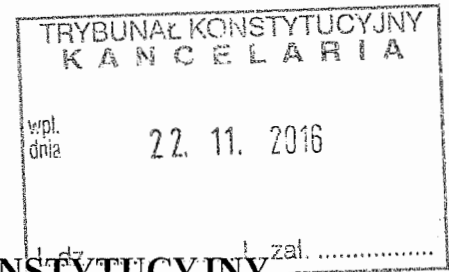




PK VIII TK 107.2016

(P 15/16)



TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Koninie Wydział I Cywilny, czy art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r., poz. 139 ze zm.) jest zgodny z art. 84, art. 217 i art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz czy § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886 ze zm.) jest zgodny z art. 84, art. 217 i art. 92 Konstytucji oraz z art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 86 Konstytucji

– na podstawie art. 83 ust. 1 w zw. z art. 28 pkt 6 oraz art. 34 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157) – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 21 czerwca 2016 r., _____, Sąd Rejonowy w Koninie Wydział I Cywilny przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczące zgodności z artykułami 217, 84, 2, 5, 68 ust. 4, 74, 86 i 92 Konstytucji artykułów 23, 24, 25, 26 i 27 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r., poz. 139 ze zm.; dalej: ustawa z 7 czerwca 2001 r.), a także rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 28 czerwca 2006 r.).

Pytanie to sformułowane zostało na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Przed Sądem Rejonowym w Koninie Wydział I Cywilny toczy się postępowanie, _____, z powództwa R _____ A. przeciwko P _____ sp. z o.o. w K _____ o zapłatę. Powód zawarł z pozwanym umowę dodatkową o zainstalowanie dodatkowego wodomierza dla naliczania zużycia wody bezpowrotnie zużytej na utrzymanie terenów zielonych. Możliwość taką przewiduje art. 27 ust. 6 ustawy z 7 czerwca 2001 r. Powód sfinansował zakup dodatkowego wodomierza i założenie stosownej instalacji. Pozwane przedsiębiorstwo nie pobierało początkowo opłaty abonamentowej za dodatkowy wodomierz. Po pewnym jednak czasie – działając na podstawie uchwały Rady Miasta _____ – pozwane przedsiębiorstwo wprowadziło dodatkową opłatę abonamentową za podlicznik używany na utrzymanie terenów zielonych. Powód jako konsument był zmuszony zawrzeć umowę z właśnie z pozwanym, gdyż ten ostatni jest lokalnym monopolistą w zakresie dostaw wody.

W toku postępowania przed Sądem Rejonowym w Koninie rozstrzygnięciu podlega kwestia, czy uiszczana przez powoda opłata abonamentowa z tytułu dodatkowego wodomierza jest świadczeniem bezpodstawnym.

Pozwany stoi na stanowisku, że opłata abonamentowa pobierana jest na podstawie rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r. i zgodnie z obowiązującą taryfą, zatwierdzoną w drodze uchwały przez Radę Miasta

Przewodniczący Rady Miasta stwierdził natomiast, że nie może wskazać konkretnego przepisu, na podstawie którego nałożono na mieszkańców obowiązek poniesienia dodatkowej opłaty abonamentowej za odczyt wodomierzy wody bezpowrotnie zużytej. Podniósł jednak, że obowiązek taki można wyprowadzić z obowiązujących przepisów, tj. z art. 24 ustawy z 7 czerwca 2001 r. oraz z rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r., w którym to akcie prawnym zawarta jest definicja legalna opłaty abonamentowej.

Uchwała Rady Miasta zatwierdzająca taryfę określoną przez P sp. z o.o. w K nie została uchylona przez Wojewodę

W uzasadnieniu postanowienia z 21 czerwca 2016 r. Sąd pytający stwierdził m.in.: „Analiza przepisów prawnych przez sąd nie pozwoliła poszukać takiej podstawy o randze ustawowej (tj. podstawy prawnej do nałożenia opłaty abonamentowej za rozliczanie wody bezpowrotnie zużytej – przyp. wł.). Nakładanie takiej opłaty następuje w drodze wykładni przepisów według Rady Miejskiej, a według strony pozwanej na podstawie wskazanego rozporządzenia Ministra Budownictwa, a dokładnie rzecz ujmując zgodnie z § 5 pkt 2a. (...) W ocenie Sądu rzeczywiście w normie § 5 ust. 2 pkt a można byłoby się dopatrywać takiej podstawy. Niemniej jednak w § 5 ust. 2 pkt a, poprzez użycie alternatywy lub, nie ma możliwości pobierania opłaty abonamentowej od wodomierza głównego i jednocześnie za podlicznik” (s. 4-5).

Zarządzeniem z dnia 15 lipca 2016 r., sygn. akt Tp 8/16, Trybunał Konstytucyjny wezwał Sąd Rejonowy w Koninie do uzupełnienia braków prawnych pytania prawnego z dnia 21 czerwca 2016 r., w szczególności poprzez: wskazanie, które przepisy rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r. mają stanowić przedmiot kontroli; uzasadnienie postawionych w pytaniu zarzutów niezgodności artykułów 23, 24, 25, 26 i 27 ustawy z 7 czerwca 2001 r. oraz rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r. z artykułami 217, 84, 2, 5, 68 ust. 4, 74, 86 i 92 Konstytucji oraz powołanie dowodów na ich poparcie; wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne co do zgodności z powołanymi wzorcami wskazanych przepisów ustawy z 7 czerwca 2001 r. oraz całego rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r. może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione.

Postanowieniem z dnia lipca 2016 r., , Sąd Rejonowy w Koninie ustosunkował się do zarządzenia z 15 lipca 2016 r. w ten sposób, że ograniczył pytanie prawne do kwestii zgodności art. 27 ust. 2 ustawy z 7 czerwca 2001 r. z art. 84, art. 217 i art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zgodności § 5 pkt 2 rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r. z art. 84, art. 217 i art. 92 Konstytucji, a także z art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 86 Konstytucji.

W uzasadnieniu tego postanowienia Sąd pytający stwierdził m.in., że „[p]rzedmiotowe regulacje (tj. art. 27 ust. 2 ustawy z 7 czerwca 2001 r. oraz § 5 pkt 2 rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r. – przyp. wł.) stanowią w istocie podstawę prawną wskazywaną przez stronę pozwaną do nałożenia dodatkowej opłaty za podlicznik. (...) Jednocześnie ustawodawca w art. 27 ust. 2 w/w ustawy nie wskazał pod względem przedmiotowym i podmiotowym na możliwość nałożenia opłaty za podlicznik. (...) Tak jak sąd wskazywał, opłata za podlicznik została wprowadzona bez podstawy ustawowej, a jedynie na podstawie rozporządzenia. Opłata ta zaproponowana przez pozwane przedsiębiorstwo została zatwierdzona przez Radę Miejską Uchwała

tej ostatniej nie została zakwestionowana przez Wojewodę
Sąd nie może w takiej sytuacji uchylić skutków przedmiotowej uchwały. (...) Jeżeli jednak Trybunał stwierdzi niekonstytucyjność powołanych przepisów, to odpadnie podstawa świadczenia na rzecz strony pozwanej przez powoda. Eliminacja niekonstytucyjnych norm prawnych daje podstawę do rozstrzygnięcia sprawy w sposób odmienny niż przy uwzględnieniu przedmiotowych norm” (s. 1-2).

Z treści postanowień z czerwca 2016 r. i z lipca 2016 r. wynika, iż Sąd Rejonowy w Koninie powziął następujące wątpliwości co do konstytucyjności zakwestionowanych przepisów ustawy z 7 czerwca 2001 r. i rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r.

W ocenie Sądu pytającego, opłata abonamentowa za rozliczanie – przy pomocy dodatkowego wodomierza – wody bezpowrotnie zużytej stanowi daninę publiczną w rozumieniu art. 84 i art. 217 Konstytucji, a danina taka – zgodnie z wymienionymi przepisami – może być nałożona wyłącznie w drodze ustawy. Stąd też, zdaniem Sądu pytającego, art. 27 ust. 2 ustawy z 7 czerwca 2001 r. jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji, albowiem udziela ministrowi delegacji do nałożenia w drodze rozporządzenia daniny publicznej w postaci opłaty abonamentowej za rozliczanie wody bezpowrotnie zużytej. Również przepis § 5 pkt 2 rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r. jest niezgodny z wymienionymi przepisami Konstytucji, albowiem – nie mając rangi ustawowej – nakłada daninę publiczną w postaci opisanej opłaty abonamentowej.

Art. 27 ust. 2 ustawy z 7 czerwca 2001 r. ma być niezgodny z art. 92 Konstytucji, jednakże Sąd pytający nie precyzuje przyczyn tej niezgodności.

