



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

PG VIII TK 48/12

(K 17/12)

Warszawa, dnia 10 września 2012 r.



**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku z wnioskiem 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) - 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 6l - z art. 168 w zw. z art. 84 i art. 217 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) 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 w zw. z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

## UZASADNIENIE

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - Rada Miasta Świdnik (dalej: RMŚ lub Wnioskodawca) - zwrócił się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją 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)<sup>1</sup>, dalej: ustawa nowelizująca], w zakresie, w jakim do ustawy z dnia 13 września

---

<sup>1</sup> Art. 1. W ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, z późn. zm.<sup>2)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

.....  
11) po rozdziale 3 dodaje się rozdział 3a w brzmieniu:

"Rozdział 3a

Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę

.....  
Art. 6h. Właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

.....  
Art. 6k. 1. Rada gminy, w drodze uchwały:

1) dokona wyboru jednej z określonych w art. 6j ust. 1 i 2 metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustali stawkę takiej opłaty;

2) ustali stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

2. Rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;

2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;

3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2;

4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.

3. Rada gminy określi niższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

.....  
Art. 6l. 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.

.....  
Art. 6p. 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.(...)

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.), dodaje:

- 1) art. 6k i art. 6l - z art. 168 w zw. z art. 84 i art. 217 oraz art. 2 Konstytucji<sup>2</sup>;
- 2) art. 6h - z art. 2 i art. 217 Konstytucji;
- 3) art. 6p - z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

Ustawa nowelizująca w zasadniczym zakresie (w tym m.in. w zakresie wprowadzonych w u.c.p.g. zmian objętych art. 1 pkt 11 zakwestionowanych wnioskiem) weszła w życie w dniu 1 stycznia 2012 r.<sup>3</sup>, a zatem po złożeniu przez Wnioskodawcę - w dniu 6 października 2011 r. - wniosku w Trybunale Konstytucyjnym.

W sytuacji, w której wnioskodawca zakwestionował konstytucyjność przepisu ustawy nowelizującej, konieczne jest rozstrzygnięcie kwestii, czy przedmiot kontroli stanowi przepis zmieniający, czy przepisy zmienione lub dodane w wyniku nowelizacji<sup>4</sup>.

W przypadku, gdyby przepisy ustawy nowelizującej nie weszły jeszcze w życie, byłoby oczywistym, iż kontrola owa dotyczyłaby tylko jej przepisów.

---

<sup>2</sup> Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 84. Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.

Art. 168. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

Art. 217. Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

<sup>3</sup> Art. 23. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., z wyjątkiem:

1) art. 9 pkt 2, który wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia;

2) art. 1 pkt 17 w zakresie dodania art. 9x ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 2 i 3, art. 9y ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 2 i 3 oraz art. 9z ust. 1-3, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.;

3) art. 1 pkt 17 w zakresie dodania art. 9z ust. 4, który wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2013 r.

<sup>4</sup> por. A. Mączyński, Kontrola konstytucyjności przepisów uchylających i zmieniających, [w]: Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia, Warszawa 2001, s. 157 i wyrok TK z dnia 12.12.2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133.

Ewentualne rozważanie, czy ocenie Trybunału Konstytucyjnego miałyby podlegać zakwestionowane w *petitum* wniosku przepisy ustawy zmieniającej - a nie przepisy, które na skutek nowelizacji zostały zmienione lub zostały do tej ustawy dodane - mogłoby być uzasadnione w sytuacji zakwestionowania przez Wnioskodawcę trybu uchwalenia przepisów wskazanych w *petitum* wniosku bądź sposobu wprowadzenia ich w życie, gdyż tylko w takim wypadku kontrolę Trybunału należałoby odnosić do przepisów (norm) zmieniających<sup>5</sup>.

Dla oceny zgodności z Konstytucją zakwestionowanych norm (m.in. z punktu widzenia skutków orzeczenia w przypadku ewentualnego stwierdzenia ich niezgodności z określonymi wzorcami kontroli), istotne znaczenie ma charakter zarzutów, czyli inaczej – odpowiedź na pytanie, czy mają one charakter merytoryczny, czy formalny.

Chociaż przedmiotem wniosku pozostaje przepis ustawy nowelizującej, który dodaje nowe regulacje do ustawy zmienianej, to sposób zredagowania i treść zarzutów, sformułowanych przez Wnioskodawcę w *petitum* wniosku, a omówionych w jego uzasadnieniu, oraz ich merytoryczny charakter, wyraźnie wskazują, iż dotyczą one bezpośrednio przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach dodanych na podstawie ustawy nowelizującej. W punkcie 1 *petitum*, w części dotyczącej art. 6k i 6l ustawy zmienionej, została zakwestionowana treść normatywna obu dodanych przepisów.

We wniosku RMŚ zakwestionowany został więc określony fragment nowelizacji, która niejako została „skonsumowana” przez realizację jej celu – wprowadzenia zmian w ustawie zmienianej [w zakresie odnoszącym się do kilku dodanych (nowowprowadzonych) przepisów u.c.p.g.].

---

<sup>5</sup> zob. wyrok TK z dnia 13.03.2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26.

W doktrynie wyrażono (szczególnie istotny w omawianej kwestii) pogląd, iż jedyną funkcją ustaw nowelizujących jest „wprowadzenie zmian do jakiejś ustawy (ustawy nowelizowanej); ich treść znajduje więc wyraz w treści ustawy nowelizowanej. Inaczej mówiąc – z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej treść tej ustawy staje się treścią ustawy, którą ona zmienia. W dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono ustawę zmieniającą, pozostaje wprowadzić jej tekst, ale sama ta ustawa ulega «skonsumowaniu». Nie jest nawet poprawne powiedzieć, że przestaje obowiązywać, ponieważ samodzielnie nie wyraża ona żadnych norm postępowania. Przez akt uchwalenia i ogłoszenia takiej ustawy, z chwilą jej wejścia w życie, dokonuje się akt zmiany innej ustawy. I od tego momentu obowiązuje owa zmieniona ustawa, i do niej można wprowadzać kolejne zmiany”<sup>6</sup>.

Merytoryczny charakter zarzutów, sformułowanych przez Wnioskodawcę, wskazuje, że dotyczą one treści normatywnej przepisów u.c.p.g., zmienionych lub dodanych ustawą nowelizującą, a Wnioskodawca nie kwestionuje ani trybu uchwalenia tych przepisów, ani sposobu wprowadzenia ich w życie, wyrażając tym samym aprobatę wobec podjętych procedur legislacyjnych.

W tej sytuacji, przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie pozostają przepisy ustawy zmienionej (co do których skierowano zarzuty opisane w uzasadnieniu wniosku), w brzmieniu nadanym im przez ustawę zmieniającą.

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.

---

<sup>6</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 190.

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 Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 14 lutego 2012 r., o sygn. akt Tw 24/11, odmówił nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie oceny hierarchicznej zgodności norm przepisów wymienionych w punktach 2 i 3 tego wniosku.

Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić - na podstawie art. 191 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 3 Konstytucji<sup>7</sup> - do Trybunału, z wnioskiem o dokonanie abstrakcyjnej kontroli konstytucyjnej tylko w sprawach wymienionych w art. 188 ustawy zasadniczej<sup>8</sup>, i tylko w sytuacji, w której akt normatywny, stanowiący przedmiot takiego wniosku, dotyczy spraw objętych zakresem działania tego organu.

Tak określona czynna legitymacja szczególna nie daje zatem upoważnienia do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w

---

<sup>7</sup> Art. 191. 1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich,
- 2) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, o którym mowa w art. 186 ust. 2,
- 3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego,
- 4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych,
- 5) kościoły i inne związki wyznaniowe,
- 6) podmioty określone w art. 79 w zakresie w nim wskazanym.

2. Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

<sup>8</sup> Art. 188. Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1.

jakiegokolwiek sprawie, a tylko «dotyczącej» tej jednostki lub wspólnoty samorządowej, czyli ogólnie - w sprawie powiązanej przedmiotowo z jej działaniami, które wynikają z kompetencji przysługujących wnioskodawcy.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przywołana we wniosku argumentacja świadczy zaś o tym, iż Wnioskodawca, formułując zarzuty wobec art. 6h i art. 6p u.c.p.g., występuje w obronie praw i obowiązków właścicieli nieruchomości, co do ich zobowiązań z tytułu opłat ponoszonych na rzecz jednostki samorządowej, co byłoby dopuszczalne w ewentualnym wniosku innego podmiotu, któremu ustawa zasadnicza przyznaje legitymację generalną (art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Okoliczności te, oceniane przez pryzmat kompetencji Wnioskodawcy, przesądzają o niedopuszczalności wydania orzeczenia, stanowiąc podstawę odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 6h i art. 6p z przywołanymi przez Wnioskodawcę wzorcami kontroli. To oznacza, iż przepisy do u.c.p.g art. 6k i art. 6l, pozostają jedynymi regulacjami, które podlegają ocenie - w aspekcie ich zgodności z Konstytucją RP - w niniejszej sprawie.

Z tych względów, niniejsze stanowisko odnosi się do - wskazanych w *petitum* wniosku Rady Miasta Świdnik - przepisów art. 6k i 6l u.c.p.g.

Zasadniczym celem ustawy nowelizującej - jak wynika to z uzasadnienia jej projektu - było wprowadzenie istotnych zmian w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, obowiązującym przed nowelizacją, a przede wszystkim uszczelnienie tego systemu, i w konsekwencji eliminację nielegalnych składowisk odpadów, oraz skuteczniejsze unieszkodliwianie i odzysk odpadów.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011 r., nakładała na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości i porządku m.in. przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi (art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g. przed nowelizacją<sup>9</sup>). Właściciele nieruchomości byli zobowiązani do udokumentowania, w formie umowy, korzystania z usług podmiotu prowadzącego działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi (art. 6 ust. 1 u.c.p.g. przed nowelizacją<sup>10</sup>).

Podstawowa zmiana w tym systemie, dokonana ustawą nowelizującą, obliczona na osiągnięcie założonego przez ustawodawcę celu, obejmuje przejście przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości, wynikających z

<sup>9</sup> Art. 5. 1. Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez:

- 1) wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym;
  - 2) przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych;
  - 3) zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie;
  - 3a) gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych;
  - 3b) **pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi;**
  - 4) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych;
  - 5) realizację innych obowiązków określonych w regulaminie.
2. – 5. (...).
6. Nadzór nad realizacją obowiązków określonych w ust. 1-4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.
7. W przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1-4, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku.
8. Ust. 7 nie dotyczy obowiązków, o których mowa w ust. 1 pkt 3-3b.
9. Wykonywanie decyzji, o której mowa w ust. 7, podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954).

<sup>10</sup> Art. 6. 1. Właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi.

1a. Rada gminy może określić, w drodze uchwały, w zależności od lokalnych warunków, inne sposoby udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b.



poprzednich rozwiązań u.c.p.g., w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, czym nakłada na gminy nowe obowiązki w ramach ich zadań własnych. Tak więc wywołuje bezpośrednie skutki dla podstawowych jednostek samorządu terytorialnego.

Rozwiązanie przewidziane w art. 6a u.c.p.g., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą<sup>11</sup>, wyłączyło też obowiązek przeprowadzania referendum gminnego, które w brzmieniu przed nowelizacją było konieczne do przejścia przez gminę takiego obowiązku (art. 6a u.c.p.g.<sup>12</sup>). Przejęcie przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, wyłącza także obowiązek właścicieli nieruchomości zawierania umów na odbieranie odpadów komunalnych z podmiotami prowadzącymi działalność w tym zakresie.

Ustawą nowelizacyjną rozszerzono zakres przedmiotowy u.c.p.g. o warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Organizację odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości szczegółowo uregulowano w dodanym rozdziale 3a, zatytułowanym: "Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę", obejmującym art. 6c - 6s.

---

<sup>11</sup> Art. 6a. 1. Rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, przejść od właścicieli nieruchomości wszystkie albo wskazane obowiązki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych oraz art. 5 ust. 1 pkt 4.

2. Przejmując obowiązki, rada gminy ustala opłatę ponoszoną przez właścicieli nieruchomości za wykonywanie przejętych obowiązków.

3. Opłata, o której mowa w ust. 2, jest ustalana w sposób zryczałtowany za okresowe pozbywanie się określonej ilości wskazanego rodzaju nieczystości ciekłych oraz uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Wysokość opłaty jest uzależniona od faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę z tytułu zorganizowania i funkcjonowania systemu zagospodarowywania nieczystości ciekłych oraz uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości.

<sup>12</sup> Art. 6a. 1. Rada gminy może w drodze uchwały, na podstawie akceptacji mieszkańców wyrażonej w przeprowadzonym uprzednio referendum gminnym, przejść od właścicieli nieruchomości wszystkie lub wskazane obowiązki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, 3b i 4.

2. Przejmując obowiązki, rada gminy ustala opłatę ponoszoną przez właścicieli nieruchomości za wykonywanie przejętych obowiązków.

3. Opłata, o której mowa w ust. 2, jest ustalana w sposób zryczałtowany za okresowe pozbywanie się określonej ilości wskazanego rodzaju odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych. Wysokość opłaty jest uzależniona od faktycznych kosztów ponoszonych przez gminę z tytułu zorganizowania i funkcjonowania systemu zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych lub nieczystości ciekłych. Przy ustalaniu stawki opłat stosuje się art. 6 ust. 4.

Regulacja, przewidziana w dodanej ustawą nowelizacyjną art. 6c u.c.p.g.<sup>13</sup>, obliguje gminy do organizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (w przypadku, gdy na danej nieruchomości nikt nie zamieszkuje, a powstają odpady komunalne, rada gminy może postanowić o ich odbieraniu w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego).

Na podstawie art. 6d ust. 1 u.c.p.g.<sup>14</sup>, wybór przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości dokonywany jest w drodze przetargu organizowanego przez wójta (prezydenta miasta lub burmistrza). Przepis ust. 2 tego artykułu, umożliwia podzielenie większych gmin (liczących ponad 10 000 mieszkańców) na sektory, o czym może zadecydować rada gminy, w drodze uchwały, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę. Warto dodać, iż w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1 u.c.p.g., do odbierania

---

<sup>13</sup> Art. 6c. 1. Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

2. Rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

<sup>14</sup> Art. 6d. 1. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów.

2. W celu zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz wyznaczenia punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych rada gminy liczącej ponad 10 000 mieszkańców może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, o podziale obszaru gminy na sektory, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

3. W przypadku gdy gmina jest podzielona na sektory, przetargi, o których mowa w ust. 1, organizuje się dla każdego z wyznaczonych sektorów.

4. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w szczególności:

- 1) wymogi dotyczące przekazywania odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych;
- 2) rodzaje odpadów komunalnych odbieranych selektywnie od właścicieli nieruchomości;
- 3) standard sanitarny wykonywania usług oraz ochrony środowiska;
- 4) obowiązek prowadzenia dokumentacji związanej z działalnością objętą zamówieniem;
- 5) szczegółowe wymagania stawiane przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

odpadów komunalnych wybrane mogą zostać także spółki z udziałem gminy (art. 6e u.c.p.g.<sup>15</sup>).

Z wybranym w trybie przetargowym przedsiębiorcą, wójt (prezydent miasta lub burmistrz) zawiera umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy (art. 6f u.c.p.g.<sup>16</sup>).

Właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, zobowiązani są zaś do ponoszenia na rzecz gminy, na terenie której te nieruchomości są położone, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h u.c.p.g.<sup>17</sup>), zwanej dalej: opłatą odpadową.

Stosownie do art. 6i u.c.p.g.<sup>18</sup>, obowiązek ponoszenia opłaty odpadowej powstaje za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec, a w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, lecz powstają odpady komunalne - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały te odpady.

Opłata odpadowa, do uiszczania której zobowiązany został konkretny właściciel zamieszkaney nieruchomości, ustalana jest na podstawie stawki określonej przez gminę oraz deklaracji składanej przez tego właściciela do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, do czego zobowiązuje go przepis art.

---

<sup>15</sup> Art. 6e. Spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1.

<sup>16</sup> Art. 6f. 1. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1, umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

2. W przypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany niezwłocznie zorganizować przetarg, o którym mowa w art. 6d ust. 1. W celu zapewnienia odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy, do czasu rozstrzygnięcia przetargu, gmina zapewnia te usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych.

<sup>17</sup> Art. 6h. Właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

<sup>18</sup> Art. 6i. Obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje:

1) w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec;

2) w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 2 - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne.

6m ust. 1 u.c.p.g.<sup>19</sup>. W przypadku zmiany liczby osób zamieszkujących nieruchomość lub zadeklarowanej ilości odpadów wytwarzanych na tej nieruchomości właściciel jest obowiązany, w terminie 14 dni od nastąpienia takiej zmiany, złożyć nową deklarację.

Zakwestionowany przez Wnioskodawcę, art. 6k u.c.p.g.<sup>20</sup> ust. 1, umożliwia gminie wybór przez radę gminy - w drodze uchwały (w tym przypadku nie jest ona aktem prawa miejscowego) - jednej z dwóch metod określenia stawki opłaty odpadowej, spośród tych, które wymienia art. 6j ust. 1 tej ustawy<sup>21</sup>, z jednoczesnym ustaleniem stawki takiej opłaty, a - w odniesieniu do nieruchomości niezamieszkałych przez mieszkańców - ustalenie stawki opłaty za pojemnik (na odpady komunalne), o określonej pojemności (art. 6k ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.).

Oznacza to, iż każda gmina została zobligowana do wyboru tylko jednej metody, co wynika wprost z wprowadzonej przez ustawodawcę alternatywy rozłącznej pomiędzy poszczególnymi metodami. Rada gminy może bowiem przyjąć, że wysokość tej opłaty stanowi iloczyn stawki, określonej przez radę

<sup>19</sup> Art. 6m. 1. Właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych.

2. W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od dnia nastąpienia zmiany. Opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zmienionej wysokości uiszcza się za miesiąc, w którym nastąpiła zmiana.

<sup>20</sup> zob. przyp. 1

<sup>21</sup> Art. 6j. 1. W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, albo
- 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, albo
- 3) powierzchni lokalu mieszkalnego

- oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1.

2. W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.

3. W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2.

4. W przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 1, a w części nieruchomość, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust. 1-3.

5. W przypadku nieruchomości, o których mowa w ust. 4, rada gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, na mocy której ustalili sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości zgodnie z ust. 1, 2 albo 3.

gminy, jednej z trzech wielkości: albo liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, albo ilości zużytej wody z danej nieruchomości, albo powierzchni lokalu mieszkalnego (art. 6j ust. 1 u.c.p.g.), bądź (ust. 2 w tym artykule) - uchwalić jedną stawkę opłaty odpadowej od gospodarstwa domowego (w przypadku nieruchomości niezamieszkałych).

Określając stawkę tej opłaty, rada gminy musi uwzględnić takie parametry, jak: liczba mieszkańców gminy, ilość wytwarzanych na jej terenie odpadów komunalnych, koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, koszty tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania takich odpadów oraz koszty obsługi administracyjnej systemu gospodarowania odpadami, przypadki nieregularnego wytwarzania odpadów, np. sezonowo (art. 6k ust. 2). Elementy te stanowią podstawę do obliczenia stawki opłaty, a co za tym idzie - będą w dużej mierze decydowały o jej ostatecznej wysokości. W przypadku, gdy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny, rada gminy określa stawki opłaty na niższym poziomie (art. 6k ust. 3). Skierowana do gmin dyrektywa ma charakter bezwzględnie obowiązujący, chociaż ustawa nie przesądza o ile te stawki będą niższe, pozostawiając te kompetencję radzie gminy.

Na podstawie kolejnego zakwestionowanego przez Wnioskodawcę przepisu - art. 6l u.c.p.g.<sup>22</sup> - rada gminy (ale tym razem w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego) określa termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z uwzględnieniem warunków miejscowych.

Uchwałą rady gminy ustalany jest także wzór deklaracji o wysokości opłaty odpadowej, którą właściciel ma obowiązek złożyć w terminie 14 dni od

---

<sup>22</sup> zob. przyp. 1

dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na niej odpadów komunalnych (art. 6n u.c.p.g.<sup>23</sup>).

W kolejnych regulacjach omawianej nowelizacji wprowadzono uprawnienie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) do określenia w drodze decyzji wysokości opłaty, w przypadku niezłożenia przez właściciela deklaracji albo uzasadnionych wątpliwości co do danych w niej zawartych. Ten sam organ uprawniony jest do określenia wysokości zaległości z tytułu opłaty w sytuacji, gdy właściciel nieruchomości opłaty nie uiścił lub uiścił ją w wysokości niższej (art. 6o i art. 6p u.c.p.g.)<sup>24</sup>.

Według art. 6q u.c.p.g.<sup>25</sup> w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się wprost przepisy Ordynacji podatkowej w całości, z tym tylko, że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta.

Opłata odpadowa stanowi dochód gminy i pokrywa się z niej koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Rada gminy może określić także szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług na rzecz

---

<sup>23</sup> **Art. 6n. 1.** Rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji.  
2. Rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 1, może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

<sup>24</sup> **Art. 6o.** W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze.

**Art. 6p.** 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.

<sup>25</sup> **Art. 6q.** W sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta.

właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych (art. 6r u.c.p.g.<sup>26</sup>).

Sformułowane w powyższy sposób przepisy u.c.p.g. wzbudziły wątpliwości konstytucyjne Wnioskodawcy, co do „charakteru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”, a zwłaszcza braku ustawowego określenia elementów tej opłaty.

Wnioskodawca stwierdził, iż brak ten wyrażający się w przeniesieniu „istotnych, podstawowych elementów konstrukcyjnych opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do aktu o randze podustawowej”, „nie pozwala gminie na właściwe, zgodne z Konstytucją ustalenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”, w sytuacji gdy „założeniem ustawodawcy było zagwarantowanie pełniejszej ochrony środowiska poprzez zmianę i dookreślenie przepisów, które w dotychczasowej praktyce były niewystarczające do zapewnienia powyższych celów”. Wzmoczeniu ochrony środowiska służyć ma właśnie przejęcie przez gminy obowiązków w zakresie zorganizowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zapewniając przyczynienie się wszystkich gmin do całkowitego wyeliminowania nielegalnych składowisk odpadów, a tym samym zmniejszenie zaśmiecenia w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych.

Podstawowe obowiązki w zakresie gospodarowania odpadami, przed zmianami wprowadzonymi ustawą nowelizującą, obciążały bowiem

---

<sup>26</sup> Art. 6r. 1. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy.

2. Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:

- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- 3) obsługi administracyjnej tego systemu.

3. Rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności ilość odpadów komunalnych odbieranych od właściciela nieruchomości, częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

4. Rada gminy może określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokość cen za te usługi.

bezpośrednio właściciela nieruchomości, który był zobligowany do zawarcia umowy z podmiotami uprawnionymi do obioru odpadów komunalnych, a więc system ów oparty był na zupełnie innych rozwiązaniach.

W ocenie Wnioskodawcy, realizację nałożonych na gminę zadań w nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi (w sytuacji, w której źródłem finansowania „zarządzanego” przez gminę systemu jest dochód z opłat nałożonych na każdego właściciela nieruchomości) utrudnia niedookreśloność i nieprecyzyjność przepisów regulujących opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Wnioskodawca zwraca uwagę na to, iż przepis art. 168 Konstytucji wyposaża jednostki samorządu terytorialnego w uprawnienie do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych, ale tylko w zakresie określonym w ustawie. Także art. 217 ustawy zasadniczej formułuje zasadę wyłączności ustawowej w zakresie nakładania wszelkich danin publicznych, określania podmiotów i przedmiotów zobowiązania fiskalnego oraz stawek świadczeń publicznych, zasad przyznawania ulg i umorzeń, a także kategorii podmiotów od tych świadczeń zwolnionych.

Przyznając, że w sytuacji, gdy opłata pobierana jest w wysokości usługi, może zawierać pewne cechy ceny, a dopiero gdy jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi - nabywa cechy podatku, Wnioskodawca stwierdza, iż w związku ze zryczałtowanym charakterem opłaty odpadowej, ma ona cechy ceny, ale takiej, która jest przymusowo pobierana. Może ona także poszczególnym właścicielom nieruchomości znacznie przewyższać wartość faktycznie świadczonej usługi.

Według Wnioskodawcy, zakwestionowane przezeń regulacje nie są jasne i nie wskazują „czy opłata musi być skalkulowana wg zasad ceny”, co nie



wyklucza „uformowania się opłaty w sposób niezależny od wartości usługi - zwłaszcza wobec faktu, że ustawa nowelizująca nie przewiduje mechanizmów kalkulacyjnych o precyzyjnym charakterze”.

Wnioskodawca wyraża pogląd, że pozostawiono tu swobodę praktyce, ale swoboda ta wydaje się zbyt szeroka i 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, tak jak to występuje w przypadku stawek opłat, o których mowa w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych.

Powołując się na wypowiedzi doktryny<sup>27</sup>, Wnioskodawca podkreśla, iż, zgodnie z regulacją konstytucyjną, kompetencje jednostek samorządu terytorialnego są ograniczone i polegają na ustaleniu wysokości świadczenia, które wszelako musi się mieścić w ustalonych ustawowo granicach. Zdaniem Wnioskodawcy - dopiero bowiem „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”, natomiast zaskarżona ustawa po nowelizacji nie wskazuje wprost wysokości stawki opłaty, lecz przekazuje prawo do jej określenia radzie gminy, chociaż według określonych przesłanek wpływających na jej wysokość.

Wnioskodawca zauważa, iż Trybunał Konstytucyjny dopuszcza takie działanie ustawodawcy jako zgodne z art. 217 Konstytucji, ale warunkiem jego konstytucyjności jest stan, w którym *"ustawa określa ogólne zasady w tym*

---

<sup>27</sup> Jako źródło wnioskodawca wskazuje artykuł: K. Sawicka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Ex iniuria non oritur ius*. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego, red. A. Gomułowicz, J. Małecki, Poznań 2003, s. 117.

*zakresie i udziela wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym*"<sup>28</sup>.

W ocenie Wnioskodawcy, „[w] zaskarżonej regulacji prawnej, brak precyzyjnie wyznaczonych granic wysokości opłaty, zaś wymienione w ustawie czynniki, które rada gminy winna brać pod uwagę przy ustalaniu stawki opłaty nie pozwalają na wyznaczenie górnej granicy wysokości opłaty”, to zaś stanowi o naruszeniu podstawowych gwarancji konstytucyjnych, z punktu widzenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa w sferze danin publicznych, wynikającej z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

W sytuacji braku precyzyjnie wyznaczonych granic wysokości opłaty, przyznanie organom stosującym prawo kompetencji do ustalania zakresu nałożonych na jednostki obowiązków daninowych, stanowi uchybienie zasadzie pewności prawa.

Powyższe argumenty prowadzą Wnioskodawcę do wniosku o kolizji skarżonych unormowań z konstytucyjnymi standardami stanowienia przez organy samorządu terytorialnego przepisów z upoważnień ustawowych, wyznaczonymi wymogami poprawnej legislacji w zakresie obowiązków daninowych, zakreślonymi treścią art. 168 Konstytucji w powiązaniu z zasadą wyłączności ustawowej w tym zakresie, przewidzianym art. 217 ustawy zasadniczej. Jednocześnie Wnioskodawca wiąże to z uchybieniem zasadzie ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa w sferze danin publicznych demokratycznego państwa prawnego - art. 2 w powiązaniu z art. 84 ustawy zasadniczej.

---

<sup>28</sup> wyrok TK z dnia 1.09.1998 r., sygn. akt U 1/99, OTK ZU 5/1998, poz. 63.

Merytoryczną ocenę zaskarżonych regulacji, należy poprzedzić odniesieniem się do kwestii dopuszczalności kontroli art. 6k i 6l u.c.p.g. z art. 2 w zw. z art. 84 Konstytucji.

Wnioskodawca bowiem, formułując zarzut o niejasności tekstu zakwestionowanych przepisów, która prowadzi do nadmiernej swobody, po stronie organów mających stosować te przepisy, „przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki”, i argumentując, że taki stan wywołuje „niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków”, występuje faktycznie w imieniu podmiotów zobowiązanych po ponoszenia opłaty odpadowej, podobnie jak w przypadku zarzutów sformułowanych przez Wnioskodawcę wobec art. 6h u.c.p.g.

Trybunał Konstytucyjny, w powołanym wyżej postanowieniu z dnia 14 lutego 2012 r., rozstrzygając o dopuszczalności kontroli art. 6h u.c.p.g. w kontekście zgodności z art. 2 i art. 84 Konstytucji, zauważył, że argumentacja Wnioskodawcy w aspekcie relacji kwestionowanego przepisu do tych wzorców konstytucyjnych, świadczy, iż intencją RMŚ jest obrona „obywatela, co do jego zobowiązań z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

Powyższa ocena Trybunału Konstytucyjnego, zachowuje swoją aktualność także w aspekcie zarzutu o niekonstytucyjności art. 6k i art. 6l u.c.p.g. W przypadku tych regulacji, Wnioskodawca także wielokrotnie wywołuje argumenty o „ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki”, o znaczeniu konstytucyjnych dyrektyw zawartych w art. 84 ustawy zasadniczej dla przewidywalności przez jednostkę daninowych konsekwencji swoich działań, o naruszeniu przez te unormowania zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wnioskodawca ustawia

się zatem dość wyraźnie na pozycji orędownika adresatów obowiązku świadczenia opłaty odpadowej.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jednostki samorządu terytorialnego nie są legitymowane do inicjowania abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności unormowań w zakresie zgodności z zasadą zaufania jednostki (obywatela) do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż korzystają z ograniczonej zdolności wnioskowania (legitymacji szczególnej). Kwestionowanie zgodności określonej regulacji z prawami i wolnościami obywatelskimi, gwarantowanymi konstytucyjnie, pozostaje, zgodnie z taką linią orzeczniczą Trybunału, poza zakresem spraw objętych zakresem działania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Stanowisko w tej kwestii, Trybunał Konstytucyjny wyraził m.in. w postanowieniu z dnia 22 marca 2004 r., w sprawie o sygn. akt Tw 41/04: *niedopuszczalne jest m.in. kwestionowanie przez organ jednostki samorządu terytorialnego aktu normatywnego z punktu widzenia jego niezgodności z prawami obywatelskimi wyrażonymi w Konstytucji. Do zakresu działania jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji nie należy bowiem ochrona konstytucyjnych praw obywateli. Z tego względu, Trybunał uznał, że kwestionowanie przepisów zaskarżonych rozporządzeń 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 (...). Akt normatywny może być zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego ze względu na naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa lub naruszenie zasady praw słusznie nabytych przez obywateli jedynie przez podmiot legitymowany ogólnie lub w*

*trybie skargi konstytucyjnej*<sup>29</sup>. Poglądy te zostały podtrzymane w postanowieniach TK o sygn. Tw 34/03: z dnia 14 kwietnia 2004 r. oraz z dnia 18 stycznia 2005 r., a także w postanowieniu z dnia 24 maja 2005 r., sygn. Tw 43/03<sup>30</sup>, dotyczącym kontroli konstytucyjności, w aspekcie wzorca z art. 2 Konstytucji, na wniosek rady gminy, przepisu określającego nowy sposób obliczenia opłaty przesyłowej dla danego poziomu napięć znamionowych, co miałyby naruszać prawa określonego grona odbiorców.

Zwłaszcza stanowisko, które zostało wyrażone w ostatnim z przywołanych postanowień Trybunału Konstytucyjnego, jako dotyczące, podobnie jak w niniejszej sprawie, domniemanego naruszenia praw jednostek, wskazuje, iż ocena tego, czy wprowadzenie przez ustawodawcę regulacji rozwiązań przewidzianych w art. 6k i 6l u.c.p.g. nastąpiło z naruszeniem, przywoływanych przez Wnioskodawcę, konstytucyjnych zasad (pewności prawa, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostki), może mieć miejsce jedynie z inicjatywy tych podmiotów, które zostały zobowiązane są do uiszczania danego rodzaju opłat, a więc są bezpośrednimi adresatami obowiązków przewidzianych w tych przepisach. Podmioty te mogą, w drodze skargi konstytucyjnej, kwestionować zasadność sposobu obliczenia czy poboru takich opłat, powołując się na przysługujące im konstytucyjne wolności lub prawa.

Podnoszone w niniejszej sprawie zarzuty mogłyby być także przedmiotem wniosku złożonego przez podmiot, któremu przysługuje legitymacja generalna (art. 191 ust. 1 Konstytucji), bądź pytania prawnego sądu, rozstrzygającego tego rodzaju sprawę (art. 193 Konstytucji).

---

<sup>29</sup> OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 168.

<sup>30</sup> postanowienia TK: z dnia 14.04.2004 r., sygn. Tw 34/03, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 1; z dnia 18.01. 2005 r., sygn. Tw 34/05, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 2 oraz w postanowieniu z dnia 24.05. 2005 r., sygn. Tw 43/03, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 97.

Powyższe argumenty wskazują zatem na niedopuszczalność przeprowadzenia kontroli konstytucyjności art. 6k i art. 6l u.c.p.g., przez pryzmat wzorca skonstruowanego przez Wnioskodawcę z art. 2 w zw. z art. 84 Konstytucji, i konieczność umorzenia w niniejszej sprawie postępowania w tym zakresie.

Przechodząc do szczegółowego omówienia regulacji będących przedmiotem zaskarżenia, w pozostałym zakresie, należy podkreślić, iż - zgodnie z zaskarżonym art. 6k ust. 1 u.c.p.g. - na radzie gminy spoczywa odpowiedzialność za dokonanie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także określenie stawki takiej opłaty oraz stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

Jako pierwsze kryterium ustalania tej opłaty ustawodawca wskazał liczbę mieszkańców danej gminy, istotnie wpływającą na ostateczną wielkość stawki, albowiem wraz z wzrostem liczby mieszkańców danej gminy, koszty jednostkowe gospodarowania odpadami komunalnymi powinny się obniżać (wraz z rozszerzeniem podmiotowym zakresu działalności spadają koszty zmienne, co w ostatecznym rozrachunku powoduje spadek kosztów całkowitych). W przypadku obliczenia wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami istotne znaczenie ma również rodzaj zabudowy na terenie danej gminy oraz odległości pomiędzy poszczególnymi nieruchomościami.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż liczba ludności jako determinanta wielkości stawki powinna być analizowana wielopłaszczyznowo, zarówno pod kątem jej rozmieszczenia (im mniejsze odległości pomiędzy

poszczególnymi nieruchomościami, tym mniejsze koszty transportu), jak i pojemności budynków<sup>31</sup>.

Drugim czynnikiem jest ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych. Niewątpliwie im ilość ta będzie na terenie gminy większa, tym wyższe będą koszty związane z ich zagospodarowaniem. Trzeci zaś czynnik stanowią koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, zwłaszcza z takim zastrzeżeniem, iż pobierana przez gminę opłata powinna w całości te koszty pokryć.

Ostatnim czynnikiem wskazanym przez ustawodawcę w art. 6k ust. 2 pkt 4 u.c.p.g. są przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności zaś to, że na niektórych nieruchomościach odpady powstają sezonowo. Wynika z tego konieczność zróżnicowania funkcjonowania całego cyklu gospodarowania odpadami, co może w znacznej mierze wpływać na wzrost kosztów, a w konsekwencji na zmiany wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Jak podnosi się w piśmiennictwie<sup>32</sup>, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi istotny instrument dla zapewnienia skutecznej realizacji nałożonych na gminę zadań z zakresu gospodarowania odpadami. Dlatego też gmina powinna wybrać taką metodę, która umożliwi wykonywanie powyższych zadań w sposób należyty, a co się z tym bezspornie wiąże – powinna wyznaczyć wysokość opłaty na poziomie zapewniającym jej wystarczające dochody na finansowanie tychże działań. Podczas dokonywanych kalkulacji należy niewątpliwie uwzględnić zasadę minimalizacji kosztów ponoszonych przez społeczność lokalną, która zostanie nimi obciążona.

---

<sup>31</sup> Klatka J., Kuźniak M. (red. nauk.). *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*. Wyd. LEX, Wolters Kluwer Polska 2012.

<sup>32</sup> *ibidem*

Właściwy dobór metody ustalania opłaty odpadowej uzależniony jest zatem od wielu czynników, w tym m.in. od lokalizacji ludności na określonym terenie oraz od odległości pomiędzy poszczególnymi nieruchomościami, a także wielkości danej gminy.

Każda ze wskazanych wyżej metod ustalania opłaty odpadowej, sposób jej przeznaczania, a także uzależnienie jej wysokości od kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie, pozwalają na stwierdzenie, iż opłata odpadowa nie ma cech podatku zdefiniowanych w art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.), który stanowi, że: „Podatkim jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”. Opłata ta ma jednak charakter publiczny.

Cechą charakterystyczną odróżniającą typową opłatę od podatku jest przede wszystkim jej odpłatność (podatek jest natomiast świadczeniem nieodpłatnym), tzn. że w zamian za opłatę podmiot ją uiszczający ma prawo żądać usługi, towaru lub działania ze strony organu publicznego. Jak stwierdza się w doktrynie prawa podatkowego, tradycyjne ujęcie opłaty publicznej „łączy się (...) z ekwiwalentnością pewnych świadczeń wykonywanych przez organy władzy publicznej i ponoszeniem kosztów tych świadczeń przez ich beneficjentów”<sup>33</sup>. Opłaty takie pobierane są bowiem zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (w tym – samorządu terytorialnego), z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Opierają się na trzech elementach: są nakładane przymusowo przez

---

<sup>33</sup> zob. C. Kosikowski, komentarz do art. 2 ustawy – Ordynacja podatkowa, [w:] R. Dowgier, L. Etel, C. Kosikowski, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz. *Ordynacja podatkowa. Komentarz*. Wyd. LEX Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.



organy czy instytucje publicznoprawne (państwo i samorząd terytorialny); w celu pokrycia publicznych potrzeb finansowych, a także są rodzajem „świadczenia wzajemnego na rzecz korporacji publicznoprawnych w zamian za oferowane przez nie świadczenia lub urządzenia, które w całości lub w części w sposób szczególny służą jednostkom lub określonym grupom osób, przysparzając im korzyści”<sup>34</sup>. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego<sup>35</sup>.

W doktrynie uważa się, iż opłaty te, w klasycznej postaci, odznaczają się pełną ekwiwalentnością, co oznacza, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty<sup>36</sup>. Jest to główne kryterium, które, jak już wspomniano, odróżnia opłaty publiczne od podatków i innych danin publicznych (np. ceł), ponieważ podmiot wnoszący opłatę może wystąpić z roszczeniem o wzajemne świadczenie państwa.

Opłaty publiczne obejmują zarówno opłaty związane z czynnościami urzędowymi organów państwowych, w tym ogólne i specjalne opłaty administracyjne oraz opłaty za usługi świadczone przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym za usługi związane z kulturą, oświatą, ochroną zdrowia i za usługi gospodarcze, jak i opłaty związane z uzyskaniem prawa, w tym opłaty reglamentacyjne i rejestracyjne, opłaty wynikające z prawa własności przemysłowej, opłaty za przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności, opłaty z tytułu wyłączenia gruntów rolnych i leśnych na cele

---

<sup>34</sup> *ibidem*

<sup>35</sup> zob. wyrok TK z dnia 10.12.2002 r., sygn. akt P 6/02, OTK ZU Nr 7A/2002, poz. 91.

<sup>36</sup> zob. P. Smoleń, *Opłaty* [w:] W. Wójtowicz (red.), A. Gorgol, A. Kuś, A. Niezgodą, P. Smoleń, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2002, s. 257-258; podkreślanie wzajemności jako cechy konstytutywnej opłat publicznych: zob. także: H. Dzwonkowski, *Podstawowe pojęcia i instytucje ogólne prawa podatkowego*, [w:] *Prawo podatkowe*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2010; w kwestii różnego stopnia ekwiwalentności opłat: Z. Ofiarski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2008, s. 24 oraz J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz 2007, s. 13 i 32-39.

nierolnicze i nieleśne, a także opłaty za prawo do korzystania z dóbr natury, objętych - w interesie publicznym - szczególną ochroną, w tym opłaty związane z ochroną środowiska i przyrody oraz powietrza i środowiska morskiego, opłaty związane z gospodarką odpadami i gospodarką wodną, opłaty eksploatacyjne.

Z tej racji, że opłaty publiczne są jedną z form pozyskiwania dochodów z budżetu państwa lub budżetów samorządu terytorialnego, powinny być odprowadzane, o ile regulacje szczególne nie stanowią inaczej, do tych budżetów. Jako dochody publiczne, przymusowo mogą być pobrane w drodze egzekucji administracyjnej.

Opłata odpadowa za czynności organów wykonawczych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi (odbierania i zagospodarowania tych odpadów) wytwarzanymi przez mieszkańców gminy, podjęte i dokonane w interesie właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy oraz całej wspólnoty, jest właśnie taką opłatą publiczną i niewątpliwie rodzajem świadczenia ekwiwalentnego.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 stycznia 2006 r., w sprawie o sygn. U 4/06, *„opłata pobierana (...) w wysokości usługi – może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi – nabywa cechy podatku”*<sup>37</sup>.

Wynikająca z treści art. 217 Konstytucji RP, zasada wyłączności ustawowej w zakresie nakładania wszelkich danin publicznych, określania podmiotów i przedmiotów opodatkowania oraz stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń, a także kategorii podmiotów zwolnionych od

---

<sup>37</sup> zob. wyrok TK z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. U 6/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 3.

podatków, ma chronić jednostki przed dowolnością w kształtowaniu konstrukcji podatkowych.

Obowiązek daninowy w polskim systemie prawnym nie jest zależny - w świetle art. 217 Konstytucji RP - od woli osoby fizycznej czy podmiotu gospodarczego, lecz od zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy ten obowiązek nakładającej. Powszechny obowiązek świadczeń publicznych oznacza prawo obciążania podmiotów, znajdujących się w obszarze władztwa państwowego, daninami w celu sfinansowania zadań publicznych, w tym przewidzianych w budżecie państwa.

Zdefiniowanie obowiązku oraz określenie zakresu uiszczania świadczenia publicznego należy do ustawodawcy, przy znacznym marginesie swobody wyboru przez niego właściwych instrumentów normatywnych.

Świadczenie pieniężne staje się daniną publiczną o charakterze podatkowym, w rozumieniu art. 217 Konstytucji, bez względu na nazwę, jaką nada konkretnej daninie ustawodawca. O zakwalifikowaniu konkretnej daniny do konstytucyjnej kategorii podatku przesądzają przede wszystkim jej cechy oraz fakt jej pobierania przez państwo w celu wykonywania zadań publicznych. Jeżeli będzie ona ustalona jako pieniężna danina nieodpłatna, przymusowa i bezzwrotna, na wskazany wyżej cel, staje się podatkiem w rozumieniu konstytucyjnym, którym jest w praktyce wiele danin określonych przez ustawodawcę mianem opłat, gdy nie wiążą się one ze świadczeniem wzajemnym ze strony władzy publicznej. Owa odpłatność jest cechą odróżniającą podatek od klasycznej opłaty.

Wybrana przez ustawodawcę i zrealizowana w u.c.p.g. metoda wprowadzania opłaty odpadowej, jako publicznego świadczenia o cechach ekwiwalentnych, była wyraźnie zdeterminowana tym właśnie charakterem.

Ustalenie charakteru tego rodzaju opłaty, jaką jest opłata odpadowa, nastąpiło decyzją ustawodawcy. Ustawodawca nałożył obowiązek jej uiszczania na właścicieli nieruchomości i wskazał cel, na który środki finansowe pochodzące z niej miałyby być przeznaczane, przesądzając o ekwiwalentnym charakterze tego świadczenia. Ustawodawca wymienił i przedstawił metody jej ustalania, wskazał także kryteria określania wysokości stawek tej opłaty oraz przewidział w jakich przypadkach stawki te powinny być obniżone (sformułował nakaz określenia niższych stawek opłaty w przypadku, kiedy odpady komunalne są odbierane w sposób selektywny).

Wszystkie przesłanki jej wprowadzenia i zastosowania ulg, a także kryteria służące do jej wyliczenia przez jednostkę samorządu terytorialnego zawarto więc w ustawie, wypełniając dyrektywę konstytucyjną wynikającą z art. 168 ustawy zasadniczej.

Przekazanie przez ustawodawcę uprawnień organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ustalenia opłaty odpadowej, stanowi zatem jej skonkretyzowanie w określonych warunkach ekonomicznych i demograficznych każdej takiej jednostki, przez ustalenie stawki opłaty w danej gminie w oparciu o ustawowe kryteria, z uwzględnieniem ewentualnych przypadków, w których podlegać będzie ta stawka obniżeniu.

W doktrynie wyrażany jest pogląd, iż rada gminy może wprowadzać w przepisach gminnych zwolnienia przedmiotowe i podmiotowo-przedmiotowe [od podatków], lecz nie jest uprawniona ustanawiać zwolnień podmiotowych, gdyż stoi temu na przeszkodzie jednoznaczna treść przepisu art. 217 Konstytucji RP, zgodnie z którym określanie kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

W przypadku kwestionowanych rozwiązań, obowiązek określenia niższych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w

przypadku odbioru selektywnego, nałożony został na radę gminy właśnie przez ustawę. Według tych rozwiązań, rada gminy ustala w rzeczywistości dwie stawki opłaty: podstawową – dla odpadów niesegregowanych oraz niższą w stosunku do niej – dla odpadów segregowanych (zbieranych i odbieranych w sposób selektywny). Należy przy tym zwrócić uwagę na okoliczność, że jakkolwiek stawki opłaty są dwie, to metoda ustalenia opłaty jest zawsze jedna.

Nie ulega wątpliwości, że opłata odpadowa ma charakter opłaty lokalnej, która powinna być ustanowiona z poszanowaniem zasad przyjętych w art. 168 Konstytucji.

W doktrynie uważa się, iż „nazwa ta [opłata lokalna - przyp.wł.] odnosi się do każdego dochodu o charakterze daninowym przekazanego do dochodów gmin, a więc takich, które w całości wpływają do budżetu gminy”<sup>38</sup>, a takie rozwiązanie przyjął w omawianym przypadku ustawodawca.

Formuła przyjęta w tymże przepisie konstytucyjnym, stwarza możliwość uwzględnienia, przy kształtowaniu opłat lokalnych, konkretnych lokalnych uwarunkowań z uwzględnieniem konstytucyjnych standardów.

Za dopuszczalne zatem - w świetle Konstytucji - należy uznać takie unormowanie omawianej kwestii, w którym ustawa ustanawia podstawę prawną pobierania opłaty odpadowej, wskazuje podmioty zobowiązane do jej świadczenia oraz kreuje podstawowe elementy służące do konstruowania tej daniny (metody jej ustalania i wymagania dotyczące wyznaczenia wysokości, w tym wskaźniki wpływające na wysokość jej stawki, a także określenie podstawy jej obniżania), a następnie przekazuje jednostce samorządu terytorialnego upoważnienie do ustalenia stawki tej opłaty w określonym (ustawowo) zakresie, oraz do ustalenia, w oparciu o iloczyn stawki i - alternatywnie - trzech wielkości, wysokości świadczenia z tytułu tej opłaty, z uwzględnieniem

---

<sup>38</sup> zob. J. Boć (red.): *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 267.

specyfiki danej gminy i ponoszonych przez nią kosztów wypełnienia zadania nałożonego znowelizowaną u.c.p.g.

Uchwała rady gminy, wprowadzająca opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalająca jej stawkę, ma w istocie (niezależnie od rozstrzygnięcia ustawodawczego) charakter przepisu prawa miejscowego. Obowiązuje więc na obszarze działania organu, który ustanowił te przepisy.

Z art. 94 Konstytucji wynika, że przepisy prawa miejscowego mogą być ustanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Upoważnienie dla organu samorządu terytorialnego do wydania przepisów prawa miejscowego musi wynikać zatem z ustawy. Warunek ten został spełniony, gdyż upoważnienie dla poszczególnych rad miast (gmin) do wprowadzenia i ustalenia stawek opłaty odpadowej wynika wprost z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W myśl art. 168 Konstytucji, jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Norma konstytucyjna 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 granice kompetencji organów tych jednostek.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 2 kwietnia 2007 r., w sprawie o sygn. akt. SK 19/06, *„akty prawa miejscowego mogą w szczególności określać stawki podatków i innych opłat, ustawodawca musi jednak wyznaczyć zakres swobody regulacyjnej przysługującej upoważnionym organom”*<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> wyrok TK z dnia 2.04.2007r., sygn. akt SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37.

Taka sytuacja ma miejsce w wypadku zakwestionowanego przez Wnioskodawcę art. 6k u.c.p.g. i zawartego w niej upoważnienia do ustalania opłaty odpadowej przez radę gminy.

Dotyczy to również upoważnienia do podjęcia przez radę gminy uchwały stanowiącej o terminie, częstotliwości i trybie uiszczania opłaty odpadowej, z uwzględnieniem warunków miejscowych, wynikającego z art. 6l u.c.p.g. Przedmiot tej uchwały stanowią pewne organizacyjno – techniczne regulacje związane z jej poborem, niezbędne dla zapewnienia spójności sytemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę.

Przyjęta w zakwestionowanych przepisach formuła kształtowania opłaty odpadowej spełnia warunki wymagane art. 168 ustawy zasadniczej, co w konsekwencji uzasadnia domniemanie zgodności takiego rozwiązania z tym wzorcem konstytucyjnym, równocześnie spełniającego ogólne standardy ustalania stosunku daninowego, przewidziane w art. 217 Konstytucji.

Decyzja ustawodawcy wypełnia również - aczkolwiek niepodlegające ocenie Trybunału - standardy racjonalności.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak w *petitum* niniejszego stanowiska.

Upoważnienie  
Prokuratora Generalnego  
Robert Kuczmarski  
Zastępca Prokuratora Generalnego