

*Paweł Michalski*

# Rozdział I. Wody Polskie – nowy regulator rynku wodociągowo-kanalizacyjnego

## 1. Wstęp

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie zostało powołane do życia ustawą z 20.7.2017 r. – Prawo wodne, jako państwowa osoba prawna, której zadaniem jest zarządzanie gospodarką wodną na terenie naszego kraju. Wody Polskie nie mają jednolitej struktury, w ich ramach powstał zhierarchizowany system, składający się z następujących jednostek organizacyjnych:

- 1) Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie,
- 2) regionalne zarządy gospodarki wodnej,
- 3) zarządy zlewni,
- 4) nadzory wodne.

Każdej z jednostek przypisano określone w PrWod zadania i obowiązki. Przy czym poszczególne jednostki pozostają w relacji nadrzędności i podległości, poczynając od najniższych, nadzorów wodnych, do najwyższej usytuowanego KZGW.

Niemal równocześnie z uchwaleniem PrWod, dokonano nowelizacji WodaŚciekU, dodatkowo decydując się na wyposażenie Wód Polskich w szereg uprawnień związanych z regulacją rynku wodociągowo-kanalizacyjnego oraz oddziaływaniem na podmioty na nim funkcjonujące, w tym przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne oraz odbiorców ich usług.

Ustawa z 27.10.2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 2180) wprowadziła pojęcie organu regulacyjnego, którym jest – zgodnie z art. 27a WodaŚciekU – dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej.

## 2. Dyrektor RZGW jako organ regulacyjny

Obecnie, zgodnie z art. 239 ust. 3 pkt 3 PrWod, funkcjonuje jednaście RZGW z siedzibami w następujących miastach: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Gliwice, Kraków, Lublin, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa i Wrocław. Na czele każdego RZGW stoi dyrektor, kierujący działalnością konkretnego zarządu.

Z punktu widzenia art. 27a WodaŚciekU oznacza to, iż na rynku wodociągowo-kanalizacyjnym nie działa jeden organ regulacyjny, tylko 11 podmiotów, którym przypisano status regulatora. W takim przypadku niezbędnym stało się ustalenie właściwości miejscowej poszczególnych dyrektorów RZGW. Zgodnie z brzmieniem art. 27a ust. 2 WodaŚciekU właściwość miejscowa organu regulacyjnego odpowiada umiejscowieniu siedzib regionalnych zarządów gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz zasadniczemu trójstopniowemu podziałowi terytorialnemu państwa. Realizacja tego założenia następuje poprzez zawartą w art. 27d WodaŚciekU delegację dla ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej do określenia **w drodze rozporządzenia** właściwości miejscowej dyrektorów RZGW w sprawach z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Obecnie obowiązujące rozporządzenia zostało wydane 9.3.2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 510). W jego załączniku, w formie tabelarycznej, każda gmina została przyporządkowana konkretnemu dyrektorowi RZGW. W celu ustalenia właściwości miejscowej organu regulacyjnego należy odnaleźć w tabeli gminę, a w kolumnie obok dyrektora RZGW, który jest dla niej miejscowo właściwy. W praktyce może to np. oznaczać, iż przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne, mające odbiorców z różnych gmin, może podlegać właściwości różnych dyrektorów RZGW.

Przyjęty w ustawie model organizacji i funkcjonowania organu regulacyjnego należy uznać za nietypowy i odbiegający od dotychczasowych rozwiązań.

Z reguły, ustawy powołujące organy regulacyjne dla konkretnych sektorów gospodarki, przewidują jeden, ogólnokrajowy organ. Tytułem przykładu można wskazać Prezesa UKE, będącego – zgodnie z art. 190 ust. 1 PrTelekom – organem regulacyjnym w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych. Jest on centralnym organem administracji rządowej, powoływanym i odwoływanym przez Sejm za zgodą Senatu na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ustawa przewiduje 5 letnią kadencję Prezesa UKE, ograniczając możliwość jego wcześniejszego odwołania do przypadków:

- 1) rażącego naruszenia prawa;
- 2) skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione umyślnie przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;
- 3) orzeczenia zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwa;
- 4) choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie zadań;
- 5) złożenia rezygnacji.

Podobnie wyglądają rozwiązania przewidziane PrEnerg. W jej art. 21 ust. 1 zadania z zakresu regulacji gospodarki paliwami i energią powierzono Prezesowi URE, który jest centralnym organem administracji rządowej, powoływanym przez Prezesa Rady Ministrów

pośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Prezes URE, podobnie jak Prezes UKE, może zgodnie z ustawą, a przede wszystkim ze statutem URE, działać m.in. poprzez dyrektorów oddziałów terenowych URE, którzy np. wydają w imieniu Prezesa URE decyzje. Niemniej te podmioty nie są odrębnymi organami regulacyjnymi, a kompetencje do swojego działania czerpią z umocowania udzielonego przez Prezesa URE.

Na rynku wodno-kanalizacyjnym, każdy z dyrektorów RZGW winien być traktowany jako odrębny, samodzielny organ regulacyjny. Z uwagi na to oraz hierarchiczną strukturę Wód Polskich, powstaje pytanie o faktyczną niezależność dyrektora RZGW jako organu regulacyjnego. Wspomniana niezależność jest uznawana za immanentną cechę każdego organu regulacyjnego warunkującą możliwość prawidłowego wykonywania powierzonych zadań nadzoru nad wybranym rynkiem. Niezależność dotyczy zarówno przedsiębiorców i konsumentów działających na regulowanym rynku, ale także innych władz publicznych i organów. Regulator w celu zapewnienia podejmowania merytorycznych i bezstronnych rozstrzygnięć oraz działań musi mieć zagwarantowaną niezależność od ingerencji innych podmiotów. W literaturze<sup>1</sup> wskazuje się m.in. na następujące cechy organów regulacyjnych, służące zapewnieniu ich niezależności:

- 1) wysokie umiejscowienie w hierarchii organów administracji, z reguły są to centralne organy administracji rządowej, co ma zapewnić również jednolitość działania organu dla całego rynku objętego regulacją,
- 2) wybór kandydatów do piastowania funkcji organu regulacyjnego w drodze otwartych postępowań,
- 3) powołanie do pełnienia funkcji organu regulacyjnego przez Prezesa Rady Ministrów, Sejm, Senat, tj. podmioty mające umocowanie w Konstytucji RP,
- 4) kadencyjność organu z ograniczeniem podstaw do odwołania z funkcji przed upływem kadencji,
- 5) poddanie merytorycznych rozstrzygnięć organu regulacyjnego wyłącznie kontroli niezawisłych sądów,
- 6) zapewnienie odrębności finansowej organu regulacyjnego poprzez zachowanie odrębności budżetowej i niezależności w jej wykonywaniu.