Przepis § 5 pkt 2 rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r., zdaniem Sądu pytającego, także ma być niezgodny z art. 92 Konstytucji, jednakże i w tym wypadku Sąd nie precyzuje wprost przyczyn tej niezgodności. Z treści uzasadnienia postanowienia z 22 lipca 2016 r. można jedynie wnioskować, iż

Sąd pytający uznał, że ten przepis powołanego rozporządzenia nie mieści się w granicach upoważnienia do jego wydania, określonych w art. 27 ust. 2 ustawy z 7 czerwca 2001 r. (s. 1).

Przepis § 5 ust. 2 rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r. jest – zdaniem Sądu pytającego – niezgodny z art. 68 ust. 4, art. 74 i art. 86 Konstytucji, albowiem wynikający z niego obowiązek uiszczania opłaty abonamentowej za rozliczanie wody bezpowrotnie zużytej – a więc wody przeznaczonej na utrzymanie terenów zielonych – stanowi swego rodzaju karę dla obywatela za działanie na korzyść środowiska naturalnego, do którego ochrony wymienione przepisy Konstytucji zobowiązują i władze publiczne, i obywateli.

Odnosząc się do pytania prawnego Sądu w Koninie, przypomnieć należy, że – zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego – na każdym etapie postępowania konieczne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. W świetle art. 193 Konstytucji, pytanie prawne jest środkiem prawnym inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie kontroli konkretnej, której cechą charakterystyczną jest ścisły związek z postępowaniem toczącym się w indywidualnej sprawie. Dopuszczalność zadania pytania prawnego jest uzależniona od spełnienia trzech przesłanek: podmiotowej, przedmiotowej oraz funkcjonalnej. Zgodnie z przesłanką podmiotową, pytanie prawne może zadać jedynie sąd. Związanie przesłanką przedmiotową powoduje, że przedmiotem oceny w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym może być wyłącznie kwestia zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą. Zgodnie zaś z przesłanką funkcjonalną, pytaniem prawnym można skutecznie zainicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym tylko wtedy, gdy od odpowiedzi Trybunału zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem. Istnienie takiej relacji można przyjąć wówczas, gdy w

razie utraty mocy obowiązującej przez przepis poddany kontroli orzeczenie wydane w sprawie rozpatrywanej przez pytający sąd będzie miało treść różną od tej, którą miałyby w razie, gdyby orzeczenie w sprawie zostało oparte na zakwestionowanym przepisie. Przy tym zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy ma określić przede wszystkim pytający sąd i to na nim spoczywa ciężar uprawdopodobnienia spełnienia przesłanki funkcjonalnej (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. akt P 34/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 125 i orzeczenia tam powołane).

Analiza treści postanowień Sądu Rejonowego w Koninie z dnia 21 czerwca 2016 r. i z dnia 22 lipca 2016 r. prowadzi do wniosku, że o ile istnienie przesłanki podmiotowej i przedmiotowej nie budzi w niniejszej sprawie wątpliwości (pytanie dotyczące zgodności dwóch aktów normatywnych z Konstytucją zadał Trybunałowi sąd), o tyle Sąd pytający nie wykazał w dostatecznym stopniu istnienia przesłanki funkcjonalnej.

W szczególności zwraca uwagę, że ani postanowienie z 21 czerwca 2016 r., ani postanowienie z 22 lipca 2016 r. nie zawiera analizy stanu prawnego pod kątem precyzyjnego wskazania, które obowiązujące przepisy i w jaki sposób wpływają na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Tymczasem, jak przytoczono wyżej, pozwany w sprawie zawisłej przed Sądem pytającym stoi na stanowisku, że sporna opłata abonamentowa pobierana jest na podstawie rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r. i zgodnie z obowiązującą taryfą, zatwierdzoną przez Radę Miasta Przewodniczący Rady Miasta nie był natomiast w stanie wskazać, na jakiej podstawie nałożono sporną opłatę, ale – jego zdaniem – podstawę do tego można wyprowadzić z art. 24 ustawy z 7 czerwca 2001 r. oraz z rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r., które zawiera definicję legalną opłaty abonamentowej. Sam Sąd początkowo stwierdził (w postanowieniu z 21 czerwca 2016 r.), że choć podstawy do

nałożenia spornej opłaty można by się doszukiwać w § 5 pkt 2a rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r., to jednak brzmienie tego przepisu w rzeczywistości nie daje możliwości pobierania spornej opłaty. Na dalszym zaś etapie postępowania przed Trybunałem Sąd stwierdził (w postanowieniu z 22 lipca 2016 r.), że to przepisy art. 27 ust. 2 ustawy z 7 czerwca 2001 r. oraz § 5 pkt 2 rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r. wskazywane są „w istocie” przez stronę pozwaną jako podstawa prawna do nałożenia spornej opłaty. Równocześnie sam Sąd z jednej strony stwierdził, że z art. 27 ust. 2 nie wynika możliwość nałożenia takiej opłaty, a z drugiej strony nie wskazał żadnych nowych argumentów, z których wynikałoby, że zmianie uległo jego pierwotne stanowisko, zgodnie z którym § 5 pkt 2 rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r. nie daje podstaw do nałożenia takiej opłaty.

Reasumując, z obu postanowień nie wynika, że Sąd pytający istotnie dopatruje się podstawy prawnej do nałożenia spornej opłaty w art. 27 ust. 2 ustawy z 7 czerwca 2001 r. oraz w § 5 pkt 2 rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r. Sąd nie wykazał zatem, że w razie utraty mocy obowiązującej przez te przepisy orzeczenie wydane w sprawie, w której sformułowano pytanie, będzie miało treść różną od tej, jaką miałyby w razie, gdyby orzeczenie w sprawie zostało oparte na zakwestionowanych przepisach.

Podkreślić trzeba, że Sąd pytający został wezwany przez Trybunał wspomnianym wyżej zarządzeniem z 15 lipca 2016 r. do wyjaśnienia, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Tymczasem w postanowieniu z 22 lipca 2016 r. (zawierającym nader lakoniczne, jednostronicowe uzasadnienie) Sąd nie przedstawił w istocie jakiegokolwiek dodatkowej – w stosunku do postanowienia z 21 czerwca 2016 r. – argumentacji w tym zakresie.

Nadmienić należy, że powyższe uchybienie pytania prawnego nie może być usunięte przy zastosowaniu zasady *falsa demonstratio non nocet*. Zwrócić

trzeba bowiem uwagę, że ani z doktryny (K. Ubysz, B. Brynczak, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Wolters Kluwer 2015; P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, ABC 2011), ani z orzecznictwa sądów nie wynika, aby art. 27 ust. 2 ustawy z 7 czerwca 2001 r. lub § 5 pkt 2 rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r. stanowiły podstawę do nałożenia spornej opłaty abonamentowej. Z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 lutego 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1521/13 (LEX nr 1429579), wynika jedynie, że żaden przepis rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r. nie pozwala na różnicowanie stawek wewnątrz poszczególnych grup taryfowych, a w szczególności nie upoważnia do tego § 5 tego rozporządzenia, który uprawnia jedynie radę gminy do różnicowania stawek pomiędzy poszczególnymi taryfowymi grupami odbiorców. Wyrok ten nie odnosi się natomiast do kwestii opłat abonamentowych za dodatkowy wodomierz dla rozliczania zużycia wody bezpowrotnie zużytej, a równocześnie – wskazując na możliwość różnicowania stawek dla poszczególnych grup taryfowych – WSA powołuje się na art. 20 ust. 3 ustawy z 7 czerwca 2001 r., którego z kolei Sąd Rejonowy w Koninie nie przywołuje jako przedmiotu kontroli ani o którym nie wspomina w uzasadnieniu pytania prawnego. Należy ponadto zauważyć, że lektura kwestionowanych przez Sąd Rejonowy w Koninie aktów prawnych prowadzi do wniosku, że podstawy do naliczenia spornej opłaty można ewentualnie dopatrywać się w art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy z 7 czerwca 2011 r. („*Minister właściwy [...] określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe sposoby określania taryf, w tym [...] kryteria różnicowania cen i stawek opłat*”), jak też w rozdziale 4. rozporządzenia z 28 czerwca 2006 r. („*Kryteria różnicowania cen i stawek opłat*”). Tymczasem i o tych przepisach Sąd Rejonowy w Koninie nie wspomina w pytaniu prawnym ani w jego uzasadnieniu.

W tej sytuacji postępowanie podlega umorzeniu wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia – na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hryniak
Zastępca Prokuratora Generalnego