

KANCELARIA ADWOKACKA
ADWOKAT DR MARTA DERLATKA
UL.ŁOWICKA 23 LOK. 210, 02-502 WARSZAWA

Warszawa, 5 października 2011 roku

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
Al. Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:
RADA MIASTA ŚWIDNIK
reprezentowana przez:
adw. dr Martę Derlatka
Kancelaria Adwokacka
adw. dr Marta Derlatka
ul. Łowicka 23
02-502 Warszawa
adres do doręczeń j.w.

Organ, który wydał kwestionowany akt normatywny:
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

**WNIOSEK O ZBADANIE ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ PRZEPISÓW USTAWY Z
DNIA 1 LIPCA 2011 R. O ZMIANIE USTAWY O UTRZYMANIU CZYSTOŚCI I
PORZĄDKU W GMINACH ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW (Dz. U. z 2011 R.
NR 152, POZ. 897)**

Niniejszym, działając w imieniu Rady Miasta Świdnik (*uchwałę nr XII/108/2011 Rady Miasta Świdnik z dnia 22 września 2011 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego oraz pełnomocnictwo przedkładam w załączeniu*), na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), wnoszę o zbadanie zgodności:

Art. 1 pkt 11

ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152. poz. 897) w zakresie, w jakim dodaje do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.):

- 1) art. 6k i art.6l z art. 168 w zw. z art. 84 i art. 217 oraz art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 6h z art. 2 i art. 217 Konstytucji,
- 3) art. 6p z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

UZASADNIENIE

1. ZAGADNIENIA FORMALNOPRAWNE

1.1. LEGITYMACJA DO WYSTĄPIENIA Z WNIOSEM DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 Konstytucji, organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego przysługuje kompetencja do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm, jednak wyłącznie w takim zakresie, w jakim akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania danej jednostki samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że „Konieczne jest ustalenie, czy dany przepis dotyczy działalności stanowiącej realizację konstytucyjnie, ustawowo lub – gdy chodzi o podmiot prywatnoprawny – również statutowo określonych zadań wnioskodawcy. Przysługujące podmiotowi, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, prawo inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie ma bowiem charakteru ogólnego, ale jest wyjątkowym uprawnieniem, przyznany w związku ze szczególnym charakterem działalności prowadzonej przez dany podmiot, w celu ochrony jego interesów.” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 22 marca 2004 r., sygn. Tw 41/03, OTK ZU 3/B/2004, poz. 168).

Niniejszy wniosek dotyczy przepisów z zakresu działania Wnioskującej Rady Miasta Świdnik. Przedmiotem wniosku są przepisy dotyczące utrzymania porządku i czystości w gminach. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.z 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008 ze zm.,

dalej „ustawa o utrzymaniu czystości z 96 r.”) w ramach obowiązkowych zadań własnych gminy leży utrzymanie czystości i porządku na jej terenie. Do właściwości rady gminy, należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.

Jak wskazał, Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 13 stycznia 1998 r. (sygn. U 2/97, OTK ZU 1/1998, poz. 4) przyznanie ograniczonej legitymacji w odniesieniu do organów samorządowych oznacza prawo kwestionowania przepisów dotyczących spraw, w stosunku do których przysługuje im przymiot samodzielności w stosunku do innych struktur władzy publicznej, w szczególności w stosunku do organów administracji rządowej. 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. Przedmiotowy zakres działania jednostek samorządu terytorialnego określa art. 166 ust. 1 Konstytucji, mówiąc o zadaniach publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. W tym zakresie jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania określone, jako zadania własne. W szczególności zadaniami własnymi gminy, w myśl art. 7 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, są sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Okoliczność, iż zadanie utrzymywania czystości i porządku na terenie gminy jest ustawowo przyznanym zadaniem własnym tej jednostki samorządu terytorialnego, świadczy o tym, że zadanie to gmina wykonuje samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Wskazane zadanie ma wymiar lokalny (terenowy), co oznacza, że jego wykonywanie ma na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty w sensie ogółu, a nie sumy indywidualnych interesów (P. Sarnecki, Komentarz do art. 166 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlickiego, tom IV, Warszawa 2005, s. 1).

Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (dalej „ustawa o utrzymaniu czystości z 2011 r.” lub „ustawa nowelizująca”), której dotyczy niniejszy wniosek dokonuje zmian ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawa o utrzymaniu czystości z 96 r. określa m.in. zadania gminy dotyczące utrzymania czystości i porządku na jej terenie. Ustawa nowelizująca w zasadniczy sposób przekształca istniejący dotychczas system gospodarowania odpadami komunalnymi, poprzez wprowadzenie obligatoryjnego przejęcia przez wszystkie

gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych (art. 1 pkt 5 lit. a) ustawy nowelizującej). W zamian za przejęcie powyższych obowiązków, każdy właściciel nieruchomości, na terenie której zamieszkują mieszkańcy, zobowiązany jest do ponoszenia na rzecz gminy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przepis art. 1 pkt 11 kwestionowanej ustawy nowelizującej dodaje po rozdziale 3 ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r. – rozdział 3a „Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę”. Zawarty w nowym rozdziale przepis art. 6c ust. 1 stanowi, że „Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy”. W myśl art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r., „Rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne”. Dotychczas, powołany obowiązek zorganizowania odbioru odpadów komunalnych należał do każdego właściciela nieruchomości z osobna (art. 5 ust. 1 pkt 3b w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r.). Przepisy ustawy nowelizującej poprzez nałożenie na gminy nowych obowiązków w ramach zadań własnych wywołują bezpośrednie skutki dla gminnego szczebla jednostek samorządu terytorialnego. Istotne w tej mierze jest takie uregulowanie całokształtu prawnego nowego zadania własnego, by zapewnić gminie zdolność do jego wykonywania, zwłaszcza pod kątem finansowym. Art. 167 ust. 1 Konstytucji zapewnia gminom udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167 ust. 4 Konstytucji). Nałożone na gminę nowe obowiązkowe zadanie własne (art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r. po nowelizacji) musi znaleźć odzwierciedlenie w zapewnieniu gminie środków umożliwiających jego wykonywanie. W analizowanym wypadku, źródłem finansowania „zarządzanego” przez gminę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi jest dochód z opłat nałożonych na każdego właściciela nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy, na terenie danej gminy. Jednak, wskazane w niniejszym wniosku uchybienia przepisom Konstytucji, zdaniem wnioskodawcy utrudniają gminie realizację nałożonych na nią zadań, głównie poprzez niedookreśloność i nieprecyzyjność przepisów regulujących opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a ponadto istnienie luk prawnych we wskazanym we wniosku zakresie. Brak ustawowego określenia elementów opłaty prowadzi do wniosku o niekonstytucyjności przepisów wprowadzających ten rodzaj daniny publicznej, i nie pozwala gminie na właściwe, zgodne z Konstytucją ustalenie opłaty za gospodarowanie

odpadami komunalnymi. Ponadto, pominięcie prawodawcze w kwestii nieprzyznania radzie gminy kompetencji do określenia inkasentów i wysokości opłaty za inkaso może w zasadzie uniemożliwić należyty pobór opłaty od wszystkich właścicieli nieruchomości, w szczególności od właścicieli lokali w ramach wspólnoty czy spółdzielni mieszkaniowej. Powyższe stanowi o interesie prawnym gminy w złożeniu niniejszego wniosku.

W drodze zaskarżonej ustawy nowelizującej, na gminę został nałożony obowiązek zorganizowania odbioru odpadów komunalnych od właścicieli poszczególnych nieruchomości. Fakt, że zadanie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest zadaniem obowiązkowym gminy, świadczy o wadze tego zadania oraz jego wpływie na ochronę środowiska. Założeniem ustawodawcy było zagwarantowanie pełniejszej ochrony środowiska poprzez zmianę i dookreślenie przepisów, które w dotychczasowej praktyce były niewystarczające do zapewnienia powyższych celów. Ustawodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazał, że zmiana w zakresie systemu zagospodarowania odpadów komunalnych ma na celu m.in. całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów, a tym samym zmniejszenie zaśmiecenia w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych. Zadanie gminy, polegające na przejęciu obowiązków w zakresie zorganizowania tego systemu ma zatem zapewnić przyczynienie się wszystkich gmin do wzmożenia ochrony środowiska. Jednocześnie, dla zagwarantowania spełnienia powyższych celów, gmina musi być zdolna do kwestionowania przepisów, które ograniczają czy wręcz uniemożliwiają prawidłowe wypełnianie tych obowiązkowych zadań gminy. Ograniczona legitymacja procesowa gminy musi zatem odnosić się do przepisów regulujących wykonywanie nałożonych na nią zadań.

Mając na względzie szczególny charakter działalności prowadzonej przez gminy oraz zakres przyznanych jej zadań wykonywanych w ramach władzy publicznej, przysługująca gminie ograniczona legitymacja do inicjowania kontroli abstrakcyjnej norm ma na celu ochronę interesów gminy jako wspólnoty samorządowej. Oznacza to, że gmina może w zasadzie kwestionować wyłącznie przepisy obejmujące ustawowo powierzone jej sprawy (sprawy, o których bycie przesądza istota samorządu terytorialnego – tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 2010 r., sygn. K 29/07, OTK ZU 5/A/2010, poz. 49). Niewątpliwie, kwestionowane w niniejszym wniosku przepisy są bezpośrednio związane z zakresem działania Wnioskodawcy, dotyczą bowiem konstytucyjnie i ustawowo określonych zadań gminy. Ponadto, należy uznać, że w interesie Wnioskodawcy – Rady Miasta Świdnik

leży dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny abstrakcyjnej kontroli norm w zakresie powołanych we wniosku przepisów, nakładających na gminy nowe obowiązki w zakresie zadań utrzymania czystości i porządku w gminie, co jednoznacznie przesądza o legitymacji Wnioskodawcy do wniesienia niniejszego wniosku.

1.2. CHARAKTERYSTYKA NOWELIZACJI

Ustawa o utrzymaniu czystości z 96 r. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011 r. nakładała na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości i porządku m.in. przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi (art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r.). Właściciele nieruchomości przy wykonywaniu ww. obowiązków obowiązani byli do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi (art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r.). Dotychczasowe przepisy zapewniały zatem swobodę działalności gospodarczej w tym sensie, że umożliwiały każdemu przedsiębiorcy, który posiadał odpowiednie zezwolenie, świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na obszarze gminy.

Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw dokonuje szerokich zmian w obowiązującym dotychczas systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. Ustawodawca podnosi, iż założeniem nowelizacji jest:

- 1) uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- 2) prowadzenie selektywnego zbierania odpadów komunalnych „u źródła”,
- 3) zmniejszenie ilości odpadów komunalnych, w tym odpadów ulegających biodegradacji kierowanych na składowiska odpadów,
- 4) zwiększenie liczby nowoczesnych instalacji do odzysku, w tym recyklingu, oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych w sposób inny niż składowanie odpadów,

- 5) całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów, a tym samym zmniejszenie zaśmiecenia w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych,
- 6) prowadzenie właściwego sposobu monitorowania postępowania z odpadami komunalnymi zarówno przez właścicieli nieruchomości, jak i prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- 7) zmniejszenie dodatkowych zagrożeń dla środowiska wynikających z transportu odpadów komunalnych z miejsc ich powstania do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania, przez podział województw na regiony gospodarki odpadami, w ramach których prowadzone będą wszelkie czynności związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi (str. 1 uzasadnienia do projektu ustawy, druk sejmowy nr 3670).

Ustawa nowelizująca zmieniła w zasadniczy sposób zakres spraw należących do gminy w ramach wykonywania jej zadania własnego jakim jest utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy. Zmiana w obowiązującym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, objęta zaskarżonymi w niniejszym wniosku przepisami, polega na wprowadzeniu obligatoryjnego przejęcia przez gminy opisanych wyżej obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych (art. 1 pkt 5 lit. 1) ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zmienia art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r.). Ponadto, po wejściu w życie zaskarżonej ustawy, w zakresie zadań gminy leży zapewnienie budowy, utrzymanie i eksploatacja własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Rozwiązania powyższe oznaczają przejęcie przez gminy pełnego „zarządzania” tzw. strumieniem odpadów komunalnych, poczynwszy od momentu odebrania odpadów od właścicieli nieruchomości, aż po przekazanie zmieszanych odpadów do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (art. 1 pkt 17 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim dodaje art. 9e do ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r.).

Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw poprzez zmianę art. 6a ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r. likwiduje obowiązek przeprowadzenia referendum gminnego, dotychczas obligatoryjnego, poprzedzającego przejęcie przez gminę obowiązków właścicieli w zakresie pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych.

Zgodnie z dodanym art. 6c ust. 1, gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Podmioty prowadzące na terenie gminy działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości mają być wyłaniane przez gminy w drodze przetargu, którego zorganizowanie leży w kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 1 pkt 11 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim dodaje art. 6d do ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r.). Ze wskazanej regulacji wynika, że wyłącznie jeden, wybrany podmiot-przedsiębiorca, na terenie całej gminy, będzie mógł prowadzić działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. W wypadku gmin liczących ponad 10.000 mieszkańców, rada gminy uprawniona jest do podjęcia uchwały (stanowiącej akt prawa miejscowego) o podziale obszaru gminy na sektory, z których każdy będzie obsługiwany przez jednego, wybranego przedsiębiorcę.

Właściciele nieruchomości, objęci gminnym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 1 pkt 11 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim dodaje art. 6h do ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r.). Opłata stanowi iloczyn:

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

- oraz stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności ustalonej w drodze uchwały przez gminę. Wyboru jednej z powyższych metod ustalenia opłaty dokonuje rada gminy.

Ustawa określa czynniki, które rada gminy zobowiązana jest wziąć pod uwagę określając stawki opłaty. Termin, częstotliwość oraz tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustala rada gminy, biorąc po uwagę warunki miejscowe. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Z pobranych opłat gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują wskazane w ustawie koszty.

Na obligatoryjny charakter nałożonego na gminę zadania wskazuje również dodany do ustawy przepis art. 6s, który stanowi, że w przypadku, gdy gmina nie realizuje tego

obowiązku, właściciel nieruchomości jest obowiązany do przekazania odpadów komunalnych, na koszt gminy, podmiotowi odbierającemu odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanemu do rejestru działalności regulowanej.

2. ZAGADNIENIA MERYTORYCZNOPRAWNE

2.1. PRZEDMIOT ZASKARŻENIA

Przedmiotem niniejszego wniosku jest zbadanie zgodności:

Art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152. poz. 897) w zakresie, w jakim dodaje do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.):

- 1) art. 6k i art.6 l z art. 168 w zw. z art. 84 i art. 217 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- 2) art. 6h z art. 2 i art. 217 Konstytucji,**
- 3) art. 6p z art. 2 i art. 84 Konstytucji.**

W ocenie Wnioskodawcy zaskarżone przepisy budzą istotne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjności przyjętych rozwiązań prawnych. W poprzednim stanie prawnym, przed zmianami wprowadzonymi mocą ustawy nowelizującej, jak zostało powyżej wskazane, system gospodarowania odpadami oparty był na zupełnie innych rozwiązaniach. Podstawowe obowiązki w tym zakresie obciążały bezpośrednio właściciela nieruchomości, który był zobligowany do zawarcia umowy z podmiotami uprawnionymi do obioru odpadów komunalnych (posiadającymi zezwolenie). Dotychczasowy system uzyskiwania przez przedsiębiorców zezwoleń na odbiór odpadów komunalnych został zastąpiony przez system działalności regulowanej.

Mocą ustawy nowelizującej gminy zostały zobligowane do utrzymania czystości i porządku na swoim terenie m.in. poprzez zorganizowanie na swoim terenie systemu odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz do budowy i utrzymania regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Gmina przejęła od właściciela nieruchomości obowiązki w zakresie gospodarowania odpadami. W związku z powyższym to

gmina będzie wyłaniała w drodze przetargu podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Ta zasadnicza zmiana systemowa w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi wiąże się z szeregiem obowiązków nakładanych na gminę, budząc jednocześnie wątpliwości natury konstytucyjnej we wskazanym w *petitum* wniosku zakresie.

2.2. NIEZGODNOŚĆ ART. 1 PKT 11 USTAWY NOWELIZUJĄCEJ W ZAKRESIE, W JAKIM DODAJE DO USTAWY O UTRZYMANIU CZYSTOŚCI Z 96 R. – ART. 6K I ART. 6L Z ART. 168 W ZW. Z ART. 84 I ART. 217 KONSTYTUCJI ORAZ Z ART. 2 KONSTYTUCJI

Ustawa nowelizująca, dodając art. 6h wprowadziła nową kategorię daniny publicznej w postaci opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Opłata ta powinna zostać uiszczona na rzecz gminy, na której położona jest dana nieruchomość. Zasady ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określają przepisy art. 6j oraz 6k ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r. po nowelizacji.

Dodany do ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r. art. 6k stanowi, że rada gminy, w drodze uchwały, dokona wyboru jednej z określonych w art. 6j ust. 1 i 2 metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustali stawkę takiej opłaty, a ponadto ustali stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności. Przy ustalaniu wysokości stawki rada gminy kieruje się zawartymi w ustawie wytycznymi, a więc m.in. liczbą mieszkańców gminy, ilością wytwarzanych odpadów komunalnych, kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadów. Przy czym ustawodawca sformułował nakaz określenia niższych stawek opłaty w przypadku, kiedy odpady komunalne są odbierane w sposób selektywny. Zgodnie z treścią dodanego ustawą nowelizującą art. 6l do rady gminy należy ustalenie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Przy ustalaniu zasad i trybu uiszczania opłaty, rada winna kierować się warunkami miejscowymi.

Opłata zasadniczo, jak zostało wskazane, jest uzależniona od liczby mieszkańców danej nieruchomości oraz stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalonej w przeliczeniu na mieszkańca. Właściciele nieruchomości zostali natomiast zobligowani do złożenia deklaracji odpowiedniemu organowi w przedmiocie 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. W przypadku niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości, co do danych zawartych w deklaracji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa w drodze decyzji wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych, powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze (art. 60 ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r. po nowelizacji). Zgodnie zaś z art. 6 § 4 ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r. po nowelizacji w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustawa odsyła do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

Sformułowane w powyższy sposób przepisy w przedmiocie charakteru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi budzą, zdaniem wnioskodawcy, wymagające rozstrzygnięcia, wątpliwości konstytucyjne. Przepisy w obecnym kształcie pozwalają bowiem na przeniesienie istotnych, podstawowych elementów konstrukcyjnych opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do aktu o randze podustawowej.

Zgodnie z art. 168 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych, poruszając się jednakże w zakresie określonym w ustawie. W doktrynie wyraźnie podkreśla się, że „podatki i opłaty lokalne powinny być tworzone przez ustawodawcę. Wynika to również z art. 217 Konstytucji, który nie różnicuje sposobu wprowadzenia podatków i innych danin publicznych z uwagi na ich lokalny lub nie lokalny charakter wymagając w każdym przypadku decyzji ustawodawcy” (zob. P. Sarnecki, Komentarz do art. 84 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, tom IV, Warszawa 2005, s. 1).

Charakter prawny opłaty, jako dochodu publicznego i daniny pobieranej w związku z wyraźnie wskazanymi usługami lub czynnościami publicznymi, był wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok z dnia 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU 1/1999, poz. 4; wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU 7/A/2002, poz.91, wyrok z dnia 9 września 2004 r., sygn. K 2/03, OTK ZU 8/A/2004, poz. 83; wyrok z dnia 25 marca 2010 r., sygn. K 6/04, OTK ZU 1/A/2006, poz. 3, czy szczególnie istotne w kontekście niniejszego wniosku orzeczenie z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. K 7/08, OTK ZU 11/A/2009, poz. 166, w którym podkreślony został lokalny charakter opłaty targowej). W uzasadnieniu powołanego wyroku Trybunał Konstytucyjny wyraźnie

wskazał, że ustawodawca korzysta w zakresie prawa daninowego i podatkowego z dużej swobody. Jednakże jego obowiązkiem jest, między innymi, precyzyjne i jasne określenie kryteriów powstania obowiązku opłaty. Zwłaszcza w zakresie prawa podatkowego i daninowego z przepisów ustawowych powinny jednoznacznie wynikać precyzyjne normy podatkowe czy daninowe.

W tym miejscu celowym wydaje się określenie charakteru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W świetle poglądów orzecznictwa i doktryny uznaje się, że jeśli dana opłata jest przymusowa, bezzwrotna, pieniężna, ustalana jednostronnie, ma charakter publiczny, ustanawia się ją w celu zbierania środków potrzebnych na prawidłowe funkcjonowanie państwa i administracji publicznej nie budzi wątpliwości określenie jej, jako daniny publicznej.(zob. K. Działocha, Komentarz do art. 84 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz, red. L. Garlicki, tom III, Wrszawa 2003, s. 4-5; A. Gomułowicz, J. Małecki, Podatki i prawo podatkowe, Warszawa 2008, s. 137). Zaś z dyspozycji art. 168 Konstytucji wynika, że w pojęciu opłat lokalnych mieszczą się wszystkie samorządowe daniny publiczne, niezależnie, czy zostały ujęte w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.).

Ustanowiona w art. 6 h ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r. po nowelizacji opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi może i powinna być uznana za opłatę lokalną. Bez wątplenia jest to świadczenie pieniężne, przymusowe, bezzwrotne, ustalone jednostronnie przez gminę. Opłata ta ma więc charakter daniny publicznej ponoszonej w związku z realizacją zadania publicznego, jakim jest odbieranie odpadów komunalnych. Przy czym jak wynika z art. 6r ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r. po nowelizacji przedmiotowa opłata stanowi w całości dochód gminy, co wskazuje na jej lokalny charakter.

Jak wynika z powyższego, mocą nowelizacji gmina uzyskała kompetencje w zakresie kształtowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wobec jednak poglądów wyrażonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i doktrynie w kontekście art. 168 w zw. z art. 84 i 217 Konstytucji wątpliwości budzi pozostawienie gminie całkowitej dowolności w kształtowaniu wysokości lokalnej daniny publicznej. Określenie wysokość kwot (stawek) należności obciążających podmioty zobowiązane do ich ponoszenia należy do istotnych elementów regulacji ustawowej daniny publicznej.

Charakter opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jako daniny publicznej nie budzi wątpliwości, w związku z tym należy również rozważyć, czy w tym przypadku opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest formą podatku, czy ma charakter „niepodatkowy”. W kontekście stanowiska wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 lipca 2011 r. w sprawie o sygn. K 10/09 (OTK ZU Nr 6/A/2011, poz. 56), rozróżnienie to ma istotne znaczenie dla określenia standardów prawodawczych badanej regulacji, gdyż Trybunał Konstytucyjny przyjmował w swoim orzecznictwie, że – w odniesieniu do opłat o charakterze niepodatkowym – przekazaniu do uregulowania w drodze rozporządzenia może podlegać szerszy zakres spraw niż w wypadku podatków (zob. wyrok TK z: 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98 – dotyczący opłaty eksploatacyjnej; 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/2002, poz. 91 – dotyczący opłat za parkowanie).

Opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest w wysokości usługi – może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi – nabywa cechy podatku. Należy uznać, w związku ze zryczałtowanym charakterem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, że przedmiotowa opłata ma cechy ceny, która jest przymusowo ponoszona, przy czym dla poszczególnych właścicieli nieruchomości może ona znacznie przewyższać wartość faktycznie świadczonej usługi. Należy też zauważyć, że jeżeli, jak w przedmiotowym przypadku, przepis nie jest jasny, czy opłata musi być skalkulowana wg zasad ceny, to należy przyjąć, że pozostawiono swobodę praktyce. Swoboda ta wydaje się na tyle szeroka, że nie wyklucza uformowania się opłaty w sposób niezależny od wartości usługi – zwłaszcza wobec faktu, że ustawa nowelizująca nie przewiduje mechanizmów kalkulacyjnych o precyzyjnym charakterze.

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się szczególnie rygorystycznie wymóg nadania regulacji ustawowej w przypadku spraw daninowych (podatkowych) – charakteru zupełnego. (zob. W. Sokolewicz, Komentarz do art. 217 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz, red. L. Garlicki, tom IV, Warszawa 2005, s. 17 oraz np. wyrok z 9 listopada 1999 r., K 28/98, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 156).

Wobec powyższego adekwatne wydaje się w tym miejscu odwołanie do poglądów Trybunału Konstytucyjnego, który w swoim orzecznictwie wielokrotnie akcentował, że „wyliczenie (...) zawarte [w art. 217 Konstytucji] należy rozumieć jako nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zaliczają się m.in.: określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku. Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, iż wyliczenie zawarte w art. 217 Konstytucji nie ma charakteru wyczerpującego, co oznacza, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, zaś do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny” (wyrok z 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13 oraz zob. wyroki TK z: 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51; 1 września 1998 r., sygn. U 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 63; 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4; 8 grudnia 2009 r., sygn. K 7/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 166, zob też K 10/09, Dziennik Ustaw z 2011 r. Nr 153 poz. 913). Odniesienie wymogów konstytucyjnych do treści dodanych ustawą nowelizującą art. 6k oraz art. 6l uzasadnia, w ocenie wnioskodawcy potrzebę zbadania zgodności przepisów z art. 217 Konstytucji.

Zgodnie z regulacją konstytucyjną kompetencje jednostek samorządu terytorialnego są ograniczone i polegają na ustaleniu wysokości świadczenia, które jednak musi się mieścić w ustalonych ustawowo granicach (zob. K. Sawicka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Ex iniuria non oritur ius. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. A. Gomułowicz, J. Małecki, Poznań 2003, s. 117). Oznacza to, że dopiero ustalenie w ustawie minimalnej i maksymalnej stawki opłaty lokalnej za gospodarowanie odpadami komunalnymi pozwoliłoby gminom na korzystanie z przyznanych im mocą nowelizacji uprawnień i kształtowanie wysokości opłat zgodnie z przepisami obowiązującego prawa (zob. np. art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, na podstawie, którego gminie przyznano m.in. prawo ustalania wysokości stawki opłaty targowej, precyzując jednocześnie jej górny zakres). Ustawa o utrzymaniu czystości z 96 r. po nowelizacji nie wskazuje wysokości stawki opłaty, lecz przekazuje prawo do jej określenia radzie gminy, według określonych przesłanek wpływających na jej wysokość. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny dopuszcza takie działanie ustawodawcy jako zgodne z art. 217 Konstytucji. Jednak, warunkiem konstytucyjności takiego rozwiązania – w ocenie Trybunału – jest to, „że ustawa określa

ogólne zasady w tym zakresie i udziela wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym" (wyrok z 1 września 1998 r., sygn. U 1/99, OTK ZU 5/1998, poz. 63). W zaskarżonej regulacji prawnej, brak precyzyjnie wyznaczonych granic wysokości opłaty, zaś wymienione w ustawie czynniki, które rada gminy winna brać pod uwagę przy ustalaniu stawki opłaty nie pozwalają na wyznaczenie górnej granicy wysokości opłaty. Stanowi to, w ocenie Wnioskodawcy o naruszeniu podstawowych gwarancji konstytucyjnych.

Komplementarność art. 217, art. 84 i art. 2 Konstytucji była niejednokrotnie podkreślana przez Trybunał Konstytucyjny. Przykładowo w wyroku z 2 kwietnia 2007 r. (sygn. SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że z punktu widzenia ochrony zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez nie prawa w sferze danin publicznych istotne znaczenia ma art. 84 Konstytucji, który zakłada precyzyjne określenie istotnych elementów stosunku daninowego w ustawie tak, aby jednostka mogła przewidywać daninowe konsekwencje swoich działań. Trybunał zauważył, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa w sferze danin publicznych znajduje podstawę w art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji. Największe zagrożenie dla pewności prawa stanowi bowiem przyznanie organom stosującym przepisy, kompetencji do ustalania zakresu nałożonych na jednostki obowiązków daninowych. W wyroku z 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02 (OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33) Trybunał Konstytucyjny zwrócił także uwagę, że: "z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w (...) materii podatkowej do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy takie niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje ono bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących taki przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

W niniejszym przypadku istotą wątpliwości jest brak ustawowego określenia elementów opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co prowadzi do wniosku o

niekonstytucyjności przepisów art. 1 pkt 11 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim przepisy te dodają do ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r. – art. 6k i art. 6l.

2.3. NIEZGODNOŚĆ ART. 1 PKT 11 USTAWY NOWELIZUJĄCEJ W ZAKRESIE, W JAKIM DODAJE DO USTAWY O UTRZYMANIU CZYSTOŚCI Z 96 R. – ART. 6H Z ART. 2 I ART. 217 KONSTYTUCJI

Kwestionowany art. 1 pkt 11 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim dodaje do ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r. – art. 6h, wprowadza zobowiązanie właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie danej gminy do ponoszenia na rzecz gminy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Definicja właściciela nieruchomości została zawarta w art. 2 ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r. W przepisie przyjęto szerokie rozumienie pojęcia właściciela nieruchomości, zakładając, że jest nim także współwłaściciel, użytkownik wieczysty, jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomość w zarządzie lub użytkowaniu a także inne podmioty władające nieruchomością. Uzupełnieniem tej definicji jest art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r., stanowiący, że jeśli 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 lub właścicieli lokali jeśli zarząd nie został wybrany. Ustawa nowelizująca nie zmienia przyjętego dotychczas rozumienia pojęcia „właściciel nieruchomości”.

Zgodnie zaś z art. 1 ust. 3 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 4, poz. 27 ze zm.) spółdzielnia ma obowiązek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub mienie jej członków. Z art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. 2000 Nr 80, poz. 903 t.j. ze zm.) wynika, że wspólnotę mieszkaniową stanowi ogół właścicieli, których lokale wchodzą w skład określonej nieruchomości. Na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o własności lokali właściciele nieruchomości ponoszą wydatki związane z utrzymaniem swoich lokali, są zobowiązani do utrzymania lokali w należytych stanie, przestrzegania porządku domowego, uczestniczenia w kosztach zarządu związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej. Koszty te obejmują w

szczegółności podatki, inne opłaty publicznoprawne, wydatki na utrzymanie porządku i czystości.

W świetle powyższej definicji właściciela nieruchomości, przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy o własności lokali wynika, że spółdzielnie mieszkaniowe, jak również wspólnoty mieszkaniowe mieszczą się w pojęciu „właściciela nieruchomości” w brzmieniu przyjętym w ustawie nowelizowanej. Odnoszą się do nich zatem wszystkie obowiązki wynikające z ustawy nowelizującej, obciążające właścicieli nieruchomości.

Na tym tle rodzą się wątpliwości Wnioskodawcy wobec przyjętych w ustawie nowelizującej rozwiązań w omawianym zakresie. Z ustawy nowelizującej wynika, że w przypadku spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot będą one pośredniczyły w poborze opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, będą więc występowały w charakterze inkasenta. Jednocześnie, co wnioskodawca podkreśla, w obecnym stanie prawnym brak jest regulacji, która pozwalałaby radzie gminy na określenie inkasentów, jak też wysokości opłaty za inkaso.

Dla przykładu, dodatkowo uzasadniającego podnoszone wątpliwości można powołać art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r, Nr 95, poz. 613 ze zm.), który stanowi, że rada gminy w drodze uchwały może zarządzać pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych, ale jednocześnie przepis precyzuje, że pobór powinien się odbywać w drodze inkasa. Przepis upoważnia także do wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso.

Istota problemu w analizowanym przypadku sprowadza się do braku uwzględnienia w ustawie nowelizującej specyfiki poszczególnych podmiotów, którym na gruncie ustawy można przypisać miano właścicieli nieruchomości. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: w prawie daninowym prawidłowe sprecyzowanie zakresu podmiotowego nałożonego obowiązku jest szczególnie istotne. Brak jednoznacznego rozstrzygnięcia w ustawie o podmiocie opodatkowania przesądza o oczywistej sprzeczności aktu prawnego z art. 217 Konstytucji (wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU 6/A/2002 poz. 83).

Art. 6 h dodany do ustawy o utrzymaniu czystości z 96 r. na podstawie art. 1 pkt 11 ustawy nowelizującej, jest w swym obecnym kształcie nieprecyzyjny i niejasny, co prowadzi do twierdzenia o naruszeniu art. 2 Konstytucji. Konstytucyjnie dopuszczalna swoboda ustawodawcy kształtowania systemu podatkowego, a tym samym swoboda ingerencji w majątek podmiotów, na których spoczywa obowiązek podatkowy, wynika z art. 84 i art. 217 Konstytucji. Ingerencja taka wiąże się jednak niewątpliwie z koniecznością respektowania nakazu określoności przepisów (art. 2, art. 64 ust. 3, art. 84 i art. 217 Konstytucji). Z treści art. 84 Konstytucji wynika również obowiązek ustawodawcy takiego stanowienia podatków, aby wynikające z przepisów podatkowych normy prawne, określające obowiązek podatnika, były w pełni precyzyjne, niebudzące wątpliwości (wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU 10/A/2007, poz. 127). W tym zakresie szczególne znaczenie ma przepis art. 217 Konstytucji, który wprowadzając wymóg ustawowego określania podstawowych elementów podatku, stanowi fundament finansowego ustroju państwa i konkretyzuje w tej sferze życia gospodarczego zasadę określoności przepisów prawa, stanowiącą element składowy zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa. Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie w swoich orzeczeniach, że istotny brak precyzji przepisów prawnych, powodujący ich niejasność, prowadzi często do braku określoności tych przepisów, gdyż nie można na ich gruncie skonstruować precyzyjnych norm prawnych. Niejasność przepisów i nieprecyzyjność norm prawnych – podważają zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. „Teoretycznie wyróżnione i nazwane zasady na tle konkretnych stanów faktycznych spletają się ze sobą; niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo” – stwierdził Trybunał w wyroku z 20 listopada 2002 r. (sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83). W wyroku z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02 (OTK ZU 3/A/2002, poz. 33) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań”. Trybunał przypominał też, że „dziedziną, w której nakaz określoności wymaga szczególnego zaakcentowania jest – obok prawa karnego – także dziedzina prawa daninowego” (zob. również wyroki: z 10 listopada 1998 r., sygn. K. 39/97, OTK ZU nr 6/1998, poz. 99; z 13 lutego 2001 r., sygn. K. 19/99, OTK ZU nr 2/2001, poz. 30).

Przedmiotem niniejszego zarzutu jest brak stosownej regulacji w ustawie nowelizującej (pominięcie prawodawcze). W ocenie Wnioskodawcy art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości z

96 r. po nowelizacji, w zakresie w jakim przy przyjętej w ustawie nowelizowanej definicji właściciela nieruchomości, nie przyznaje radzie gminy kompetencji do określenia inkasentów i wysokości opłaty za inkaso jest niezgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji.

Odwołując się do utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy w tym miejscu podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny rozróżnia w swoim orzecznictwie zaniechania prawodawcze i pominięcia prawodawcze. Zaniechanie prawodawcze polega na tym, że prawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza uregulowaniem prawnym. Natomiast pominięcie prawodawcze polega na tym, że prawodawca normuje w danym akcie normatywnym jakieś zagadnienie, ale dokonuje tego w sposób niepełny, regulując je tylko fragmentarycznie. W efekcie w akcie normatywnym brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie podlega orzekanie o zaniechaniach prawodawczych, natomiast jak wskazuje praktyka orzecznicza Kogicji Trybunału podlega badanie pominięć prawodawczych i orzekanie, czy brak określonych unormowań w akcie normatywnym nie prowadzi do naruszenia Konstytucji. Należy podkreślić, że w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa Trybunał Konstytucyjny powinien oceniać zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji (por. postanowienia TK z 8 września 2004 r., sygn. SK 55/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 86, z 9 maja 2000 r., sygn. Ts 84/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 244).

W niniejszej sprawie przedmiotem zarzutu jest pominięcie prawodawcze w przedstawionym rozumieniu, co uzasadnia zdaniem Wnioskodawcy, kompetencje Trybunału do jego rozpatrzenia. Istniejący w zaskarżonym zakresie stan normatywny narusza zasadę dostatecznej określoności przepisów prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywatela, a tym samym narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa – zasad tkwiących w fundamentalnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji.

2.4. NIEZGODNOŚĆ ART. 1 PKT 11 USTAWY NOWELIZUJĄCEJ W ZAKRESIE, W JAKIM DODAJE DO USTAWY O UTRZYMANIU CZYSTOŚCI Z 96 R. – ART. 6P Z ART. 84 I ART. 2 KONSTYTUCJI

Art. 6p ustawy nowelizującej przyznaje wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta kompetencje do określenia w drodze decyzji wysokości zaległości z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jednocześnie ustawa nie wskazuje terminu, w którym owe świadczenie powinno być spełnione, uniemożliwiając w praktyce podjęcie nałożonych zobowiązań. Przyjęte w ustawie nowelizującej rozwiązanie we wskazanym zakresie stwarza możliwości uchylenia się od opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co budzi wątpliwości w zakresie zasady przymusowości i powszechności podatku, a tym samym zgodności z art. 84 Konstytucji.

Wprowadzenie obowiązków, wynikających z art. 84 Konstytucji objęte jest ograniczeniami natury formalnej. Jak podkreśla się w doktrynie celem owych ograniczeń jest ochrona zaufania adresata prawa do państwa i związanego z nim bezpieczeństwa prawnego. (zob. K. Działocho, Komentarz do art. 84 Konstytucji, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, tom III, red. L. Garlicki). Jednym z takich ograniczeń jest tym samym przestrzeganie zasady demokratycznego państwa prawnego i wynikających z niej zasad szczegółowych. Zdaniem Wnioskodawcy, art. 6p nie spełnia wskazanych wymogów naruszając wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę dostatecznej określoności i jasności przepisów prawa.

Władztwo daninowe państwa przejawia się m.in. w kontroli wykonywania obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych. Z tego względu, istotne jest zapewnienie by przepisy regulujące problematykę danin publicznych były zgodne z całokształtem obowiązujących norm i zasad konstytucyjnych, by te normy nie prowadziły do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną (orzeczenie TK z 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, OTK ZU 8/2001, poz. 257). Zagrożenie dla norm konstytucyjnych stwarza niedopełnienie wymogów wynikających z nakazu określenia ciężarów publicznych w ustawie. Narusza to zasadę określoności i jasności przepisów prawa w sferze prawa daninowego (art. 2 Konstytucji). Zasada ta wprowadza nakaz stanowienia norm jasnych, pozwalających ustalić jednoznaczną treść praw i obowiązków z nich wywodzonych, niebudzących wątpliwości interpretacyjnych i niepowodujących przez to rozbieżności w procesie ich stosowania. Trybunał Konstytucyjny

w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, jakie znaczenie ma naruszenie art. 2 Konstytucji na gruncie prawa podatkowego.

W doktrynie i orzecznictwie podnosi się, iż wszelkie przepisy ograniczające realizację praw i wolności jednostki, a takimi bezspornie są przepisy przedmiotowej ustawy, muszą być dostatecznie określone (tak orzeczenie TK z dnia 27 listopada 1997 r., sygn. U 11/97, OTK ZU 5-6/1997, poz. 67). Dotyczy to w największym stopniu prawa daninowego (orzeczenie TK z dnia 19 września 2006r., sygn. K 7/05, OTK ZU 8/A/2006, poz. 107).

Trybunał uzasadniał, że 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 uiszczenie podatku należnego w tej kwocie prowadzi do wygaśnięcia obowiązku podatkowego (zob. wyrok TK z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU 10/A/2007, poz. 127). Jednocześnie, brak określenia terminu zapłaty opłaty (podatku) powoduje w istocie brak obowiązku jej uiszczenia. Czym innym jest moment powstania obowiązku podatkowego, a czym innym termin uiszczenia kwoty podatku. Ustawa nie określa terminu uiszczenia opłaty, lecz pozostawia kompetencję do jego określenia w rękach rady gminy. Brak wyznaczonego terminu uiszczenia opłaty czyni uprawnienie do jej egzekucji pozornym. Pozorny jest bowiem obowiązek podatkowy, skoro opłata nie staje się wymagalna (brak terminu zapłaty w ustawie). Z punktu widzenia reguły dostatecznej określoności przepisów prawa, która jest jednym z fundamentów zasady prawidłowej legislacji, szczególnie istotne znaczenie ma wyraźne określenie wszystkich elementów opłaty, tak by jednostka nią obciążona mogła swój obowiązek zrealizować.

Zgodnie z orzecznictwem TK każdy przepis, zwłaszcza zaś dotyczący wolności i praw jednostki lub przewidujący możliwość stosowania wobec niej sankcji, powinien być sformułowany w sposób poprawny, jasny i precyzyjny, tym samym zapewniający przewidywalność skutków jego zastosowania (orzeczenie TK z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, OTK ZU 4/A/2002, poz. 42). Zauważyć należy iż przepis w obecnym kształcie nie spełnia w/w kryteriów, bowiem nie określa precyzyjnie obowiązków podatkowych nie wskazując terminu zapłaty ani skutków uchylecia się od zapłaty daniny.

Wynikająca z art. 84 zasada pewności obciążeń i świadczeń publicznych, sformułowana w orzeczeniu z dnia 2 marca 1993 r. (sygn. K 9/93, OTK ZU rok 1994, poz. 3) oznacza nie tyle stabilność przepisów prawnych, która w dziedzinie danin publicznych w określonej sytuacji ekonomicznej państwa może być trudna do osiągnięcia, co możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przedmiotowy art. 6p wprowadza niepewność obywatela co do jego zobowiązań z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bowiem nie wyznacza ram czasowych, w których organ gminy może ustalić zaległość w opłatach i w konsekwencji terminu, w którym organ ten może wydać decyzję stwierdzającą ową zaległość. Godzi to w zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa.

Konstytucja nakłada obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji). W interesie gminy leży zapewnienie ponoszenia przez wszystkich właścicieli nieruchomości opłat za objęcie systemem odbierania odpadów komunalnych. Z opłat tych gmina pokrywa bowiem wszelkie koszty funkcjonowania systemu. Zaległości w opłatach mogą doprowadzić do zaburzenia funkcjonowania gospodarki finansowej gminy, która będzie zobowiązana do wykonywania nałożonego zadania własnego – w postaci zorganizowania odbioru odpadów – jednak, nie będzie zdolna do pokrycia jego kosztów. Ze wskazanych wyżej względów, przepis art. 6p ustawy nowelizującej jest niezgodny z art. 84 i art. 2 Konstytucji.

3. PODSUMOWANIE

W świetle przedstawionych powyżej wątpliwości związanych z realizacją przez gminę obowiązków nałożonych ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw zasadne jest, w ocenie Wnioskodawcy, złożenie wniosku we wskazanym w *petitum* zakresie. Należy tu podkreślić, że zastrzeżenia budzi nie tyle zmiana systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w swej istocie, ale możliwość realizacji nałożonych ustawą na gminę obowiązków przy poszanowaniu fundamentalnych zasad państwa prawnego wydobywanych z art. 2 Konstytucji, jak zasada dostatecznej określoności, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, zasady wyłączności ustawy w pewnych materiach, zwłaszcza w prawie podatkowym a więc zasad wynikających z art. 217 Konstytucji oraz pozostającego z nim w szczególnie bliskim związku art. 84 Konstytucji, jak też art. 168 Konstytucji.

Z uwagi na powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

1. oryginał uchwały Rady Miasta Świdnik nr XII/108/2011 z dnia 22 września 2011 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego,
2. oryginał uzasadnienia do ww. uchwały,
3. oryginał wyciągu z protokołu Nr XII/2011 z Sesji Rady Miasta Świdnik z dnia 22 września 2011 r. z listą obecności,
4. uwierzytelniona kopia uchwały Nr I/1/2010 Rady Miasta Świdnik z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Miasta Świdnik,
5. uwierzytelniona kopia uchwały Nr VI/62/2003 Rady Miejskiej w Świdniku z dnia 24 kwietnia 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miejskiej Świdnik wraz z Załącznikami,
6. oryginał pełnomocnictwa wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej,
7. uwierzytelniona kopia zaświadczenia Przewodniczącego Miejskiej Komisji Wyborczej z dnia 29 listopada 2010 r. o wyborze Pana Waldemara Jaksona na Burmistrza Miasta Świdnik,
8. 5 egzemplarzy wniosku wraz z załącznikami.


ADWOKAT
dr Marta Derlatka