

ANETA KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA***Zadania gminy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków***

In accordance with the European Union law, the Polish legislator has transferred the tasks of communal water supply and communal channeling of sewage to the citizen's closest local government of district rank. What lies in the heart of these tasks is rendering services within the scope of consumption, treatment and delivery of water or channeling and purifying sewage by water and sewer authority. These are the local government's own tasks as their aim is current and ceaseless process of satisfying collective needs of the local community. This means that the district carries out duties of this type always in its own name and on its own responsibility even in a situation when these are not performed by the local authority itself since it is mainly the private sector which renders such services for the district. On this account, the role of district authorities in the area of communal water supply and communal sewage channeling involves providing proper and effective performance of duties which were imposed on the district as part of direct execution tasks (organization tasks), regulatory and rationing tasks as well as control and supervision tasks.

Realizacja obowiązków w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków stała się jednym z najważniejszych zadań współczesnego samorządu gminnego¹. Niewątpliwie zadania z tego zakresu mają charakter lokalny, służą jednak urzeczywistnianiu celów ogólnospołecznych i przede wszystkim są związane z zapewnieniem społeczeństwu podstawowych warunków bytu oraz właściwych pod względem ekologicznym warunków jego rozwoju². Stale rozszerzająca się skala potrzeb społecznych powoduje,

¹ Polska jako państwo członkowskie UE zobowiązała się do wdrożenia działań zmierzających do osiągnięcia dobrego stanu wszystkich wód i środowiska wodnego do 2015 r. W ślad za tym idzie wyposażenie wszystkich aglomeracji w Polsce w systemy kanalizacyjne i oczyszczalnie ścieków komunalnych, co wymaga podjęcia wielu działań o charakterze organizacyjnym, technicznym oraz przede wszystkim finansowym.

² W doktrynie istnieje zgodność co do tego, że rozgraniczenie zadań z zakresu administracji publicznej, na zadania lokalne i ogólnospołeczne, jest skomplikowane, umowne i pozbawione cech trwałości. Niejednokrotnie bowiem samorządy wkraczają, na różnych zasadach, w sprawy ogólnopństwowe i synchronizują zadania lokalne z zadaniami państwa. Typowo lokalny charakter mają sprawy, które w zasadniczy sposób wpływają na warunki życia i interesy społeczności lokalnej oraz mogą być przez nią kształtowane. Jeżeli zadanie przekazywane władzy lokalnej i oprócz cechy lokalności spełnia również cechę celowości, możliwości jego realizacji i finansowania oraz egzekwowania odpowiedzialności, to można je uznać za zadanie lokalne. Szerzej na ten temat zob. **M. Stahl**, *Poszukiwania modelu władzy i administracji lokalnej w Polsce*, Łódź 1989, s. 112–119 i wskazana tam literatura.

że znaczna ich część nie może być zaspokajana inaczej, jak tylko zbiorowo, przez urządzenia społeczne.

W dziedzinie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków organy gminy wykonują różnorodne zadania, posługując się przy tym różnymi prawnymi formami działania administracji. Przeprowadzając analizę podziału zadań w omawianym zakresie ze względu na ich zróżnicowany charakter, warto dokonać ich klasyfikacji, w oparciu o podział zaproponowany przez M. Górskiego, dotyczący zadań administracji publicznej w dziedzinie ochrony środowiska³. Biorąc pod uwagę treść tychże zadań, autor ten wyróżnił trzy zasadnicze ich grupy:

- I. Zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym, które można także określić jako „kreatywne” albo „organizatorskie”, polegające na wykonywaniu czynności mających bezpośredni wpływ na stan środowiska i związanych przede wszystkim z jego ochroną przed szkodliwymi oddziaływaniami powodowanymi przez określone podmioty (tu głównie chodzi o społeczności lokalne – zadania polegają wówczas np. na obowiązku budowy urządzeń chroniących wody przed zanieczyszczeniem ściekami komunalnymi; czy urządzeń służących odzyskowi bądź unieszkodliwianiu odpadów komunalnych; mieści się w nich również zagospodarowanie przestrzenne);
- II. Zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym, polegające na kształtowaniu sytuacji prawnej innych podmiotów, oddziałujących na środowisko bądź korzystających z niego – np. ustalanie treści i zakresu obowiązków ochronnych tych podmiotów czy granic dozwolonego korzystania ze środowiska, w tym polegającego na odprowadzaniu do niego zanieczyszczeń. Zadania te do reformy terytorialnej z 1 stycznia 1999 r. stanowiły domenę przede wszystkim administracji rządowej (głównie wojewodów), obecnie w większości przypadków wykonywane są przez administrację samorządową (starostów i marszałków województw);
- III. Zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym, polegające na badaniu stanu środowiska i przestrzegania obowiązków ochronnych nałożonych prawem na określone podmioty. Zadania te wykonywane są głównie przez organ administracji zespolonej, czyli Inspekcję Ochrony Środowiska, w pewnym zakresie także przez organy administracji ogólnej.

Przedstawiony podział jest wykorzystywany przy przydzielaniu zadań określonego typu organom administracji publicznej, przy czym założenie generalne polega na uznaniu, że: zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym obciążają głównie gminy i wykonywane są przede wszystkim w tzw. formach niewładczych (organizatorskich); zadania zobowiązująco-reglamentacyjne adre-

³ Szersza dokumentacja i uzasadnienie koncepcji wyliczenia i podziału zadań zob. **M. Górski**, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992.

sowane są do wskazanych organów, zwykle jednoosobowych, z określeniem generalnej właściwości jednego z nich (starosty) i wyjątków na rzecz innych i są realizowane głównie poprzez wydawanie decyzji administracyjnych, chociaż zdarzają się także przypadki wykorzystywania formy aktu normatywnego; zadania kontrolno-nadzorcze wykonują głównie wyspecjalizowane organy inspekcyjne, ale także każdy z organów, któremu przypisano inne funkcje, kontrolując przestrzeganie prawa w zakresie swojej właściwości.

Zadania administracji publicznej w dziedzinie ochrony środowiska można także podzielić na pewne grupy, biorąc pod uwagę element środowiska bądź rodzaj zagrożenia, wobec którego są realizowane. Zadania te są przydzielane zarówno organom administracji ogólnej, jak i wyspecjalizowanej; brak jest tutaj jednoznacznego kryterium przydziału. Można wówczas wyróżnić następujące grupy zadań:

- 1) o charakterze ogólnym (np. opracowywanie programów ochrony środowiska, kształtowanie przestrzeni);
- 2) w zakresie gospodarowania i ochrony wód (w tym zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków);
- 3) w zakresie ochrony powietrza (w tym ochrony przed hałasem i promieniowaniem);
- 4) w zakresie ochrony przyrody (flory, fauny) krajobrazu, gospodarowania biotycznymi zasobami przyrody, ochrony wartości użytkowych gleb;
- 5) w zakresie ochrony powierzchni i wnętrza ziemi oraz gospodarowania zasobami mineralnymi;
- 6) w zakresie ochrony przed szczególnymi rodzajami zagrożeń (odpady, substancje trujące).

Zagadnienia związane z zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków regulują przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁴. Odpowiednie zastosowanie mają tu również przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne*⁵. W zakresie swojej regulacji u.z.z.w.z.o.ś. dokonuje wdrożenia następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich:

- 1) dyrektywy 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych⁶;

⁴ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, t. j. Dz. U. z 2006 r., nr 123, poz. 858, z późn. zm. [dalej: **u.z.z.w.z.o.ś**].

⁵ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne*, t. j. Dz. U. z 2005 r., nr 239, poz. 2019, z późn. zm.

⁶ Dyrektywa 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych, Dz. Urz. UE z dnia 30 maja 1991 r., nr L 135, s. 40, z późn. zm. Dyrektywa zobowiązała państwa członkowskie do zapewnienia, aby wszystkie aglomeracje o równoważnej liczbie

- 2) dyrektywy 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi⁷;
- 3) dyrektywy 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁸.

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków określa zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym zasady działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody, niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków, wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, a także zasady ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów. Ustawa ta wyposaża organy gmin w określone uprawnienia, pozwalające kształtować działalność związaną z zaspokajaniem określonych potrzeb ludności w omawianym zakresie.

Artykuł 3 u.z.z.w.z.o.ś. stanowi, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy⁹, które może być wykonywane także przez związek międzygminny albo w formie określonej w porozumieniu międzygminnym. Jest to jedno z najważniejszych i najtrudniejszych zadań własnych gminy, któremu głównie należy przypisać charakter bezpośrednio wykonawczy¹⁰.

Zasadniczo zadania bezpośrednio wykonawcze (kreatywne) są związane z neutralizowaniem określonych zagrożeń powodowanych funkcjonowaniem społeczności lokalnych. Do zagrożeń tych zalicza się: zanieczyszczenie wód, powstawanie odpadów i śmieci, niszczenie gleby, powierzchni ziemi i terenów

mieszkańców powyżej 2000 wyposażone były w system kanalizacji zbiorczej ścieków komunalnych, spełniający odpowiednie wymogi dotyczące oczyszczania tych ścieków, i stosowały drugi stopień oczyszczania, tzn. oczyszczanie ścieków komunalnych w procesie biologicznym, z wtórnym osadzaniem.

⁷ Dyrektywa 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, Dz. Urz. UE z dnia 5 grudnia 1998 r., nr L 330, s. 32 z późn. zm.

⁸ Dyrektywa 2000/60/WE z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. Urz. UE z dnia 22 grudnia 2000 r., nr L 327, s. 1 z późn. zm. Więcej na temat założeń tychże dyrektyw zob. **A. Kaźmierska-Patrzyzna**, *System zarządzania wodami, a osiągnięcie celów ochrony środowiska w świetle dostosowywania prawa polskiego do prawa UE*, Łódź 2003, praca dokt. niepubl., dostępna w Bibliotece UŁ, s. 131–149.

⁹ Ogólną podstawą, z której wynika obciążenie gmin tego rodzaju zadaniem, jest jednak art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), który wyraźnie w pkt. 3 jako przykładowe zadania własne gminy, polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, wskazuje sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych.

¹⁰ Por. **A. Barczak**, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 108–113 i wskazana tam literatura.

zielonych, i dlatego obowiązkiem ich neutralizowania obciążany jest przede wszystkim podstawowy szczebel samorządu, jakim jest gmina. Zadaniom tego rodzaju przypisuje się charakter własny, bo ich źródłem są działania wspólnoty samorządowej powodujące określone zagrożenia. Wykonywane są jednak oczywiście nie tylko w interesie własnym, ale w pierwszym rzędzie w interesie ogólnospołecznym. Treść, terminy i kolejność wykonania zadań wyznaczają organy stanowiące, a realizacja powierzona jest organom wykonawczym gmin¹¹, co nie oznacza oczywiście, iż gmina musi te zadania wykonywać samodzielnie.

Szczegółowa analiza przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków prowadzi do wniosku, że najważniejszym zadaniem gminy w tym zakresie jest zorganizowanie systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, poprzez tworzenie własnych jednostek organizacyjnych podejmujących określone działania lub za pomocą tworzenia warunków do podejmowania odpowiednich prac przez zainteresowane albo zobowiązane podmioty. Świadczeniem usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków w imieniu gminy zajmują się przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, pod którym to terminem u.z.z.w.z.o.ś. w art. 2 pkt 4 rozumie przedsiębiorcę, w świetle przepisów o swobodzie działalności gospodarczej¹², jeżeli prowadzi on działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność. Literalne brzmienie tego przepisu wskazuje więc, że przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jest każdy przedsiębiorca, wówczas gdy prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Takim przedsiębiorstwem jest również gminna jednostka organizacyjna zajmująca się zbiorowym zaopatrzeniem w wodę lub odprowadzaniem ścieków. Jeżeli chodzi o prawną formę prowadzenia takiej działalności, to ze względu na jej szczególny charakter (jest to zadanie własne gminy), do przedsiębiorców będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹³. Z art. 1 ust. 2 u.g.k. wynika, że gospodarka komunalna obejmuje przede wszystkim zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług po-

¹¹ Kształtowanie tych zadań powinno mieć charakter dwuetapowy: pierwszy etap ma polegać na przyjęciu programu działania określającego terminy i kolejność poszczególnych zamierzeń, drugi – na podjęciu uchwał precyzujących konkretne zadania; por. **M. Górski**, *Samorząd terytorialny a ochrona środowiska*, Państwo i Prawo 1993/6, s. 59–67.

¹² Zob. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t. j. Dz. U. z 2007 r., nr 155, poz. 1095 z późn. zm.

¹³ Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 1997 r., nr 9, poz. 43 z późn. zm. [dalej: **u.g.k.**].

wszechnie dostępnych, wobec czego zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków jest niewątpliwie prowadzeniem gospodarki komunalnej w zakresie użyteczności publicznej. Natomiast działalność w sferze gospodarki komunalnej może być prowadzona w świetle art. 2 i 7, w powiązaniu z art. 9 i 10 tejże ustawy, wyłącznie w formie zakładu budżetowego lub kapitałowych spółek prawa handlowego¹⁴. Inne formy prowadzenia działalności gospodarczej w tym zakresie są dopuszczalne, gdy gmina powierzy ich wykonywanie na podstawie art. 3 u.g.k.¹⁵

Dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług¹⁶. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy. Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w art. 8 upoważnia również przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego w konkretnie wskazanych przypadkach¹⁷.

W ramach wykonywania zadań o charakterze bezpośrednio wykonawczym, w świetle art. 3 ust. 3 u.z.z.w.z.o.ś., jednym z podstawowych obowiązków gminy jest ustalenie kierunków rozwoju sieci w studium uwarunkowań

¹⁴ Większość firm wodociągowo-kanalizacyjnych w Polsce działa właśnie w formie kapitałowych spółek prawa handlowego z dominującym udziałem gmin; zob. również **M. Krzyszczak**, *Nowa ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Monitor Prawniczy 2002/7, s. 312 i zawarta tam literatura, a także **A. Barczak**, *op. cit.*, s. 111 i wskazana tam literatura.

¹⁵ Art. 3 ust. 1 u.g.k. stanowi, iż jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych – z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych lub, odpowiednio, przepisów o zamówieniach publicznych i przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Natomiast jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, to jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie.

¹⁶ Wnikliwej charakterystyki umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków dokonał **B. Rakoczy**, *Umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków*, Warszawa 2007.

¹⁷ Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, które odcięło dostawę wody, ponieważ odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty, jest obowiązane do równoczesnego udostępnienia zastępczego punktu poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi i poinformowania o możliwościach korzystania z tego punktu. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne o zamiarze odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego oraz o miejscach i sposobie udostępniania zastępczych punktów poboru wody zawiadamia państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz odbiorcę usług co najmniej na 20 dni przed planowanym terminem odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego.

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, dokumentów przyjmowanych przez gminę na podstawie przepisów odrębnej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸.

W świetle art. 21 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś., rada gminy została również zobowiązana do uchwalania wieloletnich planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych, których projekt opracowują będące w ich posiadaniu przedsiębiorstwa wodociagowo-kanalizacyjne. Wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych powinny w szczególności ustalać:

- planowany zakres usług wodociagowo-kanalizacyjnych;
- przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne w poszczególnych latach;
- przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody oraz wprowadzanie ścieków;
- nakłady inwestycyjne w poszczególnych latach;
- sposoby finansowania planowanych inwestycji.

Projekty planów powinny być zgodne z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleniami zawartymi w zezwoleniu wydanym przedsiębiorstwu na prowadzenie usług w tym zakresie. W celu sprawdzenia zgodności planu z wyżej wymienionymi dokumentami, przedsiębiorstwo wodociagowo-kanalizacyjne przedkłada plan wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), a następnie rada gminy uchwala go w terminie 3 miesięcy od dnia przedłożenia planu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). W przypadku niepodjęcia uchwały we wskazanym terminie, plan stanowi podstawę do określenia i jednorazowego zatwierdzenia taryf.

Kolejnym zadaniem, jakie w stosunku do organów gmin przewiduje ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jest określenie zasad świadczenia usług w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalanym na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy¹⁹. Rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociagowo-kanalizacyjne, uchwala regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Regulamin jest aktem prawa miejscowego, który określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociagowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociagowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;

¹⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.

¹⁹ Odmienny pogląd na temat charakteru tego i kolejnego zadania przedstawia **A. Barczak** (*op. cit.*, s. 224–225).

- szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach;
- warunki przyłączania do sieci;
- techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza;
- sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
- standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Ponadto, zgodnie z art. 24 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś., rada gminy w drodze uchwały zatwierdza, zasadniczo na rok, taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, które ustalają ceny za świadczone usługi²⁰. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie, przedstawia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek o ich zatwierdzenie. Następnie wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawdza, czy taryfy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy i weryfikuje koszty pod względem celowości ich ponoszenia. Rada gminy podejmuje uchwałę o zatwierdzeniu taryf, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku albo o odmowie zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami. W razie stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały o zatwierdzeniu taryf albo niestwierdzenia nieważności uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf, czas obowiązywania dotychczasowych taryf przedłuża się o 90 dni od dnia doręczenia przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu rozstrzygnięcia nadzorczego. W razie stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf, taryfy zweryfikowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia doręczenia przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu rozstrzygnięcia nadzorczego. Jeżeli rada gminy nie podejmie uchwały we wskazanym terminie, taryfy zweryfikowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wchodzi w życie po upływie 70 dni od dnia złożenia wniosku o zatwierdzenie taryf. Na uzasadniony wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego rada gminy, w drodze uchwały, przedłuża czas obowiązywania dotychczasowych taryf, lecz nie dłużej niż o rok. Rada gminy może również podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, dla wybranych lub wszyst-

²⁰ *Ibidem*, s. 225–226.

kich taryfowych grup odbiorców usług. Dopłatę gmina przekazuje przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu.

W katalog zadań o charakterze bezpośrednio wykonawczym wpisuje się również obowiązek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, zgodnie z przepisami o dostępie do informacji publicznej²¹, oraz obowiązek obciążający gminę do uiszczania opłat za:

- ☐ wodę pobraną z publicznych studni i źródeł ulicznych;
- ☐ wodę zużytą do zasilania publicznych fontann i na cele przeciwpożarowe;
- ☐ wodę zużytą do zraszania publicznych ulic i publicznych terenów zielonych (art. 22).

Jednakże oprócz zadań o charakterze bezpośrednio wykonawczym, ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wskazuje również na zadania reglamentacyjne gminy. Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków wymagane jest zezwolenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) udzielane w drodze decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów k.p.a.²² Z konstrukcji ustawy wynika, iż zezwolenie jest tzw. decyzją związaną, co oznacza, że odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zobowiązany udzielić go, gdy wnioskodawca spełni wszystkie ustawowo określone warunki. Z obowiązku uzyskania zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, zgodnie z art. 16 ust. 3 u.z.z.w.z.o.ś. zostały wyłączone gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące taką działalność na obszarze własnej gminy.

Zezwolenie wydawane jest na wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, które musi spełniać kilka warunków wskazanych w ustawie, a mianowicie: posiadać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej siedzibę i adres, oddział lub przedstawicielstwo w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej, posiadać środki finansowe lub udokumentować możliwość ich uzyskania w wysokości niezbędnej do prawidłowego prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz posiadać środki techniczne odpowiednie do zakresu wnioskowanej działalności. Wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać:

- ☐ oznaczenie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego ubiegającego się o zezwolenie, jego siedzibę i adres;

²¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

²² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. j. Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071.

- ☐ określenie przedmiotu i obszaru działalności;
- ☐ określenie środków technicznych i finansowych, jakimi dysponuje wnioskodawca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności objętej wnioskiem;
- ☐ informacje o wynikach ekonomicznych dotychczasowej działalności gospodarczej wnioskodawcy;
- ☐ informacje charakteryzujące poziom świadczonych usług w zakresie ilości, jakości oraz ciągłości dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków;
- ☐ informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy dostarczaniu wody oraz odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków;
- ☐ określenie terminu podjęcia działalności objętej wnioskiem;
- ☐ numer w rejestrze przedsiębiorców albo ewidencji działalności gospodarczej oraz numer identyfikacji podatkowej (NIP);
- ☐ projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia wójt (burmistrz, prezydent miasta) może również wezwać przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do uzupełnienia w wyznaczonym terminie, jednak nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że spełnia ono warunki określone przepisami ustawy, wymagane do wykonywania zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie zezwolenia w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne spełnia warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem.

Zezwolenie wydaje się na czas nieoznaczony, choć na wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego może być wydane na czas oznaczony i powinno określać w szczególności:

- ☐ przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, jego siedzibę i adres;
- ☐ datę podjęcia działalności;
- ☐ przedmiot i obszar działalności;
- ☐ wymagania w zakresie jakości usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- ☐ warunki, zakres i tryb kontroli realizacji zezwolenia i przestrzegania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- ☐ warunki wprowadzania ograniczeń dostarczania wody w przypadku wystąpienia jej niedoboru;
- ☐ zobowiązanie do prowadzenia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne racjonalnej gospodarki w zakresie działalności objętej zezwoleniem;
- ☐ warunki cofnięcia zezwolenia;
- ☐ warunki dotyczące okoliczności, w których zezwolenie może być cofnięte bez odszkodowania.

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ubiegające się o zezwolenie w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków może również wystąpić do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o promesę wydania zezwolenia²³.

W zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków organy gminy zostały również wyposażone w zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym²⁴. W świetle art. 18e ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś., wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem²⁵, a przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane niezwłocznie zgłaszać wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wszelkie zmiany danych określonych w zezwoleniu.

Odmowa wydania zezwolenia, jego zmiana i cofnięcie – zgodnie z art. 18d u.z.z.w.z.o.ś. – następuje w drodze decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) odmawia udzielenia zezwolenia lub może ograniczyć jego zakres w stosunku do wniosku o udzielenie zezwolenia w sytuacjach:

- gdy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie spełnia warunków wykonywania działalności objętej zezwoleniem określonych w ustawie;
- gdy zagrożona jest obronność lub bezpieczeństwo państwa;
- gdy zagrożone jest życie lub zdrowie ludzi, albo środowisko naturalne;
- jeżeli w wyniku postępowania na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych zawarta została przez gminę umowa na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków z innym przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym;
- jeżeli na obszarze gminy działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków prowadzi gmina lub jej jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej.

²³ W promesie wójt (burmistrz, prezydent miasta) może uzależnić udzielenie zezwolenia od spełnienia warunków wykonywania działalności objętej zezwoleniem. Promesa jest ważna przynajmniej 6 miesięcy.

²⁴ Generalne upoważnienie do wykonywania tego typu zadań przez organy samorządowe zawiera art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*, t. j. Dz. U. z 2008 r., nr 25, poz. 150 z późn. zm. [dalej **P.o.ś.**], zgodnie z którym marszałek województwa, starosta oraz wójt (burmistrz lub prezydent miasta) sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Kontrola powinna dotyczyć wszystkich przepisów pozostających we właściwości wskazanych organów, przepis nie ogranicza obowiązku tylko do zadań wynikających z P.o.ś.

²⁵ Zgodnie z art. 18e ust. 3 u.z.z.w.z.o.ś., osoby upoważnione do dokonania kontroli są uprawnione w szczególności do wstępu na teren przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w dniach i godzinach, w których jest lub powinna być wykonywana działalność objęta zezwoleniem oraz żądania ustnych lub pisemnych wyjaśnień, okazania dokumentów lub innych nośników informacji oraz udostępniania danych mających związek z przedmiotem kontroli.

Ustawodawca w art. 18a ust. 1 i 2 u.z.z.w.z.o.ś. wskazał na obligatoryjne i fakultatywne przypadki cofnięcia zezwolenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). I tak, do obligatoryjnego cofnięcia zezwolenia dochodzi w przypadku, gdy:

- wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu wykonywania działalności gospodarczej objętej zezwoleniem;
- przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przestało spełniać warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności określonej w zezwoleniu;
- przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie usunęło, w wyznaczonym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) terminie, stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z przepisami prawa regulującymi działalność gospodarczą objętą zezwoleniem,

Natomiast fakultatywne cofnięcie zezwolenia ma miejsce w sytuacji, gdy przepisy odrębne tak stanowią albo przedsiębiorca nie podjął, mimo wezwania, lub zaprzestał wykonywania działalności określonej w zezwoleniu. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, któremu cofnięto zezwolenie, z powodu prawomocnego orzeczenia zakazującego przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu wykonywania działalności gospodarczej objętej zezwoleniem, może ponownie wystąpić z wnioskiem o udzielenie zezwolenia w takim samym zakresie, nie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia.

Kolejnym zadaniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków jest wymierzanie w drodze decyzji administracyjnej kar pieniężnych w stosunku do przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, które – w świetle art. 29 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś. – stosują taryfy, nie przestrzegając obowiązku ich przedstawienia radzie gminy do zatwierdzenia lub zawyżają ceny lub stawki opłat zatwierdzone przez radę gminy, zgodnie z art. 24 ust. 5 u.z.z.w.z.o.ś., lub zweryfikowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), o których mowa w art. 24 ust. 5b i 8 u.z.z.w.z.o.ś.

Wysokość kary pieniężnej nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a płaćna jest z dochodu po opodatkowaniu lub z innej formy nadwyżki przychodu nad wydatkami, zmniejszonej o podatki. Ustalając wysokość kary pieniężnej, wójt (burmistrz, prezydent miasta) uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasową działalność przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i jego możliwości finansowe.

Ponadto, niezależnie od kary pieniężnej nałożonej na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może nałożyć karę na kierownika przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, z tym, że kara

ta może być wymierzona w kwocie nie większej niż 300% jego miesięcznego wynagrodzenia. Kara pieniężna stanowi dochód gminy i podlega ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Podsumowując charakterystykę zadań w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, należy podkreślić, iż zgodnie z unijnymi wymogami, polski ustawodawca przekazał je najbliższemu obywatelowi – gminnemu szczeblowi samorządu terytorialnego. Istota tychże zadań sprowadza się do świadczenia usług odpowiednio w zakresie: poboru, uzdatniania i dostarczania wody bądź odprowadzania i oczyszczania ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Zadaniom tym przypisano charakter zadań własnych, ponieważ ich celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnej ludności. Oznacza to, że gmina wykonuje tego rodzaju obowiązki zawsze w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, nawet w sytuacji, kiedy nie wykonuje ich samodzielnie – świadczeniem usług w omawianym zakresie, w imieniu gminy, zajmuje się bowiem przede wszystkim sektor prywatny. Z tego też względu rola władz gminnych w zakresie działalności związanej ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków polega na zapewnieniu właściwej i skutecznej realizacji obowiązków nałożonych na gminę w ramach zadań bezpośrednio wykonawczych, zobowiązująco-reglamentacyjnych i kontrolno-nadzorczych.