

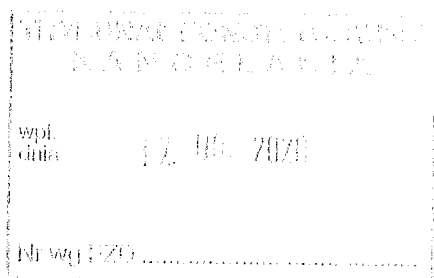


Warszawa, 11 sierpnia 2020 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 18/19

BAS-WAK-2048/19



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie zainicjowanej wnioskiem Rady Miasta Piły z 30 kwietnia 2018 r. (sygn. akt K 18/19), wnosząc o stwierdzenie, że:

- 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) **jest zgodny** z art. 2 i art. 7 Konstytucji.
- 2) art. 24b ust. 1, art. 24c ust. 1, 2-3 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1437 ze zm.), w zakresie w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencję do zatwierdzania taryfy, **są zgodne** z art. 16 ust. 2 w związku art. 166 ust. 1 Konstytucji.
- 3) art. 24c ust. 4 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 ustawy powołanej w pkt. 2 (dodane art. 1 pkt 8 ustawy powołanej w pkt 1), w zakresie w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencję do ustalenia tymczasowej taryfy, **są zgodne** z art. 16 ust. 2, w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.
- 4) art. 24i ust. 1-2 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 ustawy powołanej w pkt 2 (dodane art. 1 pkt 8 ustawy powołanej w pkt 1), 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, **są zgodne** z art. 16 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w zakresie: art. 24 ust. 1, 4, 5, 8 i 9a i art. 24a ust.1 i 2 ustawy powołanej w pkt 2, ze względu na utratę mocy obowiązującej przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Do Kancelarii Sejmu 9 października 2019 r. wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Rady Miasta Piły (dalej: wnioskodawca) z 30 kwietnia 2018 r. (sygn. akt K 18/19).

2. Przedmiotem kontroli wnioskodawca czyni całą ustawę z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 2180, dalej: ustawa nowelizująca).

3. Wnioskodawca jako przedmiot kontroli wskazuje także przepisy:

- 1) 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1437 ze zm.; dalej: ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę lub u.z.w.z.o.ś.), w zakresie w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencję do zatwierdzenia taryfy, w związku 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 gmin ich dotychczasowych kompetencji w procedurze zatwierdzenia taryfy;
- 2) art. 24c ust. 4 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś., (dodane art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej), w zakresie w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencję do ustalenia tymczasowej taryfy, w związku 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 gmin ich dotychczasowych kompetencji w procedurze zatwierdzenia taryfy;
- 3) art. 24i ust. 1, 2 i 4 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś., (dodane 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 (także p.w.k.) lub podjęcia przez istniejące p.w.k. nowego rodzaju działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, w związku 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 gmin ich dotychczasowych kompetencji w procedurze ustalania ww. cen i stawek opłat;
- 4) art. 24b ust. 1 i 2 u.z.w.z.o.ś., art. 24c ust. 1, 2 i 3 u.z.w.z.o.ś. oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś., art. 24c ust. 4 u.z.w.z.o.ś., art. 24i ust. 1, 2 i 4 u.z.w.z.o.ś. (dodane 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.

W konsekwencji stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przepisów objętych punktami 1-6 w związku z ich fundamentalnym charakterem dla bytu prawnego przepisów art. 24c ust. 5, 6 i 7, art. 24d ust. 1-4, art. 24e ust. 1 oraz 24f ust. 1, 2 i 3 u.z.w.z.o.ś. wnioskodawca wniósł równocześnie o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją także i tych przepisów.

W ramach pierwszej grupy zostały zaskarżone:

- art. 24b ust. 1: „Taryfa podlega zatwierdzeniu przez organ regulacyjny, z wyłączeniem taryfy zmienionej w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług” i art. 24 b ust. 2: „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przekazuje organowi regulacyjnemu wniosek o zatwierdzenie taryfy w terminie 120 dni przed dniem upływu okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy”;
- art. 24c ust. 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”.

– art. 24c ust. 2: „Jeżeli wynik oceny, weryfikacji lub analizy, o których mowa w ust. 1, jest pozytywny, organ regulacyjny zatwierdza taryfę w drodze decyzji”.

– art. 24c ust. 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”.

– art. 27a ust. 3 pkt 2: „Do zadań organu regulacyjnego należy: zatwierdzanie taryf”.

Przepisy te zostały zaskarżone jako związkowe 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 gmin ich dotychczasowych kompetencji w procedurze zatwierdzenia taryfy.

W ramach drugiej grupy przepisów zaskarżone zostały:

– art. 24c ust. 4 u.z.w.z.o.ś.: „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. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś.: „Do zadań organu regulacyjnego należy:

zatwierdzenie taryf”, dodane art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej.

Przepisy te zostały zaskarżone jako związkowe 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 gmin ich dotychczasowych kompetencji w procedurze zatwierdzenia taryfy.

W ramach trzeciej grupy zaskarżone zostały:

– art. 24i ust. 1 u.z.w.z.o.ś.: „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”.

– art. 24i ust. 2 u.z.w.z.o.ś.: „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 ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś.: „Do zadań organu regulacyjnego należy: zatwierdzenie taryf” (dodane art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej).

Przepisy te zostały zaskarżone w związku z art. 24a ust. 1 i 2 u.z.w.z.o.ś. (uchylonymi art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej).

W ramach czwartej grupy przepisów zaskarżone zostały przywołane uprzednio: art. 24b ust. 1 i 2, art. 24c ust. 1, 2 i 3 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś. (dodane art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej).

W ramach piątej grupy przepisów zaskarżone zostały, przywoływane wyżej: art. 24c ust. 4 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś. (dodane art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej).

W ramach szóstej grupy przepisów zaskarżone zostały przywoływane uprzednio: art. 24i ust. 1, 2 i 4 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś. (dodane art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej).

Ponadto wnioskodawca wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją:

- 1) art. 24c ust. 5 u.z.w.z.o.ś.: „Określenie tymczasowej taryfy nie zwalnia przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego z obowiązku przedłożenia poprawionego projektu taryfy, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 1, wraz z poprawionym uzasadnieniem, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 2”.
- 2) art. 24c ust. 6 u.z.w.z.o.ś.: „Stronami postępowań w sprawach wydania decyzji, o których mowa w ust. 2-4, są przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jeżeli przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest gminną jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, stroną postępowania jest wyłącznie to przedsiębiorstwo”.
- 3) art. 24c ust. 7 u.z.w.z.o.ś.: „Tymczasową taryfę stosuje się do czasu wejścia w życie taryfy zatwierdzonej zgodnie z ust. 2”.
- 4) art. 24d ust. 1 u.z.w.z.o.ś.: „Za wydanie decyzji, o której mowa w art. 24c ust. 2, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ponosi opłatę w wysokości 500 zł. Wpływy z tej opłaty stanowią przychód Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”.
- 5) art. 24d ust. 2 u.z.w.z.o.ś.: „Opłatę, o której mowa w ust. 1, uiszcza się na rachunek bankowy organu regulacyjnego, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja, o której mowa w art. 24c ust. 2, stała się ostateczna”.
- 6) art. 24d ust. 3 u.z.w.z.o.ś.: „Stawka opłaty, o której mowa w ust. 1, podlega z dniem 1 stycznia każdego roku zmianie w stopniu odpowiadającym średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłaszanemu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" za rok poprzedni”.
- 7) art. 24d ust. 4 u.z.w.z.o.ś.: „Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, nie później niż do dnia 1 sierpnia każdego roku, ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", wysokość stawki opłaty, o której mowa w ust. 1, na rok następny”.
- 8) art. 24e ust. 1 u.z.w.z.o.ś.: „W terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja, o której mowa w art. 24c ust. 2 lub 4, stała się ostateczna, organ regulacyjny ogłasza zatwierdzoną taryfę albo tymczasową taryfę na stronie podmiotowej

Biuletynu Informacji Publicznej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”.

- 9) 24f ust. 1 u.z.w.z.o.ś.: „Zatwierdzona taryfa oraz tymczasowa taryfa wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia, o którym mowa w art. 24e ust. 1”.
- 10) 24f ust. 2 u.z.w.z.o.ś.: „Jeżeli organ regulacyjny nie wyda decyzji, o której mowa w art. 24c ust. 2 lub 3, w terminie, o którym mowa w art. 24c ust. 1, taryfa wchodzi w życie po upływie 120 dni od dnia doręczenia jej projektu organowi regulacyjnemu wraz z wnioskiem o zatwierdzenie”.
- 11) 24f ust. 3 u.z.w.z.o.ś.: „W przypadku, o którym mowa w ust. 2, taryfę ogłasza na swojej stronie internetowej oraz udostępnia w punktach obsługi klientów przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne”.

Wnioskodawca wniósł również o zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet* (wniosek, s. 6). W świetle tej zasady istotne znaczenie ma nie tyle sformułowane w petitum żądanie, co treść i uzasadnienie. Kwestionowane przepisy dotyczą ustawy nowelizującej oraz u.z.w.z.o.ś. w obszarze sfery kompetencyjnej wnioskodawcy w zakresie realizacji obligatoryjnego zadania własnego gminy, jakim jest zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Przepisy wskazane w punktach 2-7 *petitum* wniosku, w zaskarżonym zakresie, określają zadania i kompetencje organu regulacyjnego w postępowaniu o zatwierdzenie taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

II. Analiza formalnoprawna

1. Wniosek, z którym wystąpił wnioskodawca, ma podstawę prawną w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, zgodnie z którym: z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego (dalej także: TK lub Trybunał) wystąpić mogą organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

2. 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). Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że pojęcie „spraw objętych zakresem działania”, określone w art. 191 ust. 2 Konstytucji „powinno być wykładane w sposób ścisły,

a interpretacja rozszerzająca jest niedopuszczalna. (...) Dlatego wnioskodawca jest zobowiązany wykazać, że zaskarżony przepis dotyczy bezpośrednio realizacji zadań wynikających z Konstytucji lub ustaw, a w przypadku podmiotów prywatnych – również statutów” (por. postanowienia TK z: 19 stycznia 2016 r., sygn. akt Tw 21/15; 10 października 2003 r., sygn. akt Tw 11/03; M. Stębel, *Wniosek organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy”, 2(121)/2014, s. 22-40). Z orzecznictwa TK wynika, że „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 (adekwatność)” (postanowienie TK z 5 lutego 2014 r. sygn. akt Tw 8/12). Przyznanie podmiotom wymienionym w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji „uprawnienia do występowania z wnioskiem o dokonanie abstrakcyjnej kontroli norm ma bowiem charakter wyjątku i interpretowanie go rozszerzająco byłoby niedopuszczalne” (postanowienie TK z 18 grudnia 2014 r. sygn. akt Tw 2/14). Trybunał sformułował też kryteria do „uznania, że przedmiot zaskarżenia dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji”, wymieniając: „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 TK z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt Tw 2/14). Chodzi o zbadanie zaskarżonych unormowań pozostających w związku z zakresem kompetencji rady gminy, przesądzających o istocie samorządu. Ma to podstawowe znaczenie dla określenia granic legitymacji organów stanowiących samorządu w relacji do ograniczonej legitymacji innych podmiotów. Rada gminy wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję i ustawy dla organów innych

władz publicznych, m.in. poprzez stanowienie przepisów prawa miejscowego na obszarze działania tych organów (art. 94 Konstytucji). Zatem „przepisy ustawowe przesądzające o zakresie i sposobie stanowienia prawa lokalnego należą – w sposób naturalny – do spraw objętych zakresem działania tych rad w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji pod warunkiem wszakże, że dotyczą one, m.in. kompetencji prawotwórczych nakierowanych na zadania publiczne, w ich aspekcie lokalnym oraz związane z istotą zadań rady, jako reprezentacji lokalnej wspólnoty samorządowej” (postanowienie TK z 20 listopada 2001 r., sygn. akt K 28/00).

3. Zatem wymaga sprawdzenia, czy wnioskodawca w pełni spełnił te wymogi, czy przedmiotowy wniosek, którego treść zdeterminowana jest z jednej strony brzmieniem zaskarżonych przepisów, z drugiej zaś zakresem wzorców konstytucyjnych, rzeczywiście dotyczy spraw o charakterze samorządowym (lokalnym) – a zarazem takich, które mogą być badane w trybie, o którym mowa w art. 191 w związku z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Nie chodzi o to, by „organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego wskazywały na istnienie interesu prawnego po ich stronie, determinującego granice prawa do wniesienia tegoż wniosku, lecz o to by wykazały, iż sprawa objęta żądaniem wniosku jest zarazem sprawą objętą zakresem ich działania” (postanowienie TK z 20 listopada 2001 r., sygn. akt K 28/00).

Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego złożyła Rada Miasta Piły, tj. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie uchwały nr LII/663/118 Rady Miasta Piły z dnia 24 kwietnia 2018 r., której treść jest zbieżna z treścią wniosku i którą dołączono do wniosku.

Wnioskodawca sformułował dwa rodzaje zarzutów:

- 1) o charakterze proceduralnym; odnoszące się do niedochowania trybu wymaganego dla uchwalenia ustawy zmieniającej (podniesione w punkcie 1 lit. a-c petitum wniosku);
- 2) o charakterze materialnym, dotyczące zmiany podmiotu uprawnionego do zatwierdzenia taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (punkty 2-7 petitum wniosku).

4. Zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U.

z 2019 r. poz. 2393, dalej: ustawa o TK) podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji (w tym przypadku organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego), powinien uzasadnić w złożonym wniosku, powołując przepis prawa lub statutu, że kwestionowany akt normatywny lub jego część dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy. Ustawa nowelizująca, została zaskarżona w całości w punkcie 1 lit. a, lit. b i lit. c *petitum* wniosku. Stanowi ta regulacja zarówno o dodaniu lub zmianie przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, które regulują zagadnienia bezpośrednio związane z zakresem działania jednostek samorządu terytorialnego, ale także reguluje inne kwestie, niedotyczące zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego, jak i o zmianie innych ustaw niezwiązanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego.

Z powyższego wynika, że nie cała ustawa nowelizująca odnosiła się do kompetencji lub zadań jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem Sejmu kwestionowany przez wnioskodawcę akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy w odniesieniu do kwestionowanej w punkcie 1 lit. a-c *petitum* wniosku, ustawy nowelizującej w zakresie art. 1 pkt. 6-8 i 10 ustawy nowelizującej, stanowiących o uchyleniu ust. 1-5b i 7-13 w art. 24 i art. 24a u.z.w.z.o.ś. oraz wprowadzeniu unormowań zaskarżonych w punktach 2-7 *petitum* wniosku. Powołane w uzasadnieniu wniosku argumenty dotyczą przyznania organowi regulacyjnemu kompetencji do weryfikacji i zatwierdzania taryf oraz odebrania tych uprawnień organom gminy (s. 8-11 wniosku).

5. Sejm pragnie zwrócić uwagę na problem natury formalnej, który wyłania się z wniosku. Wnioskodawca nie posiada uprawnienia do formułowania zarzutów związanych z elementami procesu legislacyjnego, w którym nie bierze udziału. Kompetencja ta jest przypisana podmiotom, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Koresponduje to z art. 191 ust. 2 Konstytucji, który wyposaża wnioskodawców z ograniczoną legitymacją w mechanizmy ochrony ich uprawnień tylko w zakresie spraw objętych ich działaniem (postanowienie TK z 22 grudnia 2015 r., sygn. akt Tw 17/15).

Odnosząc to na grunt analizowanej sprawy należy stwierdzić, iż część podniesionych zarzutów, tj. w zakresie sposobu procedowania nad ustawą nowelizującą w Sejmie i uchybień w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, jak

też niedołączenia do tego projektu projektów rozporządzeń wykonawczych (punkty 1 lit. a i lit. c *petitum* wniosku) dotyczy elementów procesu prawodawczego, w których obowiązujące przepisy nie przewidują udziału jednostek samorządu terytorialnego. Zarzuty te należy ocenić jako wykraczające poza legitymację procesową wnioskodawcy, bowiem nie stanowią sprawy objętej zakresem działania jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 191 ust 2 Konstytucji. W konsekwencji kontrola zgodności ustawy nowelizującej z wzorcami powołanymi w punkcie 1 lit.a i lit.c *petitum* wniosku jest niedopuszczalna w postępowaniu inicjowanym przez wnioskodawcę.

W ocenie Sejmu, wyłącznie zarzut naruszenia procedury ustawodawczej poprzez niezyskanie opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, sformułowany w punkcie 1 lit. b wniosku, mógłby zostać uznany za objęty zakresem działania organu samorządu terytorialnego.

6. Powstaje pytanie, czy warunki merytorycznego rozpoznania spełnia zarzut określony punkcie 1 lit. b *petitum* wniosku w zakresie pomocniczych wzorców kontroli w postaci zasady współdziałania władz oraz zasady dialogu społecznego, wyrażonych w preambule Konstytucji oraz 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. Nr 90, poz. 759, dalej: ustawa o Komisji Wspólnej).

6.1. Sejm podziela stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że wynikająca z preambuły Konstytucji zasada współdziałania władz „odnosi się do podmiotu dysponującego zdolnością efektywnego działania na podstawie i w granicach prawa” (wyrok TK z 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06). Mając to na względzie zasada ta nie może zostać uznana za adekwatny wzorzec kontroli procedury uchwalenia ustawy nowelizującej w zakresie dotyczącym udziału w niej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (dalej: Komisja Wspólna). W związku z powyższym zachodzi konieczność **umorzenia postępowania**, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

6.2. Ponadto wnioskodawca nie wypełnił wymogów określonych w art. 47 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy o TK w odniesieniu do zasady dialogu społecznego, jako

jednego z pomocniczych wzorców kontroli, podanego w związku z art. 7 Konstytucji. Uzasadnienie wniosku powinno zawierać m.in. „określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności” i „wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności”. W ocenie Sejmu brak jest uzasadnienia co do problemu konstytucyjnego oraz wykazania niezgodności ustawy nowelizującej z tym wzorcem, jak również argumentów przemawiających za tak sformułowanym zarzutem niekonstytucyjności. W związku z powyższym zachodzi konieczność **umorzenia postępowania**, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

Sejm podnosi argument, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami określonymi w piśmie procesowym, pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. W tym zakresie zaś istotne znaczenie ma należyte uzasadnienie zarzutów. Wskazywane w piśmie procesowym argumenty „zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Warunek ten nie jest spełniony, „jeżeli wszystkie zarzuty wobec zakwestionowanej regulacji na tle danego wzorca kontroli wykraczają poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Nie jest wystarczające sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Uzasadnienie musi spełniać określone wymagania, w tym przede wszystkim precyzyjnie wskazywać co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem określonych wzorców kontroli. Nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Należy przy tym odróżnić uzasadnienie pozorne i uzasadnienie błędne czy nietrafne. Postawienie bezzasadnego zarzutu prowadzi do uznania aktu normatywnego za zgodny z danym przepisem Konstytucji, ewentualnie do stwierdzenia nieadekwatności wzorca kontroli, natomiast błędne czy nietrafne uzasadnienie, o ile nie wpływa na rekonstrukcję nieprecyzyjnie sformułowanego zarzutu, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności aktu normatywnego z ustawą zasadniczą” (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11). Sejm stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o TK nakładają na podmioty uprawnione do złożenia wniosku do sądu konstytucyjnego szereg obowiązków, w tym wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Trybunał

Konstytucyjny, we wcześniejszym orzecznictwie, które zachowuje pełną aktualność na tle obowiązującego stanu prawnego, podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącym uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; a także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu, czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Zgodnie z art. 67 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny jest bowiem związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku, pytania prawnego lub skargi. Tym samym, nie może on – wychodząc poza granice określone w piśmie inicjującym postępowanie – wyręczać inicjatora tego postępowania w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych wątpliwości. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez wnioskodawcę ustawowej powinności określonej w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK (na tle poprzednio obowiązującego art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 października 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643; dalej: u.TK z 1997 r. por. przykładowo postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08) powoduje brak możliwości jego rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny i konieczność **umorzenia postępowania**, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

7. W ocenie Sejmu nieuzasadniony do rozpoznania merytorycznego jest zarzut podniesiony w punkcie 1 lit. b *petitum* wniosku w zakresie powołanego pomocniczo art. 3 pkt 5 i art. 8 ust. 2 ustawy o Komisji jako wzorca kontroli. W świetle art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka bowiem w sprawach hierarchicznej zgodności norm prawnych. Z orzecznictwa TK, że posiada on „kompetencji do dokonywania tzw. kontroli poziomej, tj. badania zgodności przepisów ustawowych z innymi przepisami ustawowymi” (por. wyrok TK z 3 grudnia 2013 r.,

sygn. akt P 40/12; a także powoływane tam orzecznictwo: np. orzeczenie z 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94; wyroki TK z: 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04; 21 października 2008 r., sygn. akt SK 51/04). Przepis ten zatem nie jest adekwatnym wzorcem kontroli dla oceny zasadności zarzutu postawionego przez wnioskodawcę.

W związku z powyższym zachodzi konieczność **umorzenia postępowania**, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

8. W ocenie Sejmu również zarzuty o charakterze materialnym, sformułowane w punktach 2-7 *petitum*, obarczone są brakami skutkującymi niemożnością ich rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny – choć w różnym zakresie. 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, którym wnioskodawca zarzucił niezgodność z powołanymi – również grupowo – wzorcami kontroli.

8.1. W pierwszej kolejności Sejm wskazuje na przesłankę dającą podstawę do umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, ze względu na to, że akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

Z orzecznictwa TK wynika, 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. Innymi słowy, „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 TK z 13 października 1998 r., sygn. akt SK 3/98; zob. także postanowienia TK z: 18 listopada 1998 r., sygn. akt SK 1/98; 30 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 16/99). Trwałości tej linii orzeczniczej nie podważyło ani uchwalenie Konstytucji, ani ustaw o TK (postanowienie TK z 5 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 3/15).

Z orzecznictwa TK wynika, że: „Celem sprawowanej przez Trybunał kontroli jest usunięcie stanu niezgodności konkretnych przepisów z Konstytucją, a przedmiotem konfrontacji z konstytucyjnymi zasadami i wartościami jest norma, której treść utrwała moment złożenia wniosku. Trybunał kończy prowadzone postępowanie, jeżeli stwierdzi, że przedmiot kontroli już «nie istnieje», a ewentualny wyrok nie spowoduje żadnych konsekwencji w systemie prawa” (postanowienie TK z 5 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 3/15). W omawianym orzeczeniu Trybunał uznał za spełnioną ujemną przesłankę procesową, ponieważ zaskarżony art. 18 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego, wskutek nowelizacji z 2015 r., utracił moc obowiązującą. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „norma prawna, której zgodność z Konstytucją zakwestionowano, została definitywnie usunięta z porządku prawnego i zastąpiona normą o nowej treści (nowym brzmieniu). Przepis w poprzednio obowiązującej wersji nie może być – jako wyłączony z porządku prawnego – przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego (por. postanowienie z 9 maja 2000 r., sygn. SK 15/98)” (postanowienie TK z 5 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 3/15).

W analizowanej sprawie uchylone zostały – na podstawie art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej – 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.w.z.o.ś. Zatem przepisy te nie mogą być stosowane po wejściu w życie ustawy nowelizującej, co wynika z jej art. 6 ust. 1: „Do 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”.

Podobnie w odniesieniu do art. 24a ust. 1 i 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, powołanego w punkcie 4 *petitum* wniosku związkowo z art. 24i ust. 1, 2 i 4 oraz z art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś. Sejm podnosi, że art. 1 pkt 7 ustawy nowelizującej uchylił art. 24a ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

W związku z powyższym, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w zakresie badania: art. 24 ust. 1, 4, 5, 8 i 9a i art. 24a ust. 1 i 2 u.z.w.z.o.ś.

8.2. Sejm wraca również uwagę, że wnioskodawca wniósł o zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet* (wniosek, s. 6). W jej świetle istotne znaczenie ma nie tyle sformułowane w *petitum* żądanie, co treść i uzasadnienie. Stąd też przy rekonstrukcji zarzutów wnioskodawcy należy uwzględnić te elementy łącznie.

W orzecznictwie TK: „Zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie zarówno do norm stanowiących przedmiot kontroli, jak i do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli” (wyrok TK z 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 21/17). Z analizy wniosku zaś wynika, że wnioskodawca nie kwestionuje unormowań nie dotyczących bezpośrednio kompetencji organu regulacyjnego do zatwierdzania taryfy. Konsekwentnie kierując się zaś *zasadą falsa demonstratio non nocet*, Sejm stoi na stanowisku, że przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu nie stanowią inne regulacje, tj.:

- a) art. 24b ust. 2 u.z.w.z.o.ś., (o którym mowa w punktach 2 i 5 *petitum* wniosku), zgodnie z którym: „Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przekazuje organowi regulacyjnemu wniosek o zatwierdzenie taryfy w terminie 120 dni przed dniem upływu okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy”, z uwagi na to, że przepis ten reguluje tylko termin przekazania organowi regulacyjnemu wniosku o zatwierdzenie taryfy.
- b) art. 24i ust. 4 u.z.w.z.o.ś., (o którym mowa w punktach 4 i 7 *petitum* wniosku), zgodnie z którym: „W terminie 7 dni od dnia, w którym decyzja, o której mowa w ust. 1, stała się ostateczna, organ regulacyjny: 1) doręcza tę decyzję przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu oraz właściwemu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta); 2) ogłasza ceny i stawki opłat na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie” (przepis ten wyłącznie stanowi o doręczeniu i ogłoszeniu ostatecznej decyzji zatwierdzającej ceny i stawki opłat).

9. Ponadto w ocenie Sejmu nie wszystkie powołane w punktach 2-7 *petitum* wniosku wzorce kontroli zostały odpowiednio przyporządkowane do przedmiotu kontroli.

9.1. Dotyczy to art. 169 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Z tego uregulowania wynika zasada przedstawicielstwa, przepis ten normuje mechanizm sprawowania władzy w jednostkach samorządu terytorialnego. Kwestie te regulują precyzyjnie ustawy samorządowe. W ocenie Sejmu, brak jest pomiędzy wskazanymi przez wnioskodawcę przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę w punktach 2-4

petitum wniosku niezbędnego związku treściowego z powołanym jako wzorzec kontroli art. 169 ust. 1. Konstytucji. Przemawia za tym argument, że przepisy te stanowią o roli organu regulacyjnego w postępowaniu o zatwierdzenie taryfy, a nie o strukturze organów jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto wnioskodawca, powołując art. 169 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli regulacji kwestionowanych w punktach 2-4 *petitum* wniosku, nie przedstawił odpowiedniej wykładni tego wzorca oraz uzasadnienia przemawiającego za niezgodnością z Konstytucją kwestionowanych przepisów (wniosek, s. 89 i 96).

9.2. Wnioskodawca nie dochował również wymogów w odniesieniu do wskazanego pomocniczo, w punktach 2-4 *petitum* wniosku, art. 165 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli. Brak jest uzasadnienia, w jaki sposób zaskarżone regulacje miałyby kolidować z przewidzianą w art. 165 ust. 2 Konstytucji gwarancją sądowej ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Dotyczy to także wskazanych przez wnioskodawcę w punktach 2-4 *petitum* wniosku innych wzorców kontroli: 15 ust. 1 Konstytucji oraz zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji.

9.3. W szczególny sposób Sejm odnosi się do wskazanego przez wnioskodawcę art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji, jako wzorca kontroli, w odniesieniu do przepisów: art. 24c ust. 4, art. 27a ust. 3 pkt 2, art. 24i ust. 1, 2 u.z.w.z.o.ś., (dodanych art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej), w zakresie, w jakim przyznają one organowi regulacyjnemu uprawnienia nadzorcze nad działalnością samorządu gminnego w obszarze świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

9.3.1. Wnioskodawca akcentuje, że wyposażenie organu regulacyjnego w kompetencje do zatwierdzania taryf jest równoznaczne z wyposażeniem go w kompetencje do sprawowania nadzoru nad samorządem gminnym (wniosek, s. 128). Dokonane kwestionowanymi przepisami u.z.w.z.o.ś. wyposażenie organu regulacyjnego w kompetencje do zatwierdzania taryf narusza konstytucyjny reżim sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Po pierwsze, organem regulacyjnym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie, a tym samym podmiot inny, aniżeli podmioty upoważnione na gruncie

Konstytucji do sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. Po drugie, sprawowanie nadzoru przez organ regulacyjny zostało oparte w kwestionowanych przepisach na dwóch kryteriach: legalności i celowości, z których drugie nie mieści się w dopuszczonych Konstytucją kryteriach sprawowania nadzoru nad samorządem terytorialnym (wniosek, s. 128-129).

Zdaniem wnioskodawcy także art. 24b ust. 1 i 2, art. 24c ust. 1, 2 i 3 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś., (dodane 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. W jego ocenie wprowadzone regulacje 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.

9.3.2. Odnosząc się do tego zarzutu, Sejm zwraca uwagę na kilka kwestii.

9.3.2.1. Wielu organom administracji publicznej, na podstawie ustaw szczególnych, przysługują kompetencje o charakterze nadzorczym wobec samorządu terytorialnego, w tym sensie, że organy przy ich pomocy „wpływają na działalność władz samorządowych lub działalność poszczególnych organów, jednostek, czy instytucji” H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 261-262). Przykładowo, w ustawach regulujących ustrój samorządu terytorialnego wprowadzono liczne środki nadzorcze. Wyróżnia się podział środków nadzorczych dotyczących zadań własnych samorządu na: a) informacyjno-doradcze, b) korygujące, c) personalne. Z punktu widzenia analizowanego problemu znaczenie mają środki „korygujące” (B. Dolnicki, *Pojęcie, geneza i podstawy prawne nadzoru i kontroli nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce i w Austrii*, red. A. Wierzbica, Warszawa 2019, s. 8-9; M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019, s. 386).

Wnioskodawca podnosi zarzut, że organ regulacyjny wyposażony został w kompetencję do zatwierdzania taryf. Sejm zwraca uwagę, że w ustawach samorządowych występuje konstrukcja „zatwierdzenia” rozstrzygnięć organu gminy przez inny organ jako warunku *sine qua non* dla ważności takiego rozstrzygnięcia. Pojawia się też pojęcie: „uzgadnianie lub opiniowanie rozstrzygnięć organu gminy przez inny organ”. Na podstawie art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020, poz. 713, dalej: u.s.g.): „Jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu, z zastrzeżeniem ust. 1a”. Podobne konstrukcje wynikają odpowiednio z art. 77b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 511 ze zm.) i art. 80a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 512 ze zm). Ustawodawca ww. regulacjach nie określa zakresu znaczeniowego użytych przez siebie pojęć „zatwierdzenie”, „uzgodnienie” i „zaopiniowanie” (B. Dolnicki, *Pojęcie, geneza i podstawy prawne nadzoru i kontroli nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym w Polsce i w Austrii*, red. A. Wierzbica, Warszawa 2019, s. 10). Nie są to jednak środki jednorodne, a kryterium różnicującym jest etap ich zastosowania w procesie podejmowania rozstrzygnięcia przez organ gminy. Uzgodnienie i zaopiniowanie są wymagane w fazie wstępnej, natomiast zatwierdzenie jest wydawane *ex post*. Wszystkie te środki wywołują skutki prawne o charakterze materialnym, a ich brak skutkuje nieważnością rozstrzygnięcia (B. Dolnicki, *Pojęcie, geneza i podstawy prawne nadzoru...*, s. 10-11).

9.3.2.2. Stosownie do art. 171 ust. 1 Konstytucji: „Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności”. Konstytucja nie definiuje pojęcia nadzoru, natomiast pojęcie to zostało dookreślone w orzecznictwie sądów. Nadzór traktowany jest jako możliwość „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” (wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Kp 3/05). Nadzór jest sprawowany wobec jednostek o dużym stopniu samodzielności, a jego celem jest

zabezpieczenie przestrzegania prawa (zob. wyrok TK z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Kp 3/05 i powoływany tam: B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 41-48; zob. także: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 261-262; B. Przywora, *Zarząd komisaryczny jako środek nadzorczy Prezesa Rady Ministrów a granice zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, [w:] *Ustroje. Historia i Współczesność. Polska-Europa-Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013, s. 704-706). Zatem nadzór należy rozumieć jako określone procedury, przyznające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego oraz korygowania działalności organu nadzorowanego (np. uchwała TK z 5 października 1994 r., sygn. akt W 1/94; także: wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Kp 3/05 i powoływany tam wyrok TK z 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02).

Konstytucja, jako kryterium nadzoru sprawowanego nad działalnością samorządu terytorialnego, wprowadza legalność (zob. Z. Niewiadomski, *Nadzór nad samorządem*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*. T. 6, red. R Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 206; także zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 558; B. Dolnicki, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3/2015, s. 62). Ustrojodawca nie różnicuje również tego kryterium w kontekście szczebla jednostek samorządowych, których działalność poddana jest nadzorowi. Dopuszczalne jest tylko ustawowe doprecyzowanie tych kwestii, wykluczone zaś opieranie ingerencji nadzorczych na kryteriach innych niż legalność (B. Naleziński, *Komentarz do art. 171...*, s. 520). W piśmiennictwie podnosi się także, że: „organy centralne nie mogą wydawać organom samorządowym wiążących poleceń, a jedynie nadzorować przestrzeganie przez nie prawa” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 861).

W jednym z orzeczeń, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że „nadzór nad samorządem terytorialnym może się opierać wyłącznie na kryterium zgodności z prawem. Nie przewidziano tu żadnych wyjątków, a tym samym wykluczono możliwość opierania ingerencji nadzorczych na negatywnej ocenie celowości,

gospodarności czy rzetelności jego działań, nawet w sferze wykonywania tzw., zadań zleconych administracji rządowej (wyrok WSA w Warszawie z 11 stycznia 2016 r., sygn. akt V SA/Wa 4684/15). Kryterium nadzoru odnosi się zatem do zgodności działań podejmowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego z prawem, czyli z normami powszechnie obowiązującego prawa (wyroki NSA z: 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1848/12; 15 marca 2005 r., sygn. akt II GSK 24/05).

Wnioskodawca wskazuje także na art. 171 ust. 2 Konstytucji jako podstawę kontroli konstytucyjności w analizowanej sprawie, zgodnie z którym: „Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe”. Konstytucja określa katalog podmiotów dokonujących nadzoru nad samorządem. Jest to wyliczenie enumeratywne. Zatem ustawodawca nie może rozszerzać konstytucyjnie określonego zakresu podmiotowego nadzoru (zob. B. Dolnicki, *Pojęcie, geneza i podstawy prawne nadzoru...*, s. 7).

9.3.2.3. Z przywoływanego orzecznictwa TK wynika zakaz ingerencji ustawodawcy, skutkującej niedopuszczalnym pozbawieniem samorządu terytorialnego zadań albo kompetencji bądź środków finansowych służących do realizacji tychże zadań (wyrok TK z 31 stycznia 2014 r., sygn. akt K 14/11). Nadzór ujmowany jest jako „określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego” (uchwała TK z 5 października 1994 r., sygn. akt W 1/94). Polski ustawodawca opowiedział się za nadzorem sprawowanym przez organy rządowej administracji publicznej. Podobne rozwiązania przyjęto w innych państwach (np. RFN, Austrii, Finlandii, Belgii, Francja), taki model nadzoru był również zastosowany w okresie II Rzeczypospolitej (uchwała TK z 5 października 1994 r., sygn. akt W 1/94). Istota środków nadzorczych zakłada bezpośrednie i władcze oddziaływanie organów nadzoru na działalność samorządu terytorialnego (M. Serwaniec, *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2015, s. 590; zob. także: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 861; także: M. Masternak – Kubiak, *Prezes Rady Ministrów jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora J. Trzcińskiego*, Warszawa 2007, s. 337).

Poddanie działalności samorządu terytorialnego nadzorowi traktowane jest w kategoriach ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności, bowiem obejmuje zakresem kompetencje organu nadzorującego do ustalania zgodności stanu faktycznego z przyjętymi kryteriami oraz uprawnienie do zastosowania władczych środków korygujących. Nadzór powierzany jest organom władzy publicznej niepowiązanym z samorządem więzią hierarchiczną (B. Naleziński, *Komentarz do art. 171, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 519). Zatem można wyprowadzić, że nadzór z jednej strony wyznacza oraz potwierdza granice gwarantowanej przez ustrojodawcę samodzielności samorządu terytorialnego, chroniąc go przed pozbawioną podstaw normatywnych ingerencją ze strony podmiotów sprawujących nadzór, z drugiej strony nadzór wykonywany przez organy administracji rządowej, gwarantuje integrację (jednolitość) funkcjonowania administracji publicznej (zob. też: B. Naleziński, *Komentarz do art. 171...*, s. 519; M. Augustyniak, B. Przywora, *Organizacja wewnętrzna rad gmin i powiatów oraz sejmików wojewódzkich. Analiza prawna ze wzorami dokumentów*, Warszawa 2019, s. 52).

9.3.2.4. Na tym tle należy odnieść się do zakwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów dotyczących organu regulacyjnego – dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie). Do zadań organu regulacyjnego należy m.in. zatwierdzanie taryf. Na podstawie art. 27c ust. 1 u.z.w.z.o.ś., do postępowania przed organem regulacyjnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256, dalej: k.p.a.).

Przekładając powyższe ustalenia na grunt zakwestionowanej ustawy, należy wywieść, co następuje.

Zgodnie z art. 24c ust. 4 u.z.w.z.o.ś.: „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”.

Ustawodawca posługuje się także w art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś. formułą, że do zadań organu regulacyjnego należy: „zatwierdzanie taryf”, a z art. 24i ust. 1 u.z.w.z.o.ś. wynika, że: „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”. W świetle zaś art. 24i ust. 2 u.z.w.z.o.ś.: „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”.

W ocenie Sejmu, art. 171 ust.1 i 2 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli w odniesieniu do zakwestionowanych przez wnioskodawcę unormowań (brak jest związku treściowego).

Z punktu widzenia problemu podejmowanego w niniejszej sprawie istotne znaczenie mają ustalenia TK dotyczące nadzoru nad działalnością komunalną, wynikające z uzasadnienia uchwały z 27 września 1994 r. (sygn. akt W 10/93), ale utrzymane w późniejszym orzecznictwie trybunalskim. Dla czytelności warto zaznaczyć, że przedstawiona przez TK wątpliwość dotyczyła m.in., czy użyte w przepisach o nadzorze pojęcie „działalności komunalnej”, obejmuje wszelką działalność jednostek samorządu terytorialnego, czy też jedynie tę, która bezpośrednio ma na celu realizację zadań publicznych związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty, ewentualnie stanowi zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Wówczas TK stwierdził, że przyjmując nawet szerokie

rozumienie nadzoru, obejmujące zakresem wszelką działalność jednostek samorządu terytorialnego, należy „odróżnić sytuację, w której akt woli organu gminy ma formę prawną aktu władczego, wydanego na podstawie przepisów – m.in. kompetencyjnych – prawa administracyjnego, od sytuacji, w której akt taki otrzymuje formę właściwą czynnościom z zakresu prawa cywilnego” (stanowisko to zostało przywołane także w wyroku TK z 12 maja 2017 r., sygn. akt SK 49/13).

Zatem odnosząc się do zakresu nadzoru w rozumieniu art. 171 Konstytucji, należy zwrócić uwagę na niejednolity charakter działalności jednostek samorządu terytorialnego oraz zróżnicowanie przysługujących im kompetencji. Samorząd terytorialny bowiem działa przez „*imperium*”, jak i przez „*dominium*”. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie w TK. Przykładowo, TK w uzasadnieniu wyroku z 24 listopada 2008 r. (sygn. akt K 66/07) zasadnie podkreślił, że: „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 (zob. postanowienie TK z 23 lutego 2005 r., sygn. Ts 35/04, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 26); jako osoba prawna gmina może być podmiotem praw majątkowych, objętych konstytucyjną ochroną art. 64”. Z drugiej strony należy dostrzec, że gmina stanowi wspólnotę mieszkańców, powołaną do realizowania zadań publicznych (na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 Konstytucji). Ta cecha zaś „przesądza o ustrojowym charakterze gminy. Charakter ten zachowuje ona również wtedy, gdy jako osoba prawna występuje 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” (wyrok TK z 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07 i powoływane postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 70/05). Podzielić należy także pogląd TK, że: „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 TK z 24 listopada 2008 r., sygn. akt K 66/07).

Mając na względzie powyższe, w ocenie Sejmu, gmina, działając w sferze

imperium, poprzez aktywność (lub jej brak) organów gminy podlega nadzorowi, o którym mowa w art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji, natomiast działanie w sferze *dominium* pozostaje poza zakresem normowania przywołanego wzorca kontroli.

Dla porządku dalszego wyводу należy przypomnieć, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy. Z perspektywy dopuszczalnych form wykonywania zadań przez samorząd gminy podstawowe znaczenie ma art. 9 u.s.g., który stanowi, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Ponadto zgodnie z art. 10 ust. 1 u.s.g. wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne oraz zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych. Wedle art. 9 ust. 3 u.s.g., formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa – tj. ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 712 ze zm.; dalej: u.g.k.), przy czym jej art. 4 ust. 1 formułuje regułę, że jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 zd. 1 u.s.g.: „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy”. Odwołując się do *argumentum ad verecundiam*, należy stwierdzić, że art. 7 ust. 1 u.s.g. „to norma zadaniowa, o charakterze klauzuli generalnej, a na płaszczyźnie konstytucyjnej – odpowiednik art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji. Jak już wspomniano, poprzez swój charakter klauzuli generalnej stanowi ona prawną gwarancję organizatorskiej swobody samorządu w sferze gospodarki komunalnej” (M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7-8, s. 19).

Gmina, po rozważeniu swoich możliwości finansowych oraz skali potrzeb wspólnoty, podejmuje więc strategiczną decyzję dotyczącą tego, w jakiej formie organizacyjnej będą świadczone usługi użyteczności publicznej, czy nastąpi to przez

zlecenie wykonania zadania podmiotowi zewnętrznemu (prywatyzacja zadania), czy też gmina utworzy własną jednostkę – spółkę lub zakład komunalny.

W przypadku powierzenia wykonywania zadania publicznego podmiotowi działającemu na własny rachunek (niezależnie od tego, czy będzie to podmiot zewnętrzny, czy spółka gminna), to tylko ten podmiot – mógłby być objęty obowiązkiem uzyskania decyzji zatwierdzającej taryfy, jednak wówczas nie mielibyśmy do czynienia z działalnością samorządu terytorialnego *per se*, i tylko z tego względu trudno uznać za zasadne twierdzenie wnioskodawcy, że adekwatną podstawą kontroli w takim wypadku jest art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Należy jednak rozważyć, czy zarzuty wnioskodawcy mogłyby się aktualizować w sytuacji, gdy gmina realizuje zadanie własne w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych przez własną jednostkę organizacyjną – zakład komunalny. Gmina, podjąwszy decyzję, że realizuje zadanie poprzez zakład gminny, staje się jako osoba prawna uczestnikiem obrotu gospodarczego, *in casu* na rynku usług zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków. Przy czym ustawodawca, konstruując definicję przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w art. 2 pkt 4 u.z.w.z.o.ś., wyraźnie wskazał na „gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej”. Perspektywa zachowania konstytucyjnej zasady równości przedsiębiorców prywatnych oraz jednostek publicznych działających na rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnych nakazuje stosowanie wobec wszystkich podmiotów tych samych zasad udziału w rynku, również poddania ich tym samym regulacjom dedykowanym poszczególnym segmentom rynku.

Jak już była o tym mowa uprzednio, od 1 stycznia 2018 r. prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa wykonuje – do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych – PGW Wody Polskie. Konsekwentnie do zadań, jakie ustrojodawca przewidział dla władz publicznych w zakresie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska i jego zasobów (art. 5 i art. 74 Konstytucji), ustawodawca objął realizację zadań polegających na zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nadzorem organu regulacyjnego, którym w myśl art. 27a ust. 1 jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie.

Zwrócić należy uwagę, że w piśmiennictwie, „wyodrębnienie w ramach administracji publicznej organów regulacyjnych stanowi stosunkowo nowe zagadnienie w polskiej nauce prawa administracyjnego” (K. Jaroszyński,

M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne* [w] *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego. T. 6*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 304). Specyfika organów regulacyjnych – w dużym uproszczeniu – polega na tym, że ich działalność dedykowana jest głównie rynkom infrastrukturalnym (szerzej zob. R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej*, Bydgoszcz 2009; M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008; *tenże*, *Recepcja pojęcia regulacji i organu regulacyjnego na przykładzie polskiego prawa*, „Państwo i Prawo” 2005, Nr 8).

Na kanwie analizowanej sprawy mamy do czynienia z rynkiem usług świadczonych w oparciu o wykorzystanie infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. W warunkach gospodarki rynkowej i wolności działalności gospodarczej, uczestnik tego rynku może podejmować wszystkie niezakazane przepisami prawa aktywności, w tym może, co do zasady, podejmować uwarunkowaną względami ekonomii decyzję, co do kształtowania cen na swoje usługi.

Funkcja regulacyjna dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie może przejawiać się w możliwości bezpośredniego oddziaływania na zachowanie rynkowe przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (por. M. Szydło, *Regulacja...*, s. 183 i n.). Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, „funkcja regulacyjna wiąże się zatem z oddziaływaniem horyzontalnym na rynku, tj. dotyczącym stosunków pomiędzy przedsiębiorcami oraz przedsiębiorcami i konsumentami. Inne funkcje w większym stopniu oddziałują na relacje wertykalne, tj. dotyczące przedsiębiorcy i administracji” (K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 317), co w ujęciu ekonomicznym odpowiada tezie, że państwo ma za zadanie regulować rynek w interesie publicznym, tak by wyeliminować jego niedoskonałości (B. Borkowska, *Regulacja monopolu naturalnego w teorii i w praktyce*, Wrocław 2009, s. 27).

W polskich realiach gmina świadcząca usługi na rynku wodociągowo-kanalizacyjnym ma z reguły pozycję monopolisty naturalnego. Wynika to z sieciowego charakteru urządzeń służących do dostarczania wody, która jako towar nie podlega substytucji. Stąd przedsiębiorca posiada pozycję monopolu naturalnego w stosunku do swoich odbiorców. Oznacza to, że podmioty ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej nie mają możliwości dokonania w tym zakresie wyboru innego przedsiębiorcy, który świadczyłby usługi substytucyjne względem

usług oferowanych przez gminę. Dla odbiorców nie ma zatem rzeczywistej alternatywy dla świadczonych przez tego przedsiębiorcę usług dostawy wody. Dlatego rolą organu regulacyjnego jest w pierwszym rzędzie minimalizowanie konsekwencji w związku z brakiem konkurencji na rynku dla odbiorców. Skutkiem takim mogłoby być dyktowanie nadmiernie wysokich, nieuzasadnionych cen za dostarczenie wody i odbiór ścieków.

Organ regulacyjny działający na podstawie u.z.w.z.o.ś., realizuje jedno z kluczowych uprawnień regulacyjnych, jakim jest kontrola naliczania cen za towary lub usługi (por. K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 331). W analizowanym przypadku jest to kontrola uprzednia i obejmuje zatwierdzanie taryf przed ich wejściem w życie. Zatwierdzanie taryf za usługi przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w drodze decyzji administracyjnej jest więc klasycznym instrumentem regulacji na rynku przedmiotowych usług, podejmowanym na wniosek przedsiębiorstwa i po uiszczeniu stosownej opłaty, której wysokość określana jest na podstawie art. 24d ust. 4 u.z.w.z.o.ś., corocznie w obwieszczeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (aktualnie jest to obwieszczenie z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie wysokości stawki opłaty na rok 2021 za wydanie decyzji zatwierdzającej taryfę (M.P. poz. 457).

Organ regulacyjny prowadzi wobec powyższego nadzór *ex ante* proponowanych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne taryf na swoje usługi oferowane na rynku. Przyjmując, że gmina prowadzi działalność gospodarczą w tym zakresie poprzez swoją jednostkę organizacyjną, organ regulacyjny nie nadzoruje działalności samorządu terytorialnego, tylko przedsiębiorcy działającego na rynku, a wówczas tak należy gminę traktować. Tym samym decyzji zatwierdzającej (bądź odmawiającej zatwierdzenia) taryfy nie można postrzegać jako instrumentu nadzoru nad samorządem terytorialnym w rozumieniu art. 171 Konstytucji. Nadzór organu regulacyjnego ma charakter wyspecjalizowany i odnosi się do działalności gospodarczej podejmowanej przez gminę, która ma takie same normatywne warunki działania na rynku, jak pozostali jego uczestnicy.

9.3.2.5. W ocenie Sejmu, nie znajdują podstaw także twierdzenia wnioskodawcy, że adekwatność kontroli konstytucyjności kwestionowanej regulacji w świetle art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji podyktowana jest tym, iż rozważane jest zadanie własne gminy. Należy bowiem zauważyć, że gmina, realizując np. zadanie

własne z zakresu edukacji publicznej czy kultury, podejmując decyzję o budowie szkoły czy domu kultury, zobowiązana jest do przestrzegania prawa budowlanego i uzyskania stosownych dokumentów (m.in. pozwolenia na budowę), a w trakcie realizacji inwestycji budowlanej musi liczyć się z władczą ingerencją organów nadzoru budowlanego, w postaci np. nakazu rozbiórki, sprzeciwu co do przystąpienia do użytkowania. W świetle zarzutów wnioskodawcy w sprawie o sygn. akt K 18/19 należałoby również decyzje organu nadzoru budowlanego wydawane wobec jednostek samorządu traktować jako nadzór, o którym mowa w art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zdaniem Sejmu takie podejście nie ma podstaw, bowiem gmina działa wówczas w sferze *dominium*.

Ponadto Sejm zwraca uwagę, że polski system prawa przewiduje weryfikację działań gminy na rynku jako przedsiębiorcy w perspektywie zasad ochrony konkurencji i konsumentów. W praktyce orzeczniczej z łatwością można odnaleźć przykłady decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) stwierdzających naruszenie przez gminy, realizujące zadania na rynku usług użyteczności publicznej poprzez swoje zakłady, przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów:

- a) decyzja Prezesa UOKiK nr RKT – 23/2013 z 5 sierpnia 2013 r. stwierdzająca nadużywanie przez jedną z gmin pozycji dominującej na lokalnym rynku zaopatrzenia w wodę i odbierania ścieków i nakładająca na tę gminę obowiązek wykonania przyjętego przez tego przedsiębiorcę w toku postępowania antymonopolowego zobowiązania do podjęcia działań zmierzających do zapobieżenia zarzucanym mu naruszeniom, polegających na zawieraniu z nowymi odbiorcami usług umów o zaopatrzenie w wodę z wykorzystaniem wzorców umownych o treści niezawierającej kwestionowanych postanowień umownych oraz dostarczeniu dotychczasowym odbiorcom usług, posiadającym umowy o treści zakwestionowanej – w terminie trzech miesięcy od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji – umów sporządzonych z wykorzystaniem wzorców niezawierających zakwestionowanych postanowień umownych bądź aneksów eliminujących z treści tych umów kwestionowane postanowienia;
- b) decyzja Prezesa UOKiK nr RKR 15/2010 z 9 września 2010 r. uznająca

za nieuczciwą praktykę gminy polegającą na uwzględnianiu w cenach usług pobieranych od osób nieposiadających dostępu do sieci kanalizacyjnej (korzystających z wozów asenizacyjnych) kosztów utrzymania tej sieci.

W piśmiennictwie oraz w wypowiedziach sądów jako niezgodne z art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji nie są kwestionowane normy przyznające kompetencje Prezesowi UOKiK, zaliczanemu do organów regulacyjnych (K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *op.cit.*, s. 313), wobec jednostek samorządu terytorialnego.

9.3.2.6. Mając na względzie powyższe ustalenia, w ocenie Sejmu wskazany przez wnioskodawcę art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji jako podstawa kontroli kwestionowanych przepisów (art. 24c ust. 4, art. 27a ust. 3 pkt 2, art. 24i ust. 1, 2 u.z.w.z.o.ś. (dodanych art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej), w zakresie w jakim przyznają organowi regulacyjnemu uprawnienia nadzorcze nad działalnością samorządu gminnego w obszarze świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków z punktu widzenia, nie znajduje uzasadnienia) nie jest wobec nich adekwatny. Sejm wnioskuje o **umorzenie postępowania** w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

10. Wnioskodawca nie wykazał także niezgodności z Konstytucją: art. 24c ust. 5, 6-7, art. 24d ust. 1-4, art. 24e ust. 1, art. 24f ust. 1-3 (wniosek, s. 6). Sejm wnioskuje o **umorzenie postępowania** również w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK.

11. W ocenie Sejmu przesłanki do merytorycznego rozpoznania spełniają:

- a) art. 1 pkt 6-8 i 10 ustawy nowelizującej z punktu widzenia art. 2 i art. 7 Konstytucji;
- b) art. 24b ust. 1, art. 24c ust. 1, 2 i 3 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś., w zakresie w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencję do zatwierdzania taryfy;
- c) art. 24c ust. 4 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś., (dodane art. 1 pkt 8 ustawy, o której mowa w pkt 1), w zakresie w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencję do ustalenia tymczasowej taryfy;

- d) art. 24i ust. 1 i 2 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś., (dodane art. 1 pkt 8 ustawy o której mowa w pkt 1), 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 p.w.k. nowego rodzaju działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków.

III. Uwagi wprowadzające

3.1. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (wniosek, s. 7). Katalog zadań publicznych przekazanych samorządowi gminnego określają ustawy. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g. Zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych. Zasady i tryb realizacji przez gminy zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wyznacza szereg regulacji prawnych, których zakres i szczegółowość zmieniały się na przestrzeni ostatnich lat.

Od 14 stycznia 2002 r., kiedy weszła w życie u.z.w.z.o.ś., stała się ramową regulacją prawną wyznaczającą zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym także wyznaczającą zasady i formy prawne realizacji zadań gminy w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym. Przedmiotowa ustawa, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie kwestionowanej ustawy nowelizującej, dokonywała rozdzielenia w ramach omawianego zadania własnego gmin jej funkcji regulacyjnych (nazywanych również reglamentacyjnymi) zastrzeżonych ustawowo do wyłącznej właściwości organów gminy i jej funkcji operatorskich, których sposób realizacji pozostawiony został swobodzie organizacyjnej gmin (wniosek, s. 8).

3.2. Podstawowymi kompetencjami regulacyjnymi organów gminy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków było w świetle u.z.w.z.o.ś. sprzed nowelizacji: określanie kierunków rozwoju sieci

w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 3 u.z.w.z.o.ś.), wydawanie zezwoleń na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (art. 16 u.z.w.z.o.ś.), uchwalanie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (art. 19 u.z.w.z.o.ś.), uchwalanie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (art. 21 u.z.w.z.o.ś.), weryfikacja i zatwierdzanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (art. 24 i 24a u.z.w.z.o.ś.), wymierzanie kar za stosowanie taryf z naruszeniem przepisów o których mowa art. 29 u.z.w.z.o.ś. (wniosek, s. 8).

Zdaniem wnioskodawcy, wprowadzone zmiany ingerują w dotychczasowy model realizowania przez gminy zadań z zakresu ww. zadania, a ich skutkiem jest m.in. odebranie niektórych spośród dotychczasowych kompetencji regulacyjnych organów gminy i przekazanie ich do właściwości organu administracji rządowej (wniosek, s. 9). Wśród przekazanych administracji rządowej kompetencji znalazły się kompetencje dotyczące kształtowania komunalnej polityki cenowej w zakresie świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków tj. zatwierdzanie taryf oraz zatwierdzania cen i stawek opłat w okresie pierwszych 18 miesięcy od dnia podjęcia działalności przez powołane lub utworzone p.w.k. lub podjęcia przez istniejące p.w.k. nowego rodzaju działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (wniosek, s. 9).

3.3. Zdaniem wnioskodawcy, realizacja ww. kompetencji objętych przekazaniem organowi regulacyjnemu przekłada się także pośrednio na realizację innych kompetencji reglamentacyjnych w sektorze komunalnej gospodarki wodno-ściekowej pozostawionych we właściwości organów gminy np. obowiązujące ceny i stawki opłat służą wyznaczeniu określanych w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalanym przez radę gminy standardów obsługi odbiorców usług, a uzyskany na ich podstawie przychód służyć ma realizacji kierunków rozwoju sieci określanych przez radę gminy w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przekłada się to także na realizację zadań operatorskich wykonywanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne

tj. na zakres i jakość świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na rzecz społeczności lokalnej tworzącej wspólnotę gminną (wniosek, s. 10).

IV. Analiza merytoryczna

4.1. Wymóg zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego

4.1.1. Zarzuty wnioskodawcy

Zdaniem wnioskodawcy, na etapie rządowego procesu legislacyjnego, nie stworzono realnych warunków do przeprowadzenia wymaganych przepisami ustawowymi konsultacji. Dotyczy to ustawowego wymogu zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej, do której zwrócono się o opinię, jednakże pomimo braku jej uzyskania, nie czekając nawet na jej uzyskanie w ustawowym terminie, projekt zmodyfikowano i przesłano do Sejmu RP celem przeprowadzenia prac parlamentarnych (wniosek, s. 35). Zdaniem wnioskodawcy w ramach Oceny Skutków Regulacji (dalej także: OSR) niezgodnie ze stanem faktycznym podano, że „w trakcie prac nad projektem ustawy wypełniono wymogi konsultacyjne przewidziane przepisami prawa, w tym zasięgnięto opinii Komisji Wspólnej” (s. 50 wniosku). Wnioskodawca podnosi również, że:

- 1) „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” (wniosek, s. 51);
- 2) projekt ustawy nowelizującej procedowany w Sejmie różnił się istotnie od wersji projektu przekazanego do zaopiniowania Komisji Wspólnej;
- 3) strona samorządowa Komisji Wspólnej wyraziła gotowość udziału

- w pracach nad projektem ustawy, wnosząc do strony rządowej Komisji Wspólnej o spotkanie w tym przedmiocie przed zakończeniem prac legislacyjnych, jednak prośba ta nie zyskała aprobaty (wniosek, s. 51);
- 4) w trakcie przeprowadzanych na posiedzeniu Sejmu czytań projektu ustawy nowelizującej, posłowie zwracali uwagę na konieczność zasięgnięcia i uwzględnienia stanowiska Komisji Wspólnej w toku prac nad projektem (wniosek, s. 51).

Nieprawidłowości, co do uzasadnienia wniesionego do Sejmu projektu ustawy nowelizującej, świadczą nie tylko o tym, że było ono obarczone błędami, ale również o tym, że nie stanowiło ono rzetelnie przygotowanego materiału legislacyjnego, pozwalającego na przeprowadzenie rzeczywistej debaty parlamentarnej w zakresie potrzeby przyjęcia projektowanej regulacji. Reasumując, analiza uzasadnienia projektu ustawy skłoniła wnioskodawcę do stwierdzenia, że dokument ten nie spełniał wymagań regulaminowych (wniosek, s. 68).

4.2. Wzorce kontroli

4.2.1. Jako wzorzec kontroli wnioskodawca wskazuje art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę poprawnej legislacji. Zasada ta odnosi się do regulacji, które kształtują pozycję prawną podmiotów konstytucyjnych praw i wolności (zob. np. wyrok TK z 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06). Wynika z tej zasady obowiązek tworzenia unormowań „w sposób jasny oraz komunikatywny” (wyrok TK z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09; zob. też powoływane tam orzecznictwo: wyrok pełnego składu TK z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09; wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00). Zasadę poprawnej legislacji analizuje się w odniesieniu testu określoności prawa: precyzyjność, „którą należy rozumieć jako możliwość odkodowania z przepisów norm prawnych za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych w danej kulturze prawnej. Przejawia się ona w takiej regulacji praw i obowiązków, by ich treść była praktycznie jednoznaczna i pozwalała na ich egzekwowanie” i komunikatywność, „która oznacza zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Służy temu respektowanie zasad techniki prawodawczej” (wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09).

Spełnienie tych kryteriów nie przesądza jeszcze o konstytucyjności przepisów analizowanych w kontekście zasady poprawnej legislacji, bowiem „stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu” (wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09 i wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08). Dlatego pozbawienie mocy obowiązującej unormowania z powodu jego niejasności stanowi „ultima ratio” (wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09). Przyjmuje się, że stwierdzenie niekonstytucyjności z powołaniem się na zasadę określoności unormowania choć możliwe, ale dopiero, gdy nie sposób usunąć wątpliwości przez zastosowanie reguł wykładni (wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09; zob. też: wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07).

Racjonalny ustawodawca nie powinien tworzyć regulacji „sprzecznych z ukształtowanym systemem prawnym, naruszających istotę danej instytucji prawnej. To podważa także zasadę zaufania do państwa i prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji” (wyrok TK z dnia 29 października 2010 r., sygn. akt P 34/08; zob. też wyrok TK z 26 listopada 2007 r., sygn. akt P 24/06).

4.2.2. Wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazał art. 7 Konstytucji. Zasada legalizmu, zawarta w art. 7 Konstytucji, nakazuje organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z tym przepisem, kompetencji organów władzy publicznej nie wolno domniemywać ani też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów stanowiących ich podstawę (wyroki TK z: 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02 i 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02). Jednym z aspektów zasady legalizmu jest zakaz naruszeń przez organ prawodawczy przepisów określających procedurę tworzenia prawa. Dochowanie trybu ustawodawczego unormowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, natomiast działania niezgodne z prawem – niedopuszczalne (zob. wyroki TK z: 27 maja 2002 r., sygn. akt K 20/01; 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12; 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15).

Niezachowanie elementów procedury tworzenia prawa może być rozpatrywane w kategoriach naruszenia art. 7 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98). Przyznaniu organom władzy publicznej kompetencji do stanowienia prawa (prawodawczego władztwa) towarzyszy równocześnie określony system kontroli, przede wszystkim co do legalności działania w tym zakresie (wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06).

4.3. Ocena zgodności

4.3.1. W uzasadnieniu do wyroku TK z 9 grudnia 2015 r. (sygn. akt K 35/15) podkreślono: „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)”. Trybunał Konstytucyjny, orzekając o naruszeniu takich standardów w następstwie naruszenia w procesie ustawodawczym norm regulaminowych, oceniał, czy naruszenia „występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy” (wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15; wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; podobnie zob. wyroki TK z: 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06; 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09; 7 listopada 2013 r., sygn. akt K 31/12), a także brał pod uwagę „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. Nagminność i powtarzalność naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może stanowić jedną z przesłanek zakwalifikowania danego naruszenia jako istotnego punktu widzenia kontroli konstytucyjności prawa

i uzasadniającego stwierdzenie niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego” (wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15; wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08; podobnie zob. wyroki TK z: 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06).

W odniesieniu do podejmowanych kwestii warto zwrócić uwagę na ustalenia Trybunału Konstytucyjnego z uzasadnienia wyroku z 7 listopada 2013 r. (sygn. akt K 31/12):

- 1) naruszenie postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j.: M. P. z 2019 r., poz. 1028 ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu) nie powoduje samo przez się naruszenia Konstytucji;
- 2) badając zasadność zarzutu naruszenia Konstytucji, TK analizuje przestrzeganie tych postanowień Regulaminu Sejmu, które są powiązane treściowo z przepisami Konstytucji;
- 3) oceniając wagę naruszeń Regulaminu Sejmu, jako przesłanki uznania zasadności zarzutu niezgodności procedury legislacyjnej z Konstytucją, TK opiera się na kryterium wpływu tych naruszeń na treść uchwalonej regulacji;
- 4) Trybunał przeprowadza w poszczególnych sprawach analizę konkretnych postępowań ustawodawczych i ocenia, czy naruszenie przepisów Regulaminu Sejmu doprowadziło do zniweczenia celu, któremu te przepisy służyły (stanowisko to TK powołał w wyroku z 11 marca 2015 r., sygn. akt P 4/14).

4.3.2. W pierwszej kolejności wymaga analizy przebieg prac legislacyjnych, w zakresie czy doszło do naruszenia norm proceduralnych rangi konstytucyjnej w trakcie uchwalania zaskarżonej ustawy nowelizującej.

Rządowy projekt ustawy nowelizującej (druk sejmowy nr 1905/VIII kadencja Sejmu) został wniesiony do Sejmu 10 października 2017 r.

Z uzasadnieniu projektu (z części Ocena Skutków Regulacji) wynika, że projekt został przesłany do zaopiniowania, z terminem 30-dniowym na zgłaszanie ewentualnych uwag, m.in. do Komisji Wspólnej. Podstawowym źródłem informacji o projekcie był Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa oraz Biuletyn Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Z OSR nie

wynika jednak, że Komisja Wspólna wyraziła stanowisko oraz w jakim zakresie spełniono wymogi konsultacyjne zasięgając opinii Komisji Wspólnej.

Z dokumentów publikowanych na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji (dalej: RCL) wynika, że projekt ustawy nowelizującej 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.I3).

Marszałek Sejmu 11 października 2017 r. skierował projekt ustawy do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbyło się 26 października 2017 r. na 50 posiedzeniu Sejmu. Skierowano go do: Komisji Infrastruktury, Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. W dniu 26 października komisje przedstawiły sprawozdanie (druk nr 1960) oraz odbyło się także II czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu. Postanowiono o ponownym skierowaniu projektu do: Komisji Infrastruktury, Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. W tym dniu też ww. komisje przedstawiły dodatkowe sprawozdanie (druk nr 1960-A). Natomiast 27 października 2017 r. odbyło się III czytanie na posiedzeniu Sejmu. Wszystkie etapy postępowania sejmowego odbyły się na 50 posiedzeniu Izby.

Zastrzeżenia co do sposobu przeprowadzenia konsultacji społecznych i opiniowania projektu na etapie rządowych prac legislacyjnych, w szczególności dotyczące nieuzyskania opinii Komisji Wspólnej, były także podnoszone, w toku posiedzeń zarówno komisji sejmowych i senackich (np. pełny *Zapis Przebiegu* 50. posiedzenie Sejmu w dniu 25 października 2017 r., s. 10-11).

4.3.3. W dniu 10 listopada 2017 r. odbyło się posiedzenie Senatu, gdzie ustawę skierowano do prac w Komisji Infrastruktury, Komisji Środowiska oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Publicznej. Komisje 8 listopada 2017 r. sformułowały wniosek o uchwalenie ustawy (druk senacki nr 640A, Senat RP IX Kadencji). Izba nie wniosła poprawek do ustawy, a 13 listopada 2017 r. ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu. Prezydent podpisał ustawę 22 listopada 2017 r. Ogłoszono ustawę 27 listopada 2017 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 2180).

4.3.4. Odnosząc się do zarzutu wnioskodawcy w przedmiocie niezgodności ustawy nowelizującej z zasadami poprawnej legislacji, wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz z zasadami procesu legislacyjnego, o których mowa w Regulaminie Sejmu, 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), należy stwierdzić co następuje.

Kontrola Trybunału Konstytucyjnego może przyjmować różny stopień nasilenia w zależności od charakteru norm regulaminowych, którym uchybiono w procesie prac prawodawczych, ale też i sytuacyjnego kontekstu prac ustawodawczych (ocenia się skutki naruszeń norm regulaminowych). Stwierdzenie niezgodności aktu z Konstytucją możliwe jest jedynie wówczas, gdy dojdzie do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego, względnie gdy skala naruszeń wystąpi z intensywnością uniemożliwiającą posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy (wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; zob. wyrok TK z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06).

W ocenie Sejmu kompetencja Komisji Wspólnej do przedstawienia opinii o projekcie ustawy nie jest elementem konstytucyjnego trybu ustawodawczego (wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09). Zdaniem Sejmu, nie zostały spełnione przesłanki pozwalające na uznanie, że doszło do naruszenia przepisów dotyczących procedury ustawodawczej, w stopniu prowadzącym do naruszenia norm konstytucyjnych. Uprawnienie reprezentacji samorządów do wyrażenia opinii o projektach ustaw dotyczących działalności samorządów nie ma rangi uprawnienia statuowanego na poziomie Konstytucji. Uprawnienie do opiniowania projektów aktów prawnych przysługuje Komisji Wspólnej na podstawie postanowień art. 3 pkt 5 ustawy o Komisji Wspólnej, w świetle którego do jej zadań 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”. Z ustalenia wynika, że projekt ustawy nowelizującej został przedstawiony Komisji Wspólnej do zaopiniowania. Ponadto Sejm zwraca uwagę, że ustawa o Komisji Wspólnej nie wskazuje terminów, kiedy projekty aktów normatywnych powinny zostać przedstawione Komisji Wspólnej do zaopiniowania. Tylko z art. 8 ust.

2 ustawy o Komisji Wspólnej, wynika, że opinia Komisji Wspólnej dotycząca projektów dokumentów rządowych jest dołączana do projektu dokumentu, a art. 7 ust. 3 ustawy o Komisji Wspólnej wskazuje termin wyrażenia opinii o projekcie, który wynosi 30 dni od dnia doręczenia projektu, a nieprzedstawienie opinii w tym terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażenia.

Z ustalenia wynika, że projekt ustawy nowelizującej został przesłany Współprzewodniczącym Komisji Wspólnej wraz z pismem Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 22 września 2017 r. Oznacza to, że Komisja miała możliwość przedstawienia opinii przed dniem pierwszego jej czytania w Sejmie, tj. 26 października 2017 r. na 50 posiedzeniu Sejmu. To oznacza, że Komisja Wspólna miała stworzone warunki do przedstawienia opinii w tej sprawie i termin 30 dni na jej wyrażenie opinii o projekcie ustawy nowelizującej mógł zostać spełniony. Tym bardziej, że ustawa o Komisji Wspólnej nie określa, na jakim etapie procesu legislacyjnego powinna zostać rozpoczęta i zakończona procedura opiniowania projektu aktu prawnego przez Komisję Wspólną. Stąd w ocenie Sejmu brak jest podstaw do stwierdzenia naruszenia ustawowego trybu opiniowania projektów ustaw.

W odniesieniu do rządowych projektów ustaw termin zakończenia procedury opiniowania określa art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu. Zgodnie z nim: „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”, a ust. 4 tego przepisu stanowi, że: „Do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych”. Ponadto wskazać należy na przepisy uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (t.j.: M. P. z 2016 r., poz. 1006 ze zm.; dalej: Regulamin pracy Rady Ministrów), regulujące procedurę przygotowania projektu przez Radę Ministrów. W tym zakresie istotne znaczenie mają wymogi wynikające z § 58 Regulaminu pracy Rady Ministrów. W jego świetle: „Projekt dokumentu rządowego wnosi się do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów po przeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu oraz w przypadku projektu dokumentu rządowego regulującego sprawę objęte zakresem działania właściwego komitetu—po rozpatrzeniu projektu przez właściwy komitet lub komitety, z uwzględnieniem § 55”. W niniejszej sprawie nie dochowano wskazanych wymogów

Regulaminu Sejmu i Regulaminu pracy Rady Ministrów kierując do Sejmu rządowy projekt, którego uzasadnienie nie zawierało informacji o obligatoryjnych opiniach.

W ocenie Sejmu, naruszenie tych przepisów nie przesądza jednak o niezgodności ustawy z Konstytucją. Uzasadnienie projektu ustawy i projekty rozporządzeń służących wykonaniu projektowanej ustawy (ewentualnie założenia tych rozporządzeń), stanowią jej uzupełnienie. Do projektu ustawy załącza się jedynie założenia projektów aktów wykonawczych. Założenia, z samej swej natury, zakładają pewną ogólnikowość i skrótowość treści, w tym w zakresie projektowanych aktów wykonawczych (zob. też: M. Borski, R. Glajcar, B. Przywora, *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje, praktyka*, Sosnowiec, Katowice, Częstochowa, s. 42-43). Zamieszczanie tych aktów służy Sejmowi w celach zapoznania co do zamierzeń legislacyjnych rządu w odniesieniu do uchwalanej ustawy. W ten sposób umożliwia Sejmowi „pełniejszą kontrolę” nad ustawodawstwem (por. M. Kudej, *Instytucje prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 22; P. Chybalski, *Komentarz do artykułu 34 Regulaminu Sejmu*, [w:] *Komentarz do Regulaminu Sejmu*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 193; A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy”, 3(26)/98, s. 34). Zdaniem M. Kudeja: „Niekompletność uzasadnienia projektu ustawy jest więc kwestią ocenną i dlatego Prezydium Sejmu może – ale nie musi – zwrócić dany projekt wnioskodawcy. Natomiast Prezydium Sejmu zawsze powinno zwrócić projekt ustawy wnioskodawcy, jeśli do danego projektu w ogóle nie byłoby dołączone uzasadnienie (M. Kudej, *Instytucje prawa...*, s. 23; także zob., W. Sokolewicz, *Opinia prawna w zakresie dalszego postępowania z projektem ustawy lub uchwały, do którego nie dołączono uzasadnienia*, „Przegląd Sejmowy”, 1994, nr 1, s. 91).

W ocenie Sejmu, naruszenie norm proceduralnych, zawartych w Regulaminie Sejmu, jak i w Regulaminie pracy Rady Ministrów, nie zniweczyło celu, któremu służyły przepisy ustawy nowelizującej, a ponadto zostały stworzone Komisji Wspólnej warunki do przedstawienia opinii jeszcze przed I czytaniem projektu. Stąd w ocenie Sejmu art. 1 pkt 6-8 i 10 ustawy nowelizującej **jest zgodny** z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

V. Ratio ustawy nowelizującej

5.1. Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy

o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1905/kad. VIII), wynikało, że: funkcjonujące regulacje w zakresie sposobu sprawowania nadzoru nad realizacją zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz regulowania tej działalności nie pozwalały na wystarczająco efektywny nadzór nad realizacją zadań przez podmioty świadczące usługi wodociągowo-kanalizacyjne (s. 1). Projektodawca podkreślił, że biorąc pod uwagę, iż zarówno realizacja zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, jak i nadzór nad wykonaniem tych zadań znajdowały się w kompetencjach gminy, to niejednokrotnie jednostka samorządu terytorialnego pełniła jednocześnie funkcję właściciela przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, organu nadzoru nad realizacją zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a także przedstawiciela odbiorców usług. Rozwiązanie to zaś prowadzić mogło do nieuzasadnionego wzrostu cen usług wodociągowo-kanalizacyjnych oraz wystąpienia konfliktu interesów pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego, p.w.k. a odbiorcą usług.

Z tego względu istniała potrzeba większej standaryzacji usług w sektorze zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, w szczególności dotyczących efektywnego trybu i mechanizmu regulacyjnego dotyczącego ustanawiania cen i opłat za świadczenie usług oraz jednolitych warunków prowadzenia działalności w tym zakresie (s. 1). Projektodawca ustawy zwrócił uwagę na problem niewłaściwego ustalania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, powołując informacje o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli (w szczególności „Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego”, znak: LZG.410.005.2015, Nr ewid. 22/2016/P/15/110/LZG, „Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków”, znak: LSZ/430/002/2017, Nr ewid. 20/2016/P/15/101/LSZ) i w informacji o wynikach kontroli Najwyższa Izba Kontroli (w szczególności „Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego”, znak: LZG.410.005.2015, Nr ewid. 22/2016/P/15/110/LZG, „Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków”, znak: LSZ/430/002/2017, Nr ewid. 20/2016/P/15/101/LSZ) (s.1).

Ustawa miała na celu wyeliminowanie problemów związanych z niewłaściwym funkcjonowaniem rynku usług dotyczących zbiorowego zaopatrzenia w wodę

i zbiorowego odprowadzania ścieków (s. 1), zabezpieczenie interesu odbiorców usług przez ustanowienie niezależnego i specjalistycznego organu regulacyjnego, który sprawować będzie dodatkowy nadzór nad realizacją zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (s. 2).

5.2. Sprawowanie kompetencji regulacyjnych w odniesieniu do zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków polegać miało w szczególności na opiniowaniu przez organ regulacyjny projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie zgodności z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz prawem wodnym oraz zatwierdzaniu taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (s. 2). Kompetencje organu regulacyjnego obejmować będą także rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług oraz wymierzanie kar pieniężnych w przypadku nieprzestrzegania obowiązku zatwierdzania taryf przez organ regulacyjny lub stosowania zatwierdzonych taryf, zawyżając ceny lub stawki opłat.

Proponowane rozwiązanie zakłada powierzenie funkcji organu regulacyjnego w sprawach realizacji zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie. Do katalogu podstawowych uprawnień regulacyjnych dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie zalicza się opiniowanie projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz zatwierdzanie taryf (s. 4). Jego rolą jest także „zapewnienie weryfikacji i zatwierdzanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków pod kątem ich zgodności z przepisami prawa, mając na względzie w szczególności ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat” (s. 4).

Powierzenie organowi regulacyjnemu kompetencji w zakresie zatwierdzania taryf „z pewnością nie wypacza zawartej w ww. art. 3 ust. 1 zasady, a jest jednocześnie uzasadnione w kontekście dotychczasowych doświadczeń z funkcjonowania rynku, którego obejmą projektowane zmiany” (s. 6). Z uzasadnienia wynika również, że: „Projekt w istocie odbiera uprawnienie władcze jednostkom samorządu terytorialnego tylko w odniesieniu do zatwierdzania taryf – jednak należy podkreślić, że już w obecnym stanie prawnym jednostki samorządu terytorialnego nie

mają nieograniczonej władzy w zakresie kształtowania taryf” (s. 6-7). Projektodawca podniósł, że „uchwały rady gminy w sprawie zatwierdzenia taryf podlegają kontroli (w ramach nadzoru administracyjnego), jak również mogą być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego”, a także Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów „może zgodnie z kompetencjami (ex post) wszczynać i prowadzić postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję lub praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w związku z praktykami stosowanymi przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne bądź jednostki samorządu terytorialnego” (s. 7). Uprawnienia te jednak, zdaniem projektodawcy, w niewystarczający sposób chronią użytkowników końcowych, dlatego też konieczne jest powierzenie PGW Wody Polskie funkcji organu regulacyjnego (organu działającego *ex ante*), powołanego m.in. do zatwierdzania taryf (s. 7). Projektodawca powołuje się na orzecznictwo, zgodnie z którym „zastrzeżenie do właściwości gminy określonego rodzaju zadania z zakresu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty jako zadania własnego nie przesądza automatycznie, że gmina taka ma wyłączność i dowolność w kształtowaniu cen za wykonywanie tych zadań (zob. w szczególności wyrok WSA w Poznaniu, z 16.10.2013 r., IV SA Po 509/13, s. 7).

Projektodawca podkreśla też, że proponowany „model zatwierdzania taryf za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków przez niezależny od organów jednostek samorządu terytorialnego organ regulacyjny powiela rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne w odniesieniu do rynku dostarczania energii ciepłej” (s. 7-8). Zaznacza, że na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należą w szczególności sprawy zaopatrzenia w energię ciepłą. Ich realizacja wymaga zapewnienia przez gminę odpowiedniej infrastruktury, „natomiast kwestia zatwierdzania taryf należy zgodnie z ustawą z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, niezależnie od ww. działalności gminy, do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i nie jest kwestionowana pod kątem zgodności z art. 166 Konstytucji czy przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym” (s. 8).

5.3. Warto również zwrócić uwagę na wnioski z kontroli Najwyższej Izby Kontroli pt. „Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin wiejskich” LZG.410.014.2017 Nr ewid. 186/2017/P/17/107/LZG. Z kontroli wynika, że: „Podejmowane przez organy samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstwa

wodociągowo-kanalizacyjne działania w celu zabezpieczenia interesów konsumentów – odbiorców wody były nieskuteczne. Niektóre z nich były niezgodne z prawem lub nierzetelne (s. 6). W niemal wszystkich gminach (poza jedną) stwierdzono nieprawidłowości w zakresie opracowania, uchwalania lub okresu obowiązywania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Gminy nie wykorzystywały skutecznie instrumentów regulacyjnych, w postaci m.in. prawa do weryfikacji wniosków taryfowych czy odmowy zatwierdzenia taryf. Większość (osiem na dwanaście, czyli 66,7%) gminnych przedsiębiorstw nie wywiązała się z ustawowego obowiązku (s. 7). Z kontroli wynika też, że: „Sprawowany przez wójtów nadzór na zbiorowym zaopatrzeniem w wodę był nieskuteczny. W gminach nieprawidłowo gospodarowano wodą przeznaczoną na potrzeby zbiorowego zaopatrzenia. Na odbiorców przerzucano koszty wynikające ze strat wody” (s. 6).

VI. Status organu regulacyjnego w rozumieniu ustawy nowelizującej

6.1. PGW Wody Polskie są państwową osobą prawną (art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 869). Od 1 stycznia 2018 r. głównym podmiotem odpowiedzialnym za krajową gospodarkę wodną. Wody Polskie, na podstawie art. 527 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 310, dalej: u.P.w.) przejęły dotychczasowe należności, zobowiązania, prawa i obowiązki Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

6.2. Pozycję ustrojową organu regulacyjnego wyznaczają przepisy ustawy nowelizującej. Zgodnie z art. 27 a ust. 1 u.z.w.z.o.ś. organem regulacyjnym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie. Do jego zadań należy:

- 1) opiniowanie projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) zatwierdzanie taryf;
- 3) rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług;
- 4) wymierzanie kar pieniężnych, o których mowa w art. 29;

- 5) zbieranie i przetwarzanie informacji dotyczących przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, w szczególności obliczanie średnich cen dostaw wody i odbioru ścieków i publikowanie informacji o tych cenach;
- 6) sporządzanie i publikowanie raportów dotyczących warunków wykonywania działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 27 a ust. 3 u.z.w.z.o.ś.).

6.3. Do postępowania przed organem regulacyjnym stosuje się przepisy ustawy k.p.a. Wynika to z art. 27c ust. 1 u.z.w.z.o.ś. Natomiast organem wyższego stopnia w sprawach decyzji wydawanych na podstawie przepisów ustawy w stosunku do organu regulacyjnego jest Prezes PGW Wody Polskie, z wyłączeniem decyzji, o której mowa w art. 27e ust. 1 (art. 27 c ust. 2 u.z.w.z.o.ś.).

6.4. Nadzór nad Wodami Polskimi sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki wodnej (art. 356 u.P.w.), stanowiący naczelny organ administracji rządowej właściwy w sprawach gospodarowania wodami (art. 353 ust. 1 u.P.w.). Struktura powiązań pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki a organami funkcjonującymi w ramach Wód Polskich opiera na zasadzie hierarchicznego podporządkowania:

- 1) zależności służbowej (np. uprawnienie ministra do wydawania Prezesowi Wód Polskich wytycznych i poleceń co do sposobu realizacji kluczowych zadań w tym obszarze oraz żądania przekazania informacji na temat realizacji tych zadań we wskazanym przez ministra terminie – art. 354 ust. 2 pkt 1 u.P.w.);
- 2) zależności osobowej (np. uprawnienie ministra do powołania Prezesa Wód Polskich – art. 242 ust. 1 u.P.w.).

VII. Analiza zgodności art. 16 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji z:

- a) **art. 24b ust. 1, art. 24c ust. 1, 2 i 3 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś., w zakresie w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencję do zatwierdzania taryfy;**
- b) **art. 24c ust. 4 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś., (dodane art. 1 pkt 8 ustawy nowelizującej), w zakresie w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencję do ustalenia tymczasowej taryfy;**

- c) **art. 24i ust. 1 i 2 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś., (dodane 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.**

7.1. Zarzuty wnioskodawcy

Zdaniem wnioskodawcy jednym z podstawowych założeń ustawy nowelizującej było odebranie organom gmin kompetencji w zakresie zatwierdzania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków i ich przekazanie organowi administracji rządowej – dyrektorowi regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie, określanego na gruncie znowelizowanej u.z.w.z.o.ś. mianem „*organu regulacyjnego*” (wniosek, s. 72). Z analizy całokształtu uregulowań u.z.w.z.o.ś. po nowelizacji wynika, że na kompetencje w zakresie zatwierdzania taryf przypisanych do właściwości ww. organu regulacyjnego, na mocy art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś., składają się trzy odrębne kompetencje szczegółowe:

- a) kompetencja do zatwierdzenia taryfy w trybie podstawowym (której konstrukcję normatywną wyznaczają: art. 24b ust. 1 i 2, art. 24c ust. 1, 2 i 3 u.z.w.z.o.ś.),
- b) kompetencja do ustalenia tymczasowej taryfy (której konstrukcję normatywną wyznacza art. 24c ust. 4 w związku z art. art. 24c ust. 1 i 3 u.z.w.z.o.ś.),
- c) kompetencja 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, której konstrukcję normatywną wyznaczają: art. 24i ust. 1, 2 i 4

u.z.w.z.o.ś. (wniosek, s. 73).

Wnioskodawca wskazał, że zgodnie z regulacjami u.z.w.z.o.ś. przed nowelizacją, taryfy podlegały zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy, z wyjątkiem taryf zmienionych w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług (art. 24 ust. 1 u.z.w.z.o.ś., w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej). Organem odpowiedzialnym za weryfikację przedłożonej do zatwierdzenia taryfy był wówczas wójt, który oceniał ich zgodność z przepisami prawa oraz celowość ponoszenia przez przedsiębiorstwo określonych ustawowo kosztów (art. 24 ust. 4 u.z.w.z.o.ś. w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej). Rada gminy w drodze uchwały zatwierdzała przedłożoną taryfę lub odmawiała jej zatwierdzenia, przy czym odmowa zatwierdzenia taryfy była ograniczona w sposób ustawowy jedynie w sytuacji, gdy taryfa była sporządzona w sposób niezgodny z przepisami prawa (art. 24 ust. 5 u.z.w.z.o.ś., w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej). Natomiast nieskorzystanie przez radę gminy z przysługującej jej w ustawowo określonym terminie kompetencji skutkowało wejściem w życie taryf zweryfikowanych przez wójta (art. 24 ust. 8 u.z.w.z.o.ś., w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej). Na podstawie u.z.w.z.o.ś., przed nowelizacją, rada gminy umocowana była ponadto do podjęcia uchwały w przedmiocie przedłużenia czasu obowiązywania dotychczasowych taryf na uzasadniony wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (wniosek, s. 75). W ocenie wnioskodawcy wyposażenia organu regulacyjnego w dotychczasowe kompetencje organów samorządu gminnego nie można ujmować jako prostej zmiany podmiotu wyposażonego w kompetencje do zatwierdzenia taryfy. Dokonując interpretacji przepisów, na mocy których doszło do przejęcia kompetencji uwzględnić należy istotę, skutki prawne rozstrzygnięć na jej podstawie podejmowanych, zasady i tryb czynienia z niej użytku, a także pozycję prawnoustrojową organu regulacyjnego (wniosek, s. 75-76).

Zdaniem wnioskodawcy, świadczenie przez p.w.k. usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków bez uzyskania zatwierdzenia taryfy albo w sposób niezgodny z zatwierdzoną taryfą jest działaniem niezgodnym z prawem. Za stosowanie taryf z naruszeniem reżimu ich zatwierdzenia, przepisy u.z.w.z.o.ś. przewidują wprost możliwość pociągnięcia do

odpowiedzialności karnoadministracyjnej. Wnioskodawca wskazuje na art. 29 ust. 1 u.z.w.z.o.ś. po nowelizacji, na mocy którego, karze pieniężnej podlega ten, kto stosuje taryfy:

- 1) nie przestrzegając obowiązku ich przedstawienia do zatwierdzenia, o którym mowa w art. 24b ust. 1;
- 2) zawyżając ceny lub stawki opłat.

Tej samej karze podlega ten, kto zawiąza ceny i stawki zatwierdzone zgodnie z art. 24i ust. 1 u.z.w.z.o.ś. (wniosek, s. 76). Mając na uwadze wyżej przytoczone regulacje, wnioskodawca wyprowadza, że uzyskanie decyzji w przedmiocie zatwierdzenia taryfy (ewentualnie decyzji ustalającej taryfę tymczasową) jest warunkiem koniecznym do realizowania zadań operatorskich z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Na gruncie znowelizowanej u.z.w.z.o.ś., przy organach samorządu gminnego pozostawiono szereg kompetencji regulacyjnych, które wpływają kształtująco na zakres i standard działalności p.w.k., a w konsekwencji także na koszty tej działalności, które stanowią składową dla opracowania przez nie taryfy zatwierdzanej przez organ regulacyjny. W świetle znowelizowanej u.z.w.z.o.ś. organy gminy:

- ustalają kierunki rozwoju sieci w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 3 u.z.w.z.o.ś.), które służą wyznaczeniu obowiązków inwestycyjnych p.w.k. w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (art. 15 ust. 1 u.z.w.z.o.ś.), uchwalanym przez radę gminy (art. 21 ust. 4 u.z.w.z.o.ś.),
- ustalają w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków podejmowanych, na podstawie art. 19 ust. 1 u.z.w.z.o.ś., szereg czynników w zakresie realizacji zadań operatorskich, takich jak: minimalny poziom usług świadczonych przez p.w.k. w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, warunki przyłączania do sieci, czy standardy obsługi odbiorców usług, w tym sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków.

Zdaniem wnioskodawcy, mając na uwadze wskazane kompetencje regulacyjne organów samorządu gminnego uznać należy, że przekazanie do właściwości organu regulacyjnego kompetencji w zakresie zatwierdzania taryf prowadzi do współkształtowania przez ten organ sposobów realizacji

ww. kompetencji, a także treści rozstrzygnięć w ich ramach podejmowanych, w ten sposób, że:

- 1) ogranicza w czasie możliwość czynienia przez organy gminy użytku z ich kompetencji (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 p.w.k., stosownie do warunków lokalnych z wykorzystaniem przysługujących im kompetencji (wniosek, s. 78),
- 2) poddaje kontroli organu regulacyjnego współkształtowane regulacjami miejscowymi warunki wykonywania przez p.w.k. działalności z punktu widzenia ich planowanych kosztów, które organ ocenia z odwołaniem się do kryterium celowości (a nie legalności) ich ponoszenia (wniosek, s. 79).

Na tej podstawie wnioskodawca wyprowadza, że wyposażenie organu regulacyjnego w kompetencje do zatwierdzania taryf wpływa kształtując zarówno na realizację przez gminę ich zadań o charakterze operatorskim, a także na wykonywanie kompetencji regulacyjnych, pozostawionych w gestii organów gminy. Wnioskodawca zwraca także uwagę, że dokonując wykładni nowododanych do u.z.w.z.o.ś. przepisów w zakresie, w jakim wyposażają one organ regulacyjny w kompetencje do zatwierdzenia taryfy, należy też uwzględnić formę prawną podejmowanego przez organ regulacyjny rozstrzygnięcia (wniosek, s. 79).

W świetle art. 24c ust. 6 u.z.w.z.o.ś., zatwierdzenie taryfy dokonywane jest w drodze decyzji administracyjnej. Czynność ta przybiera postać jednostronnego oraz władczego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej. *A contrario*, zatwierdzenie taryfy nie ma charakteru czynności konsensualnej dokonywanej przy równorzędnym udziale w podejmowanym rozstrzygnięciu p.w.k. i organu regulacyjnego. Wnioskodawca wskazuje także na art. 27c ust. 1 u.z.w.z.o.ś., zgodnie z którym, do postępowania przed organem regulacyjnym w przedmiocie zatwierdzenia taryfy stosuje się przepisy k.p.a. Zatem wnioskodawca wyprowadza, że konsekwencją nadania czynności zatwierdzenia taryfy formy decyzji administracyjnej jest również ograniczony do stron postępowania krąg podmiotów mogących żądać jej sądowej weryfikacji. Oznacza to, zdaniem wnioskodawcy, że w przeciwieństwie do uprzednio obowiązującego stanu prawnego, kiedy uchwałę

w przedmiocie zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia taryfy mógł zaskarżyć każdy czyjego interes prawny został naruszony uchwałą (np. spółdzielnia mieszkaniowa kwestionująca wysokość obowiązujących ją cen i stawek opłat), krąg podmiotów legitymowanych do zaskarżenia rozstrzygnięcia w przedmiocie zatwierdzenia taryfy został po nowelizacji, w sposób istotny zawężony do p.w.k. i organu wykonawczego gminy. Wnioskodawca podnosi, że z uwagi na decyzyjną formę zatwierdzenia taryfy, podjęcie przez organ regulacyjny rozstrzygnięcia poprzedza przeprowadzenie postępowania administracyjnego. Z punktu widzenia stawianych zarzutów istotny jest zakres toczonego w jego ramach postępowania wyjaśniającego, które obejmuje:

- 1) ocenę przedłożonego projektu taryfy oraz jego uzasadnienia z punktu widzenia ich zgodności z przepisami prawa,
- 2) analizę zmian warunków ekonomicznych wykonywania przez p.w.k. działalności gospodarczej, w tym marżę zysku, pod względem celowości jej ponoszenia w celu zapewnienia ochrony interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen,
- 3) weryfikację kosztów związanych ze świadczeniem usług służących określeniu niezbędnych przychodów pod względem celowości ich ponoszenia w celu zapewnienia ochrony interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen.

Z treści u.z.w.z.o.ś. wynika, że tylko w sytuacji, gdy wynik każdego z ww. etapów będzie „pozytywny” organ regulacyjny jest umocowany do podjęcia decyzji w przedmiocie zatwierdzenia taryfy, a w innym przypadku odmawia zatwierdzenia przedłożonej mu taryfy (wniosek, s. 80).

Zdaniem wnioskodawcy, postępowanie wyjaśniające organu regulacyjnego na dwóch ww. etapach oraz jego wynik, oparte są na szeroko zakreślonym działaniu dyskrecyjnym – organ ma się kierować w toku postępowania do systemu ocen niezobiektyzowanych, których sądowa kontrola jest bardzo utrudniona. Wnioskodawca podnosi również, że kryterium celowości odróżnić należy od kryterium legalności. Ocena z punktu widzenia kryterium celowości jest szersza od oceny dokonywanej z punktu widzenia kryterium legalności jako że obok celów ustawowych, obejmuje także inne cele realizowane przez podmiot kontrolowany, w szczególności wynikające z różnego rodzaju planów, programów, czy pragmatyk zawodowych. Wnioskodawca podnosi, że kryterium celowości jest kryterium niejasnym, a w konsekwencji trudnym do zastosowania

oraz skontrolowania (wniosek, s. 81).

Wnioskodawca, odnosząc to do regulacji wynikających u.z.w.z.o.ś., wyprowadza, że zastosowanie kryterium celowości przez organ regulacyjny zmierzać ma do oceny, czy:

- 1) projekt taryfy zapewnia ochronę interesów odbiorców usług przed „nieuzasadnionym” wzrostem cen – jako że cel ten został przez ustawodawcę w sposób wyraźny wyartykułowany w u.z.w.z.o.ś.,
- 2) przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedkładając projekt taryfy właściwie ustaliło zakładaną efektywność i skuteczność wykorzystania zaplanowanych środków finansowych.

Zdaniem wnioskodawcy, oceny te stwarzają szerokie pole „dla urzędniczej interpretacji projektu taryfy i jego uzasadnienia”, z uwagi na wynikające z u.z.w.z.o.ś. niedookreślone pojęcie „nieuzasadnionego wzrostu cen” oraz ze względu „na przeniesienie dokonywanej oceny na poziom stosowania mierników ekonomicznych w perspektywie prognostycznej, które z natury rzeczy opierają się na pewnych założeniach, co do kosztów i przychodów, a nie na twardych, sprawdzalnych kalkulacjach matematycznych” (wniosek, s. 82).

Wnioskodawca wskazuje na status ustrojowy dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie. Zdaniem wnioskodawcy, więzi zależności występują także pomiędzy Prezesem Wód Polskich a dyrektorami regionalnych zarządów gospodarki wodnej, za czym przemawia przypisanie do właściwości Prezesa kierownictwa nad działalnością Wód Polskich (art. 241 ust. 2 u.P.w.), obejmującego w szczególności uprawnienie do powoływania dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej (art. 245 ust. 1 u.P.w.) (wniosek, s. 83). Z przepisów u.P.w. wynika zatem, że dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej PGW Wody Polskie są kierownikami państwowych jednostek administracyjnych o określonych ustawowo zadaniach administracji rządowej, działających w strukturze hierarchicznego podporządkowania. Ustawodawca nie przewidział żadnych gwarancji ich niezależności (np. zasad kadencyjności pełnienia przez nich funkcji, czy szczególnych przesłanek ich powoływania i odwoływania ze stanowiska) od struktur centralnej administracji rządowej, co czyni osoby piastujące stanowisko dyrektorów wysoce podatnymi na wpływy polityczne (wniosek, s. 83).

Wnioskodawca zarzuca, że ustawodawca przyznaje organowi administracji rządowej kompetencje do zatwierdzania taryf (wniosek, s. 84) oraz do ustalania

tymczasowej taryfy. Organ regulacyjny ustala w drodze decyzji taryfę tymczasową, jeżeli stwierdzi on konieczność obniżenia cen i stawek opłat określonych w przedłożonym mu do zatwierdzenia projekcie taryfy z uwagi na negatywny wynik dokonanych przez niego ocen, analiz i weryfikacji z powodu warunków ekonomicznych wykonywania przez p.w.k. działalności gospodarczej. Tym samym, ustalenie taryfy tymczasowej może mieć wyłącznie charakter jednokierunkowy i obejmować obniżenie cen i stawek opłat objętych pierwotnym wnioskiem taryfowym p.w.k. Decyzja w przedmiocie taryfy tymczasowej ma przy tym charakter rozstrzygnięcia kształtującego wyznaczając w sposób władczy p.w.k. warunki realizacji spoczywających na nim zadań operatorskich. Kompetencja organu regulacyjnego do ustalenia taryfy tymczasowej nie została przez ustawodawcę ograniczona do przypadków niezgodności z prawem przedłożonego projektu taryfy lub jego uzasadnienia. Kompetencja ta aktualizuje się także w sytuacji, gdy organ oceni w sposób negatywny projekt taryfy lub jego uzasadnienie z punktu widzenia kryterium celowościowego (wniosek, s. 85). Zdaniem wnioskodawcy 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 p.w.k. jego zadań operatorskich. Jest to 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 poza ramy klasycznego nadzoru nad reglamentowaną działalnością, przypisując organowi regulacyjnemu (nieponoszącego odpowiedzialności za świadczone usługi) zdolność do „narzucenia” polityki cenowej w zakresie realizacji usług wodociągowo-kanalizacyjnych w danej gminie (wniosek, s. 85).

Wnioskodawca podnosi również zarzut wyposażenia organu regulacyjnego w kompetencję do zatwierdzania cen i stawek opłat w okresie pierwszych 18 miesięcy od dnia podjęcia działalności przez powołane lub utworzone przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne lub podjęcia przez istniejące p.w.k. nowego rodzaju działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków na mocy przepisów art. 24i ust. 1, 2 i 4 u.z.w.z.o.ś. dodanych ustawą nowelizującą.

Kompetencja organu regulacyjnego do zatwierdzania taryf (art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś.) obejmuje również ustalenie cen i stawek opłat w okresie

pierwszych 18 miesięcy od dnia podjęcia działalności przez powołane lub utworzone p.w.k. lub podjęcia przez istniejące p.w.k. nowego rodzaju działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Kompetencja organu regulacyjnego do ustalenia cen i stawek opłat w okresie pierwszych 18 miesięcy od dnia podjęcia działalności przez powołane lub utworzone p.w.k. lub podjęcia przez istniejące p.w.k. nowego rodzaju działalności gospodarczej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków stanowi w zasadzie dosłowne położenie kompetencji rady gminy przysługującej jej na mocy uchylonego ustawą nowelizującą art. 24a ust. 1-4 u.z.w.z.o.ś.

Odmienność omawianego trybu ustalenia cen i stawek opłat w stosunku do podstawowego trybu zatwierdzania taryf przez organ regulacyjny przejawia się w tym, że: wniosek o zatwierdzenie cen i stawek opłat przedkłada organ wykonawczy gminy, a nie p.w.k., podstawę do określenia cen i stawek opłat we wniosku o ich zatwierdzenie stanowią planowane dla pierwszego roku działalności p.w.k. koszty zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (wniosek, s. 86-87). Z przepisów u.z.w.z.o.ś. nie wynika w sposób jednoznaczny, czy organ regulacyjny może odmówić zatwierdzenia przedłożonego mu projektu cen i stawek opłat, ani też, czy w razie negatywnej oceny planowanych w nim kosztów działalności p.w.k. może ustalić taryfę tymczasową.

Wnioskodawca zwraca uwagę na istotę i charakter zadania własnego gminy, polegającego na zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a w dalszej kolejności określenie relacji pomiędzy pozostawionym w gestii samorządu gminnego obowiązkiem jego realizacji i odpowiedzialnością z tą związaną, a przekazanymi w gestię organu regulacyjnego kompetencjami w zakresie zatwierdzania taryf (wniosek, s. 103).

Realizację wyżej określonego zadania, rozpocząć należy od wskazania, że organizacja komunalnej gospodarki wodno-ściekowej została zakwalifikowana przez ustawodawcę jako zadanie własne samorządu gminnego od początku reaktywowania samorządu gminnego w III RP poprzez wskazanie, już w pierwotnej wersji ustawy o samorządzie terytorialnym, że zadaniem własnym gminy są sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych. Z przypisaniem tak określonego zadania do właściwości samorządu

gminnego powiązano także komunalizację mienia dawnych branżowych przedsiębiorstw wojewódzkich działających w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym, wojewódzkich zakładów usług wodnych, wodociągów zakładowych oraz urzędzeń wodociągowych. Powiązanie tych dwóch mechanizmów ustawowych pokazuje, że w realizację przekazywanego w gestię samorządu gminnego zadania zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej w zakresie zaopatrzenie w wodę i odprowadzania ścieków wpisano także zarząd mieniem komunalnym niezbędnym do świadczenia usług wodno-kanalizacyjnych, tj. realizację zadań operatorskich takich jak: utrzymanie i rozbudowa istniejącej sieci i infrastruktury (wniosek, s. 103-104).

W związku z wyżej opisanymi ramowo zmianami ustrojowo-gospodarczymi z początku lat 90. pojawiło się pytanie o model prawny reglamentacji rynku wodociągowo-kanalizacyjnego. Początkowo organizacji i świadczeniu przez gminy usług wodociągowo-kanalizacyjnych nie była poświęcona żadna ustawa. W konsekwencji w praktyce pojawiały się wątpliwości prawne, co do zasad i trybu organizowania przez samorządy gminne świadczenia tych usług, w tym także kształtowania zasad ich odpłatności. O przedmiotowych wątpliwościach świadczy m.in. stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, w uzasadnieniu wyroku z 19 kwietnia 1999 r. (sygn. akt U 3/98), że z uwagi na przypisanie zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków w gestię samorządów gminnych, ramy prawne jego wykonywania muszą mieć rangę ustawową, a wszelkie ograniczenia w jego wykonywaniu muszą odpowiadać konstytucyjnym wymogom dotyczącym ingerencji w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego (wniosek, s. 104).

Potrzeba bieżącego dostępu do wody pitnej oraz zapewnienia odprowadzania ścieków stanowią niewątpliwie podstawowe potrzeby każdego człowieka, a w konsekwencji ich realizacja musi odbywać się na zasadach powszechnej i nieprzerwanej dostępności usług. Zdaniem wnioskodawcy, charakter tego zadania przesądza o kwalifikacji ich jako zadania własnego samorządu gminnego. Przemawia za taką kwalifikacją duże zróżnicowanie w skali kraju uwarunkowań lokalnych świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych wynikających nie tylko z różnic w infrastrukturze służącej ich realizacji, ale również z odmiennych, lokalnych warunków hydrologicznych, geologicznych i geofizycznych (wniosek, s. 105). Wnioskodawca podnosi, że zakwalifikowanie zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, jako zadania własnego gminy, wiąże

się z wieloma konsekwencjami prawnymi, w tym brak lub niewłaściwa realizacja omawianego zadania może stanowić podstawę do pociągnięcia gminy do odpowiedzialności - zarówno politycznej, jak i administracyjnoprawnej (np. w postaci zawieszenia organów gminy) oraz cywilnoprawnej (np. w postaci odpowiedzialności solidarnej przy zleceniu realizacji usług podmiotowi zewnętrznemu w stosunku do gminy). Przyznanie organowi regulacyjnemu kompetencji do zatwierdzania taryf, zdaniem wnioskodawcy rozpatrywać należy z punktu widzenia ww. zasad dwupłaszczyznowo:

- 1) z punktu widzenia realizacji przez gminy za pośrednictwem p.w.k zadań operatorskich w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- 2) z punktu widzenia realizacji pozostawionych w gestii organów samorządu gminnego kompetencji regulacyjnych (wniosek, s. 105-106).

Odebranie organom samorządu gminnego kompetencji do zatwierdzenia taryfy, zdaniem wnioskodawcy, obniża operacyjną zdolność do realizacji tego zadania. Jako argument wnioskodawca podnosi także okoliczność, że ustawodawca odbierając tę kompetencję organom gmin, nie zwolnił samorządu z odpowiedzialności z tytułu prawidłowego wykonywania tego zadania. Rozwiązanie to ma zdaniem wnioskodawcy „charakter dysfunkcyjny”, a jego konsekwencją „jest ponoszenie przez gminy odpowiedzialności (politycznej, administracyjnej i cywilnej) za działania podejmowane przez inne podmioty prawa, na których działalność nie mają one żadnego wiążącego wpływu” (wniosek, s. 107).

Wnioskodawca podnosi też argument, że w przeważającej mierze infrastruktura wodociągowo-kanalizacyjna stanowi mienie komunalne gmin. Z tego punktu widzenia przypisanie organowi regulacyjnemu kompetencji do zatwierdzania taryf wkracza także w sferę samodzielności majątkowej gmin, jako że ceny i stawki opłat, zatwierdzone w taryfie lub ustalone w taryfie tymczasowej, wyznaczają ramy zarządu mieniem komunalnym gmin.

Zdaniem wnioskodawcy, jeśli nawet przyjąć, że Konstytucja dopuszcza rozbitcie powiązanych ze sobą funkcjonalnie kompetencji służących realizacji zadania własnego gminy, to kwestionowane regulacje nie spełniają konstytucyjnych warunków ingerencji w samodzielność gminy. Ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej samorządu gminnego możliwa jest

wyłącznie przy kumulatywnym spełnieniu się trzech przesłanek:

- 1) celowości oznaczającej realizację innej niż naruszana wartości lub dobra konstytucyjnego, której można przypisać pierwszeństwo przed wartością lub dobrem naruszonym,
- 2) niezbędności oznaczającej obiektywnie stwierdzalną konieczność ingerencji ustawowej,
- 3) proporcjonalności, oznaczającej dobór środków adekwatnych do realizowanego celu (wniosek, s. 108-109).

Wnioskodawca odwołał się do uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, z którego wynika, że wprowadzane zmiany nie naruszają konstytucyjnych zasad organizacji i funkcjonowania samorządu gminnego z uwagi na to, że:

- 1) zasadnicza część zadań i uprawnień gminy w ramach u.z.w.z.o.ś. zostaje w nowym systemie utrzymana,
- 2) swoboda rady gminy w zakresie zatwierdzania taryf nie miała dotychczas nieograniczonego zakresu z uwagi na objęcie jej nadzorem administracyjnym i kontrolą sądową,
- 3) przedstawiony w projekcie ustawy nowelizującej model zatwierdzania taryf za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków przez niezależny od organów jednostek samorządu terytorialnego organ regulacyjny powiela rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne w odniesieniu do rynku dostarczania energii cieplnej, który nie był nigdy zakwestionowany pod względem jego konstytucyjności (wniosek, s. 109).

W ocenie wnioskodawcy żaden z wyżej wskazanych argumentów nie legitymuje ustawodawcy do ingerencji w samodzielność zadaniowo-kompetencyjną samorządu gminnego. Ingerencja ma charakter częściowego ograniczenia samodzielności gminy, a nie pozbawienia jej całości kompetencji lub całego zadania (wniosek, s. 109-110). W ocenie wnioskodawcy, objęcie działalności samorządu gminnego nadzorem i sądową kontrolą jest składową pojęcia samodzielności gminy w ujęciu konstytucyjnym i nie może stanowić uzasadnienia dla ingerencji w samodzielność. Okoliczność, że działalność organów gminy w zakresie realizacji zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków

objęta była nadzorem i kontrolą sądowoadministracyjną przemawiała bardziej za brakiem konieczności wprowadzenia dodatkowych instrumentów nadzorczych po stronie administracji rządowej, aniżeli za niezbędnością ich wprowadzenia (wniosek, s. 110).

Zdaniem wnioskodawcy za nieuzasadniony z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej należy uznać także, wskazany w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, a następnie wielokrotnie powtarzany w toku procedury ustawodawczej argument, że analogiczne do proponowanych w ustawie nowelizującej rozwiązania normatywne obowiązują na gruncie ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, Dz. U. z 2020 r., poz. 833, dalej: u.P.e.). Wnioskodawca zaznacza, że w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, ani w trakcie prac sejmowych nad projektem ustawy nowelizującej, nie wyjaśniono na czym polega analogia pomiędzy obowiązującymi rozwiązaniami na gruncie u.P.e. a projektowanymi w zakwestionowanej regulacji, poza bezspornym faktem, że Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE przysługuje kompetencja do zatwierdzania taryf na rynku ciepła. Wnioskodawca podkreśla, że pomiędzy kwestionowanymi regulacjami a obowiązującymi na gruncie u.P.e. rozwiązaniami występują istotne różnice, przede wszystkim:

- 1) u.P.e. służy realizacji celów państwowych w zakresie prowadzenia polityki energetycznej państwa, w tym zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, które stanowi składową szerokorozumianego bezpieczeństwa państwa polskiego, w konsekwencji, realizacja przez gminy zadania zaopatrzenia społeczności lokalnej w energię ciepłą nosi w sobie znamiona realizacji zadania ogólnopaństwowego,
- 2) obowiązki zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego na poziomie krajowym, w tym powołania niezależnego organu regulacyjnego wynikają ze zobowiązań międzynarodowych wiążących organy państwa polskiego na mocy art. 91 Konstytucji,
- 3) funkcje regulatora na gruncie u.P.e. realizuje centralny organ administracji rządowej o ustawowo określonych gwarancjach niezależności,
- 4) przypisanie Prezesowi URE jako centralnemu organowi administracji rządowej kompetencji w zakresie zatwierdzania taryf związane jest ze strukturą własnościową infrastruktury energetycznej i ze strukturą rynku

- energetycznego, na którym dominują spółki państwowe,
- 5) rynek ciepła objęty reglamentacją URE, na którym działają także samorządy gminne, jest rynkiem niewielkim, a nadto opartym o zasady konkurencyjności (co wyraża się m.in. w prawie odbiorcy do wyboru dostawcy usług),
 - 6) realizacja zadania własnego samorządu gminnego w zakresie energetyki cieplnej ma inną skalę oraz zasięg w porównaniu do rynku wodnokanalizacyjnego, z uwagi na znacznie niższy poziom potrzeb społeczności lokalnych w tym zakresie,
 - 7) zadanie własne samorządu gminnego w zakresie energetyki cieplnej zostało oparte na korelacji odmiennych kompetencji, aniżeli w przypadku zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków – pomiędzy przysługującą URE kompetencją do zatwierdzania taryf, a kompetencjami samorządu gminnego w zakresie energetyki nie zachodzą w zasadzie żadne związki funkcjonalne,
 - 8) Prezesowi URE nie przysługuje kompetencja kształtującego określania taryfy, która mogłaby zostać uznana za wzór dla kompetencji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej do ustalania taryfy tymczasowej (wniosek, s. 110-112).

W ocenie wnioskodawcy, ustawodawca nie wskazał jaka wartość lub dobro konstytucyjne uzasadniało ograniczenie samodzielności samorządu gminnego w zakresie realizacji zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym poddanej ochronie konstytucyjnej gwarancji zapewnienia samorządowi zdolności do wykonywania przez niego zadań o charakterze zadań własnych, za które ponosi odpowiedzialność (wniosek, s. 112). Nawet gdyby przyjąć, że cele ustawy nowelizującej wpisują się w któreś ze stosunkowo pojemnych dóbr i wartości konstytucyjnych (np. w ochronę środowiska), to trudno w niniejszej sprawie wykazać niezbędną, a już w szczególności proporcjonalną dokonanej ingerencji w sferę samodzielności samorządu gminnego (wniosek, s. 113).

Zdaniem wnioskodawcy, wprowadzeniu zaskarżonych rozwiązań prawnych nie towarzyszyły badania, ani analizy uzasadniające przeprowadzenie reformy. Nie

dokonano w szczególności identyfikacji i oceny przyczyn zróżnicowania wysokości cen i stawek opłat za usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Nie wystąpiono również o dane w tym zakresie pozostające w dyspozycji właściwych organów państwowych i prywatnych. Dla uzasadnienia konieczności interwencji odwołano się wyłącznie do dwóch raportów NIK przedstawiających wyniki kontroli zrealizowanych w kilkunastu podmiotach samorządowych.

W ocenie wnioskodawcy, dokonana interwencja nie spełnia również warunku proporcjonalności, bowiem ustawodawca zdecydował się na najsilniejszą 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. Ingerencja ustawowa w samodzielność zadaniowo-kompetencyjną samorządu gminnego w zakresie realizowanego przez ten samorząd zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków jest nadmierna i nie znajduje konstytucyjnego umocowania.

7.2. Wzorce kontroli

7.2.1. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”, a „przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Artykuł 16 ust. 2 Konstytucji wyraża zasadę samodzielności ustrojowo-organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się przymiot samodzielności samorządu terytorialnego, tj. niezależności od innych struktur i podmiotów władzy publicznej, a w szczególności od organów administracji rządowej (zob. wyrok TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/13; także powoływane tam orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96). Samodzielność organizacyjno-ustrojowa samorządu jest jego istotą, jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie (por. wyrok TK z 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97). Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a z Konstytucji wynika nakaz podzielenia władzy publicznej w państwie pomiędzy administrację rządową i samorządową. Z art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji wynika wymóg, aby podział ten był realny,

ponieważ samorząd terytorialny ma zagwarantowany udział w sprawowaniu tej części władzy, która obejmuje istotną część zadań publicznych. 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 (por. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11; wyrok TK z 26 maja 2015 r. sygn. akt Kp 2/13).

Zgodnie z art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, samorząd wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych. Jest to podstawowa gwarancja samodzielności ustrojowej i organizacyjnej jednostek samorządu. Warunkiem ograniczenia samodzielności j.s.t. jest możliwość nałożenia określonego obowiązku wyłącznie w ustawie. Skoro zaś zadania publiczne przysługują jednostkom samorządowym w ramach ustaw, w konsekwencji również wszelkie trwałe zmiany w zakresie powierzonych ustawą zadań publicznych powinny następować w ramach ustaw (wyrok TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/13).

7.2.2. Jako wzorzec kontroli wnioskodawca wskazuje również art. 166 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym unormowaniem: „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”. W art. 166 Konstytucji ustrojodawca dokonał podziału zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania własne i zlecone. Z art. 166 ust. 1 Konstytucji wynika „reguła, zgodnie z którą zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, czyli takie, które – jak stanowi art. 16 ust. 2 Konstytucji – jednostki samorządu terytorialnego wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, czyli w sposób samodzielny i kreatywny” (wyrok TK z 20 listopada 2019 r., sygn. akt K 4/17).

W orzecznictwie podkreśla się, że: „Zadania 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 (wyrok TK z 13 grudnia

2018 r., sygn. akt K 34/16). Istotne znaczenie ma to, że: „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 (wyrok TK z 13 grudnia 2018 r., sygn. akt K 34/16). Finansowanie zadań własnych musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o jego realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu (wyrok TK z 28 czerwca 2001 r., sygn. akt U 8/00). Ustawy regulujące ustrój oraz funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego i odpowiednie ustawy prawa materialnego zawierają katalog zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zadania własne gmin koncentrują się na zaspokajaniu powszechnych lub dominujących potrzeb lokalnej wspólnoty, mieszczących się w zakresie działania gminy. W art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ustawodawca wymienił jedynie przykładowy zakres zadań własnych gminy: sprawy związane z: infrastrukturą techniczną (drogi, wodociągi, komunikacja publiczna itp.), infrastrukturą społeczną (szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna itp.), porządkiem i bezpieczeństwem publicznym (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne itp.), ładem przestrzennym i ekologicznym (planowanie przestrzenne, ochrona środowiska) (zob. wyrok TK z dnia 13 grudnia 2018 r. sygn. akt K 34/16; zob. też powołowaną tam pozycję: Z. Niewiadomski, *System Prawa Administracyjnego*. Tom 6, Warszawa 2011, s. 140-141).

7.3. Analiza zgodności

7.3.1. Odnosząc się do postawionych zarzutów, Sejm, w pierwszym rzędzie, pragnie odwołać się do wywodów Trybunału Konstytucyjnego, zawartych w uzasadnieniu wyroku z 19 kwietnia 1999 r. (sygn. akt U 3/98).

Po pierwsze, wynikającą z Konstytucji cechą instytucji samorządu terytorialnego jest jego odrębność pod względem instytucjonalnym, a przede wszystkim funkcjonalnym. Znajduje to umocowanie w art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”,

oraz w art. 163 Konstytucji, zgodnie z którym „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Ponadto gwarancją dla takiego charakteru ustrojowego jednostek samorządu terytorialnego stanowi także osobowość prawna nadana im bezpośrednio przez Konstytucję oraz konstytucyjne potwierdzenie przysługujących im praw majątkowych, w tym prawa własności (art. 165 ust. 1 Konstytucji).

W uzasadnieniu do przywołanego wyroku, Trybunał Konstytucyjny odwołał się do orzeczeń precyzujących zarówno genezę, treść, jak i dopuszczalne ograniczenia zasady samodzielności samorządu terytorialnego (zob. np. orzeczenia TK z: 24 stycznia 1995 r., sygn. akt K 5/94; 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96). Wynika z nich m.in., że istotę samodzielności samorządu terytorialnego (w tym zwłaszcza dotyczy to gminy) wyraża konstytucyjna zasada wykonywania przysługujących samorządowi w ramach ustaw zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, natomiast w sferze prawa cywilnego samodzielność gminy jako osoby prawnej wiąże się z przysługującym jej prawem własności i innymi prawami majątkowymi. Natomiast w odniesieniu do aspektu finansowego samodzielności gminy podkreślano, iż samodzielność ta nie ma charakteru bezwzględного. Takie podejście wyklucza bowiem zasada wykonywania zadań publicznych „w ramach ustaw”. Z orzecznictwa TK jednoznacznie wynika, że „podstawowym warunkiem formalnoprawnym ograniczenia samodzielności samorządu terytorialnego, w tym jego samodzielności finansowej, jest nałożenie na gminę obowiązku w drodze ustawy, nie zaś w drodze jakiegokolwiek innego aktu prawnego. Konieczność zagwarantowania prawidłowej – tj. ustawowej – formy wprowadzanych ograniczeń wyprowadzić można również z treści art. 166 ust. 2 zd. 2 Konstytucji” (wyrok TK z 19 kwietnia 1999 r., sygn. akt U 3/98). Z orzecznictwa wynika także, że: „Skoro bowiem dla ingerencji w samodzielność funkcjonalną samorządu terytorialnego związaną z realizacją zadań zleconych konstytucyjnie zastrzeżona została wyłącznie forma ustawowa, to zachowanie takiej formy prawnej konieczne jest tym bardziej w przypadku, gdy ingerencja dotyczy materii mieszczącej się w zakresie tzw. zadań własnych gminy. Wszystkie te argumenty jednoznacznie wskazują na konieczność spełnienia przynajmniej powyższej formalnoprawnej przesłanki ograniczania samodzielności finansowej gminy, tzn. ustawowej formy wprowadzanych ograniczeń” (wyrok TK z 19 kwietnia 1999 r., sygn. akt U 3/98).

Analiza unormowań art. 16 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji prowadzi do wniosku, że samodzielność gmin podlega ochronie, ale nie jest wartością absolutną. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego płynie też wniosek: „Ochrona tej wartości nie może wykluczać, lub znosić całkowicie, albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega m.in. na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, iż 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 TK z dnia 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97).

7.3.2. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji). Jest to zasada „ogólnego domniemania zadań samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych” (H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/2015, s. 69). Natomiast gmina wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3 Konstytucji). „Jest to tzw. „klauzula domniemania zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego” (H. Izdebski, *Domniemanie...*, s. 69). Zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 Konstytucji). Przez konstrukcję „zaspokajanie” należy rozumieć „wszystkie formy prawne, którymi może się posłużyć gmina i które zostały jej prawem przyznane w celu realizacji zadań. Owo zaspokajanie jest nakierowane na zbiorowe potrzeby wspólnoty. (...) Zaspokajanie potrzeb powinno zostać uczynione realnie, powinno być to działanie stałe i systematyczne, jednak nie można wykluczyć również działania incydentalnego” (T. Moll, *Komentarz do art. 7, [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 180-181). Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do tzw. kategorii zadań własnych gminy, które m.in. obejmują sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię

elektryczną i ciepłą oraz gaz (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 506 ze zm.). Warto w tym punkcie wskazać na tezę z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 lipca 2007 r. (sygn. akt III OSK 1084/06): Do obowiązków gminy należy zaopatrzenie mieszkańców gminy w wodę, jest to zadanie własne gminy, a więc nie może gmina wykonywania tego obowiązku zaniechać ani przerzucać na inne podmioty, gdyż tak czyniąc faktycznie przestaje wykonywać swoje ustawowe obowiązki, co w świetle prawa oznacza, że organy gminy działają niezgodnie z prawem.

Realizacja zadań gminy wymaga niejednokrotnie podejmowania działań władczych. To zaś musi znajdować legitymację ustawową. Nie można domniemywać kompetencji organów administracji publicznej. Na podstawie art. 7 Konstytucji, organy mogą podejmować działania tylko na podstawie i w granicach prawa (zob. w piśmiennictwie: M. Szydło, *Konstytucyjnoprawne podstawy udziału państwa w działalności gospodarczej*, „Przegląd Sejmowy”, nr 6(65)/2004, s. 48; Ł. Rozmysłowski, *Granica zadania własnego gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10/2017, s. 60).

7.3.3. Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy, w pierwszym rzędzie, należy podkreślić, że art. 16 ust. 2 oraz 166 ust. 1, na które wskazuje wnioskodawca, nie mają charakteru absolutnego. Wyrażają te regulacje podejście ustrojodawcy do kształtowania się rozwiązań w zakresie realizacji zadań publicznych. Preambuła Konstytucji natomiast formułuje pewne podstawowe zasady działania i organizacji władzy publicznej, w tym w odniesieniu do samorządu. Ukierunkowane są one na zapewnienie społecznościom lokalnym zdolności do korzystania w sposób pełny z prawa do kierowania i zarządzania sprawami lokalnymi, a tym samym także samodzielności. W niektórych jednak przypadkach interes państwa jako całości przemawia za wprowadzaniem rozwiązań mających na celu usprawnienie realizacji zadań samorządu terytorialnego. Administracja rządowa podejmuje działania wówczas, gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie same rozwiązać własnych problemów (wyrok z 8 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 37/06). Państwo nie powinno bowiem zastępować działań instytucji samorządowych, ale je wspierać w realizacji obowiązków ustawowych, jeżeli podmioty te nie są w stanie wykonać ich

samodzielnie w optymalny sposób.

7.3.4. Zasada subsydiarności może podlegać ograniczeniom, a zatem uznać należy za dopuszczalne powierzenie zadań i funkcji innemu organowi władzy (w pewnej mierze), niż umiejscowiony „najbliżej obywateli”, pod warunkiem, że przemawia za tym „zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności” (S. Patyra, *Samorząd terytorialny jako czynnik wzmacniający zasadę dobra wspólnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXX – zeszyt 1 – 2018, s. 233-234). Powinna za tym przemawiać: „Konstytucyjna zasada proporcjonalności wywodzona z art. 2 Konstytucji i rozumiana jako ogólnie sformułowany zakaz nadmiernej ingerencji determinuje również relacje między państwem a samorządem terytorialnym. Aby sprecyzować normatywną treść tych relacji, należy odwołać się do art. 16 ust. 2 oraz art. 163-172 Konstytucji. Z zasad tych można wyprowadzić pewne ograniczenia swobody ustawodawcy kształtowania regulacji odnoszących się do samorządu terytorialnego. Jeśli przyjąć, że instrumentem gwarantującym prawidłową realizację zasady decentralizacji władzy publicznej i umożliwiającym ocenę zakresu ingerencji ustawodawcy w sferę samodzielności samorządu terytorialnego jest zasada proporcjonalności, należałoby konsekwentnie uznać, że w odniesieniu do samorządu terytorialnego zasada ta przybiera szczególną postać” (wyrok TK z 31 stycznia 2014 r., sygn. akt K 14/11). Stanowi barierę przed zbyt daleko idącą ingerencją ustawodawcy w konstytucyjnie gwarantowaną zasadę decentralizacji władzy i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca nie może nadmiernie ingerować w tę sferę, pozbawiając jednostki samorządu zarówno zadań, które ze względu na zasadę decentralizacji samorząd winien wykonywać, jak i środków finansowych przeznaczonych na realizację tychże zadań (wyrok TK z 31 stycznia 2014 r., sygn. akt K 14/11). 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. Łącząc ją z wymogiem urzeczywistnienia przez państwo zasady decentralizacji oraz z zasadą pomocniczości, należy wskazać na konieczność ustalenia proporcji między zadaniami wykonywanymi przez samorząd a zadaniami wykonywanymi przez państwo, a w konsekwencji środkami finansowymi, którymi dysponuje państwo i samorząd (wyrok TK z 31 stycznia 2014 r., sygn. akt K 14/11).

Zdaniem Sejmu, do ustawodawcy należy uregulowanie ustroju jednostek samorządu terytorialnego, w tym zasad organizacji zadań gminy. Dotyczy to także wprowadzania mechanizmów o charakterze kontrolnym i nadzorczym. Dotyczy to także zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzanie ścieków. Wprowadzone w ustawie nowelizującej zmiany w zakresie zbiorowego nie zmieniają charakteru prawnego zadania, jako własnego w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji.

7.3.5. W niniejszej sprawie należało odpowiedzieć na następujące pytania:

- 1) czy zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków stanowi zadanie własne w rozumieniu art. 166 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 2 zdaniem drugim Konstytucji?,
- 2) czy zakwestionowane uregulowania ustawy nowelizującej wprowadzają ograniczenia w realizacji nałożonego zadania własnego i w jakim stopniu?,
- 3) czy ograniczenia te są uzasadnione w świetle wartości chronionych konstytucyjnie?,
- 4) czy ograniczenia te nie stanowią nadmiernej (tj. nieadekwatnej) ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego?

7.3.5.1. W ocenie Sejmu, realizacja w.w. zadania jest ukształtowana jako zadanie własne w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji. Przemawiają za tym następujące argumenty. Realizacja tego zadania w gminach służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej. Celem gminy pozostaje w tym kontekście przede wszystkim ochrona środowiska, ochrona życia i zdrowia, a także ochrona porządku publicznego oraz zagwarantowanie ciągłości w dostarczaniu wody.

Zadanie to odpowiada wypracowanym w orzecznictwie konstytucyjnym kryteriom „samodzielności” i „kreatywności” zadania własnego. W ocenie TK, art. 166 ust. 1 Konstytucji „wyraża regułę, zgodnie z którą zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, czyli takie, które – jak stanowi art. 16 ust. 2 Konstytucji – jednostki samorządu terytorialnego wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, czyli w sposób samodzielny i kreatywny” (wyrok TK z 20 listopada 2019 r., sygn. akt K 4/17). Trybunał Konstytucyjny wskazał na podstawowe cechy zadania własnego. W szczególności jego finansowanie musi

mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zapewnione prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji oraz finansowaniu (wyrok TK z 28 czerwca 2001 r., sygn. akt U. 8/00; wyrok TK z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12). W tym kontekście należy zauważyć, że prawodawca pozostawił gminom margines uznania w określeniu zasad organizacji tego zadania.

Z punktu widzenia podnoszonych przez wnioskodawcę zarzutów należy wskazać na zakres uprawnień gminy w realizacji zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Zadanie to należy do tzw. zadań własnych gminy, zgodnie z ustawodawstwem (art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g., art. 3 ust. 1 u.z.w.z.o.ś.). Ustawodawca stanowi także, że zadaniami użyteczności publicznej, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 u.s.g. (w tym w zakresie zaopatrzenia w wodę), których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g.).

7.3.5.2. Analiza przepisów pozwala na sformułowanie wniosku, że ustawodawca posiada daleko idącą swobodę w wykonywaniu tego zadania. Sejm zwraca uwagę, że gminie przysługuje prawo tworzenia jednostek organizacyjnych, a także zawierania umów z innymi podmiotami (art. 9 ust. 1 u.s.g.). Pozwala to dostosować realizację zadania do realnych potrzeb gminy. W zakresie uprawnień gmin mieści się także ustalanie kierunków rozwoju sieci w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 3 u.z.w.z.o.ś.). Uwzględnić trzeba również regulacje dotyczące czynności p.w.k. związane z obsługą odbiorców (m.in. rozdz. 2 u.z.w.z.o.ś., dotyczący zasad zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków i 4 u.z.w.z.o.ś., określający zasady ustalania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków). Warto zwrócić uwagę, że w art. 2 u.g.k. ustawodawca przesądził, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Dopuszczalne jest także aby jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy powierzały wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej

osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej (art. 3 ust. 1 u.g.k.).

Na realizację zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków wpływ na organ wykonawczy gminy, ponieważ:

- a) jest wymagane uzyskanie zezwolenia wydawanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze decyzji (art. 16 ust. 1 u.z.w.z.o.ś.), a przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia wójt (burmistrz, prezydent miasta) może:
- b) może wezwać p.w.k. do uzupełnienia w wyznaczonym terminie, jednak nie krótszym niż 14 dni, brakującej dokumentacji poświadczającej, że spełnia ono warunki określone przepisami ustawy, wymagane do wykonywania zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków;
- c) może dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie zezwolenia w celu stwierdzenia, czy p.w.k. spełnia warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem (art. 17 a u.z.w.z.o.ś.).

Ponadto wójt (burmistrz, prezydent miasta) odmawia udzielenia zezwolenia lub może ograniczyć jego zakres w stosunku do wniosku o udzielenie zezwolenia:

- 1) gdy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie spełnia warunków wykonywania działalności objętej zezwoleniem określonych w ustawie;
- 2) ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa;
- 3) ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, lub zagrożenie środowiska naturalnego;
- 4) jeżeli w wyniku postępowania na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych zawarta została przez gminę umowa na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków z innym p.w.k.;
- d) jeżeli na obszarze gminy działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków prowadzi gmina lub jej jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej (art. 17 b u.z.w.z.o.ś.).

W promesie wójt (burmistrz, prezydent miasta) może uzależnić udzielenie zezwolenia od spełnienia warunków wykonywania działalności objętej zezwoleniem

(art. 17 c ust. 2 u.z.w.z.o.ś.). Wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) ustawodawca przyznał też uprawnienie do cofnięcia zezwolenia w przypadku, gdy:

- 1) wydano prawomocne orzeczenie zakazujące p.w.k. wykonywania działalności gospodarczej objętej zezwoleniem;
- 2) przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przestało spełniać warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności określonej w zezwoleniu;
- 3) przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie usunęło, w wyznaczonym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) terminie, stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z przepisami prawa regulującymi działalność gospodarczą objętą zezwoleniem (art. 18a ust. 1 u.z.w.z.o.ś.).

Przepisy przyznają wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) także prawo cofnięcia zezwolenia w przypadku, gdy:

- 1) przepisy odrębne tak stanowią;
- 2) przedsiębiorca nie podjął, mimo wezwania, lub zaprzestał wykonywania działalności określonej w zezwoleniu (art. 18 a ust. 2 u.z.w.z.o.ś.).

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest również uprawniony do kontroli działalności gospodarczej p.w.k. w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem (art. 18 e ust. 1 u.z.w.z.o.ś.). Czynności kontrolne przeprowadza się na podstawie upoważnienia wydanego przez organ wykonawczy gminy (art. 18 e ust. 2 u.z.w.z.o.ś.).

Zwrócić należy także uwagę, że to rada gminy posiada istotne uprawnienia w tym zakresie. Rada gminy, na podstawie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przygotowuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz przekazuje go do zaopiniowania organowi regulacyjnemu, zawiadamiając o tym p.w.k. (art. 19 ust. 1 u.z.w.z.o.ś.). Wprawdzie organ regulacyjny opiniuje projekt regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków w zakresie zgodności z przepisami ustawy i wydaje, w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, opinię nie później niż w terminie miesiąca od dnia doręczenia tego projektu (art. 19 ust. 2 u.z.w.z.o.ś.), jednakże to rada gminy go uchwała (art. 19 ust. 3 u.z.w.z.o.ś.). Regulamin jest aktem prawa miejscowego (art. 19 ust. 4 u.z.w.z.o.ś.), określającym prawa i obowiązki p.w.k. oraz odbiorców usług (art. 19 ust. 5

u.z.w.z.o.ś.). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedkłada plan wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), który sprawdza, czy spełnia on warunki ustawowe (art. 21 ust. 4 u.z.w.z.o.ś.). Plan spełniający warunki ustawowe rada gminy uchwała w terminie 3 miesięcy od dnia przedłożenia planu wójtowi (art. 21 ust. 5 u.z.w.z.o.ś.). Rada gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. Dopłatę gmina przekazuje p.w.k. (art. 24 ust. 6 u.z.w.z.o.ś.).

Zdaniem Sejmu, mając na uwadze wskazane powyżej uprawnienia organów gminy, nie sposób zgodzić się z zarzutami wnioskodawcy, że wprowadzone ustawą nowelizująca rozwiązanie (brak kompetencji rady gminy do zatwierdzania taryfy) skutkuje tym, że zadanie to utraciło cechy zadania własnego. Konstytucja (zwłaszcza art. 16 ust. 2) nie stanowi wymogu, że wykonywanie określonego zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w tym zadania własnego, wiązać ma się z posiadaniem przez organy gminy kompetencji do dokonywania wszystkich działań (czynności) w ramach jego realizacji.

7.3.5.3. Analizowane zadanie zostało określone przez prawodawcę w u.s.g. jako zadanie własne gminy – zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji. Gmina wykonuje je w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – tak jak tego wymaga art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji. Kwalifikacja danego zadania jako zadania własnego w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji, nie oznacza przyznania „nieograniczonej autonomii jednostki samorządu terytorialnego w zakresie określania zasad, form i finansowania realizacji tegoż zadania. Artykuł 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” (wyrok z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12).

Z drugiej strony należy odnotować przepisy ograniczające swobodę gminy w wykonywaniu zadania własnego, jakim jest zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków: art. 24b ust. 1 i art. 24c ust. 1-3 u.z.w.z.o.ś. (stanowiące o uprawnieniach organu regulacyjnego do weryfikacji i zatwierdzania

taryfy); art. 24c ust. 4 u.z.w.z.o.ś. (przewidujący prawo organu regulacyjnego do ustalenia tymczasowej taryfy) oraz art. 24i ust. 1-2 u.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 p.w.k.) w powiązaniu z art. 27a ust. 3 pkt 2 u.z.w.z.o.ś. (określającym zatwierdzanie taryf jako jedno z zadań organu regulacyjnego).

Jednak w ocenie Sejmu ograniczenie kompetencji gminy w zakresie określania cen i opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowy odbiór ścieków znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych. Wynika to z powołanego już w stanowisku uzasadnienia rządowego projektu ustawy nowelizowanej (druk nr 1905, Kadencja VIII), w którym wskazuje się na konieczność podniesienia efektywności realizacji zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, zaistniały nieuzasadniony wzrost cen usług wodociągowo-kanalizacyjnych oraz wystąpienie konfliktu interesów pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Przemawia za tym także „potrzeba większej standaryzacji usług w sektorze zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, w szczególności dotyczących efektywnego trybu i mechanizmu regulacyjnego dotyczącego ustanawiania cen i opłat za świadczenie usług oraz jednolitych warunków prowadzenia działalności w tym zakresie” (uzasadnienie, s. 1). Za potrzebą większej standaryzacji usług przemawiały także przywoływane już wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli, w szczególności informacja pt. „Realizacja zbiorowego zaopatrzenia w wodę mieszkańców gmin województwa lubuskiego”, „Kształtowanie cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków” (uzasadnienie, s. 1), świadczące o niewłaściwym ustalaniu taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

W ocenie Sejmu wprowadzone mechanizmy wychodzą naprzeciw rozwiązaniu tych problemów, zabezpieczając interes odbiorców usług przez ustanowienie organu regulacyjnego, którego zadaniem pozostaje „zapewnienie weryfikacji i zatwierdzanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków pod kątem ich zgodności z przepisami prawa, mając na względzie w szczególności ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat” (uzasadnienie, s. 4).

W ocenie Sejmu zapewnienie powszechnego dostępu do wody pitnej znajduje szczególne oparcie w wartościach konstytucyjnych, np. dobra wspólnego (art. 1), zapewnienia ochrony środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5). Należy także analizować je w kontekście ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, które mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa bądź dla ochrony środowiska, czy zdrowia (art. 31 ust. 3), jak też zapewnienia każdemu człowiekowi prawnej ochrony życia (art. 38) i ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1). Do obowiązków władz publicznych należy również zapewnienie szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku (art. 68 ust. 3), a władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4) i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłemu pokoleniom (art. 74 ust. 1). Konstytucja wprost stanowi, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (art. 74 ust. 2), każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3). Realizację tego zadania należy także odnosić do prowadzenia odpowiedniej polityki państwa w zakresie ochrony konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76). Wartością taką jest także konkurencyjność w ramach wolnej gospodarki rynkowej.

Stąd też stworzenie należytego mechanizmu zapewnienia zbiorowego zaopatrzenia w wodę należy postrzegać jako szczególnie zadanie publiczne, wymagające współpracy jednostek samorządu terytorialnego z administracją rządową.

Ponadto, w ocenie Sejmu wnioskodawca nie przedstawił uzasadnienia w kierunku wykazania, że wprowadzone ustawą nowelizującą regulacje wprowadzają nadmierne (nieproporcjonalne) ograniczenie samodzielności wykonywania przez gminę zadania własnego.

W konsekwencji w ocenie Sejmu:

- a) art. 24b ust. 1, art. 24c ust. 1, 2-3 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, w zakresie w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencję do zatwierdzania taryfy, są zgodne z art. 16 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

- b) art. 24c ust. 4 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 ustawy powołanej w pkt. a, w zakresie w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencję do ustalenia tymczasowej taryfy, **są zgodne** z art. 16 ust. 2, w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.
- c) art. 24i ust. 1-2 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 ustawy powołanej w pkt a, 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, **są zgodne** z art. 16 ust. 2 w związku z art. art. 166 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Elżbieta Witek