



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 26 stycznia 2017 r.

Sygn. akt P 15/16

BAS-WPTK-1709/16

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	26. 01. 2017
L.dz. ....	L.zat. ....

**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Koninie I Wydział Cywilny z 21 czerwca 2016 r. (sygn. akt P 15/16), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** w zakresie dotyczącym art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 139 ze zm.) na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Stan faktyczny sprawy i przedmiot kontroli**

1. Pytanie prawne leżące u podstaw analizowanej sprawy zostało sformułowane w związku z postępowaniem toczącym się przed Sądem Rejonowym w Koninie Wydział I Cywilny (dalej: sąd pytający), w sprawie z powództwa R

A                      przeciwko                      P  
sp. z o.o. w K                      (sygn. akt                      ).

Jak wynika z lakonicznego przedstawienia stanu faktycznego przez sąd pytający, powód zawarł z pozwanym umowę na zainstalowanie dodatkowego wodomierza (tzw. podlicznika) do naliczania zużycia wody bezpowrotnie zużytej na utrzymanie terenów zielonych. Zakup wodomierza i założenie instalacji zostały sfinansowane przez powoda. Po pewnym czasie pozwany, na podstawie uchwały Rady Miejskiej w K                      , wprowadził dodatkową opłatę abonamentową za podlicznik, a powód zawarł z nim stosowną umowę. Następnie wniósł powództwo o zapłatę, którego szczegółowa treść nie została w pytaniu prawnym bliżej przedstawiona, jednak z uzasadnienia wynika, że chodzi o zwrot nienależnie pobranych opłat.

2. W toku postępowania sąd pytający powziął wątpliwości co do zgodności art. 23, art. 24, art. 25, art. 26 i art. 27 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 139 ze zm.; dalej: u.z.z.w.) oraz rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886 ze zm.; dalej: rozporządzenie taryfowe), „w tym także w zakresie przepisów upoważniających i wydanego rozporządzenia”, z art. 2, art. 5, art. 68 ust. 4, art. 74, art. 84, art. 86, art. 92 i art. 217 Konstytucji. Wystąpił ponadto o wydanie przez Trybunał postanowień tymczasowych nakazujących „umieszczanie środków pobieranych z tytułu opłat za podlicznik w depozycie sądowym lub na specjalnym rachunku bankowym” oraz zawierających „zobowiązanie Rady Miejskiej K                      do podjęcia uchwały zawieszającej pobór przedmiotowych opłat do czasu

rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny lub zawieszenie przez Trybunał Konstytucyjny przedmiotowych uchwał”.

Po wezwaniu przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do uzupełnienia braków pytania prawnego (zob. zarządzenie Prezesa TK z 15 lipca 2016 r., sygn. akt Tp 8/16) sąd pytający wycofał wniosek o wydanie postanowień tymczasowych i ograniczył zakres pytania prawnego do zbadania zgodności art. 27 ust. 2 u.z.z.w. z art. 84, art. 92 i art. 217 Konstytucji oraz zgodności § 5 pkt 2 rozporządzenia taryfowego z art. 68 ust. 4, art. 74, art. 84, art. 86, art. 92 i art. 217 Konstytucji.

Ponieważ Sejm występuje w niniejszym postępowaniu przed Trybunałem w charakterze organu, który wydał kwestionowany akt normatywny (art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK), przedstawione w stanowisku wyjaśnienia dotyczą jedynie zaskarżonego przepisu ustawy. Odniesienia do treści rozporządzenia taryfowego pojawiają się w zakresie, w jakim jest to niezbędne do zapewnienia klarowności wyводу.

3. Kwestionowany art. 27 ust. 2 u.z.z.w. ma następujące brzmienie: „Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa [w dacie pytania prawnego: minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa – uwaga własna] określi, w drodze rozporządzenia, warunki prowadzenia rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, biorąc pod uwagę wyposażenie nieruchomości w przyrządy i urządzenia pomiarowe”.

W przepisie tym zawarte zostało obligatoryjne upoważnienie do wydania aktu wykonawczego określającego wskazany zakres spraw. Na tej podstawie właściwy minister wydał obowiązujące obecnie rozporządzenie taryfowe, którego § 5 pkt 2 stanowi, co następuje: „Taryfy, w zależności od ich rodzaju i struktury, dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców zawierają: [...] 2) stawkę opłaty abonamentowej na odbiorcę: a) w rozliczeniach w oparciu o wskazania wodomierza głównego lub wskazania wodomierza mierzącego ilość wody bezpowrotnie zużytej, b) w rozliczeniach z osobą korzystającą z lokalu w budynku wielolokalowym,

c) w rozliczeniach na podstawie przepisów dotyczących przeciętnych norm zużycia wody”.

## II. Zarzuty sądu pytającego

Jak zauważa sąd pytający, w art. 84 Konstytucji zastrzeżono, że ustawa ma określać „ciężary i świadczenia publiczne”, a w art. 217 Konstytucji sprecyzowano elementy konieczne regulacji ustawowej w odniesieniu do podatków i innych danin publicznych. Wynika z tego niedopuszczalność normowania tej materii w akcie podustawowym. Przepis ustawy zawierający upoważnienie do wydania takiego aktu naruszałby: po pierwsze, ogólne warunki prawidłowości upoważnienia do wydania rozporządzenia (art. 92 Konstytucji), gdyż zakres przedmiotowy upoważnienia musi respektować zasadę wyłączności ustawy; po drugie, bardziej szczegółowe warunki odnoszące się do nakładania i konstrukcji danin publicznych (art. 217 Konstytucji). Ten drugi wzorzec konstytucyjny powinien z kolei być rozpatrywany łącznie z art. 84 Konstytucji, gdyż z przepisów tych wywieść można konstytucyjną zasadę władztwa daninowego, które realizowane jest przez państwo w drodze ustawy.

Zdaniem sądu pytającego, opłaty za korzystanie z zasobów środowiska naturalnego, w tym opłata za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, stanowią daniny publiczne w rozumieniu konstytucyjnym. W odniesieniu do pojęcia opłaty wyjaśniono, że: „Opłata w skrócie ujmując jest to danina publiczna posiadająca wszystkie cechy podatku, poza jedną: opłata w przeciwieństwie do nieodpłatnego podatku jest daniną odpłatną” (pytanie prawne, s. 2).

W pytaniu prawnym stwierdzono, że przeprowadzona w toku postępowania przed sądem analiza stanu prawnego nie pozwoliła ustalić ustawowej podstawy obowiązku uiszczenia dodatkowej opłaty abonamentowej za podlicznik. Sąd pytający wskazuje, że w opinii strony pozwanej podstawę prawną nałożenia dodatkowej opłaty za podlicznik stanowiły art. 27 ust. 2 u.z.z.w. oraz § 5 pkt 2 rozporządzenia taryfowego. Zarazem jednak stwierdza wyraźnie, że jego zdaniem „opłata za podlicznik została wprowadzona bez podstawy ustawowej, jedynie na podstawie rozporządzenia [taryfowego – uwaga własna]. Opłata ta zaproponowana przez pozwane przedsiębiorstwo została zatwierdzona przez Radę Miejską w K ” (postanowienie sądu pytającego z 22 lipca 2016 r., wydane w celu usunięcia braków formalnych pytania prawnego).

Stan powyższy narusza, jak twierdzi sąd pytający, art. 84, art. 92 i art. 217 Konstytucji. Należy sądzić, że we wszystkich tych przypadkach źródłem wątpliwości konstytucyjnych jest niedochowanie zasady wyłączności ustawy.

### **III. Podstawa prawna pobierania opłat za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków**

Dalsze uwagi należy poprzedzić wyjaśnieniem odnoszącym się do charakteru stosunku prawnego między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a osobą korzystającą z usługi polegającej na zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków (odbiorcą). Przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym, w myśl ustawy, jest przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność (art. 2 pkt 4 u.z.z.w.).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), zaopatrzenie w wodę oraz usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych należy do zadań własnych gminy. Oznacza to, że we wskazanym zakresie gmina jest zobowiązana do zaspokojenia potrzeb wspólnoty lokalnej: „Władztwo organów gminy i obowiązki z tym związane obejmują wszystkich mieszkańców gminy, jako członków tej wspólnoty samorządowej i całe terytorium należące do danej gminy. Nie stoi temu na przeszkodzie to, że niektórzy mieszkańcy gminy, czy też grupy mieszkańców zaopatrują się w wodę z własnych studni, czy też ujęć wody, nienależących formalnie do gminy, czy też przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, którym gmina powierzyła na swym terenie wykonywanie zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Powyższe wyjątki od reguły nie zwalniają gminy z ustawowego obowiązku zaopatrzenia swoich mieszkańców w wodę” (wyrok NSA z 26 lipca 2007 r., sygn. akt II OSK 1084/06). W praktyce usługi dostarczania wody i odprowadzania ścieków są świadczone przede wszystkim przez spółki prawa handlowego z udziałem samorządu gminnego oraz samorządowe zakłady budżetowe (zob. szerzej stanowisko Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 28 września 2016 r. przedstawione w niniejszej sprawie, s. 4).

Jednakże, wbrew sugestiom sądu pytającego, nie można przyjąć, że mamy do czynienia ze stosunkiem publicznoprawnym i że podstawą do nałożenia obowiązku uiszczenia należności związanych ze wspomnianą usługą jest przepis rozporządzenia taryfowego. Nie stanowi takiej podstawy również ani ustawowe upoważnienie do wydania tego rozporządzenia, ani uchwała rady gminy, która na podstawie art. 24 ust. 1 u.z.z.w. jest władna zatwierdzić taryfę przedstawioną przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Otóż zgodnie z art. 6 ust. 1 u.z.z.w.: „Dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług”.

Odbiorcę usługi polegającej na zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków łączy z przedsiębiorstwem stosunek umowny. Jak wyjaśniono w orzecznictwie: „Dokonywane przez rady gmin (miasta), w drodze uchwały wydanej w oparciu o art. 24 ust. 1 ustawy z 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków zatwierdzenie taryf, dotyczących opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, nie jest kierowane do mieszkańców gmin i nie rozstrzyga bezpośrednio o ich prawach i obowiązkach. Stosunki odbiorców usług komunalnych z przedsiębiorstwami z uwagi na umowne ich uregulowanie mają charakter cywilnoprawny” (wyrok WSA w Gliwicach z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt III SA/GI 225/16). Nie zmienia tej kwalifikacji fakt, że odbiorca usługi jest faktycznie pozbawiony możliwości negocjowania treści umowy. Są to bowiem „umowy adhezyjne, których zawarcie następuje poprzez przystąpienie kontrahenta do warunków ustalonych arbitralnie przez monopolistę. Swoboda odbiorcy usług wodociągowych i kanalizacyjnych w zakresie kształtowania warunków umownych jest tutaj ograniczona do minimum” (wyrok SA w Warszawie z 17 listopada 2011 r., sygn. akt VI ACa 552/11). W pewnym wymiarze swoboda ta jednak istnieje, gdyż np. właściciel nieruchomości pozyskujący wodę ze studni głębinowej oraz odprowadzający ścieki do szamba nie musi w ogóle zawierać takiej umowy (zob. stanowisko Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 28 września 2016 r. przedstawione w niniejszej sprawie, s. 5). Ograniczona pod tym względem jest natomiast swoboda przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, gdyż z mocy wyraźnego przepisu ustawy jest ono 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 (art. 6 ust. 2 u.z.z.w.).

Jako że przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne działają w warunkach monopolu, konieczna była ingerencja władz publicznych w sferę swobody umów zawieranych przez te podmioty z odbiorcami usług. Celem tej ingerencji jest ochrona słabszej strony stosunku zobowiązaniowego, której interes doznałby uszczerbku, gdyby monopolista zechciał wykorzystać swoją przewagę i zastrzec w umowie warunki rażąco niekorzystne dla odbiorcy, zwłaszcza nakładając nań obowiązek spełnienia wygórowanego świadczenia. Z tego względu „ustawa zawiera środki prawne, które umożliwiają wpływanie przez organy gminy na jakość usług oraz poziom ich odpłatności. Jest to konieczne dla ochrony prawnej odbiorców usług, w sytuacji gdy dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków odbywa się w warunkach monopolu naturalnego” (wyrok WSA w Gliwicach z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt III SA/GI 225/16). Przyjęty mechanizm zapewnia więc ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat.

Dostrzegając powyższe zagrożenie interesu ekonomicznego odbiorców, ustawodawca określa ramowo warunki kalkulacji taryf, które przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane przedłożyć do zatwierdzenia organowi gminy. Wymagane jest m.in., aby taryfa została ustalona na podstawie niezbędnych przychodów po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług (art. 20 ust. 2 u.z.z.w.). Przy obliczeniu niezbędnych przychodów należy wziąć pod uwagę w szczególności: koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w poprzednim roku obrachunkowym, ustalone na podstawie ewidencji księgowej, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w roku obowiązywania taryfy; zmiany warunków ekonomicznych oraz wielkość usług i warunki ich świadczenia; koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych, na podstawie planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (art. 20 ust. 4 u.z.z.w.). Szczegółowe sposoby określania taryf, na mocy art. 23 u.z.z.w., zostały uregulowane w rozporządzeniu taryfowym. Oprócz cen za dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki taryfa zawiera również stawki opłat abonamentowych (zob. § 5 rozporządzenia taryfowego).

Przechodząc do omówienia roli rady gminy, trzeba zaznaczyć, że w kwestii zatwierdzenia taryfy organ ten nie działa samodzielnie, lecz na wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Przedsiębiorstwo wodociągowo-

kanalizacyjne przedstawia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wniosek o jej zatwierdzenie (art. 24 ust. 2 u.z.z.w.), ten zaś sprawdza, czy taryfa została opracowana zgodnie z przepisami ustawy, i weryfikuje koszty pod względem celowości ich ponoszenia (art. 24 ust. 4 u.z.z.w.). Następnie rada gminy podejmuje uchwałę o zatwierdzeniu albo o odmowie zatwierdzenia taryfy, jeżeli została ona sporządzona niezgodnie z przepisami (art. 24 ust. 5 u.z.z.w.).

Wcześniej w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiał się pogląd, zgodnie z którym uchwała dotycząca zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest aktem prawa miejscowego (zob. np. wyroki WSA w Krakowie z: 14 września 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1096/09; 13 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1567/11). Wątpliwościom tym kładzie kres niedawna wypowiedź Naczelnego Sądu Administracyjnego, który jednoznacznie uznał, że uchwała rady gminy w przedmiocie zatwierdzenia taryfy nie jest aktem prawa miejscowego i w ogóle „nie jest aktem stanowienia prawa, bowiem organ ten nie ustanawia żadnych mających obowiązywać na właściwym dla swego działania obszarze norm zakazujących, nakazujących czy zezwalających. Taryfa, stosownie do art. 2 pkt 12 cyt. ustawy [u.z.z.w. – uwaga własna], będąca zestawieniem ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz warunki ich stosowania, nie jest określana przez gminę, lecz przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na zasadach określonych w rozdziale 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu (art. 20 ust. 1 ustawy). Poza wynikającym z art. 24 ust. 4 ustawy uprawnieniem organu wykonawczego gminy do sprawdzenia przedstawionej taryfy pod względem zgodności z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu i ewentualnej weryfikacji kosztów pod względem celowości ich ponoszenia, żaden organ gminy nie ma możliwości określenia konkretnych cen i stawek opłat za zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków” (postanowienie NSA z 18 maja 2016 r., sygn. akt II GSK 1150/16; zob. też wyroki NSA z: 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 256/07; 15 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 2306/12). Aktem prawa miejscowego jest natomiast – o czym stanowi *expressis verbis* przepis ustawy – regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, uchwalany przez radę gminy (art. 19 ust. 1 u.z.z.w.).

Gdy chodzi o zatwierdzenie taryfy, rola rady gminy sprowadza się do skontrolowania legalności projektu taryf w zakresie zgodności z wymaganiami prawnymi określonymi we wspomnianej ustawie i rozporządzeniu taryfowym oraz



innymi przepisami, o ile mają one zastosowanie w sprawie (zob. wyrok NSA z 24 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 178/16). Można więc podzielić pogląd, że uchwały o zatwierdzeniu taryfy to w istocie akty nadzoru gminy nad działalnością przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, służące realizacji jej funkcji regulacyjnych (zob. J. Rotko, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 grudnia 2011 r. (sygn. akt II SA/Kr 1567/11)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 5, s. 172-173). Uchwały te stanowią akty z zakresu administracji publicznej, wobec czego podlegają kontroli sądów administracyjnych (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt III SA/GI 225/16).

Podsumowując, podstawą opłat uiszczanych na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego jest umowa zawarta z nim przez odbiorcę, przy czym charakter tego stosunku prawnego wynika wprost z przepisu ustawy. Nie stanowi natomiast takiej podstawy ani uchwała rady gminy o zatwierdzeniu taryfy, ani rozporządzenie taryfowe, ani ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Akty te są elementami publicznoprawnego mechanizmu regulacyjnego służącego ochronie interesu odbiorcy usługi komunalnej – jako słabszej strony stosunku umownego – przez ograniczenie swobody ukształtowania tego stosunku w sposób niekorzystny dla odbiorcy.

#### **IV. Analiza formalnoprawna**

1. W myśl art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W art. 193 Konstytucji sformułowane zostały zatem trzy przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego: a) przesłanka podmiotowa, zgodnie z którą pytanie prawne może być przedstawione wyłącznie przez sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej; b) przesłanka przedmiotowa, w świetle której pytanie prawne ma dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) przesłanka funkcjonalna, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem prawnym jedynie wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy

rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przed sądem (zob. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06).

W ustabilizowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy polega na tym, iż wyrok Trybunału musi mieć wpływ na orzeczenie sądu pytającego. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą pytanie zadano (zob. np. postanowienia TK: z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; 3 marca 2009 r., sygn. akt P 63/08; 21 października 2015 r., sygn. akt P 101/15; wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09; 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 6/10; 19 czerwca 2012 r., sygn. akt P 27/10; 16 lipca 2013 r., sygn. akt P 53/11; 21 października 2014 r., sygn. akt P 50/13; 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14).

Wyznaczany za pomocą przesłanki funkcjonalnej dopuszczalny zakres kontroli inicjowanej przez sąd orzekający w konkretnej sprawie jest szerszy niż w wypadku kontroli wszczynanej na podstawie skargi konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 30 października 2006 r., sygn. akt P 36/05; 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07; 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08). Przedmiotem kontroli konstytucyjności w trybie pytania prawnego może być wyłącznie przepis, który zostanie (powinien zostać) zastosowany w sprawie i ma stanowić podstawę rozstrzygnięcia sądowego bądź też ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia w konkretnej, rozpoznawanej przez sąd sprawie (zob. zamiast wielu M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 145 i n. oraz cytowane tam piśmiennictwo i orzecznictwo).

Skuteczne zainicjowanie konkretnej kontroli konstytucyjności przepisów w formie pytania prawnego wymaga spełnienia wymienionych wymogów, a Trybunał kontroluje na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. np. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 15 października

2009 r., sygn. akt P 120/08; 6 lipca 2010 r., sygn. akt P 34/09; 29 lutego 2012 r., sygn. akt P 3/10; 26 listopada 2015 r., sygn. akt P 32/13).

2. W realiach analizowanej sprawy poza sporem pozostaje spełnienie przesłanki podmiotowej, skoro pytania prawne zostały przedstawione przez organ władzy sądowniczej. Zrealizowana została również przesłanka przedmiotowa, gdyż podawana w wątpliwość jest zgodność przepisów aktów normatywnych – ustawy i rozporządzenia – z Konstytucją. Odmienna ocena musi natomiast dotyczyć przesłanki funkcjonalnej.

Jak wspomniano, wystąpienie przez sąd z pytaniem prawnym jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przed tym sądem. Zdaniem sądu pytającego, ów warunek został spełniony: „Gdyby Trybunał Konstytucyjny stwierdził utratę mocy wskazanych przepisów wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o ich niezgodności z Konstytucją, to odpadłaby podstawa świadczenia przez powoda na rzecz strony pozwanej. Tym samym jego świadczenie byłoby świadczeniem nienależnym. Nie można byłoby także przyjąć, że spełnianie obowiązku na podstawie niekonstytucyjnych norm zgodne jest z zasadami współżycia społecznego. Zatem spełniony jest «test funkcjonalności», a więc istnieje możliwość rozstrzygnięcia konkretnej sprawy odmiennie, gdyby doszło do eliminacji niekonstytucyjnych norm prawnych wskutek orzeczenia Trybunału, od rozstrzygnięcia, które mogłoby zapaść przy wykorzystaniu przedmiotowych norm” (pytanie prawne, s. 7). Innymi słowy, sąd pytający uważa, że świadczenie powoda stałoby się świadczeniem nienależnym ze względu na odpadnięcie jego podstawy (art. 410 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny; t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.; dalej: k.c.), a jednocześnie nie zachodzi przypadek, w którym zwrot świadczenia jest niemożliwy ze względu na to, że czyni ono zadość zasadom współżycia społecznego (art. 411 pkt 2 k.c.).

Zdaniem Sejmu, nie sposób podzielić przekonania, że wyeliminowanie z obrotu norm kwestionowanych przez sąd pytający spowodowałoby odpadnięcie podstawy prawnej świadczenia na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Podstawą tego świadczenia jest bowiem umowa zawarta między odbiorcą usług a przedsiębiorstwem. Ustawa stanowi wprost, że: „Dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy

o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług” (art. 6 ust. 1 u.z.z.w.).

Ponieważ jednak w orzecznictwie Trybunału podstawa prawna rozstrzygnięcia jest rozumiana szeroko i obejmuje przepisy mające dlań bezpośrednie znaczenie (zob. pkt IV.1 niniejszego stanowiska), warto postawić pytanie, jaki skutek miałyby usunięcie z systemu prawa norm zaskarżonych przez sąd pytający. Z perspektywy roli Sejmu jako uczestnika postępowania w niniejszej sprawie, chodzi o kwestionowany przepis ustawy zawierający upoważnienie do wydania rozporządzenia (art. 27 ust. 2 u.z.z.w.), jednak należy pamiętać, że zgodnie z niekwestionowaną regułą walidacyjną uchylenie upoważnienia do wydania aktu wykonawczego powoduje „upadek” tego aktu (zob. np. G. Wierczyński, *Utrata mocy przez akt wykonawczy jako skutek zmiany upoważnienia ustawowego*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 4, s. 49). Innymi słowy, uchylenie art. 27 ust. 2 u.z.z.w. nie pozostałoby bez wpływu na obowiązywanie rozporządzenia taryfowego. Można by wówczas rozważać, w jakim zakresie akt ten utraciłby moc obowiązującą, gdyż w obecnym stanie prawnym realizuje on upoważnienia zamieszczone w art. 23, art. 25 i art. 27 ust. 2 u.z.z.w.

Uchylenie art. 27 ust. 2 u.z.z.w. pozbawiłoby właściwego ministra kompetencji do określenia warunków prowadzenia rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Nie doprowadziłoby jednak do zmiany normy, zgodnie z którą: „Rozliczenia za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków są prowadzone przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne z odbiorcami usług na podstawie określonych w taryfach cen i stawek opłat oraz ilości dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków” (art. 26 ust. 1 u.z.z.w.). Nie wpłynęłoby też na obowiązywanie samych taryf służących ustalaniu spornych opłat, gdyż w obrocie prawnym pozostają przepisy ustawowe określające zasady ustalania owych taryf (art. 20-23 u.z.z.w.) oraz tryb ich zatwierdzenia przez radę gminy (art. 24 u.z.z.w.), jak również uchwała rady gminy zatwierdzająca taryfę przedstawioną przez pozwane przedsiębiorstwo.

Nie wiadomo zatem, skąd sąd pytający czerpie przekonanie o możliwości uznania świadczeń powoda za nienależne w wyniku uchylenia art. 27 ust. 2 u.z.z.w. Wyeliminowanie tego przepisu z porządku prawnego nie wpłynęłoby na ważność umowy zawartej przezeń z pozwanym przedsiębiorstwem. Mogłoby

natomiast otworzyć stronom na przyszłość drogę do renegotjacji tej części jej postanowień, które obecnie są zdeterminowane przez rozporządzenie taryfowe. Wynika to z faktu, że odebranie właściwemu ministrowi kompetencji do uregulowania tych spraw w akcie wykonawczym spowodowałoby, iż rozliczenia za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków nadal byłyby prowadzone na podstawie określonych w taryfach cen i stawek opłat oraz ilości dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków (art. 26 ust. 1 u.z.z.w.), natomiast w zakresie nieuregulowanym w ustawie lub w taryfie podlegałyby zasadzie swobody umów (art. 353<sup>1</sup> k.c.). Jest to konsekwencja cywilnoprawnego charakteru relacji łączącej odbiorcę usług z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Należy przypomnieć, że celem obowiązujących rozwiązań jest ograniczenie swobody umów o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, gdyż w warunkach monopolu naturalnego szeroka swoboda w tej materii doprowadziłaby z dużym prawdopodobieństwem do ukształtowania stosunku umownego w sposób niekorzystny dla odbiorcy usług.

Jak wynika z powyższych ustaleń, rozstrzygnięcie w przedmiocie konstytucyjności art. 27 ust. 2 u.z.z.w. nie wpłynie na możliwość uznania przez sąd pytający świadczenia odbiorcy usług za nienależne. Ewentualna eliminacja tego przepisu z porządku prawnego nie otworzy drogi do rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem w sposób odmienny niż przy jego obowiązywaniu, a wobec tego przesłanka funkcjonalna pytania prawnego nie jest spełniona. Z tego względu Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Analiza pytania prawnego nasuwa także inne spostrzeżenia dotyczące formalnoprawnych aspektów postępowania przed Trybunałem w niniejszej sprawie. Oprócz konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności pytania prawnego obowiązują bowiem wymagania ustawowe, które warunkują skuteczne zainicjowanie takiego postępowania i umożliwiają dokonanie oceny kwestionowanego przepisu.

Zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK, pytanie prawne powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Wymaganie powyższe formułowały również art. 33 ust. 6 pkt 4 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157), art. 62 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym

(t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293) i art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Oznacza to, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). Jak wskazywał Trybunał: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

W niniejszej sprawie wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego odnoszą się do zasady wyłączności ustawy w obszarze władztwa daninowego. Sąd pytający twierdzi bowiem, że podstawą nałożenia osobnej opłaty za podlicznik jest przepis rozporządzenia taryfowego. Pomijając wykazaną nietrafność tego twierdzenia (zob. pkt III niniejszego stanowiska), można zauważyć, że naruszenie wyłączności ustawy może mieć różne źródła. Może ono wynikać z przekazania przez ustawę do uregulowania w rozporządzeniu zakresu spraw, które Konstytucja rezerwuje dla ustawy, ale równie dobrze może być skutkiem przekroczenia upoważnienia przez organ wydający rozporządzenie i samoistnego uregulowania w akcie wykonawczym materii niemieszczącej się w upoważnieniu ustawowym. Stosownie do tego, należałoby oczekiwać, że sąd pytający wskaże wyraźnie, czy jego zastrzeżenia odnoszą się do wadliwego (niedopuszczalnie szerokiego) upoważnienia ustawowego, czy też do rozporządzenia wykraczającego poza prawidłowy zakres przedmiotowy upoważnienia.

Na podstawie treści pytania prawnego trudno jednoznacznie ocenić tę kwestię. Z jednej strony, skierowanie w *petitum* zarzutów pod adresem art. 27 ust. 2

u.z.z.w. oraz omawianie w uzasadnieniu konstytucyjnego standardu konstruowania upoważnień ustawowych do wydania rozporządzenia mogłoby sugerować, że przyczyną jest wadliwość upoważnienia. Przeczy jednak takiemu wnioskowi następujące stwierdzenie: „Nie ma żadnej podstawy ustawowej, aby nałożyć na obywatela taki obowiązek [uiszczenia opłaty za podlicznik – uwaga własna]. [...] W ocenie Sądu obowiązek uiszczenia dodatkowej opłaty abonamentowej powinien być jasno i wyraźnie wskazany w sposób jednoznaczny w ustawie. Skoro nie ma takiego przepisu, to nie powinno być pobierania opłat” (pytanie prawne, s. 4-5). Co więcej, w żadnym fragmencie uzasadnienia pytania prawnego nie dokonano systematycznej analizy zakresu przedmiotowego upoważnienia zawartego w art. 27 ust. 2 u.z.z.w., co pozwoliłoby uznać, że zostało spełnione wymaganie uzasadnienia zarzutów, i odnieść się do toku rozumowania sądu pytającego.

Z drugiej wszakże strony, trudno byłoby jednoznacznie przypisać inicjatorowi postępowania przekonanie, że źródłem niekonstytucyjności jest przepis rozporządzenia taryfowego. Rozważając możliwość pobierania opłaty na podstawie rozporządzenia, sąd pytający stwierdza, że „w § 5 ust. 2 pkt a [rozporządzenia taryfowego – uwaga własna], poprzez użycie alternatywy lub, nie ma możliwości pobierania opłaty abonamentowej od wodomierza głównego i jednocześnie za podlicznik” (pytanie prawne, s. 5).

Nie wiadomo zatem, do jakiego aktu odnoszą się zarzuty naruszenia konstytucyjnej zasady wyłączności ustawy w obszarze władztwa daninowego, skoro ani upoważnienie ustawowe, ani treść rozporządzenia nie przewidują, zdaniem sądu pytającego, pobierania opłaty za podlicznik.

Brak czytelnego i logicznego powiązania treści analizowanych przepisów z zarzutami sformułowanymi w piśmie stoi na przeszkodzie uznaniu, że ustawowe warunki dopuszczalności pytania prawnego zostały spełnione. Jest to odrębna przesłanka **umorzenia postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Poszukując mimo wszystko wyjaśnienia stanowiska inicjatora postępowania w tej sprawie, warto zwrócić uwagę na fragment pytania prawnego, w którym sąd pytający wspomina o zasadzie określoności przepisów prawa. Zauważa przy tym, co następuje: „Zwłaszcza w przepisach daninowych ustawodawca nie może poprzez niejasne sformułowanie treści przepisów pozostawiać

organom mającym je stosować nadmiernej swobody ustalania ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a podatnikom stwarzać niepewności co do ciążących na nich obowiązków” (pytanie prawne, s. 4). Mogłoby to skłaniać do rozważenia, czy wątpliwości konstytucyjne sądu pytającego nie odnoszą się w rzeczywistości do art. 2 Konstytucji w aspekcie zasady określoności prawa, gdyby nie to, że oprócz rekonstrukcji tej zasady inicjator postępowania nie odnosi jej do konkretnych przepisów objętych zakresem zaskarżenia, a ponadto w swoim postanowieniu z 22 lipca 2016 r. (wydanym w celu usunięcia braków formalnych pytania prawnego) eliminuje art. 2 Konstytucji z listy wzorców kontroli. Co jednak istotniejsze, w takim wypadku należałoby uznać, iż stanowisko sądu pytającego jest równocześnie oparte na dwóch równorzędnych, wewnątrznie sprzecznych założeniach: że zaskarżone akty nie przewidują pobierania opłaty za podlicznik oraz że przewidują taką możliwość, jednak czynią to w sposób niedoskonały legislacyjnie i niezgodny z Konstytucją. Niespójność uzasadnienia, rozumiana jako oparcie rozumowania na wzajemnie sprzecznych założeniach, dyskwalifikuje poprawność pisma inicjującego kontrolę konstytucyjności i również stanowi przesłankę **umorzenia postępowania** przed Trybunałem (zob. postanowienie TK z 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 9/14, zwłaszcza pkt II.4.6 uzasadnienia) – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2016 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Warto zasugerować, że jeżeli dana uchwała rady gminy zatwierdzająca taryfę jest niezgodna z przepisem rozporządzenia taryfowego, na skutek czego zastrzeżone w umowie świadczenia odbiorcy zostały ukształtowane wadliwie, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby taka uchwała została poddana kontroli sądu administracyjnego. Stanowi ona bowiem, jak wspomniano, akt z zakresu administracji publicznej (zob. pkt III niniejszego stanowiska). Jeżeli zaś umowa zawarta przez odbiorcę z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym jest niezgodna z taryfą zatwierdzoną przez radę gminy, to ocena tej niezgodności należy do sądu pytającego (sądu cywilnego). Oba te wypadki sytuują się jednak poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

5. W przekonaniu Sejmu, podstawy umorzenia postępowania w niniejszej sprawie są bezsporne. Z tego względu nie istnieje potrzeba poddania zaskarżonego



przepisu ustawy pełnej analizie merytorycznej i uwidocznienia jej wyniku w *petitum* niniejszego stanowiska.

Jedynie zatem tytułem uzupełnienia można wspomnieć, że nawet gdyby ocena zgodności art. 27 ust. 2 u.z.z.w. z Konstytucją była dopuszczalna pod względem formalnym, to i tak musiałaby prowadzić do uznania, że nie jest on niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji, tj. że nie stanowią one adekwatnych wzorców kontroli. Przepisy te odnoszą się bowiem do opłat będących daninami publicznymi, a więc świadczeń pieniężnych, przymusowych, bezzwrotnych, jednostronnie ustalanych, pobieranych na rzecz podmiotu publicznoprawnego i odpłatnych (zob. A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 45). Tymczasem opłata pobierana przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na podstawie umowy z odbiorcą jego usług ma charakter należności cywilnoprawnej, co oznacza, że nie znajdują do niej zastosowania konstytucyjne warunki nakładania danin publicznych.

Gdy zaś chodzi o zgodność art. 27 ust. 2 u.z.z.w. z art. 92 Konstytucji, nie ulega ona wątpliwości. Upoważnienie zawarte w kwestionowanym przepisie ustawy czyni zadość konstytucyjnym wymaganiom szczegółowości podmiotowej, przedmiotowej i treściowej, gdyż określa podmiot zobowiązany do wydania rozporządzenia (minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa), materię podlegającą regulacji (warunki prowadzenia rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków) oraz zawiera wytyczne dotyczące treści aktu (nakaz wzięcia pod uwagę wyposażenia nieruchomości w przyrządy i urządzenia pomiarowe). Zakres spraw powierzonych do uregulowania w rozporządzeniu nie wykazuje związku z problematyką władztwa daninowego, toteż nie może być uznany za objęty wyłącznością ustawy.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński