu naturalnego w teorii i w praktyce*, Wrocław 2009.
- Dolnicki B., *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
- Dolnicki B., *Pojęcie, geneza i podstawy prawne nadzoru i kontroli nad działalnością samorządu terytorialnego* [w:] *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce i w Austrii*, red. A. Wierzbica, Warszawa 2019.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019.
- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008.
- Hoff W., *Recepcja pojęcia regulacji i organu regulacyjnego na przykładzie polskiego prawa*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 8.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jaroszyński K., Wierzbowski M., *Organy regulacyjne* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Kręcisław W., *W kwestii charakteru prawnego uchwały rady gminy o zatwierdzeniu taryfy na zbiorowe zaopatrzenie w wodę*, „Zeszyty NSA” 2017, nr 5.
- Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8.
- Kurzawa A., *Sądowa kontrola działalności organów regulacyjnych*, Warszawa 2020.
- Masternak-Kubiak M., *Prezes Rady Ministrów jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora J. Trzcienieckiego*, Warszawa 2007.
- Naleziński B., *Komentarz do art. 171* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Niewiadomski Z., *Nadzór nad samorządem* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Przywora B., *Zarząd komisaryczny jako środek nadzorczy Prezesa Rady Ministrów a granice zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia prawno-konstytucyjne* [w:] *Ustroje. Historia i Współczesność. Polska–Europa–Ameryka*

- ka Łacińska. *Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013.
- Serowaniec M., *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego [w:] Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej*, Bydgoszcz 2009.
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.