ZWIĄZEK MIAST POLSKICH

WIEDZA. PARTNERSTWO. ROZWÓJ.

Poznań, 14 listopada 2017 r.

Szanowny Pan
Andrzej DUDA
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Działając w imieniu Związku Miast Polskich, wyrażając jednocześnie stanowisko całego środowiska samorządowego[1], jak również znacznej liczby podmiotów komunalnych działających w branży wodociągowo-kanalizacyjnej, **zwracam się z prośbą o odmowę podpisania ustawy z dnia 27 października 2017 roku o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw i przekazanie jej w trybie art. 122 ust. 5 Konstytucji Sejmowi do ponownego rozpatrzenia.**

W przypadku niepodzielenia przez Pana Prezydenta zarzutów strony samorządowej pod adresem ustawy, mając na względzie istotne wątpliwości natury konstytucyjnej w przedmiotowym zakresie, **zwracam się z prośbą o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z Konstytucją.**

1.

Uchwalona przez Sejm w dniu 27 października 2017 roku **nowelizacja wprowadza szereg niezwykle istotnych zmian dotyczących sposobu realizacji przez gminy <u>zadania własnego</u> w zakresie zbiorowego zaopatrzenie w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków**. Ustawodawca zdecydował się – wbrew argumentom prezentowanym przez przedstawicieli strony samorządowej – odebrać organom gminy jedną z kluczowych kompetencji związanych z realizacją przedmiotowego zadania i przekazać ją organom administracji rządowej (docelowo jedenastu dyrektorom regionalnych zarządów gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz Prezesowi Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie).

Tym samym, pomimo tego, iż zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, jako zadanie własne, realizowane ma być – podobnie jak dotychczas – przez gminy **<u>we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność</u>** – kluczowe w tym zakresie kompetencje zostaną przekazane organom administracji rządowej.

Przyjęte w tym zakresie rozwiązania pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 16 ust. 2 Konstytucji, który gwarantuje samorządowi terytorialnego uczestnictwo w sprawowaniu władzy publicznej. Konstytucja stanowi w tym zakresie, iż **przysługującą samorządowi**

[1] w załączeniu wniosek Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i ST do Sejmu RP w tej sprawie.

ul. Robocza 42 61-517 Poznań T: 61 633 50 50 F: 61 633 50 60 biuro@zmp.poznan.pl www.miasta.pl

terytorialnemu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Powyższa zasada ustrojowa została rozwinięta w art. 166 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

Zadania te – zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji – mają być wykonywane za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, wybieranych bezpośrednio przez członków społeczności lokalnej tworzących wspólnotę samorządową. Tym samym Konstytucja – podobnie jak Europejska Karta Samorządu Lokalnego – gwarantuje członkom społeczności lokalnej, działającym za pośrednictwem wybieranych przez siebie organów, możliwość kierowania i zarządzania istotnym elementem spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. Przedmiotowa nowelizacja możliwości te odbiera.

Powyższe tezy od lat konsekwentnie prezentowane są w doktrynie prawa konstytucyjnego. Przykładowo, jak słusznie wskazuje prof. B. Banaszak: „*Konstytucja definiuje zadania własne jako zadania publiczne służące zaspakajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. (...) Ustawodawca powinien określić, które zadania należą do jednostek określonego szczebla.* ***Nie ma jednak możliwości ingerencji ustawodawcy w sferę ich realizacji polegającej na przekazaniu tych zadań innym podmiotom (np. administracji rządowej).*** **[wytł. ZMP]**"[2].

Także zdaniem prof. Krystiana Ziemskiego powyższe rozwiązania ustawowe stanowią niezgodne z Konstytucją ograniczanie samodzielności gmin w realizacji przypisanych im zadań własnych, które realizowane są na ich odpowiedzialność. Pan Profesor podczas konferencji „Wspólnie o Konstytucji, wspólnie o samorządzie" zorganizowanej w dniu 11 października 2017 roku w Pałacu Prezydenckim – odnosząc się wówczas do projektu przedmiotowej ustawy nowelizującej – jednoznacznie krytycznie ocenił sytuację, w której po stronie samorządu pozostaje obowiązek realizacji zadań, we własnym i imieniu i na własną odpowiedzialność, zaś po stronie organów administracji rządowej pozostają kluczowe w tym zakresie kompetencje.

Przedmiotowa nowelizacja budzi także uzasadnione wątpliwości w kontekście zgodności z art. 171 Konstytucji, określającym organy nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego oraz kryteria tego nadzoru. Wbrew przedmiotowym przepisom ustawodawca zdecydował się przypisać kompetencje nadzorcze wobec przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, którymi w szeregu przypadków są bezpośrednio gminy lub utworzone przez nie zakłady budżetowe, dyrektorom regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, opierając je m.in. na kryterium celowości.

W tym kontekście za aktualne należy uznać stanowisko przedstawione przez Pana Prezydenta wobec nowelizacji ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w którym wskazał Pan, iż „*stosowanie przez regionalne izby obrachunkowe dodatkowego kryterium dla oceny gospodarki finansowej, w zakresie zadań własnych samorządu, może potencjalnie prowadzić do oceny zasadności podjęcia decyzji przez organ samorządu terytorialnego, np. realizacji inwestycji i jej finansowania, co z kolei może*

---

[2] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 752-753

doprowadzić do naruszenia niezależności finansowej samorządu. Konstytucyjna zasada ochrony samodzielności samorządu terytorialnego wyłącza dopuszczalność stosowania wykładni rozszerzającej do stosowania środków nadzoru ustrojowego oraz środków nadzoru merytorycznego"[3]. Analogicznie w przedmiotowej sprawie posługiwanie się przez organ nadzoru (wprost tak określany w pierwotnej wersji projektu ustawy nowelizującej) kryterium celowości przy ocenie kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne w związku ze świadczonymi przez nie usługami użyteczności publicznej może potencjalnie prowadzić do oceny zasadności podejmowanych decyzji przez organy samorządu terytorialnego, np. realizacji inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnej i jej finansowania, rozwoju sieci itp.

2.

Niezależnie od powyższych zarzutów i wątpliwości, dotyczących merytorycznych aspektów uchwalonej przez parlament nowelizacji, pragniemy zwrócić uwagę Pana Prezydenta na liczne uchybienia proceduralne, które miały miejsce podczas procesu legislacyjnego zmierzającego do uchwalenia przedmiotowej ustawy, które łącznie świadczą o naruszeniu zasady prawidłowej legislacji wywodzonej powszechnie – w tym przez Trybunał Konstytucyjny – z art. 2 Konstytucji RP.

W szczególności w toku rządowego i parlamentarnego procesu legislacyjnego naruszono zasady dotyczące:

1) konsultacji społecznych projektu ustawy – poprzez wyznaczenie partnerom społecznym, w tym organizacjom samorządowym zaledwie 7 dni (*de facto* 5 dni roboczych) na przedłożenie stanowiska w przedmiotowej sprawie, a następnie skierowanie pod obrady Rady Ministrów istotnie różnego projektu, który nie był już poddawany konsultacjom społecznym,

2) opiniowania projektów ustaw przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego – poprzez skierowanie pod obrady Rady Ministrów, a następnie do Sejmu, rządowego projektu ustawy, który nie był przedmiotem obrad Komisji, wbrew przepisom ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i ST,

3) wymogów formalnych projektów aktów normatywnych, w tym dotyczących zakresu uzasadnienia projektu ustawy – poprzez skierowanie do Sejmu projektu nie zawierającego *de facto* uzasadnienia oraz prawidłowo sporządzonej Oceny Skutków Regulacji (dokumenty te odnosiły się do pierwotnej wersji projektu ustawy i nie zostały dostosowane do zmian wprowadzonych przez Radę Ministrów przed skierowaniem projektu do Sejmu).

Mając powyższe na uwadze stoimy na stanowisku, że **odmowa podpisania ustawy przez Pana Prezydenta jest w pełni uzasadniona i konieczna**.

Jednocześnie, w razie jakichkolwiek pytań lub wątpliwości związanych z przedmiotową sprawą Związek deklaruje pełną gotowość niezwłocznego przedłożenia dalszych, bardziej szczegółowych informacji i analiz, w tym ekspertyz prawnych.

---

[3] Wniosek Prezydenta RP z dnia 12 lipca 2017 roku o ponowne rozpatrzenie przez Sejm ustawy z dnia 8 czerwca 2017 roku o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz niektórych innych ustaw.

Prosimy także o możliwość przedstawienia przed podjęciem ostatecznej decyzji przez Pana Prezydenta naszego stanowiska w przedmiotowej sprawie podczas posiedzenia zespołu do spraw wypracowania zmian w przepisach dotyczących działalności samorządu terytorialnego

Deklarujemy też pełną gotowość podjęcia rzeczywistego dialogu, którego przy pracach nad nowelizacją zabrakło, celem wypracowania zgodnych z Konstytucją zmian w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, które pozwolą na wyeliminowanie mankamentów obecnego systemu, dostrzeżonych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Podkreślić bowiem należy, iż szereg kluczowych rekomendacji w tym zakresie może zostać wdrożonych poprzez zmiany stosownych rozporządzeń bez konieczności nowelizacji ustawy.

Z wyrazami szacunku

Zygmunt Frankiewicz
PREZES ZWIĄZKU