



PK VIII TK 106.2019

(K 18/19)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rady Miasta Piły o stwierdzenie, że:

„1) ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 2180); [dalej także: ustawa nowelizująca] jest w całości niezgodna:

a) z zasadą rozpatrywania projektu ustawy w ramach trzech czytań sejmowych wynikającą z art. 119 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. (tekst. jedn.: M. P. z 2012 r., poz. 32 z późn. zm.) [dalej także: Regulamin Sejmu RP], mającej swoje konstytucyjne umocowanie w art. 112 Konstytucji RP w związku z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji formułującą nakaz działania organów władzy publicznej w granicach i na podstawie prawa, w tym także w granicach regulaminowych wyznaczających zasady i tryb procedury prawodawczej, w związku ze standardami demokratycznego państwa prawnego wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP, ze względu na naruszenie procedury jej podjęcia polegającej na nadmiernie szybkim tempie prac ustawodawczych zaprzeczającym konstytucyjnemu standardowi trzech czytań projektu ustawy, w sytuacji gdy regulowana materia oraz

okoliczności sprawy nie uzasadniały szybkiego procedowania projektu ustawy, a wręcz przeciwnie przemawiały za koniecznością przeprowadzenia rzetelnej debaty parlamentarnej z udziałem strony samorządowej i społecznej;

b) ze standardami demokratycznego państwa prawnego wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP oraz z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji formułującą nakaz działania organów władzy publicznej w granicach i na podstawie prawa, w tym także w granicach ustawowych wyznaczających zasady i tryb procedury prawodawczej, w związku z art. 3 pkt 5 i art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759) [dalej także: ustawa o Komisji Wspólnej] oraz w związku z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą współdziałania władz i zasadą dialogu społecznego, ze względu na naruszenie procedury jej podjęcia polegającego na niezasięgnięciu wymaganej ustawowo opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego do projektu ustawy;

c) z zasadami poprawnej legislacji wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP oraz z zasadami procesu legislacyjnego, wynikającymi z Regulaminu Sejmu RP, mającego swoje konstytucyjne umocowanie w art. 112 Konstytucji RP w związku z zasadą legalizmu wyrażoną w art 7 Konstytucji RP formułującą nakaz działania organów władzy publicznej w granicach i na podstawie prawa, w tym także w granicach regulaminowych wyznaczających zasady i tryb procedury prawodawczej, ze względu na:

- nieprzygotowanie, a w konsekwencji niedołączenie do projektu ustawy, projektów rozporządzeń o podstawowym znaczeniu dla funkcjonowania wprowadzanych ustawą nowelizującą zmian prawnych,
- dołączenie do projektu ustawy uzasadnienia niespełniającego szeregu wymagań regulaminowych.”;

„2) art. 24b ust. 1 i 2, art. 24c ust. 1, 2 i 3 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 328 z późn. zm.) [dalej: u.z.w.z.o.ś.] dodane przez art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencję do zatwierdzenia taryfy, w zw. z art. 24 ust. 1, 4, 5, 8 i 9a u.z.w.z.o.ś., uchylonymi [przez] art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim pozbawiają wójta oraz radę gminy ich dotychczasowych kompetencji w procedurze zatwierdzenia taryfy, są niezgodne z art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 2, art. 166 ust. 1 oraz art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, a także wyrażoną w preambule Konstytucji RP zasadą pomocniczości, przez to, że naruszają pozycję ustrojową gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz zasadę jej samodzielności, ograniczając zdolność gminy do wykonywania jej obowiązkowego zadania własnego – zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków – w zakresie dotyczącym kształtowania polityki cenowej świadczonych usług użyteczności publicznej, ewentualnie, że przedmiotowe naruszenie wykracza poza konstytucyjnie wyznaczone granice ingerencji ustawodawcy w samodzielność gminy;

3) art. 24c ust. 4 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś., dodane [przez] art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencję do ustalenia tymczasowej taryfy, w zw. z art. 24 ust. 1, 4, 5, 8 i 9a u.z.w.z.o.ś. uchylonymi art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim pozbawiają wójta oraz radę gminy ich dotychczasowych kompetencji w procedurze zatwierdzenia taryfy, są niezgodne z art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 2, art. 166 ust. 1 oraz art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, a także wyrażoną w preambule Konstytucji RP zasadą pomocniczości, przez to, że naruszają pozycję ustrojową gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz zasadę jej samodzielności, ograniczając zdolność gminy do

wykonywania jej obowiązkowego zadania własnego – zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków – w zakresie dotyczącym kształtowania polityki cenowej świadczonych usług użyteczności publicznej, ewentualnie, że przedmiotowe naruszenie wykracza poza konstytucyjnie wyznaczone granice ingerencji ustawodawcy w samodzielność gminy;

4) art. 24i ust. 1, 2 i 4 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś., dodane [przez] art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej, w zakresie w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencję do zatwierdzenia cen i stawek opłat w okresie pierwszych 18 miesięcy od dnia podjęcia działalności przez powołane lub utworzone przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne lub podjęcia przez istniejące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nowego rodzaju działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, w zw. z art. 24a ust. 1 i 2 u.z.w.z.o.ś., uchylonymi art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim pozbawiają wójta oraz radę gminy ich dotychczasowych kompetencji w procedurze ustalania w.w. cen i stawek opłat, są niezgodne z art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 2, art. 166 ust. 1 oraz art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, a także wyrażoną w preambule Konstytucji RP zasadą pomocniczości, przez to, że naruszają pozycję ustrojową gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz zasadę jej samodzielności, ograniczając zdolność gminy do wykonywania jej obowiązkowego zadania własnego – zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków – w zakresie dotyczącym kształtowania polityki cenowej świadczonych usług użyteczności publicznej, ewentualnie, że przedmiotowe naruszenie wykracza poza konstytucyjnie wyznaczone granice ingerencji ustawodawcy w samodzielność gminy;

5) art. 24b ust. 1, 2 i 4, art. 27c ust. 1, 2 i 3 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś., dodane [przez] art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencje nadzorcze nad działalnością samorządu

gminnego w zakresie świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków są niezgodne z art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przez to że wyposażają w kompetencje nadzorcze podmiot inny niż wskazane w Konstytucji organy nadzoru nad samorządem terytorialnym oraz nakazują mu sprawowanie nadzoru na podstawie kryterium celowości, pomimo że Konstytucja zastrzega, że nadzór nad samorządem terytorialnym może być sprawowany wyłącznie w oparciu o kryterium legalności;

6) art. 24c ust. 4 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś., dodane [przez] art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencje nadzorcze nad działalnością samorządu gminnego w zakresie świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków są niezgodne z art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przez to że wyposażają w kompetencje nadzorcze podmiot inny niż wskazane w Konstytucji RP organy nadzoru nad samorządem terytorialnym oraz nakazują mu sprawowanie nadzoru na podstawie kryterium celowości, pomimo że Konstytucja zastrzega, że nadzór nad samorządem terytorialnym może być sprawowany wyłącznie w oparciu o kryterium legalności;

7) art. 24i ust. 1, 2 i 4 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś., dodane [przez] art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencje nadzorcze nad działalnością samorządu gminnego w zakresie świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków są niezgodne z art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, przez to że wyposażają w kompetencje nadzorcze podmiot inny niż wskazane w Konstytucji organy nadzoru nad samorządem terytorialnym oraz nakazują mu sprawowanie nadzoru na podstawie kryterium celowości, pomimo że Konstytucja zastrzega, że nadzór nad samorządem terytorialnym może być sprawowany wyłącznie w oparciu o kryterium legalności”

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 1 pkt 6-8 i 10 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 2180) – są zgodne z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) art. 24b ust. 1 i art. 24c ust. 1-3 w zw. z art. 27a ust. 3 pkt 2, art. 24c ust. 4 w zw. z art. 27a ust. 3 pkt 2 oraz art. 24i ust. 1-2 w zw. z art. 27a ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1437 ze zm.), dodane przez ustawę z dnia 27 października 2017 r., powołaną w punkcie 1, w zakresie, w jakim powierzają organowi regulacyjnemu kompetencje do weryfikacji i zatwierdzania taryfy – są zgodne z art. 16 ust. 2 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP;**
- 3) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

UZASADNIENIE

Rada Miasta Piły (dalej: Wnioskodawca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem przytoczonym na wstępie, dotyczącym

stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 2180; dalej: ustawa zmieniająca), a także wskazanych przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1437 ze zm.; dalej: ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę lub u.z.z.w.z.o.ś.).

W ramach wstępnej kontroli wniosku legitymacja Wnioskodawcy do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie została zakwestionowana.

Pozytywny wynik wstępnej kontroli wniosku nie przesądza jednak o późniejszym merytorycznym badaniu wszystkich zarzutów objętych tym wnioskiem.

Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą, Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania zobligowany jest do kontroli, czy nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej oceny zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. K. 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168 oraz z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. U 5/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 70.). „Obowiązek ten dotyczy też wniosków, które podlegają wstępnemu rozpoznaniu stosownie do art. 61 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (...). Nadanie na etapie wstępnego rozpoznania dalszego biegu wnioskowi jednego z podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, nie przesądza w efekcie o merytorycznym rozpoznaniu takiego wniosku” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r.,

sygn. K 2/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 63; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 ustawy zasadniczej. Akt normatywny, kwestionowany we wniosku pochodzącym od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, musi przy tym dotyczyć spraw objętych zakresem jego działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji).

„Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału pojęcie <spraw objętych zakresem działania>, użyte w art. 191 ust. 2 Konstytucji, powinno być wykładane w sposób ścisły, a interpretacja rozszerzająca jest niedopuszczalna. Należy uznać, że ustawodawca określił w art. 191 Konstytucji listę podmiotów upoważnionych do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego w taki sposób, by wykluczyć możliwość nadużywania tego środka do realizacji indywidualnych celów (...). Dlatego wnioskodawca jest zobowiązany wykazać, że zaskarżony przepis dotyczy bezpośrednio realizacji zadań wynikających z Konstytucji lub ustaw, a w przypadku podmiotów prywatnych – również statutów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. Tw 21/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 57; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny – odnosząc się do ograniczenia legitymacji wnioskowej przewidzianego w art. 191 ust. 2 Konstytucji – „wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie, że zarówno przedmiot kontroli, jak i powołane wzorce kontroli muszą mieścić się w konstytucyjnie i ustawowo określonym katalogu spraw należących do zakresu działania podmiotu posiadającego legitymację szczególną” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 września 2007 r., sygn.

Tw 26/07, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 195 i z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. Tw 4/11, OTK ZU nr 11/B/2014, poz. 650 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. K 20/08, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 129; *vide* także – powołane tam orzecznictwo). Jak bowiem wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „termin <sprawa> ma – na gruncie art. 191 ust. 2 ustawy zasadniczej – znaczenie autonomiczne. Wykładnia tego pojęcia jest immanentnie związana z charakterem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Badaniu Trybunału podlega zawsze zgodność aktu normatywnego (lub jego części) z aktem o wyższej mocy prawnej (jego normą lub normami). Zestawienie przedmiotu z wzorcem kontroli, do którego ma on być odniesiony, stawia skarżony przepis w pewnym kontekście, będącym jedynie wycinkiem możliwych zastosowań tego przepisu. Skonfrontowanie kwestionowanej normy z normą wyższego rzędu umożliwia ocenę jego hierarchicznej zgodności. Pojęcie <sprawa> należy właśnie utożsamiać z problemem zgodności aktu normatywnego (lub jego części) z normą aktu o wyższej mocy prawnej niż akt kontrolowany. Sam skarżony przepis może być bowiem przedmiotem wielu <spraw>, które wyznacza powołany wzorzec kontroli. Aby zatem rozstrzygnąć, czy w danej <sprawie> podmiotowi legitymowanemu szczegółowo przysługuje prawo wnioskowania do Trybunału Konstytucyjnego, trzeba dokonać dwóch zabiegów. Po pierwsze, na podstawie norm konstytucyjnych określić zakres działania podmiotu, na gruncie art. 191 ust. 2 Konstytucji, po drugie zaś zbadać, czy kwestionowana przezeń <sprawa> – tzn. zagadnienie zgodności przedmiotu wniosku z powołanymi wzorcami kontroli – jest objęta uprzednio wyznaczonym jego zakresem działania. Może się bowiem zdarzyć, że w świetle art. 191 ust. 2 Konstytucji podmiot tak określa zakres zaskarżenia (przedmiot i wzorce), że wyznaczona w nim <sprawa> mieści się w zakresie działania tego podmiotu, choć równoczesne powołanie drugiego wzorca kontroli tego samego przepisu oznacza, że tak określony zakres

zaskarżenia wyznacza <sprawę>, która nie mieści się w jego zakresie działania. W konsekwencji należy podkreślić, że również ocena, czy wskazane wzorce kontroli cechuje adekwatność (materialna i kompetencyjna), rozstrzyga o zdolności wnioskowej podmiotów legitymowanych szczegółowo do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2008 r., sygn. Tw 29/07, OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 86).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano też, „że o tym, z pozycji którego z podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 inicjator postępowania występuje o hierarchiczną kontrolę zgodności norm, świadczą postawione zarzuty. Wzorce kontroli stanowią normatywny wyraz praw, które ustrojodawca gwarantuje określonym kategoriom podmiotów. Stąd powołane przez wnioskodawcę przepisy Konstytucji muszą odpowiadać uprawnieniom, do obrony których organizacja pracodawców jest powołana z samej natury rzeczy” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2014 r., sygn. Tw 8/12, OTK ZU nr 1/B/2014, poz. 2).

W związku z tym Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, iż „do uznania, że przedmiot zaskarżenia dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji, niezbędne jest: po pierwsze, zakwestionowanie przepisu (lub normy), którego adresatem jest wnioskodawca lub podmioty, na rzecz których wnioskodawca prowadzi działalność, i który w sposób prawnokształtujący określa sytuację prawną wnioskodawcy lub tych podmiotów; po drugie, wskazanie zadań realizowanych przez wnioskodawcę, mających swe źródło w regulacji konstytucyjnej, ustawowej lub statutowej; po trzecie, wykazanie związku między kwestionowanymi przepisami a postanowieniami aktów prawnych określających te zadania oraz po czwarte, przywołanie adresowanych do wnioskodawcy lub podmiotów, na rzecz których działa, konstytucyjnych wzorców kontroli”

(postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. Tw 2/14, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 525).

Uznanie, że dana sprawa jest objęta zakresem działania jednostki samorządu terytorialnego, wymaga, aby była to sprawa wyrażająca interes wspólny, o charakterze publicznym. Musi to być też taka sprawa, która pozwala utożsamić cel wystąpienia z wnioskiem z istotnymi cechami podmiotu, któremu taką ograniczoną legitymację Konstytucja przyznaje (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. K. 28/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 263). „Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału pojęcie spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy powinno być wykładane ściśle i bliższe jest rozumienia terminu <kompetencje> niż <zadania> wnioskodawcy (...). Oznacza to, że obowiązek wynikający z art. 191 ust. 2 Konstytucji zostanie spełniony wyłącznie wtedy, gdy podmiot legitymowany na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji wystąpi o kontrolę aktu normatywnego określającego kompetencje organów lokalnych, o bycie których przesądza istota samorządu terytorialnego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. Tw 21/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 36; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał przy tym, że również „interes ekonomiczny (faktyczny) gminy (...) stanowi adekwatną przesłankę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, wyrok z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). „W związku z tym legitymacja wnioskowa organów stanowiących j.s.t. obejmuje również przepisy kształtujące sytuację finansową j.s.t. i warunkujące sposób wykonywania przez nie zadań publicznych” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. K 2/18, *op. cit.*).

Wniosek inicjujący hierarchiczną kontrolę norm musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem.

Stosownie do art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa otpTK), uzasadnienie wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, musi zawierać precyzyjne oznaczenie przedmiotu zaskarżenia wraz z wykładnią, wskazanie adekwatnych wzorców kontroli wraz z wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego oraz zarzutów niekonstytucyjności, jak również wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. We wniosku złożonym przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, należy także uzasadnić, powołując przepis prawa lub statutu, że kwestionowany akt normatywny lub jego część dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy otpTK). Ponadto do wniosku dołącza się uchwałę lub inne rozstrzygnięcie podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, stanowiące podstawę wystąpienia z wnioskiem i określające kwestionowany akt normatywny lub jego część oraz wskazujące wzorce kontroli (art. 48 ust. 2 pkt 1 ustawy otpTK).

W niniejszej sprawie wniosek do Trybunału Konstytucyjnego złożyła Rada Miasta Piły, a więc organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie uchwały nr LII/663/18 Rady Miasta Piły z dnia 24 kwietnia 2018 r., której treść jest zbieżna z treścią wniosku i którą dołączono do wniosku. Nie nasuwa więc wątpliwości spełnienie przesłanki podmiotowej.

Analizując spełnienie przesłanki przedmiotowej, należy zauważyć, że Wnioskodawca sformułował dwa rodzaje zarzutów. Po pierwsze, zarzuty o charakterze proceduralnym, dotyczące niedochowania trybu wymaganego dla uchwalenia ustawy zmieniającej, podniesione w punkcie 1 lit. a-c *petitum*

wniosku. Po drugie, zarzuty o charakterze materialnym, dotyczące zmiany podmiotu uprawnionego do zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, podniesione wobec przepisów wymienionych w punktach 2-7 *petitum* wniosku.

Uzasadniając swoją legitymację do skierowania wniosku o stwierdzenie niezgodności kwestionowanych regulacji z Konstytucją, Rada Miasta Piły stwierdziła, że „[o]bjęte wnioskiem przepisy ustawy nowelizującej oraz u.z.z.w.o.ś. po nowelizacji dotyczą sfery kompetencyjnej Wnioskodawcy w zakresie realizacji obligatoryjnego zadania własnego gminy, jakim jest zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków” (s. 7 wniosku).

Przepisy wskazane w punktach 2-7 *petitum* wniosku, w kwestionowanym zakresie, określają zadania i kompetencje organu regulacyjnego w postępowaniu o zatwierdzenie taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Nie ulega zatem wątpliwości, że przepisy te regulują zagadnienia bezpośrednio związane z zakresem działania Miasta Piły jako jednostki samorządu terytorialnego, w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji, wobec czego Rada Miasta Piły jest legitymowana do ich zaskarżenia przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Natomiast ustawa zmieniająca, zaskarżona w całości w punkcie 1 lit. a, lit. b i lit. c *petitum* wniosku, stanowi nie tylko o dodaniu lub zmianie tych przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, które regulują zagadnienia bezpośrednio związane z zakresem działania jednostek samorządu terytorialnego, ale również o uchyleniu, dodaniu lub zmianie innych przepisów u.z.z.w.z.o.ś., nie dotyczących zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego (m.in. o karze pieniężnej), jak i o zmianie innych ustaw w zakresie regulacji niezwiązanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego. Nie

można zatem uznać, aby cała ustawa zmieniająca regulowała kwestie związane z kompetencjami lub zadaniami jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto analiza wniosku wskazuje, iż wymóg uzasadnienia, że kwestionowany akt normatywny lub jego część dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy, przewidziany w art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy otpTK, w odniesieniu do, kwestionowanej w punkcie 1 lit. a-c *petitum*, ustawy zmieniającej Rada Miasta Piły spełniła jedynie w zakresie art. 1 pkt. 6-8 i 10 tej ustawy, stanowiących o uchyleniu ust. 1-5b i 7-13 w art. 24 i art. 24a u.z.z.w.z.o.ś. oraz wprowadzeniu przepisów zaskarżonych w punktach 2-7 *petitum* wniosku. Powołane w uzasadnieniu wniosku argumenty w tym względzie dotyczą bowiem jedynie przyznania organowi regulacyjnemu kompetencji do weryfikacji i zatwierdzania taryf oraz odebrania tych uprawnień organom gminy (*vide* – s. 7- 11 wniosku).

Z kolei spośród zarzutów dotyczących trybu uchwalenia ustawy zmieniającej, podniesionych w punkcie 1 lit. a-c *petitum* wniosku, jedynie zarzut naruszenia procedury prawodawczej poprzez niezyskanie opinii Komisji Wspólnej, sformułowany w punkcie 1 lit. b, może zostać uznany za objęty zakresem działania Miasta Piły.

Trybunał Konstytucyjny, analizując pojęcie „spraw objętych zakresem działania”, użyte w art. 191 ust. 2 Konstytucji, w przypadku kwestionowania przez wnioskodawców z ograniczoną legitymacją procesową trybu uchwalenia aktu normatywnego, zwracał uwagę, że „[n]ie chodzi w takim przypadku o porównywanie treści hierarchicznie zróżnicowanych norm i sformułowanie przez Trybunał Konstytucyjny oceny zgodności. Zarzut naruszenia trybu ustanowienia aktu normatywnego opiera się na wskazaniu reguł, którymi powinien się kierować organ stanowiący akt, i wykazaniu, że reguły te faktycznie zostały złamane. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał odmienną kontrolę trybu stanowienia aktu normatywnego (...). Rzutuje ona na legitymację

wnioskodawców, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji. Legitymacja ta ma nadal charakter ograniczony w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji. („,) Znaczenie zwrotu <spraw objętych ich zakresem działania> w odniesieniu do kontroli dochowania trybu należy ustalać w oparciu o przepisy, które określają uprawnienia podmiotów z ograniczoną legitymacją procesową w procesie stanowienia prawa. Innymi słowy, zarzut naruszenia trybu ustanowienia aktu normatywnego może odnosić się do tych elementów trybu, które dotyczą wnioskodawcy z ograniczoną legitymacją procesową. Wnioskodawca taki może kwestionować naruszenie przyznanych mu uprawnień, np. opiniodawczych, przez organy stanowiące prawo. Nie może on natomiast stawiać zarzutów wykraczających poza ten zakres, tzn. podnosić zarzutów związanych z elementami procesu legislacyjnego, w którym nie bierze udziału. Ten ostatni aspekt inicjowania kontroli norm zastrzeżony jest dla podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Przedstawiona wykładnia jest zgodna z *ratio legis* art. 191 ust. 2 Konstytucji, gdyż daje wnioskodawcom z ograniczoną legitymacją instrument procesowy ochrony ich uprawnień w procesie stanowienia prawa” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. Tw 4/11, OTK ZU nr 2/B/SUP/2014, poz. 650; *vide* także – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. Tw 2/14, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 525; z dnia 20 kwietnia 2015 r., sygn. Tw 1/15, OTK ZU nr 4/B/2015, poz. 352 i z dnia 22 grudnia 2015 r., sygn. Tw 17/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 465).

W niniejszej sprawie zarzuty podniesione w punkcie 1 lit. a i lit. c *petitum* wniosku dotyczyły – odpowiednio – sposobu procedowania nad ustawą zmieniającą w Sejmie oraz braków, jakimi – w ocenie Wnioskodawcy – obarczone było uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej, i niedołączenia do tego projektu projektów rozporządzeń wykonawczych, a więc tych elementów procesu prawodawczego, w których obowiązujące przepisy nie przewidują

udziału jednostek samorządu terytorialnego, w tym Miasta Piły. Tak sformułowane zarzuty wykraczają poza legitymację procesową Wnioskodawcy, gdyż nie stanowią sprawy objętej zakresem działania jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 191 ust 2 Konstytucji.

W związku z powyższym należy uznać, że kontrola zgodności ustawy zmieniającej, z wzorcami powołanymi w punkcie 1 lit. a i lit. c *petitum* wniosku jest w postępowaniu inicjowanym przez Radę Miasta Piły niedopuszczalna.

Warunków merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny nie spełnia też zarzut sformułowany w punkcie 1 lit. b *petitum* wniosku w zakresie pomocniczych wzorców kontroli w postaci zasady współdziałania władz i zasady dialogu społecznego, wyrażonych w preambule Konstytucji oraz art. 3 pkt 5 i art. 8 ust. 2 ustawy o Komisji Wspólnej.

Analizując znaczenie prawne preambuły Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „[w] preambule do Konstytucji z 1997 r. zawarta została charakterystyka drogi ustrojowej Polski, wraz z podkreśleniem doświadczeń niepodległościowych i demokratycznych, wskazanie uniwersalnych wartości konstytucyjnych oraz podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej, takich jak: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości (subsydiarności). (...). Z tekstu preambuły do Konstytucji nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym. Niemniej dostarcza ona opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji przepisów części normatywnej Konstytucji” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 4 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49; *vide* też – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. K 33/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 64 oraz powołane tam orzecznictwo).

Zasada współdziałania władz, wyrażona w preambule Konstytucji, dotyczy organów władzy publicznej. W związku z tym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, że „w Konstytucji pojęcie <władza> odnosi się do podmiotu dysponującego zdolnością efektywnego działania na podstawie i w granicach prawa” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, wyrok z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47). Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że zasada współdziałania władz „zobowiązuje do wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych **organów państwa** [podkr. wł.]” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78). Również w doktrynie zasadę współdziałania władz wyrażoną w preambule Konstytucji wiąże się z zasadą podziału władz wynikającą z art. 10 ust. 1 ustawy zasadniczej i uznaje się, że zasada ta dotyczy organów państwowych wymienionych w art. 10 ust. 2 Konstytucji, lecz nie samorządu terytorialnego (*vide* – P. Sarnecki, J Hołówka, K. Działocha, [w:] *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. Biuro Trybunału Konstytucyjnego, 2009 r., s. 35, 63 i 71; *vide* również – powołana tam literatura).

W świetle przedstawionego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny wyrażona w preambule Konstytucji zasada współdziałania władz nie może zostać uznana za adekwatny wzorzec kontroli procedury uchwalenia ustawy zmieniającej w zakresie dotyczącym udziału w tej procedurze Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Komisja Wspólna, podobnie jak samorząd terytorialny, nie stanowi bowiem „władzy” w rozumieniu preambuły Konstytucji.

W tej sytuacji nie jest możliwe zastosowanie zasady współdziałania władz również jako pomocniczego wzorca kontroli, wskazującego kierunek interpretacji pozostałych wzorców kontroli powołanych w punkcie 1 lit. b *petitum* wniosku.

Z kolei w zakresie wyrażonej w preambule Konstytucji zasady dialogu społecznego zarzut podniesiony w punkcie 1 lit. b *petitum* wniosek nie spełnia wymogów określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy otpTK.

Wskazując, w punkcie 1 lit. b *petitum* wniosku, zasadę dialogu społecznego jako jeden z pomocniczych wzorców kontroli – powołany w związku z art. 7 Konstytucji – Wnioskodawca nie określił, na czym miałyby polegać niezgodność ustawy zmieniającej z tym wzorcem, i nie przedstawił argumentów lub dowodów na poparcie tak sformułowanego zarzutu niekonstytucyjności.

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sformułowanie zarzutu oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU

nr 5/A/2013, poz. 68; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2).

„Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami <nadającymi się> do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją „musi spełniać określone warunki, w tym przede wszystkim precyzyjnie wskazywać co najmniej jeden argument za naruszeniem określonych wzorców kontroli. Nie realizują omawianego wymagania uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 2; *vide* też powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że również „zarzuty postawione w kontekście <związkowo> powołanych wzorców wymagają odpowiedniego uzasadnienia” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 7). „[W]skazanie we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze konstytucyjnej wzorca kontroli, przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za <uzasadnienie [zarzutu niekonstytucyjności], z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie> (...). W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (przy czym jako wzorzec

należy rozumieć normę konstytucyjną, której podstawą może być jeden lub kilka powiązanych przepisów Konstytucji)” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2018 r., sygn. Ts 224/17, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 67).

W niniejszej sprawie, pomimo związkowego powołania, w punkcie 1 lit. b *petitum* wniosku, art. 7 Konstytucji i zasady dialogu społecznego wyrażonej w preambule Wnioskodawca odrębnie przedstawił treść każdego z tych wzorców kontroli wraz z wykładnią i nie wywiódł z nich jednej normy konstytucyjnej (*vide* – s. 39-40 i 47 wniosku). Uzasadniając zarzut sformułowany w punkcie 1 lit. b *petitum* wniosku, Wnioskodawca przytoczył wprawdzie szereg okoliczności wskazujących na naruszenie przepisów regulujących zasięganie opinii Komisji Wspólnej w toku procesu ustawodawczego, nie powiązał ich jednak z wymogami, które – jego zdaniem – wynikają z zasady dialogu społecznego dla procedury ustawodawczej i nie powołał żadnych argumentów mogących wskazywać na niezgodność ustawy zmieniającej z preambułą Konstytucji w zakresie, w jakim wyraża zasadę dialogu społecznego.

W związku z powyższym rozpoznanie zarzutu podniesionego w punkcie 1 lit. b *petitum* wniosku w zakresie, powołanego pomocniczo, wzorca kontroli w postaci zasady dialogu społecznego wyrażonej w preambule Konstytucji należy uznać za niedopuszczalne.

Za niedopuszczalne należy też uznać rozpatrywanie przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu podniesionego w punkcie 1 lit. b *petitum* wniosku w zakresie powołanego pomocniczo – w związku z art. 7 Konstytucji – wzorca kontroli z art. 3 pkt 5 i art. 8 ust. 2 ustawy o Komisji Wspólnej.

Na mocy art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka bowiem w sprawach hierarchicznej zgodności norm prawnych, nie bada natomiast tzw. poziomej zgodności norm, czyli norm mających tę samą moc prawną, ani nie rozstrzyga niespójności między normami o takiej samej mocy

prawnej. „Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nie ma kompetencji do dokonywania tzw. kontroli poziomej, tj. badania zgodności przepisów ustawowych z innymi przepisami ustawowymi” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. P 40/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 133; *vide* też powołane tam orzecznictwo)

Również zarzuty o charakterze materialnym, sformułowane w punktach 2-7 *petitum*, obarczone są brakami skutkującymi niemożnością ich rozpoznania – choć w różnym zakresie – przez Trybunał Konstytucyjny.

W punktach 2-7 *petitum* i uzasadnieniu wniosku zarzuty oraz argumenty na ich poparcie zostały sformułowane zakresowo wobec określonych grup przepisów – zarówno obowiązujących, jak i uchylonych – ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, którym Wnioskodawca zarzucił niezgodność z powołanymi – również grupowo – wzorcami kontroli.

W związku z tym należy w pierwszej kolejności zauważyć, że w swoim orzecznictwie Sąd Konstytucyjny „wielokrotnie wskazywał na istnienie ogólnej zasady postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w myśl której przedmiotem kontroli konstytucyjności może być właściwie jedynie akt normatywny (albo jego część) obowiązujący w chwili orzekania (...). Zasada ta, wyrażana w kolejnych przepisach regulujących postępowanie przed Trybunałem (,,), wynika obecnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (...). Przepis ten nakazuje Trybunałowi umorzyć postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Jedynym wyjątkiem od wskazanej zasady jest sytuacja, w której wydanie wyroku – w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną – jest konieczne dla ochrony wolności i praw gwarantowanych w Konstytucji (zob. obecnie – 59 ust. 3 uoTK). Wyjątek ten, dyktowany koniecznością ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek, stanowi

wyraz prymatu aksjologicznej funkcji Trybunału (...). Jednocześnie, jak w każdym wypadku regulacji o charakterze wyjątku, dopuszczalność kontroli konstytucyjności przepisu nieobowiązującego nie może być interpretowana rozszerzająco” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 9/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 11; *vide* również – powołane tam orzecznictwo).

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym formalne uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą mocy obowiązującej. „Analiza orzecznictwa Trybunału pozwala wysnuć wniosek, że ocena – prowadzącej do umorzenia postępowania – utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego dokonuje się nie na podstawie formalnego stwierdzenia wyeliminowania kontrolowanego przepisu z systemu prawa, lecz z perspektywy możliwości wywołania przezeń skutków prawnych” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. K 3/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 7, *vide* też – powołane tam orzecznictwo). „Orzekanie o zgodności z Konstytucją uchylonych przepisów jest dopuszczalne wówczas, gdy – mimo ich uchylenia – mogą być nadal stosowane na podstawie normy intertemporalnej miarodajnej dla danej kwestii” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. K 18/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 67). „Wykładnia zwrotu <akt normatywny utracił moc obowiązującą> powinna zmierzać do oceny, czy zaskarżona norma prawna została usunięta z porządku prawnego nie tylko w sensie formalnoprawnym, lecz także w tym zakresie, czy uchylony przepis nadal wywiera określone skutki dla obywateli i czy może być nadal zastosowany w praktyce” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29, *vide* też – powołane tam orzecznictwo). Zatem to, czy faktycznie doszło do uchylenia w całości zaskarżonego przepisu, należy ustalić na podstawie treści normy derogującej lub

przejściowej (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. K 14/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 125).

Uchylone przepisy art. 24 ust. 1, 4, 5, 8 i 9a ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, powołane w punktach 2-4 *petitum* wniosku związkowo z art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.z.w.z.o.ś., nie mogą być stosowane po wejściu w życie ustawy zmieniającej, co jednoznacznie wynika z art. 6 ust. 1 ustawy zmieniającej, który stanowi: „[d]o spraw, w których postępowanie wszczęto przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”.

Utrata mocy obowiązującej przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny stanowi przesłankę umorzenia postępowania (art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy otpTK). W niniejszej sprawie za decydującą należy jednak uznać analizę wniosku, która wskazuje, że Wnioskodawca nie kwestionuje nieobowiązujących regulacji wynikających z art. 24 ust. 1, 4, 5, 8 i 9a u.z.z.w.z.o.ś., lecz fakt uchylecia tych przepisów.

Zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie, rekonstrukcji zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej (wniosku, pytaniu prawnym) należy dokonywać zarówno na podstawie *petitum*, jak i uzasadnienia, które stanowi integralną część wniosku, skargi lub pytania prawnego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2019 r., sygn. SK 21/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 19; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). Wobec tego „decydujące znaczenie należy przypisać nie tyle żądaniu wskazanemu w *petitum* wniosku, ile całej jego treści z uwzględnieniem argumentacji zawartej w uzasadnieniu pisma (...). Na wniosek składa się bowiem cała wyrażająca go treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli” (wydany w pełnym składzie

Trybunału Konstytucyjnego, wyrok z dnia 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 23).

W związku z powyższym, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, należy uznać, że nieobowiązujące przepisy art. 24 ust. 1, 4, 5, 8 i 9a u.z.z.w.z.o.ś. nie zostały zaskarżone i nie są przedmiotem kontroli, bez potrzeby umorzenia postępowania w tym zakresie.

Z tych samych względów należy też stwierdzić, że nie zostały zaskarżone i nie są przedmiotem kontroli: art. 24b ust. 2 u.z.z.w.z.o.ś., który określa termin przekazania organowi regulacyjnemu wniosku o zatwierdzenie taryfy, wymieniony w punktach 2 i 5 *petitum* wniosku, oraz art. 24i ust. 4, który stanowi o doręczeniu i ogłoszeniu ostatecznej decyzji zatwierdzającej ceny i stawki opłat w okresie pierwszych 18 miesięcy od podjęcia lub rozszerzenia działalności przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, wymieniony w punktach 4 i 7 *petitum* wniosku. Z analizy wniosku wynika bowiem, że Wnioskodawca nie kwestionuje tych przepisów, które nie dotyczą bezpośrednio kompetencji organu regulacyjnego do zatwierdzania taryfy.

Niezależnie od powyższego należy ponadto zauważyć, że nie wszystkie powołane we wniosku wzorce kontroli zostały odpowiednio przyporządkowane do przedmiotu kontroli.

Powołane w punktach 5, 6 i 7 *petitum* wniosku jako wzorce kontroli przepisy art. 171 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji stanowią:

- „1. Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.
2. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.”.

W doktrynie wskazuje się, że „[n]adzór nad samorządem terytorialnym jest jednym z podstawowych wyznaczników jego samodzielności oraz charakteru

prawnego relacji występujących między samorządem a organami administracji rządowej w strukturze zdecentralizowanej. (...) Art. 171 wyznacza podstawowe zręby tego nadzoru, o których następnie stanowią ustawy samorządowe w oddzielnych rozdziałach poświęconych nadzorowi oraz wiele ustaw z zakresu materialnego prawa administracyjnego. Nadzór nad samorządem terytorialnym z jednej strony jest przejawem ograniczenia jego samodzielności oraz powiązania wszystkich organów władzy publicznej w jeden organizm państwowy. Z drugiej strony nadzór chroni samorząd terytorialny przed niezgodną z prawem ingerencją ze strony państwa i jest istotnym elementem składowym pojmowania decentralizacji władzy publicznej” (A. Skoczylas, W. Piątek, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan i L. Bosek, wyd. C. H. Beck, 2016 r., s. 949 oraz powołana tam literatura).

Obowiązujące przepisy nie określają, czym jest nadzór. Pojęcie nadzoru nie zostało określone ustawowo, również w doktrynie brak jest uniwersalnej definicji tego pojęcia. W wyroku z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. Kp 3/05, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie, stwierdził, że „[n]iezdeterminowane w ustawodawstwie pojęcie nadzoru jest przedmiotem licznych opracowań teoretycznych. Dominuje jednak tendencja do traktowania nadzoru jako możliwości władczego wkraczania w działalność organu nadzorowanego w celu jej korygowania. Oznacza czynność prawną, dokonywaną w formie określonych środków prawnych, zwanych środkami nadzoru. Co istotne, nadzór występuje poza stosunkami zależności organizacyjnoprawnej i służbowej” (OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 131). Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że „<nadzór> to określony układ wzajemnych zależności organów sprawujących administrację publiczną” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100), oraz podkreślał, że „[p]odmiotami (instytucjami) uczestniczącymi w stosunkach nadzoru są z jednej strony organy administracji rządowej wyposażone w kompetencje do ingerencji w działalność

organów jednostek samorządu terytorialnego w określonych sytuacjach i formach, określane jako organy nadzoru (organy nadzorujące), z drugiej strony – organy jednostek samorządu terytorialnego, które są zobowiązane podporządkować się tej ingerencji, określane jako organy nadzorowane” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2009 r., sygn. SK 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 173).

Przedmiotem nadzoru, o którym mowa w art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji, jest działalność jednostek samorządu terytorialnego. Użyte w tych przepisach pojęcie działalności jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak pojęcie nadzoru, nie zostało zdefiniowane w ustawach zwykłych.

W doktrynie przyjmuje się, że działalność samorządu terytorialnego to „ogół jego aktywności, która przybiera rozmaite formy, począwszy od aktywnych, takich jak podejmowanie uchwał przez organy kolegialne i zarządzeń przez organy monokratyczne, po pasywne, polegające na zaniechaniu podjęcia określonego działania” (A. Skoczylas, W. Piątek, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan i L. Bosek, *op. cit.*, s. 954 oraz powołana tam literatura).

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 27 września 1994 r., sygn. W. 10/93, rozpoznając wniosek o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, ustalił, że „[d]ziałalnością komunalną w rozumieniu art. 85 i art. 87, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95; [...]) [aktualnie: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym lub u.s.g.] jest wszelka działalność gmin oraz innych wymienionych w tej ustawie jednostek samorządu terytorialnego” (OTK z 1994 r., poz. 46). Jednocześnie, w uzasadnieniu tej uchwały, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „[n]adzór z rozdziału 10 u.s.t. [u.s.g.] – a także i przede wszystkim z art. 74 Małej Konstytucji [Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych

stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U., Nr 84, poz. 426 ze zm.]. – jest nadzorem administracyjnym, zaś jego przedmiotem jest działalność komunalna prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w formach prawnoadministracyjnych i dla bezpośredniego kształtowania stosunków prawnych w tej – i w pokrewnych – gałęziach prawa. [...] Problem zakresu tak pojmowanego nadzoru pojawia się w sytuacji, kiedy jednostka samorządu terytorialnego występuje w charakterze osoby prawnej (osoby prawa cywilnego), jako podmiot prawa własności i innych praw majątkowych stanowiących mienie komunalne ([...]). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego czynności związane z wykonywaniem tych praw stanowią działalność komunalną i są nadzorowane na zasadach ogólnych ustanowionych w przepisach rozdziału 10 dla nadzoru nad wykonywaniem zadań własnych, [...], o ile tylko nadano im formę prawną aktów administracji, przewidzianą dla aktów organów samorządu terytorialnego w u.s.t. [u.s.g.]” (*op. cit.*). Trybunał Konstytucyjny wskazał też, że „przyjęcie podmiotowej i szerokiej definicji <działalności komunalnej> jako działalności gmin (jednostek samorządu terytorialnego) nie oznacza, by cała ta działalność podlegała nadzorowi w rozumieniu rozdziału 10 u.s.t. [u.s.g.], wykonywanemu przez organy określone bezpośrednio lub pośrednio jako organy nadzoru (nadzorujące), przy pomocy środków nadzoru (rozstrzygnięć nadzorczych) tam przewidzianych. [...] nadzorowi określonemu w rozdz. 10 u.s.t. [u.s.g.] podlega działalność komunalna o tyle, o ile jest prowadzona bezpośrednio przez organy (władze) gmin jako organy ukonstytuowane na gruncie prawa administracyjnego względnie – jeżeli przyjąć tę konstrukcję osoby prawa publicznego, wyposażone z mocy prawa we władzę publiczną. Wykonanie części swoich zadań gmina może powierzyć podmiotom prawa cywilnego (spółkom, przedsiębiorstwom prywatnym). W tym zakresie nadzór administracyjny nie może mieć zastosowania, choć należy przyjąć, że chodzi o działalność komunalną. [...]

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt woli organu gminy otrzymał formę prawną aktu władczego wydawanego na podstawie przepisów – m.in. kompetencyjnych – prawa administracyjnego, to niezależnie od charakteru kształtowanych nim stosunków prawnych oraz ewentualnych skutków – także w dziedzinach regulowanych prawem cywilnym – podlega procedurze nadzoru zwanego administracyjnym. Jeżeli natomiast został podjęty w formie właściwej czynnościom z zakresu prawa cywilnego – np. umowy zawartej z równorzędnym z definicji podmiotem obrotu prawnego – procedurze nadzorczej z rozdziału 10 u.s.t. [u.s.g.] nie podlega. Wykonując bowiem własność publiczną organy gminy działają wedle ściśle określonych procedur. Podjęcie uchwały kończy pewien etap postępowania: uchwała nie jest jeszcze oświadczeniem woli w rozumieniu k.c., nie jest bowiem skierowana na zewnątrz do innej osoby prawnej lub fizycznej, ale do wewnątrz. Jej adresatem jest konkretny organ gminy, który w ten sposób zostaje upoważniony i zobowiązany do złożenia skutkującego już na zewnątrz oświadczenia woli. Organ nadzoru stwierdza tylko wadliwość uchwały, a rzeczą sądu powszechnego jest ocena, na ile ta wadliwość może powodować nieważność złożonego w imieniu gminy oświadczenia woli” (*ibidem*).

Chociaż powyższa uchwała o sygn. W. 10/93 została wydana przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, na tle wcześniejszych przepisów konstytucyjnych, sformułowane w niej wnioski są w znacznej części uznawane przez Trybunał Konstytucyjny za aktualne w kontekście art. 171 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej, w tym pogląd dotyczący szerokiego rozumienia pojęcia działalności samorządu terytorialnego (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. Kp 3/05, *op. cit.* i z dnia 21 października 2008 r., sygn. P 2/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 139) oraz stanowisko wskazujące na konieczność odróżniania sytuacji, w której akt woli organu gminy ma formę aktu władczego, od sytuacji, w której akt taki otrzymuje formę właściwą czynnościom z zakresu prawa cywilnego (*vide*

– wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2017 r., sygn. SK 49/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 41).

Analizując zakres nadzoru, o którym stanowią przepisy art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji, należy zatem uwzględnić niejednolity charakter działalności jednostek samorządu terytorialnego oraz zróżnicowanie przysługujących im kompetencji. Jak bowiem podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „[p]ełniąc swą funkcję publiczną, samorząd działa zarówno przez *imperium*, jak i przez *dominium*. Wykonywanie zadań publicznych, o których mowa w art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji, a więc i sprawowanie władzy publicznej, odbywa się przede wszystkim, gdy gmina przez swe organy działa władczo w sferze *imperium*. Jednak z wykonywaniem zadań publicznych mamy także do czynienia, gdy gmina – jako osoba prawna – działa w sferze *dominium* w obrocie prawnym (...). (...) Przyznanie gminie i innym jednostkom samorządu terytorialnego, na mocy art. 165 Konstytucji, osobowości prawnej oraz prawa własności (historycznego uwłaszczenia na własności niegdyś państwowej) i sądowej ochrony w zakresie samodzielności stanowi gwarancję prawidłowego wykonania zadań publicznych, a tym samym umożliwia efektywne sprawowanie w powierzonym zakresie władzy publicznej (...). Podział na *imperium* i *dominium* gminy rzutuje na reżim prawny, formy działania oraz procedury, w ramach których i poprzez które gmina działa w obrębie każdej ze sfer” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2008 r., sygn. K 66/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 158).

Nadzór określony w art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji ma charakter administracyjny i nie obejmuje wszystkich czynności jednostki samorządu terytorialnego, lecz dotyczy jedynie konkretnych form działania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92).

Zestawienie regulacji kwestionowanych w punktach 5-7 *petitum* wniosku z art. 171 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji wskazuje, że pomiędzy tymi przepisami brak

jest związku normatywnego. Zaskarżone regulacje nie dotyczą bowiem nadzoru, o którym stanowi art. 171 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej.

Organ regulacyjny, wydając decyzje w przedmiocie zatwierdzenia taryfy obejmującej ceny i stawki za wodę i odprowadzanie ścieków, zatwierdzenia cen i stawek opłat w okresie pierwszych 18 miesięcy od dnia podjęcia działalności przez powołane lub utworzone przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne lub podjęcia przez istniejące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nowego rodzaju działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków oraz decyzję określającą tymczasową taryfę za usługi świadczone przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, działa zgodnie z ustawowym upoważnieniem, w ramach przewidzianego w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę postępowania o zatwierdzenie taryfy.

Przewidziane w kwestionowanych przepisach zatwierdzanie taryfy, zatwierdzanie cen i stawek opłat oraz określanie tymczasowej taryfy za usługi świadczone przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne stanowi niewątpliwie władcze oddziaływanie w stosunku do działalności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Podmiotem podlegającym temu władczemu oddziaływaniu jest przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

Zgodnie z art. 2 pkt 4 u.z.z.w.z.o.ś., wskazane jako adresat władczego oddziaływania organu regulacyjnego przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne to przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U., poz. 646 ze zm.), 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. Zawarta w art. 2 pkt 4 u.z.z.w.z.o.ś. legalna definicja przedsiębiorstwa

wodociągowo-kanalizacyjnego nie uwzględnia gminy. Tym niemniej w orzecznictwie przyjmuje się jednolicie, że w sytuacji, gdy w gminie nie został wyodrębniony podmiot, który prowadziłby działalność z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, i całą gospodarkę wodociągowo-kanalizacyjną prowadzi sama gmina (lub związek międzygminny), świadcząc usługi w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków, to jest przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym w znaczeniu funkcjonalnym (*vide m.in.* – wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 21 lipca 2005 r., sygn. OSK 1741/04, LEX nr 190626; z dnia 8 maja 2018 r., sygn. I GSK 430/18, LEX nr 2501063 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 25 sierpnia 2016 r., LEX nr 2103880, a także uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. III CZP 3/17, LEX nr 2270180; *vide* też – powołane tam orzecznictwo i literatura).

Niezależnie jednak od ewentualnych związków organizacyjno-prawnych lub majątkowych łączących przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne i gminę, kompetencja organu regulacyjnego do weryfikacji i zatwierdzania taryfy nie może być rozpatrywana w kontekście art. 171 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Nawet bowiem w przypadku, gdy w gminie nie został wyodrębniony podmiot, który prowadziłby działalność z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, i całą gospodarkę wodociągowo-kanalizacyjną prowadzi sama gmina, to działalność polegająca na świadczeniu usług wodno-kanalizacyjnych nie jest wykonywana bezpośrednio przez organy stanowiące lub wykonawcze gminy i nie przybiera formy prawnej aktów administracji, przewidzianej dla aktów organów samorządu terytorialnego.

Tym samym nie jest możliwe przeprowadzenie badania zgodności zaskarżonych regulacji z powołanym wzorcem kontroli z art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Podobnie jak art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji w odniesieniu do regulacji kwestionowanych w punktach 5-7 *petitum* wniosku, również art. 169 ust. 1 ustawy zasadniczej należy uznać za nieadekwatny wzorzec kontroli przepisów zaskarżonych w punktach 2-4 *petitum* wniosku.

Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji, jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Przepis ten, wyrażając zasadę przedstawicielstwa, normuje mechanizm sprawowania władzy w jednostkach samorządu terytorialnego (*vide* – B. Naleziński, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el, teza 1 do art. 169). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, że z art. 169 ust. 1 Konstytucji wynika „nakaz powołania organów stanowiących i wykonawczych w jednostkach samorządu terytorialnego. Ustawa musi wyposażyć wymienione organy w odpowiednie kompetencje, umożliwiające im wykonywanie zadań należących do danej jednostki samorządu terytorialnego. Organy stanowiące muszą zostać wyposażone w kompetencje w zakresie decydowania o sprawach jednostki. Jednocześnie prawo musi określić zasady funkcjonowania tego organu w taki sposób, aby mógł on w sposób efektywny realizować swoje kompetencje” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r., sygn. K. 17/98, OTK ZU nr 4/98, poz. 48).

Zestawienie przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę zaskarżonych w punktach 2-4 *petitum* wniosku z powołanym jako wzorzec kontroli art. 169 ust. 1 Konstytucji wskazuje, że brak jest pomiędzy tymi przepisami niezbędnego związku treściowego. Kwestionowane regulacje, określające rolę organu regulacyjnego w postępowaniu o zatwierdzenie taryfy, nie dotyczą struktury organów jednostki samorządu terytorialnego ani ich pozycji ustrojowej lub właściwości do podejmowania określonych rozstrzygnięć w tej jednostce. Brak odpowiedniego związku treściowego pomiędzy przepisami

wskazanymi jako przedmiot kontroli i powołanym wzorcem kontroli powoduje, że brak jest płaszczyzny, na której mogłaby być dokonana ocena zgodności tych przepisów.

Ponadto Wnioskodawca, powołując art. 169 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli regulacji kwestionowanych w punktach 2-4 *petitum* wniosku, nie przedstawił wykładni tego wzorca, nie określił, na czym – Jego zdaniem – polega niezgodność zaskarżonych przepisów z tym wzorcem ani nie wskazał argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. Nie można bowiem uznać za spełnienie tych wymogów stwierdzenia, że art. 169 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę „realizacji zadań samorządu terytorialnego za pośrednictwem jego organów” (s. 89 wniosku) oraz lakonicznej wzmianki o tym wzorcu kontroli zawartej w części uzasadnienia wniosku dotyczącej zasady decentralizacji (*vide* – s. 96 wniosku).

Zatem również z tego względu należy uznać rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu niezgodności przepisów wymienionych w punktach 2-4 *petitum* wniosku z art. 169 ust. 1 Konstytucji za niedopuszczalne. Niezależnie bowiem od tego, że art. 169 ust. 1 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli kwestionowanych regulacji, to wniosek nie spełnia w zakresie zarzutu niezgodności z tym wzorcem warunków określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy otpTK.

Wnioskodawca, powołując art. 165 ust. 2 Konstytucji jako pomocniczy – w związku z art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej – wzorzec kontroli przepisów kwestionowanych w punktach 2-4 *petitum* wniosku, wskazał jedynie ogólnie na naruszenie zasady samodzielności jednostki samorządu terytorialnego.

Tymczasem, chociaż nie ulega wątpliwości, że zakresy normowania wymienionych przepisów ustawy zasadniczej są ze sobą funkcjonalnie powiązane i stanowią – w świetle ugruntowanego orzecznictwa konstytucyjnego – elementy konstytucyjnego mechanizmu gwarancji samodzielności jednostek samorządu

terytorialnego, niemniej jednak każda z tych regulacji ma własny zakres normowania, a ocena, czy normy te zostały zrealizowane albo przekroczone, powinna być przeprowadzona dla każdej osobno (*vide* m.in. – wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego – postanowienie z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. K 52/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 25, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 2015 r., sygn. Tw 37/14, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 3). W niniejszej sprawie Wnioskodawca nie podał jednak, w jaki sposób zaskarżone regulacje miałyby kolidować z przewidzianą w art. 165 ust. 2 Konstytucji gwarancją sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego ani nie przedstawił argumentów nawiązujących do tego wzorca kontroli.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że także w zakresie, powołanego pomocniczo w punktach 2-4 *petitum*, wzorca kontroli z art. 165 ust. 2 Konstytucji wniosek nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy otpTK.

Brak odpowiedniego uzasadnienia dotyczy również, powołanych w punktach 2-4 *petitum* wniosku, wzorców kontroli z art. 15 ust. 1 ustawy zasadniczej i zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji.

Wnioskodawca przedstawił wykładnię każdego z tych wzorców kontroli (*vide* – s. 88-94 wniosku) oraz, wiążąc je ze sobą oraz z art. 16 ust. 2 Konstytucji, wskazał dyrektywy, które – Jego zdaniem – wynikają dla ustawodawcy z tak powiązanych przepisów konstytucyjnych (*vide* – s. 97 wniosku), a także sformułował nawiązujące do tych wzorców kontroli zarzuty, podnosząc, że kwestionowane regulacje naruszają:

„– zasadę subsydiarności przez to, że w sposób nieuzasadniony, w szczególności nieznajdujący oparcia w charakterze zadania, którego dotyczą, i bez przeprowadzenia dialogu ze stroną samorządową dokonują przesunięcia

kompetencji ze zdecentralizowanych struktur zlokalizowanych najbliżej obywatela – samorządu gminnego – na szczebel wyższy scentralizowanej administracji rządowej,

– zasadę decentralizacji i zasadę udziału samorządu w sprawowaniu władzy publicznej przez to, że pozbawiają samorząd gminny instrumentów władczych gwarantujących mu rzeczywistą zdolność do wykonywania powierzonych mu zadań publicznych” (s. 108 wniosku).

Wniosek nie zawiera jednak samodzielnych argumentów lub dowodów wskazujących na niezgodność kwestionowanych regulacji z tak określonymi wzorcami kontroli. Analiza uzasadnienia wniosku wskazuje bowiem, że zarzuty naruszenia zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji oraz zasady decentralizacji wynikającej z art. 15 ust. 1 ustawy zasadniczej zostały przez Wnioskodawcę oparte wyłącznie na argumentacji dotyczącej nadmiernego ograniczenia samodzielności gminy w wykonywaniu zadania własnego, podniesionej w odniesieniu do odrębnie sformułowanego zarzutu naruszenia art. 16 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Tym samym wniosek nie spełnia warunków określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy otpTK również w zakresie, powołanych w punktach 2-4 *petitum*, wzorców kontroli z art. 15 ust. 1 i zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji

Uwzględniając opisane powyżej braki formalne wniosku Rady Miasta Piły, należy uznać, że warunki merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny spełniają: podniesiony w punkcie 1 lit. b *petitum* zarzut niezgodności art. 1 pkt 6-8 i pkt 10 ustawy zmieniającej – z art. 2 i art. 7 Konstytucji oraz sformułowane w punktach 2-4 *petitum* zarzuty niezgodności art. 24b ust. 1 i art. 24c ust. 1-3 w zw. z art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.z.w.z.o.ś.; art. 24c ust. 4 w zw. z art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.z.w.z.o.ś. oraz art. 24i ust. 1-2 w zw. z art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.z.w.z.o.ś. – w zakresie, w jakim powierzają organowi

regulacyjnemu kompetencje do weryfikacji i zatwierdzania taryfy – z art. 16 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Natomiast w pozostałym zakresie postępowanie winno podlegać umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy otpTK, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Spośród zarzutów, w zakresie których wniosek Rady Miasta Piły spełnia wymogi merytorycznego rozpoznania, należy w pierwszej kolejności odnieść się do zarzutu niedochowania trybu ustawodawczego, sformułowanego w punkcie 1 lit. b *petitum* wniosku. „Naruszenie formalnych, konstytucyjnych wymogów odnoszących się do stanowienia ustaw może bowiem stanowić samodzielną i wystarczającą podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, wyrok z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30).

Zdaniem Wnioskodawcy, w toku prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą doszło do „naruszenia standardów demokratycznego państwa prawnego, wynikających z art. 2 Konstytucji oraz zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP formułującej nakaz działania organów władzy publicznej w granicach i na podstawie prawa” (s. 38 wniosku), polegającego na niezasięgnięciu wymaganej ustawowo opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego o projekcie tej ustawy.

W ocenie Wnioskodawcy, chociaż obowiązek uzyskania opinii o projekcie ustawy zmieniającej nie został bezpośrednio sformułowany w Konstytucji, to „dochowanie w trakcie procedury ustawodawczej wymaganych przepisami prawa wymogów proceduralnych, w tym wymogów w zakresie realizacji obowiązku uzyskania opinii, uzgodnień i innych stanowisk właściwych organów lub instytucji, wynika bezpośrednio z art. 7 Konstytucji RP wyrażającego zasadę legalizmu, która formułuje nakaz działania organów władzy publicznej

w granicach i na podstawie prawa, w tym także w granicach ustawowych wyznaczających zasady i tryb procedury prawodawczej” (s. 40 wniosku).

Realizacja określonych ustawowo obowiązków konsultacyjnych w toku procesu ustawodawczego winna też być – według Wnioskodawcy – oceniana w kontekście wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa i wynikającej z niej zasady poprawnej legislacji, której składową jest zasada rzetelnej procedury ustawodawczej zakładająca „zachowanie demokratyzmu w procesie tworzenia prawa, którego elementem jest **stworzenie optymalnych warunków i zapewnienie rzeczywistego (rozumianego jako przeciwieństwo do pozornego) udziału przedstawicieli różnych środowisk w tym procesie, oraz zabezpieczenie ich interesów** [podkr. Wnioskodawcy] chociażby poprzez ustosunkowanie się do przedstawionego przez nich stanowiska w przedmiocie tworzonego prawa” (s. 41 wniosku).

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Wnioskodawca stwierdził, że „dokonywane w ramach Komisji uzgodnienie stanowisk strony samorządowej i rządowej musi opierać się na dialogu, wzajemnym poszanowaniu stanowisk partnerów i dążeniu do kompromisu” (s. 46 wniosku).

Zdaniem Wnioskodawcy, uzyskanie opinii spełniającej te wymogi „jest warunkiem skutecznego przedłożenia do dalszych prac parlamentarnych rządowego projektu ustawy. Brak jej załączenia do projektu ustawy skutkuje tym, że inicjatywa ustawodawcza Rady Ministrów została zrealizowana w sposób wadliwy. W konsekwencji, uchwalenie przez Sejm RP ustawy bez uprzedniego uzyskania opinii Komisji nie powinno odnieść skutków prawnych tj. doprowadzić do zmian w systemie prawa powszechnie obowiązującego” (*ibidem*).

Uzasadniając ten pogląd, Wnioskodawca przedstawił przebieg prac legislacyjnych nad projektem ustawy zmieniającej, podkreślając, że: pomimo nieuzyskania opinii Komisji Wspólnej, do projektu dołączono dokument

zatytułowany: *Uwagi w ramach uzgodnień z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego*, który odnosił się jedynie do uwag zgłaszanych indywidualnie przez podmioty samorządowe, z których żaden nie był członkiem strony samorządowej Komisji Wspólnej; w Ocenie Skutków Regulacji „w sposób niezgodny ze stanem faktycznym wskazano, że w trakcie prac nad projektem ustawy spełniono wymogi konsultacyjne przewidziane przepisami prawa, w tym zasięgnięto opinii Komisji Wspólnej” (s. 50 wniosku); „w trakcie posiedzenia Komisji: Infrastruktury; Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 26 października 2017 r. Biuro Legislacyjne odnosząc się do podnoszonych przez posłów i stronę samorządową zarzutów, co do procedury prac nad projektem ustawy, wskazało lakonicznie, że zgodnie z OSR projekt był konsultowany z Komisją Wspólną, więc brak jest podstaw by kwestionować projekt z punktu widzenia wymogów formalnych” (s. 51 wniosku); projekt ustawy nowelizującej procedowany w Sejmie różnił się w wielu miejscach w istotny sposób od wersji projektu ustawy przesłanej do zaopiniowania Komisji Wspólnej; „strona samorządowa Komisji Wspólnej wyraziła chęć uczestnictwa w pracach nad projektem ustawy apelując do strony rządowej Komisji Wspólnej o odbycie spotkania w tym przedmiocie przed zakończeniem prac legislacyjnych, prośba ta jednak nie została zrealizowana przez stronę rządową” (*ibidem*); „w trakcie przeprowadzanych na posiedzeniu Sejmu RP czytań projektu ustawy, posłowie zwracali uwagę na konieczność zasięgnięcia i uwzględnienia w toku prac nad projektem stanowiska Komisji Wspólnej” (*ibidem*).

W ocenie Wnioskodawcy, „przedmiotem projektu ustawy nowelizującej była niewątpliwie materia ustrojowa dotycząca problematyki samorządu terytorialnego, jako że zakładał on odebranie organom samorządu gminnego ich dotychczasowych kompetencji w zakresie realizacji zadania własnego gminy i ich przekazanie na rzecz organu administracji rządowej” (s. 52 wniosku). W związku

z tym „materię podlegającą regulacji w ramach projektu ustawy nowelizującej zakwalifikować należy jako dziedzinę traktowaną przez Konstytucję RP jako szczególnie niedostępną dla ustawodawcy – sprawy dotyczące podziału zadań i kompetencji pomiędzy samorządem a innymi podmiotami władzy publicznej znajdują bowiem swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w Konstytucji RP (w szczególności w zasadzie pomocniczości oraz w zasadach wynikających z art. 16, art. 165, art. 166 Konstytucji RP) doznając szeregu istotnych ograniczeń w zakresie dopuszczalnej interwencji ustawodawcy” (*ibidem*).

Wnioskodawca podniósł również, iż obowiązek zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej nie został zrealizowany w toku całej procedury prawodawczej; że „na posiedzeniu komisji sejmowych przedstawiciele strony samorządowej zaprezentowali co prawda w sposób ramowy ogólne stanowisko organizacji samorządowych, co do założeń pierwotnej wersji rządowego projektu ustawy nowelizującej, jednakże równocześnie podkreślili potrzebę przedstawienia bardziej szczegółowego stanowiska w oparciu o projekt procedowany już w Sejmie RP, w ramach zgłoszonego wniosku o wysłuchanie publiczne” (s. 53 wniosku); a także, że „w trakcie prac sejmowych posłowie nie uzyskali rzetelnej informacji, co do kwestii zasięgnięcia w toku prac nad projektem ustawy nowelizującej opinii Komisji Wspólnej i wyrażonego przez stronę samorządową stanowiska, mimo podnoszenia tej problematyki w trakcie debaty na posiedzeniu Sejmu RP i na posiedzeniu komisji sejmowych – przeciwnie, kilkakrotnie zostali oni wprowadzeni w błąd, co do zrealizowania przez wnioskodawcę obowiązku konsultacyjnego. Nadto, nie mieli oni realnej możliwości zapoznania się i ustosunkowania się do stanowiska organizacji samorządowych sformułowanego w trakcie prac komisji z uwagi na przyjęte nadzwyczajne tempo prac ustawodawczych nad projektem ustawy” (*ibidem*).

Powyższe okoliczności pozwalają – zdaniem Wnioskodawcy – na uznanie, „że naruszenie w toku prac nad projektem ustawy nowelizującej obowiązku

zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej miało postać istotnego naruszenia prawa, w tym również istotnego naruszenia (...) zasad ustrojowych wyrażonych w Konstytucji RP. Zaniechanie zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej było świadomym działaniem projektodawców, a jej brak uniemożliwił przeprowadzenie w trakcie prac sejmowych nad projektem ustawy rzetelnej debaty parlamentarnej, co w konsekwencji przełożyło się również na uchwalenie ustawy budzącej poważne wątpliwości, co do jej zgodności z konstytucyjnymi gwarancjami ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego” (*ibidem*).

Jak wynika z przedstawionych powyżej głównych tez wniosku Rady Miasta Piły w zakresie zarzutu podniesionego w punkcie 1 lit. b *petitum* wniosku, zastrzeżenia wobec procesu legislacyjnego dotyczą opiniowania projektu ustawy zmieniającej przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W związku z takim charakterem zarzutu konieczne jest przedstawienie przebiegu postępowania ustawodawczego, ze szczególnym uwzględnieniem okoliczności dotyczących wdrożenia i przebiegu procedury opiniowania projektu ustawy zmieniającej przez Komisję Wspólną.

Projekt kwestionowanej przez Wnioskodawcę ustawy został wniesiony do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 10 października 2017 r. (druk sejmowy nr 1905, VIII kadencja Sejmu). Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu plenarnym Sejmu w dniu 26 października 2017 r. i zakończyło się skierowaniem projektu do Komisji Infrastruktury, Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, które na posiedzeniu, w dniu 26 października 2017 r., przyjęły projekt. Drugie czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu w tym samym dniu 26 października 2017 r., na którym ponownie skierowano projekt do komisji. Tego samego dnia, 26 października 2017 r., Komisja Infrastruktury, Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów

Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej przyjęły część poprawek zgłoszonych do projektu w drugim czytaniu. W dniu 27 października 2017 r. odbyło się trzecie czytanie, na którym Sejm przyjął ustawę. W dniu 30 października 2017 r. ustawę przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu.

W Senacie ustawę skierowano do Komisji Infrastruktury, Komisji Środowiska oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Publicznej, które na posiedzeniu w dniu 8 listopada 2017 r. sformułowały wniosek o uchwalenie ustawy (druk senacki nr 640A, Senat RP IX Kadencji). Ustawę rozpatrywano na 49. posiedzeniu Senatu, który 10 listopada 2017 r. podjął uchwałę o przyjęciu ustawy bez poprawek.

W dniu 13 listopada 2017 r. ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu, a w dniu 22 listopada 2017 r. Prezydent podpisał ustawę.

W punkcie 5., stanowiącej integralną część uzasadnienia projektu, Oceny Skutków Regulacji (dalej: OSR) wskazano, że projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, a także przekazany do konsultacji publicznych, z 14-dniowym terminem na zgłaszanie ewentualnych uwag, w szczególności do organizacji zrzeszających przedsiębiorców działających na uregulowanym rynku, organizacji konsumenckich i samorządów, jak również przesłany do zaopiniowania, z terminem 30-dniowym na zgłaszanie ewentualnych uwag, do wymienionych w 8 punktach podmiotów, w tym do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (*vide* – druk sejmowy nr 1974, VIII kadencja Sejmu).

OSR nie zawiera natomiast, wskazanego w uzasadnieniu wniosku, stwierdzenia, „że w trakcie prac nad projektem ustawy spełniono wymogi konsultacyjne przewidziane przepisami prawa, w tym zasięgnięto opinii Komisji Wspólnej” (s. 50 wniosku). Przytoczone powyżej informacje dotyczące

opublikowania projektu w ramach udostępniania informacji publicznej oraz przesłania go do zaopiniowania nie wskazują bowiem, czy podmioty, którym przekazano projekt, wyraziły swoje stanowisko w tym względzie.

Z dokumentów publikowanych na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji (dalej: RCL) wynika, że projekt ustawy zmieniającej został przesłany Współprzewodniczącym Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego przy piśmie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 22 września 2017 r., nr DM.4.0210.1.2017.JK.13 (nr wykazu RCL – UD264). Z kolei, w protokole z posiedzenia plenarnego Komisji Wspólnej z 25 października 2017 r. odnotowano, że projekt ustawy zmieniającej „wysłano 25.09.17 r.” (s. 11 protokołu zamieszczonego na stronie internetowej Komisji Wspólnej). Uwzględniając datę posiedzenia Komisji Wspólnej oraz 30-dniowy termin wyrażenia opinii o projekcie, należy uznać, że wskazana w protokole z posiedzenia Komisji Wspólnej data 25 września 2017 r. była datą otrzymania przez Komisję Wspólną projektu ustawy zmieniającej do zaopiniowania.

Z protokołu z posiedzenia plenarnego Komisji Wspólnej z 25 października 2017 r. wynika, że tego dnia nie doszło do wyrażenia opinii o projekcie ustawy zmieniającej (s.11-12, *op. cit.*), a analiza materiałów z procesu legislacyjnego wskazuje, że do zakończenia postępowania legislacyjnego opinia taka nie została sporządzona.

Na stronie internetowej Senatu zamieszczono pismo z 12 października 2017 r. Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego zawierające krytyczną ocenę projektu ustawy zmieniającej oraz prośbę, skierowaną do Sejmu, o jego odrzucenie w I czytaniu i odesłanie Rządowi, w celu przeprowadzenia przewidzianej prawem procedury wyrażenia opinii przez Komisję Wspólną (*Opinie instytucji i organizacji*, druk nr 640, Senat RP IX Kadencji).

Merytoryczną ocenę proponowanych w projekcie regulacji przedstawiciele niektórych organizacji samorządowych tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej (tj. Związku Powiatów Polskich i Związku Miast Polskich) prezentowali też na posiedzeniu sejmowych Komisji Infrastruktury; Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej na posiedzeniu w dniu 26 października 2017 r. (*vide – Pełny Zapis Przebiegu Posiedzenia Komisji Infrastruktury (Nr 135), Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (Nr 98), Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (Nr 164) z dnia 26 października 2017 r.*, wyd. Kancelaria Sejmu, s. 8-10, 12 i 15) i senackich Komisji Infrastruktury, Komisji Środowiska oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w dniu 8 listopada 2017 r., wyrażając przy tym dezaprobatę wobec niezyskania opinii Komisji Wspólnej (*vide – Zapis Stenograficzny. Wspólne posiedzenie Komisji Środowiska (78), Komisji Infrastruktury (110) oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (116) w dniu 8 listopada 2017 r.*, wyd. Kancelaria Senatu, s. 13-15).

Zastrzeżenia wobec sposobu przeprowadzenia konsultacji społecznych i opiniowania projektu na etapie rządowych prac legislacyjnych, w szczególności dotyczące niezyskania opinii Komisji Wspólnej, były też, w toku posiedzeń komisji sejmowych i senackich, przedmiotem wypowiedzi posłów i senatorów oraz przedstawicieli Rady Ministrów (*vide – Pełny Zapis Przebiegu..., op. cit.*, m.in. s. 10-11; *vide też – Zapis Stenograficzny..., op. cit.*, m.in. s. 7-8 i 15), a także legislatora z Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu, który stwierdził: „Jeżeli chodzi o odpowiedzi na kwestie związane z konsultacjami, to w procesie oceniania warstwy formalnej tego projekt w ocenie skutków regulacji była zawarta informacja, że projekt został **przesłany** [podkr. wł.] do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, więc nie było podstaw, żeby tę informację w OSR kwestionować” (*Pełny Zapis Przebiegu..., op. cit.*, s. 12).

W związku z powyższym, stwierdzenie, że „w trakcie posiedzenia Komisji: Infrastruktury; Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 26 października 2017 r. Biuro Legislacyjne odnosząc się do podnoszonych przez posłów i stronę samorządową zarzutów, co do procedury prac nad projektem ustawy, wskazało lakonicznie, że zgodnie z OSR projekt był **konsultowany** [podkr. wł.] z Komisją Wspólną, więc brak jest podstaw by kwestionować projekt z punktu widzenia wymogów formalnych” (s. 51 wniosku), zawarte w uzasadnieniu wniosku, należy uznać za nieadekwatne. Sformułowanie o przesłaniu projektu do zaopiniowania nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że opinia została wydana, ani nie sugeruje, by doszło do konsultacji.

Wnioskodawca, jako wzorce kontroli w odniesieniu do zarzutu naruszenia procedury ustawodawczej, podniesionego w punkcie 1 lit. b *petitum* wniosku, wskazał art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 2 Konstytucji stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”.

Przepis ten wyraża trzy odrębne zasady konstytucyjne: państwa demokratycznego, państwa prawnego i państwa sprawiedliwości społecznej. Zasady te są ze sobą ściśle powiązane funkcjonalnie oraz treściowo. Powiązanie to polega przede wszystkim na tym, że zasady te treściowo nie mają w pełni rozłącznego charakteru. W ujęciu art. 2 Konstytucji RP warunkiem koniecznym funkcjonowania państwa prawnego jest jego demokratyczny charakter oraz realizacja zasad sprawiedliwości społecznej. Zasada państwa prawnego mieści w sobie ponadto wiele zasad szczegółowych, które mają wpływ na rozumienie zasady państwa demokratycznego i sprawiedliwości społecznej (*vide* – P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, wyd. C. H. Beck, 2016 r., s. 217).

W niniejszej sprawie Wnioskodawca powiązał zastrzeżenia wobec trybu ustanowienia kwestionowanych przepisów z wyrażoną w art. 2 Konstytucji „zasadą demokratycznego państwa prawa” (s. 41 wniosku) i wynikającą z niej zasadą prawidłowej legislacji.

Zasada prawidłowej (poprawnej, właściwej) legislacji rozumiana jest jako system „ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących, jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (W. Sokolewicz, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, 2016 r., s. 144 oraz powołana tam literatura). „Zasada poprawnej legislacji (...) zawiera w sobie w szczególności wymóg określoności prawa oraz nakaz dochowania odpowiedniego trybu jego stanowienia” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35 oraz powołane tam orzecznictwo i literatura).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji, „[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

„W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się najczęściej, że art. 7 wyraża dwie zasady: legalizmu wymagającego działania na podstawie prawa oraz praworządności wymagającej przestrzegania prawa” (P. Tuleja, uwaga 12 do art. 7, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, *op. cit.*, s. 305).

Jednym z aspektów zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji, jest obowiązek przestrzegania prawa przez organy państwowe, które uczestniczą w procesie stanowienia podstawowych aktów prawnych w państwie demokratycznym, jakimi są ustawy (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186 oraz z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121). Jak bowiem wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, „dochowanie trybu

ustawodawczego unormowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, zaś działania niezgodne z prawem – niedopuszczalne” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, *op. cit.*; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwracano przy tym uwagę, że „[r]egulacje konstytucyjnego trybu ustawodawczego otwiera inicjatywa ustawodawcza, a więc konstytucyjne prawo do wnoszenia do Sejmu projektów ustaw, ze skutkiem zobowiązującym Sejm do ich rozpatrzenia. (...) konstytucyjny tryb stanowienia ustaw został uregulowany w art. 112, art. 118-124 Konstytucji, a więc od momentu wniesienia projektu ustawy do Sejmu, aż do zarządzenia przez Prezydenta ogłoszenia uchwalonej ustawy w Dzienniku Ustaw. Nie ulega też wątpliwości, że konstytucyjne unormowanie nie jest zupełne i nie obejmuje całego trybu stanowienia ustawy. Zawiera jednak podstawowe elementy tego trybu i formułuje z perspektywy konstytucyjnej zasady nadrzędne. Nietrudno zauważyć, że żaden z przepisów konstytucyjnych, oprócz inicjatywy ustawodawczej, nie normuje wprost etapu poprzedzającego wniesienie projektu ustawy do Sejmu, a w szczególności wszelkich obowiązków konsultacyjnych czy też opiniodawczych w zakresie tekstu mającego stać się dopiero projektem ustawy” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, wyrok z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30).

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że „naruszenie obowiązków konsultacyjnych czy też opiniodawczych dotyczących projektu ustawy może być rozpatrywane w kategoriach naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji oraz zasady legalizmu – art. 7 Konstytucji, która nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, *op. cit.*). „<Dochowanie trybu określonego w

przepisach prawa oznacza nałożony na władzę ustawodawczą obowiązek konsultowania założeń projektów ustaw, jeżeli ustawodawca przyznał takie prawo konkretnym podmiotom. Każdy organ władzy publicznej, w tym także Sejm, działa bowiem na podstawie i w granicach prawa. Art. 2 Konstytucji stanowi gwarancję zachowania trybu uchwalania ustaw określonego w Konstytucji i ustawach. Niemniej jednak nie każde naruszenie ustawowych czy regulaminowych wymogów odnoszących się do trybu ustawodawczego stanowi naruszenie Konstytucji. A właśnie pod tym kątem Trybunał dokonuje oceny zaskarżonych przepisów>. Należy zatem podkreślić, że aby naruszenia przepisów ustawowych w przebiegu prac nad ustawą stały się jednocześnie naruszeniem art. 7 Konstytucji powinny zostać spełnione określone warunki. Trybunał podkreślał, że oprócz różnicowania źródła kompetencji opiniodawczych w takiej sytuacji weryfikuje także: wagę materii, której ustawa dotyczy, znaczenie naruszonych przepisów, etap prac legislacyjnych, na którym do niego doszło, skutek ewentualnych nieprawidłowości oraz skalę i częstotliwość naruszeń” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. Kp 1/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 4; *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

W wydanym w pełnym składzie Trybunału wyroku z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, Trybunał Konstytucyjny sformułował ogólne reguły odnoszące się do oceny dochowania trybu ustawodawczego w kontekście obowiązków o charakterze konsultacyjno-opiniodawczym, wskazując, że „Trybunał Konstytucyjny, badając zarzut naruszenia procedury prawodawczej, na tle konkretnej sprawy dokonuje analizy procesu legislacyjnego, biorąc pod uwagę usytuowanie w systemie źródeł prawa aktu normatywnego, w którym statuowane są uprawnienia konsultacyjne, materię, której dotyczy obowiązek konsultacyjny, etap prac legislacyjnych, na którym zaniechano konsultacji, kumulowanie i częstotliwość naruszeń, faktyczny udział organów opiniodawczych

w postępowaniu legislacyjnym (...). Z jednej strony należy więc wyróżnić regulacje dotyczące istotnych elementów procedury prawodawczej, np. zgłoszenie poprawki w takim momencie procedury, że nie zostanie ona objęta stadiem co najmniej dwóch czytań (...) czy też niepoddanie tekstu obowiązkowym, wynikającym z Konstytucji, konsultacjom (...). Z drugiej strony istnieją regulacje o mniejszym ciężarze gatunkowym. Naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego; natomiast naruszenie regulacji dotyczących spraw mniej istotnych dla procesu legislacyjnego nie może stanowić takiej podstawy” (*op. cit.*).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano, „że na ocenę ewentualnych zaniedbań w zakresie opiniowania aktów normatywnych rzutuje umocowanie organu upoważnionego do wyrażenia opinii; istnieje różnica między zaniechaniem zasięgnięcia opinii organu, którego kompetencja opiniodawcza jest zakorzeniona w Konstytucji oraz organu, którego kompetencja ma jedynie charakter ustawowy” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 59; *vide* również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129 i z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, *op. cit.*). „O ile naruszenie w toku procesu ustawodawczego norm zawartych w Konstytucji jest wystarczającą przesłanką do orzeczenia niekonstytucyjności ustawy, o tyle naruszenie norm ustawowych i regulaminowych nie zawsze rodzi taki skutek prawny. Naruszenie tych ostatnich norm przesądza o niekonstytucyjności ustawy tylko wówczas, gdy wpływa na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego, podważając demokratyczne standardy stanowienia prawa wynikające z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasady przedstawicielstwa (art. 4 Konstytucji). Orzekając o naruszeniu takich standardów w następstwie naruszenia w procesie ustawodawczym norm

regulaminowych, TK w swoim dotychczasowym orzecznictwie brał pod uwagę to, czy owe naruszenia <występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy> (...), jak również uwzględniał <częstotliwość tych naruszeń i okoliczności towarzyszące powstaniu naruszenia – np. działanie wbrew poważnym, znanym ostrzeżeniom o niekonstytucyjności proponowanego rozwiązania, działanie mające na celu pozbawienie części parlamentarzystów możliwości uczestniczenia w konkretnej debacie (...)>” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, *op. cit.*; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że „[z]akres obowiązku zasięgnięcia opinii, a zwłaszcza skutki naruszenia tego obowiązku należy (...) oceniać także na tle ogólnego charakteru regulowanej materii i zakresu regulacyjnej swobody, jaki w tej materii zostaje ustawodawcy pozostawiony przez konstytucję czy prawo międzynarodowe. (...) obok materii, które – niejako z natury rzeczy – pozostawiane są politycznej swobodzie regulowania ustawowego (dotyczy to w szczególności materii socjalnych i gospodarczych, regulowanych w oparciu o określoną polityczną wizję rozwoju społecznego), istnieją materie, w których konstytucja wyznacza ustawodawcy znacznie ciaśniejsze ramy, a niemal każda regulacja ustawowa wymaga starannej oceny z punktu widzenia dopuszczalności jej ustanowienia i zawartych w niej treści” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; *vide* także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, *op. cit.*).

Kompetencja Komisji Wspólnej do przedstawienia opinii o projekcie ustawy nie jest elementem konstytucyjnego trybu ustawodawczego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, *op. cit.*).

Uprawnienie do opiniowania projektów aktów prawnych przysługuje Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na mocy postanowień ustawowych. Zgodnie z art. 3 pkt 5 ustawy o Komisji Wspólnej, do zadań Komisji Wspólnej należy „opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a innymi organami administracji publicznej”.

Rządowy projekt ustawy zmieniającej określał kompetencje organu regulacyjnego w sprawach zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, które jest zadaniem własnym gminy, a zatem dotyczył problematyki samorządu terytorialnego, w związku z czym podlegał obligatoryjnemu opiniowaniu przez Komisję Wspólną.

Opisane wcześniej ustalenia dotyczące przebiegu procesu legislacyjnego pozwalają stwierdzić, że projekt ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków został przedstawiony Komisji Wspólnej do zaopiniowania.

Ustawa o Komisji Wspólnej nie określa, kiedy projekty aktów normatywnych winny zostać przedstawione Komisji Wspólnej do zaopiniowania, w szczególności nie wskazuje, na jakim etapie postępowania legislacyjnego powinien zostać przekazany do zaopiniowania rządowy projekt ustawy. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o Komisji Wspólnej, opinia Komisji Wspólnej dotycząca projektów dokumentów rządowych jest dołączana do projektu dokumentu. Przepis art. 7 ust. 3 ustawy o Komisji Wspólnej stanowi natomiast, że termin wyrażenia opinii o projekcie wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektu i że nieprzedstawienie opinii w tym terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażenia.

W niniejszej sprawie określony w art. 7 ust. 3 ustawy o Komisji Wspólnej termin 30 dni na wyrażenie przez Komisję Wspólną opinii o projekcie ustawy

zmieniającej upływał 25 października 2017 r. W tym dniu odbyło się posiedzenie plenarne Komisji Wspólnej, którego porządek obrad obejmował kwestię opiniowania projektu ustawy zmieniającej. W przypadku sformułowania przez Komisję Wspólną na posiedzeniu w dniu 25 października 2017 r. opinii o projekcie ustawy zmieniającej, opinia ta mogłaby zostać dołączona do znajdującego się w Sejmie projektu jeszcze przed I czytaniem, które wyznaczono na 26 października 2017 r. Jednak, jak już wcześniej stwierdzono, Komisja Wspólna nie wyraziła opinii o projekcie ustawy zmieniającej. Z protokołu posiedzenia Komisji Wspólnej w dniu 25 października 2017 r. wynika, że Dyrektor Związku Miast Polskich zwrócił uwagę, iż projekt ustawy zmieniającej został już skierowany do Sejmu, oraz poinformował o pisemnym wystąpieniu strony samorządowej o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu. W protokole odnotowano też prośbę strony samorządowej do strony rządowej o spotkanie i omówienie projektu ustawy przed zakończeniem prac legislacyjnych (*vide* – s. 11-12 protokołu, *op. cit.*).

W tej sytuacji, skoro ustawa o Komisji Wspólnej nie określa, na jakim etapie procesu legislacyjnego winna zostać rozpoczęta i zakończona procedura opiniowania projektu aktu prawnego przez Komisję Wspólną, a termin 30 dni na wyrażenie opinii bezskutecznie upłynął przed I czytaniem, które odbyło się 26 października 2017 r., brak jest podstaw do stwierdzenia naruszenia ustawowego trybu opiniowania projektów ustaw.

W odniesieniu do rządowych projektów ustaw termin zakończenia procedury opiniowania jednoznacznie określa uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst. jedn.: M. P. z 2019 r., poz. 1028 ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu), która w art. 34 ust. 2 stanowi, że do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, a w art. 34 ust. 3 wskazuje, że uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych

wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Również przepisy uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (tekst jedn.: M. P. z 2016 r., poz. 1006 ze zm.; dalej: Regulamin pracy Rady Ministrów), regulujące procedurę przygotowania projektu przez Radę Ministrów, w szczególności § 58 (stanowiący, że projekt dokumentu rządowego wnosi się do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów po przeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu), w sposób niebudzący wątpliwości przesądzają, że cały proces opiniowania rządowego projektu ustawy przez uprawnione podmioty ustawy winien zostać rozpoczęty i zakończony na etapie rządowych prac legislacyjnych, przed wniesieniem projektu do Sejmu.

W niniejszej sprawie przedstawienie projektu do zaopiniowania Komisji Wspólnej nastąpiło 25 września 2017 r., na etapie rządowych prac legislacyjnych. Jednak przed wniesieniem projektu do Sejmu, co nastąpiło w dniu 10 października 2017 r., procedura opiniowania nie została zakończona. Skierowanie do Sejmu rządowego projektu, którego uzasadnienie nie zawierało informacji o obligatoryjnych opiniach, było niezgodne z art. 34 ust. 2 i ust. 3 Regulaminu Sejmu oraz przepisami Regulaminu pracy Rady Ministrów, w szczególności § 58.

Stwierdzenie naruszenia Regulaminu Sejmu lub Regulaminu pracy Rady Ministrów w toku procesu ustawodawczego nie przesądza jednak o niezgodności ustawy z Konstytucją. Naruszenie przepisów zawartych w uchwale Sejmu, a tym bardziej – w uchwale Rady Ministrów nie zawsze wiąże się bowiem

z naruszeniem konstytucyjnej zasady państwa prawnego i wywodzonej z niej zasady prawidłowej legislacji lub zasady legalizmu.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż naruszenie postanowień Regulaminu Sejmu przy uchwalaniu aktu prawnego może stanowić podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności tegoż aktu, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia elementów procesu ustawodawczego unormowanych w Konstytucji bądź występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji sejmowych i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, *op. cit.*; z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. P 35/12, *op. cit.*).

Podsumowując dotychczasowe stanowisko Trybunału co do znaczenia przestrzegania norm Regulaminu Sejmu dla oceny zgodności ustaw z Konstytucją, Trybunał Konstytucyjny, w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, wskazał, że:

- „– po pierwsze, naruszenie postanowień Regulaminu Sejmu nie powoduje samo przez się naruszenia Konstytucji;
- po drugie, badając zasadność zarzutu naruszenia Konstytucji, Trybunał analizuje przestrzeganie tych postanowień Regulaminu Sejmu, które są powiązane treściowo z przepisami Konstytucji;
- po trzecie, oceniając wagę naruszeń Regulaminu Sejmu, jako przesłanki uznania zasadności zarzutu niezgodności procedury legislacyjnej z Konstytucją, Trybunał opiera się na kryterium wpływu tych naruszeń na treść uchwalonej następnie ustawy;
- po czwarte, Trybunał przeprowadza w poszczególnych sprawach analizę konkretnych postępowań ustawodawczych i ocenia, czy naruszenie przepisów Regulaminu Sejmu zniweczyło cel, któremu te przepisy służyły” (*op. cit.*; *vide*

także – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2015 r., sygn. P 4/14, *op. cit.*).

Postanowienia Regulaminu Sejmu i Regulaminu pracy Rady Ministrów, których naruszenie stwierdzono w niniejszej sprawie, niewątpliwie nie były powiązane treściowo z przepisami Konstytucji, która nie reguluje bezpośrednio kwestii opiniowania projektów ustaw. Nie można też uznać, aby naruszenie przepisów regulaminowych zniweczyło cel, któremu te przepisy służyły.

„W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że procedura opiniowania projektów aktów normatywnych powinna mieć charakter rzeczywisty, a nie formalny. (...) Kwestia ścisłego dochowania rygorów formalnych towarzyszących formułowaniu i wypowiedaniu opinii schodzi na dalszy plan wobec mającego faktyczne znaczenie uzyskania przez organ prawodawczy opinii odnośnie do materii regulowanej w projektowanym akcie normatywnym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, *op. cit.*). Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, że „istota konsultacji ze związkami zawodowymi projektów i założeń aktów normatywnych wyraża się w umożliwieniu związkom zawodowym wyrażenia ich stanowiska co do proponowanych rozwiązań prawnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02, *op. cit.*).

W niniejszej sprawie rzeczywisty przebieg postępowania legislacyjnego wskazuje, że Komisja Wspólna miała realną możliwość przedstawienia opinii o projekcie ustawy zmieniającej. Przyjęty przez Sejm porządek prac nad projektem pozwalał na zapoznanie się przez posłów z tą opinią, gdyby została sporządzona, na początkowym etapie parlamentarnego procesu legislacyjnego, jeszcze przed I czytaniem.

Ponadto informacje o stanowisku strony samorządowej Komisji Wspólnej w sprawie projektu ustawy zmieniającej przedstawione zostały posłom

i senatorom w opisanym wcześniej piśmie z 12 października 2017 r. oraz w czasie obrad komisji sejmowych i senackich.

Nie można też podzielić poglądu Wnioskodawcy, że materia podlegająca regulacji w ustawie zmieniającej stanowiła dziedzinę traktowaną przez Konstytucję jako szczególnie niedostępna dla ustawodawcy. Kwestie dotyczące zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego znajdują wprawdzie odzwierciedlenie w Konstytucji, która określa zakres swobody ustawodawcy w tym względzie, nie można jednak ich uznać za materie szczególnie niedostępne dla ustawodawcy (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, *op. cit.*).

Uwzględniając przedstawione okoliczności, należy uznać, że naruszenie Regulaminu Sejmu i Regulaminu pracy Rady Ministrów, polegające na niezakończeniu procedury opiniowania projektu zaskarżonej ustawy przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego przed skierowaniem projektu do Sejmu, nie stanowiło takiego naruszenia procedury ustawodawczej, które byłoby równoznaczne z naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji.

W ocenie Wnioskodawcy, przepisy kwestionowane w punktach 2-4 *petitum* wniosku we wskazanym wcześniej zakresie są niezgodne z powołanymi wzorcami kontroli „przez to, że naruszają pozycję ustrojową gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz zasadę jej samodzielności, ograniczając zdolność gminy do wykonywania jej obowiązkowego zadania własnego – zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków – w zakresie dotyczącym kształtowania polityki cenowej świadczonych usług użyteczności publicznej, ewentualnie, że przedmiotowe naruszenie wykracza poza konstytucyjnie wyznaczone granice ingerencji ustawodawcy w samodzielność gminy” (s. 72 wniosku).

Uzasadniając tak sformułowane zarzuty, Wnioskodawca przedstawił wykładnię zaskarżonych regulacji, podkreślając, że „zatwierdzone przez organ regulacyjny taryfy wyznaczają nie tylko ceny i stawki opłat, jakie wiążą pwik [przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne] w jego relacjach z odbiorcami usług w zakresie kosztów bieżącego zaopatrzenia w wodę i bieżącego odprowadzania ścieków, ale również wyznaczają zakres i standard realizacji innych zadań operatorskich pwik, w szczególności dotyczących utrzymania, rozbudowy i budowy nowej infrastruktury, jako że taryfa wyznacza progi finansowania tych zadań (poprzez akceptację kształtujących wysokość cen i stawek opłat kosztów działalności pwik)” (s. 77 wniosku).

Według Wnioskodawcy, „wyposażenie organu regulacyjnego w kompetencje do zatwierdzania taryf wpływa kształtującą nie tylko na realizację przez gminę ich zadań operatorskich, ale również na realizację pozostawionych w gestii organów samorządu gminnego kompetencji regulacyjnych” (s. 79 wniosku), gdyż:

„– ogranicza w czasie możliwość czynienia przez organy gminy użytku z ich kompetencji jako że zatwierdzona przez organ regulacyjny taryfa obowiązywać ma co do zasady przez okres trzech lat. W konsekwencji, organy gminy nie mają obecnie możliwości bieżącego kształtowania warunków realizacji zadań operatorskich przez pwik stosownie do warunków lokalnych z wykorzystaniem przysługujących im kompetencji. Nowookreślone warunki realizacji przez pwik ich działalności (np. w zakresie standardów obsługi odbiorców) odniosą swój skutek prawny dopiero po opracowaniu i zatwierdzeniu nowej taryfy uwzględniającej koszty ich wdrożenia w życie,

– poddaje kontroli organu regulacyjnego współkształtowane regulacjami miejscowymi warunki wykonywania przez pwik działalności z punktu widzenia ich planowanych kosztów, które organ ocenia z odwołaniem się do kryterium celowości (a nie legalności) ich ponoszenia” (s. 78-79 wniosku).

Zdaniem Wnioskodawcy, ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę „w brzmieniu po nowelizacji, przypisuje kompetencje do zatwierdzania, kształtujących sposób wykonywania zadania własnego samorządu gminnego z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, taryf organowi administracji rządowej podporządkowanemu w swej działalności naczelnym organom tej administracji (s. 84 wniosku).

W ocenie Wnioskodawcy, „[p]rzyjęta na gruncie u.z.z.w.o.ś. konstrukcja normatywna kompetencji do ustalania taryfy tymczasowej pozwala na uznanie, że na skutek ustawy nowelizującej organ regulacyjny uzyskał kompetencję do samodzielnego określania obowiązującej w gminie taryfy z punktu widzenia jego własnej oceny w zakresie uwarunkowań lokalnych realizacji przez pwik jego zadań operatorskich. Jest to niewątpliwie kompetencja dalej idąca od kompetencji sprowadzającej się do akceptacji lub odmowy akceptacji przedstawionego projektu taryfy, z jaką mamy do czynienia w podstawowym trybie zatwierdzania taryfy. Wykracza ona poza ramy klasycznego nadzoru nad reglamentowaną działalnością, przypisując organowi regulacyjnemu (nieponoszącemu odpowiedzialności za świadczone usługi) zdolność do <narzucenia> polityki cenowej (cen urzędowych) w zakresie realizacji usług wodno-kanalizacyjnych w danej gminie” (s. 85 wniosku).

Zdaniem Wnioskodawcy, „dokonane ustawą nowelizującą wyposażenie organu regulacyjnego w kompetencje do zatwierdzenia taryfy stanowi niewątpliwie przyłamanie wyłączności samorządu gminnego w realizowaniu jego zadania własnego” (s. 106 wniosku) oraz narusza (...) w sposób istotny konstytucyjne zasady pomocniczości, decentralizacji, udziału samorządu we sprawowaniu istotnej części władztwa publicznego oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego” (*ibidem*).

Według Wnioskodawcy, „ingerencja ustawodawcy w realizację przez gminy zadań operatorskich ma charakter ingerencji poważnej i głębokiej.

W ocenie Wnioskodawcy, nie znajduje ona uzasadnienia w dopuszczonych na gruncie Konstytucji RP wyjątkach od przekazywania zadań i kompetencji w gestię struktur znajdujących się najbliżej obywatela z uwagi na:

- silnie osadzony w uwarunkowaniach lokalnych charakter zadań, których realizacji służy,
- formę prawną tej ingerencji przybierającej postać ingerencji najsilniejszej – uprawnienia do autorytarnego, a nadto opartego na kryteriach celowościowych, rozstrzygnięcia o zasadach odpłatności za świadczone przez pwik usługi,
- fakt, że jej podjęcie nie zostało poprzedzone żadnymi analizami i badaniami uzasadniającymi jej konieczność, a jej wdrożenie nie zostało poprzedzone konsultacjami ze środowiskiem samorządowym” (s. 107 wniosku).

W ocenie Wnioskodawcy, kwestionowane przepisy naruszają „zasadę samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej samorządu terytorialnego przez to, że uzależniają realizację zadań gminy od rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji rządowej” (s. 108 wniosku).

Wnioskodawca podniósł też, że „nawet jeśli przyjąć, że Konstytucja RP dopuszcza rozbitcie powiązanych ze sobą funkcjonalnie kompetencji służących realizacji zadania własnego gminy, to kwestionowana w ramach niniejszego wniosku interwencja ustawodawcza nie spełnia konstytucyjnych warunków ingerencji w samodzielność gminy” (*ibidem*).

Według Wnioskodawcy, wprowadzenie kwestionowanych regulacji nie spełniało przesłanki „celowości oznaczającej realizację innej niż naruszana wartości lub dobra konstytucyjnego, której można przypisać pierwszeństwo przed wartością lub dobrem naruszonym” (s. 109 wniosku), gdyż w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej nie wskazano takiej wartości, a jednocześnie „nie sposób dowodzić, że wyposażenie organu regulacyjnego w kompetencje do zatwierdzenia taryfy znajduje swoje uzasadnienie w innych argumentach

istotnych z punktu widzenia warunków dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w samodzielność samorządu gminnego” (s. 112 wniosku).

O braku „niezbędności oznaczającej obiektywnie stwierdzalną konieczność ingerencji ustawowej” (s. 109 wniosku) przesądza – zdaniem Wnioskodawcy – nieprzeprowadzenie odpowiednich badań lub analiz, w szczególności odstępianie od identyfikacji i oceny przyczyn zróżnicowania wysokości cen i stawek opłat za usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, niewystąpienie o dane w tym zakresie pozostające w dyspozycji właściwych organów państwowych i prywatnych oraz poprzestanie na odwołaniu się do dwóch raportów Najwyższej Izby Kontroli przedstawiających wyniki kontroli zrealizowanych w kilkunastu podmiotach samorządowych (*vide* – s. 113 wniosku).

O niespełnieniu przez zaskarżone przepisy przesłanki „proporcjonalności oznaczającej dobór środków adekwatnych do realizowanego celu” (s. 109 wniosku) świadczy – w ocenie Wnioskodawcy – to, że ustawodawca użył „najsilniejszej z możliwych form ingerencji w samodzielność gminy w postaci odebrania samorządowi przysługujących mu dotychczas kompetencji bez rozważenia alternatywnych form interwencji, w szczególności o charakterze pomocowym” (s. 113 wniosku), takich, jak: „przeniesienie kompetencji do zatwierdzenia taryfy z rady gminy (ciała politycznego) na organ wykonawczy gminy, wprowadzenie współuczestnictwa wyspecjalizowanego organu w podejmowaniu uchwały w sprawie zatwierdzenia taryfy (np. w postaci konieczności zasięgnięcia jego opinii), ściślejsze określenie zasad kalkulacji taryf w rozporządzeniu taryfowym, prawne określenie zasad i trybu weryfikacji przez organy gminy przedłożonych taryf” (*ibidem*).

Sformułowany przez Wnioskodawcę w punktach 2-4 *petitum* wniosku problem konstytucyjny dotyczy zgodności kwestionowanych regulacji z art. 16

ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji i wynikającą z tych przepisów zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji, „[s]amorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Przepis ten wyraża zasadę samodzielności ustrojowo-organizacyjnej samorządu terytorialnego, która była wielokrotnie przedmiotem rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (*vide m.in.* – w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, *op. cit.*; *vide także* – powołane tam orzecznictwo). Analizując tę zasadę, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „w pojmowaniu istoty samorządu terytorialnego należy kłaść nacisk na przymiot jego samodzielności, a więc niezależności od innych struktur i podmiotów władzy publicznej, a w szczególności od organów administracji rządowej (...). Samodzielność organizacyjno-ustrojowa j.s.t. jest bowiem istotą samorządu jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie (...). Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a z Konstytucji wynika nakaz podzielenia władzy publicznej w państwie pomiędzy administrację rządową i samorządową. (...) Realizując art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, państwo dzieli się z samorządem częścią władzy zwierzchniej, która należy do Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji). Jednostki samorządowe wykonują władzę publiczną, która została im przekazana przez organy państwa, w związku z czym nie mają własnych zadań wywodzących się z praw naturalnych, które podlegałyby uznaniu lub akceptacji państwa. Z tego względu Trybunał podkreślał już w swoim orzecznictwie, że jednostki samorządu są integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie, lecz pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest ich własną <władzą>, lecz przejawem zdecentralizowanej władzy państwowej, a więc władzy tego samego, jednego państwa polskiego” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego,

wyrok z dnia 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 65; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał przy tym uwagę, że „samodzielność gminy jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej wartości nie może wykluczać lub znosić całkowicie albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega między innymi na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, że celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu – w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 Konstytucji) – musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, *op. cit.*; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). Ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej i musi być zgodna z zasadą proporcjonalności (*vide* m.in. – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, *op. cit.*; *vide* także – powołane tam orzecznictwo). „[Z]akaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim rygorystyczny test proporcjonalności, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*. W tym wypadku wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności sprowadza się jedynie do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7).

Artykuł 166 ust. 1 konstytucji stanowi: „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że „[z]adania własne samorządu terytorialnego obejmują zadania publiczne przekazane do wykonania jednostkom samorządu, służące zaspokajaniu potrzeb danej wspólnoty. Sprawy te są przez gminy, powiaty i województwa wykonywane samodzielnie, tzn. co do zasady bez ingerencji organów państwa, oraz w sposób kreatywny, z jednoczesną możliwością przyjęcia uzyskiwanych z nich dochodów za źródło ich finansowania. Zadania własne muszą odzwierciedlać potrzeby danej wspólnoty samorządowej, a ich katalog ustala ustawodawca, jednostkom samorządu terytorialnego pozostawiając ich realizację, w tym możliwość dookreślenia sposobu wywiązywania się z nich. (...) Ustawodawca nie może dowolnie kształtować charakteru zadań publicznych przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego. Bezpodstawne przypisanie danemu zadaniu przymiotu zadania własnego, stanowi naruszenie art. 166 Konstytucji. Jak Trybunał wskazywał, przyjęcie pełnej swobody ustawodawcy w zakresie decydowania o charakterze zadań przekazywanych samorządom prowadziłoby do zatarcia znaczenia tego podziału, w tym naruszenia reguł dochodów służących finansowaniu zadań własnych oraz zadań zleconych. <Zatem, nawet jeśli jakieś zadanie służące zaspokajaniu potrzeb lokalnych ma charakter obligatoryjny, tzn. na mocy ustawy musi być przez samorząd wykonywane – to jednak ustawa, która je nakłada winna być skonstruowana w taki sposób, by w jakimś zakresie pozostawić organom samorządu prawo do decydowania o sposobie jego wykonywania. Inaczej bowiem straciłoby sens określenie «zadanie własne»>” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r., sygn. K 34/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 2; *vide* także – powołane tam orzecznictwo).

Przepisy kwestionowane w punktach 5-7 *petitum* wniosku stanowią:

„Art. 24b.

1. Taryfa podlega zatwierdzeniu przez organ regulacyjny, z wyłączeniem taryfy zmienionej w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług.

(...)

Art. 24c.

1. Organ regulacyjny, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wniosku, o którym mowa w art. 24b ust. 2:

1) ocenia projekt taryfy, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 1, oraz uzasadnienie, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 2, pod względem zgodności z:

a) przepisami ustawy,

b) przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne;

2) analizuje zmiany warunków ekonomicznych wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej, w tym marżę zysku, oraz weryfikuje koszty, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1, pod względem celowości ich ponoszenia w celu zapewnienia ochrony interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen.

2. Jeżeli wynik oceny, weryfikacji lub analizy, o których mowa w ust. 1, jest pozytywny, organ regulacyjny zatwierdza taryfę w drodze decyzji.

3. Jeżeli wynik oceny, weryfikacji lub analizy, o których mowa w ust. 1, jest negatywny, organ regulacyjny odmawia, w drodze decyzji, zatwierdzenia taryfy oraz nakłada obowiązek w tej decyzji, w terminie w niej określonym, na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedłożenia poprawionego projektu taryfy, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 1, lub poprawionego uzasadnienia, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 2, wskazując elementy projektu taryfy lub uzasadnienia wymagające poprawienia.

4. Jeżeli wynik oceny, weryfikacji lub analizy, o których mowa w ust. 1, jest negatywny z powodu warunków ekonomicznych wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej,

wskazujących na konieczność obniżenia cen i stawek opłat poniżej cen i stawek opłat zawartych w projekcie taryfy, a przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie przedłożyło w terminie określonym w decyzji, o której mowa w ust. 3, poprawionego projektu taryfy, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 1, lub poprawionego uzasadnienia, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 2, organ regulacyjny określa, w drodze decyzji, tymczasową taryfę, biorąc pod uwagę warunki ekonomiczne wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz zapewniając pokrycie uzasadnionych kosztów tego przedsiębiorstwa.

(...)

Art. 24i.

1. W okresie pierwszych 18 miesięcy od dnia podjęcia działalności przez powołane lub utworzone przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne lub podjęcia przez istniejące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nowego rodzaju działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków obowiązują ceny i stawki opłat zatwierdzone przez organ regulacyjny, w drodze decyzji, zapewniające pokrycie uzasadnionych kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków.

2. Organ regulacyjny wydaje decyzję, o której mowa w ust. 1, na wniosek właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w terminie co najmniej 14 dni przed powołaniem lub utworzeniem przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego lub podjęciem przez istniejące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nowego rodzaju działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków.

(...)

Art. 27a.

(...)

3. Do zadań organu regulacyjnego należy:

(...)

2) zatwierdzanie taryf;”.

Powyższe przepisy nie stanowią o powierzeniu lub odebraniu jednostce samorządu terytorialnego zadania ani nie zmieniają charakteru prawnego zadania, jako własnego w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej i zostało ukształtowane jako zadanie własne, o którym stanowi art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych należą do zadań własnych gminy. Również art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę jednoznacznie określa zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jako zadanie własne gminy.

Sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych stanowią zadanie użyteczności publicznej, którego celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g.). W celu wykonywania tego zadania gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami (art. 9 ust. 1 u.s.g.). Od decyzji gminy zależy zatem, czy przewidziane w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę czynności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego związane z obsługą odbiorców (rozdz. 2 i 4 u.z.z.w.z.o.ś.) będzie realizować przez własne jednostki organizacyjne, w szczególności w formie samorządowego zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego [art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 712 ze zm.; dalej: u.g.k.)], czy powierzy ich wykonywanie

podmiotowi zewnętrznemu (art. 3 ust. 1 u.g.k. i art. 2 pkt 4 u.z.z.w.z.o.ś.). Ponadto gmina ustala kierunki rozwoju sieci w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 3 u.z.z.w.z.o.ś.), rada gminy uchwała (po sprawdzeniu przez wójta) opracowany przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu (art. 21 ust. 4 i 5 u.z.z.w.z.o.ś.), a przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązane jest zapewnić budowę urządzeń ustalonych przez gminę w studium i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 15 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.). Rada gminy uchwała też regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług (art. 19 ust. 3 i 5 u.z.z.w.z.o.ś.), z kolei wójt (burmistrz, prezydent miasta) decyduje o rozpoczęciu i zakończeniu działalności przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne niebędące gminną jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej prowadzącą działalność na obszarze własnej gminy, wydając i cofając zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 16 ust. 1 i 3 oraz art. 18a ust. 1 i 2 u.z.z.w.z.o.ś.), a także jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem (art. 18e u.z.z.w.z.o.ś.). Rada gminy może również podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług (art. 24 ust. 6 u.z.z.w.z.o.ś.)

Uwzględniając powyższe uprawnienia i zakres swobody przysługujące w aktualnym stanie prawnym organom gminy przy realizacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, należy uznać, iż brak kompetencji do zatwierdzania taryfy nie powoduje, że zadanie to utraciło cechy

zadania własnego, które jednostka samorządu terytorialnego wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, decydując o sposobie jego realizacji. Przewidziane w art. 16 ust. 2 Konstytucji wykonywanie określonego zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w tym zadania własnego, o którym mowa w art. 166 ust. 1 ustawy zasadniczej, nie wymaga bowiem posiadania kompetencji do dokonywania każdej czynności w ramach takiego zadania. W powoływanym już wcześniej wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, Trybunał Konstytucyjny, kwalifikując utrzymanie czystości i porządku w gminach jako zadanie własne gminy w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji, przypomniał, że „nie oznacza to nieograniczonej autonomii jednostki samorządu terytorialnego w zakresie określania zasad, form i finansowania realizacji tegoż zadania. Art. 16 ust. 2 Konstytucji stanowiąc o wykonywaniu zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, wskazuje wszakże ramy ustawowe, w których może działać jednostka samorządu terytorialnego. Nie ma zatem konstytucyjnego uzasadnienia twierdzenie wnioskodawcy, że kwalifikacja zadań jako zadań własnych wymaga pozostawienia jednostkom samorządu terytorialnego nieograniczonej kompetencji w zakresie stanowienia o formach i zasadach, a także finansowaniu tych zadań” (*op. cit.*, *vide* też – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. K 52/12, *op. cit.*).

Na mocy art. 4 ust. 1 pkt 2 u.g.k., jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie określił przy tym zasad, którymi winien się kierować organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy ustalaniu wysokości tych cen i opłat. Przepisy szczególne w tym względzie zawiera ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, która ustala

szczególne zasady określania taryfy oraz przewidzianych w niej cen i opłat (art. 20 ust. 2-5 u.z.z.w.z.o.ś.), okres obowiązywania (art. 20 ust. 1 u.z.z.w.z.o.ś.), a także tryb postępowania i uprawnienia poszczególnych podmiotów przy ustalaniu cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz warunków ich stosowania (rozdział 5 u.z.z.w.z.o.ś.).

Należy zatem podzielić pogląd Wnioskodawcy, że kwestionowane przepisy: art. 24b ust. 1 i art. 24c ust. 1-3 u.z.z.w.z.o.ś. (stanowiące o uprawnieniach organu regulacyjnego do weryfikacji i zatwierdzania taryfy); art. 24c ust. 4 u.z.z.w.z.o.ś. (przewidujący prawo organu regulacyjnego do ustalenia tymczasowej taryfy) oraz art. 24i ust. 1-2 u.z.z.w.z.o.ś. (stanowiące o zatwierdzeniu przez organ regulacyjny, na wniosek właściwego wójta [burmistrza, prezydenta miasta], cen i opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków w okresie pierwszych 18 miesięcy od podjęcia lub rozszerzenia działalności przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne) w powiązaniu z art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.z.w.z.o.ś. (określającym zatwierdzanie taryf jako jedno z zadań organu regulacyjnego) ograniczają swobodę jednostki samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadania własnego, jakim jest zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

Nie można natomiast zgodzić się z twierdzeniem Wnioskodawcy, że ograniczenie kompetencji gminy w zakresie określania cen i opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowy odbiór ścieków nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych.

Założenia i cele ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę zostały sformułowane w przepisie art. 1 tej ustawy, stanowiącym, iż ustawa 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, a także ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów.

Przewidziana w rozdziale 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę procedura zatwierdzenia taryfy oraz zasady rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, tak samo jak zawarte w tej ustawie przepisy określające kryteria ustalania cen i opłat, pozostają w bezpośrednim związku z ochroną interesów odbiorców usług. Usługi z zakresu dostarczania wody i odprowadzania ścieków uznaje się bowiem za te, które powinny być powszechnie dostępne. W związku z tym w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, że „[p]owszechny dostęp do wskazanych usług nie może opierać się na zasadach dowolnych; ceny i opłaty za te usługi zawarte w odpowiedniej taryfie powinny pozostawać w realnym związku z możliwościami finansowymi oznaczonej społeczności lokalnej” (uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. II OPS 1/05, LEX nr 148425; *vide* też – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 21 lipca 2005 r., sygn. OSK 1741/04, *op. cit.*).

Nie ulega zatem wątpliwości, że regulacje zawarte w rozdziale 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę mają na celu ochronę odbiorców usług, którzy, jak zauważa się w literaturze przedmiotu, są praktycznie całkowicie zależni od przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego działającego w warunkach monopolu naturalnego (*vide* – J. Rotko, *Art. 24. [w:] Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz.* red. P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, LEX/el). Tak też jednolicie postrzegano w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w poprzednim stanie prawnym, przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, *ratio legis* przyznania kompetencji do weryfikacji i zatwierdzania taryf organom gminy (*vide* m.in.– wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 21 lipca 2005 r., sygn. OSK 1741/04, *op. cit.*; z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. II OSK 2306/12,

LEX nr 1335233 oraz z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. I GSK 388/18, LEX nr 2478140).

Ochrona odbiorców usług, mająca zapobiegać nadmiernemu i nieuzasadnionemu wzrostowi cen za usługi świadczone przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, jako *ratio legis* zawartych w u.z.z.w.z.o.ś. przepisów dotyczących zatwierdzania taryfy, pozostaje aktualna.

Ochronę interesów odbiorców usług wodociągowo-kanalizacyjnych zadeklarowano też zarówno jako ogólny cel wprowadzenia zmian przewidzianych w ustawie nowelizującej, jak i zmiany dotyczącej podmiotu uprawnionego do weryfikacji i zatwierdzania taryfy. W uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazano, że planowane regulacje mają „na celu wyeliminowanie problemów związanych z niewłaściwym funkcjonowaniem rynku usług dotyczących zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Regulacje projektu ustawy zmierzać będą do prawnego zabezpieczenia interesu odbiorców usług (...). (...) Powierzenie organowi regulacyjnemu kompetencji w zakresie zatwierdzania taryf czy też rozstrzygania w określonym zakresie sporów pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a użytkownikiem końcowym (...) jest (...) uzasadnione w kontekście dotychczasowych doświadczeń z funkcjonowania rynku, który obejmą projektowane zmiany. Analiza tego rynku wykazała, że obecny system, w którym gmina skupia całość uprawnień w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w niewystarczający sposób chroni użytkowników końcowych (a więc w znaczącym stopniu konsumentów). Przyczyną takiego stanu jest w szczególności brak adekwatnej pieczy nad działaniami przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, wynikający ze skupienia w ramach jednego organu zbyt dużej liczby uprawnień w odniesieniu do ww. rynku (gmina jako właściciel i jednocześnie jako organ regulacyjny)” (druk sejmowy nr 1905, VIII kadencja Sejmu).

W związku z powyższym, uwzględniając też fakt, że odbiorcami usług przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych są w istotnej części osoby fizyczne, a więc konsumenci, należało uznać, iż wprowadzone przez kwestionowane przepisy ograniczenie samodzielności wykonywania przez gminę zadania własnego, polegające na powierzeniu kompetencji w zakresie weryfikacji i zatwierdzania taryfy organowi regulacyjnemu, było uzasadnione konstytucyjnym nakazem ochrony konsumentów m.in. przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, wyrażonym w art. 76 ustawy zasadniczej.

Ponadto Wnioskodawca nie wykazał, aby wprowadzone przez kwestionowane przepisy ograniczenie samodzielności wykonywania przez gminę zadania własnego było nadmierne.

Na nieadekwatność ograniczenia swobody gminy w realizacji zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków ma – zdaniem Wnioskodawcy – wskazywać nieprzeprowadzenie odpowiednich badań lub analiz uzasadniających konieczność zmiany podmiotu uprawnionego do weryfikacji i zatwierdzania taryfy oraz wybór najsilniejszej z możliwych form ingerencji w samodzielność gminy, bez należytego rozważenia innych rozwiązań, w szczególności o charakterze pomocowym.

Taka argumentacja, dotycząca niedostatecznego uzasadnienia merytorycznego, a więc celowości wprowadzenia zmian ustawodawczych oraz trafności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania, nie może jednak zostać uwzględniona w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, który nie jest właściwy do dokonywania tego rodzaju ocen.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie bowiem wskazywał, że nie jest „co do zasady powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Co więcej, w postępowaniu przed TK obowiązuje co do zasady domniemanie konstytucyjności kwestionowanej regulacji. (...) Dlatego też, aby obalić domniemanie konstytucyjności

kwestionowanej regulacji, podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinien wykazać oczywiste przekroczenie przez ustawodawcę swobody regulacyjnej, a więc uprawdopodobnić w stopniu niebudzącym wątpliwości, że regulacja jest całkowicie nieuzasadniona, nieracjonalna i bezcelowa, lub też przewidziane instrumenty prawne są zupełnie niewłaściwe, niepotrzebne, nieskuteczne, albo też dolegliwe w stopniu rażącym i zbytecznym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. P 24/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 9).

W orzecznictwie konstytucyjnym podkreślano również, że Trybunał Konstytucyjny nie jest organem powołanym do kontrolowania trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę i nie bada użyteczności regulacji, jej pragmatycznej sprawności w realizacji celu, a więc czy dany problem dałoby się uregulować „lepiej” lub „inaczej” (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. K 23/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 62; z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 134). Badanie konstytucyjności prawa nie oznacza oceny jakości tworzonego prawa. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym celowość i trafność rozstrzygnięć prawodawcy – rozumiana normatywnie – podlega ocenie w odniesieniu do norm konstytucyjnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85). Należy bowiem odróżniać kwestię jakości prawa od kwestii jego niekonstytucyjności. „Trybunał – aby nie pełnić roli trzeciej izby parlamentu – musi zachować się powściągliwie i, dokonując kontroli norm ustawowych, nie tylko kierować się domniemaniem ich konstytucyjności, lecz także wychodzić z założenia, że parlament działa z należytą starannością, racjonalnie i odpowiedzialnie. Niemniej jednak kontroli Trybunału podlega to, czy prawodawca rzetelnie zgromadził i wykorzystał wiedzę, na jakiej oparł swoje

ustalenia. (...) Trybunał zwrócił uwagę, idąc w ślad za wieloma swymi wcześniejszymi orzeczeniami, że nie ma instrumentów, a także merytorycznych kompetencji, by kontrolować celowość i skuteczność decyzji legislacyjnych oraz to, czy w zespole okoliczności, w jakich działa prawodawca, są one optymalne. W orzecznictwie Trybunału wskazywano nawet, że nie każda ustawa zawierająca błędne rozwiązania prawne, niepozwalające na osiągnięcie zamierzonego celu, wychodząca z wadliwych założeń czy ocen ekonomicznych i społecznych jest *per se* niezgodna z Konstytucją. W ramach swobody ustawodawcy pozostaje nawet podjęcie rozwiązań dysfunkcyjnych, chyba że ich konstrukcja jest tak oczywiście błędna, że można przewidzieć ich całkowitą nieprzydatność do realizacji założonych celów” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, wyrok z dnia 7 maja 2014 r., sygn. K 43/12, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 50).

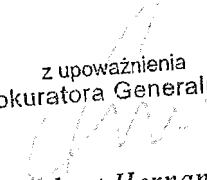
W związku z powyższym należy uznać, że Wnioskodawca, nie powołując argumentów lub dowodów mogących być przedmiotem oceny w kontekście zarzutu nadmiernej ingerencji, nie wykazał, aby wprowadzone przez kwestionowane przepisy ograniczenie swobody gmin w wykonywaniu zadania własnego było nieadekwatne.

Reasumując, należy stwierdzić, że kwestionowane regulacje nie pozbawiają gminy możliwości realizacji zadania własnego. Powierzenie organowi regulacyjnemu kompetencji do weryfikacji i zatwierdzania taryfy nie zmienia lokalnego charakteru zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, nie pozbawia też gminy samodzielności i kreatywności w wykonywaniu tego zadania, jako konstytucyjnych cech zadania własnego, ani nie podważa odpowiedzialności gminy za prawidłową realizację tego zadania. Zaskarżone przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę ograniczają wprawdzie jednostce samorządu terytorialnego swobodę wykonywania zadania własnego, jednak ograniczenie to jest uzasadnione

w świetle konstytucyjnych norm i wartości oraz nie stanowi nadmiernej ingerencji prawodawczej.

Tym samym art. 24b ust. 1 i art. 24c ust. 1-3 w zw. z art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.z.w.z.o.ś.; art. 24c ust. 4 w zw. z art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.z.w.z.o.ś. oraz art. 24i ust. 1-2 w zw. z art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.z.w.z.o.ś., w zakresie, w jakim powierzają organowi regulacyjnemu kompetencje do weryfikacji i zatwierdzania taryfy, są zgodne z art. 16 ust. 2 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego