

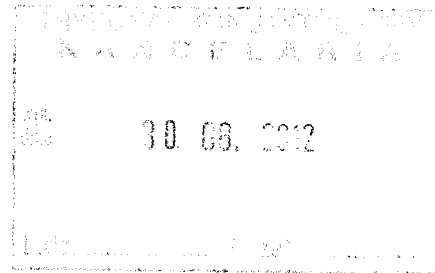


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 30 sierpnia 2012 r.

Sygn. akt K 17/12

BAS-WPTK-789/12



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rady Miasta Świdnik z 5 października 2011 r. (sygn. akt K 17/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 6k i art. 6l 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.) są **zgodne** z art. 168 Konstytucji oraz **nie są niezgodne** z art. 217 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 Konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustaw z Konstytucją oraz z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. W myśl art. 191 ust. 2 Konstytucji, podmioty, o których mowa w ustępie 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania.

W postanowieniu z 14 lutego 2012 r. (sygn. akt Tw 24/11) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi Rady Miasta Świdnik z 5 października 2011 r. w zakresie badania zgodności:

1) art. 1 pkt 11 ustawy z 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 zmieniająca) 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: u.c.p.g.) art. 6h – z art. 2 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dodaje do u.c.p.g. art. 6p – z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

Ostatecznie do merytorycznego rozpoznania przez Trybunał wniosek Rady Miasta Świdnik został przyjęty jedynie w zakresie dotyczącym zbadania zgodności art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dodaje do u.c.p.g. art. 6k i art. 6l (por. postanowienie TK z 14 lutego 2012 r., sygn. akt Tw 24/11).

2. Jako wzorce kontroli zostały powołane przez wnioskodawcę m.in. art. 2 i art. 84 Konstytucji. W celu uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności wnioskodawca powołał wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r. (sygn. akt SK 19/06), w którym Trybunał podkreślił komplementarność art. 2 i art. 84 Konstytucji, jeśli chodzi o konstytucyjne wymogi ciążyące na ustawodawcy w zakresie precyzyjnego określenia relacji między jednostką a państwem w sferze prawa daninowego. Trybunał odwołał się tam do

zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez nie prawa zaznaczając, że w sferze danin publicznych zasada ta znajduje podstawę w art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji. Ponadto, wnioskodawca cytuje w uzasadnieniu wyrok TK z 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02), w którym Trybunał wywiódł m.in. z art. 2 Konstytucji zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

W ocenie Sejmu, powołane przepisy Konstytucji w zakresie, w jakim stanowią podstawę zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez nie prawa oraz zasady określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, nie mogą być powołane jako wzorce kontroli w postępowaniu inicjowanym przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z 14 lutego 2012 r. (sygn. akt Tw 24/11): „(...) 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».” Zdaniem Sejmu, to stwierdzenie Trybunału należy także odnieść do zarzutu niezgodności art. 6k i art. 6l u.c.p.g. z art. 84 Konstytucji. Również w tym przypadku wnioskodawca, powołując się w uzasadnieniu na zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez nie prawa, występuje w istocie w roli rzecznika interesów obywateli, które, w jego ocenie, mają naruszać zaskarżone przepisy u.c.p.g. Jak przypomniał Trybunał w powołanym postanowieniu, rada gminy nie posiada w tym zakresie legitymacji do inicjowania kontroli konstytucyjności, ponieważ korzysta z ograniczonej rzeczowo zdolności wnioskowej (art. 191 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

Rada Miasta Świdnik nie jest także legitymowana do inicjowania kontroli zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten wyraża zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez nie prawa. Zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jednostki samorządu terytorialnego nie mają legitymacji wnioskowej w tym zakresie. Jak zaznaczył Trybunał w postanowieniu z 10 marca 2004 r. (sygn. akt Tw 9/03), treść art. 191 ust. 2 Konstytucji oznacza, że: „(...) niedopuszczalne jest m.in. kwestionowanie przez organ jednostki samorządu terytorialnego aktu normatywnego

z punktu widzenia jego niezgodności z prawami i wolnościami obywatelskimi wyrażonymi w Konstytucji. Do zakresu działania jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji nie należy bowiem ochrona konstytucyjnych praw i wolności obywateli. Z tego względu, Trybunał uznał, że kwestionowanie przepisów zaskarżonych ustaw ze względu na naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych wyrażonej w art. 2 Konstytucji, jak to zostało sformułowane we wniosku, leży poza zakresem działania Rady Miejskiej w Rumi.” Również w postanowieniu z 14 kwietnia 2004 r. (sygn. akt Tw 34/03) Trybunał zaznaczył, że: „(...) kwestionowanie przepisów zaskarżonych rozporządzeń ze względu na naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji – jak to zostało sformułowane we wniosku – leży poza zakresem działania Rady Gminy Kłaj. Akt normatywny może być zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przy tak sformułowanym wzorcu kontroli jedynie przez podmiot legitymowany ogólnie lub w trybie skargi konstytucyjnej” (por. też postanowienia TK z: 22 marca 2004 r., sygn. akt Tw 41/03; 18 stycznia 2005 r., sygn. akt Tw 34/03; 24 maja 2005 r., sygn. akt Tw 38/04). Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, wyrażonym w postanowieniu z 16 sierpnia 2004 r. (sygn. akt Tw 43/03), jednostka samorządu terytorialnego jako wnioskodawca może zaskarżyć przepisy z powodu ich niezgodności z zasadą zaufania jednostki samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa. W ocenie Sejmu, uzasadnienie przedmiotowego wniosku nie daje jednak podstaw do przyjęcia, iż wnioskodawca zamierzał uczynić wzorcem kontroli właśnie tak rozumianą zasadę zaufania. Powołane i cytowane w uzasadnieniu wniosku wyroki TK dotyczą zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Tak określony wzorzec kontroli nie mieści się w zakresie legitymacji wnioskowej Rady Miasta Świdnik na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji.

Z uwagi na powyższe, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie kontroli art. 6k i art. 6l u.c.p.g. z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

3. Przedmiotem kontroli wnioskodawca uczynił art. 1 ust. 11 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dodaje do u.c.p.g. art. 6k i art. 6l. W tym miejscu należy przypomnieć ustalenia Trybunału Konstytucyjnego na temat zmiany prawa rozumianej jako zmiana w akcie normatywnym, który jest zbiorem przepisów

prawnych. W wyroku z 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 20/04) Trybunał, powołując się na praktykę legislacyjną i poglądy wyrażone w piśmiennictwie, wyjaśnił, że jedyną funkcją ustawy nowelizującej jest wprowadzenie zmian do jakiejś ustawy. Z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej jej treść staje się zatem treścią ustawy, którą ona zmienia. Nie można nawet powiedzieć, że w tym momencie ustawa nowelizująca przestaje obowiązywać, ponieważ samodzielnie nie wyraża ona żadnych norm postępowania. Ustawa ta ulega niejako „skonsumowaniu”, choć w dzienniku urzędowym, w którym ją ogłoszono, pozostaje jej tekst. Przez akt uchwalenia i ogłoszenia ustawy nowelizującej, z chwilą jej wejścia w życie, dokonuje się akt zmiany innej ustawy. Od tego momentu obowiązuje ta zmieniona ustawa, i do niej można wprowadzać kolejne zmiany (zob. także wyrok TK z 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; oraz S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 190).

Kierując się tymi ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego należy więc przyjąć, że wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej w dniu 1 stycznia 2012 r. nastąpiła odpowiednia zmiana u.c.p.g., zaś same przepisy ustawy zmieniającej zostały skonsumowane. Ponieważ w odniesieniu do art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej wnioskodawca nie sformułował zarzutów jego niezgodności z Konstytucją w aspekcie proceduralnym, a przepis ten nie dotyczy spraw odnoszących się specyficznie do ustawy zmieniającej (np. wyznaczenia okresu *vacatio legis*), brak podstaw do poddania tej regulacji kontroli w aspekcie merytorycznym. Po wejściu ustawy zmieniającej w życie kontrola zarzutów podniesionych pod adresem art. 1 pkt 11 tej ustawy powinna odnosić się do odpowiednich postanowień zawartych w u.c.p.g. w zakresie, w jakim zostały one przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny do merytorycznego rozpoznania, tj. art. 6k i art. 6l u.c.p.g. Poddanie kontroli *in merito* postanowień zawartych w u.c.p.g. jest też zbieżne z intencją wnioskodawcy, który w uzasadnieniu wniosku odniósł się do wskazanych przepisów u.c.p.g.

W związku z powyższym, przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu powinny stanowić art. 6k i art. 6l u.c.p.g., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Sejm, odwołując się do zasady *falsa demonstratio non nocet*, która nakazuje odczytywać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed sądem konstytucyjnym, zmienił sposób oznaczenia przedmiotu kontroli, co zostało odzwierciedlone w *petitum* niniejszego stanowiska.

II. Przedmiot kontroli

1. Zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 1 i 2 u.c.p.g., rada gminy, w drodze uchwały, dokona wyboru jednej z określonych w art. 6j ust. 1 i 2 metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustali stawkę takiej opłaty, a także ustali stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności. Stosownie do art. 6k ust. 2 pkt 1-4 u.c.p.g., rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę: liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę; ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych; koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2; przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo. Jak przewiduje art. 6k ust. 3 u.c.p.g., rada gminy określi niższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

Z kolei, w myśl art. 6l u.c.p.g., rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę warunki miejscowe.

III. Zarzuty wnioskodawcy

Przepisy art. 6k i art. 6l u.c.p.g. budzą wątpliwości konstytucyjne wnioskodawcy, ponieważ, w jego opinii, pozwalają na przeniesienie istotnych, podstawowych elementów konstrukcyjnych opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do aktu rangi podustawowej. Do elementów tych należy wysokość kwot (stawek) należności obciążających podmioty zobowiązane do ponoszenia opłaty.

W uzasadnieniu wnioskodawca odwołuje się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym wyliczenie zawarte w art. 217 Konstytucji należy rozumieć jako nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zaliczają się m.in.: określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku. W ocenie wnioskodawcy, dopiero ustalenie w ustawie minimalnej i maksymalnej stawki opłaty lokalnej za gospodarowanie odpadami komunalnymi pozwoliłoby gminom na korzystanie

z przyznanych im mocą nowelizacji uprawnień i kształtowanie wysokości opłat zgodnie z przepisami obowiązującego prawa. Tymczasem znowelizowana u.c.p.g. nie wskazuje wysokości stawki opłaty, lecz przekazuje prawo do jej określenia radzie gminy, według określonych przesłanek wpływających na jej wysokość. Wnioskodawca podnosi, że Trybunał Konstytucyjny uznaje takie rozwiązanie za zgodne z art. 217 Konstytucji pod warunkiem, że: „ustawa określa ogólne zasady w tym zakresie i udziela wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym” (wyrok TK z 1 września 1998 r., sygn. akt U 1/98). Zdaniem wnioskodawcy, w zaskarżonej regulacji prawnej brak precyzyjnie wyznaczonych granic wysokości opłaty, zaś wymienione w ustawie czynniki, które rada gminy winna wziąć pod uwagę przy ustalaniu stawki opłaty, nie pozwalają na określenie tych granic. Przesądza to, w ocenie wnioskodawcy, o naruszeniu gwarancji konstytucyjnych wynikających z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

IV. Wzorce konstytucyjne

1. Artykuł 168 Konstytucji

Zgodnie z art. 168 Konstytucji, jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Kompetencja jednostek samorządowych w tym zakresie reglamentowana jest więc przez ustawodawcę, wskazującego rodzaje podatków i opłat zaliczonych do kategorii podatków i opłat lokalnych, co do których dopuszczalne jest określanie ich wysokości przez jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok TK z 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01).

Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 2 kwietnia 2007 r. (sygn. akt SK 19/06): „[U]stalając zasady rozdziału materii prawodawczych między ustawę a akty normatywne samorządu terytorialnego, należy wziąć pod uwagę treść art. 168 Konstytucji. W myśl tego przepisu jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Art. 168 upoważnia zatem wyraźnie ustawodawcę do przekazywania do normowania w drodze aktów prawa miejscowego tych elementów stosunku daninowego, które decydują o wysokości danin, pod warunkiem, że ustawa wyznaczy precyzyjnie granice kompetencji organów tych jednostek. Akty prawa

miejscowego mogą w szczególności określać stawki podatków i innych opłat, ustawodawca musi jednak wyznaczyć zakres swobody regulacyjnej przysługującej upoważnionym organom. (...) Nie ma zatem żadnych przeszkód konstytucyjnych, aby w kompetencjach rad gmin było ustalanie stawek opłat, jeżeli ustawodawca przewidział granice, w jakich rady mogą kształtować te stawki". W ocenie Trybunału, zaskarżony w tej sprawie przepis spełniał wymogi konstytucyjne dotyczące przekazywania do normowania organom samorządu terytorialnego spraw z zakresu prawa daninowego, gdyż wyznaczał granice wysokości stawek opłaty adiacenckiej, określając górny ich pułap na 50% różnicy wartości nieruchomości.

