

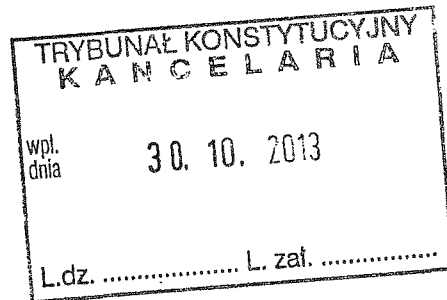


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 30 października 2013 r.

Sygn. akt K 17/12

BAS-WPTK-789/12



Trybunał Konstytucyjny

I. 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 uzupełniające wyjaśnienia w sprawie połączonych wniosków: Rady Miasta Świdnik z 5 października 2011 r.; Grupy Posłów z 18 marca 2013 r. oraz Grupy Posłów z 8 maja 2013 r. (sygn. akt K 17/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.) są **zgodne** z art. 2, art. 16 ust. 2, art. 165, art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego;
- 2) art. 6h w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest niezgodny** z art. 2 i art. 217 Konstytucji;
- 3) art. 6h w związku z art. 2 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 2 i art. 217 Konstytucji;
- 4) art. 6j ust. 2a ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji, art. 168 w związku z art. 84 Konstytucji i **nie jest niezgodny** z art. 20 i art. 217 Konstytucji;
- 5) art. 6k i art. 6l ustawy powołanej w punkcie 1 **są zgodne** z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji, art. 168 w związku z art. 84 oraz z art. 217 Konstytucji;
- 6) art. 6k i art. 6l ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim upoważniają radę gminy do dokonania wyboru metody obliczania stawek opłaty za

gospodarowanie odpadami komunalnymi i do zastosowania różnych metod obliczania tej opłaty na obszarze jednej gminy, **nie są niezgodne** z art. 217 Konstytucji;

- 7) art. 6k ust. 1 i ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 **nie jest niezgodny** z art. 20 i art. 217 Konstytucji;
- 8) art. 6m w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest niezgodny** z art. 2 i art. 84 Konstytucji;
- 9) art. 6m w związku z art. 2 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

II. Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania:**

- 1) w zakresie badania art. 6k ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. poz. 228), na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisów;
- 2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Uwagi wstępne

1. Pismem z 14 maja 2013 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego poinformował Sejm o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Grupy Posłów z 8 maja 2013 r., sygn. akt K 18/13 (dalej: wniosek III). Jednocześnie, z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy zainicjowanej tym wnioskiem oraz sprawy wcześniej wszczętej wnioskiem Rady Miasta Świdnik z 5 października 2011 r. (dalej: wniosek I) oraz Grupy Posłów z 18 marca 2013 r. (dalej: wniosek II), Prezes TK zarządził 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.), że wszystkie wnioski będą łącznie rozpatrywane pod wspólną sygn. akt K 17/12.

2. Analiza prawna w zakresie stanowiącym odpowiedź na zarzuty sformułowane we wniosku I została przedłożona Trybunałowi Konstytucyjnemu w stanowisku Sejmu z 30 sierpnia 2012 r. (dalej: pismo I). Z uwagi na zmianę przepisów poddanych ocenie Trybunału Konstytucyjnego z inicjatywy Rady Miasta Świdnik, Sejm dostrzega konieczność modyfikacji swojego stanowiska w tym zakresie. Związane z tym szczegółowe rozważania oraz wnioski zostaną przedstawione w części III niniejszego pisma.

3. Sejm podtrzymuje natomiast swoje wcześniejsze argumenty i konkluzje wyrażone na gruncie niniejszej sprawy odnośnie do wniosku II, zajęte w piśmie Marszałka Sejmu z 23 maja 2013 r., zawierającym wniosek o uznanie, że art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 391 ze zm.; dalej: u.c.p.g.) są zgodne z art. 2, art. 16 ust. 2, art. 165, art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego; art. 6h w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. jest niezgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji; art. 6h w związku z art. 2 ust. 3 u.c.p.g. jest zgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji; art. 6k i art. 6l u.c.p.g. są zgodne z art. 2, art. 168 w związku z art. 84 oraz z art. 217 Konstytucji; art. 6m w związku z art. 2 ust. 1

pkt 4 u.c.p.g. jest niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji oraz że art. 6m w związku z art. 2 ust. 3 u.c.p.g. jest zgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji (dalej: pismo II). Aktualność zachowuje także zgłoszony przez Sejm wniosek o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, 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.; dalej: ustawa o TK), ze względu na niedopuszczalność orzekania.

4. Zważywszy, że połączony do wspólnego rozpoznania wnioski III rozszerza przedmiot kontroli w aspekcie zasad ustalania opłat za zagospodarowanie odpadów komunalnych, nie zmieniając wszakże samej istoty problemu poddanego rozprawie Trybunału Konstytucyjnego, przedstawiona w piśmie II argumentacja jest nadal adekwatna, zaś niniejsze stanowisko uzupełniające, odnoszące się do oceny konstytucyjności przepisów regulujących zasady ustalania wysokości opłat za gospodarowanie odpadami (zaskarżonych we wniosku III art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 u.c.p.g.), ma jedynie charakter uzupełniający.

II. Przedmiot kontroli

1. Jako przedmiot kontroli we wniosku I Rada Miasta Świdnik wskazała: art. 6k i art. 6l u.c.p.g, natomiast we wniosku II Grupa Posłów – art. 6d ust. 1, art. 6e, art. 6h, art. 6k, art. 6l oraz art. 6m u.c.p.g.

Zaskarżone przepisy zostały wprowadzone do u.c.p.g. w drodze nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 11 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.; dalej: nowelizacja).

We wniosku III inna Grupa Posłów przedmiotem zaskarżenia uczyniła ust. 2a wprowadzony do art. 6j u.c.p.g. na mocy art. 1 pkt 2 lit b ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. poz. 228; dalej: ustawa zmieniająca), a także art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 3 lit. a ustawy zmieniającej oraz ust. 4 dodany do art. 6k u.c.p.g. na mocy art. 1 pkt 3 lit. b ustawy zmieniającej.

2. Zgodnie z zaskarżonym art. 6j ust. 2a u.c.p.g.: „Rada gminy może różnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby

mieszkańców zamieszkujących nieruchomości, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy”.

3. Zakwestionowany art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. stanowi podstawę prawną dla rady gminy do dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g. oraz ustalenia stawki takiej opłaty. Jednocześnie przepis ten dopuszcza stosowanie więcej niż jednej metody ustalania opłat na obszarze gminy.

W świetle art. 6k ust. 4 u.c.p.g. rada gminy, określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g., może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 u.c.p.g., spełniających ustalone przez nią kryteria, lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat.

4. Sejm pragnie zauważyć, że jakkolwiek we wniosku III wnioskodawca wskazał jako przedmiot zaskarżenia trzy jednostki redakcyjne u.c.p.g., to jednocześnie dookreślił dwie perspektywy oceny ich konstytucyjności. Odnosząc się do wskazanych we wniosku III „zakresów zaskarżenia” zakwestionowanych przepisów (wniosek III, s. 2-4), Sejm stwierdza, iż – dokonany przez Grupę Posłów – zabieg doprecyzowania przedmiotu zaskarżenia jest w istocie przywołaniem zarzutów względem zaskarżonej regulacji i z tego względu należy uznać, że wątpliwości konstytucyjne wnioskodawcy są skierowane wobec wskazanych jako przedmiot kontroli przepisów u.c.p.g. *in extenso*.

5. Jednocześnie należy podkreślić, że występująca między wnioskiem II a wnioskiem III zbieżność wzorców kontroli (art. 2, art. 84, art. 168 i art. 217 Konstytucji) przy jednoczesnej niejednorodności zarzutów sformułowanych wobec postanowień art. 6k u.c.p.g. (we wniosku III – art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 u.c.p.g.) doprowadziła Sejm do odmiennych wniosków na temat zgodności wymienionego przepisu z art. 217 Konstytucji, co znalazło odzwierciedlenie w *petitum* niniejszego pisma.

III. Analiza formalnoprawna

1. Na wstępie należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej, zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, wniosek albo pytanie prawne powinny zawierać „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10).

Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego we wniosku związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą skargowości. Zgodnie z wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. np. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07). Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17).

2. Niezrealizowanie przez wnioskodawcę (*in casu* Grupę Posłów) powyższego obowiązku skutkowałoby koniecznością umorzenia postępowania (art. 39 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). Jeżeli brakuje uzasadnienia co do naruszenia określonego wzorca kontroli, pomimo że został on wymieniony w *petitum* wniosku, Trybunał powinien w stosownym zakresie umorzyć postępowanie. Dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy oznaczałoby bowiem przerzucenie ciężaru dowodu na sąd konstytucyjny, co z kolei pozostawałoby w sprzeczności z – nawet szeroko rozumianą – zasadą skargowości, na której oparte jest postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. art. 66 ustawy o TK). Jak wskazał Trybunał: „Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu. Pytanie prawne, w którym przedstawiający je sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, a tym bardziej tylko ogólnie powołał się na istniejące w tej kwestii wątpliwości, nie mogłoby być rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04).

3. W świetle powyższych ustaleń, należy sformułować zastrzeżenia co do dopuszczalności rozstrzygnięcia wniosku w aspekcie kontroli zgodności art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 u.c.p.g. z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie wniosku spełnia tylko niektóre wymogi wynikające z art. 32 ust. 1 ustawy o TK. W części wniosku poświęconej zarzutom odnoszonym do ustawy zmieniającej, Grupa Posłów ograniczyła się do przywołania wzorca kontroli konstytucyjności oraz stwierdzenia, że: „Podniesione racje wskazują, że zarzut naruszenia zaskarżonych przepisów Konstytucji statuujących takie zasady jak zasada demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji), zasada samodzielności samorządu terytorialnego, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, a także zasada dostatecznej określoności i jasności przepisów prawa jest uzasadniony” (wniosek III, s. 19), przy czym przywołane „podniesione racje” sformułowane wcześniej (wniosek III, s. 18-19) dotyczą: a) nieokreślenia dopuszczalnej granicy opłaty za gospodarowanie odpadami (zarzut ten został uwzględniony w analizie merytorycznej konstytucyjności art. 6j ust. 2a i art. 6k ust. 1 pkt 1 ust. 4 u.c.p.g.); b) braku definicji poszczególnych składników odpadowych;

c) odpowiedzialności za segregację odpadów, których to kwestii nie regulują zaskarżone przepisy.

Dla porządku należy wskazać, że wnioskodawca wyraża wątpliwość (i obszernie ją uzasadnia, wniosek III, s. 19-21), czy u.c.p.g. po nowelizacji nie narusza zasady ochrony praw nabytych, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), co *prima facie* skłaniałoby do uznania, że pismo wszczynające postępowanie w niniejszej sprawie spełnia wymagania wynikające z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Jednocześnie należy jednak podkreślić, iż wskazany przez wnioskodawcę przedmiot kontroli w żaden sposób nie ingeruje w sferę uprawnień podmiotów, z którymi właściciele zawierali umowy o odbiór odpadów. Sejm stwierdza, że uwagi Grupy Posłów w przywołanym zakresie należy zakwalifikować jako krytykę przyjętego nowelizacją w 2011 r. modelu gospodarowania odpadami komunalnymi, natomiast nie można ich traktować jako części argumentacji uzasadniającej naruszenie przez zaskarżoną regulację art. 2 Konstytucji.

Konkludując, w opinii Sejmu, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 u.c.p.g. z art. 2 Konstytucji powinno zostać **umorzone**, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Niezależnie od powyższej konkluzji, jak podniesiono wcześniej, z uwagi na zmianę przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli we wniosku I, Sejm pragnie zmodyfikować swoje stanowisko odnośnie do tego wniosku, zajęte w piśmie z 30 sierpnia 2012 r., w którym Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 6k i art. 6l u.c.p.g. są zgodne z art. 168 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 217 Konstytucji.

Należy przypomnieć, że w każdym stadium postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – co wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał (m.in. w postanowieniu TK z 25 października 1999 r., sygn. akt SK 22/98) – należy badać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, których zaistnienie skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania.

Wobec powyższego trzeba rozważyć, czy w związku z uchwaleniem ustawy zmieniającej nastąpiła „utrata mocy obowiązującej” zaskarżonego aktu normatywnego, w szczególności zaś objętych zaskarżeniem we wniosku I art. 6k i art. 6l u.c.p.g., gdyż – zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK – Trybunał umarza postępowanie na posiedzeniu niejawnym, jeżeli akt normatywny

w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, gdy będące przedmiotem kontroli przepisy (art. 6k i art. 6l u.c.p.g.) zostały zmienione już po wpłygnięciu wniosku I do Trybunału Konstytucyjnego.

5. Na podstawie art. 1 pkt 3 lit. a ustawy zmieniającej zostało nadane nowe brzmienie art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Zmiana sprowadziła się do zamieszczenia po średniku sformułowania „dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalania opłat na obszarze gminy”, natomiast w strukturze u.c.p.g. zaskarżony przepis pozostał osadzony redakcyjnie w dotychczasowym miejscu. Ponadto zmieniła się – na mocy art. 1 pkt 2 lit. a ustawy zmieniającej – treść art. 6j ust. 1 u.c.p.g., do którego odwołuje się art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., w pierwotnym brzmieniu określał on bowiem na zasadzie alternatywy rozłącznej sposoby ustalania opłaty (na co wskazywało posłużenie się ustawodawcą spójnikiem „albo” przy wymienianiu poszczególnych sposobów ustalania opłaty), aktualnie zastosowany jest spójnik „lub”. Należy jednocześnie nadmienić, że na mocy art. 1 pkt 3 lit. b ustawy zmieniającej do art. 6k u.c.p.g. dodano ust. 4 w brzmieniu: „Rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat”.

Zgodnie z art. 2 ustawy zmieniającej uchwały podjęte przez radę gminy na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g. obowiązującego do dnia 5 marca 2013 r. zachowują swoją moc do dnia wejścia w życie uchwał podjętych na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

Pozwala to przyjąć, że art. 6k u.c.p.g. w brzmieniu obowiązującym do 5 marca 2013 r., zakwestionowany we wniosku Rady Miasta Świdnik nie znajdzie już zastosowania i w konsekwencji utracił moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Jednocześnie należy nadmienić, że nie jest konieczne wydanie orzeczenia w trybie art. 39 ust. 3 ustawy o TK, gdyż analizowany przepis nie ingerował w konstytucyjne prawa i wolności.

Z kolei na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej treść art. 6l u.c.p.g. obowiązująca przed 6 marca 2013 r. została utrzymana bez zmian, z wyjątkiem oznaczenia jej jako ust. 1. Sensu normatywnego tej regulacji nie zmodyfikowało

także dodanie ust. 2 do art. 6l u.c.p.g. w brzmieniu: „Rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso”. W tym wypadku, zważywszy, iż postępowanie w niniejszej sprawie toczy się w trybie kontroli abstrakcyjnej, wątpliwości Rady Miasta Świdnik, ujęte w jej wniosku z 5 października 2011 r., należy zdaniem Sejmu odpowiednio odnieść do obecnego art. 6l ust. 1 u.c.p.g., czyli fragmentu artykułu, który – z uwagi na zakres zaskarżenia określony przez Grupę Posłów we wniosku II – w niniejszym postępowaniu podlega kompleksowej ocenie (uwzględniającej wszystkie jego ustępy).

Powyższe ustalenia uzasadniają wystąpienie z wnioskiem o **umorzenie postępowania** w zakresie badania art. 6k u.c.p.g. w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej.

6. Niezależnie od powyższego, Sejm pragnie podkreślić, że umorzenie postępowania w tym zakresie nie stoi na przeszkodzie rozważeniu problemu konstytucyjnego, jaki wyłaniał się na tle dotychczasowego brzmienia art. 6k u.c.p.g., ponieważ przepis ten, pomimo zmiany swej treści, w dalszym ciągu pozostawia aktualnymi kwestie podniesione we wniosku Rady Miasta Świdnik, a przy tym został wskazany jako przedmiot kontroli we wniosku II, zaś art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. także we wniosku III. Należy jednocześnie zastrzec, że Grupy Posłów przywołują po części te same wzorce kontroli, które były wskazane we wniosku I oraz zbieżne argumenty mające przemawiać za niekonstytucyjnością rozwiązań przyjętych w zaskarżonej regulacji. Z tego względu Sejm wyraża pogląd, że zasadne jest odnoszenie się w dalszej części niniejszego pisma do ustaleń poczynionych w odniesieniu do wniosku I w piśmie I.

IV. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), zasada sprawiedliwości podatkowej (art. 84 Konstytucji) i zasada ograniczonego władztwa podatkowego samorządu terytorialnego (art. 168 Konstytucji) w związku z zasadą władztwa podatkowego (art. 217 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawcy (Grupy Posłów)

1. Zarzuty naruszenia art. 2, art. 84, art. 168 w zw. z art. 217 Konstytucji sformułowane przez Grupę Posłów we wniosku II pod adresem art. 6k u.c.p.g. przedstawiono w piśmie II. Z tego względu poniżej jest zaprezentowana jedynie argumentacja, którą posłużono się we wniosku III na poparcie przedstawionych w nim zarzutów.

2. Zaskarżone art. 6j ust. 2a u.c.p.g. oraz art. 6k ust. 1 pkt i ust. 4 u.c.p.g., odnoszące się do zasad kształtowania wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zostały zakwestionowane we wniosku III z tego względu, że:

„znacząco modyfikują obowiązujące regulacje dotyczące ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz sposobu jej poboru. Wprowadzają bowiem możliwość dokonania samodzielnego wyboru metody obliczania tej daniny, a także określenia wysokości stawki tej opłaty, wprowadzenia zwolnień przedmiotowych czy też stanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy w drodze tylko uchwały rady gminy stanowiącej wyłącznie akt prawa miejscowego” (wniosek III, s. 9) i nie precyzują wszystkich istotnych elementów przedmiotowej opłaty, a w szczególności jej maksymalnych stawek, w akcie rangi ustawowej, co przemawiać ma za zasadnością zarzutu złamania postanowień art. 84 i art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji. Sejm pragnie podkreślić, że w tym zakresie zarzuty Grupy Posłów pokrywają się z zarzutami przedstawionymi przez Grupę Posłów we wniosku II.

3. Jednocześnie Grupa Posłów sformułowała od adresem zakwestionowanej regulacji zarzut naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wskazując, że: „rada gminy została upoważniona do wyboru sposobu ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz określenia wysokości stawek tej opłaty (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), przy czym ustawodawca zrezygnował z wprowadzenia jakichkolwiek kwot granicznych” (wniosek III, s. 11), co „powoduje stan niepewności w wyjątkowo newralgicznym obszarze, bo natenczas nikt nie jest

w stanie określić konkretnie wysokości opłaty żądanej na podstawie zaskarżanych tym wnioskiem przepisów” (wniosek III, s. 11).

2. Wzorce kontroli

Przechodząc do ustalenia zawartości normatywnej przepisów Konstytucji przywołanych w charakterze wzorców kontroli, Sejm stwierdza, że na potrzeby niniejszej sprawy zachowuje aktualność analiza postanowień zarówno art. 217 i art. 168 Konstytucji, wskazanych jako wzorce przez Radę Miasta Świdnik, przedstawiona w piśmie I, jak i art. 2 Konstytucji (w kontekście zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa) oraz 84 Konstytucji, powołanych jako wzorce kontroli przez Grupę Posłów we wniosku II, przedstawiona w piśmie II. Ponowne prezentowanie podjętych już ustaleń byłoby zbędne, a Grupa Posłów we wniosku III nie rozszerza kryteriów oceny wyznaczonych we wniosku I i II, przywołując w tym charakterze postanowienia art. 2, art. 84, art. 168 oraz art. 217 Konstytucji.

3. Analiza merytoryczna

1. Zakwestionowane przepisy stanowią część regulacji normującej zasady ustalania przez gminy opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Należy przede wszystkim przypomnieć, że w świetle postanowień u.c.p.g. gminy mogą wybrać metodę ustalenia przedmiotowej opłaty oraz ustalić jej stawki. Jak wskazano wcześniej, zaskarżona regulacja jest wynikiem wejścia w życie ustawy zmieniającej, której podstawowym założeniem w analizowanym zakresie było „uelastycznienie” instrumentów sprawowania władztwa publicznego przez gminy, a co za tym idzie, umożliwienie stanowienia przepisów prawa miejscowego koherentnych z lokalnymi warunkami.

Zgodnie z założeniem projektodawców, zmiana pkt. 1 ust. 1 art. 6k u.c.p.g.: „ma na celu umożliwienie gminom wyboru różnych metod ustalania opłat dla poszczególnych części obszaru gmin (np. części wyposażonej w wodociągi – według zużycia wody, natomiast co do pozostałego obszaru – według innej metody). Obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na wybór jednolitej metody na całym obszarze gminy. Uregulowanie takie spotkało się z krytyką ze strony samorządów,

które oceniają je jako rozwiązanie niepozwalające na elastyczne podejście do wyboru metody dostosowanej do warunków występujących w poszczególnych częściach terenu gminy” (druk sejmowy nr 1000/VII kad.).

W opinii doktryny, postanowienia zakwestionowanego nowego art. 6j ust. 2 u.c.p.g. są przejawem rozwiązań umożliwiających uwzględnienie różnorodności mogących występować na terenie tej samej gminy, dają bowiem podstawę do zróżnicowania wysokości opłaty za odbiór odpadów w zależności od okoliczności wymienionych w tym przepisie (powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, położenia nieruchomości na terenie wiejskim lub miejskim, rodzaju zabudowy). „To zaś oznacza, że wysokość opłat ponoszonych przez mieszkańców w zależności od sytuacji może być odmienna” (K. Gruszecki, *Komentarz do zmiany art.6(j) ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, LEX 2013).

Jednocześnie należy podkreślić, że objęte zaskarżeniem postanowienia art. 6k ust. 4 u.c.p.g. stanowią konsekwencję wprowadzenia do art. 6j u.c.p.g. ustępu 2a oraz zmian w pkt 1 ust. 1 art. 6k u.c.p.g.

2. Podstawowy problem konstytucyjny, jaki jawi się w świetle wniosku III, jest – w opinii Sejmu – tożsamy z wątpliwościami konstytucyjnymi przedstawionymi przez wnioskodawców zarówno we wniosku I, jak i II, dotyczy bowiem braku regulacji ustawowej w odniesieniu do stawek granicznych opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Z uwagi na zbieżność zarzutów naruszenia art. 168 Konstytucji i argumentów mających przemawiać za ich słusznością, zaprezentowanych we wniosku I i II z zarzutami i argumentacją je popierającą we wniosku III, Sejm uznaje, że pełną adekwatność zachowują ustalenia poczynione w piśmie I i II, w których Sejm przywołał racje przemawiające za zgodnością zakwestionowanych przepisów z przywołanym wzorcem kontroli. Jednocześnie należy podkreślić, że konstatacji tej nie zmienia fakt, że Grupa Posłów rozszerza we wniosku III przedmiot zaskarżenia o art. 6j ust. 2a u.c.p.g. Zabieg ten nie zmienia właściwie istoty problemu konstytucyjnego, bowiem wnioskodawca we wniosku II za niekonstytucyjną uznał możliwość ustalania przez gminy wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, natomiast art. 6j ust. 2a u.c.p.g. stanowi niejako rozszerzenie (uszczegółowienie) tej kompetencji, gdyż daje podstawy do

zróznicowania stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy.

Zdaniem Sejmu, nie jest przekonujący argument wnioskodawcy, że art. 168 Konstytucji zezwala jednostkom samorządu terytorialnego na swobodne precyzowanie wysokości należnego świadczenia publicznoprawnego wyłącznie „w zakresie granic ustalonych ustawą” (wniosek III, s. 9), bowiem odczytywany *in extenso* art. 168 Konstytucji daje gminom prawo „ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie”, nie przesądzając, iż „zakres” ten należy utożsamiać z koniecznością ustawowego określania minimalnych i maksymalnych stawek opłat i podatków.

Rozważając znaczenie art. 168 Konstytucji dla rozdziału materii prawodawczej między ustawę a akty normatywne samorządu terytorialnego, Trybunał Konstytucyjny podniósł, że: „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” (wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06). Sejm pragnie zauważyć, że jakkolwiek w cytowanym wyroku Trybunał uznał zgodność z art. 168 Konstytucji przepisu, który przewidywał maksymalną stawkę opłaty adiacenckiej, to jednocześnie nie sposób uznać, że naruszeniem standardu konstytucyjnego w tym zakresie jest rozwiązanie normatywne przyjęte w regulacji będącej przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Pożądany w świetle art. 168 Konstytucji ustawowo wyznaczony zakres ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości podatków i opłat lokalnych nie musi i nie powinien być odnoszony wyłącznie, jak wspomniano wcześniej, do uwzględnienia przez ustawodawcę minimalnych bądź maksymalnych stawek opłat lokalnych, ale także do innych elementów stosunku daninowego, które mają wpływ na wysokość stawki opłaty.

W tym kontekście Sejm w pełni podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w piśmie I, że: „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”.

Za przyjętym przez ustawodawcę systemem ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przemawiają ponadto argumenty odwołujące się do celu i funkcji regulacji tych opłat, przedstawione zarówno w piśmie I, jak i w piśmie II.

Wynikający z art. 168 Konstytucji zakres swobody gmin w sferze władztwa daninowego podyktowany jest także koniecznością ochrony konstytucyjnie zagwarantowanej samodzielności samorządu terytorialnego, który zgodnie z art. 16 Konstytucji uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Z tego względu postanowienie art. 168 Konstytucji należy postrzegać jako instrument prawny umożliwiający realizację zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co – jak podkreśla się w literaturze przedmiotu – prowadzi do konkluzji, że zawarte w art. 168 Konstytucji upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, może mieć szerszy zakres w stosunku do upoważnienia do wydania rozporządzenia, „nie musi spełniać wymogu szczegółowości, ani zawierać wytycznych dotyczących treści aktu prawa miejscowego” (A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 227; J. Stępień, *Samorząd terytorialny w konstytucyjnym ustroju państwa* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 660).

Nie bez znaczenia jest przy tym fakt, że organ, który na poziomie lokalnym podejmuje prawodawczą decyzję o wysokości stawki opłaty komunalnej (rada gminy), posiada demokratyczną legitymację do sprawowania władzy opartą na wolnych, powszechnych i bezpośrednich wyborach, co świetle wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego stanowi istotny argument: a) za przyznaniem szerszego zakresu kompetencji prawodawczych takiemu organowi władzy publicznej i jednocześnie b) przeciwko zawężającej wykładni kompetencji prawodawczych danego organu (zob. wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02).

Uwzględniając powyższe ustalenia, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 u.c.p.g. **są zgodne** z art. 168 Konstytucji.

3. Jako związkowy wzorzec kontroli – w stosunku do art. 168 Konstytucji – wnioskodawca przywołał art. 217 Konstytucji. Z uwagi na to, że Grupa Posłów we wniosku III zakwestionowała zasady ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, analogicznie jak w wypadku pisma I, należy podać w wątpliwość adekwatność wzorca kontroli wynikającego z art. 217 Konstytucji.

Z tego względu Sejm pragnie podkreślić, że podtrzymuje swoje ustalenia zawarte w piśmie I, że: „art. 168 Konstytucji stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 217 Konstytucji w zakresie określenia zasad ustalania wysokości opłat lokalnych” i w konsekwencji zasady ustalania opłat lokalnych, w tym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, poddane jest reżimowi ustalania opłat, o który mowa w art. 168 Konstytucji, nie zaś w art. 217 Konstytucji.

W związku z powyższym należy uznać, że art. 217 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli i w konsekwencji art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 u.c.p.g. **nie są niezgodne** z art. 217 Konstytucji.

4. Zważywszy, że Grupa Posłów, wskazując art. 84 Konstytucji jako wzorzec kontroli konstytucyjności zakwestionowanej regulacji, wyraźnie wskazała, że z przywołanego postanowienia Konstytucji wynika zasada ustawowej regulacji istotnych elementów daniny publicznej (wniosek III, s. 6-7), nie dookreślając jednocześnie na czym polegać ma naruszenie zasady sprawiedliwości podatkowej wywodzonej z tego przepisu ustawy zasadniczej, w konsekwencji uprawniony jest, zdaniem Sejmu, wniosek, że art. 84 Konstytucji należy potraktować jako wzorzec związkowy w odniesieniu do art. 168 Konstytucji i z tego względu ustalona we wcześniejszych rozważaniach zgodność zaskarżonych przepisów z art. 168 Konstytucji wiedzie do stwierdzenia, że art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 u.c.p.g. **są zgodne** z art. 168 w związku z art. 84 Konstytucji.

5. Odnosząc się do naruszenia przez zakwestionowane przepisy zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), należy stwierdzić, że Grupa Posłów wiąże złamanie tej zasady z naruszeniem obowiązku określenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

w ustawie (zob. wniosek III, s. 11-12). Wnioskodawca stwierdza, że „jednostka nie jest w stanie ustalić w przybliżeniu rozmiaru daniny publicznej na podstawie przepisów zaskarżonej ustawy” (wniosek III, s. 11).

Z taką argumentacją trudno się zgodzić, ponieważ ustawodawca przekazał gminom – jak ustalono wcześniej, zgodnie z Konstytucją – uregulowanie przedmiotowych kwestii, rezygnując z pomieszczenia w u.c.p.g. szczegółowych postanowień ich dotyczących. Przyjęte rozwiązanie polega na określeniu katalogu zmiennych, do których uwzględnienia rady gmin są obowiązane przy ustalaniu wysokości stawki przedmiotowej opłaty, co gwarantuje radom gmin elastyczność uzasadnioną specyfiką tej opłaty, odróżniającą ją od innych opłat lokalnych. Sposób ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przyjęty w u.c.p.g. opiera się na obowiązku właściciela nieruchomości samodzielnego obliczenia wysokości opłaty i przedstawienia wysokości tej opłaty w deklaracji. Wskazana przez składającego deklarację wysokość opłaty jest kwotą, którą zobowiązany winien zapłacić w terminach ustalonych uchwałą rady gminy wydaną na podstawie art. 6l u.c.p.g. Zgodnie z art. 6n u.c.p.g. 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 właściciela nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełniania oraz pouczenia, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Ustalenie wzoru deklaracji jest konieczne dla zapewnienia możliwości obliczenia wysokości opłaty przez właścicieli nieruchomości, złożenia deklaracji o jej wysokości i w razie potrzeby egzekucji opłaty.

Ponadto należy zauważyć, że będące aktami normatywnymi (o ograniczonym terytorialnie zasięgu obowiązywania) uchwały rady gminy normujące stawki, termin, częstotliwość oraz tryb uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami oraz ustalające wzór deklaracji są (stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji) ogłaszane we właściwym dzienniku urzędowym danego województwa, stąd trudno uznać, że podmioty objęte obowiązkiem uiszczenia opłaty będą pozostawać w jakiegokolwiek niepewności co do tego kiedy, w jaki sposób i w jakiej wysokości powinny wnieść opłatę za gospodarowanie odpadami. Oprócz tego trzeba wskazać, że uchwały rady gminy podejmowane na podstawie zaskarżonych przepisów podlegają nadzorowi

sprawowanemu przez właściwą regionalną izbę obrachunkową (zob. prawomocny wyrok WSA w Lublinie z 28 grudnia 2012 r., sygn. akt I SA/Lu 932/12), w efekcie którego – na podstawie art. 91 w zw. z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) – może dojść do stwierdzenia nieważności uchwały naruszającej przepisy prawa, co stanowi gwarancję proceduralną legalności działania gminy wobec podmiotów podlegających jej władztwu terytorialnemu.

6. Sejm pragnie odnieść się ponadto do argumentu podnoszonego przez wnioskodawcę we wniosku III, który ma potwierdzić sprzeczność zaskarżonej regulacji z art. 2 Konstytucji. Powołując się na dane statystyczne przedstawiane przez Ministerstwo Środowiska, z których wynika, że „30% respondentów przyznaje się do unikania opłat za wywóz śmieci”, Grupa Posłów twierdzi, że „duża część ludności z pewnością będzie podejmowała próby unikania opłat” (wniosek III, s. 12), co spowoduje, że osoby regulujące przedmiotowe opłaty będą ponosić koszty za tych, którzy nie realizują tej daniny.

Sejm nie podziela takiego stanowiska z dwóch powodów. Po pierwsze, prezentowane dane statystyczne ilustrują stan faktyczny, który istniał na podstawie tzw. starego systemu gospodarki odpadami, w którym właściciele nieruchomości zobowiązani byli do zawierania indywidualnych umów z przedsiębiorcami odbierającymi odpady komunalne, nie można ich więc odnosić do systemu, który rozpocznie funkcjonowanie od 1 lipca 2013 r. Skądinąd należy przypomnieć, że to właśnie przywoływana „nieszczelność” systemu odbioru odpadów komunalnych była jedną z przesłanek przekazania odpowiedzialności za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych gminom. Po drugie natomiast, co wykazano już w piśmie II, u.c.p.g. zawiera mechanizmy dedykowane zabezpieczeniu realizacji powszechnego ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, poprzez:

a) regulację, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6qa u.c.p.g.);

b) możliwość określenia wysokości opłaty – w przypadku niezłożenia deklaracji bądź uzasadnionych wątpliwości, co do danych w niej zawartych –

w drodze decyzji administracyjnej przez wójta, burmistrza, prezydenta. Zgodnie z art. 6m u.c.p.g. w zw. z art. 6o u.c.p.g., które stanowią wyraz zasady sprawiedliwości podatkowej, tym z właścicieli, którzy nie złożyli wymaganej deklaracji z danymi niezbędnymi do ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość tej opłaty, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze;

c) możliwość dokonania kontroli realizacji obowiązku składania deklaracji przez wójta, burmistrza, prezydenta – na zasadach art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.) w zw. z art. 6q u.c.p.g., co oznacza możliwość skorzystania z uprawnienia do wejścia na teren nieruchomości i zweryfikowania danych zawartych w deklaracji;

d) możliwość określenia przez wójta, burmistrza, prezydenta wysokości zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w sytuacji, gdy została złożona deklaracja, jednak właściciel nieruchomości zobowiązany do uiszczenia opłaty albo nie uiścił jej w ogóle, tj. nie uiścił jej w wymaganym terminie, albo opłatę uiścił, ale w wysokości niższej od należnej (art. 6p u.c.p.g.).

7. Z powyższych względów, zdaniem Sejmu, należy stwierdzić, że art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 u.c.p.g. **są zgodne** z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

V. Zasada dialogu partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawcy (Grupy Posłów)

Generalnym zarzutem jaki podnosi wnioskodawca wobec zakwestionowanych przepisów jest to, że: „do uchwalenia nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach doszło wskutek arbitralnego narzucenia zmian bez przeprowadzenia konsultacji z odpowiednimi szeroko reprezentowanymi grupami społecznymi” (wniosek III, s. 12), co czyni je niezgodnymi z art. 20 Konstytucji wyrażającym między innymi zasadę współpracy i dialogu partnerów społecznych.

2. Wzorzec kontroli

1. Grupa Posłów wskazała we wniosku III jako wzorzec kontroli również art. 20 Konstytucji wyrażający zasadę społecznej gospodarki rynkowej. Zasada ta nadaje kształt ustrojowi gospodarczemu Rzeczypospolitej i określa kierunek dążeń państwa w tym zakresie, wskazując na zasadnicze elementy społecznej gospodarki rynkowej: wolność działalności gospodarczej, własność prywatną oraz dialog i współpracę partnerów społecznych (zob. wyrok TK z 11 lipca 2011 r., sygn. akt P 1/10).

Z uwagi na pomieszczenie art. 20 Konstytucji w jej Rozdziale I słuszne jest twierdzenie, że przepis ten należy traktować jako „podstawowe założenie systemu prawa” (P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne [w:] Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 24), czy też „metaklauzulę” (E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa TK*, Toruń 2003, s. 172) zawierającą w sobie znaczny potencjał normatywny, którego wykorzystanie uzależnione jest od aktywności organów orzeczniczych przy powoływaniu się nań.

2. W dotychczasowym dorobku orzeczniczym Trybunału Konstytucyjnego ustalono m.in., że: „W płaszczyźnie konstytucyjnoprawnej społeczna gospodarka rynkowa, będąca podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, wyznaczona jest z jednej strony przez podstawowe, tradycyjne elementy rynku w postaci wolności gospodarczej i własności prywatnej, z drugiej zaś przez solidarność społeczną, społeczny dialog i współpracę partnerów społecznych. W ujęciu art. 20 konstytucji społeczna gospodarka rynkowa stanowi więc nie tylko określony model ekonomiczny, ale także pożądaný przez ustrojodawcę obraz ładu społecznego” (zob. wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00).

Na potrzeby dalszych rozważań, z uwagi na sformułowane przez Grupę Posłów zarzuty, należy się odnieść do zawartości normatywnej omawianego wzorca w zakresie, w jakim wskazuje na „solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych” jako jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej.

3. „Pojęcia «solidarności, dialogu i współpracy» nie mają jasno określonej treści prawnej, więc ten fragment należy odczytywać przede wszystkim jako wskazanie pewnych wartości, które stanowić powinny podstawę funkcjonowania

społecznej gospodarki rynkowej. Zarazem jednak określone tu zostają pewne ramy procesu podejmowania decyzji społecznych i gospodarczych, tak w materialnym, jak i proceduralnym aspekcie” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 20, s. 13).

3. Analiza merytoryczna

1. W świetle przedmiotu zaskarżenia oraz przywołanych przez wnioskodawcę zarzutów, Sejm podaje w wątpliwość adekwatność powołanego w charakterze wzorca art. 20 Konstytucji.

2. Na wstępie należy zaznaczyć, że uzasadniając zarzut naruszenia tego przepisu Konstytucji, Grupa Posłów wskazuje, iż: „immanentnym elementem ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej są podatki i opłaty lokalne, w tym opłata od gospodarowania odpadami komunalnymi. Wprowadzenie nowej opłaty czy nawet wprowadzenie nowych reguł wyliczania tej opłaty nie może być arbitralne, co znaczy, że wprowadzone przez władze publiczne na mocy autorytatywnego działania lecz musi być prowadzone poprzez wszechstronny dialog społeczny, zwłaszcza gdy w tym dialogu eksponowane są racje niekonstytucyjności jakiegoś aktu prawnego” (wniosek III, s. 13).

3. Sejm pragnie zauważyć, że taka argumentacja skłania do przyjęcia tezy, że w opinii Grupy Posłów zarzucana zakwestionowanej regulacji niezgodność z art. 20 Konstytucji jest konsekwencją braku przeprowadzenia konsultacji społecznych w odniesieniu do projektu ustawy zmieniającej, która nowelizowała zasady ustalania przez gminę sposobu określenia i wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zważywszy zawartość normatywną przywołanego wzorca kontroli, nie można uznać takiego argumentu za trafny.

Zaskarżone przepisy modyfikują zasady ustalania przez gminę stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Sejm pragnie przypomnieć, 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. W świetle art. 6r u.c.p.g., który określa katalog kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, koszty te mają zostać pokryte z dochodów uzyskanych dzięki poborowi przedmiotowej opłaty.

Należy w związku z tym zastrzec, że zaskarżone przepisy trzeba odnieść do wykonywania zadania własnego gminy, w zakresie organizowania systemu zagospodarowania odpadów komunalnych, jednocześnie wskazując, że gmina sama w tym zakresie nie prowadzi działalności gospodarczej, lecz powierza wykonanie zadania spółkom wybranym w drodze przetargu (art. 6d i art. 6e u.c.p.g.), na rzecz których uiszcza wynagrodzenie ustalone w kontrakcie. Oznacza to, że opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie są ustalane przez gminę na rzecz przedsiębiorców, lecz przez gminę jako jej dochód przeznaczany obligatoryjnie na realizację systemu zagospodarowania odpadów komunalnych. Gmina w żadnym wypadku nie występuje w tej sytuacji jako uczestnik obrotu gospodarczego.

Jakkolwiek można zgodzić się z Grupą Posłów, że: „immanentnym elementem ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej są podatki i opłaty lokalne”, to jednak trudno przyjąć, że twierdzenie to należy odnosić do wszystkich świadczeń publicznoprawnych, zważywszy, iż opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wpływają w żaden sposób na system gospodarczy. Jeżeli nawet uwzględnimy fakt, że mogą być one ponoszone przez przedsiębiorców (w części przypadków, przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą na nieruchomości niezamieszkałej będą objęci dotychczas funkcjonującym systemem indywidualnych umów na odbiór odpadów, nie będą więc ponosić opłat na rzecz gminy, zob. art. 6c u.c.p.g.) i przez to będą obarczać ich jako obowiązek publicznoprawny, to z uwagi na ich wzajemny charakter (gmina odpowiada za odbiór odpadów od przedsiębiorców) oraz powszechność ponoszenia tych opłat przez wszystkich właścicieli nieruchomości, nie sposób uznać, że opłaty te mogą mieć znaczenie dla kondycji gospodarczej przedsiębiorców na rynku.

Zaskarżone przepisy nie wkraczają więc w materię normowaną przez art. 20 Konstytucji, a w konsekwencji przywołany przepis nie stanowi adekwatnej podstawy kontroli zakwestionowanej regulacji.

Inaczej należałoby ocenić adekwatność wzorca wynikającego z art. 20 Konstytucji w sytuacji, gdyby opłaty za gospodarowanie odpadami odnosiły się wyłącznie do przedsiębiorców lub gdyby to gmina ustalała ceny za odbiór odpadów przez przedsiębiorców, z takimi uregulowaniami jednak nie mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

4. Niezależnie od powyższego Sejm pragnie podkreślić, że art. 20 Konstytucji winien być odczytywany jako całość, a nie jako wyliczenie autonomicznych zasad ustroju gospodarczego (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 5), na co uwagę zwrócił także Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że: „Nie ma wątpliwości, że ustrojodawca traktuje wymienione w art. 20 konstytucji wartości kompleksowo i komplementarnie. Kompleksowo, bo ujmuje je jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia. Komplementarnie, bo wartości te powiązane są ze sobą w ten sposób, że mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać. Zatem badając zgodność działań prawodawcy z art. 20 konstytucji nie wystarczy wskazać na naruszenie którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości [w świetle wniosku III – zasada dialogu partnerów społecznych – uwaga własna], trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej między nimi równowagi” (wyrok TK z 30 stycznia 2001 r., sygn. akt K 17/00) oraz że: „Wymienienia w tym przepisie «dialogu i współpracy partnerów społecznych» dokonano tylko jako wyznacznika wskazanej zasady” (wspomniane wyżej postanowienie TK w sprawie o sygn. akt K 17/02). Tymczasem Grupa Posłów zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 20 Konstytucji opiera na naruszeniu zasady dialogu partnerów społecznych, pomijając okoliczność, że przywołany wzorzec kontroli wskazuje jednocześnie na trzy podstawy społecznej gospodarki rynkowej, które należałoby uwzględnić uzasadniając złamanie przywołanego wzorca. Sejm ma jednak świadomość, że wnioskodawca nie mógł tego uczynić z uwagi na brak płaszczyzny, na której można byłoby skonfrontować zaskarżoną regulację z wzorcem kontroli.

5. Przechodząc do omówienia znaczenia art. 20 Konstytucji dla przebiegu procesu ustawodawczego *per se*, tj. rozpatrywanego w oderwaniu od materii danej ustawy, należy przypomnieć, że zdaniem Grupy Posłów „[z]a przejaw naruszenia konstytucyjnej zasady społecznego dialogu należy uznać ignorowanie postulatów

partnerów społecznych w odniesieniu do proponowanej zmiany, zważywszy że wskazywali oni szczegółowo na niekonstytucyjny charakter rozwiązań prawnych” (wniosek III, s. 14), oraz „[w]szystkie postulaty strony społecznej pozostały bez rozpatrzenia, co po raz kolejny w ostatnich czasach czyni zasadę dialogu społecznego z władzami publicznymi jedynie fasadą demokracji na korzyść autorytarnych rządów władz publicznych” (wniosek III, s. 15).

Z perspektywy tak sformułowanych zarzutów trzeba podnieść podstawową wątpliwość, czy i w jakim stopniu władze publiczne, w tym władza wykonawcza i ustawodawcza, podlegają w procesie stanowienia prawa regułom wyrażonym w art. 20 Konstytucji, skoro tryb uchwalania ustawy jest unormowany w innych przepisach tego aktu. Nie przesądzając definitywnie tej kwestii, na potrzeby niniejszego postępowania wystarczające jest odwołanie się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym z art. 20 Konstytucji nie wynika „nakaz dochodzenia do treści ustaw poprzez konsensus”, w szczególności „[p]rzepis ten nie może być [...] podstawą do wnioskowania o tym, że każda ustawa (akt normatywny) wymaga przeprowadzenia obligatoryjnych konsultacji, i to w formie, na jaką się godzą wszyscy partnerzy społeczni” (zob. postanowienie TK z 7 września 2002 r., sygn. akt K 17/02). Z przytoczonych ustaleń wynika, że wskazany jako wzorzec kontroli art. 20 Konstytucji nie zawiera treści normatywnych przypisywanych mu przez Grupę Posłów.

6. W związku z dokonanymi ustaleniami trzeba podkreślić, że niezbędnym warunkiem dokonania oceny konstytucyjności jest wystąpienie „symetrii przedmiotowej” między przedmiotem zaskarżenia a wzorcem kontroli. W przekonaniu Sejmu sytuacja istniejąca na tle rozpatrywanej sprawy nie daje podstaw do zakwestionowania domniemania konstytucyjności kontrolowanych przepisów w oparciu o art. 20 Konstytucji.

Z powyższych względów Sejm wnosi o uznanie, że art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 u.c.p.g. **nie są niezgodne** z art. 20 Konstytucji.

VI. Dodatkowy wniosek Sejmu

Przychylenie się przez Trybunał Konstytucyjny do argumentacji przedstawionej przez Sejm w piśmie II i stwierdzenie niezgodności art. 6h w związku

z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. z art. 2 i art. 217 Konstytucji, a także art. 6m w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. – z art. 2 i art. 84 Konstytucji spowoduje, iż z chwilą utraty mocy obowiązującej przez przywołane przepisy w dacie ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw powstanie luka konstrukcyjna w systemie prawnym. Derogacja trybunalska we wspomnianym zakresie może spowodować znaczne obciążenie budżetowe gmin, które zobowiązane są do organizacji i finansowania systemu gospodarki odpadami komunalnymi.

Z tego względu, w imieniu Sejmu wnoszę o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjne przepisy o maksymalny okres 18 miesięcy od daty ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z dyspozycją art. 190 ust. 3 zd. 1 i 2 Konstytucji.

Odroczenie derogacyjnych skutków prawnych negatywnego wyroku TK będzie służyć sanowaniu przez ustawodawcę konstytucyjności ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sposób odpowiadający potrzebom zapewnienia ciągłości funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz