



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 17/12

BAS-WPTK-789/12

Warszawa, dnia ²³ maja 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN CELARIA	
wpł. dnia	24. 05. 2013
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam uzupełniające wyjaśnienia w sprawie połączonych wniosków Rady Miasta Świdnik z 5 października 2011 r. i Grupy Posłów z 18 marca 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. 6k i art. 6l ustawy powołanej w punkcie 1 **są zgodne** z art. 2, art. 168 w związku z art. 84 oraz z art. 217 Konstytucji;
- 5) 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;
- 6) art. 6m w związku z art. 2 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** 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. Sejm podtrzymuje stanowisko przedstawione w sprawie wniosku Rady Miasta Świdnik z 5 października 2011 r. (dalej: wniosek I), zajęte w piśmie z 30 sierpnia 2012 r., w którym Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 6k i art. 6l 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. 168 Konstytucji.

Z uwagi na to, że połączony do wspólnego rozpoznania wniosek Grupy Posłów (dalej: wniosek II) w zakresie badania zgodności art. 6k i art. 6l u.c.p.g. z art. 168 i art. 217 Konstytucji nie zmienia samej istoty problemu poddanego rozważeniu Trybunału Konstytucyjnego, przedstawiona w piśmie z 30 sierpnia 2012 r. argumentacja zachowuje aktualność, zaś niniejsze stanowisko uzupełniające ma w tym zakresie jedynie charakter subsydiarny.

2. Ze względu na to, że we wniosku II została przywołana adekwatna argumentacja uzasadniająca zarzut naruszenia przez art. 6k i art. 6l u.c.p.g. art. 217 Konstytucji, nieaktualny stał się wniosek – wyrażony w piśmie Marszałka Sejmu z 30 sierpnia 2012 r. – o uznanie, że przywołane zaskarżone przepisy nie są niezgodne z tym wzorcem kontroli.

3. W związku z tym, że wniosek II złożony został przez podmiot, który ma tzw. ogólną legitymację wnioskową, nieaktualny jest także wniosek o umorzenie postępowania w zakresie badania naruszenia przez art. 6k i art. 6l u.c.p.g. zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa w sferze danin publicznych (art. 2 Konstytucji) i art. 84 (w związku z art. 168) Konstytucji, 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), zgłoszony w piśmie Marszałka Sejmu z 30 sierpnia 2012 r.

4. Grupa Posłów wskazuje ponadto dodatkowe, niewymienione we wniosku Rady Miasta Świdnik przepisy u.c.p.g., o których kontrolę konstytucyjności

występuje. Z tego względu przeprowadzona zostanie odrębna analiza merytoryczna zarzutów skierowanych wobec art. 6d ust. 1, art. 6e, art. 6h oraz art. 6m u.c.p.g.

5. Jednocześnie Sejm pragnie zaznaczyć, że art. 6d ust. 1 oraz art. 6e u.c.p.g. stanowią przedmiot kontroli w innej sprawie zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym (sygn. akt K 52/12), wszczętej wnioskiem Rady Miejskiej Inowrocławia z 27 września 2012 r.. Z uwagi na zbieżność zarzutów w przywołanej sprawie i adekwatność ustaleń Sejmu w odpowiedzi na nie, w niniejszym piśmie Sejm wykorzysta argumentację, którą wówczas się posłużył.

II. Przedmiot kontroli

1. Jako przedmiot kontroli Grupa Posłów wskazała art. 6d ust. 1, art. 6e, art. 6h, art. 6k, art. 6l oraz art. 6m u.c.p.g., podczas gdy Rada Miasta Świdnik uczyniła przedmiotem kontroli jedynie art. 6k i art. 6l 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).

2. Zgodnie z zaskarżonym art. 6d ust. 1 u.c.p.g.: „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”. Natomiast wedle art. 6e u.c.p.g.: „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”.

3. Zakwestionowany art. 6h u.c.p.g. normuje obowiązek właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c u.c.p.g., do ponoszenia na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

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

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.

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

5. Zaskarżony art. 6m u.c.p.g. reguluje tryb wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami. Zgodnie z jego ust. 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. Jak przewiduje art. 6m ust. 2 u.c.p.g.: „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”. Artykuł

6m ust. 3 u.c.p.g. wprowadza możliwość składania przywołanych deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Organ, o którym mowa w art. 6m ust. 1 u.c.p.g., lub elektroniczna skrzynka podawcza systemu teleinformatycznego urzędu gminy potwierdza, w formie dokumentu elektronicznego, złożenie deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

6. W nawiązaniu do zakwestionowanych art. 6h i art. 6m u.c.p.g. Sejm pragnie zauważyć, że z analizy uzasadnienia wniosku wynika, iż przedmiotem zaskarżenia jest w istocie norma prawna dekodowana przez Grupę Posłów z art. 6h i art. 6m u.c.p.g. w związku z art. 2 pkt 4 oraz art. 2 ust. 3 u.c.p.g., które zawierają definicję ustawową pojęcia „właściciele nieruchomości”. Z tego względu Sejm skłania się do korekty przedmiotu zaskarżenia we wskazanym zakresie i objęcia nim także – związkowo – art. 2 ust. 1 pkt 4 oraz art. 2 ust. 3 u.c.p.g.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. przez właścicieli nieruchomości rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością.

Jednocześnie art. 2 ust. 3 u.c.p.g. przewiduje, że jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właściciela nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.; dalej u.w.l.), lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany.

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

powierzchni 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 kontrydiktoryjności. 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*, Trybunał powinien w stosownym zakresie umorzyć postępowanie. Dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy w tym zakresie 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. 6d ust. 1 i art. 6e u.c.p.g. z art. 9 Konstytucji.

Uzasadnienie wniosku tylko w części spełnia wymogi wynikające z art. 32 ust. 1 ustawy o TK. Formułując zarzut naruszenia zakwestionowanej regulacji, Grupa Posłów ograniczyła się do przywołania wzorców kontroli konstytucyjności oraz stwierdzenia, że: „Przepisy art. 6d w zakwestionowanym zakresie i art. 6e ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach naruszają konstytucyjne zasady m.in. demokratycznego państwa prawnego, samodzielności gmin i poszanowania wiążącego RP prawa międzynarodowego” (wniosek II, s. 6). Przywołane uzasadnienie naruszenia art. 9 Konstytucji nie może zostać uznane za spełniające wymagania wynikające z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Wnioskodawca inicjujący postępowanie przed Trybunałem powinien szczegółowo wskazać, w czym wyraża się naruszenie danego wzorca kontroli, tymczasem sformułowany przez niego zarzut ma nadmiernie lakoniczny charakter.

4. Jednocześnie Sejm pragnie podnieść, że nawet gdyby Grupa Posłów zamieściła we wniosku stosowne uzasadnienie naruszenia przez zakwestionowaną regulację art. 9 Konstytucji, to taki zabieg nie dałby rezultatu w postaci dopuszczalności merytorycznej kontroli we wskazanym zakresie.

W opinii Sejmu, analogicznie jak w zawistej przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawie o sygn. akt K 52/12, dokonanie oceny zgodności zaskarżonych przepisów z art. 9 Konstytucji wymagałoby bowiem uprzedniego zbadania, czy przedmiotowe prawo krajowe jest zgodne z przepisami Dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz. Urz.

UE 2004 L 134, s. 114; dalej: dyrektywa 2004/18/WE), co w konsekwencji pozwoliłoby na ustalenie, czy Rzeczpospolita Polska dochowała zobowiązania zawartego w art. 54 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, będącego integralną częścią Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej podpisanego w dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (Dz. U. Nr 90, poz. 864; Dz. Urz. UE 2003, L 236, s. 33 ze zm.; dalej jako: Akt o przystąpieniu).

Z tego względu należy zauważyć, że pierwszeństwo przed warstwą merytoryczną analizy ma tu proceduralny problem dopuszczalności badania relacji wskazanych norm przez Trybunał Konstytucyjny.

W świetle przepisów regulujących kompetencje Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony – Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich; dalej: TSUE) wynika uzasadniona wątpliwość odnośnie do objęcia kognicją polskiego sądu konstytucyjnego oceny zgodności przepisów ustawy z prawem wtórnym Unii Europejskiej. W tym miejscu wypada przytoczyć ustalenia Trybunału Konstytucyjnego, jakie poczynił w związku z kwestią dopuszczalności orzekania o zgodności przepisów polskiej ustawy z prawem unijnym: „merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez TK prowadziłoby do interpretacji przepisów prawa wspólnotowego bez uwzględnienia standardów interpretacyjnych przyjętych w odniesieniu do wszystkich krajów UE. Co więcej, stan prawny, w którym w odniesieniu do takich samych sytuacji prawnych uznana byłaby właściwość zarówno ETS, jak i TK, rodziłby zagrożenie dwutorowości w zakresie orzekania o treści tych samych przepisów prawa. Niewątpliwie istotne znaczenie w tej materii ma okoliczność, że ETS stoi na straży prawa wspólnotowego i przy swych rozstrzygnięciach nie musi brać pod uwagę standardów wynikających z ładu prawnego poszczególnych państw, w tym też miejsca konstytucji w systemie źródeł prawa wewnętrznego państw członkowskich. Inaczej TK, który ma strzec Konstytucji, będącej, wedle jej art. 8 ust. 1, najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Na tym tle może dojść do kolizji pomiędzy rozstrzygnięciami ETS i TK. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że także ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji

Trybunał jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze konstytucyjno-ustrojowym zachowa pozycję «sądu ostatniego słowa». ETS i TK nie mogą być ustawiane w stosunku do siebie jako sądy konkurujące. Chodzi nie tylko o wyeliminowanie zjawiska dublowania się obu trybunałów czy dwutorowości w zakresie orzekania o tych samych problemach prawnych, ale i dysfunkcyjności w relacjach wspólnotowego oraz wewnątrz krajowego ładu prawnego. Istotne jest wskazanie na odmienną rolę obu trybunałów” (postanowienie TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05).

Sejm pragnie podkreślić adekwatność ustaleń poczynionych przez Trybunał na gruncie postępowania o sygn. akt P 37/05 także w realiach niniejszej sprawy. Akceptując dopuszczalność merytorycznego orzekania względem zarzutu naruszenia art. 9 Konstytucji, przy uwzględnieniu argumentacji go popierającej, Trybunał Konstytucyjny musiałby najpierw dokonać interpretacji postanowień dyrektywy 2004/18/WE, aby następnie ustalić, czy zakwestionowane przepisy ustawowe są z nią zgodne. W takiej jednak sytuacji sąd konstytucyjny przyjąłby ewidentnie funkcję interpretatora prawa Unii Europejskiej, która traktatowo została zastrzeżona na rzecz TSUE (art. 267 TFUE). Należy zauważyć, że przejawem ostrożności Trybunału w tym zakresie było umorzenie postępowania w sprawie o sygn. akt P 37/05.

Jednocześnie warto przywołać poglądy doktryny odnośnie do potencjalnego wykorzystania przepisów wtórnego prawa Unii Europejskiej w charakterze wzorców w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jak podnosi L. Garlicki, prawo wtórne Unii Europejskiej w ogóle nie może stanowić wzorca kontroli, nie jest bowiem ujęte w enumeratywnym katalogu wzorców sformułowanym w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 188, s. 28; tak również J. Oniszczyk, *Źródła prawa w nowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 41). Na szczególną uwagę zasługuje w tym aspekcie stanowisko S. Biernata, który jest zdania, że normy zawarte w art. 9 i art. 91 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji „nie mogą służyć do oceny treściowej (materialnej) zgodności norm ustawowych z prawem unijnym” (S. Biernat, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, S. Dudzik, Warszawa 2011, s. 78).

5. Mając na uwadze powyższe, Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie badania zgodności art. 6d ust. 1 i art. 6e u.c.p.g. z art. 9 Konstytucji, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

IV. Samodzielność samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 EKSL) i proporcjonalność jej ograniczenia (art. 2 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawcy (Grupy Posłów)

W opinii Grupy Posłów, zakwestionowane art. 6d ust. 1 i art. 6e u.c.p.g. wprowadziły „ograniczenie, wynikających z ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (j.t. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236), a w szczególności z jej art. 2, oraz z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2009.157.1240 ze zm.), a w szczególności z jej art. 14, możliwych sposobów realizacji przez gminę jej zadań własnych” (wniosek II, s. 5-6).

Z tak sformułowanego zarzutu należy odczytywać, że postanowienia art. 6d ust. 1 i art. 6e u.c.p.g. naruszają zasadę samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego.

Wywodząc, że zasada samodzielności samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego, Grupa Posłów zarzuca jednocześnie zaskarżonej regulacji to, że nie służy ona żadnemu interesowi publicznemu (wniosek II, s. 4) i z tego względu należy ją uznać za nieproporcjonalną ingerencję w niezależność gminy, naruszającą art. 2 Konstytucji.

2. Wzorce konstytucyjne

1. Na potrzeby rozważań w niniejszym postępowaniu Sejm powtórzy analizę wzorców kontroli dokonaną w swoim stanowisku, stanowiącym odpowiedź na zarzuty Rady Miejskiej Inowrocławia w sprawie o sygn. akt K 52/12. Analiza ta zachowuje swoją aktualność, gdyż w kontekście konstytucyjnej zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego Grupa Posłów nie dokonała żadnej modyfikacji, gdy idzie o sposób ujęcia podstawy odniesienia dla zakwestionowanych przepisów przez Radę Miejską Inowrocławia. W obydwu sprawach dotyczących ustawy

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w charakterze wzorców kontroli wskazane zostały postanowienia: art. 2, art. 16 ust. 2, art. 165, art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107; dalej: EKSL).

2. Przede wszystkim należy podkreślić – analogicznie jak uczynił to Sejm w piśmie w sprawie o sygn. akt K 52/12 – że jakkolwiek Grupa Posłów czyni wszystkie wzorce równorzędnymi i samodzielnymi, to argumentację, którą się posługuje, odnosi *en bloc* do zasady samodzielności gminy rekonstruowanej z przywołanych wzorców łącznie, nie formułując odrębnych argumentów przemawiających za naruszeniem poszczególnych przepisów Konstytucji. Odczytując w ten sposób intencję wnioskodawcy, Sejm przyjmuje, że uznanie zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 16 ust. 2 Konstytucji, który w najbardziej ogólny sposób wyraża zasadę samodzielności, będzie oznaczało ich zgodność także z art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji.

3. Problematyka samodzielności jednostek samorządu terytorialnego była wielokrotnie przedmiotem orzekania przez Trybunał Konstytucyjny (zob. m.in. uchwała TK z 27 września 1994 r., sygn. akt W 10/93; orzeczenia TK z: 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94; 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96; wyroki TK z: 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00; 8 października 2001 r., sygn. akt K 11/01; 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07; 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

Źródłem zasady samodzielności gminy, będącej podstawową jednostką samorządu terytorialnego, można upatrywać w kilku przepisach Konstytucji, w tym w powołanych w niniejszej sprawie jako wzorce kontroli art. 16 ust. 2, art. 165 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. W świetle art. 165 Konstytucji, jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe, zaś samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Artykuł 166 ust. 1 Konstytucji stanowi natomiast, że: „Zadania

publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”.

4. Najpełniej treść konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego oraz konstytucyjne gwarancje i granice tej samodzielności wyznaczone zostały w uzasadnieniu do orzeczenia TK z 23 października 1996 r. (sygn. akt K 1/96). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą – w zakresie określonym przez ustawodawcę – w sprawowaniu władzy w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał podtrzymał dotychczasową wykładnię zasady samodzielności gminy oraz rozróżnienie szczegółowych unormowań prawnych na takie, które naruszają jej istotę oraz na te, które stanowią jedynie jej modyfikację, dopuszczalną na gruncie norm konstytucyjnych (zob. wyroki TK z: 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97 oraz 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98).

Trybunał podkreślał jednocześnie, że samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne „w ramach ustaw”, w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97 oraz 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01). Ustawodawca jest zatem uprawniony do ingerowania w sferę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Jego działanie w tym zakresie nie może być jednak dowolne.

W świetle wypowiedzi Trybunału swoboda regulacyjna prawodawcy podlega ograniczeniom zarówno formalno-proceduralnym jak i materialnym (zob. np. wyrok TK z 20 marca 2007 r., sygn. akt K 35/05).

Po pierwsze, podstawowym warunkiem formalno-proceduralnym ograniczenia samodzielności jednostki samorządu terytorialnego jest możliwość nałożenia na nią określonego obowiązku wyłącznie w ustawie. Gwarancja ta stanowi o niezależności samorządu od administracji rządowej. Po drugie zaś, ograniczenia muszą znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, którym ustawodawca dał pierwszeństwo przed zasadą samodzielności (zob. np. orzeczenie TK z 23 października 1996 r., sygn. akt K. 1/96 oraz wyroki TK z: 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07).

5. Do normy wyrażonej w art. 166 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, odniósł się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 czerwca 2006 r. (sygn. akt K 23/05). Trybunał stwierdził wówczas, iż jednostki samorządowe podejmują tylko te zadania publiczne, które mają wymiar lokalny, a samo „zaspokajanie” wspólnoty samorządowej musi się przedstawiać jako działalność administracyjno-zarządzająca. Nie ma przy tym przeciwieństwa ani konkurencji czy jakiegokolwiek potrzeby dokonywania wyboru między „zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej” (a więc potrzeb ludności pewnych obszarów państwa) a realizacją zadań centralnych organów administracji państwa, w ich przełożeniu terytorialnym. Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wymóg traktowania Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji) oznaczają, że także realizacja zadań należących do kompetencji centralnej administracji państwa ma służyć realizacji potrzeb społecznych.

6. W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym art. 165 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że: „Na zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, składa się przyznanie im w ustępie 1 osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym, tj. własności i innych praw majątkowych. Ustęp 2 wzmacnia pozycję jednostek samorządu terytorialnego, przyznając sądową ochronę ich samodzielności” (wyrok TK z 15 marca 2005 r., sygn. akt K 9/04). W doktrynie zwrócono uwagę, że art. 165 Konstytucji jest źródłem prywatnoprawnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego. Z przepisu tego, zwłaszcza z jego ustępu 1, wynika, że gmina występuje jako jeden z podmiotów obrotu cywilnoprawnego. „Istotą samodzielności jest swoboda podejmowania czynności prawnych oraz ujęcie weryfikacji tych czynności w procedury właściwe prawu cywilnemu, a nie prawu administracyjnemu, a więc powierzenie ich przede wszystkim sądom powszechnym” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 323).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, istota samodzielności finansowej „wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego systemu dochodów, stwarzających gwarancję realizowania przypisanych im zadań

publicznych, a zarazem pozostawiających im swobodę polityczną kształtowania wydatków” (wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11). W świetle zarzutów Grupy Posłów, art. 165 Konstytucji został zatem powołany jako wzorzec kontroli z uwagi na fakt, że zakwestionowane przepisy ograniczają gminie sposób zaangażowania środków komunalnych w realizację zadań publicznych. Tak ustaloną relację art. 165 i art. 16 ust. 2 Konstytucji akceptuje Trybunał Konstytucyjny, który wywiódł, że „związek zasady samodzielności finansowej j.s.t. z wykonywaniem przez samorząd zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność na podstawie art. 16 ust. 2 Konstytucji, jest immanentny” (wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07).

7. Zgodnie z art. 4 ust. 2 EKSL: „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”.

W przywołanym w charakterze wzorca kontroli konstytucyjności art. 4 ust. 2 EKSL gwarantowana jest swoboda działania społeczności lokalnych w granicach ustalonych prawem w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy (zob. wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt U 1/10). Jak wskazał Trybunał w wyroku z 4 maja 2004 r. (sygn. akt K 40/02), swoboda działania społeczności lokalnych wyznaczona jest przepisami państw-stron EKSL, które określają kompetencje samorządu terytorialnego.

8. Grupa Posłów uczyniła wzorcem kontroli konstytucyjności również art. 2 Konstytucji, w myśl którego: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że adresatami tej zasady są wszystkie organy władzy publicznej, ponieważ funkcjonalnie odnosi się ona nie tylko do stanowienia, ale i do stosowania prawa.

W dorobku orzeczniczym Trybunału zasada państwa prawnego postrzegana jest jako „zbiorcze wyrażenie reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* wyrażone w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii i istoty demokratycznego państwa prawnego” (zob. np. wyroki TK z: 13

kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98; 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01; 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07). Wśród wyprawdzanych przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji wskazać można m.in. zasady: niedziałania prawa wstecz, poprawnej legislacji, ochrony praw nabytych czy też proporcjonalności działania ustawodawcy.

Należy podnieść, że we wniosku II nie wskazano *expressis verbis*, z którą z zasad pochodnych klauzuli demokratycznego państwa prawnego Grupa Posłów łączy podniesione zarzuty, jednakże Sejm – analizując uzasadnienie wniosku (zob. wniosek II, s. 5) i posługując się zasadą *falsa demonstratio non nocet* – przyjmuje, że jest to zasada proporcjonalności ingerencji ustawodawczej przy nakładaniu ograniczeń.

9. Zasada proporcjonalności w szerokim ujęciu kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia; spośród możliwych i zarazem legalnych środków działania należy wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane (por. orzeczenie TK z 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95 oraz S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 74 i n.).

Istotą tak rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza naruszających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień podmiotu, którego prawa doznają ograniczenia, a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie.

Należy jednocześnie zauważyć, co podkreślił Trybunał, „iż rzeczą ustawodawcy jest wybór celu i środków określonej regulacji ustawowej. Ten cel jednak powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu” (wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98).

Ustawodawca powinien tak kształtować normy prawne, aby stanowiły one najskuteczniejszy środek do osiągnięcia założonego celu działalności prawodawczej. Wybór środków służących realizacji obranego przez prawodawcę celu powinien być

dokonany zgodnie z założeniami racjonalnego tworzenia prawa. W szczególności zaś ustawodawca powinien dokonać porównania skutków ubocznych, jakie przyniesie ze sobą zamierzona regulacja, z wartością celu, do którego zmierza (por. J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 45 i n.; Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 482 i n.). Stwierdzenie, że efekty uboczne znacznie przekraczają wartość zamierzonego celu, prowadzi do uznania takiej regulacji za niezgodną z racjonalnym modelem tworzenia prawa. W literaturze podkreśla się, że w demokratycznym państwie prawa rozstrzygnięcia organów państwa, w tym także rozstrzygnięcia prawodawcy, nie mogą być zaskakujące i nieprzewidywalne. Powinny być one trwałe, stwarzające stan pewności prawa. Porządek prawny państwa prawnego powinien być stabilny (por. S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 75).

Celem uzupełnienia rekonstrukcji wzorca kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie należy zrekapitulować, że Trybunał Konstytucyjny dopuszcza możliwość podniesienia samodzielnie zarzutu braku proporcjonalności w oparciu o naruszenie art. 2 Konstytucji (zarzut nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy, korzystającego ze swej swobody regulacyjnej), „jednak wtedy będzie oceniany bez nawiązania do wkroczenia w podmiotowe prawo konstytucyjne” (wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07).

3. Analiza zgodności

1. Przechodząc do merytorycznej analizy zarzutów wnioskodawcy, Sejm pragnie przede wszystkim zauważyć, że dokonując nowelizacją zmiany w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, nie działał w próżni normatywnej i ekonomicznej, nie mógł więc wykreować nowych zasad, mając do dyspozycji *carte blanche*.

Należy wskazać, że w stanie prawnym obowiązującym przed przyjęciem nowelizacji, obowiązek zorganizowania odbioru odpadów komunalnych spoczywał na właścicielach nieruchomości, a realizowany był poprzez zawarcie umowy na odbieranie odpadów komunalnych z podmiotem prowadzącym działalność w tym zakresie i posiadającym zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej wydawane przez wójta, burmistrza, prezydenta.

Istotny w świetle problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie jest fakt, że – jak podkreśla się w literaturze przedmiotu – dotychczasowe prace legislacyjne nad u.c.p.g. oscylowały głównie wokół aspektu samodzielności gminy w kreowaniu i zarządzaniu systemem gospodarowania odpadami, bowiem to właśnie gmina była i jest odpowiedzialna za tę działalność, czego wyraz stanowi treść art. 3 u.c.p.g. „Dylemat ustawodawcy na przestrzeni ostatnich 20 lat polegał na tym, czy usytuować jednostki organizacyjne gminy wśród podmiotów prywatnych i zapewnić funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w warunkach wolnej konkurencji, czy też ograniczyć tę konkurencję na rzecz stworzenia kompleksowego systemu zarządzanego tylko przez gminę” (M. Kropiewnicka, *Zasady odbioru i gospodarowania odpadami komunalnymi na gruncie znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 4, s. 50).

Rozwiązaniem będącym kompromisem między przywołanymi kierunkami działania, była możliwość decydowania mieszkańców gminy w referendum, czy chcą przekazać odpowiedzialność za odpady gminie i ponosić z tego tytułu stałą opłatę, czy też we własnym zakresie organizować odbiór odpadów ze swoich gospodarstw domowych. W praktyce jednak, mieszkańcy większości gmin nie byli zainteresowani rozstrzygnięciem tego problemu w drodze referendum (J. Jerzmański, *Gospodarka komunalna odpadami – nowe zasady*, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 9, <http://www.e-czytelnia.abrys.pl/index.php?mod=tekst&id=13445>). Efektem tego, z uwagi na wciąż niską świadomość ekologiczną polskiego społeczeństwa, były sytuacje, w których wytwórcy odpadów nie podpisywali umów na odbieranie odpadów z żadnym przedsiębiorcą i własnym sumptem spalali je w domowych piecach, wywozili do lasów, na tzw. dzikie wysypiska lub „podrzucali” sąsiadom, którzy stosowne umowy podpisali. System odbioru i składowania odpadów cechowała więc nieszczelność.

Czynnikiem inicjującym podjęcie prac nad nowelizacją były zobowiązania Polski wobec Unii Europejskiej, która w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE 2008 L 312, s. 3 i n.) nakłada na państwa członkowskie obowiązek osiągnięcia do 31 grudnia 2019 r. odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych: 50% (wagowo) poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali,

tworzyw sztucznych i szkła oraz 70% (wagowo) poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (art. 3b ust. 1 u.c.p.g.).

2. Istotą przemodelowanego systemu gospodarki odpadami jest przejęcie przez gminy władztwa nad odpadami komunalnymi, co oznacza jednocześnie przejęcie przez nie odpowiedzialności za zorganizowanie odbioru od właścicieli nieruchomości lub odbioru od nich i zagospodarowania odpadów komunalnych (art. 6c ust. 1 u.c.p.g.). Mechanizm ten ma uszczelnić system gospodarowania odpadami, są nim bowiem objęci wszyscy właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Ustawodawca założył, że – ponosząc okresową opłatę za gospodarowanie odpadami – właścicielom nieruchomości nie będzie się „opłacało” wywozić odpadów w niedozwolone miejsca.

Na mocy nowelizacji, wybór podmiotu, który będzie odbierał odpady komunalne należy więc już nie do właścicieli nieruchomości („producentów odpadów”), lecz do gminy. Z tego względu, mając na uwadze fakt, że do tej pory rynek odpadów komunalnych należał po części do sektora prywatnego, a po części do sektora publicznego – przystępując do prac nad założeniami do nowelizacji w 2009 r., Rada Ministrów miała do dyspozycji dane, z których wynikało, że w 2008 r. 57,7% odpadów komunalnych zostało zebranych przez prywatne firmy oczyszczania (56,9% w 2007 r.), a pozostałe 42,3% przez spółki komunalne (43,1% w 2007 r.) – ustawodawca, w imię konstytucyjnej zasady gospodarki rynkowej i wolnej konkurencji na równych zasadach, musiał zrekompensować podmiotom prywatnym działającym do tej pory na rynku „rekomunalizację” rynku klientów i skonstruować mechanizm konkurencyjnego powierzania przez gminy zadania publicznego w przedmiotowym zakresie.

3. W tym miejscu Sejm pragnie zauważyć, że poseł sprawozdawca Tadeusz Arkit podczas debaty 25 stycznia 2013 r. na 32. posiedzeniu Sejmu nad propozycją zniesienia obowiązkowych przetargów dla spółek komunalnych i możliwości powierzenia zadań z zakresu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych samorządowym zakładom budżetowym (druki sejmowe nr 896 i nr 1030/VII kad.), przedstawił *ratio* przyjęcia zakwestionowanych przepisów, cytując jednocześnie fragment ze stanowiska strony samorządowej w procesie legislacyjnym

poprzedzającym przyjęcie nowelizacji, że: „Takie rozwiązanie jest zgodne z zasadą odpowiedzialności gmin za zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców, szanującą zasadę wolnej konkurencji przetargowy tryb zlecenia zadań”.

Podczas tej samej debaty pełne poparcie strony samorządowej w tym zakresie podkreślił także Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska Piotr Woźniak, który podniósł, że: „mamy [Ministerstwo Środowiska – uwaga własna] dokumentację od 25 marca 2009 r., kiedy to ustawa [nowelizacja – uwaga własna] była procedowana najpierw jako założenia, później jako projekt. Od 25 marca mamy pełną dokumentację stanowiska samorządów, które w pełni popierały tryb przetargowy dotyczący wywozu”. Jednocześnie tak zasadnicze zmiany w systemie gospodarowania odpadami wzbudziły kontrowersje i dyskusje po stronie przedsiębiorców, którzy zarzucali ustawodawcy powrót do monopolizacji i nacjonalizacji prywatnego rynku, a w konsekwencji naruszenie zasad wolności gospodarczej i gospodarki rynkowej (M. Kropiewnicka, *op. cit.*, s. 58). Z tego względu Sejm pragnie podkreślić, że przyjęcie nowelizacji zawierającej zakwestionowaną regulację stanowiło swoisty kompromis społeczny między stroną rządową, samorządową i przedsiębiorcami.

4. W dalszej części analizy Sejm pragnie odnieść się do sformułowanego w uzasadnieniu wniosku, obok podstawowego zarzutu naruszenia zasady samodzielności gminy, zarzutu Grupy Posłów, że rozwiązania przyjęte w zakwestionowanych przepisach „stoją w sprzeczności z zasadą wynikającą z prawa zamówień publicznych wskazującą, że gmina wykonując zadania własne z zakresu gospodarki komunalnej za pomocą spółki prawa handlowego utworzonej przez tę gminę, nie stosuje przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Zasada ta tym bardziej znajduje zastosowanie w odniesieniu do samorządowych zakładów budżetowych gmin” (wniosek II, s. 6).

W opinii Sejmu, tak skonstruowana wątpliwość odnośnie do braku koherencji między u.c.p.g. a ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych; Dz. U. z 2010 r. nr 113, poz. 759, ze zm.; dalej: p.z.p.) nie może być przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny jako część argumentacji naruszenia zasady samodzielności gminy, gdyż poza zakresem kontroli Trybunału jest horyzontalna niezgodność i niespójność w systemie źródeł prawa (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale*

Konstytucyjnym, Warszawa 1999, s. 16-17, a także np. wyroki TK z: 24 maja 1999 r., sygn. akt P 10/98; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98).

Niezależnie od powyższej konstatacji Sejm pragnie zauważyć, że wykazywana we wniosku II „pozioma sprzeczność” między przepisami ustaw ma charakter pozorny, bowiem z p.z.p. nie wynika możliwość niestosowania przepisów tej ustawy przez jednostki samorządu terytorialnego przy przekazywaniu zadań z zakresu gospodarki komunalnej własnym jednostkom organizacyjnym.

Artykuł 4 pkt 13 p.z.p. przewiduje wyłączenie od stosowania tej ustawy w odniesieniu do zamówień udzielanych instytucji gospodarki budżetowej przez organ władzy publicznej wykonujący funkcje organu założycielskiego tej instytucji. Instytucja gospodarki budżetowej to nowa (wprowadzona od dnia 1 stycznia 2010 r.) forma organizacyjno-prawna, która przejmuje częściowo rolę pełnioną przez likwidowane zakłady budżetowe, gdyż odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania i pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Instytucja gospodarki budżetowej może być powołana przez ministra lub szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów oraz przez organ lub kierowników jednostek wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.; dalej: u.f.p.): Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego wraz z wojewódzkimi sądami administracyjnymi, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego i Państwowej Inspekcji Pracy, wśród których nie wskazano organów jednostek samorządu terytorialnego.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że ważnym elementem związanym konstytutywnie z powołaniem instytucji gospodarki budżetowej jest jej wpis do Krajowego Rejestru Sądowego i uzyskanie osobowości prawnej (H. Nowicki, P. Nowicki, *Zamówienia „in house” i ich dopuszczalność w ustawie Prawo zamówień publicznych z perspektywy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] *Ekonomiczne i prawne zagadnienia zamówień publicznych. Polska na tle Unii*

Europejskiej, red. A. Borowicz, M. Królikowska-Olczak, J. Sadowy, W. Starzyńska, Warszawa 2010, s. 115 i n.).

Dodatkowo należy wskazać, że wyłączenie w trybie art. 4 pkt 13 p.z.p. możliwe jest do zastosowania, gdy łącznie spełnione są trzy warunki:

- 1) zasadnicza część działalności instytucji gospodarki budżetowej dotyczy wykonywania zadań publicznych na rzecz tego organu,
- 2) organ sprawuje kontrolę nad taką instytucją odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami organizacyjnymi, w szczególności posiada wpływ na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania sprawami instytucji,
- 3) przedmiot zamówienia należy do zakresu działalności podstawowej instytucji gospodarki budżetowej, określonej zgodnie z art. 26 ust. 2 pkt 2 u.f.p. (czyli w statucie instytucji).

Konkludując, należy podkreślić, że na podstawie art. 4 pkt 13 p.z.p. jednostki samorządu terytorialnego nie mogą korzystać ze zwolnienia z obowiązku stosowania ustawy wobec własnych jednostek komunalnych (K. Młodecka, *Bezprzetargowe zamówienia jednostek samorządu terytorialnego na rzecz podmiotów wewnętrznych*, cz. III, Lex ABC nr 136288). Co więcej, propozycja zmiany ustawy w tym kontekście pojawiła się już w 2008 r., a więc jeszcze przed zmianami p.z.p. z 2009 r. W rządowym projekcie ustawy z dnia 28 kwietnia 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 471/VI kad.). Rada Ministrów zaproponowała dodanie do art. 4 p.z.p. ust. 12 w brzmieniu: „[ustawy nie stosuje się do] zamówień udzielanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, jednostki samorządu terytorialnego lub związek jednostek samorządu terytorialnego spółce kapitałowej, o której mowa w przepisach o gospodarce komunalnej, jeżeli łącznie zachodzą następujące warunki:

- a) działalność spółki dotyczy wykonywania na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, jednostek samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz jest prowadzona wyłącznie na obszarze tych jednostek lub na obszarze, na którym jednostka samorządu terytorialnego realizuje zadania publiczne przekazane jej w drodze porozumienia, o którym mowa w przepisach o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym lub samorządzie województwa,
- b) spółka podlega kontroli jednostki samorządu terytorialnego, jednostek samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek, odpowiadającej kontroli

sprawowanej nad własnymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, w szczególności polegającej na wpływie na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania sprawami spółki,

- c) wszystkie udziały lub akcje spółki należą do jednostki samorządu terytorialnego, jednostek samorządu terytorialnego lub związku takich jednostek”.

Propozycja powyższa nie została uwzględniona przez Komisję Gospodarki, która jednomyślnie odrzuciła tę poprawkę. Podczas debaty nad przywołanym projektem na 17. posiedzeniu Sejmu w dniu 12 czerwca 2008 r. brak poparcia dla takiego rozwiązania argumentowano m.in. tym, że „wprowadzono by do ustawy szkodliwą dla gospodarki nierównowagę pomiędzy podmiotami prawnymi podobnymi co do struktury organizacyjnej czy formy prawnej będącą podstawą prowadzonej działalności gospodarczej. Byłoby to rozwiązanie idące w kierunku zwiększenia kosztów gmin poprzez likwidację podstawowej zasady konkurencji wśród oferentów. Dodatkowo propozycja rządowa powodowałaby zagrożenie bytu tysięcy małych i średnich przedsiębiorstw działających w sektorze komunalnym, skazanych zakwestionowaną propozycją art. 1 pkt 2b na dyktat lokalnych układów korporacyjnych. Nastąpiłaby rekomunalizacja rynku połączona z ograniczeniem swobody dostępu do istotnej regionalnie części rynku. Propozycja rządowa powodowałaby wreszcie sytuację powrotu do starych, złych, korupcyjnych rozwiązań, które w pierwszej połowie lat 90. zostały ograniczone przez umożliwienie swobodnego dostępu do rynku usług komunalnych prywatnym firmom na zasadach konkurencji” oraz, że: „Ze środków przekazywanych przez samorzady spółki komunalne będą mogły organizować «własne» przetargi i zlecać firmom prywatnym podwykonawstwo. Otwiera się w ten sposób nowe pole dla korupcji, kumoterstwa i nepotyzmu, a także grozi to, poza monopolizacją usług dla ludności, wzrostem cen i spadkiem jakości. Doprowadzić może do marnotrawienia publicznych pieniędzy, choćby z powodu braku profesjonalnego zarządzania spółkami związanego z kadencyjnością władz gmin i zarządów spółek” (wypowiedzi posła Leonarda Krasulskiego).

5. Jednocześnie Sejm pragnie podkreślić, że już w obecnej kadencji Sejmu do łaski marszałkowskiej zgłoszone zostały dwa poselskie projekty ustaw nowelizujących u.c.p.g. (druk sejmowy nr 896/VII kad. oraz nr 1030/VII kad.). Głównymi założeniami przywołanych projektów była zmiana w zakresie art. 6d ust. 1

u.c.p.g. pozwalająca gminom na bezprzetargowe powierzanie odbioru lub odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych jej własnym jednostkom organizacyjnym (spółkom komunalnym lub samorządowym zakładom budżetowym) oraz skreślenie art. 6e u.c.p.g. W dniu 25 stycznia 2013 r. Sejm odrzucił te projekty. Na uwagę zasługują w szczególności negatywne wobec przedmiotowych rozwiązań zawartych w druku sejmowym nr 896/VII kad. opinie: Prokuratora Generalnego, który zarzucił im przede wszystkim sprzeczność z konstytucyjną zasadą równości przedsiębiorców prywatnych oraz jednostek publicznych działających na rynku odpadów komunalnych (opinia z 28 listopada 2012 r., sygn. PG VII G 025-398/12); Wiceprezesa Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa stwierdzająca ich sprzeczność z art. 56 TFUE, który ustanawia swobodę przedsiębiorczości na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej (opinia z 8 grudnia 2012 r., sygn. KR-51-614/12/KBU); Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan, w której podniesiono zarzut naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (opinia z 28 listopada 2012 r., sygn. PKPP/670/192/AS/2012) oraz Pracodawców RP (z 22 listopada 2012 r., sygn. CML/835/11.12/KW/PW).

6. Odnosząc się bezpośrednio do podstawowego problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie należy stwierdzić, że ocena konstytucyjności zakwestionowanej regulacji sprowadza się do odpowiedzi na dwa pytania. Po pierwsze, czy ustawodawca, przez wprowadzenie zakwestionowanej regulacji, ograniczył samodzielność gminy. Po drugie natomiast, w wypadku twierdzącej odpowiedzi na pierwsze pytanie, czy ingerencja w chronioną konstytucyjnie samodzielność odbyła się z poszanowaniem zasady proporcjonalności.

7. Odpowiadając na pierwsze z wyżej sformułowanych pytań należy przede wszystkim stwierdzić, że zadanie polegające na odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych jest jedną z aktywności należących do zadań własnych gminy, mających na celu utrzymanie w niej czystości i porządku (art. 3 ust. 1 u.c.p.g.).

Z perspektywy dopuszczalnych form wykonywania zadań przez samorząd gminy podstawowe znaczenie ma art. 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; dalej: u.s.g.), który stanowi,

że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Ponadto zgodnie z art. 10 ust. 1 u.s.g. wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne oraz zawierać porozumienia międzygminne w sprawie powierzenia jednej z nich określonych przez nie zadań publicznych.

Artykuł 9 ust. 3 u.s.g. stanowi, że formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236, dalej u.g.k.), przy czym jej art. 4 ust. 1 formułuje regułę, że jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 zd. 1 u.s.g.: „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy”. Odwołując się do stanowiska doktryny, należy stwierdzić, że art. 7 ust. 1 u.s.g. „to norma zadaniowa, o charakterze klauzuli generalnej, a na płaszczyźnie konstytucyjnej – odpowiednik art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji. Jak już wspomniano, poprzez swój charakter klauzuli generalnej stanowi ona prawną gwarancję organizatorskiej swobody samorządu w sferze gospodarki komunalnej” (M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7-8, s. 19).

Egzemplifikacja zadań zawarta w art. 7 ust. 1 u.s.g. pełni dwie funkcje normatywne. „Po pierwsze, stanowi niewyczerpującą listę spraw, składających się na potrzeby wspólnoty samorządowej, których zaspokajanie stanowi główne zadanie własne gminy. Po wtóre, co bodaj ważniejsze, stanowi dyrektywę dla ustawodawcy, że w tych zakresach regulacja ustawowa musi być tworzona ze szczególnym uwzględnieniem samodzielności gminy (art. 165 Konstytucji)” (*Ibidem*).

8. Zrekonstruowane wyżej (zob. pkt IV.2. niniejszego pisma) na podstawie wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego rozumienie zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a więc i gmin, jest aprobowane także przez przedstawicieli doktryny. Na tle normy art. 16 ust. 2 Konstytucji samodzielność samorządu terytorialnego jest identyfikowana z wykonywaniem przez samorząd „«w imieniu

własnym i na własną odpowiedzialność (...) przysługującej mu w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych» urzeczywistnianych w ramach «uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej». Można wręcz stwierdzić, że w prawniczym ujęciu samodzielności *naturalia negotii* tej instytucji prawnej to działalność we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność” (P. Dobosz, *Prawne płaszczyzny przejawiania się granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Tom I, Opole 2000, s. 180).

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, samodzielność jako jedna z cech odnoszących się do samorządu może mieć dwojakie znaczenie: maksymalne (*ad quem*) i minimalne (*ab quo*) (A. Pawłyta, *Samodzielność – pojęcie i granice* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*; red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009, s. 99). Przez samodzielność „maksymalną” można rozumieć wszystko, czym nie jest i nie może być samorząd terytorialny w aktualnych warunkach ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej (definicja negatywna).

Samodzielność w znaczeniu minimalnym oznacza natomiast wszystkie uprawnienia, możliwości podejmowania działań przez jednostki samorządu terytorialnego, które *expressis verbis* są przewidziane w ustawach, a więc prawnie zdefiniowane i zabezpieczone. Każdorazowo więc ustawodawca, korzystając ze swych suwerennych uprawnień, będzie wyznaczał zakres przedmiotowy, w którym ta samodzielność może się przejawiać (*ibidem*, s. 99-100).

Istota samodzielności gminy podobnie ujmowana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w jednym ze swych wyroków, że: „samodzielność gminy oznacza, iż w granicach wynikających z ustaw nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli, a ponadto, że w tych granicach podejmuje czynności faktyczne i prawne, kierując się wyłącznie własną wolą wyrażoną przez jej organy pochodzące z wyboru. A zatem samodzielność ta wynika z granic określonych przez ustawy, które precyzyjnie ustalają zakres przedmiotowy, w którym samodzielność ta obowiązuje” (wyrok NSA we Wrocławiu z 4 lutego 1999 r., sygn. akt II SA/Wr/1302/97; zob. także wyrok NSA w Lublinie z 17 marca 1995 r., sygn. akt SA/Lu 2302/94).

Na tle argumentacji zawartej w uzasadnieniu do wniosku wszczynającego postępowanie w niniejszej sprawie należy zwrócić uwagę na fakt, że z postanowień

art. 2 u.g.k. wynika dla gmin uprawnienie do wykorzystania przy realizacji gospodarki komunalnej wszelkich form prawem przewidzianych, a szczególności formy samorządowego zakładu budżetowego oraz spółki prawa handlowego (postanowienie SN z 21 lipca 2011 r., sygn. akt V CZ 49/1; podobnie NSA w wyroku z 22 grudnia 2010 r., sygn. akt II GSK 1091/09).

Istotą zarzutu sformułowanego pod adresem zakwestionowanej regulacji jest to, że ogranicza ona samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie podejmowania decyzji o sposobie i formach prowadzenia gospodarki komunalnej.

9. Należy przyznać rację Grupie Posłów, że w konsekwencji przyjęcia art. 6d ust. 1 u.c.p.g. (zasada powierzania zadań w trybie przetargu), gminy nie mogą zlecić wykonywania zadania gospodarki komunalnej w zakresie odbioru lub odbioru i zagospodarowania odpadami własnym samorządowym zakładom budżetowym. Definicja zamówienia publicznego (art. 2 pkt 13 p.z.p.), rozumianego jako odpłatna umowa cywilnoprawna zawierana pomiędzy zamawiającym i wykonawcą, przesądza o tym, że przy powierzeniu zadań publicznych własnej jednostce organizacyjnej nie dochodzi w ogóle do udzielenia zamówienia publicznego, gdyż odbywa się ono bez powstania zobowiązania o charakterze cywilnoprawnym. Takie powierzenie mieści się w sferze władztwa wewnętrznego gminy, która samodzielnie decyduje o sposobie wykonywania zadań własnych (K. Młodecka, *Bezprzetargowe zamówienia jednostek samorządu terytorialnego na rzecz podmiotów wewnętrznych, cz. II*, Lex ABC nr 136282).

Jak wskazał Sąd Najwyższy, zakład budżetowy gminy działa w ramach osobowości prawnej tej gminy (por. wyrok SN z 15 września 2009 r., sygn. akt II UK 416/08), a tym samym nie dochodzi do powstania zobowiązań o charakterze cywilnoprawnym, albowiem tego rodzaju zdarzenie prawne, jakim jest wykonywanie zadania użyteczności publicznej za pośrednictwem zakładu budżetowego gminy następuje w ramach jednej osobowości prawnej.

Z tego względu rację ma Grupa Posłów zarzucając zakwestionowanej regulacji ograniczenie swobody gminy w kreowaniu warunków realizacji zadania własnego. Nie przesądza to jednakże o ocenie konstytucyjności zaskarżonych przepisów, o tym zdecyduje bowiem wynik testu proporcjonalności ingerencji ustawodawcy, o czym w dalszej części pisma.

10. Przed sfinalizowaniem oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów należy więc dokonać testu proporcjonalności zdiagnozowanej ingerencji ustawodawcy w samodzielność gminy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, jakkolwiek samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest wartością chronioną i gwarantowaną konstytucyjnie, to jednak nie ma – w aspekcie wykonywania zadań publicznych – charakteru absolutnego (zob. wyroki TK z: 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97; 9 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 21/01; 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00; 20 marca 2007 r., sygn. akt K 35/05; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07). Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania, uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej w granicach przyznanej im przez ustawodawcę i prawem chronionej samodzielności. Oznacza to, że samodzielność ta może być limitowana przez ustawy. Według orzecznictwa Trybunału, swoboda regulacyjna prawodawcy podlega ograniczeniom zarówno formalno-proceduralnym, jak i materialnym.

Dokonując oceny zakwestionowanej regulacji, należy przede wszystkim stwierdzić, że wynika ona z przepisów rangi ustawowej i tym samym spełnia przesłankę formalną dopuszczalności ograniczenia samodzielności gminy. Jednocześnie należy wskazać, że możliwość ograniczenia swobody wyboru sposobu i form prowadzenia gospodarki komunalnej przez organy stanowiące samorządu terytorialnego zastrzegł sobie ustawodawca, stanowiąc w art. 4 ust. 1 u.g.k., że swoboda taka przysługuje, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

W dalszej kolejności należy zbadać, czy dochowane zostały również warunki materialne, innymi słowy, czy ograniczenie tej samodzielności znajduje uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych oraz czy jest proporcjonalne w ujęciu wąskim (nie może wykroczać poza granice niezbędne dla ochrony interesu publicznego).

11. Podstawowym celem ustawodawcy, jaki przyświecał mu przy wprowadzeniu zaskarżonych przepisów – na co wskazano wcześniej (zob. pkt IV.3.2. niniejszego pisma) była ochrona konstytucyjnej zasady gospodarki rynkowej i opartej na niej wolnej, uczciwej konkurencji (art. 20 Konstytucji).

Konkurencja jest elementem wolnego rynku i bez wątpienia stanowi wartość konstytucyjną (R. Molski, *Konkurencja jako element społecznej gospodarki rynkowej [w:] Wokół Konstytucji i zdrowego rozsądku. Prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, red. J. Ciapała. A. Rost, Szczecin-Jarocin 2011, s. 153

i n.). Ponadto, zgodnie z wypowiedzią Sądu Najwyższego: „w dotychczasowej linii orzecznictwa nie było sporne, iż w interesie publicznym jest podejmowanie ochrony zasad swobodnej konkurencji” (wyrok SN z 7 stycznia 2010 r., sygn. akt III SK 16/08). Szczególnego znaczenia nabiera również ochrona tego interesu publicznego z perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej, która w świetle art. 3 ust. 3 TUE, ustanawiając rynek wewnętrzny, „działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności, zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego”.

Jak wykazał Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do aktywności gospodarczej tzw. sektora publicznego: „działalność państwa [jak wynika z dalszej części uzasadnienia tego wyroku, także działalność samorządu terytorialnego – uwaga własna] nie może naruszać fundamentalnej dla gospodarki rynkowej zasady swobodnej konkurencji, co polega w szczególności na zakazie preferencji dla podmiotów państwowych. Łączy się to ściśle z zakazem jakiegokolwiek dyskryminacji w tym zakresie podmiotów niepaństwowych. [...] zasada społecznej gospodarki rynkowej wymaga, aby państwo i inne instytucje publiczne w stosunkach z podmiotami z sektora prywatnego (w stosunkach zewnętrznych z punktu widzenia instytucji publicznych) działały w formach i na zasadach rynkowych. Jeżeli państwo pośrednio lub bezpośrednio uczestniczy w życiu gospodarczym w formie kooperacji z podmiotami prywatnymi i dopuszcza tę kooperację w formach właściwych dla prawa prywatnego winno przestrzegać zasad ustanowionych dla analogicznej kooperacji podmiotów prywatnych” (wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00). W tym samym wyroku Trybunał wskazał również, że: „konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej nie ma zasadniczo zastosowania do działań państwa podejmowanych w formie bezpośredniego lub pośredniego jej prowadzenia, oddziałująca na nie natomiast pośrednio jako zakaz rozbudowy sektora publicznego ponad uzasadnione konstytucyjnie potrzeby oraz nakaz przestrzegania zasady swobodnej konkurencji w gospodarce i nienaruszania praw «prywatnych» podmiotów gospodarczych” oraz „Istotne jest założenie, iż sektor publiczny nie może być traktowany w sposób uprzywilejowany w stosunku do podmiotów prywatnych, natomiast z uwagi na jego inne funkcje mogą być tu wprowadzane ograniczenia i regulacje, które z punktu widzenia konkurencyjności mogą być traktowane jako

dotatkowe utrudnienie i obciążenie. Pamiętać jednak należy, że z punktu widzenia art. 20 Konstytucji podmioty publiczne działać mają nie tylko w ramach «czystych» zasad rynkowych (prawa popytu i podaży), ale wprowadzać powinny w gospodarce elementy społeczne, które stanowią uzupełnienie i podstawę do pewnych korekt zasad rynkowych”.

Zważywszy, że zadekretowana w zaskarżonych przepisach forma przetargu zakłada możliwość konkurowania na równych prawach wielu podmiotów, nie sposób nie przyjąć, że unormowanie wynikające z zakwestionowanej regulacja zapewnia osiągnięcie zamierzonego skutku w postaci zachowania konkurencji na rynku usług związanych z odbiorem lub odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych. Z tego względu unormowanie art. 6d ust. 1 i art. 6e u.c.p.g. trzeba uznać za przydatne dla ochrony wartości konstytucyjnej w postaci konkurencji na wolnym rynku.

12. Dokonując oceny zaskarżonych przepisów z perspektywy zasady proporcjonalności *sensu stricto*, należy stwierdzić, że Sejm nie znajduje podstaw do uznania, że ingerencji ustawodawcy w samodzielność gminy miała nadmierny charakter.

Za tym, że ustawodawca wykorzystał możliwie najłagodniejszy środek ingerujący w samodzielność gminy przemawia kilka argumentów. Po pierwsze, przyjął model, w którym tylko i wyłącznie odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, objęty jest obowiązkiem wyłonienia odbiorcy w trybie przetargowym (art. 6d ust. 1 w zw. z art. 6c ust. 1 u.c.p.g.). Oznacza to, że odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a na których powstają odpady komunalne (np. parki, szkoły, obiekty, na których prowadzona jest działalność gospodarcza) może się odbywać, na podstawie umów właścicieli takich nieruchomości z wybranymi przez nich przedsiębiorcami (do których zaliczyć należy spółki komunalne) lub z gminą, która zadanie zrealizuje za pomocą samorządowego zakładu budżetowego.

W tym ostatnim wypadku – ze względów przedstawionych wcześniej (zob. pkt IV.3.9. niniejszego pisma) – do zawarcia umowy nie dochodzi, jeżeli właścicielem nieruchomości jest gmina i zdecyduje się ona powierzyć zadanie odbioru odpadów własnemu samorządowemu zakładowi budżetowemu.

Ewentualnie, organ stanowiący gminy może podjąć w uchwale decyzję o objęciu „systemem gminnym” również nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.), wówczas stosowane będą zasady wynikające z zakwestionowanej regulacji.

Po drugie, w świetle art. 6d ust. 1 u.c.p.g. gminy, organizując przetarg, mogą dokonać samodzielnego wyboru, czy przetarg będzie dotyczył jedynie odbioru, czy też jednocześnie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. W tym pierwszym przypadku gminy mają prawo wskazać, ustalając warunki przetargu, instalację gospodarowania odpadami, do której podmiot odbierający odpady od właścicieli ma je skierować. W tym sensie gmina ma swobodę kształtowania gospodarki odpadami na jej terytorium.

Po trzecie, zaskarżona regulacja nie przesądza o tym, jaki rodzaj przetargu gmina ma zorganizować, co oznacza – *lege non distinguente* – że gmina samodzielnie podejmuje decyzję, czy organizuje przetarg ograniczony, czy nieograniczony, co pozwala jej w pewnym stopniu na modelowanie postępowania przetargowego.

Po czwarte wreszcie, należy podkreślić, że – wbrew twierdzeniom Grupy Posłów (wniosek II, s. 6) – w żadnym razie u.c.p.g nie nakazuje likwidacji samorządowych zakładów budżetowych, które mogą na zasadach ogólnych wykonywać pozostałe zadania gminy mieszczące się w zakresie u.c.p.g., polegające przykładowo na: dbaniu o zieleń miejską, opróżnianiu koszy ulicznych, administrowaniu systemem (w tym np. zbieraniu deklaracji, opłat itp.), opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochronie przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzeniu schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, prowadzeniu punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (zob. art. 3 ust. 2 u.c.p.g.), które to zadania rada gminy może powierzyć zakładowi budżetowemu (lub spółce komunalnej) wedle zasad ogólnych, czyli bez zastosowania przetargu.

13. Odnosząc się na koniec do zarzutu naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 4 ust. 2 EKSL należy stwierdzić, co następuje. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 września 2006 r. (sygn. akt K 1/06) zwrócił uwagę, że art. 4 ust. 2 EKSL w istocie wyraża w słabszej, mniej imperatywnej formie zasadę samodzielności gmin, ujętą w art. 165 Konstytucji. Posługując się zatem regułami argumentacji

a fortiori, uprawnione jest twierdzenie, że ocena zgodności zakwestionowanej regulacji z art. 165 Konstytucji może zostać odpowiednio odniesiona do art. 4 ust. 2 EKSL. Zabieg taki jest zgodny z przyjętą dotychczas praktyką orzeczniczą Trybunału, w sytuacji wskazania przez wnioskodawcę przepisów prawa, które „konsumują” treść EKSL w polskim systemie prawnym, nie zachodzi konieczność odrębnego rozpatrywania związanych z tym zarzutów dotyczących przywołanej umowy międzynarodowej (por. m.in. wyroki TK z: 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07; 18 lipca 2006 r., sygn. akt U 5/04; 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97). Ponadto należy podnieść, że za odstępniem od dodatkowej analizy zgodności z art. 4 ust. 2 EKSL przemawia to, że Grupa Posłów, podnosząc zarzut naruszenia gwarancji zawartych w tym przepisie, nie przytoczyła żadnych konkretnych argumentów na jego poparcie.

14. Z uwagi na powyższe argumenty należy uznać, że art. 6d ust. 1 i art. 6e u.c.p.g. są zgodne z art. 2, art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 ust. 2 EKSL.

V. Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), zasada dostatecznej określoności i jasności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji), zasada sprawiedliwości podatkowej (art. 84 Konstytucji) i zasada władztwa podatkowego (art. 217 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawcy (Grupy Posłów)

1. Kierując pod adresem art. 6h u.c.p.g. zarzut niekonstytucyjności, Grupa Posłów wskazuje, iż niezgodność tego przepisu z art. 217 Konstytucji wyraża się w tym, że nieprecyzyjnie reguluje on pojęcie właściciela nieruchomości, które identyfikuje z jednym z istotnych elementów konstrukcji daniny publicznoprawnej – jej podmiotem. Zdaniem wnioskodawcy: „Istotą problemu jest nieuwzględnienie specyfiki poszczególnych podmiotów, którym na gruncie ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku można przypisać miano «właściciela»” (wniosek II, s. 8). W opinii Grupy Posłów, szczególne trudności powstają przy ustaleniu zakresu pojęciowego terminu „właściciele nieruchomości” w sytuacji, gdy mamy do czynienia z budynkami wielolokalowymi pozostającymi w zarządzie spółdzielni mieszkaniowych.

Grupa Posłów krytycznie ocenia katalog podmiotów objętych obowiązkiem uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wskazując jednocześnie, że: „nie ma również jednolitej definicji właściciela, mimo iż w tej samej nieruchomości może jednocześnie krzyżować się wiele kategorii praw majątkowych. Brak jest zatem wyraźnego rozróżnienia obowiązków jakie spoczywają w zakresie opłat i składania deklaracji (...)” (wniosek II, s. 7-8).

Nieprecyzyjność ustawodawcy w sposobie określenia podmiotu obowiązującego do świadczenia publicznoprawnego przesądzać ma o sprzeczności rozwiązania przyjętego w art. 6h u.c.p.g. z art. 217 Konstytucji i jednocześnie godzić w konstytucyjnie gwarantowane bezpieczeństwo prawne jednostki (art. 2 Konstytucji).

2. Konstytucyjne wątpliwości Grupy Posłów budzi także – po części z przyczyn stanowiących podstawę zaskarżenia art. 6h u.c.p.g. – art. 6m u.c.p.g. Wnioskodawca nie kwestionuje przy tym samego obowiązku uiszczania opłaty, ale przepisy, które tworzą mechanizm ustalania jej wysokości oraz poboru. Jak wskazuje we wniosku: „Obowiązek złożenia pierwszej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powiązany został z koniecznością ustalenia przez właściciela (zarządcę) dnia zamieszkania pierwszego mieszkańca, zaś kolejnych deklaracji od faktu zaistnienia zmiany w zakresie danych będących podstawą ustalenia opłaty (np. liczby mieszkańców). Niemniej, nie przewidziano instrumentów, za pomocą których właściciel (zarządca) mógłby pozyskiwać dane, od których zależy powstanie obowiązku daninowego. Analogicznie wygląda sytuacja gminy, która nie ma prawnych możliwości określenia, kiedy upłynął czternastodniowy termin na złożenie deklaracji, o której mowa w art. 6m rzeczonyj ustawy, a tym samym zastosowanie sankcji z art. 6o ustawy (...)”. Takie nieprecyzyjne przepisy stanowią złamanie zasady dostatecznej określoności i jasności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Jak podnosi wnioskodawca, wadliwy mechanizm służący pobraniu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi narusza wynikającą z art. 84 Konstytucji zasadę sprawiedliwości podatkowej, zakładającą powszechność i przymusowość daniny publicznej (wniosek II, s. 12).

2. Wzorce kontroli

1. Przechodząc do ustalenia zawartości normatywnej przepisów Konstytucji przywołanych w charakterze wzorców kontroli, Sejm pragnie podkreślić, że na potrzeby niniejszej sprawy zachowuje aktualność analiza postanowień art. 217 Konstytucji, wskazanego jako wzorzec przez Radę Miasta Świdnik, przedstawiona w piśmie Marszałka Sejmu z 30 sierpnia 2012 r.

2. Niekonstytucyjność zarówno art. 6h u.c.p.g., jak i art. 6m u.c.p.g. wnioskodawca wiąże z uchybieniem art. 2 Konstytucji, stanowiącym: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Zasada demokratycznego państwa prawnego ma charakter klauzuli generalnej o wielopłaszczyznowej treści i dopiero w procesie wykładni art. 2 Konstytucji judykatura i doktryna wyodrębniły szereg zasad pochodnych, które w wypadku kontroli konstytucyjności stanowią samodzielne wzorce kontroli.

Z treści uzasadnienia wniosku II wynika, że Grupa Posłów łączy podniesione zarzuty z zasadami poprawnej legislacji oraz z powiązаныmi z nią: zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego. Zasady poprawnej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów, które winny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym.

3. Z uwagi na wynikającą z art. 217 Konstytucji swobodę ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa daninowego, szczególne znaczenie ma zachowanie przez niego zasad poprawnej legislacji przy stanowieniu przepisów regulujących tę sferę. Na ustawodawcy ciąży w tym względzie obowiązek „szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad poprawnej legislacji” (wyrok TK z 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02), które wymagają m.in. by precyzyjnie wyjaśnił on, jakie znaczenie nadał pojęciu, którym się posługuje (zob. wyroki TK z: 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00; 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, jakie znaczenie ma naruszenie art. 2 Konstytucji na gruncie prawa podatkowego: „(...) nakaz precyzji

i jednoznaczności sformułowań oraz poprawności legislacyjnej, wywodzony z tych zasad, ma szczególne znaczenie w prawie podatkowym, a zwłaszcza tam, gdzie przewiduje ono obowiązek samoobliczenia, czyli obliczenia i zapłaty kwoty podatku. Tylko bowiem uiszczenie podatku należnego w tej kwocie prowadzi do wygaśnięcia obowiązku podatkowego. W przeciwnym razie podatnik narażony jest na powstanie zaległości podatkowej, a nawet odpowiedzialność karnoskarbową” (wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06, zob. także wyroki TK z: 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04; 5 listopada 2008 r., sygn. akt 79/06; 7 lipca 2009 r., sygn. akt SK 49/06).

4. Nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa „nie została wprowadzie wyraźnie wysłowiona w tekście konstytucji, ale niewątpliwie należy ona do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego w znaczeniu, w jakim pojęcie to występuje w art. 2 konstytucji” (wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99). Niekiedy nazywana jest ona także zasadą lojalności obywateli wobec państwa (por. np. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt K 45/05; W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 34).

Istotę przywoływanej zasady sprowadzić można do zakazu uchwalania przez ustawodawcę przepisów będących „pułapkami” dla ich adresatów, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nieoczekiwanego wycofywania się przez państwo z wcześniej ustalonych reguł postępowania (por. np. wyrok TK z 19 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 4/05). Zakres stosowania zasady lojalności państwa wobec obywateli obejmuje wszelkie sytuacje, w których dana regulacja prawna stanowi podstawę do podejmowania działań przez jednostkę w taki sposób, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć (zob. np. wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., sygn. akt K 23/03).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału: „Ustawodawca nie powinien swoimi działaniami podważać ufności obywateli w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań” (wyrok TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04).

Zasada bezpieczeństwa prawnego zakłada pewność prawa i ma – co Trybunał podkreślił m.in. w orzeczeniu z 2 marca 1993 r. (sygn. akt K 9/92) – ważne znaczenie w prawie regulującym daniny publiczne. Przy czym cechą pewności prawa należy postrzegać nie tyle jako nakaz stabilności przepisów prawa, która w dziedzinie prawa daninowego w określonej sytuacji ekonomicznej państwa może być trudna do osiągnięcia, lecz jako zespół cech prawa, które umożliwiają przewidywanie działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Tak rozumiana przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. Służy zatem w konsekwencji realizacji zasady państwa prawnego.

5. Wskazany w odniesieniu do art. 6m u.c.p.g. jako wzorzec kontroli art. 84 Konstytucji stanowi: „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Przywołany przepis wzmacnia funkcjonowanie zasad poprawnej legislacji przez to, że: „zakłada precyzyjne określenie istotnych elementów stosunku daninowego w ustawie, tak aby jednostka mogła przewidywać daninowe konsekwencje swoich działań (...). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego analizowana zasada wymaga w szczególności, aby zainteresowany znał dokładną treść i wysokość ciężających na nim obowiązków daninowych w chwili zajścia zdarzeń powodujących powstanie takiego obowiązku” (wyrok TK z 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 19/06). W perspektywie zasady sprawiedliwości podatkowej, którą wywodzi się z analizowanego wzorca kontroli, a którą *expressis verbis* powołano we wniosku II, art. 84 Konstytucji stanowi regułę kształtowania podatków według zasady równości i powszechności. Zasada powszechności oznacza, że obowiązek podatkowy spoczywa na wszystkich zobowiązanych podmiotach, zaś podatkiem objęte są wszystkie stany faktyczne, z którymi wiąże się obowiązek podatkowy (wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. akt SK 2/10).

3. Analiza merytoryczna

1. Ustawa o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach posługuje się w całej swej treści pojęciem właściciela nieruchomości, który jest podmiotem zobowiązany

w świetle u.c.p.g. do następujących czynności związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę:

- a) ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi; jest to obowiązek właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6h w zw. z art. 6c ust. 1 u.c.p.g.), natomiast, jeśli rada gminy zdecyduje o objęciu systemem gminnym także nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady, wówczas do ponoszenia opłat zobligowani będą także właściciele tych nieruchomości (art. 6h w zw. z art. 6c ust. 2 u.c.p.g.);
- b) składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6m ust. 1 u.c.p.g.);
- c) wyposażenia nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.).

Zważywszy, że pomiędzy podmiotem składającym deklarację, wskazanym w art. 6m u.c.p.g., a podmiotem zobowiązanym do uiszczania opłaty, o którym mowa w art. 6h u.c.p.g., zachodzi tożsamość, zdaniem Sejmu celowe jest przeprowadzenie łącznej analizy obu przepisów z perspektywy ich zgodności z art. 2 Konstytucji, a konkretnie z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadą dostatecznej określoności i jasności przepisów prawa. Analiza zarzutów sformułowanych we wniosku pozwala na stwierdzenie, że ocenę konstytucyjności w perspektywie art. 2 Konstytucji należy odnieść do pozostałych wzorców kontroli przywołanych w niniejszej sprawie w kontekście omawianego zagadnienia.

2. Podstawowym problemem konstytucyjnym, jaki jawi się w świetle wniosku II, jest rozstrzygnięcie, czy ustawodawca w sposób jasny i precyzyjny wskazał w zakwestionowanej regulacji podmioty zobowiązane do realizacji obowiązku publicznoprawnego w postaci złożenia deklaracji ustalającej wysokość należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz do uiszczenia tej opłaty, a tym samym, czy zagwarantował bezpieczeństwo prawne tych podmiotów i poddał ochronie ich zaufanie do państwa.

Jak wspomniano, z perspektywy konstytucyjnej wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego.

Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji dyrektyw składających się na tę zasadę. Trybunał Konstytucyjny używa pojęcia „określoność prawa” w znaczeniu szerokim, co oznacza zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów (zob. wyrok TK z 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09). Dziedziną, w której nakaz określoności wymaga szczególnego zaakcentowania jest dziedzina prawa daninowego (zob. np. wyroki TK z: 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97; 13 lutego 2001 r., sygn. akt K 19/99; 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06). Jednocześnie należy przypomnieć, że każdorazowo ocena, czy ustawodawca dochował nakazu określoności przepisów, zależy od kilku czynników, zwłaszcza od rodzaju regulowanej materii, kategorii adresatów, do których kierowane są przepisy, a przede wszystkim charakteru tych przepisów, to znaczy, czy są to normy ograniczające (i w jakim stopniu) prawa i wolności konstytucyjne i nakładające obowiązki na ich adresatów (zob. wyrok TK z 3 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 8/09).

Biorąc pod uwagę, że przepisy regulujące opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi mają charakter powszechny (w tym sensie, że nie są zaadresowane do tzw. profesjonalistów, np. organów administracji publicznej czy przedsiębiorców), na ustawodawcy spoczywa obowiązek takiego ich skonstruowania, żeby każdy mógł zrozumieć ich treść i wypełnić dyspozycję.

3. Przechodząc do oceny konstytucyjności zaskarżonej regulacji trzeba wskazać, że na potrzeby u.c.p.g. ustawodawca skonstruował w jej art. 2 ust. 1 pkt 4 definicję pojęcia „właściciele nieruchomości”, która musi być uwzględniana przy rekonstruowaniu kręgu podmiotów, na których ciążą wskazane wyżej obowiązki. Wypada dodać, że definicja ta nie zmieniła się od czasu opublikowania tekstu pierwotnego u.c.p.g.

W świetle art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., za „właściciela nieruchomości” będzie więc uważany zarówno samoistny posiadacz nieruchomości (ten, kto włada nią jak właściciel), jak i użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym wiąże się określone władztwo nad cudzą nieruchomością, a więc posiadacz zależny, bez względu na swoją formę organizacyjno-prawną. Dodatkowo, uwzględniając specyfikę budynków wielolokalowych, w których ustanowiono odrębną

własność lokali, w art. 2 ust. 3 u.c.p.g. ustawodawca wskazał, na kim w takiej sytuacji spoczywają obowiązki właściciela nieruchomości.

Przede wszystkim należy zauważyć, że użyte określenie „właściciel” na gruncie u.c.p.g. ma znaczenie swoiste, a przy tym szersze niż wynikałoby to z prawa cywilnego. Oznacza to, że w odniesieniu do konkretnej nieruchomości może istnieć kilka osób spełniających kryterium ustawowe uznania za właściciela. Przepisy u.c.p.g. nie rozstrzygają natomiast, która z nich będzie zobowiązana do złożenia deklaracji i uiszczenia opłaty, czy będzie to właściciel nieruchomości, czy też najemca lub podnajemca.

Należy jednocześnie wskazać, że u.c.p.g. nie zawiera normy kolizyjnej będącej odpowiednikiem art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.; dalej: u.p.o.l.). Przywołany przepis przesądza, że w przypadku, gdy przedmiot opodatkowania znajduje się w posiadaniu samoistnym, obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości obciąża posiadacza samoistnego, niezależnie od tego, czy są inne podmioty mające tytuł prawny do nieruchomości, mogące być podatnikami w rozumieniu art. 3 ust. 1 u.p.o.l. Przyjęcie takiego rozwiązania normatywnego stanowiło odpowiedź na uchwałę wykładniczą Trybunału Konstytucyjnego z 6 września 1994 r. (sygn. akt Uw 20/94), w której Trybunał stwierdził, że organ podatkowy nie może wybierać sobie podatnika, który zaspokoi wierzytelność publicznoprawną. Skorzystanie z przywołanej zasady na gruncie u.c.p.g. jest niemożliwe z tego względu, że u.c.p.g. nie zawiera generalnego odesłania do stosowania w nieuregulowanym zakresie u.p.o.l.

4. Trzeba przy tym wskazać, że nawet gdyby w u.c.p.g. istniała regulacja analogiczna do art. 3 ust. 3 u.p.o.l, to kolejny problem ze wskazaniem podmiotu zobowiązanego na gruncie u.c.p.g. mógłby wynikać w sytuacji, gdyby było kilku posiadaczy samoistnych nieruchomości, u.c.p.g. nie przewiduje bowiem solidarnej odpowiedzialności podmiotów (wzorem np. art. 3 ust. 4 u.p.o.l.), a luki tej nie wypełniają przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm; dalej o.p.), którą w świetle art. 6q u.c.p.g. należy stosować odpowiednio, bowiem odpowiedzialność solidarna normowana przepisami o.p. nie odnosi się do odpowiedzialności między podatnikami, lecz między podatnikami a osobami trzecimi.

5. Przy tak skonstruowanej koncepcji „właścicieli nieruchomości” organy wskazane w u.c.p.g. jako egzekwujące obowiązek daninowy będą miały również problem z określeniem adresata decyzji ustalającej wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6o u.c.p.g.) lub decyzji określającej wysokość zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6p u.c.p.g.). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie posiada bowiem – co do zasady – wiedzy o oddaniu nieruchomości w posiadanie zależne. Wiąże się to z ryzykiem, że za stronę postępowania prowadzącego do wydania wskazanych wyżej decyzji będzie uznawany właściciel w rozumieniu prawa cywilnego, choćby nie zamieszkiwał w danej nieruchomości i nie „produkował” w związku z tym odpadów komunalnych. W tym sensie zaskarżone przepisy godzą w bezpieczeństwo prawne jednostki, która na podstawie ich treści nie jest w stanie ustalić czy jest podmiotem zobowiązanym do składania deklaracji i wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

6. Z uwagi na to, że właściciele nieruchomości będą realizowali swoje obowiązki od 1 lipca 2013 r. (jakkolwiek deklaracje składają już w maju-czerwcu 2013 r., to ich weryfikacja może nastąpić dopiero po uruchomieniu nowego systemu czyli od 1 lipca 2013 r.), na tle analizowanego pojęcia „właściciele nieruchomości” nie mogło jeszcze dojść do sporu, który znalazłby swój finał w postaci wyroku sądowego. Z tego względu, w toku prowadzonych rozważań nie można odwołać się do orzecznictwa, poprzestając jedynie na przywołaniu opinii doktryny dotyczących wadliwego zakresienia kręgu podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami (zob. np. krytyczne w tym względzie stanowiska: D. Wałkowskiego, *10 problemów prawnych związanych z nowym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi*, „Prawo i Środowisko” 2011, nr 4, s. 72; G. Radeckiego, *Opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 12, s. 22-28; A. Modrzejewskiego, *Właściciel i nieruchomość w świetle znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1-2, s. 88-93; W. Zińczuka, *Rewolucja niekonstytucyjna!*, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 8, <http://www.e-czytelnia.abrys.pl/?mod=tekst&id=13388>; W. Szwaczki, *Kto jest właścicielem nieruchomości?*, „Przegląd Komunalny” 2011, nr 10, <http://www.e-czytelnia.abrys.pl/?mod=tekst&id=13586>; A. Krzywonia, *Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi – niekonstytucyjna danina publiczna?*, „Przegląd

Legislacyjny” 2011, nr 2-4, s. 18-20). W tym kontekście należy także przypomnieć uwagi Sądu Najwyższego do projektu nowelizacji (druk sejmowy nr 3670/VI kad.) z 19 kwietnia 2011 r., sygn. DPUE-920-786-10/11/MD/7, składające się na negatywną ocenę przyjętego sposobu wskazania podmiotów zobowiązanych z tytułu należności publicznoprawnej.

Reasumując, wzgląd na rygory dotyczące precyzyjnego uregulowania w drodze ustawy podstawowego elementu stosunku daninowego, jakim jest jego podmiot, wywołał u Grupy Posłów zasadne wątpliwości co do zgodności: a) art. 6h w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. z art. 2 i art. 217 Konstytucji oraz b) art. 6m w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

7. Niezależnie od powyższego, Sejm pragnie zauważyć, że bezzasadne są wątpliwości Grupy Posłów, sformułowane pod adresem zaskarżonej regulacji w związku z art. 2 ust. 3 u.c.p.g.

W świetle postanowień art. 2 ust. 3 u.c.p.g., w przypadku budynków wielolokalowych obowiązek wynikający z art. 6h i art. 6m u.c.p.g. jest wykonywany przez osoby wskazane w rozdziale 4 u.w.l. zatytułowanym „Zarząd nieruchomością wspólną”. Zgodnie z przepisami tego rozdziału, zarząd nieruchomością wspólną właściciele wyodrębnionych lokali mogą powierzyć osobie fizycznej lub prawnej (zarząd umowny – art. 18 ust. 1 u.w.l.) bądź też sprawować go samodzielnie (zarząd ustawowy – art. 19-33 u.w.l.). W tym drugim przypadku sposób sprawowania zarządu zależy, od wielkości wspólnoty mieszkaniowej. Jeśli liczba lokali wyodrębnionych i lokali niewyodrębnionych, należących nadal do dotychczasowego właściciela, nie jest większa niż siedem, do zarządu nieruchomością wspólną mają odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.; dalej: k.c.) i ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) o współwłasności (tzw. mała wspólnota mieszkaniowa). Jeżeli zaś liczba lokali w danym budynku przekracza siedem, właściciele lokali są obowiązani podjąć uchwałę o wyborze jednoosobowego lub kilkuosobowego zarządu (tzw. duża wspólnota mieszkaniowa). Zarząd kieruje sprawami wspólnoty mieszkaniowej i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 21 ust. 1 u.w.l.).

W przypadku spółdzielni mieszkaniowej obowiązują zasady powyższe, zmodyfikowane na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r.

o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.; dalej: u.s.m.). Należy przypomnieć, że w budynku wielolokalowym spółdzielczym, lokatorzy mogą dysponować różnymi tytułami prawnymi do lokalu: a) spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu mieszkalnego; b) spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu; c) prawem odrębnej własności lokalu. Zważywszy wymogi art. 2 ust. 3 u.c.p.g., na podstawie którego ustawodawca umożliwił wykonywanie obowiązków właściciela wskazanym w tym przepisie podmiotom, lecz jedynie w odniesieniu do budynków wielolokalowych, w których ustanowiono odrębną własność lokali, trzeba uznać, że przepis ten nie znajduje zastosowania, gdy lokatorzy danego budynku spółdzielczego dysponują tytułami do lokali wskazanymi w punktach a) i b). Wówczas bowiem właścicielem nieruchomości (budynku i lokali) jest samodzielnie spółdzielnia. To ona powinna więc złożyć deklarację (art. 6m u.c.p.g.), a następnie uiszczać opłatę wskazaną w art. 6h u.c.p.g.

Jeżeli w budynku wielolokalowym spółdzielczym ustanowiono odrębną własność lokali, zastosowanie znajdują wówczas przepisy u.w.l. Na podstawie art. 27 ust. 2 u.s.m. zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 u.w.l., choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni. Oznacza to w tej sytuacji, że spółdzielnia jest zarządcą budynku wielolokalowego i to ona powinna złożyć deklarację oraz uiszczać opłatę.

Natomiast jeżeli w budynku wielolokalowym spółdzielczym została wyodrębniona własność wszystkich lokali, po wyodrębnieniu własności ostatniego lokalu stosuje się przepisy u.w.l., niezależnie od pozostawania przez właścicieli członkami spółdzielni (art. 26 u.s.m.). Wówczas obowiązek złożenia deklaracji z art. 6m u.c.p.g. w imieniu właścicieli wyodrębnionych lokali, a następnie uiszczenia opłaty z art. 6h u.c.p.g. spoczywa na: a) zarządcy, który jest powołany w trybie art. 18 u.w.l.; b) właścicielach wyodrębnionych lokali w tzw. małej wspólnotcie; c) zarządzie tzw. dużej wspólnoty, a jeżeli zarząd nie został wybrany, obowiązek złożenia deklaracji obciąża właścicieli lokali.

Uwzględniając poczynione ustalenia, uprawnione jest twierdzenie, że w wypadku budynków wielolokalowych ustawodawca zadbał o precyzyjne określenie kręgu zobowiązanych w świetle art. 6h i art. 6m u.c.p.g. Tym samym art. 6h u.c.p.g. oceniany w związku z art. 2 ust. 3 u.c.p.g. należy uznać za zgodny z art. 2 i 217

Konstytucji, natomiast art. 6m w związku z art. 2 ust. 3 u.c.p.g. za zgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

Powyższe wnioski pozostają bez wpływu na dokonaną wcześniej negatywną oceną konstytucyjności art. 6h i art. 6m w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.

8. Niezależnie od poczynionych ustaleń, Sejm pragnie odnieść się do innych wątpliwości konstytucyjnych, wyrażonych przez wnioskodawcę wobec art. 6m u.c.p.g.

Po pierwsze, niezasadne są twierdzenia Grupy Posłów, że na właścicieli (w rozumieniu u.c.p.g.) została przerzucona odpowiedzialność karno-skarbowa za złożenie deklaracji, gdyż takiej odpowiedzialności wskazane podmioty nie ponoszą. Jakkolwiek bowiem ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 186 ze zm.; dalej k.k.s.) penalizuje narażenie na uszczuplenie należności publicznoprawnych, jednak zgodnie z art. 53 § 26 k.k.s. należność publicznoprawna jest to należność państwowa lub samorządowa, będąca przedmiotem przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego. Z kolei należnością państwową jest podatek stanowiący dochód budżetu państwa, należność z tytułu rozliczenia udzielonej dotacji lub subwencji lub należność celna, a należnością samorządową – podatek stanowiący dochód jednostki samorządu terytorialnego lub należność z tytułu rozliczenia udzielonej dotacji lub subwencji. Powyższy zakres pojęcia należności publicznoprawnej nie obejmuje zatem opłat komunalnych, w tym opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

9. Po drugie, odpowiadając na zarzut braku możliwości prawnych ustalenia przez właściciela (zarządcę) nieruchomości danych, które należy uwzględnić w deklaracji wskazującej wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami, przede wszystkim należy podkreślić, że podnoszony przez Grupę Posłów problem dotyczący ustalenia liczby osób faktycznie zamieszkujących w danym lokalu aktualizuje się tylko w wypadku, gdy rada gminy, korzystając z dyspozycji art. 6k ust. 1 w zw. z art. 6j u.c.p.g., zdecyduje, że kryterium liczby osób zamieszkujących daną nieruchomość będzie przesądzało o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Należy przede wszystkim podkreślić, że w wypadku, gdy właściciel *sensu stricto* (posiadacz samoistny) będzie jednocześnie zamieszkiwał na nieruchomości lub będzie ją udostępniał – na podstawie różnych tytułów – to albo będzie wiedział ile

osób zamieszkuje nieruchomość stanowiącą jego własność, albo może zabezpieczyć się stosowną klauzulą w umowie będącej podstawą oddania we władanie nieruchomości (najczęściej lokalowej) innym osobom tak, aby osoby te aktualizowały dane dotyczące liczby osób na niej zamieszkujących, co umożliwi skorygowanie wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w trybie art. 6m ust. 2 u.c.p.g.

Bardziej skomplikowana wydaje się możliwość pozyskania aktualnych danych w wypadku nieruchomości budynkowych o charakterze wielolokalowym, jeśli właścicielem w rozumieniu u.c.p.g., a zarazem zobowiązanym do złożenia deklaracji i wniesienia opłaty, jest spółdzielnia lub zarząd wspólnoty mieszkaniowej. Jakkolwiek w sytuacji podejrzenia, że liczba osób zamieszkujących w lokalu podana przez posiadacza samoistnego lokalu, będącego członkiem spółdzielni lub wspólnoty mieszkaniowej, jest niezgodna ze stanem faktycznym, mogą one wykorzystać przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.) i zwrócić się w oparciu o jej art. 44h ust. 2 pkt 1 do organu gminy prowadzącego zbiór meldunkowy o ujawnienie liczby osób zameldowanych w lokalu, to trzeba podkreślić, że zameldowanie jest aktem administracyjnym, potwierdzającym fakt posiadania w danej miejscowości stałego zamieszkania, lecz nie przesądza o faktycznym miejscu zamieszkania i w konsekwencji nie może być dowodem na „zamieszkanie na danej nieruchomości”.

Zarówno wspólnota mieszkaniowa, jak i spółdzielnia może przewidzieć w swoich przepisach porządkowych obowiązek aktualizacji danych o ilości lokatorów, jednak przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie wyposażają ich w instrumentarium umożliwiające skontrolowanie prawdziwości danych przekazywanych przez ich członków. Z tych względów, w analizowanym zakresie, Sejm podziela wątpliwości wnioskodawcy.

Uzupełniająco należy dodać, że bez większych problemów właściciel (zarządca) może ustalić inne dane, jeśli rada gminy postanowi, że będą one relewantne przy wymiarze przedmiotowej opłaty. Rada gminy może bowiem podjąć uchwałę, w której wysokość opłaty będzie wynikiem iloczynu przyjętej stawki i powierzchni nieruchomości lub ilości zużytej wody z danej nieruchomości (art. 6k ust. 1 w zw. z art. 6j ust. 1 pkt 2-3 u.c.p.g.). Powierzchnia nieruchomości nie ulega zmianie (co do zasady), natomiast ilość zużytej wody można odczytać z licznika (wodomierza).

10. Po trzecie, odnosząc się do zarzutu legislacyjnej niedoskonałości systemu deklaracji, w oparciu o który zobowiązani ustalają wysokość i wnoszą opłatę za gospodarowanie odpadami, należy wyjść od charakteru deklaracji, o których mowa w u.c.p.g. i uwzględnić postanowienie art. 6q u.c.p.g, który stanowi, iż w sprawach dotyczących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy o.p., a uprawnienia organu podatkowego przysługują wójtowi gminy. Trzeba przypomnieć, że art. 21 § 1 o.p. przewiduje dwie możliwości powstawania zobowiązań podatkowych: z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania albo z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadziła pierwszy z tych sposobów powstawania zobowiązania w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w którym zobowiązanie powstaje *ex lege* (art. 6i u.c.p.g.). Sposób ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi opiera się na systemie składania deklaracji, w której zobowiązany do złożenia tej deklaracji samodzielnie dokonuje obliczenia wysokości opłaty. System ten, w którym zobowiązanie powstaje z mocy prawa, powoduje, iż złożenie poprawnej deklaracji nie wymaga wydawania decyzji administracyjnych o wysokości tej opłaty, co jest – z uwagi na powszechność powstawania obowiązku zapłaty tej daniny – konstrukcją ze wszech miar logiczną, pozwala bowiem uniknąć masowego wydawania decyzji administracyjnych ustalających wysokość opłat.

Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie stanowi podstawy do ustalenia wysokości tej opłaty przez organ. Zadeklarowana przez składającego deklarację wysokość opłaty jest kwotą, którą zobowiązany winien zapłacić w terminach wynikających z postanowień uchwały rady gminy wydanej na podstawie art. 6n ust. 1 pkt 1 u.c.p.g.

Z powyższych względów nie można podzielić opinii wnioskodawcy, że obowiązek złożenia pierwszej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powiązany został z koniecznością ustalenia przez właściciela (zarządcę) dnia zamieszkania pierwszego – w ogóle – mieszkańca. Nowelizacja, która wprowadziła do u.c.p.g. art. 6m ma charakter prospektywny, także pierwsza deklaracja zostanie złożona przez właściciela (zarządcę) w terminie wskazanym w uchwale rady gminy i nie wiąże się absolutnie z ustaleniem dnia zamieszkania na niej pierwszego mieszkańca, lecz ze wskazaniem ilu mieszkańców

(jeśli to kryterium stanowi podstawę ustalenia wysokości opłaty), zamieszkuje nieruchomość w dniu składania deklaracji. Obowiązek uwzględnienia daty zamieszkania nieruchomości przez pierwszego mieszkańca będzie dotyczył jedynie sytuacji, w których mamy do czynienia z nową nieruchomością budynkową (także wielolokalową), która dopiero będzie „zasiedlana” pod rządami nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

11. Odnosząc się do argumentu wspierającego tezę wnioskodawcy o niekonstytucyjności art. 6m u.c.p.g., że gmina nie ma prawnych możliwości określenia kiedy upłynął czternastodniowy termin na złożenie deklaracji, o której mowa w art. 6m u.c.p.g., należy stwierdzić, że u.c.p.g. przyjęła system ustalania wysokości opłaty w oparciu o tzw. samoobliczenie w deklaracji, co w konsekwencji przesądziło o konieczności ustanowienia w art. 6m ust. 2 u.c.p.g. obowiązku informacyjnego w zakresie zmieniających się danych mających wpływ na wysokość opłaty. Należy zgodzić się z wnioskodawcą, że organom gminy trudno będzie wykryć każdy przypadek naruszenia terminu na złożenie korygującej deklaracji, podobnie jak w wielu innych dziedzinach życia organy władzy publicznej nie są w stanie stwierdzić i napiętnować wszystkich naruszeń przepisów prawa.

Jednocześnie należy podkreślić, że zabezpieczeniem realizacji zasady powszechności opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (która stanowi *clou* nowych zasad gospodarowania odpadami wprowadzonych nowelizacją) jest:

a) regulacja, 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. Zaskarżony art. 6m u.c.p.g., wraz z pozostającym poza zakresem zaskarżenia art. 6o u.c.p.g., stanowią wyraz zasady sprawiedliwości podatkowej, bowiem tym z właścicieli, którzy nie złożyli wymaganej deklaracji z danymi niezbędnymi do ustalenia opłaty za gospodarowanie nieruchomościami, 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. Jednocześnie należy podkreślić, że wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, uprawnienie wynikające z art. 6o u.c.p.g. nie ma charakteru sankcji dla zobowiązanego, lecz reguluje alternatywny do systemu deklaracji, sposób ustalenia wysokości opłaty;

c) możliwość dokonania kontroli realizacji obowiązku składania deklaracji przez wójta, burmistrza, prezydenta – na zasadach art. 272 o.p. 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 uiszczył jej w ogóle, tj. nie uiszczył jej w wymaganym terminie, albo opłatę uiszczył, ale w wysokości niższej od należnej (art. 6p u.c.p.g.).

12. Uwzględniając poczynione ustalenia, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 6h w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. **jest niezgodny** z art. 2 i art. 217 Konstytucji oraz że art. 6m w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. **jest niezgodny** z art. 2 i art. 84 Konstytucji. Ponadto, zdaniem Sejmu, należy uznać, że art. 6h w związku z art. 2 ust. 3 u.c.p.g. **jest zgodny** z art. 2 i art. 217 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.

VI. Zasada ograniczonego władztwa podatkowego samorządu terytorialnego (art. 168 Konstytucji) w związku z zasadą sprawiedliwości podatkowej (art. 84 Konstytucji) oraz zasada władztwa podatkowego (art. 217 Konstytucji) i zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji)

1. Zarzuty wnioskodawcy (Grupy Posłów)

1. Zarzuty naruszenia art. 168 i art. 217 Konstytucji podniesione przez Radę Miasta Świdnik zostały zreferowane w piśmie Marszałka Sejmu z 30 sierpnia 2012 r., z tego względu poniżej zostanie zaprezentowana jedynie argumentacja Grupy Posłów, którą posłużono się we wniosku II na poparcie przedstawionych zarzutów.

2. Zaskarżone art. 6k i art. 6l u.c.p.g., odnoszące się do zasad kształtowania wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zostały zakwestionowane we wniosku II z tego względu, że:

a) „ustawodawca nie zdecydował się na określenie w ustawie żadnych kwot granicznych, jakie rada gminy może przyjąć w zakresie stawki opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej wielkości (art. 6k ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach)” (wniosek II, s. 9), ustalając jedynie kryteria jakie mogą mieć znaczenie przy ustalaniu tych stawek (art. 6k ust. 2 u.c.p.g.); w tym zakresie zarzuty Grupy Posłów pokrywają się z zarzutami sformułowanymi przez Radę Miasta Świdnik;

b) „rada gminy została upoważniona do samodzielnego określenia pozostałych elementów związanych z obowiązkiem uiszczenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, tj. terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach)” (wniosek II, s. 9).

W opinii wnioskodawcy, zasadnicze elementy konstrukcyjne opłaty eksploatacyjnej, do których zalicza on podstawę jej wymiaru, stawkę, termin, częstotliwość i tryb uiszczania, aby odpowiadać standardom wynikającym z art. 217 Konstytucji, winny być uregulowane w przepisach ustawy.

3. Jednocześnie Grupa Posłów sformułowała od adresem art. 6k i art. 6l u.c.p.g. zarzut naruszenia art. 2 i art. 84 Konstytucji. Zaskarżoną regulację – w opinii wnioskodawcy – cechuje nieprecyzyjność, ponieważ nie określa ona „w sposób wiążący organu gminy ani sposobu obliczenia opłaty, ani granic jej wysokości” (wniosek II, s. 10) i w konsekwencji pozwala, „aby w drodze aktu prawa miejscowego regulowano istotne elementy konstrukcyjne daniny publicznej, mimo iż materia jako istotna z punktu widzenia interesów ekonomicznych jednostki winna być uregulowana ustawowo”, co powoduje, że: „obowiązany [do uiszczania opłaty – uwaga własna] nie jest w stanie ustalić warunków ponoszenia opłaty” (wniosek II, s. 11). Naruszenie standardów konstytucyjnych wnioskodawca wiąże więc ze zbyt szerokim upoważnieniem rady gminy do ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, terminu, częstotliwości i trybu jej poboru.

2. Wzorce kontroli

Zarówno w we wniosku I, jak i wniosku II wzorcami kontroli konstytucyjności w odniesieniu do art. 6k i art. 6l u.c.p.g. uczyniono art. 2, art. 84, art. 168 oraz art. 217 Konstytucji.

Na potrzeby niniejszej sprawy zachowuje aktualność analiza zawartości normatywnej art. 168 i art. 217 Konstytucji przywołanych przez Radę Miasta Świdnik, przedstawiona w piśmie Marszałka Sejmu z 30 sierpnia 2012 r.

Z uwagi na brak we wniosku II przesłanki nakazującej umorzenie postępowania (zob. pkt I niniejszego pisma), należy także odnieść się do zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji) oraz zasady sprawiedliwości podatkowej (art. 84 Konstytucji), o treści ustalonej w pkt. V.2. niniejszego pisma.

3. Analiza merytoryczna

1. Przechodząc do analizy merytorycznej przedstawionych zarzutów, Sejm pragnie przede wszystkim podnieść, że podtrzymuje sformułowany w piśmie Marszałka Sejmu z 30 sierpnia 2012 r. wniosek o stwierdzenie, że art. 6k i art. 6l u.c.p.g. są zgodne z art. 168 Konstytucji. Zdaniem Sejmu: „Przepis art. 6k ust. 1 u.c.p.g. zawiera, wymagane przez orzecznictwo TK, precyzyjne dyrektywy dla rad gmin dotyczące zasad ustalania wysokości stawki tej opłaty, ograniczające ich uznaniowość w tym zakresie. Dodatkowo regulację tę uzupełnia art. 6r ust. 2 u.c.p.g., określający katalog kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które mają zostać pokryte z dochodów uzyskanych dzięki poborowi przedmiotowej opłaty. Zawarte w tych katalogach wskazówki dla rad gmin są, zdaniem Sejmu, wystarczająco dokładne i odpowiadają wymogom określonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego nie jest trafny zarzut wnioskodawcy, że ustawodawca pozostawił radom gmin nadmierną swobodę przy precyzowaniu elementu stosunku daninowego, jakim jest stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

Dodatkowo Sejm pragnie podkreślić, że przekazanie określenia wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami radzie gminy czyni również zadość art. 9 ust. 3 EKSL, zgodnie z którym „przynajmniej część zasobów finansowych

społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać”.

2. Zważywszy, że Grupa Posłów, wskazując art. 84 Konstytucji jako wzorzec związkowy przy ocenie zgodności art. 6k i art. 6l u.c.p.g. z art. 168 Konstytucji, nie dookreśliła na czym polegać ma naruszenie zasady sprawiedliwości podatkowej wywodzonej z tego przepisu Konstytucji, uprawniona jest konstatacja, że wnioskodawca zdecydował się przywołać art. 84 Konstytucji, aby uwypuklić konstytucyjne znaczenie konieczności regulacji stawki w akcie prawnym rangi ustawowej. Tym samym, zdaniem Sejmu, przyjmując, że art. 6k i art. 6l u.c.p.g. są zgodne z art. 168 Konstytucji, należy również uznać, że zakwestionowane przepisy są zgodne z art. 84 Konstytucji.

3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przez art. 6k i art. 6l u.c.p.g. art. 217 Konstytucji należy stwierdzić co następuje. Poza sporem jest fakt, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji (por. ustalenia poczynione w piśmie Marszałka Sejmu z 30 sierpnia 2012 r., pkt V.1). Od tej kwalifikacji należności publicznoprawnej zależy stopień rygoryzmu, jaki powinien zastosować ustawodawca, kształtując obowiązek ponoszenia określonych świadczeń publicznych. Jak zauważa wnioskodawca: „rada gminy została upoważniona do samodzielnego określenia pozostałych elementów związanych z obowiązkiem uiszczenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi” (wniosek, s. 9), przy czym kwalifikuje on termin, częstotliwość oraz tryb uiszczania opłaty jako istotne elementy stosunku daninowego, które winny być w świetle postanowień art. 217 Konstytucji normowane ustawowo, nie zaś pozostawione do uregulowania radzie gminy.

Przede wszystkim Sejm podnosi, że trudno zgodzić się z zaliczeniem terminu, częstotliwości oraz trybu uiszczenia opłaty do istotnych elementów stosunku daninowego.

Rację ma Grupa Posłów, wywodząc z powołaniem się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, że wyliczenie elementów stosunku daninowego obligatoryjnie normowanych w ustawie, zawarte w art. 217 Konstytucji nie ma charakteru wyczerpującego. Jednocześnie należy jednak wskazać, że konstytucyjną gwarancją ustawowego normowania objęte zostały tylko te elementy, które mają

istotne znaczenie dla konstrukcji danej daniny (zob. wyroki TK z: 16 czerwca 1998 r., sygn. akt U 9/97; 1 września 1998 r., sygn. akt U 1/98; 9 lutego 1999 r., sygn. akt U 4/98; 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00; 8 grudnia 2009 r., sygn. akt K 7/08; 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09). Konstytucja w treści art. 217 przesądza, że do istotnych elementów konstrukcji daniny publicznej należą: podmiot, przedmiot i stawki, a także zasady przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorie podmiotów zwolnionych od danin publicznych.

Przyznanie w art. 6l u.c.p.g. radzie gminy zakwestionowanych kompetencji prawodawczych stanowi konsekwencję umożliwienia jej dookreślenia, z uwzględnieniem miejscowych warunków, stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w art. 6k u.c.p.g., które odpowiada standardowi konstytucyjnemu wskazanemu w art. 168 Konstytucji.

Uregulowanie terminu uiszczenia przedmiotowej opłaty (np. do konkretnego dnia danego miesiąca), częstotliwości (miesięcznie lub kwartalnie) oraz samego trybu pobierania należności (np. gotówką w kasie urzędu gminy, ustanowionemu inkasentowi czy przelewem na rachunek bankowy), zdaniem Sejmu, nie wymaga formy ustawy, gdyż stanowi – jak z resztą wskazuje wnioskodawca – normowanie elementów związanych z obowiązkiem uiszczenia opłat za gospodarowanie odpadami, a nie precyzowanie istotnych elementów stosunku daninowego. Kwestie regulowane uchwałą rady gminy na podstawie art. 6l u.c.p.g. stanowią pewnego rodzaju technikalnia realizacji obowiązku daninowego, nie wpływają natomiast na jego konstrukcję.

Należy przy tym zaznaczyć, że – z uwagi na odpłatny charakter przedmiotowej daniny, której celem nie jest zasilenie systemu finansów publicznych (jak w wypadku podatków), lecz umożliwienie sfinansowania przez gminę systemu gospodarowania odpadami (art. 6r ust. 2 u.c.p.g.) – termin, częstotliwość i tryb poboru opłaty trudno byłoby efektywnie uregulować w ustawie, skoro:

- a) każda z gmin będzie negocjowała z odbiorcami odpadów różne opcje częstotliwości realizacji zadania (różne terminy odbioru różnych rodzajów odpadów, np. odpady szklane raz w miesiącu, a odpady biodegradowalne raz w tygodniu), co będzie wpływało na konieczność dostosowania częstotliwości uiszczenia opłat;
- b) na niektórych nieruchomościach odpady powstają jedynie sezonowo;
- c) w gminach różnie wygląda kwestia posiadania odpowiedniej infrastruktury do gospodarowania odpadami (gmina może bowiem w świetle art. 6d ust. 1

u.c.p.g. powierzyć przedsiębiorcom jedynie zadanie odbioru odpadów, decydując się na samodzielną realizację zadania gospodarowania odpadami), co będzie uzasadniało zróżnicowane ustalenie terminu czy też trybu uiszczenia opłaty.

Powyższe argumenty przemawiają za tym, że kwestionowana regulacja jest zgodna z art. 217 Konstytucji.

4. Odnosząc się wreszcie do zarzutu naruszenia przez art. 6k i art. 6l u.c.p.g. zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji), należy stwierdzić, że Grupa Posłów wiąże złamanie tej zasady z pogwałceniem zasady precyzyjności przepisów regulujących kwestie danin publicznych, wywodzonej z zasad poprawnej legislacji (zob. wniosek II, s. 10-11). Wnioskodawca stwierdza, że zakwestionowane przepisy dalekie są od jednoznaczności, gdyż nie określają w sposób wiążący dla organu gminy ani sposobu obliczenia opłaty, ani granic jej wysokości.

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, natomiast zamieszczając rozwiązanie polegające na określeniu katalogu zmiennych, do których uwzględnienia rady gmin są obowiązane przy ustalaniu wysokości stawki przedmiotowej opłaty, dzięki czemu zagwarantował radom gmin elastyczność uzasadnioną specyfiką tej opłaty, odróżniającą ją od innych opłat lokalnych.

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 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 opłatami. Oprócz tego trzeba wskazać, że uchwały rady gminy podejmowane na podstawie zaskarżonych art. 6k i art. 6l u.c.p.g. 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 u.s.g. – może dojść do stwierdzenia nieważności uchwały naruszającej przepisy prawa, co stanowi gwarancję proceduralną legalności działania gminy wobec podmiotów podlegających jej władztwu terytorialnemu.

Z powyższych względów należy stwierdzić, że art. 6k i art. 6l u.c.p.g. są zgodne z zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji).

5. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Sejm wnosi o uznanie, że 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.

VII. Dodatkowe wnioski Sejmu

Zważywszy tożsamość przedmiotu oraz wzorców kontroli konstytucyjności, Sejm zwraca się o wystąpienie z wnioskiem do Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o zarządzenie na podstawie § 27 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720) połączenia niniejszej sprawy ze sprawą o sygn. akt K 52/12, celem ich łącznego rozpatrzenia.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kobacz