2. Art. 217 Konstytucji (zasada władztwa podatkowego)

Stosownie do art. 217 Konstytucji, nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał na swobodę przysługującą ustawodawcy w kształtowaniu i realizowaniu polityki podatkowej, w wyborze pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych (orzeczenie TK z 12 stycznia 1995 r., sygn. akt K 12/94). Swoboda ustawodawcy nie oznacza jednakże dowolności, gdyż wymaga poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, a w szczególności obowiązku respektowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zasady poprawnej legislacji (por. wyroki TK z: 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00; 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02; 26 października 2004 r., sygn. akt SK 7/04).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że wyłączność drogi ustawowej w nakładaniu podatków służy stworzeniu silniejszej ochrony proceduralnej praw podatnika wobec organów władzy publicznej, a zawarty w art. 217 Konstytucji nakaz określania w ustawie istotnych elementów obowiązku podatkowego należy rozumieć jako nakaz szczególnej precyzji przy określaniu podmiotów opodatkowania, przedmiotów opodatkowania oraz stawek podatkowych. W świetle orzecznictwa Trybunału, art. 217 Konstytucji konkretyzuje w zakresie obowiązku podatkowego zasadę określoności prawa, będącą częścią zasady zaufania obywateli do państwa i prawa (zob. wyrok TK z 11 maja 2004 r., sygn. akt

K 4/03; zob także: W. Sokolewicz, [w:] *Komentarz do Konstytucji*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 12-19).

Interpretując treść art. 217 Konstytucji Trybunał wielokrotnie wskazywał, iż wyliczenie w nim zawarte należy rozumieć jako nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zalicza się m.in.: określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku (por. wyroki TK z: 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00; 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02). Artykuł 217 Konstytucji, statuuje władztwo podatkowe państwa, jednocześnie podkreśla gwarancję wyłącznie ustawowego trybu nakładania podatków i innych danin publicznych (por. wyrok TK z 9 lutego 1999 r., sygn. akt U 4/98). Jak zaznaczył Trybunał: „[C]hodzi o to, by decyzje polityczne, dotyczące nakładania podatków i innych danin publicznych, zastrzeżone były wyłącznie dla władzy ustawodawczej.” Celem przyjętej w art. 217 Konstytucji zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego jest nie tylko stworzenie gwarancji praw podatnika wobec organów władzy publicznej (por. wyroki TK z: 1 września 1998 r., sygn. akt U 1/98; 16 czerwca 1998 r., sygn. akt U 9/97), lecz przede wszystkim wzmocnienie pozycji demokratycznych struktur przedstawicielskich i ich odpowiedzialności politycznej.

W wyroku z 10 grudnia 2002 r. (sygn. akt P 6/02) Trybunał zaznaczył, że uwagi dotyczące podatków nie zawsze wprost odnoszą się do opłat, które pobierane są w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, oraz dokonywane w interesie konkretnych podmiotów. W odniesieniu do rozpatrywanego problemu konstytucyjności przepisów dotyczących opłat za parkowanie na drogach publicznych Trybunał stwierdził, że opłaty te posiadają pewne cechy opłaty lokalnej. Dlatego też, w ocenie Trybunału, „[W]ydawać mogłoby się, że wzorcem kontroli w takim stanie rzeczy mógłby być art. 168 Konstytucji, który określa standardy władztwa daninowego jednostek samorządu terytorialnego a przez to wymagania w zakresie dotyczącym aktów prawa miejscowego odnoszącego się do danin publicznych. Jednakże ustawodawca poprzez przejęcie skomplikowanego normatywnego układu odniesienia, włączającego w proces ich kształtowania rozporządzenie Rady Ministrów, przesądził – wbrew ich faktycznej naturze – o nadaniu im charakteru opłat ogólnopaństwowych. (...) Pytający Sąd w takim stanie rzeczy musiał powołać jako wzorzec kontroli nie art. 168 Konstytucji, który dotyczy opłat lokalnych, lecz art. 217, który dotyczy danin

publicznych w ogóle.” Następnie Trybunał zaznaczył, że „(...) ustawodawca ustanawiając w art. 13 ust. 4 ustawy o drogach publicznych kwestionowaną delegację do wydania rozporządzeń przez Radę Ministrów, przesądził o charakterze wszystkich wskazanych tam opłat. Odstąpił przez to od formuły przewidzianej w art. 168 Konstytucji. Taki stan rzeczy obliguje do oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów z uwzględnieniem jako wzorca kontroli art. 217 Konstytucji.”

V. Analiza zgodności

1. Analizę merytoryczną należy rozpocząć od przypomnienia charakteru prawnego daniny publicznoprawnej, jaką jest opłata. Opłata charakteryzuje się cechami podobnymi do podatku i cła, z tym, że w przeciwieństwie do podatków i ceł jest świadczeniem odpłatnym, zasilającym budżety jednostek samorządu terytorialnego lub budżet państwa. Opłaty pobierane są w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością, co oznacza, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty (zob. P. Smoleń, *Opłaty [w:] Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2002, s. 257-258). Jeżeli opłata pobierana jest za określoną usługę – może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem dodatkowym, pobieranym w wysokości wyższej niż faktycznie świadczona usługa – zawiera cechy podatku. Podobnie jak podatki, opłaty są także świadczeniami pieniężnymi, powszechnymi, bezzwrotnymi, ustalonymi jednostronnie przez państwo, które przeznaczane są na cele publiczne albo związane są z realizacją takich celów.

2. Nowa regulacja opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest elementem kompleksowej reformy systemu gospodarowania tymi odpadami, wprowadzonej do u.c.p.g. przez ustawę zmieniającą. Nowy ustawowy model gospodarowania odpadami komunalnymi zakłada przejście przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w tym zakresie. Obowiązkiem gmin jest zorganizowanie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których

zamieszkują mieszkańcy (art. 6c u.c.p.g.). W tym celu wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów (art. 6d u.c.p.g.). Przyjęcie nowych rozwiązań ma służyć ustanowieniu jednolitych zasad finansowania odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych na terenie całego kraju, co z kolei powinno ułatwić spełnienie standardów wyznaczonych w przepisach Unii Europejskiej, a także pozytywnie wpłynąć na rozwój regionalny i dać podstawy do stworzenia nowych miejsc pracy (*Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 3670/VI kad., s. 2).

W związku z koniecznością wypełnienia powyższych obowiązków, gminy będą pobierały od właścicieli nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jej pobór ma na celu pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi co do zasady (odnośnie wyjątków por. art. 6j ust. 3-5 u.c.p.g.) iloczyn jednej z trzech wielkości, tj. liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilości zużytej wody z danej nieruchomości albo powierzchni lokalu mieszkalnego, oraz stawki tej opłaty ustalonej w uchwale rady gminy (art. 6j ust. 1 u.c.p.g.). Rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę m.in. liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę, ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych oraz koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które, w myśl art. 6r ust. 2 u.c.p.g., obejmują koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku, w tym recyklingu, a także unieszkodliwiania odpadów, zgodnie z obowiązującą hierarchią postępowania z odpadami. Ponadto, rada gminy jest obowiązana uwzględnić okoliczność, że właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności sezonowo (art. 6k ust. 2 u.c.p.g.). Brzmienie cytowanej regulacji uzasadnia wnioski, że dochody gmin uzyskane z tytułu poboru przedmiotowej mają służyć finansowaniu funkcjonowania i rozwoju systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Wysokość stawki opłaty powinna być więc ściśle skorelowana z kosztami, które będą ponosić gminy w związku z koniecznością wypełnienia obowiązków nałożonych na nie w znowelizowanej u.c.p.g.

Wskazane normatywne cechy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi niewątpliwie przesądzają jej charakter jako opłaty lokalnej. Dla takiej oceny przedmiotowej opłaty bez znaczenia jest okoliczność, że dotycząca jej regulacja została pomieszczona nie w ustawie z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, lecz w u.c.p.g.

3. Jako związkowy wzorzec kontroli – w stosunku do art. 168 Konstytucji – wnioskodawca przywołał art. 217 Konstytucji. Konfrontując sformułowane we wniosku zarzuty dotyczące naruszenia art. 168 i art. 217 Konstytucji trudno jednak przyjąć, że ten ostatni stanowi adekwatny wzorzec kontroli w niniejszym postępowaniu.

Wnioskodawca zakwestionował zasady ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, unormowane w art. 6k u.c.p.g. W tym względzie trzeba zauważyć, że wymogi konstytucyjne dotyczące ustalania wysokości danin publicznych, w tym opłat, są określone w art. 168 oraz w art. 217 Konstytucji, przy czym ustrojodawca przyjął w tym zakresie odrębne wymogi. Zgodnie z art. 217 Konstytucji, określenie wysokości danin publicznych (w tym opłat) stanowi materię, która obligatoryjnie podlega regulacji na poziomie ustawowym. Z kolei, zgodnie z art. 168 Konstytucji, kompetencja do określenia wysokości podatków i opłat lokalnych została przekazana – w zakresie określonym w ustawie – na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Porównując treść art. 168 i art. 217 Konstytucji należy stwierdzić, że w odniesieniu do kwestii ustalania wysokości opłat publicznych zakres normowania tych przepisów pokrywa się, choć jednocześnie zawierają one odrębne uregulowania kwestii podmiotu uprawnionego do ustalania wysokości tych opłat. W dalszej kolejności wypada zauważyć, że art. 217 Konstytucji ma charakter ogólny, odnosząc się generalnie do wszystkich danin publicznych ustanawianych przez władze publiczne, natomiast art. 168 Konstytucji dotyczy wyłącznie do podatków i opłat lokalnych, których wysokość określają jednostki samorządu terytorialnego.

Poczynione ustalenia pozwalają stwierdzić, że art. 168 Konstytucji stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 217 Konstytucji w zakresie określenia zasad ustalania wysokości opłat lokalnych. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi bezspornie opłatę lokalną, której wysokość – w granicach określonych w u.c.p.g. – określa jednostka samorządu terytorialnego (o konkretnie – rada gminy). Tym samym, podlega ona zasadom ustalania opłat, o których mowa w art. 168

Konstytucji, nie zaś w art. 217 Konstytucji. Taka interpretacja znajduje uzasadnienie w cytowanych wyżej (punkt IV.2) wypowiedziach Trybunału Konstytucyjnego zawartych w uzasadnieniu wyroku z 10 grudnia 2002 r. (sygn. akt P 6/02), z których wynika, że właściwym wzorcem kontroli danin o charakterze lokalnym jest art. 168 Konstytucji. W wyroku tym Trybunał dopuścił kontrolę regulacji opłat za parkowanie na drogach publicznych również oparciu o art. 217 Konstytucji jedynie z uwagi na przyjęcie przez ustawodawcę „skomplikowanego normatywnego układu odniesienia, włączającego w proces ich kształtowania rozporządzenie Rady Ministrów”, co, zdaniem Trybunału, przesądziło o nadaniu tym opłatom charakteru opłat ogólnopaństwowych „wbrew ich faktycznej naturze”, a zarazem uzasadniało powołanie art. 217 Konstytucji jako wzorca kontroli. Tego rodzaju „skomplikowany normatywny układ odniesienia” nie występuje w przypadku regulacji opłaty za gospodarowanie odpadami publicznymi w u.c.p.g. Wyraźne upoważnienie dla rad gmin do ustalania stawki tej opłaty wynika bezpośrednio z ustawy, bez włączania „szczebla pośredniego”, jakim jest rozporządzenie Rady Ministrów.

W związku z powyższym trzeba uznać, że art. 217 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli, a tym samym art. 6k i 6l u.c.p.g. **nie jest niezgodny** z art. 217 Konstytucji.

4. W ocenie Sejmu, kwestionowana przez wnioskodawcę regulacja zasad ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi spełnia konstytucyjne standardy władztwa daninowego jednostek samorządu terytorialnego, przewidziane w art. 168 Konstytucji.

Przepis art. 6k ust. 1 u.c.p.g. zawiera, wymagane przez orzecznictwo TK, precyzyjne dyrektywy dla rad gmin dotyczące zasad ustalania wysokości stawki tej opłaty, ograniczające ich uznaniowość w tym zakresie. Dodatkowo regulację tę uzupełnia art. 6r ust. 2 u.c.p.g., określający katalog kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które mają zostać pokryte z dochodów uzyskanych dzięki poborowi przedmiotowej opłaty. Zawarte w tych katalogach wskazówki dla rad gmin są, zdaniem Sejmu, wystarczająco dokładne i odpowiadają wymogom określonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego nie jest trafny zarzut wnioskodawcy, że ustawodawca pozostawił radom gmin nadmierną swobodę przy precyzowaniu elementu stosunku daninowego, jakim jest stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ocenie Sejmu, nie można się

także w pełni zgodzić z wnioskodawcą, iż: „przedmiotowa opłata ma cechy ceny, która jest przymusowo ponoszona, przy czym dla poszczególnych właścicieli nieruchomości może ona znacznie przewyższać wartość faktycznie świadczonej usługi”. Jak zaznaczono powyżej, opłata ta jest daniną publiczną, której kalkulacja powinna w pierwszym rzędzie uwzględniać koszty prawidłowej realizacji zadań publicznych gmin w związku z wdrożeniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W ocenie Sejmu, taki charakter przedmiotowej opłaty przesądza, że nie jest możliwe oparcie jej kalkulacji na podstawie wartości, jaką dla poszczególnych właścicieli nieruchomości mają usługi w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Zresztą, generalne określenie w ustawie mechanizmów kalkulacyjnych, które powinny być stosowane przez rady gmin w celu skorelowania wysokości przedmiotowej opłaty z tą wartością, mającą siłą rzeczy subiektywny charakter, nie wydaje się możliwe.

5. Za przyjętym przez ustawodawcę systemem ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przemawiają ponadto argumenty odwołujące się do celu i funkcji regulacji tych opłat.

W pierwszej kolejności Sejm pragnie wskazać, że w związku z obligatoryjnym przejęciem obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych gminy będą ponosić koszty funkcjonowania systemu gospodarowania tymi odpadami. Wysokość tych kosztów jest uzależniona od zmiennych, wskazanych w art. 6k ust. 1 u.c.p.g., a więc od liczby mieszkańców zamieszkujących daną gminę, ilości wytwarzanych na jej terenie odpadów komunalnych, a także od stopnia rozwoju infrastruktury tego systemu. Ponadto, stałe źródło przychodów, jakie stanowić ma przedmiotowa opłata, ułatwi gminom podejmowanie inwestycji wymagających długoterminowego okresu finansowania (służących np. zwiększeniu liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu, oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów), których realizacja również wiąże się z prawidłowym wykonaniem zadań nałożonych na nie przez znowelizowaną u.c.p.g.

W ocenie Sejmu, zróżnicowanie sytuacji gmin w zakresie potrzeb finansowych związanych z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania oraz rozwoju nowego systemu gospodarowania odpadami, które to potrzeby są także determinowane stopniem rozwoju infrastruktury w tej dziedzinie oraz związanych z tym potrzeb

inwestycyjnych, uzasadnia przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie legislacyjne, przyznające radom gmin uprawnienia w zakresie ustalania stawki przedmiotowej opłaty bez sztywnego określania jej granic, a w szczególności jej maksymalnej wysokości.

Rozwiązanie przyjęte w zaskarżonych art. 6k i art. 6l u.c.p.g., polegające na określeniu katalogu zmiennych, do których uwzględnienia rady gmin są obowiązane przy ustalaniu wysokości stawki przedmiotowej opłaty, cechuje się elastycznością uzasadnioną specyfiką tej opłaty, odróżniającą ją od innych opłat lokalnych. Konieczność uwzględnienia złożonych czynników, wpływających na wysokość stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie występuje w przypadku opłat przewidzianych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (tj. opłat: targowej, miejscowej, uzdrowskiej oraz od posiadania psów), w odniesieniu do których ustawodawca ogranicza się do wyznaczenia ich maksymalnych kwotowych pułapów, przyznając zarazem radom gmin kompetencję do określenia zasad ich ustalania i poboru (por. art. 19 tej ustawy).

6. Z uwagi na powyższe należy przyjąć, że art. 6k i art. 6l u.c.p.g. są zgodne z art. 168 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopicz