



Stanowisko Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie” w odniesieniu do projektu rozporządzenia
Ministra Infrastruktury zmieniającego rozporządzenie w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o
zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe
odprowadzanie ścieków

Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie”, po szczegółowym zapoznaniu się z treścią rozporządzenia zmieniającego oraz po przeanalizowaniu proponowanych zmian opiniuje projekt rozporządzenia zmieniającego negatywnie.

Z treści rozporządzenia zmieniającego wynika, iż uchwała aglomeracyjna ma stanowić załącznik do wniosku o zatwierdzenie taryfy. Przeciwno takiemu rozwiązaniu przemawiają zarówno argumenty natury logicznej, jak i natury jurystycznej, w tym argumenty konstytucyjne.

W pierwszej kolejności Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” krytycznie ocenia traktowanie uchwały w przedmiocie utworzenia aglomeracji, jako załącznika do wniosku taryfowego. Z projektu rozporządzenia absolutnie nie wynika, aby obowiązek przedłożenia takiego załącznika był relatywizowany w odniesieniu do tego, czy taka uchwała w ogóle została podjęta. Prawodawca oczekuje zatem, aby każde przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, które składa wniosek w przedmiocie zatwierdzenia taryfy załączało uchwałę aglomeracyjną, przy czym prawodawca w swojej propozycji niestety całkowicie abstrahuje od tego, czy taka uchwała w ogóle została podjęta. Warunkiem *sine qua non* jest uprzednie podjęcie przez Radę Gminy uchwały aglomeracyjnej. Nie każda Rada Gminy jest zainteresowana podjęciem stosownej uchwały, wobec powyższego rodzi się zasadnicze pytanie, co ma przedłożyć przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, ubiegające się o zatwierdzenie taryfy w sytuacji, gdy Rada Gminy nie podjęła uchwały aglomeracyjnej, zgodnie z treścią w art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310, 695, 782, 875 i 1378): „*Aglomeracje o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2000 powinny być wyposażone w systemy kanalizacji zbiorowej dla ścieków komunalnych.*”. Należy mieć także na uwadze, iż ustawodawca nie nałożył na Radę Gminy sankcji za brak podjęcia uchwały aglomeracyjnej.

W drugiej kolejności należy podnieść, iż kuriozalnym jest rozwiązanie prawne, według którego akt prawny ma stanowić załącznik do wniosku w przedmiocie zatwierdzenia taryfy zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Wydaje się, że projekt rozporządzenia całkowicie pomija istotę uchwały aglomeracyjnej.

Uchwała aglomeracyjna jest bowiem rodzajem aktu prawnego, podejmowanym na podstawie stosownych przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne. Pojęcia akt prawny nie można utożsamiać z pojęciem dokument. To, że podjęta uchwała przybiera postać dokumentu, nie oznacza tożsamości między charakterem aktu prawnego, a sposobem jego ujawnienia. Tymczasem projekt rozporządzenia zmieniającego traktuje uchwałę aglomeracyjną, jak każdy inny załącznik do wniosku o zatwierdzenie taryfy. Niedopuszczalne jest, zdaniem Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie”, uznawanie aktu prawnego za załącznik do wniosku o zatwierdzenie taryfy.

Po trzecie, krytycznie należy odnieść się również do żądania wskazania sposobu publikacji tej uchwały. W tym wypadku organem stanowiącym prawo i podejmującym uchwałę aglomeracyjną jest Rada Gminy. Rada Gminy ogłaszając swój akt prawny musi mieć na względzie ustawę z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych, gdyż jedynie ogłoszenie aktu prawnego na zasadach i trybie przewidzianym w tej ustawie powoduje wejście tego aktu w życie.

Po czwarte, Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” zwracając po raz kolejny uwagę, iż uchwała nie może stanowić załącznika do wniosku o zatwierdzenie taryfy zwraca uwagę na art. 64 § 2 k.p.a. Z przepisu tego wynika, iż w przypadku gdy podanie nie czyni zadość przepisom prawem wymaganym, organ wzywa do uzupełnienia braków formalnych podania, wyznaczając stosowny termin do dokonania tej czynności. Jednocześnie nieuzupełnienie braków formalnych w określonym terminie powoduje taki oto skutek, że podanie pozostawia się bez rozpatrzenia. Nie trudno wyobrazić sobie sytuację, kiedy to Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej będzie wzywał przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do uzupełnienia braków formalnych wniosku o zatwierdzenie taryfy poprzez przedłożenie uchwały aglomeracyjnej. Jednocześnie nałoży on rygor pozostawienia tego wniosku bez rozpatrzenia.

W ocenie Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie” ww. sytuacja absolutnie niedopuszczalna. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zostanie bowiem normatywnie zobowiązane do tego, aby przedkładać akt prawny stanowiący przez organ gminy. Co więcej, projektowany przepis rozporządzenia połączony z wyżej przywoływanym art. 64 § 2 k.p.a. pociąga dla przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego negatywne procesowe skutki, w przypadku jeśli stosowna uchwała nie zostanie przedłożona. Jak wyżej już wskazywano, przyczyny, dla których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie przedkłada uchwały są normatywnie całkowicie obojętne, a przecież jedną z przyczyn, dla których nie przedłożono takiej uchwały może być to, że po prostu nie została podjęta. Ponadto, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zobowiązuje się do przedkładania aktów prawnych pochodzących od organów gminy. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest odrębnym podmiotem prawa, co wynika chociażby z jego definicji legalnej, art. 2 pkt 6 ustawy zaopatrzeniowej i nie może być zobowiązywane do przedkładania aktów prawnych stanowiących przez

inne organy, tym bardziej, że akty te nie są stanowione na rzecz, w interesie i na korzyść przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Uchwała aglomeracyjna nie jest stanowiona dla przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, nie jest również aktem indywidualnym stosowania prawa, a jest aktem stanowienia prawa. Poza tym, nie istnieje żaden normatywny związek pomiędzy zatwierdzeniem taryfy, a podjęciem uchwały aglomeracyjnej, a przynajmniej nie jest to taki związek, który czyniłby niezbędnym przedkładanie uchwały aglomeracyjnej, jako załącznika do wniosku o zatwierdzenie taryfy zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Projekt rozporządzenia narusza konstytucyjną zasadę wolności działalności gospodarczej uregulowaną w art. 22 Konstytucji RP, a także konstytucyjną zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że wolność działalności gospodarczej może być ograniczona tylko ze względu na ważny interes publiczny i ograniczenie to może nastąpić tylko w ustawie. Nie można mieć żadnych wątpliwości, iż nałożenie na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązku dołączenia uchwały aglomeracyjnej do wniosku o zatwierdzenie taryfy musi być oceniane przez pryzmat tego przepisu. Proponowany obowiązek już nie spełnia kryterium formalnego, gdyż nie wynika z ustawy, a z rozporządzenia. Na tle Konstytucji RP należy odróżnić wprowadzenie ograniczenia w ustawie i w drodze ustawy. Tylko w tym drugim przypadku dopuszcza się również ograniczenie w akcie wykonawczym do ustawy. Natomiast art. 22 nie przewiduje ograniczenia w drodze ustawy tylko w ustawie, co wyklucza możliwość wprowadzenia ograniczenia w drodze rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Zaznaczyć należy, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej będzie polegało na tym, że brak przedłożenia uchwały aglomeracyjnej może spowodować odmowę zatwierdzenia taryfy, a w istocie pozbawi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne planowanych przychodów w przedłożonym wniosku taryfowym, niezbędnych dla zachowania ciągłości świadczenia usług, gdyż jak wynika z art. 6 ust. 3 pkt 2 oraz art. 19 ust. 5 pkt 3 ustawy zaopatrzeniowej rozliczenie z odbiorcą usług może nastąpić jedynie na podstawie taryfy.

Trudno też dostrzec w proponowanym rozwiązaniu ochrony ważnego interesu publicznego, który uprawnia do ograniczenia wolności działalności gospodarczej. W uzasadnieniu wprowadzenia zmiany w rozporządzeniu nie podano ani jednego argumentu, który by wskazywał na wady interesu publicznego. Czytając uzasadnienie można odnieść wrażenie, iż prawodawca chce w ten sposób przymusić Radę Gminy do podejmowania uchwał aglomeracyjnych tylko po to, aby spełnić wymóg formalny przedłożenia takiej uchwały.

Tego typu motywacja narusza również konstytucyjnie chronioną samodzielność jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała aglomeracyjna nie jest aktem prawnym obligatoryjnym, a jedynie

fakultatywnym. Nie można zatem przymuszać Rady Gminy ani w sposób bezpośredni ani też w sposób pośredni do podejmowania uchwał, których ustawa nie wymaga, a jedynie dopuszcza i przewiduje.

W ocenie Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie” projekt rozporządzenia zmieniającego narusza również konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Nałożenie obowiązku przedłożenia uchwały aglomeracyjnej jest w istocie takim ograniczeniem, gdyż każdy obowiązek normatywny *ex definitione* ogranicza prawa i wolności jednostki. W piśmiennictwie z zakresu prawa konstytucyjnego wyraźnie wskazuje się, że zasada proporcjonalności obejmuje trzy istotne elementy – konieczność wprowadzenia ograniczenia, niemożność uzyskania zamierzonego celu w inny sposób, jak tylko poprzez ograniczenie praw i wolności i wreszcie proporcjonalność pomiędzy ograniczonymi prawami i wolnościami, a uzyskanym dobrem.

Proponowane rozwiązanie w rozporządzeniu zmieniającym nie spełnia żadnego z tych kryteriów. Pierwsze kryterium to kryterium konieczności wprowadzenia danego ograniczenia. Ciężar dowodu tej okoliczności spoczywa na prawodawcy. W uzasadnieniu rozporządzenia zmieniającego nie udowodniono, że wprowadzenie dodatkowego wymogu przedkładania uchwały aglomeracyjnej rzeczywiście jest konieczne. Należy zdecydowanie odróżnić podjęcie uchwały aglomeracyjnej, co jest kompetencją Rady Gminy od jej przedłożenia przez przedsiębiorstwo-wodociągowo-kanalizacyjne w postępowaniu o zatwierdzenie taryfy. O ile można by jeszcze było upatrywać jakichś racjonalnych przesłanek w podejmowaniu samej uchwały aglomeracyjnej, o tyle nie ma już jakiegokolwiek konieczności w żądaniu przedłożenia uchwały aglomeracyjnej w postępowaniu taryfowym.

Drugie kryterium wynikające z zasady proporcjonalności dotyczy oceny, czy zamierzony cel może być osiągnięty za pomocą innych środków, niż te, które ograniczają prawa i wolności jednostki. Podkreślić należy, iż w uzasadnieniu rozporządzenia nie wskazano w istocie celu, dla którego żąda się od przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego przedłożenia uchwały aglomeracyjnej. Można jedynie domyślać się, że chodzi o pośrednie wymuszenie na Radzie Gminy podjęcia takiej uchwały. Jeśli rzeczywiście taka jest intencja prawodawcy, to zamierzony cel można osiągnąć bez trudu w zupełnie inny sposób, nakładając na Radę Gminy obowiązek podjęcia uchwały aglomeracyjnej. Natomiast organ regulacyjny jest organem współdziałającym w podejmowaniu uchwały aglomeracyjnej i jako organ współdziałający powziął wiedzę o uchwale. Nie ma zatem potrzeby przedkładania mu uchwały aglomeracyjnej, uchwalaniu której uczestniczył jako organ współdziałający. W istocie organ regulacyjny – Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej występuje w dwóch rolach, raz jako organ współdziałający przy podejmowaniu uchwały aglomeracyjnej, a drugi raz jako organ rozpatrujący wniosek o zatwierdzenie taryfy, do którego to wniosku ma być dołączona uchwała aglomeracyjna.

Proponowane rozwiązanie nie przeszło również testu proporcjonalności *sensu stricto*. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej polega bowiem na tym, że nieprzedłożenie uchwały aglomeracyjnej może pozbawić przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne taryfy. Ograniczone dobro pozostaje w rażącej dysproporcji pomiędzy uzyskaną korzyścią polegającą na tym, że organ regulacyjny otrzyma uchwałę aglomeracyjną.

Niezależenie od wyżej przytoczonych argumentów natury logicznej i jurydycznej, Izba poniżej przedstawia przykładowe stany faktyczne, wskazane przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne będące Członkami Izby w trakcie konsultacji projektu rozporządzenia, wskazujące na wady proponowanych zmian:

- *Przedsiębiorstwo składa wniosek o zatwierdzenie taryf dla działalności prowadzonej na terenie 8 gmin – w przypadku, gdy w jedna z Rad Gmin nie podejmie uchwały aglomeracyjnej, wniosek taryfowy dla odbiorców w 8-miu gminach zostanie uznany za niekompletny i zostanie wstrzymane jego procedowanie;*
- *Aglomeracja to teren, na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków komunalnych albo do końcowego punktu zrzutu tych ścieków – zatem odnosi się tylko do ścieków, a taryfa obejmuje również opłaty za wodę;*
- *Taryfa obejmuje obszar całej gminy, a nie tylko obszar aglomeracji – część obszarów gmin wiejskich jest wyłączona z aglomeracji, bo nie są spełnione kryteria koncentracji, ale obszar ten jest skanalizowany i sieci przekazane zostały do Spółki aportem;*
- *Niepodjęcie uchwały w sprawie aglomeracji tylko przez jedną z gmin, spowoduje brak zatwierdzenia projektowanej taryfy dla wszystkich odbiorców usług gmin należących do związku międzygminnego;*
- *Wydaje się niecelowym, wręcz bezprzedmiotowym stosowanie wprowadzanej zmiany do wniosku taryfowego obejmującego wyłącznie taryfę za zbiorowe zaopatrzenie w wodę (w przedsiębiorstwach dostarczających wyłącznie usługę polegającą na zbiorowym dostarczaniu wody bez zbiorowego odprowadzania ścieków), czego wprowadzana zmiana w żaden sposób nie uwzględnia.*

Mając powyższe okoliczności na względzie Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” negatywnie opiniuje projekt rozporządzenia zmieniającego i wnosi o zaniechanie dalszych prac legislacyjnych nad tym projektem.