

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia *14 lutego* 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Miasta Świdnik o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897) w zakresie, w jakim dodaje do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.) art. 6k i art. 6l, z art. 168 w zw. z art. 84 i art. 217 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897) w zakresie, w jakim dodaje do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.) art. 6h, z art. 2 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych

ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897) w zakresie, w jakim dodaje do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.) art. 6p, z art. 2 i art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie badania zgodności:

- 1) art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897) w zakresie, w jakim dodaje do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.) art. 6h, z art. 2 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897) w zakresie, w jakim dodaje do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.) art. 6p, z art. 2 i art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

W dniu 6 października 2011 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rady Miasta Świdnik o zbadanie zgodności art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897; dalej: ustawa nowelizująca) w zakresie, w jakim dodaje do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości) art. 6k i art. 6l, z art. 168 w zw. z art. 84 i art. 217 oraz art. 2 Konstytucji; art. 1 pkt 11 ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim dodaje do ustawy o utrzymaniu czystości art. 6h, z art. 2 i art. 217 Konstytucji; art. 1 pkt 11 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim dodaje do ustawy o utrzymaniu czystości art. 6p, z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności aktów normatywnych (ich części) z aktami normatywnymi mającymi wyższą moc prawną. Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek przedstawiony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy złożony wniosek odpowiada określonym przez prawo wymogom formalnym.

Na tym etapie postępowania Trybunał odmawia nadania dalszego biegu w przypadku, gdy wniosek jest oczywiście bezzasadny lub gdy brakuje formalne,

wskazane w zarządzeniu sędziego, nie zostały usunięte w terminie (art. 36 ust. 3 ustawy o TK). Ponadto, wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – eliminację spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy Rada Miasta Świdnik posiada legitymację do zainicjowania kontroli konstytucyjności art. 1 pkt 11 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim dodaje do ustawy o utrzymaniu czystości art. 6h (dalej: art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości), z art. 2 i art. 217 Konstytucji.

W myśl art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości, zarówno właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, jak i właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, są zobowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której położone są ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

2.1. Rada Miasta Świdnik twierdzi, że „istota problemu w analizowanym przypadku sprowadza się do braku uwzględnienia w ustawie nowelizującej specyfiki poszczególnych podmiotów, którym na gruncie ustawy można przypisać miano właścicieli nieruchomości”. Wnioskodawca odnosi powyższy zarzut do spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot mieszkańców. Uznaje, że art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości nie rozstrzyga jednoznacznie, kto – w przypadku spółdzielni i wspólnot – jest właścicielem zobligowanym do ponoszenia opłat. Zdaniem Rady Miasta Świdnik „w obecnym stanie prawnym brak jest regulacji, która pozwalałaby radzie gminy na określenie

inkasentów, jak też wysokości opłaty za inkaso. (...) Przedmiotem niniejszego zarzutu jest brak stosownej regulacji w ustawie nowelizującej (pominięcie prawodawcze)”. Wnioskodawca dowodzi, że art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości „w zakresie, w jakim przy przyjętej w ustawie nowelizowanej definicji właściciela nieruchomości nie przyznaje radzie gminy kompetencji do określenia inkasentów i wysokości opłaty za inkaso jest niezgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji. (...) Istniejący w zaskarżonym zakresie stan normatywny narusza zasadę dostatecznej określoności przepisów prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywatela, a tym samym narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa”.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na pozorną zarzutu pominięcia prawodawczego. Rada Miasta Świdnik sama bowiem podnosi we wniosku, że „zgodnie (...) z art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości (...) w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustawa odsyła do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa”. Trybunał przypomina zatem, że w myśl art. 28 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa) rada gminy może ustalać wynagrodzenie dla inkasentów z tytułu poboru podatków stanowiących dochody budżetu gminy. Inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu (art. 9 ordynacji podatkowej), którym jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 6q *in fine* ustawy o utrzymaniu czystości). Nie ulega zatem wątpliwości, że postawiony przez wnioskodawcę zarzut pominięcia prawodawczego należy uznać za oczywiście bezzasadny.

Okoliczność powyższa stanowi, w myśl art. 36 ust. 3 ustawy o TK, podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2 i art. 217 Konstytucji.

2.2. Wnioskodawca, kwestionując konstytucyjność art. 6h ustawy o utrzymaniu, przekonuje również, że „dopuszczalna (...) swoboda ingerencji w majątek podmiotów, na których spoczywa obowiązek podatkowy, wynika z art. 84 i art. 217 Konstytucji. Ingerencja taka wiąże się jednak niewątpliwie z koniecznością respektowania nakazu określoności przepisów (art. 2, art. 64 ust. 3, art. 84 i art. 217 Konstytucji)”.

Przywołana argumentacja świadczy o tym, że Rada Miasta Świdnik występuje w obronie praw i obowiązków właścicieli nieruchomości, którzy zostali zobowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny przypomina, że Rada Miasta Świdnik korzysta z ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej (art. 191 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). W konsekwencji postawienie powyższych zarzutów byłoby dopuszczalne we wniosku złożonym przez podmiot, któremu art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji przyznaje legitymację generalną (ogólną).

Okoliczność ta, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), stanowi podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2 i art. 217 Konstytucji.

3. Trybunał Konstytucyjny zbadał również, czy Rada Miasta Świdnik posiada legitymację do zainicjowania kontroli konstytucyjności art. 1 pkt 11 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim dodaje do ustawy o utrzymaniu czystości art. 6p (dalej: art. 6p ustawy o utrzymaniu czystości), z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

W myśl art. 6p ustawy o utrzymaniu czystości, w razie stwierdzenia, że właściciel nieruchomości nie uiścił opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uiścił ją w wysokości niższej od należnej, wójt, burmistrz

lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

3.1. Rada Miasta Świdnik zarzuca, że „ustawa nie wskazuje terminu, w którym owe świadczenie powinno być spełnione, uniemożliwiając w praktyce podjęcie nałożonych zobowiązań. Przyjęte w ustawie nowelizującej rozwiązanie we wskazanym zakresie stwarza możliwości uchylecia się od opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co budzi wątpliwości w zakresie zasady przymusowości i powszechności podatku, a tym samym zgodności z art. 84 Konstytucji. Wprowadzenie obowiązków, wynikających z art. 84 Konstytucji objęte jest ograniczeniami natury formalnej. Jak podkreśla się w doktrynie celem owych ograniczeń jest ochrona zaufania adresata prawa do państwa i związanego z nim bezpieczeństwa prawnego. (...) Zdaniem wnioskodawcy, art. 6p nie spełnia wskazanych wymogów, naruszając wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę dostatecznej określoności i jasności przepisów prawa. (...) Przedmiotowy art. 6p wprowadza niepewność obywatela co do jego zobowiązań z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bowiem nie wyznacza ram czasowych, w których organ gminy może ustalić zaległość w opłatach i w konsekwencji terminu, w którym organ ten może wydać decyzję stwierdzającą ową zaległość”.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu Rady Miasta Świdnik, która twierdzi, że „brak wyznaczonego terminu uiszczenia opłaty czyni uprawnienie do jej egzekucji pozornym”. Jak trafnie zauważa sam wnioskodawca „ustawa (...) pozostawia kompetencję do jego [terminu] określenia w rękach rady gminy”. Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w art. 61 ustawy o utrzymaniu czystości, rada gminy określa w uchwale termin uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę „warunki miejscowe”. Tym samym w razie stwierdzenia, że właściciel nieruchomości nie uiszczył opłaty w terminie określonym w uchwale, wójt (burmistrz lub prezydent miasta), któremu przysługują uprawnienia organów podatkowych,

określa, w drodze decyzji, wysokość zaległości z tytułu opłaty, stosując przepisy ordynacji podatkowej (art. 6p w zw. z art. 6l i art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości). O terminach załatwiania spraw rozstrzyga natomiast art. 139 ordynacji podatkowej.

Z tego względu zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji przez kwestionowany art. 6p ustawy o utrzymaniu czystości należy uznać za oczywiście bezzasadny.

Okoliczność powyższa, zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, stanowi podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 6p ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2 Konstytucji.

3.2. Wnioskodawca prognozuje, że „zaległości w opłatach mogą doprowadzić do zaburzenia funkcjonowania gospodarki finansowej gminy, która będzie zobowiązana do wykonywania nałożonego zadania własnego – w postaci zorganizowania odbioru odpadów – jednak nie będzie zdolna do pokrycia jego kosztów”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że Rada Miasta Świdnik, wnosząc o zbadanie potencjalnego wpływu „zaległości” na sytuację ekonomiczną, w której może się znaleźć, nie przedstawiła żadnych dowodów uzasadniających niezgodność art. 6p ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2 i art. 84 Konstytucji. Stanowisko wnioskodawcy cechuje również oczywista bezzasadność, bowiem trudno przyjąć, że sformułowane zarzuty uprawdopodobniły naruszenie powołanych wzorców kontroli.

Okoliczność powyższa, zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o TK, stanowi kolejną podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 6p ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

3.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza także, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada legitymacji wnioskowej

do występowania o zbadanie zgodności kwestionowanego przepisu z art. 84 ustawy zasadniczej. Przywołana argumentacja świadczy o tym, że Rada Miasta Świdnik występuje w obronie „obywatela co do jego zobowiązań z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”. W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny przypomina ponownie, że Rada Miasta Świdnik korzysta z ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej (art. 191 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). W konsekwencji postawienie powyższych zarzutów byłoby dopuszczalne we wniosku złożonym przez podmiot, któremu art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji przyznaje legitymację generalną (ogólną).

Okoliczność ta, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), stanowi podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 6p ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.