Zestawienie powyższych wymogów z prawnymi regulacjami dotyczącymi statusu dyrektorów RZGW nie nastraja optymistycznie.

Po pierwsze, dyrektor RZGW stoi na czele jednostki organizacyjnej drugiego stopnia w hierarchii Wód Polskich, nie posiada statusu centralnego organu administracji, a poprzez rozproszenie na 11 jednostek, utrudnione jest zapewnienie jednolitości działania dla całego rynku wodociągowo-kanalizacyjnego.

Po drugie, powołanie i odwołanie dyrektora RZGW jest całkowicie w gestii jego zwierzchnika, czyli Prezesa Wód Polskich. Artykuły 244–246 PrWod nie wprowadzają obowiązku przeprowadzania jakiegokolwiek procedury naboru kandydatów na stanowisko dyrektora

---

<sup>1</sup> K. Jaroszyński, Niezależne organy regulacyjne, (w:) System PrAdm, t. 8A, s. 590; K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, Organy regulacyjne, (w:) System PrAdm, t. 6, s. 339–351; T. Jędrzejewski: Organy i funkcje regulacyjne administracji w relacji pomiędzy Unią Europejską i porządkami krajowymi, Toruń 2013, s. 292.–294.

RZGW. Ich odwołanie nie jest w żaden sposób ograniczone co do czasu, jak i podstaw, dlatego może nastąpić w zasadzie w każdym czasie i bez uzasadnienia.

Po trzecie, system weryfikacji merytorycznych rozstrzygnięć wydawanych przez dyrektorów RZGW jest dwutorowy. W części przypadków np. decyzji dotyczących taryf dla wody i ścieków, dyrektorzy RZGW są organami pierwszego stopnia, a odwołania od ich rozstrzygnięć podlegają rozpatrzeniu przez organ II instancji, jakim jest Prezes Wód Polskich. Dopiero od rozstrzygnięcia Prezesa Wód Polskich możliwe jest skierowanie skargi do sądu administracyjnego. W niektórych przypadkach procedurę odwoławczą ukształtowano na wzór rozwiązań spotykanych u innych regulatorów. Przykładowo, w zakresie decyzji dyrektora RZGW wydawanych w sprawach wymienionych w art. 27e ust. 1 WodaŚciekU, odwołanie przysługuje bezpośrednio do sądu ochrony konkurencji i konsumentów.

Po czwarte, RZGW nie posiada żadnej odrębności budżetowej, gdyż za finanse Wód Polskich odpowiada KZGW, a środki poszczególnych RZGW są po prostu częścią planu finansowego Wód Polskich.

Mając powyższe na uwadze, poza formalnym zakwalifikowaniem dyrektorów RZGW do organów regulacyjnych, analiza przepisów prawnych dotyczących ich statusu, nie potwierdza, iż w rzeczywistości są to podmioty posiadające faktyczną niezależność, charakteryzującą typowe organy regulacyjne działające na polskim rynku, jak np. Prezes URE, Prezes UOKiK, Prezes UKE.

Status organu regulacyjnego jaki posiada Dyrektor RZGW wymaga poruszenia jeszcze jednego zagadnienia, stosunku do innych organów regulacyjnych, których kompetencje mogą funkcjonalnie pokrywać się z uprawnieniami przypisanymi regulatorowi zgodnie z WodaŚciekU.

Tytułem przykładu należy wskazać Prezesa UOKiK, który korzystając ze swoich uprawnień zajmował się m.in. weryfikacją taryf dla wody i ścieków, wydając decyzje w których stwierdzał m.in. naruszenia zasad konkurencji polegające na narzucaniu cen nadmiernie wygórowanych w wyniku nieprawidłowego skalkulowania cen i stawek opłat w obowiązujących taryfach.

#### **Decyzja Prezesa UOKiK z 28.10.2016 r., Nr RKR 6/2016**

Uznająca za nadużywanie pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków poprzez narzucanie odbiorcom nieuczciwych taryfowych cen i stawek opłat za usługę zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków praktykę polegającą na ujęciu w niezbędnych przychodach stanowiących podstawę do ustalenia taryfowych cen i stawek opłat za usługę zbiorowego odprowadzania ścieków dla grupy taryfowej OŚ3 kosztów wynagrodzeń dotyczących planowanej modernizacji sieci kanalizacyjnej, które to koszty nie zostały poniesione ani w roku obrachunkowym poprzedzającym rok ustalania nowych taryf, ani w roku obowiązywania nowych taryf, jak również prace modernizacyjne związane z tymi kosztami nie zostały ujęte w wieloletnim planie rozwoju i mo-

dernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, tj. ustaleniem niezbędnych przychodów w sposób niezgodny z art. 20 ust. 4 WodaŚciekU15 oraz § 7 TaryfR06.

Źródło: [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec\\_prez.nsf/1/8DED957B8F6351CBC125807400473F0B?editDocument&act=Decyzja](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/1/8DED957B8F6351CBC125807400473F0B?editDocument&act=Decyzja)

Na gruncie poprzednio obowiązującego mechanizmu weryfikacji i zatwierdzania taryf przez organy gminy, zbliżone zagadnienie zakresu uprawnień Prezesa UOKiK w związku z zatwierdzeniem taryf przez organy gminy, SN rozstrzygnął potwierdzając niezależność kompetencji Prezesa UOKiK.

#### Orzecznictwo

SN stwierdził, iż po wejściu w życie przepisów WodaŚciekU Prezes UOKiK zachował uprawnienie do wydawania wobec przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych decyzji przewidzianych OchrKonkurU. W ocenie SN ustawa zaopatrzeniowa nie wyłącza kompetencji Prezesa UOKiK w zakresie weryfikacji działania gmin w obszarze zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, co oznacza, że przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne podlegają przepisom OchrKonkurU. Prezes UOKiK, niezależnie od organów samorządu terytorialnego, posiada kompetencje w zakresie stwierdzenia zgodności z zasadami prawa konkurencji praktyk przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych związanych z ustalaniem taryfowych cen i stawek opłat za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków (wyr. SN z 27.8.2003 r., I CK 185/03, Legalis).

Wydaje się, iż powyższe założenie znalazło wyraz w obecnych regulacjach ustawy, tj. art. 27a ust. 4 WodaŚciekU, który przewiduje, że **zadania organu regulacyjnego nie wyłączają uprawnień innych organów wynikających z przepisów odrębnych**. Takie rozstrzygnięcie ustawodawcy powoduje, że o ile np. w zakresie weryfikacji i zatwierdzenia taryf Dyrektor RZGW ma wyłączne kompetencje, to inne organy mogą w ramach swoich uprawnień, w stosunku do takich taryf, prowadzić postępowania. W tym sensie wspomniany już Prezes UOKiK nadal może badać taryfy z punktu widzenia zgodności z zasadami prawa konkurencji.

### 3. Zadania organu regulacyjnego

Zgodnie z art. 27a ust. 3 WodaŚciekU do zadań organu regulacyjnego należy:

- 1) opiniowanie projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) zatwierdzanie taryf;
- 3) rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług;
- 4) wymierzanie kar pieniężnych, o których mowa w art. 29;
- 5) zbieranie i przetwarzanie informacji dotyczących przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, w szczególności obliczanie średnich cen dostaw wody i odbioru ścieków oraz publikowanie informacji o tych cenach;
- 6) sporządzanie i publikowanie raportów dotyczących warunków wykonywania działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Ponadto wśród obowiązków organów regulacyjnych ustawa wymienia prowadzenie punktów informacyjnych dla odbiorców usług.

Powyższe zestawienie wskazuje, iż zakres zadań regulatora jest szeroki, są wśród nich typowe zadania regulacyjne np. zatwierdzenie taryf stosowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, ale również opiniodawcze, obejmujące projektowane akty prawne dotyczące sektora wodno-kanalizacyjnego na szczeblu samorządu gminnego.

WodaŚciekU przewiduje, iż do postępowania przed organem regulacyjnym stosuje się przepisy KPA. Tak sformułowane odesłanie oznacza obowiązek stosowania KPA wprost, bez modyfikacji i zmian.

Poniżej zostaną omówione poszczególne zadania dyrektorów RZGW, z wyłączeniem zatwierdzania taryf, któremu, z racji jego doniosłości, zostały poświęcić rozdziały 2, 3 i 4.

## 4. Opiniowanie projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego przyjmowanym przez organ uchwałodawczy gminy, którego postanowienia obowiązują na obszarze właściwości danej rady gminy.

### Ważne

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach;
- 4) warunki przyłączania do sieci;
- 5) warunki techniczne określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbioru wykonanego przyłącza;
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
- 8) standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Do dotychczas obowiązującej procedury jego przyjmowania, nowelizacja z 27.10.2017 r. WodaŚciekU wprowadziła obowiązek uzyskania opinii organu regulacyjnego odnośnie przygotowanego przez radę gminy projektu Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 WodaŚciekU inicjatorem procesu uchwalenia regulaminu są przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne działające na obszarze danej gminy. Przy-

gotowują one projekty, które są następnie podstawą prac rady gminy. Ostatecznie to rada gminy wypracowuje finalny projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Może on być zupełnie różny od przedłożonego przez przedsiębiorstwo, ale też może być jego całościowym powieleniem. Ustawa w żaden sposób nie uzależnia projektu ostatecznie wypracowanego przez radę od projektu zaproponowanego przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne. Praktyka jednak wskazuje, iż w zdecydowanej większości przypadków propozycje przedsiębiorstwa są przyjmowane przez radnych.

#### Ważne

Przyjęcie przez radę ostatecznej wersji projektu następuje w drodze uchwały. Wynika to z kolegialnego charakteru tego organu i znajduje potwierdzenie m.in. w art. 14 SamGminU, który określa zasady podejmowania uchwał przez radę gminy. Nie jest tym samym wystarczające np. zaopiniowanie regulaminu przez właściwą komisję rady gminy albo zatwierdzenie projektu przez przewodniczącego rady. Niezbędna jest uchwała rady gminy, jako wyłącznie uprawnionego organu gminy, do przyjęcia projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

---

Projekt zatwierdzony przez radę gminy przekazywany jest do właściwego dyrektora RZGW w celu wydania opinii, o czym informowane są przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne.

Rolą organu regulacyjnego jest ocena otrzymanego projektu pod kątem zgodności z przepisami WodaŚciekU. Efektem oceny regulatora jest opinia, która przyjmuje formę postanowienia. Ustawa przewiduje, że dyrektor RZGW ma miesiąc na ustosunkowanie się do przesłanego projektu regulaminu. Brak dochowania wymaganego terminu w zasadzie nie powoduje żadnych konsekwencji, w szczególności nie oznacza przyjęcia, iż opinia jest pozytywna. Zastosowanie w takim przypadku znajdzie odpowiednio art. 106 § 6 KPA, który odsyła do art. 36–38 KPA dotyczących ponagleń w przypadkach nieterminowego załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej.

Ustawa nie precyzuje kształtu opinii organu regulacyjnego. W praktyce przedmiotowe opinie wyglądają bardzo różnie, poczynając od takich, w których organ opiniuje regulamin pozytywnie albo negatywnie. Poprzez te, w których brak takiego stanowiska, ograniczające się do stwierdzenia niezgodności weryfikowanego projektu z przepisami WodaŚciekU. Spotyka się również opinie, w których organ wskazuje jakich, w jego ocenie, postanowień brakuje i o jakie powinien być regulamin uzupełniony.

Postanowienie może być zaskarżone w drodze zażalenia wniesionego do Prezesa Wód Polskich, za pośrednictwem dyrektora RZGW.

#### Ważne

Rolą organu regulacyjnego jest tylko i wyłącznie zaopiniowanie projektu. Stanowisko regulatora nie jest wiążące dla rady gminy przyjmującej ostateczną treść regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Organ gminy, nawet pomimo negatywnej opinii Dyrektora RZGW, może przyjąć regulamin w brzmieniu, z którym regulator się nie zgadzał.

---

Weryfikacja projektu regulaminu następuje dwutorowo. Po pierwsze, trafia on do organu regulacyjnego, zgodnie z opisaną powyżej procedurą. Jednocześnie uchwała rady w sprawie projektu, jak każdy akt organu stanowiącego gminy, podlega ocenie przez organ nad-

zorzcy w trybie art. 90 i nast. SamGminU. W praktyce może to powodować (i powoduje) sytuacje, gdy np. wojewoda – jako organ nadzoru – wydaje rozstrzygnięcie nadzorcze, w którym kwestionuje jakieś postanowienia projektu regulaminu, a jednocześnie organ regulacyjny wydaje pozytywną opinię, nie stwierdzając żadnych niezgodności z ustawą. Wydaje się, iż nie jest to sytuacja optymalna z punktu widzenia spójności systemu prawnego, dlatego warto się zastanowić nad zasadnością utrzymywania takiego dualizmu kontroli projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Po otrzymaniu opinii regulatora, rada powinna podjąć uchwałę w przedmiocie przyjęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, chyba że zaskarżono postanowienie regulatora, wtedy warto poczekać na rozstrzygnięcie przynajmniej organu odwoławczego.

Przyjmując uchwałę zatwierdzającą regulamin, rada może wprowadzić zmiany w stosunku do przyjętego i przesłanego do opiniowania projektu regulaminu. W zasadzie źródła tych zmian mogą być dwa. Po pierwsze, rada wykonuje treść opinii regulatora, w której wskazano niezgodności z ustawą. Po drugie, rada realizuje prawomocne rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wydane co do projektu regulaminu, którym wykreślono konkretne zapisy. Nie jest uzasadnione dokonywanie innych zmian, które mogłyby spowodować, iż przyjmowany ostatecznie akt ma brzmienie inne, odmienne od opiniowanego przez regulatora, za wyjątkiem opisany wcześniej.

**Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody zachodniopomorskiego z 5.12.2018 r.,  
Nr P-1.4131.374.2018.KD, Legalis**

Opinia organu regulacyjnego, jest jedynie wyrażeniem stanowiska organu, które nie ma charakteru wiążącego dla organu stanowiącego gminy, jednak zauważyć jednocześnie trzeba, że jej uzyskanie – w odniesieniu do konkretnego projektu regulaminu sporządzonego przez radę gminy – jest obligatoryjne.

Procedura podjęcia przez organ stanowiący uchwały w przedmiocie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, określona w art. 19 WodaŚciekU wymusza przyjęcie przez radę gminy projektu regulaminu, jego zaopiniowanie przez organ regulacyjny, a następnie uchwalenie regulaminu, który będzie uwzględniał, bądź też nie, uwagi wniesione przez organ opiniujący. Nie jest więc dopuszczalne podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, której projekt nie został przekazany do zaopiniowania Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie, a z taką sytuacją mamy do czynienia w analizowanej sprawie. Analiza treści uchwał Rady Miejskiej w Płotach – Nr XLV/298/2018 z 15.6.2018 r. i Nr L/333/2018 z 30.10.2018 r. – wykazała, że ich treści nie są tożsame, a – co ważne – różnice nie wynikają wyłącznie z uwzględnienia uwag wniesionych przez Dyrektora RZGW w Szczecinie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w opinii z 14.9.2018 r. Różnica w treści analizowanych aktów jest na tyle istotna, iż nie budzi wątpliwości organu nadzoru, że organowi regulacyjnemu przekazany został inny projekt regulaminu, niż później uchwalony przez Radę Miejską regulamin będący aktem prawa miejscowego. Co znaczące dla oceny istotności naruszenia prawa, podjęty regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków poszerzony został o zapisy, które nie znalazły się w projekcie, co oznacza, że część jego postanowień nie podlegała opiniowaniu w trybie art. 19 ust. 1 WodaŚciekU.

Zatwierdzony regulamin, jako akt prawa miejscowego podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym właściwego województwa. W tym celu uchwała rady jest przekazywana wo-



jewodzie, wraz z opinią regulatora. Tym samym zatwierdzony regulamin podlega ponownej weryfikacji przez organ nadzoru i może się zdarzyć, że organ zakwestionuje postanowienia takiego regulaminu, nawet pomimo pozytywnej opinii regulatora i braku zastrzeżeń samego organu nadzorczego do wcześniejszej uchwały przyjmującej projekt regulaminu.

Powyższy tryb zatwierdzania regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków z udziałem organu regulacyjnego został bardzo szybko przetestowany w praktyce. Otóż w art. 8 ustawy z 27.10.2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 2180) ustawodawca przewidział obowiązek uchwalenia nowych regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Zobowiązano przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne do opracowania i przedstawienia radom gmin projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. W praktyce powinno to nastąpić do 12.6.2018 r. Następnie, rady gmin, w terminie 2 miesięcy od dnia przedstawienia przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne projektów regulaminów, powinny dokonać ich analizy i przekazać projekt nowego regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków od zaopiniowania organowi regulacyjnemu. Obowiązkiem organu regulacyjnego było wydanie, w terminie 3 miesięcy od dnia przekazania projektu regulaminu, opinii. W przypadku niewydania opinii w ww. terminie ustawa odsyłała do odpowiedniego stosowania przepisów art. 36–38 KPA. Jednocześnie ustawodawca zastrzegł, iż dotychczasowe regulaminy dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązują do dnia wejścia w życie nowych regulaminów.

Powyższy obowiązek przygotowania nowych regulaminów i ich zaopiniowania przez regulatora uzasadniano dążeniem do ujednoczenia ich treści w skali kraju oraz licznymi przypadkami, gdzie obowiązujące regulaminy zawierały niedopuszczalne postanowienia.

Trudno uznać, iż powyższe założenia udało się zrealizować. Wystarczy krótka lektura publikowanych przez wojewodów regulaminów z obszarów właściwości różnych dyrektorów RZGW, aby przekonać się, że nadal postanowienia regulaminów są często bardzo odmienne. Przyczynił się do tego sygnalizowany wcześniej rozproszony charakter organu regulacyjnego, powodujący, iż w różnych RZGW oczekiwania wobec treści regulaminów były różne i często uwagi lub zastrzeżenia do regulaminów w poszczególnych RZGW bardzo od siebie odbiegały, a nawet były sprzeczne. Do tego dochodzą rozstrzygnięcia wojewodów, którym zdarzało się prezentować odmienne niż regulator podejście do tych samych zapisów. Dlatego regulamin procedowany i zatwierdzany w jednym województwie, w jednej właściwości organu regulacyjnego, niekoniecznie w takiej samej wersji mógłby zostać pozytywnie oceniony w innym.

Z uwagi na powyższe, bardzo trudno jest przedstawić jeden, wyczerpujący katalog zarzutów, czy też nieprawidłowości dotyczących treści regulaminów. Dlatego poniżej zostaną przedstawione zapisy, co do których prezentowane jest w zasadzie jednolite podejście odnośnie dopuszczalności ich zamieszczenia w regulaminach dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Rozważania należy rozpocząć od przypomnienia, iż regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, co wpływa na jego dopuszczalną treść i zawarte w nim postanowienia.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły są akty prawa miejscowego. Następnie, w art. 94 Konstytucji RP wyjaśnia się, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, **na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie**, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Można wskazać kilka cech charakteryzujących akty prawa miejscowego<sup>2</sup>:

- 1) **stanowią źródło prawa** – charakter normatywny, zakazują i nakazują określone zachowania adresatom,
- 2) **normy zawarte w akcie muszą być abstrakcyjne i generalne** – adresat określony poprzez cechy, powtarzalność sytuacji, nie ma charakteru indywidualnego,
- 3) **są powszechnie obowiązujące** – zasięg zewnętrzny wobec nieokreślonej liczby adresatów, a nie tylko wewnętrzny w samej administracji,
- 4) **podlegają terytorialnemu ograniczeniu obowiązywania** – obowiązują tylko na obszarze właściwości danego prawodawcy lokalnego,
- 5) **mają charakter wykonawczy** – służą wykonaniu ustaw i materii w ustawie uregulowanej,
- 6) **niezbędność publikacji jest warunkiem ich wejścia w życie**,
- 7) **są stanowione na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych** – akty zależne od innych źródeł prawa.

Szczególnie istotną jest ostatnia z wymienionych cech, tj. „**stanowione na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych**”<sup>3</sup>. Oznacza to, iż postanowienia aktów prawa miejscowego **nie mogą wykroczyć poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu**. Formułowanie aktów prawa miejscowego następuje jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, i tym samym **w treści np. uchwały rady gminy nie mogą znaleźć się regulacje niezajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową**. Rada gminy, stanowiąc akty prawa miejscowego, związana jest granicami upoważnień zawartych w ustawach stanowiących podstawę działalności prawotwórczej tych organów. Przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. **Nie jest zatem upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego**<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> D. Dąbek, Komentarz do art. 94, (w:) M. Saffjan, L. Bosek (red.) Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2016, nb 21-25.

<sup>3</sup> Tamże, nb 26-37.

<sup>4</sup> Np. uchwała RIO w Poznaniu z 21.2.2018 Nr 6/313/2018.

**Każdy akt prawa miejscowego, w tym uchwały organów samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa, muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi. Dlatego rada gminy nie może powtarzać w akcie prawa miejscowego zapisów rangi ustawowej ani modyfikować przepisów ustaw. Niedopuszczalne jest również dokonywanie zmian w definicjach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż uczynił to ustawodawca.**

#### Ważne

Akty prawa miejscowego podlegają publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Zgodnie z AktyNormU zasadą jest, że wchodzi w życie **po upływie 14 dni od ogłoszenia**, ale nie wcześniej niż ustawa, na podstawie której są wydawane.

---

Można w samym akcie określić termin dłuższy np. 30 dni od dnia ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach akty mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Akt prawa miejscowego powinien wchodzić w życie w całości w jednym terminie, odstępstwo od tej zasady może nastąpić tylko w przypadku przepisów zmieniających, uchylających, przejściowych i dostosowujących.

Powyższa charakterystyka regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków, jako aktów prawa miejscowego, pozwoli łatwiej zrozumieć, przynajmniej część zarzutów dotyczących postanowień regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na znaczenie art. 19 ust. 5 WodaŚciekU, w którym wymieniono sprawy podlegające unormowaniu w regulaminie.

Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych, wymieniony w art. 19 ust. 5 WodaŚciekU zakres musi zostać w sposób wyczerpujący uregulowany w postanowieniach regulaminu, co znaczy, że żaden z elementów nie może zostać pominięty, jednocześnie jest to katalog o charakterze zamkniętym.

#### Orzecnictwo

Za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego **upoważnienia nie realizuje, nie wprowadzając w swej treści koniecznych regulacji**. Podejmując uchwałę na podstawie art. 19 ust. 1 WodaŚciekU, **rada gminy nie może pominąć żadnego z elementów regulaminu wskazanych w art. 19 ust. 2 ustawy**. Rada jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego (w oparciu o które podejmuje uchwałę) w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za relewantne dla prawidłowego prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (wyr. WSA w Gliwicach z 17.1. 2007 r., II SA/GI 629/06, Legalis).

Przyjęta enumeracja pozytywna kwestii przekazanych do określenia regulaminem sprzeciwia się umieszczaniu zapisów, których przedmiot wykracza poza katalog spraw poddanych kompetencji prawodawczej rady gminy. Tym samym odstępstwa od katalogu sformułowanego w przepisie art. 19 ust. 2 WodaŚciekU przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, co stanowi istotne

naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości bądź w części (wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19.4.2018 r., II SA/Go 155/18, Legalis).

---

Można spotkać nieliczne wyroki sądów administracyjnych, w których przyjmuje się nieco odmienne stanowisko, zgodnie z którym katalog z art. 19 ust. 5 WodaŚciekU nie jest zamknięty, a w regulaminie mogą znaleźć się także inne postanowienia niż tylko wymagane tym przepisem, a dotyczące praw i obowiązków przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych oraz odbiorców usług. Z pewnością, biorąc pod uwagę liczne niedostatki samej WodaŚciekU w zakresie unormowania szeregu spraw w relacjach przedsiębiorstwo wodkan. – odbiorca usług, jest to pogląd uzasadniony, niemniej z uwagi na powyższą zasadę związania przepisem kompetencyjnym, nie znajdujący podstawy w obecnym brzmieniu art. 19 WodaŚciekU.

#### Orzecznictwo

Delegację ustawową w rozpoznawanej sprawie stanowi przywołany wyżej przepis art. 19 ust. 5 ustawy stanowiący minimalny zakres przedmiotowy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który jest aktem prawa miejscowego. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie (nie odnoszące się do praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług), ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę (z pominięciem niektórych wynikających z tego przepisu elementów), gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej, albo niewypełnienie delegacji ustawowej (wyr. WSA w Opolu z 6.12.2018 r., II SA/Op 383/18, Legalis).

---

#### Ważne

Jako akt prawa miejscowego regulamin dotyczy wszystkich przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych działających na danym terenie, a jego zapisy w tym względzie muszą być ogólne i nie mogą wymieniać konkretnego przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego, nawet jeżeli w praktyce na obszarze właściwości organu działa tylko jeden taki podmiot.

---

#### Orzecznictwo

Sąd podziela zarzut, iż w § 1 regulaminu nieprawidłowo określono zasady świadczenia usług przez konkretne przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a mianowicie Zakład Gospodarki Komunalnej w Siemieniu. Zgodzić należy się ze skarżącym, że obowiązujące przepisy prawa nie dają podstaw do konkretyzowania w regulaminie ani odbiorców, ani też przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Sąd aprobuje przy tym pogląd zaprezentowany we wskazanych przez skarżącego wyr. WSA w Gorzowie Wlkp. z 22.11.2006 r., II SA/Go 304/06, Legalis oraz WSA w Gliwicach z 17.5.2013 r., II SA/Gl 149/13, Legalis, a także innych orzeczeniach sądów administracyjnych m.in. WSA we Wrocławiu z 23.1.2014 r., II SA/Wr 824/13, Legalis. W myśl zawartych tam poglądów istotnym naruszeniem prawa jest wskazanie w regulaminie konkretnego przedsiębiorstwa jako świadczącego usługi w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy. Regulamin jest aktem prawa miejscowego. Przepisy art. 1 art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy nie dają podstaw do konkretyzowania w regulaminie ani odbiorców, ani przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Z uwagi na to, że przedmiotowy regulamin odnosi się do wszystkich faktycznych i potencjalnych odbiorców przedmiotowych usług, jak też istniejących i ewentualnie mogących powstać (z mocy regulacji art. 16 WodŚciekU) przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyj-

nych, wszystkie te podmioty muszą być określone generalnie, bez konkretnego wskazywania ich w regulaminie (wyr. WSA w Lublinie z 23.4.2015 r., II SA/Lu 641/14, Legalis).

Innym bardzo istotnym zagadnieniem ujawniającym się podczas konstruowania postanowień regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest kwestia powtarzania w nim regulacji zawartych w aktach wyższego rzędu, z reguły WodaŚciekU lub TaryfR.

Zasadą jest, iż akt prawa miejscowego nie powinien takich powtórzeń zawierać, a już zupełnie niedopuszczalne jest dokonywanie zmian postanowieniami regulaminu w regulacjach przenoszonych z aktów hierarchicznie wyższych.

#### Orzecznictwo

Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest aktem prawa miejscowego, a jego „regulaminowy” charakter nie powoduje, że mają w odniesieniu do niego zastosowanie inne zasady niż w stosunku do innych aktów prawa miejscowego, w szczególności, że może on powtarzać przepisy ustawowe lub je modyfikować (wyr. NSA w Warszawie z 8.4.2008 r., II OSK 370/07, Legalis). Delegacja ustawowa zawarta w omawianym art. 19 ust. 1 WodaŚciekU nie upoważnia rady gminy do formułowania w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków definicji określonych pojęć, w szczególności niedopuszczalne jest ustalanie innego rozumienia pojęcia zdefiniowanego już przez ustawodawcę (wyr. WSA we Wrocławiu z 15.3.2007 r., II SA/Wr 521/06, Legalis).

Podobnie wypowiedział się WSA w Poznaniu w wyr. z 7.3.2018 r., IV SA/Po 36/18, Legalis wyjaśniając, iż zasadnym jest stwierdzenie nieważności regulaminu z uwagi na praktykę wpisywania do aktu prawa miejscowego materii uregulowanych już przepisami rangi ustawy lub rozporządzenia. Należy bowiem zauważyć, że w ten sposób dochodzi do naruszenia § 137 w zw. z § 143 TechPrawodR, stosownie do których nie powtarza się w akcie prawa miejscowego przepisów ustaw, umów międzynarodowych czy rozporządzeń.

Powyższe poglądy należy uznać za ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Niemniej zdarzają się orzeczenia sądowe w których wskazuje się na pewne szczególne przypadki, które pozwalają na powielenie zapisów ustawowych. Przykładowo w wyr. WSA we Wrocławiu z 15.3.2007 r., II SA/Wr 745/06, Legalis, II SA/Wr 521/06, Legalis i WSA w Lublinie z 9.5.2011 r., II SA/Lu 150/11, Legalis sformułowano warunki dopuszczające odstępstwo od opisanej wyżej zasady. Wyjaśniono, iż przytoczenie w akcie prawa miejscowego in extenso zapisów aktów prawnych wyższego rzędu z powołaniem się na konkretny przepis tegoż aktu jest dopuszczalne, jeżeli dzięki takiemu zabiegowi, akt prawa miejscowego stanie się czytelny i zrozumiały. Jednocześnie zastrzeżono, iż niedopuszczalna jest modyfikacja, rozszerzanie i uzupełnianie zapisów ustawowych lub ustalanie innego rozumienia pojęcia zdefiniowanego przez ustawodawcę.

W podobnym tonie wypowiedział się WSA w Poznaniu w wyr. z 19.4.2018 r., IV SA/PO 44/18, Legalis wyjaśniając, iż: Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się niekiedy powtarzanie w aktach prawa miejscowego, zwłaszcza takich jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku, tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który

fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. *S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 35 i 241). Wypada podkreślić, że należałoby się jednak wystrzegać dokonywania nawet takich dosłownych powtórzeń, zastępując je – w miarę potrzeby – odesłaniami do odnośnych regulacji normatywnych, gdyż nawet dosłowne przytoczenie aktualnego brzmienia danej regulacji normatywnej, w przypadku jej późniejszej zmiany, może stać się źródłem istotnych wątpliwości interpretacyjnych co do tego, w jakim brzmieniu (przytoczonym czy następnie zmienionym) obowiązuje ona na gruncie danego aktu prawa miejscowego.

Reasumując, zasadą jest brak podstaw do przytaczania w regulaminie postanowień ustaw lub rozporządzeń. Wyjątkowo można z tego skorzystać, np. w zakresie definicji, o ile przyczyni się to do poprawy rozumienia regulaminu przez odbiorców. Jest to jednak decyzja twórców regulaminu i – w ocenie autora – nie może być przedmiotem zarzutu organu regulacyjnego lub nadzorczego brak umieszczenia w regulaminie konkretnego zapisu, który jest już w akcie wyższego rzędu. Z tego względu wszelkie zarzuty, które pojawiały się w praktyce ze strony niektórych Dyrektorów RZGW, dotyczące np. ujęcia w regulaminie zasad ustalania ilości pobranej wody lub odprowadzonych ścieków, także w przypadku niesprawności wodomierza, podstaw do odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, przesłanek wejścia na nieruchomości odbiorcy usług itp., są nieuprawnione gdyż dotyczą spraw uregulowanych aktami wyższego rzędu, w szczególności WodaŚciekU lub TaryfR.

Podobnie należy ocenić oczekiwanie, zawarte również w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych<sup>5</sup>, dotyczące wypełnienia brzmienia art. 19 ust. 5 pkt 1 WodaŚciekU w zakresie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, poprzez m.in. podanie parametrów jakościowych dostarczanej wody lub odprowadzanych ścieków.

Należy podkreślić, iż regulacje w zakresie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi zostały zawarte w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, tj. rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 7.12.2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. z 2017 r., poz. 2294), z którym akty prawa miejscowego muszą być zgodne. W szczególności z przywołanymi w rozporządzeniu parametrami fizykochemicznymi dla wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Rada gminy mogłaby w regulaminie uregulować przedmiotowe kwestie w sposób odbiegający od poziomu wyznaczonego prawem powszechnie obowiązującym, ale tylko przy przyjęciu, iż normy rozporządzenia mają charakter minimalny, a rada zapisami regulaminu jeszcze bardziej je zaostrzy. Przy czym jest to możliwość, prawo, ale nie obowiązek, stąd brak podania takich parametrów, sam w sobie, nie może być przedmiotem zarzutu ze strony organów weryfikujących regulamin.

---

<sup>5</sup> Np. wyr. WSA w Poznaniu z 1.2.2018 r., IV SA/Po 1109/17, Legalis: Skoro ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków to odwołanie się w regulaminie do treści rozporządzeń nie stanowi wykonania ustawowego obowiązku.

Ponadto warto pamiętać, iż taka zmiana jakościowa dostarczanej wody powinna być poprzedzona ustaleniami z przedsiębiorstwem, co do możliwości osiągnięcia podwyższonych parametrów.

W innych przypadkach niż wyżej opisany podwyższenie wskaźników, w stosunku do norm powszechnie obowiązujących, przenoszenie zapisów z powołanego rozporządzenia wprost do regulaminu, aktu prawa miejscowego jest nieuzasadnione, a tym bardziej niedopuszczalna byłaby ich zmiana poprzez obniżenie wartości z rozporządzenia.

Podobnie wygląda kwestia jakości ścieków przyjmowanych od odbiorców usług do oczyszczenia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, co do których ograniczenia wynikają z zakazów wymienionych w art. 9 WodaŚciekU, a w zakresie ścieków przemysłowych z treści rozporządzenia Ministra Budownictwa z 14.7.2006 r. (Dz.U. Nr 136, poz. 964 ze zm.) w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych oraz taryf zatwierdzanych przez organ regulacyjny.

Z tych względów podzielić należy pogląd zawarty w uzasadnieniu do wyr. WSA w Szczecinie z 14.3.2018 r., II SA/Sz 24/18, Legalis, iż wypełnienie nałożonego na radę gminy obowiązku określenia w regulaminie minimalnego poziomu usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, wymaga **co najmniej podania minimalnego ciśnienia wody, minimalnej ilości dostarczanej wody i ilości odprowadzanych ścieków**.<sup>6</sup> Nie jest elementem niezbędnym jakość, gdzie wystarczy odpowiednie odwołanie do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Przy omawianiu zagadnienia przenoszenia do regulaminu zapisów ustawowych, w tym zwłaszcza definicji, należy zwrócić uwagę na interesujący wyr. WSA w Poznaniu z 1.2.2018 r., IV SA/Po 1109/17, Legalis i zawarte w nim rozważania odnośnie możliwości definiowania w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków pojęć, których nie zdefiniowano w aktach wyższego rzędu.

W przedmiotowej sprawie, w jednym z zarzutów sformułowanych wobec zaskarżonego regulaminu wskazano, że stworzenie w § 2 pkt 4 i 5 **definicji wodomierza dodatkowego i wodomierza własnego** narusza przepisy, gdyż rada – poprzez wprowadzenie powyższych definicji – przekroczyła delegację ustawą oraz przez wprowadzenie tych definicji zmodyfikowała postanowienia ustawy.

W ocenie sądu powyższy zarzut nie zasługiwał na uwzględnienie. W uzasadnieniu stanowiska sądu czytamy: Dokonując oceny zasadności zarzutu należało przede wszystkim zwrócić uwagę, że stosownie do treści § 146 TechPrawodR definicję stanowią „typowe środki techniki prawodawczej”, których zastosowanie jest dopuszczone przez prawodawcę zarówno w ustawie, jak i innym akcie normatywnym, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne (pkt 1);

<sup>6</sup> Odmienne wyr. WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 31.1.2018 r., II SA/Go 1148/17, Legalis: Pod pojęciem „minimalny poziom usług” należy rozumieć nie tylko ilość dostarczanej wody, jej ciśnienie, ciągłość dostaw, ale również jej jakość; wyr. WSA w Szczecinie z 23.8.2018 r., II SA/Sz 349/18, Legalis: Regulamin winien określać co najmniej minimalną ilość dostarczanej wody i ilość odprowadzanych ścieków, ciśnienie wody oraz jej jakość.

- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości (pkt 2);
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe (pkt 3);
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia (pkt 4).

Treści przepisu § 146 TechPrawodR wskazuje zatem, że zastosowanie tego typowego środka techniki prawodawczej jakim jest definicja – co do zasady – jest dopuszczalne zarówno w ustawie, jak i innym akcie normatywnym.

**Nie można zatem zarzucić organowi gminy naruszenia prawa w każdym przypadku posłużenia się w akcie prawa miejscowego typowym środkiem techniki prawodawczej, jakim jest definicja, z powołaniem na przekroczenie delegacji ustawowej. Należy bowiem zwrócić uwagę, że dla posłużenia się typowym środkiem techniki prawodawczej przy stanowieniu aktu prawa miejscowego, co do zasady, nie jest konieczne zawarcie w akcie rangi ustawowej dodatkowego upoważnienia.**

Bezspornie, jak stanowi § 188 w zw. z § 143 TechPrawodR, w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. O takiej sytuacji nie ma jednak mowy w kontekście podniesionego w skardze zarzutu naruszenia przez Radę Miejską w Dąbiu prawa, poprzez zastosowanie w § 2 ust. 4 i 5 Uchwały Nr II/15/2018 z 4.12.2018 r. definicji wodomierza dodatkowego i wodomierza własnego.

Stosownie do § 2 ust. 4 uchwały wodomierzem dodatkowym jest przyrząd pomiarowy zainstalowany za wodomierzem głównym, służący ustaleniu ilości wody bezpowrotnie zużytej, zainstalowany i utrzymywany na koszt usługobiorcy. Natomiast w myśl § 2 ust. 5 wodomierz własny to przyrząd pomiarowy mierzący ilość wody pobranej z innych ujęć niż ujęcie usługodawcy, zainstalowany i utrzymywany na koszt usługobiorcy.

Przeprowadzona analiza § 2 ust. 4 i 5 uchwały prowadzi do wniosku, że wskazane uregulowanie nie wprowadza żadnego merytorycznego rozwiązania, do realizacji którego konieczne byłoby uzyskanie przez Radę Miejską w Dąbiu upoważnienia ustawowego.

Posłużenie się przez Radę Miejską w Dąbiu definicją wodomierza dodatkowego oraz wodomierza własnego w żaden sposób nie modyfikuje zapisów art. 2 pkt 19 WodaŚciekU, ani żadnego innego przepisu tej ustawy.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że skorzystanie przez Radę Miejską w Dąbiu ze wskazanego środka techniki prawodawczej było wręcz wskazane w okolicznościach badanej sprawy. Podkreślić należy, że ustawodawca nie posługuje się terminem wodomierza dodatkowego, jak również go nie definiuje. Jednak należało wziąć pod uwagę, że w art. 27 ust. 6 WodaŚciekU posłużono się niejasnym określeniem stanowiąc, że zużycie wody na określony cel jest ustalane na podstawie dodatkowego wodomierza zainstalowanego na koszt odbiorcy usług. Jednocześnie radę gminy zobowiązano, na mocy art. 19 ust. 2 pkt 5 WodaŚciekU do wyznaczenia technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Prawidłowa realizacja tego zadania wymagała zastosowania rozwiązania, które w sposób przejrzysty i zgodny z prawem pozwoli radzie gminy wywiązać się z ciążących na niej obowiązków.

Przytoczoną powyżej argumentację sądu należy w całości podzielić.