

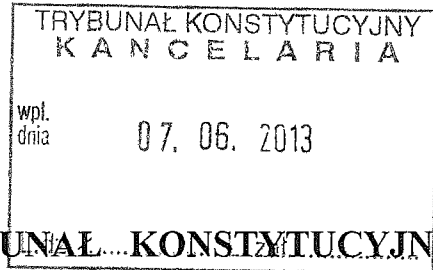


RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 6 czerwca 2013 r.

PG VIII TK 2/13

(K 52/12)



W związku z wnioskiem Rady Miejskiej Inowrocławia o stwierdzenie, że:

1) **art. 6d** ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.), w zakresie, w jakim nakłada na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta obowiązek zorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów;

2) **art. 6e** ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

są niezgodne z **art. 2, art. 9, art. 16 ust. 2, art. 91 ust. 3, art. 165 i art. 166 ust. 1** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z **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)

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

przedstawiam następujące stanowisko:

1) **art. 6d i art. 6e** ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.) są zgodne z **art. 2, art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z **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);

- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym - z powodu niedopuszczalności orzekania.

UZASADNIENIE

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego – Rada Miejska Inowrocławia (dalej: RMI lub Wnioskodawca) – zwrócił się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją dwóch przepisów Rozdziału 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹ [(Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.), dalej: u.c.p.g.], dodanego ustawą 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 ze zm.), dalej: ustawa nowelizująca], która w zasadniczym zakresie (w tym m.in. w zakresie wprowadzonych w u.c.p.g. zmian objętych wnioskiem) weszła w życie w dniu 1 stycznia 2012 r.².

W rozdziale tym zawarto regulacje wprowadzające zmiany w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi. Przepisami ustawy nowelizującej nałożono bowiem na gminy szereg obowiązków w zakresie zagospodarowania odpadów, które dotychczas przeważnie spoczywały na właścicielach

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

.....
11) po rozdziale 3 dodaje się rozdział 3a w brzmieniu: Rozdział 3a
Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę

² Art. 23. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., z wyjątkiem:

1) art. 9 pkt 2, który wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia;
2) art. 1 pkt 17 w zakresie dodania art. 9x ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 2 i 3, art. 9y ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 2 i 3 oraz art. 9z ust. 1-3, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.;

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

nieruchomości, a jednocześnie zmieniono w sposób znaczący rolę uczestników rynku odpadów komunalnych.

Stosownie do rozwiązania przyjętego w ust. 1 art. 6d u.c.p.g.³, zaskarżonego przez RMI, wybór przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości dokonywany jest wyłącznie w drodze przetargu organizowanego przez wójta gminy (prezydenta miasta lub burmistrza). Przepis ust. 2 w tym artykule umożliwia podzielenie większych gmin (liczących ponad 10 000 mieszkańców) na sektory, o czym może zdecydować rada gminy, w drodze uchwały, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, gęstość zaludnienia na danym terenie oraz obszar możliwy do obsługi przez jednego przedsiębiorcę, zaś ust. 4 wskazuje, jakie wymagania oraz inne warunki zamówienia na wykonanie usługi w postaci odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinien określić wójt (burmistrz, prezydent miasta) w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ).

Kolejny zaskarżony przez RMI przepis – art. 6e u.c.p.g.⁴, przewiduje, iż odbieranie odpadów komunalnych może być prowadzone także przez spółki z udziałem gminy, o ile zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w

³ Art. 6d. 1. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów.

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

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

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

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

⁴ Art. 6e. Spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1.

art. 6d ust. 1, organizowanego (o czym mowa w art. 6g u.c.p.g.⁵) na podstawie przepisów u.c.p.g. oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych [(Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), dalej: P.z.p.].

Warto zauważyć, iż zakresowi zaskarżenia, wskazanemu w *petitum* wniosku RMI, odpowiada wyłącznie zawartość normatywna art. 6d ust. 1 u.c.p.g. Także z uzasadnienia wniosku wynika, iż w rzeczywistości zarzut niezgodności z Konstytucją dotyczy jedynie ust. 1 w art. 6d u.c.p.g., nie zaś treści całego tego artykułu (zob. wnioski, s. 2, 9, 15 i 17). Z tych względów, niniejsze stanowisko odnosi się merytorycznie do art. 6d ust. 1 i do art. 6e u.c.p.g.

Według Wnioskodawcy, oba powyższe unormowania wprowadziły ograniczenie – wynikających z art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁶ [(Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236), dalej: u.g.k.] oraz z art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ [(Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), dalej: u.f.p.] – możliwych sposobów realizacji przez gminę jej zadań własnych. Wprowadzenie przez ustawodawcę wymogu przeprowadzania przez gminy przetargów, i *de facto* obowiązku spółek komunalnych przystępowania do tychże przetargów, co oznacza bowiem zawężenie jednostkom samorządu terytorialnego możliwości wykonywania usług komunalnych w zakresie odpadów komunalnych do formy spółki prawa

⁵ Art. 6g. Do przetargów, o których mowa w art. 6d ust. 1, w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych.

⁶ Art. 2. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

⁷ Art. 14. Zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie:

- 1) gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
- 2) dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) 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,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) targowisk i hal targowych,
- 6) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 7) kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 7a) pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,
- 8) utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,
- 9) cmentarzy

- mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe.

handlowego. Nie tylko grozi to likwidacją dotychczasowych zakładów budżetowych powołanych do odbioru odpadów lub też ich przekształceniem organizacyjnym, ale także rodzi bardzo poważne ryzyko wystąpienia przypadków, w których również spółki komunalne, powołane jedynie w celu realizacji zadań gminy z zakresu gospodarowania odpadami, w wyniku niewyłonienia ich w przetargu, będą musiały ulec rozwiązaniu.

Wnioskodawca uważa, iż „rozwiązania prawne przyjęte w kwestionowanych 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, s. 2).

Zdaniem Wnioskodawcy, zakwestionowane przepisy u.c.p.g.: „godzą w konstytucyjną samodzielność gminy prowadząc do znacznego ograniczenia tejże samodzielności. Bowiem, gminy, w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, na skutek uchwalenia przez Sejm i wejścia w życie tych przepisów, *de facto* pozbawione zostały możliwości skorzystania z istotnych form prowadzenia gospodarki komunalnej wymienionych w art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, tj. samorządowych zakładów budżetowych i handlowych spółek kapitałowych, co wydatnie uszczupła przysługujące im prawo wyłączności w realizowaniu tegoż obowiązkowego zadania własnego mieszczącego się w szerokim wachlarzu obowiązków gminy składających się na utrzymanie czystości i porządku na jej terenie, które to zadania zostały wymienione w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.” (wniosek, s. 9).

Powołując się na poglądy doktryny i orzecznictwo sądów administracyjnych, Wnioskodawca podnosi, że w zakresie gospodarki komunalnej, prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego, w całym

systemie prawa polskiego honorowana jest i rozwijana zasada, w myśl której jednostki te dysponują autonomią w zakresie określania sposobu wykonywania zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

Jako źródła tej zasady RMI wskazuje art. 16 ust. 2 oraz art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji RP⁸, uznając je za normy gwarancyjne dotyczące samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Należy przy tym zauważyć, iż, rekonstruując zasadę samodzielności gmin z wymienionych norm konstytucyjnych i dostrzegając zapewne, że źródeł tej zasady można upatrywać w kilku przepisach Konstytucji, a nie tylko w art. 16 ust. 2, który wyraża zasadę samodzielności najogólniej, Wnioskodawca czyni jednak te wzorce równoważnymi. Nie formułuje bowiem odrębnych argumentów przemawiających za naruszeniem każdej z tych norm.

Przyjęta we wniosku metoda dowodzenia naruszenia przez zaskarżone regulacje u.c.p.g. zasady samodzielności gmin wskazuje na możliwość ograniczenia się do dokonania oceny konstytucyjności tych przepisów jedynie w aspekcie zgodności z art. 16 ust. 2 Konstytucji, który w sposób najbardziej generalny wyraża tę zasadę, a ocena potwierdzająca brak kolizji z tą normą ustawy zasadniczej obu przepisów u.c.p.g. będzie oznaczała ich zgodność również z art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji (przy tym sposobie uzasadnienia zarzutów przez Wnioskodawcę).

Analiza uzasadnienia wniosku RMI uprawnia do poglądu, że zarzuty Wnioskodawcy wobec zaskarżonych przepisów, aczkolwiek zasadniczo skupiają

⁸ Art. 16. 1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.
2. 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.

Art. 165. 1. Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe.
2. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.

Art. 166. 1. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.
2. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.
3. Spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne.

się na naruszeniu przez kwestionowane regulacje zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, dotyczą także kolizji tych przepisów z innymi konstytucyjnymi zasadami, takimi jak – zasada demokratycznego państwa prawnego oraz zasada poszanowania wiążącego Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego.

Jako wzorce kontroli konstytucyjnej w tym aspekcie Wnioskodawca wskazuje więc – obok wymienionych wyżej art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji – także art. 2, art. 9 i art. 91 ust. 3 ustawy zasadniczej⁹ oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (dalej: EKSL)¹⁰.

Dostrzegając więc, że zasada samodzielności samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego, Wnioskodawca zarzuca zakwestionowanym regulacjom nadmierną, i nieadekwatną do jej celu, ingerencję w niezależność gminy, co wyczerpuje tym samym zarzut braku proporcjonalności w działaniach władzy ustawodawczej, a więc uchybia standardom określonym w art. 2 Konstytucji. Na naruszenie tego samego wzorca kontroli wskazuje RMI formułując w kierunku zaskarżonych regulacji również zarzut naruszenia zasady

⁹ Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 9. Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Art. 91. 1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowiące jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

¹⁰ Artykuł 4. Zakres działania samorządu lokalnego

1. Podstawowe kompetencje społeczności lokalnych są określone w Konstytucji lub w ustawie. To postanowienie nie wyklucza jednakże możliwości przyznania społecznościom lokalnym uprawnień niezbędnych do realizacji specyficznych zadań, zgodnie z prawem.

2. Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączonej z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy.

3. Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności.

4. Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem.

5. W przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej, powinny one, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych.

6. Społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących.

dostatecznej określoności przepisów, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zdaniem RMI, zakwestionowane przepisy dotknięte są wadą wewnętrzną niespójności unormowań ustawy, gdyż „pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 3 ust. 2 pkt 1 tejże ustawy, który mówi, iż gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych" (wniosek, s. 15).

W opinii Wnioskodawcy, istotę zarzucanej niespójności ustawy stanowi to, iż sam ustawodawca wskazał na rozwiązania alternatywne wobec organizowania przetargów, podczas gdy w art. 6d ust. 1 u.c.p.g. ustanowił obowiązek ich organizowania.

Uzasadniając zaś naruszenie art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, RMI podnosi, że poddana kontroli regulacja jest sprzeczna z Dyrektywą 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], do implementacji której Rzeczpospolita Polska zobowiązała się na podstawie 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: Akt akcesyjny], a zatem niewątpliwie umowy międzynarodowej.

Kontrola konstytucyjności w niniejszej sprawie została zainicjowana wnioskiem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Odniesienie się do zagadnień poruszonych przez Wnioskodawcę powinno zostać zatem poprzedzone oceną dopuszczalności wszczęcia takowej kontroli w niniejszej sprawie, w aspekcie legitymacji procesowej Rady Miejskiej Inowrocławia, a następnie przedstawieniem ogólnych uwag dotyczących ewoluowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w kierunku zwiększenia stopnia odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego za organizację i realizację zadań w ramach tego systemu.

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji¹¹ organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem m.in. o zbadanie zgodności aktów normatywnych (ich części) z aktami normatywnymi mającymi wyższą moc prawną, czyli o dokonanie ich abstrakcyjnej kontroli konstytucyjnej, w sprawach, o których mowa w art. 188 ustawy zasadniczej¹². Jednakże, zgodnie z ust. 2 w powiązaniu z ust. 1 pkt 3 art. 191 ustawy zasadniczej – rada gminy może wystąpić do Trybunału z takowym wnioskiem tylko w sytuacji, w której akt normatywny, stanowiący przedmiot takiego wniosku, dotyczy spraw objętych zakresem działania tego organu.

¹¹ Art. 191. 1. Z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188, do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą:

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

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

¹² Art. 188. Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

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

Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym [(Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), dalej: ustawa o TK], wniosek przedstawiony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy złożony wniosek odpowiada określonym przez prawo wymogom formalnym oraz czy dotyczy spraw objętych zakresem działania tego organu.

Ustalenie normatywnej treści tej przesłanki wiąże się z trzema zasadniczymi zagadnieniami.

Pierwsze dotyczy sposobu rozumienia terminu „zakres działania”, drugie związane jest ze sformułowaniem „dotyczy spraw”, trzecie natomiast odnosi się do strony podmiotowej konkretnego wnioskodawcy.

Chodzi więc nie tylko o wskazanie tej sfery działalności, która stanowić ma punkt odniesienia przy badaniu dopuszczalności kwestionowania konkretnego aktu normatywnego, lecz także o stwierdzenie, czy na gruncie określonego wypadku dochodzi do treściowego powiązania skarżonych przepisów z zakresem działania wnioskodawcy. Trzeci istotny aspekt prowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny weryfikacji ograniczonej legitymacji procesowej musi natomiast uwzględniać status prawny wnioskodawcy, a więc czy – w badanym wypadku – jest nim organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Zwrot „sprawy objęte zakresem działania” ma jednoznaczne i ugruntowane znaczenie w polskiej terminologii prawnej. Oznacza, że „sprawa” powinna znajdować się „w granicach ustawowej właściwości” danego podmiotu. Zwrot ten nawiązuje do licznych unormowań ustawowych określających w ten sposób właściwość (kompetencje) różnych podmiotów. Normy określające właściwość (kompetencje) oznaczają zobowiązanie danego podmiotu do załatwiania pewnego rodzaju spraw. Przepisy ustanawiające zakres działania organu władzy publicznej określają przedmiot jego działania, wskazują rodzaje spraw, jakimi organ jest zobowiązany się zajmować. Zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, pojęcie „spraw objętych zakresem działania” z art. 191 ust. 2

Konstytucji powinno być wykładane w sposób ścisły. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2008 r., w sprawie o sygn. akt K 66/07, „pojęcie kompetencji nie jest tożsame z pojęciem „*spraw objętych zakresem działania*” zawartym w art. 191 ust. 2 Konstytucji, którego to pojęcia nie należy utożsamiać także z kolei z ogólnie ujętymi „*zadaniami wnioskodawcy*”, niezależnie od źródła, z którego wynikają te zadania”¹³.

W prawie publicznym rekonstrukcja kompetencyjnej normy prawnej ma bowiem za punkt wyjścia właśnie przepisy określające zakres działania [np. art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁴ [(Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), dalej: u.s.g.]].

Tak określona czynna legitymacja szczególna nie daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego upoważnienia do występowania do Trybunału Konstytucyjnego „*z wnioskiem w każdej sprawie po prostu tylko dotyczącej j.s.t. lub wspólnoty samorządowej*”¹⁵, nawet powiązanej przedmiotowo z jej działaniami. Organy te mogą wystąpić do Trybunału wyłącznie w takich sprawach, które wynikają z kompetencji przysługujących wnioskodawcy, inaczej – wchodzą w zakres działania, do którego podjęcia wnioskodawca jest zobligowany, oraz w takich sprawach, o których bycie przesądza istota samorządu terytorialnego. Decydujące o dopuszczalności rozpatrzenia konkretnego wniosku znaczenie ma zatem ustalenie, czy kwestionowany przepis dotyczy spraw objętych zakresem działania podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji.¹⁶

¹³ zob. wyrok TK z dnia 24.11.2008 r., sygn. K 66/01, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 158 i powołane w nim postanowienie TK z dnia 18.01.2005 r., sygn. Tw 34/03, OTK ZU nr 1/B/2005, poz. 2

¹⁴ Art. 6. 1. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.
2. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy.

¹⁵ zob. m.in. wyrok TK z dnia 9.10.2010 r., sygn. K 29/07, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 49 oraz powołane w nim postanowienie TK z dnia 28.08.2008 r., sygn. Tw 16/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 65, a także wyrok TK z dnia 13.07.2011 r., sygn. akt K 10/09, OTK ZU nr 6/A/1011, poz. 56

¹⁶ zob. wyrok TK z dnia 9.06.2010 r., sygn. akt K 29/07, wy. w przyp. 15

Przywołana we wniosku RMI argumentacja świadczy o tym, iż Wnioskodawca, formułując zarzuty wobec art. 6d i art. 6e u.c.p.g., występuje w sprawie unormowań, które niewątpliwie dotyczą spraw objętych zakresem działania tej jednostki, albowiem są ściśle powiązane z realizacją jednego z zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 i 2 u.c.p.g.¹⁷) – utrzymania czystości i porządku w

¹⁷ Art. 3. 1. Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy.

2. Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności:

1) tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych;

2) zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami:

- a) regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych,
- b) stacji zlewnych, w przypadku gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest niemożliwe lub powoduje nadmierne koszty,
- c) instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części,
- d) szaleatów publicznych;

3) obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi;

4) nadzorują gospodarowanie odpadami komunalnymi, w tym realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości;

5) ustanawiają selektywne zbieranie odpadów komunalnych obejmujące co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji;

6) tworzą punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób zapewniający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, w tym wskazują miejsca, w których mogą być prowadzone zbiórki zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego pochodzącego z gospodarstw domowych;

7) zapewniają osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania;

8) prowadzą działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych;

9) udostępniają na stronie internetowej urzędu gminy oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informacje o:

a) podmiotach odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy, zawierające firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości,

b) miejscach zagospodarowania przez podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,

c) osiągniętych przez gminę oraz podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, które nie działają na podstawie umowy, o której mowa w art. 6f ust. 1, i nie świadczą takiej usługi w trybie zamówienia z wolnej ręki, o którym mowa w art. 6f ust. 2, w danym roku kalendarzowym wymaganych poziomach recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami oraz ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazywanych do składowania,

d) punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zawierające:

- firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres prowadzącego punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych,

- adresy punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych na terenie danej gminy, wraz ze wskazaniem godzin przyjmowania odpadów,

e) zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. Nr 180, poz. 1495, z późn. zm.), zawierające:

- firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,

- adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego na terenie danej gminy;

10) dokonują corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym:

a) możliwości przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania,

b) potrzeb inwestycyjnych związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi,

c) kosztów poniesionych w związku z odbieraniem, odzyskiem, recyklingiem i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych,

d) liczby mieszkańców,

e) liczby właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umowy, o której mowa w art. 6 ust. 1, w imieniu których gmina powinna podjąć działania, o których mowa w art. 6 ust. 6-12,

f) ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie gminy,

g) ilości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania odbieranych z terenu gminy;

11) zapobiegają zanieczyszczaniu ulic, placów i terenów otwartych, w szczególności przez: zbieranie i pozbywanie się, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 4, błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości oraz odpadów zgromadzonych w przeznaczonych do tego celu pojemnikach ustawionych na chodniku;

12) utrzymują czystość i porządek na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg;

13) – 16) (...)

gminie, m.in. przez zorganizowanie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, co oznacza, że przepisy te mogą podlegać ocenie Trybunału Konstytucyjnego – w aspekcie ich zgodności z Konstytucją RP – w niniejszej sprawie.

Zaskarżone przepisy należą do obszaru działania Wnioskodawcy, gdyż w zakresie spraw związanych z prowadzeniem przez gminę gospodarki odpadami komunalnymi rada gminy jest upoważniona do podejmowania stosownych uchwał (m.in. art. 6k lub art. 61 u.c.p.g.¹⁸). Potwierdzenie legitymacji procesowej RMI można również odnaleźć w przyznanych radzie gminy kompetencjach w zakresie wyboru sposobu i form prowadzenia gospodarki komunalnej (art. 4 ust. 1 u.g.k.¹⁹).

Przechodząc do omówienia podstawowych kwestii związanych z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w okresach przed i po nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, warto przypomnieć, iż ustawa ta, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia

¹⁸ Art. 6k. 1. Rada gminy, w drodze uchwały:

- 1) dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy;
 - 2) ustali stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności.
2. Rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:
- 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;
 - 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;
 - 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2;
 - 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.
3. Rada gminy określi niższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny.
4. Rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat.

Art. 6i. 1. 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.

2. Rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso.

¹⁹ Art. 4. 1. Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o:

- 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej;
 - 2) wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.
2. Uprawnienia, o których mowa w ust. 1 pkt 2, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

2011 r., nakładała na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości i porządku m.in. przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi (art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g. przed nowelizacją²⁰). Właściciele nieruchomości byli zobowiązani do udokumentowania, w formie umowy, korzystania z usług podmiotu prowadzącego działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi (art. 6 ust. 1 u.c.p.g. przed nowelizacją²¹).

Podstawowa zmiana w tym systemie, dokonana ustawą nowelizującą, obliczona na osiągnięcie założonego przez ustawodawcę celu, obejmuje przejęcie przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości, wynikających z poprzednich rozwiązań u.c.p.g. w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych, czym nakłada na gminy nowe obowiązki w ramach ich

²⁰ **Art. 5. 1. Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez:**

- 1) wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym;
- 2) przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych;
- 3) zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie;
- 3a) gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych;
- 3b) pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi;
- 4) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych;
- 5) realizację innych obowiązków określonych w regulaminie.

2. – 5. (...)

6. Nadzór nad realizacją obowiązków określonych w ust. 1-4 sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

7. W przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1-4, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku.

8. Ust. 7 nie dotyczy obowiązków, o których mowa w ust. 1 pkt 3-3b.

9. Wykonywanie decyzji, o której mowa w ust. 7, podlega egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954).

²¹ **Art. 6. 1. Właściciele nieruchomości przy wykonywaniu obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3b obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi.**

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

zadań własnych. Tak więc wywołuje bezpośrednie skutki dla podstawowych jednostek samorządu terytorialnego.

Rozwiązanie przewidziane w art. 6a u.c.p.g., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą²², wyłączyło też obowiązek przeprowadzania referendum gminnego, które, w brzmieniu tego przepisu przed nowelizacją²³, było konieczne do realizacji zamiaru ewentualnego przejęcia przez gminę takiego obowiązku. Nałożenie na gminy obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi wyłącza jednocześnie obowiązek właścicieli nieruchomości zawierania umów na odbieranie odpadów komunalnych z podmiotami prowadzącymi działalność w tym zakresie, a wprowadza uprawnienie dla rady gminy do ustalania opłaty ponoszonej przez właścicieli nieruchomości za wykonywanie przejętych obowiązków. Art. 6b u.c.p.g.²⁴ przyznaje zaś gminie prawo do określenia terminów uiszczania tych opłat oraz przewiduje, iż opłaty nieuiszczone w wyznaczonym terminie podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W dodanej ustawą nowelizacyjną art. 6c u.c.p.g.²⁵, przewidziane zostało

²² Art. 6a. 1. Rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, przejąć od właścicieli nieruchomości wszystkie albo wskazane obowiązki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych oraz art. 5 ust. 1 pkt 4.

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

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

²³ Art. 6a. 1. Rada gminy może w drodze uchwały, na podstawie akceptacji mieszkańców wyrażonej w przeprowadzonym uprzednio referendum gminnym, przejąć od właścicieli nieruchomości wszystkie lub wskazane obowiązki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, 3b i 4.

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

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

²⁴ Art. 6b. Ustalając opłaty, o których mowa w art. 6a, rada gminy określa terminy ich uiszczania. Opłaty nieuiszczone w wyznaczonym terminie podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

²⁵ Art. 6c. 1. Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

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

zasadnicze dla zmiany w systemie unormowanie, które obliguje gminy do organizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (w przypadku, gdy na danej nieruchomości nikt nie zamieszkuje, a powstają odpady komunalne, rada gminy może postanowić o ich odbieraniu w drodze uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego). Ustawą nowelizującą rozszerzono również zakres przedmiotowy u.c.p.g. o warunki wykonywania działalności w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Wprowadzone tą ustawą zmiany u.c.p.g. stanowią z pewnością ingerencję w dotychczasowy system, lecz ingerencja ta wydaje się uzasadniona, o ile nowe rozwiązania są obliczone – a takie jest założenie ustawodawcy wprowadzającego te regulacje – na osiągnięcie ważkich społecznie i ekonomicznie celów, spośród których za najważniejsze należałoby uznać: uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, ustanowienie jednolitych zasad finansowania odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych na terenie całego kraju, wprowadzenie mechanizmów mobilizacji mieszkańców do selektywnego zbierania odpadów komunalnych, a także zwiększenie liczby instalacji przeznaczonych do przetwarzania odpadów.

Jako że „założeniem ustawodawcy było zagwarantowanie pełniejszej ochrony środowiska poprzez zmianę i dookreślenie przepisów, które w dotychczasowej praktyce były niewystarczające do zapewnienia powyższych celów”, przejęcie przez gminy obowiązków w zakresie zorganizowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi służyć powinno wzmożeniu tej ochrony, co ma zagwarantować zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w działaniach obliczonych na całkowite wyeliminowanie nielegalnych składowisk odpadów, a tym samym zmniejszenie zaśmiecenia otoczenia, w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych.

Wszystkie działania gminy, w ramach systemu wprowadzonego ustawą nowelizującą, mieszczą się niewątpliwie w sferze tych zadań własnych gminy, które określone są nie tylko w u.c.p.g., ale wynikają wprost również z art. 7 ust. 1 u.s.g.²⁶.

Gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi bowiem jedno z zadań własnych gminy określonych w pkt 3 tego przepisu. Zgodnie z nim, zadania własne gminy obejmują m.in. usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych.

Metody realizacji zadań nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego oraz formy, w jakich może być prowadzona gospodarka komunalna, wynikają z kolei z unormowań u.g.k.. Przepis art. 1 ust. 1 tej ustawy przewiduje, że istotą gospodarki komunalnej jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej²⁷. Natomiast według art. 1 ust. 2 u.g.k., gospodarka komunalna

²⁶ Art. 7. 1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
 - 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
 - 3) 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,
 - 3a) działalności w zakresie telekomunikacji,
 - 4) lokalnego transportu zbiorowego,
 - 5) ochrony zdrowia,
 - 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
 - 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
 - 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
 - 8) edukacji publicznej,
 - 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
 - 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
 - 11) targowisk i hal targowych,
 - 12) zieleni gminnej i zadrzewień,
 - 13) cmentarzy gminnych,
 - 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
 - 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
 - 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
 - 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
 - 18) promocji gminy,
 - 19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.),
 - 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.
2. Ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy.
3. Przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji. Przepis art. 8 ust. 4 i 5 stosuje się odpowiednio.

²⁷ Art. 1. 1. Ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

2. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie tych potrzeb w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W powyższym zakresie gmina może wykonywać zadania generalnie na dwa sposoby, tj. wykonywać je bezpośrednio, w formach organizacyjno-prawnych takich jak samorządowy zakład budżetowy lub spółka prawa handlowego, bądź wykonywać je poprzez zawieranie umów z kontrahentami zewnętrznymi, tj. w drodze powierzenia wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom trzecim (art. 3 ust. 1 u.g.k.²⁸).

Zmiany w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, polegające na obligatoryjnym przejęciu przez gminy obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych, stanowią – jak wspomniano – pewne ograniczenie samodzielności gmin w sferze planowania i finansowania usług publicznych w sektorze gospodarki odpadami, ale jednocześnie służą wypełnieniu tego rodzaju zadań publicznych, które są ważne nie tylko z punktu widzenia osiągnięcia – o czym już była mowa – celów ogólnospołecznych w zakresie ochrony środowiska naturalnego i stanu sanitarnego kraju, ale – przede wszystkim – służą zaspokajaniu bieżących potrzeb konkretnej wspólnoty samorządowej.

Przekazanie bowiem pełnej kontroli nad organizacją rynku gospodarki odpadami samorządom terytorialnym prowadzi w istocie do rozszerzenia możliwości realizacji przez te jednostki ich zadań własnych w tym obszarze gospodarki komunalnej (w zakresie utrzymania czystości i porządku mieści się niewątpliwie problematyka gospodarki odpadowej).

²⁸ Art. 3. 1. Jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), w trybie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 oraz z 2010 r. Nr 106, poz. 675), przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. Nr 19, poz. 101, z późn. zm.), przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.), przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536) i ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13) albo na zasadach ogólnych.

2. Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie.

Gmina pozyskała kompetencję do kontroli działań realizowanych przez właścicieli nieruchomości i nadzoru nad działaniami przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości.

Obowiązkami gminy, wynikającymi z art. 3 ust. 2 pkt 5 u.c.p.g., jest również ustanowienie systemu selektywnego zbierania odpadów i ich sortowania obejmującego co najmniej papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady biodegradowalne.

Realizacja tego zadania powiązana jest z dodatkowymi kompetencjami, wskazanymi w art. 3a u.c.p.g., w tym w szczególności z obowiązkiem przeprowadzenia przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, albo dokonania wyboru takiego podmiotu na zasadach określonych w przepisach o partnerstwie publiczno-prywatnym czy na zasadach określonych w przepisach o koncesji na roboty budowlane i usługi albo z możliwością samodzielnej realizacji tego zadania²⁹.

Kolejne zadanie gminy w tym obszarze, przewidziane w art. 3b u.c.p.g.³⁰, stanowi osiągnięcie, w terminie do dnia 31 grudnia 2020 r., odpowiednich poziomów recyklingu oraz przygotowania do ponownego użycia i odzysku

²⁹ **Art. 3a.** 1. Gminy, realizując zadania polegające na zapewnieniu budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, są obowiązane do:

- 1) przeprowadzenia przetargu na wybór podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, lub
- 2) dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z 2010 r. Nr 106, poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 232, poz. 1378), lub
- 3) dokonania wyboru podmiotu, który będzie budował, utrzymywał lub eksploatował regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. Nr 19, poz. 101, z późn. zm.).

2. W przypadku gdy przetarg, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, zakończy się wynikiem negatywnym albo gdy nie zostanie dokonany wybór partnera prywatnego na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w ust. 1 pkt 2, albo gdy nie zostanie dokonany wybór koncesjonariusza na zasadach, o których mowa w ust. 1 pkt 3, gmina może samodzielnie realizować zadanie polegające na budowie, utrzymaniu lub eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

3. Do przetargów, o których mowa w ust. 1 pkt 1, w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.).

³⁰ **Art. 3b.** 1. Gminy są obowiązane osiągnąć do dnia 31 grudnia 2020 r.:

- 1) poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w wysokości co najmniej 50% wagowo;
- 2) poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w wysokości co najmniej 70% wagowo.

2. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) poziomy recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, które gmina jest obowiązana osiągnąć w poszczególnych latach, uwzględniając potrzebę osiągnięcia poziomów określonych w ust. 1;
- 2) sposób obliczania poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami, kierując się koniecznością możliwości zweryfikowania ich osiągnięcia przez każdą gminę.

innymi metodami odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, a także innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Art. 3b ust. 2 u.c.p.g. przewiduje upoważnienie, adresowane do ministra właściwego do spraw środowiska, do określenia w drodze rozporządzenia poziomów recyklingu, które gmina jest obowiązana osiągnąć w poszczególnych latach, oraz sposobów obliczania poziomów tego recyklingu.

Przed przystąpieniem do analizy podstawowych zarzutów Wnioskodawcy, które dotyczą kolizji zakwestionowanych we wniosku przepisów z zasadą samodzielności gminy, albowiem ten aspekt wydaje się w niniejszej sprawie kluczowy, niezbędne jest uprzednie dokonanie oceny dopuszczalności kontroli konstytucyjności owych przepisów w relacji do wzorców zawartych w art. 9 i art. 91 ust. 3 ustawy zasadniczej oraz w zestawieniu z zasadą dostatecznej określoności przepisów prawnych wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Analiza argumentacji uzasadnienia wniosku, którą Wnioskodawca dowodzi, iż zaskarżone unormowania, poddane kontroli co do zgodności z art. 9 Konstytucji, są sprzeczne z dyrektywą 2004/18/WE, pozwala na stwierdzenie, że faktycznym dążeniem RMI jest poddanie kontroli zgodności normy prawa krajowego z normami wtórnego prawa Unii Europejskiej, i to – co jest szczególnie istotne – z normami tego rodzaju aktu, który jest wiążący jedynie co do rezultatu, lecz pozostawia organom krajowym swobodę wyboru form i środków do jego osiągnięcia [art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³¹ (dawny art. 249 TWE), w brzmieniu i numeracji ustalonej przez art. 2 pkt 235 i art. 5 ust. 1 Traktatu z Lizbony zmieniającego z dniem 1 grudnia 2009 r. Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólną Europejską (Dz. U. UE. C 07.306.1), dalej: TFUE].

³¹ Artykuł 288. (dawny artykuł 249 TWE)

W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie.

Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich.

Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków.

Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów.

Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej.

Niewątpliwie bowiem, aby przeprowadzić ocenę zgodności zaskarżonych przepisów ze wskazaną normą ustawy zasadniczej, konieczne staje się przeprowadzenie testu ich zgodności z przepisami wymienionej dyrektywy, a w konsekwencji ustalenie, czy Rzeczpospolita Polska dochowała zobowiązania zawartego w Akcie akcesyjnym.

Jak dowodzi Wnioskodawca, „art. 6d, w kwestionowanym zakresie, i 6e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zmienionej ww. ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. (Dz. U. z 2011 r., Nr 152, poz.897, z późn. zm.) powinny być wykładane, w sytuacji zaistnienia konfliktu prawa krajowego z prawem wspólnotowym - zgodnie z normami prawa wspólnotowego, czyli w tym konkretnym przypadku: - dyrektywy 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007r. zmieniającej dyrektywę Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych, która w tiret 15 Preambuły wskazuje, iż przyczyny mogące uzasadniać bezpośrednie udzielenie zamówienia w rozumieniu niniejszej dyrektywy mogą obejmować odstępstwa przewidziane w art. 10-18 dyrektywy 2004/18/WE, udzielenie zamówienia na usługi zgodnie z art. 21 dyrektywy 2004/18/WE lub udzielenie legalnego zamówienia wewnętrznego („in-house”) zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości oraz - orzeczeń ETS, wyżej przytoczonych, zawierających wykładnię legalnego zamówienia wewnętrznego („in house”)” (wniosek, s. 21).

Istota rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności zaskarżonych regulacji – jak to można odczytać z argumentacji Wnioskodawcy – leży więc w ich relacji do prawa wspólnotowego, a nie do ustawy zasadniczej RP. W tym celu niezbędne staje się zatem rozważenie zagadnienia dopuszczalności badania ewentualnej kolizji wskazanych norm ustawy z dyrektywą 2004/18/WE przez Trybunał Konstytucyjny.

W świetle przepisów regulujących kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w zestawieniu z kompetencjami Trybunału Sprawiedliwości

Unii Europejskiej (dalej: TSUE, poprzednio: ETS) powstaje uzasadniona wątpliwość odnośnie do właściwości sądu konstytucyjnego w kwestii oceny zgodności krajowych przepisów rangi ustawy z prawem wtórnym Unii Europejskiej.

W postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05, wyrażony został następujący pogląd: „(...) 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 dysfunkcjonalności w relacjach wspólnotowego oraz wewnątrz krajowego ładu prawnego. Istotne jest wskazanie na odmienną rolę obu trybunałów”.³²

³² postanowienie TK z dnia 19.12.2006 r., sygn. P 37/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 177

Stwierdzenie dopuszczalności merytorycznego orzekania względem zarzutu naruszenia art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, w kontekście argumentacji Wnioskodawcy, musiałaby poprzedzać interpretacja postanowień dyrektywy 2004/18/WE przez Trybunał Konstytucyjny, w celu ustalenia zgodności z nią zakwestionowanych przepisów, co oznaczałoby równocześnie interpretację prawa Unii Europejskiej, która traktatowo została zastrzeżona na rzecz TSUE (art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³³), a taka była przyczyna umorzenia postępowania w sprawie o sygn. akt P 37/05.

Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, iż ETS (obecnie – TSUE), jako jeden z głównych organów Wspólnoty Europejskiej, stoi na straży prawa wspólnotowego (jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w sprawach: wykładni TWE; ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty i Europejski Bank Centralny; wykładni statutów organów utworzonych aktem Rady, gdy te statuty to przewidują) i przy swych rozstrzygnięciach nie musi brać pod uwagę standardów wynikających z ładu prawnego poszczególnych państw, w tym też miejsca krajowej ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa wewnętrznego poszczególnych państw członkowskich³⁴.

W swoich kompetencjach Trybunał Konstytucyjny nie ma oceny zgodności norm prawa krajowego z normami wtórnego (pochodnego) prawa wspólnotowego, w tym w szczególności z tymi aktami, które nie są bezpośrednio obowiązujące we wszystkich państwach członkowskich na mocy prawa pierwotnego.

³³ Artykuł 267. (dawny artykuł 234 TWE)

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym:

a) o wykładni Traktatów;

b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii;

W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania.

W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.

Jeżeli takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym dotyczącej osoby pozbawionej wolności, Trybunał stanowi w jak najkrótszym terminie.

³⁴ postanowienie TK – przyp. 32

Wtórne prawo wspólnotowe, czyli prawo stanowione przez organizację międzynarodową (w tym przypadku - organy Unii Europejskiej), aczkolwiek należy do innego porządku prawnego niż prawo krajowe, ma oczywiście – na podstawie art. 91 ust. 3 Konstytucji RP – o ile stanowi normy obowiązujące wprost, pierwszeństwo, w razie kolizji z ustawami, co – w terminologii i systematyce Konstytucji RP – oznacza zawsze ustawę zwykłą.

Z tego powodu, iż powołana norma konstytucyjna operuje pojęciem ustawy, uprawniony staje się pogląd, iż prawo to (*a contrario*) nie ma pierwszeństwa w kolizji z ustawą zasadniczą.

Przepis art. 188 Konstytucji RP³⁵, określający kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, przyznaje sądowi konstytucyjnemu wyłącznie prawo badania zgodności z Konstytucją ustaw i umów międzynarodowych, co rozciąga się także na badanie umów międzynarodowych, o których mowa w art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji. Taką umową międzynarodową jest m.in. Traktat akcesyjny, będący pierwotnym prawem wspólnotowym, którego regulacje były przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, dokonanej wyrokiem z dnia 11 maja 2005 r., w sprawie o sygn. akt K 18/04³⁶. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obowiązek respektowania standardów konstytucyjnych jest adresowany do polskiego ustawodawcy, albowiem bezpośrednie ich przenoszenie na płaszczyznę stanowienia prawa wspólnotowego jest nieuzasadnione, gdyż przepisy wtórnego prawa wspólnotowego i przepisy prawa krajowego należą do różnych i autonomicznych względem siebie systemów prawnych.

Trybunał uznał jednak za możliwą ocenę uregulowań prawnych, w tym rozporządzeń wspólnotowych, w zakresie ich obowiązywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w charakterze składników polskiego porządku prawnego, jako aktów o zasięgu ogólnym i stosowanych bezpośrednio we

³⁵ zob. przyp. 12

³⁶ wyrok TK z dnia 11.05.2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49

wszystkich Państwach Członkowskich (art. 288 akapit 2 TFUE), wyznaczających sytuacje prawne jednostki, m.in. w zakresie respektowania reguł proporcjonalności ograniczeń praw i wolności, a zatem uznał swą kompetencję oceny wspólnotowych aktów wtórnych pod kątem respektowania standardów wynikających z Konstytucji. W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., w sprawie o sygn. akt SK 45/09, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„rozporządzenia unijne mogą zawierać normy, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzeka ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach jednostek, określonych w Konstytucji.”*³⁷

Na przeszkodzie jednak przyznaniu Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji kontroli aktów normatywnych prawa krajowego w aspekcie zgodności z aktami wtórnego prawa wspólnotowego stoi charakter normatywny tych aktów, które nie są ani ustawami, ani umowami międzynarodowymi, a ponadto nie zawsze są stosowane bezpośrednio.

Także w doktrynie wyrażano poglądy (*„warunkiem uznania TK za organ uprawniony do takiej kontroli musiałoby być uznanie aktów prawa wtórnego za akty normatywne w rozumieniu konstytucji”*³⁸) wskazujące na to, iż przepisy prawa wtórnego Unii Europejskiej nie mogą stanowić potencjalnego wzorca kontroli, nie są bowiem ujęte w enumeratywnym katalogu wzorców sformułowanym w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji³⁹. Tym bardziej wzorca takiego nie mogą stanowić akty wspólnotowe mające charakter dyrektywy

W piśmiennictwie podkreślono również, iż 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”*⁴⁰.

³⁷ wyrok TK z dnia 16.11.2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97

³⁸ K. Działocha, [w:], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod. red. Leszka Garlickiego, komentarz do art. 91, Wyd. Sejmowe, Tom I, Warszawa 1999

³⁹ L. Garlicki [w:] *Konstytucja ...*, (j.w.) t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 188, s. 28

⁴⁰ 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. Dudziłk, Warszawa 2011, s. 78

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w cytowanym postanowieniu z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie P 37/05, „[z]asadniczo należy przyznać preferencję usuwaniu kolizji norm krajowych i międzynarodowych na poziomie stosowania prawa. Abstrahując już od względów czysto doktrynalnych, mechanizm usuwania kolizji norm na poziomie stosowania prawa jest bardziej operatywny i elastyczniejszy niż kontrola legalności sprawowana przez TK (...)”⁴¹.

Uznanie przez Trybunał Konstytucyjny (w wyroku w sprawie K 18/04) za dopuszczalną oceny regulacji konkretnego rozporządzenia wspólnotowego z regulacją konstytucyjną, ustalającą minimalny i nieprzekraczalny próg ochrony praw i wolności jednostki, nie oznacza, iż dopuszczalne jest przeprowadzenie przez Trybunał oceny zgodności aktu wtórnego prawa wspólnotowego z aktem prawa pierwotnego, co zastrzeżone jest traktatowo na rzecz TSUE i może prowadzić do naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską norm pierwotnego prawa UE.

Analogicznie, z tych samych powodów – należy stwierdzić brak możliwości kontroli zgodności norm prawa wewnętrznego (w omawianym przypadku art. 6d i art. 6e u.c.p.g.) z normą prawa wspólnotowego, a w zasadzie (co postuluje Wnioskodawca) z jej ugruntowaną wykładnią w orzecznictwie TSUE, niewykluczającą możliwości odstąpienia od trybu przetargowego co do niektórych rodzajów zamówień publicznych ze względu na relacje właścicielskie pomiędzy publicznym podmiotem zamawiającym i wykonawcą.

Wnioskodawca opiera zarzuty niezgodności zaskarżonych regulacji z art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji na twierdzeniu o niewłaściwym ukształtowaniu zaskarżonych przepisów, czego skutkiem jest stworzenie rozwiązań prawnych, kreujących system odbioru odpadów komunalnych w sposób niekorzystny dla Wnioskodawcy, przez to, iż przepisy nie pozostają w zgodności z

⁴¹ zob. przyp. 32

postanowieniami dyrektywy 2004/18/WE, a zwłaszcza z ich interpretacją w powołanych we wniosku orzeczeniach TSUE.

Na poparcie tej tezy Wnioskodawca ogranicza się do przytoczenia poglądów Naczelnego Sądu Administracyjnego, sformułowanych w wyroku z dnia 11 marca 2010 r., sygn. akt I FSK 61/09, stwierdzających obowiązek stosowania przez polskie organy administracyjne przepisów prawa unijnego w sytuacji ich konfliktu z normami wynikającymi z prawa polskiego. Powołując niektóre z orzeczeń TSUE dotyczące dopuszczalności odstępstw od trybu przetargowego w zamówieniach publicznych, RMI stwierdza, iż „jeśli międzynarodowe prawo wspólnotowe przewiduje możliwość legalnego zamówienia wewnętrznego («in house») i możliwość ta została inkorporowana w prawie polskim na gruncie przepisów dotyczących zamówień publicznych, niedopuszczalnym jest wyłączenie tej możliwości przez wprowadzenie przepisów szczególnych do innej ustawy niż ustawa - Prawo zamówień publicznych, gdyż rezultat wprowadzenia tych przepisów jest i tak sprzeczny z prawem stanowionym przez organizację międzynarodową, które to prawo ma pierwszeństwo przed ustawami krajowymi obowiązującymi na terenie Rzeczypospolitej Polskiej" (wniosek, s. 19-22).

Argumenty te nie mogą stanowić dostatecznego uzasadnienia naruszenia przepisów Konstytucji wyrażających zasadę pierwszeństwa stosowania normy wspólnotowej przed normą prawa krajowego (art. 91 ust. 3), a także nakazu respektowania i przychylności wobec właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego (art. 9). Analiza treści normatywnej wzorca kontroli zawartego w art. 91 ust. 3 Konstytucji w zestawieniu z argumentacją zarzutów adresowanych do zaskarżonych regulacji nie dostarcza dowodów na potwierdzenie tezy o zaistnieniu w niniejszej sprawie zależności między przedmiotem a wzorcem kontroli, a dopiero jej wystąpienie umożliwia dokonanie oceny konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny.

Ze wskazanych przyczyn, postępowanie w zakresie kontroli art. 6d i art. 6e u.c.p.g. z art. 9 i art. 91 ust. 3 Konstytucji powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Na marginesie warto zaś dodać, iż z art. 7 dyrektywy 2004/18/WE⁴² wynika, że ma ona zastosowanie wobec zamówień publicznych, które nie podlegają wyłączeniu w ramach wyjątków określonych w jej art. 10-18 oraz których orientacyjna wartość, bez podatku od wartości dodanej, a w przypadku Polski – podatku od towarów i usług (VAT), jest równa lub wyższa od podanych w dyrektywie progów. Stosownie do art. 1 ust. 2 lit. a dyrektywy 2004/18/WE⁴³, zamówienia publiczne to umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie pomiędzy jedną lub więcej instytucjami zamawiającymi a jednym lub więcej wykonawcami, których przedmiotem jest m.in. świadczenie usług.

⁴² **Art. 7. Kwoty progowe dla zamówień publicznych**

Niniejszą dyrektywę stosuje się wobec zamówień publicznych, które nie podlegają wyłączeniu w ramach wyjątków określonych w art. 10 i 11 oraz art. 12-18, oraz których szacunkowa wartość, nieobejmująca podatku od wartości dodanej (VAT), jest równa lub wyższa od podanych poniżej progów:

a) 130 000 EUR dla zamówień publicznych na dostawy i usługi, inne niż określone w lit. b) tiret trzecie, udzielanych przez instytucje zamawiające wymienione w załączniku IV jako centralne organy rządowe; w przypadku zamówień publicznych na dostawy udzielanych przez instytucje zamawiające, działające w dziedzinie obronności, kwota ta ma zastosowanie wyłącznie wobec zamówień dotyczących produktów uwzględnionych w załączniku V;

b) 200 000 EUR

- dla zamówień publicznych na dostawy i usługi, udzielanych przez instytucje zamawiające inne niż wymienione w załączniku IV,
 - dla zamówień publicznych na dostawy udzielanych przez instytucje zamawiające wymienione w załączniku IV i działające w dziedzinie obronności, w przypadku gdy zamówienia te dotyczą produktów niewymienionych w załączniku V,
 - dla zamówień publicznych na usługi udzielanych przez instytucje zamawiające w odniesieniu do usług wymienionych w kategorii 8 załącznika II A, kategorii 5 usług telekomunikacyjnych, których pozycje w CPV stanowią odpowiednik pozycji CPC nr: 7524, 7525 i 7526, lub usług wymienionych w załączniku II B;

c) 5 000 000 EUR dla zamówień publicznych na roboty budowlane.

⁴³ **Art. 1. Definicje**

1. Do celów niniejszej dyrektywy zastosowanie mają definicje określone w ust. 2-15 poniżej.

2. a) „Zamówienia publiczne” oznaczają umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie pomiędzy jedną lub więcej instytucjami zamawiającymi a jednym lub więcej wykonawcami, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług w rozumieniu niniejszej dyrektywy.

b) „Zamówienia publiczne na roboty budowlane” oznaczają zamówienia publiczne, których przedmiotem jest albo wykonanie, albo zarówno zaprojektowanie, jak i wykonanie robót budowlanych, związanych z jedną z działalności określonych w załączniku I, lub obiektu budowlanego albo realizacja, za pomocą dowolnych środków, obiektu budowlanego odpowiadającego wymogom określonym przez instytucję zamawiającą. „Obiekt budowlany” oznacza wynik całości robót budowlanych w zakresie budownictwa lub inżynierii lądowej i wodnej, który może samoistnie spełniać funkcję gospodarczą lub techniczną.

c) „Zamówienia publiczne na dostawy” oznaczają zamówienia publiczne, inne niż określone w lit. b), których przedmiotem jest kupno, dzierżawa, najem lub leasing, z opcją lub bez opcji wykupu, produktów.

Zamówienie publiczne, którego przedmiotem jest dostawa produktów i które obejmuje dodatkowo ich rozmieszczenie i instalację, uznaje się za „zamówienie publiczne na dostawy”.

d) „Zamówienia publiczne na usługi” oznaczają zamówienia publiczne, inne niż zamówienia na roboty budowlane lub dostawy, których przedmiotem jest świadczenie usług, o których mowa w załączniku II.

Zamówienie publiczne, którego przedmiotem są zarówno produkty, jak i usługi wskazane w załączniku II, uznaje się za „zamówienie publiczne na usługi”, jeżeli wartość tych usług przekracza wartość produktów objętych zamówieniem.

Zamówienie publiczne, którego przedmiotem są usługi w rozumieniu załącznika II, i obejmuje działalności wskazane w załączniku I, które mają jedynie dodatkowy charakter w stosunku do głównego przedmiotu zamówienia, uznaje się za „zamówienie publiczne na usługi”.

W świetle zaś szczegółowych postanowień tej dyrektywy odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych należy sklasyfikować jako usługi w zakresie odprowadzania ścieków i wywozu nieczystości; usługi sanitarne i podobne (kategoria 16 w załączniku IIA), co – na podstawie art. 20 dyrektywy 2004/18/WE⁴⁴ – oznacza, iż zamówień, których przedmiotem są wskazane usługi, udziela się w trybie określonym w art. 23-55 dyrektywy 2004/18/WE, czyli zgodnie z ogólnymi zasadami udzielania zamówień publicznych.

W systemie zaś prawa krajowego, postępowanie w przedmiocie udzielenia zamówienia publicznego należy przeprowadzać w ramach trybów określonych w ustawie P.z.p., będącej właśnie jednym z aktów normatywnych implementujących postanowienia omawianego aktu wtórnego prawa wspólnotowego. Konieczne staje się podkreślenie, iż obowiązek udzielenia zamówienia publicznego przez jednostki samorządu terytorialnego – utworzonym przez nią i zależnym od niej jednostkom organizacyjnym – nie jest wyłączony na zasadzie wyjątków uregulowanych w art. 10-18 dyrektywy 2004/18/WE.

Przepisy wymienionej dyrektywy nie przewidują powierzania przez jednostki samorządu terytorialnego powołanym przez siebie jednostkom organizacyjnym zadań z zakresu gospodarki odpadami w trybie bezprzetargowym jako obowiązku, to wskazuje, iż prawo krajowe, implementujące postanowienia tej dyrektywy, może przewidywać – jako zasadę – stosowanie trybu przetargowego, zaś tryb bezprzetargowy traktować jako odstępstwo od tej zasady, a więc jako wyjątek.

W tym kierunku zmierza też wykładnia zaprezentowana w wyrokach TSUE, na które powołuje się Wnioskodawca, argumentując naruszenie przez zaskarżone regulacje przepisów prawa unijnego, a które zapadły, po pierwsze – w wyniku pytań prejudycjalnych sądów krajowych, których treścią były

⁴⁴ Art. 20. Zamówienia na usługi wymienione w załączniku II A
Zamówień, których przedmiotem są usługi wymienione w załączniku II A, udziela się zgodnie z przepisami art. 23-55.

wątpliwości dotyczące wykładni postanowień prawa unijnego związane ze stosowaniem przepisów krajowych, a po drugie – dotyczyły regulacji, w których państwa członkowskie przewidziały odstępstwa od obowiązku powierzania przez jednostki samorządu terytorialnego zamówień w trybie przepisów o zamówieniach publicznych podmiotom przez nie utworzonym, a zatem - rozwiązań przeciwnych wobec zawartych w kwestionowanych przez Wnioskodawcę przepisach.

Wnioskodawca przywołuje więc linię orzeczniczą TSUE, która tylko potwierdza brak sprzeczności z prawem unijnym pewnych – unormowanych przez prawo krajowe – wyjątków od stosowania dyrektywy 2004/18/WE, gdyż wyraża stanowisko, iż przepisy wspólnotowe nie stoją na przeszkodzie, by prawo krajowe umożliwiało powierzanie przez jednostki samorządu terytorialnego realizacji zadań komunalnych jednostkom organizacyjnym przez nie utworzonym w trybie bezprzetargowym.

Konsekwencją zaś poglądów wyrażonych w orzeczeniach TSUE, na jakie powołał się Wnioskodawca, może być jedynie konkluzja o braku sprzeczności zaskarżonych przepisów z przepisami prawa Unii Europejskiej.

Można wręcz stwierdzić, iż regulacje u.c.p.g. – przewidując obowiązkowy tryb przetargowy dla wszystkich spółek (nawet komunalnych), ubiegających się o odbieranie lub odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych, i nie zawierając wyjątku, zezwalającego na odstępianie od tego trybu, zwłaszcza iż zamawiającym w tym przypadku jest podmiot publicznoprawny, odpowiedzialny za gospodarowanie środkami publicznymi, których źródłem jest publiczna danina w postaci opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – są z prawem wspólnotowym, które nie nakazuje przecież ustanowienia takiego wyjątkowego potraktowania jednostek samorządowych w prawie krajowym, zgodne.

Za kolejny przypadek braku możliwości merytorycznego rozpoznania zarzutów naruszenia przez zaskarżone przepisy wzorców konstytucyjnych ze

względów formalnych należy uznać, podnoszone przez RMI, rzekome naruszenie wzorca kontroli zawartego w art. 2 ustawy zasadniczej – poprzez uchybienie zasadzie dostatecznej określoności przepisów, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zdaniem RMI, zaskarżone przepisy dotknięte są wadą wewnętrznej niespójności unormowań ustawy, gdyż „pozostają w oczywistej sprzeczności” z art. 3 ust. 2 pkt 1 tego samego aktu normatywnego (u.c.p.g.).

Z treści uzasadnienia tego zarzutu wynika, iż Wnioskodawca kwestionuje brak wewnętrznej spójności ustawy, a zatem dostrzega tzw. „sprzeczność poziomą”, zachodzącą w obrębie regulacji ustawowych.

Zarzut nie odnosi się zatem do nieokreśloności przepisu, ale do braku poziomej zgodności między przepisami tej samej rangi, który pozostaje poza zakresem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał nie przeprowadza bowiem badania horyzontalnej niezgodności i niespójności w systemie źródeł prawa.

Jak wyrażono to w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r., w sprawie o sygn. akt K 8/07, zabieg taki wymagałby „oceny nie tyle z punktu widzenia konstytucyjności, ile udatności (sprawności, adekwatności wobec założonego celu) regulacji”⁴⁵. Podobne stanowisko zajmuje doktryna prawa konstytucyjnego⁴⁶.

Niespójność regulacji ustawy, czy brak dostatecznej symetrii jej przepisów, można bowiem - w ocenie Trybunału - usunąć za pomocą dopuszczalnych reguł wykładni prawa, która należy do organów stosujących prawo, a nie do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał uznaje za dozwoloną konstytucyjnie nawet zdiagnozowaną w toku kontroli konstytucyjności niezgodność poziomą między przepisami, jeżeli „możliwe jest zrekonstruowanie

⁴⁵ wyrok TK z dnia 13.03.2007 r., sygn. akt K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26, a także wyroki TK: z dnia 24.05.1999 r., sygn. akt P. 10/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 77 oraz z dnia 14.12.1999 r., sygn. akt SK 14/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 163

⁴⁶ zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 16-17

precyzyjnych norm prawnych wskutek prawidłowo przeprowadzonej wykładni przepisów"⁴⁷.

Należy przede wszystkim jednak podkreślić, iż zarzucana przez Wnioskodawcę niespójność regulacji u.c.p.g. jest w istocie pozorna. Art. 3 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g., z którym w rzekomej sprzeczności mają pozostawać zaskarżone przepisy art. 6d i 6e tej ustawy, odnosi się do całokształtu działalności gminy przewidzianej w tym akcie normatywnym, a zatem do zadania utrzymania czystości i porządku na jej obszarze, natomiast kwestionowane regulacje obejmują jedynie zagadnienia dotyczące metody odbioru lub odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych i w tym sensie zawierają wyjątek od reguły możliwości korzystania przez gminę z uprawnień wskazanych w art. 3 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g., obejmujących prawo tworzenia odpowiednich jednostek organizacyjnych, zapewniających wykonanie prac związanych z realizacją zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminie, a więc zadań, które obejmują znacznie szerszy ich katalog niż tylko gospodarka odpadami komunalnym, np. polegających na utrzymaniu dróg lokalnych, terenów zielonych czy kontroli pozyskiwania kopalin bez uszczerbku dla porządku w gminie.

W tym stanie rzeczy postępowanie w zakresie badania przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu naruszenia przez zakwestionowane przepisy zasady dostatecznej określoności prawa – w aspekcie wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji w zakresie zasady demokratycznego państwa prawnego – powinno być także umorzone ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Pozostaje zatem do rozstrzygnięcia merytorycznego kwestia zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie wzorców kontroli wynikających z art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 EKSL, a także w relacji do

⁴⁷ wyrok TK z dnia 28.10.2009 r., sygn. akt Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138

proporcjonalności ograniczenia tejże samodzielności, w kontekście wskazanego w *petitum* wniosku art. 2 ustawy zasadniczej (a po części – w zakresie kreującego w sposób uszczegółowiony tę zasadę art. 31 ust. 3 Konstytucji, o czym Wnioskodawca wspomina jedynie w uzasadnieniu wniosku).

Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego była wielokrotnie analizowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jako że stanowi podstawowy element gwarancyjny realizacji ustrojowej zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji⁴⁸) i udziału samorządu w sprawowaniu tej władzy. Zawartość normatywna art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej wskazuje, iż samodzielność jednostek samorządu terytorialnego oznacza wykonywanie przez nie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Uzupełnia to art. 166 ust. 1 Konstytucji stwierdzając, że te z zadań publicznych, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, gmina realizuje jako zadania własne, a z ust. 2 w tym artykule wynika, iż ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych i określić sposób wykonywania zadań zleconych.

W świetle zaś art. 165 Konstytucji, jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami praw majątkowych (w tym prawa własności) oraz są wyposażone w osobowość prawną, zaś ich samodzielność jest nie tylko deklarowana, ale i gwarantowana, gdyż podlega ochronie sądowej.

Trybunał Konstytucyjny, w uchwale z dnia 27 września 1994 r., w sprawie o sygn. akt W. 10/93, a zatem zapadłej jeszcze w okresie przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r., stwierdził, że *"jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej, ale czynią to na szczególnych*

⁴⁸ Art. 15. 1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.

2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.

zasadach, z których najważniejsze znaczenie ma zasada prawem przyznanej i prawem chronionej samodzielności”⁴⁹.

Pełne odczytanie treści konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego i określenie jej konstytucyjnych gwarancji oraz wyznaczenie granic tej samodzielności nastąpiło w orzeczeniu Trybunału z dnia 23 października 1996 r. (sygn. akt K. 1/96), w którym powtórzono poprzednio cytowany pogląd, iż jednostki samorządu terytorialnego, wykonując zadania publiczne, uczestniczą – w zakresie określonym przez ustawodawcę – w sprawowaniu władzy, ale zastrzeżono, iż czynią to „w granicach” przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności.

Pogląd ten Trybunał Konstytucyjny podtrzymał i potwierdził 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, już po wejściu w życie obecnej ustawy zasadniczej, w wyroku z dnia 15 grudnia 1997 r., w sprawie o sygn. akt K. 13/97, stwierdzając: „Dodać należy, że Konstytucja nie tylko zachowała dotychczasowe przepisy odnoszące się do samorządu terytorialnego (art. 70 - 75 Małej Konstytucji), ale je wyraźnie rozbudowała i wzmocniła (art. 163 - 172 Konstytucji RP) poddając ochronie sądowej poręczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2). Intencja i wola ustrojodawcy co do pozycji ustrojowej samorządu nie pozostawia więc żadnych wątpliwości. Na tym tle także poglądy doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zachowują aktualność”⁵⁰.

Z kolei w wyroku z dnia 4 maja 1998 r., w sprawie o sygn. K. 38/97, Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do wcześniejszych orzeczeń stwierdził, iż „[z]godnie z art. 16 ust. 2, w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność gminy jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Ochrona tej

⁴⁹ uchwała TK z dnia 27.09.1994 r., sygn. W. 10/93, OTK w latach 1986 -1995, t. 5, 1994 r., cz. II, poz. 46

⁵⁰ wyrok TK z dnia 15.12.1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU Nr 5 - 6/97, poz. 69

wartości nie może wykluczać, lub znosić całkowicie, albo w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. Samodzielność ta polega między innymi na działaniu samorządu w ramach ustaw, co należy rozumieć także i tak, iż celem ustaw ograniczających samodzielność samorządu - w tym zwłaszcza gmin jako jednostek podstawowych (art. 165 ust. 1 konstytucji) - musi być stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność w państwie jednolitym by się realizowała”⁵¹, a w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r., w sprawie o sygn. akt K 37/06, uściślił: „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie ma jednak charakteru absolutnego, a zatem do ustawodawcy należy dostosowanie rozwiązań dotyczących sądowej ochrony do zakresu samodzielności wynikającego z konstytucyjnych i ustawowych granic zakresu działania samorządu. Granicą respektowania odrębności interesów wspólnot samorządowych pozostaje dobro wspólne i interes publiczny podlegające ochronie zgodnie z konstytucyjnymi zasadami ustroju państwa.”⁵².

Skoro samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne „w ramach ustaw”, w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny chociażby w cytowanym wyżej wyroku z dnia 4 maja 1998 r., w sprawie o sygn. akt K. 38/97, to określenie to oznacza, iż ustawodawca jest uprawniony do ingerowania w sferę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, aczkolwiek jego działanie w tym zakresie nie może być dowolne.

Ograniczenia samodzielności jednostki samorządu terytorialnego mogą polegać na nałożeniu na tę jednostkę określonego obowiązku, ale wynikać ma to wyłącznie z ustawy, co stanowi gwarancję niezależności samorządu od administracji rządowej. Ponadto ograniczenia te powinny mieć swoje uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach, którym ustawodawca dał pierwszeństwo przed zasadą samodzielności.

⁵¹ wyrok TK z dnia 4.05.1998 r., sygn. K. 38/97, OTK ZU Nr 3/98, poz. 31

⁵² wyrok TK z dnia 8.04.2009 r., sygn. K 37/06, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47

Trybunał Konstytucyjny, określając w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r., w sprawie sygn. akt K 23/05, zakres 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), stwierdził, iż jednostki samorządowe podejmują tylko te zadania publiczne, które mają wymiar lokalny i służą „zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej”, a więc ludności pewnych obszarów państwa⁵³.

Jak już wspomniano, zasadniczym celem ustawy nowelizującej – co wynika z uzasadnienia jej projektu – było wprowadzenie istotnych zmian w systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, obowiązującym przed nowelizacją, a przede wszystkim uszczelnienie tego systemu, zaś w konsekwencji eliminacja nielegalnych składowisk odpadów oraz skuteczniejsze unieszkodliwianie i odzysk odpadów.

Gmina została zobligowana (co wynika – jak już wspomniano – z art. 6c u.c.p.g.⁵⁴) do organizowania odbierania odpadów komunalnych przede wszystkim od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

Z wybranym w trybie przetargowym przedsiębiorcą wójt (prezydent miasta lub burmistrz) zawiera umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy (art. 6f ust. 1 u.c.p.g.⁵⁵), zaś właściciele nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, zobowiązani są do ponoszenia na rzecz gminy, na terenie której te nieruchomości są położone, opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6h u.c.p.g.⁵⁶), dalej

⁵³ zob. wyrok TK z dnia 6.06.2006 r., sygn. akt K 23/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62

⁵⁴ zob. przyp. 25

⁵⁵ Art. 6f. 1. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera z przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wybranym w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1, umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

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

⁵⁶ Art. 6h. Właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c, są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

określonej jako opłata odpadowa. Opłata ta, ustalana jest na podstawie stawki, określonej przez radę gminy, oraz jednej z trzech wielkości wskazanych w ustawie (art. 6j ust. 1 u.c.p.g.⁵⁷), jako iloczyn tych czynników. Rada gminy może, w przypadku nieruchomości zamieszkanycy, uchwalić jedną stawkę opłaty od gospodarstwa domowego (art. 6j ust. 2).

Art. 6k u.c.p.g.⁵⁸, w ust. 1, przewiduje wybór przez radę gminy – w drodze uchwały (w tym przypadku nie jest ona aktem prawa miejscowego) – metody ustalenia opłaty odpadowej, spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i ust. 2 u.c.p.g. (przy czym dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy), z jednoczesnym ustaleniem stawki takiej opłaty. W przypadku nieruchomości niezamieszkanycy, w odniesieniu do których rada gminy ustala stawkę opłaty za pojemnik na odpady komunalne (art. 6k ust. 1 pkt 2 u.c.p.g.), opłatę odpadowa ustala się jako iloczyn tej stawki i liczby tych pojemników.

Z art. 6i u.c.p.g.⁵⁹ wynika, iż obowiązek ponoszenia opłaty odpadowej powstaje za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje

⁵⁷ Art. 6j. 1. W przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

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

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

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

2a. Rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy.

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

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

5. W przypadku nieruchomości, o których mowa w ust. 4, rada gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, na mocy której ustalą sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości zgodnie z ust. 1, 2 lub 3, z tym że w przypadku ustalenia sposobu obliczania opłaty zgodnie z ust. 1 pkt 3 dla części nieruchomości, na której jest prowadzona działalność, uwzględnia się powierzchnię użytkową lokalu.

⁵⁸ zob. przyp. 18

⁵⁹ Art. 6i. Obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje:

- 1) w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec;
- 2) w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 2 - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne.

mieszkaniec, natomiast w przypadku nieruchomości niezamieszkałych – za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady.

Przy określaniu opłaty odpadowej, rada gminy musi uwzględnić, wskazane w ustawie (art. 6k ust. 2), parametry stanowiące podstawę do obliczenia stawki opłaty, które, co za tym idzie, będą w dużej mierze decydowały o jej ostatecznej wysokości. W przypadku, gdy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny, rada gminy określa stawki opłaty na niższym poziomie (art. 6k ust. 3). Skierowana do gmin dyrektywa w tym przedmiocie ma charakter bezwzględnie obowiązujący, chociaż ustawa nie przesądza, o ile te stawki będą niższe, pozostawiając tę decyzję radzie gminy.

Na podstawie art. 6l u.c.p.g.⁶⁰ – rada gminy określa termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z uwzględnieniem warunków miejscowych, a także może zarządzić (w drodze uchwały) pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso. Uchwałą rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego (art. 6n u.c.p.g.⁶¹), ustalany jest także wzór deklaracji (o wysokości opłaty) składanej przez właściciela nieruchomości, do czego zobowiązuje przepis art. 6m ust. 1 u.c.p.g.⁶²,

⁶⁰ zob. przyp. 18

⁶¹ Art. 6n. 1. Rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:

1) wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji;
2) warunki i tryb składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności:
a) ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
b) sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
c) rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.
2. Rada gminy w uchwale, o której mowa w ust. 1, może określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

⁶² Art. 6m. 1. Właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych.

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

3. Deklaracje o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Organ, o którym mowa w ust. 1, lub elektroniczna skrzynka podawcza systemu teleinformatycznego urzędu gminy potwierdza, w formie dokumentu elektronicznego, złożenie deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, oraz określane są warunki i tryb składania tej deklaracji.

W przypadku jakiegokolwiek zmiany liczby osób zamieszkujących nieruchomość lub zadeklarowanej ilości odpadów wytwarzanych na tej nieruchomości właściciel jest obowiązany, w terminie 14 dni od nastąpienia takiej zmiany, złożyć nową deklarację (art. 6m ust. 2 u.c.p.g.).

W kolejnych regulacjach omawianej nowelizacji wprowadzono uprawnienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do określenia w drodze decyzji wysokości opłaty w przypadku niezłożenia przez właściciela deklaracji albo uzasadnionych wątpliwości co do danych w niej zawartych (art. 6o u.c.p.g.)⁶³.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) uprawniony jest również do określenia wysokości zaległości z tytułu opłaty w sytuacji, gdy właściciel nieruchomości opłaty nie uiścił lub uiścił ją w wysokości niższej (art. 6p u.c.p.g.)⁶⁴.

Z kolei, według art. 6q i art. 6qa u.c.p.g.⁶⁵, w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się wprost przepisy Ordynacji podatkowej w całości, z tym, że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (za wyjątkiem prowadzenia egzekucji z nieruchomości).

⁶³ Art. 6o. W razie niezłożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze.

⁶⁴ Art. 6p. W razie stwierdzenia, że właściciel nieruchomości nie uiścił opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi albo uiścił ją w wysokości niższej od należnej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa, w drodze decyzji, wysokość zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

⁶⁵ Art. 6q. W sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta.

Art. 6qa. 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.

Opłata odpadowa stanowi więc dochód gminy i pokrywa się z niej koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Rada gminy może określić także szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług na rzecz właścicieli nieruchomości polegających na odbieraniu i zagospodarowaniu odpadów komunalnych (art. 6r u.c.p.g.⁶⁶). Realizacja nałożonych na gminę zadań w nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi następuje zatem w sytuacji, w której źródłem finansowania „zarządzanego” przez gminę systemu jest dochód z opłat nałożonych na każdego właściciela nieruchomości, na terenie danej gminy. Środki pochodzące z tych opłat gminy będą przeznaczać na pokrycie kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw przewozowych oraz koszty zagospodarowywania odpadów.

Opłata ta, pobierana za czynności organów wykonawczych gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi (odbierania i zagospodarowania tych odpadów) wytwarzanymi przez mieszkańców tej gminy, podjęte i dokonane w interesie właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy oraz całej wspólnoty, jest zatem opłatą publiczną i niewątpliwie stanowi źródło środków przeznaczonych w całości na cele publiczne, a więc środków którymi gospodarowanie, a zwłaszcza ich wydatkowanie, podlega specjalnym rygorom.

Ustalenie charakteru tego rodzaju opłaty, jaką jest opłata odpadowa, nastąpiło decyzją ustawodawcy. Ustawodawca nałożył obowiązek jej uiszczenia na właścicieli nieruchomości i wskazał cel, na który środki finansowe

⁶⁶ Art. 6r. 1. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy.

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

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

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

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

pochodzące z opłat mają być przeznaczane, przesadzając o quasi-podatkowym charakterze tego świadczenia.

Jak już wspomniano, istotą systemu gospodarki odpadami wprowadzonego ustawą nowelizacyjną jest przejęcie przez gminy władztwa nad odpadami komunalnymi, a więc również przejęcie odpowiedzialności za zorganizowanie odbioru tych odpadów od właścicieli nieruchomości i zagospodarowanie, co oznacza swoistą „rekomunalizację” rynku klientów podmiotów gospodarczych prowadzących działalność gospodarczą w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych.

Zasadniczą przyczyną wprowadzenia nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi była konieczność jak najszybszego wywiązania się przez Polskę z obowiązku ograniczenia poziomu składowania odpadów biodegradowalnych, do czego Polskę zobowiązywała dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. U. L 182 z 16.7.1999).

Obejmując systemem wszystkich właścicieli nieruchomości, ustawodawca założył, że, ponosząc opłatę na rzecz gminy za gospodarowanie odpadami, właściciele nieruchomości, jako wytwarzający odpady, nie będą uchylać się od zapewnienia ich odbioru, albowiem to nie oni będą jego zleceniodawcami odbioru i nie będą wyznaczać jego zakres. Z założeń tych wynika, iż efektem takiego rozwiązania będzie stopniowa eliminacja patologicznego wywożenia odpadów w niedozwolone miejsca, a tym samym zaśmiecania środowiska naturalnego.

W związku z tym na właścicielach nieruchomości, a zasadniczo na ich mieszkańcach czy innych ich użytkownikach, nie będzie spoczywał obowiązek podpisywania umów z przedsiębiorstwami na zagospodarowywanie odpadów, gdyż rolę tę przejmie gmina, która będzie mogła dodatkowo nakazać przedsiębiorcom przekazywanie odebranych od mieszkańców odpadów do konkretnych instalacji ich zagospodarowania.

Uwzględniając fakt, iż rynek odpadów komunalnych należał po części do sektora prywatnego, a po części do sektora publicznego, ustawodawca, kierując się zasadami gospodarki rynkowej i wolnej konkurencji na równych zasadach, postanowił „zrekompensować” podmiotom prywatnym działającym do tej pory na rynku skutek wejścia w życie nowego systemu i skonstruował mechanizm konkurencyjnego powierzania przez gminy zadania publicznego w przedmiotowym zakresie, co wyraża się we wprowadzeniu trybu przetargowego na realizację zamówienia w postaci odbioru odpadów komunalnych lub odbioru i zagospodarowania tych odpadów.

Przyjęto zatem rozwiązanie, które wyważa interes przedsiębiorców prywatnych oraz jednostek publicznych działających na rynku odpadów komunalnych, a przy tym uwzględnia regułę wolnej przedsiębiorczości na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej.

Podnoszona zaś przez Wnioskodawcę rzekoma „pozioma sprzeczność” między zaskarżonymi przepisami u.c.p.g. a przepisami P.z.p. ma charakter pozorny, bowiem z tej drugiej ustawy (P.z.p.) nie wynika możliwość niestosowania jej przepisów przez jednostki samorządu terytorialnego przy przekazywaniu zadań z zakresu gospodarki komunalnej własnym jednostkom organizacyjnym.

Wnioskodawca kwestionuje nie tyle niemożność realizacji odbioru lub odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych przez podmiot w formie spółki komunalnej (niezależnie od intensywności zaangażowania środków gminy), ile nakaz przeprowadzenia przez gminę przetargu w celu wykonania powierzonego jej zadania.

Istotą zarzutu sformułowanego pod adresem zakwestionowanych regulacji jest to, że ograniczają samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie podejmowania decyzji o sposobie i formach

prowadzenia gospodarki komunalnej, podczas gdy z art. 2 u.g.k.⁶⁷ wynika dla tych jednostek uprawnienie do wykorzystania przy realizacji przez nie zadań z zakresu gospodarki komunalnej wszelkich przewidzianych prawem form podmiotów gminnych, a szczególności z formy samorządowego zakładu budżetowego oraz spółki prawa handlowego.

Jak już wspomniano, zadanie, polegające na odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych, jest jedną z form aktywności należących do zadań własnych gminy, mających na celu utrzymanie na jej obszarze czystości i porządku.

Z art. 9 u.s.g.⁶⁸ wynika, iż w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Przepis ten w ust. 3 stanowi, że formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa u.g.k., a – jak wspomniano – art. 4 ust. 1 pkt 1 tej ustawy⁶⁹ przewiduje, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Dopuszczalną formą wykonywania zadań przez samorząd gminy jest również ich realizowanie w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego (art. 10 ust. 1 u.s.g.⁷⁰).

⁶⁷ Art. 2. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

⁶⁸ Art. 9. 1. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.
2. Gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie.
3. Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa.
4. Zadaniem użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

⁶⁹ zob. przyp. 19

⁷⁰ Art. 10. 1. Wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego.

2. Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej.

Stosownie do art. 7 ust. 1 zd. 1 u.s.g.⁷¹, „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy”. Ta norma zadaniowa ma swoje umocowanie również na płaszczyźnie konstytucyjnej – w art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Regulacje zakwestionowane przez Wnioskodawcę ograniczają w pewnym stopniu swobodę gminy odnośnie do decydowania o trybie powierzania zadania z zakresu gospodarki komunalnej, będącego zadaniem własnym, wykonywanym na własną odpowiedzialność.

Jednakże, w świetle przytoczonych poglądów Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonych chociażby w wyrokach w sprawach K. 38/97 i K. 37/06, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego może być limitowana przez ustawy. Jest ona niewątpliwie wartością chronioną i gwarantowaną konstytucyjnie, ale jednak nie ma – w aspekcie wykonywania zadań publicznych – charakteru absolutnego.

W niniejszej sprawie należy rozstrzygnąć, czy pozbawienie gmin prawa do samodzielnego wykonania zadania własnego w zakresie zagospodarowania odpadów przez wyłączenie możliwości zlecenia odbioru odpadów komunalnych – w trybie bezprzetargowym – utworzonym przez nie spółkom komunalnym było dopuszczalne, zarówno z punktu widzenia formalnoprawnych wymagań, wynikających z porządku konstytucyjnego, a dotyczących materii objętej wyłącznością ustawy oraz zasad tzw. przyzwoitej legislacji, jak i przede wszystkim z punktu widzenia wymagań materialnoprawnych, jakie ustawodawca konstytucyjny nakłada na ustawy wkraczające w sferę samodzielności gmin oraz ich podstawowego charakteru.

Odnosząc się do fundamentalnego problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie – oceny konstytucyjności zakwestionowanej regulacji w aspekcie

⁷¹ zob. przyp. 26

rzekomego naruszenia zasady samodzielności gminy, należy rozważyć, czy ustawodawca, przez wprowadzenie zakwestionowanych regulacji, faktycznie ograniczył samodzielność gminy, a ewentualnie, czy taka ingerencja ustawodawcza w ową samodzielność nastąpiła z naruszeniem zasady proporcjonalności, w tym czy ograniczenie tej samodzielności znajduje uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych oraz czy nie przekracza granic niezbędności dla ochrony interesu publicznego.

Dokonując oceny zakwestionowanych regulacji, należy przede wszystkim podkreślić, że wynika ona z przepisów rangi ustawowej i tym samym spełnia przesłankę formalną dopuszczalności ograniczenia samodzielności gminy. 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.⁷², że swoboda taka przysługuje, „o ile ustawy nie stanowią inaczej”.

Z przebiegu procesu legislacyjnego, a w szczególności z wypowiedzi uczestników tego procesu, a także z oceny skutków regulacji, dołączonej do projektu nowelizacji u.c.p.g., można zrekonstruować kolejny cel (poza wskazanymi już wcześniej) wprowadzenia kwestionowanych przez RMI przepisów, jakim jest ochrona konstytucyjnej zasady gospodarki rynkowej i opartej na niej wolnej, uczciwej konkurencji (art. 20 Konstytucji).

Realizując ten cel, ustawodawca postanowił wprowadzić zasady wolnej konkurencji na rynku gospodarowania odpadami komunalnymi, co nastąpiło w drodze wprowadzenia nakazu stosowania trybu przetargowego na realizację zadania odbioru lub odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, co oznacza stosowanie do wyboru wykonawcy tego zadania przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych.

⁷² zob. przyp. 19

Ustawa ta jest aktem normatywnym określającym (art. 1 P.z.p.⁷³) zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki kontroli udzielania zamówień oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie.

Jej celem jest ustanowienie jasnego i przejrzystego systemu udzielania zamówień publicznych sprzyjającego racjonalnemu, efektywnemu i uczciwemu gospodarowaniu środkami publicznymi, który zapewnia równe traktowanie wszystkich dostawców i wykonawców ubiegających się o zamówienie oraz sprzyja uczciwej konkurencji między nimi i zapobiega powstawaniu zjawisk korupcyjnych. Ustawa reguluje do jakiego rodzaju zamówień odnoszą się jej przepisy i jakie podmioty są obowiązane do jej stosowania (art. 3 ust. 1 P.z.p.⁷⁴). Intencją ustawodawcy było uregulowanie zasad prowadzenia wydatków publicznych przez wszystkie podmioty upoważnione do dysponowania środkami publicznymi, zwłaszcza jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu

⁷³ Art. 1. Ustawa określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie.

⁷⁴ Art. 3. 1. Ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych, zwanych dalej "zamówieniami", przez:

- 1) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych;
- 2) inne, niż określone w pkt 1, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;
- 3) inne, niż określone w pkt 1, osoby prawne, utworzone w szczególonym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - a) finansują je w ponad 50 % lub
 - b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;
- 3a) związki podmiotów, o których mowa w pkt 1 i 2, lub podmiotów, o których mowa w pkt 3;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3a podmioty, jeżeli zamówienie jest udzielane w celu wykonywania jednego z rodzajów działalności, o której mowa w art. 132, a działalność ta jest wykonywana na podstawie praw szczególnych lub wyłącznych albo jeżeli podmioty, o których mowa w pkt 1-3a, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot wywierają na nie dominujący wpływ, w szczególności:
 - a) finansują je w ponad 50 % lub
 - b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - c) posiadają ponad połowę głosów wynikających z udziałów albo akcji, lub
 - d) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - e) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu zarządzającego;
- 5) inne niż określone w pkt 1 i 2 podmioty, jeżeli łącznie zachodzą następujące okoliczności:
 - a) ponad 50 % wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub przez podmioty, o których mowa w pkt 1-3a,
 - b) wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8,
 - c) przedmiotem zamówienia są roboty budowlane obejmujące wykonanie czynności w zakresie inżynierii lądowej lub wodnej, budowy szpitali, obiektów sportowych, rekreacyjnych lub wypoczynkowych, budynków szkolnych, budynków szkół wyższych lub budynków wykorzystywanych przez administrację publiczną lub usługi związane z takimi robotami budowlanymi;
- 6) (uchylony);
- 7) podmioty, z którymi zawarto umowę koncesji na roboty budowlane na podstawie ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101), w zakresie, w jakim udzielają zamówienia w celu jej wykonania.

przepisów o finansach publicznych (art. 9 pkt 2 u.f.p.⁷⁵), a zatem – również jednostki samorządu terytorialnego.

Brzmienie przepisów regulujących sposób określenia podmiotów obowiązanych do stosowania ustawy, w tym art. 3 ust. 1 P.z.p., jest wyrazem dostosowania polskich zasad wydatkowania środków publicznych do prawa UE i wskazuje, że z wyjątkiem jednostek sektora finansów publicznych zakres podmiotowy ustawy został określony w sposób funkcjonalny, tj. poprzez uzależnienie podlegania ustawie od realizowania określonych zadań publicznych bez wskazywania co do zasady na cechy instytucjonalne lub formę organizacyjno-prawną⁷⁶. Warto również zauważyć, iż treść przepisu art. 3 ust. 1 P.z.p. w znacznym stopniu odpowiada brzmieniu art. 1 ust. 9 dyrektywy 2004/18/WE⁷⁷, uchybienie postanowieniom której – przy kreowaniu w u.c.p.g. przepisów poddających trybowi przetargowemu odbieranie i zagospodarowywanie odpadów komunalnych – podnosi Wnioskodawca.

⁷⁵ Art. 9. Sektor finansów publicznych tworzą:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 3) jednostki budżetowe;
- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

⁷⁶ zob. P. Granecki, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. C.H.Beck, 2012, komentarz do art. 3

⁷⁷ Art. 1. Definicje.

(...)

9. „Instytucje zamawiające” oznaczają państwo, jednostki samorządu terytorialnego, podmioty prawa publicznego, związki złożone z jednej lub wielu takich jednostek lub z jednego lub wielu podmiotów prawa publicznego.

„Podmiot prawa publicznego” oznacza każdy podmiot:

- a) ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego;
- b) posiadający osobowość prawną; oraz
- c) finansowany w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego; albo taki, którego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów; albo taki, w którym ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego;

Niewyczerpujące wykazy podmiotów lub kategorii podmiotów prawa publicznego spełniających kryteria wymienione w lit. a), b) i c) drugiego akapitu zostały wskazane w załączniku III. Państwa Członkowskie okresowo powiadamiają Komisję o wszelkich zmianach w swoich wykazach.

Podstawowym celem postępowania o udzielenie zamówienia, regulowanego w Dziale II ustawy - Prawo zamówień publicznych, jest zawarcie przez zamawiającego umowy (regulowanej przepisami Kodeksu cywilnego, co wynika z art. 139 P.z.p.⁷⁸) z takim wykonawcą, który zaproponował najlepsze – w ocenie zamawiającego – warunki wykonania tej umowy, tzn. złożył najkorzystniejszą ofertę. Zawarcie takiej umowy może nastąpić w drodze przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę, licytacji elektronicznej.

Przepisy dotyczące zamówień publicznych (choćby ze względu na regulowaną nimi materię prawną) mają na celu szczególną ochronę interesu publicznego, który wyraża się w potrzebie efektywnego wydatkowania środków publicznych. Tak określony interes publiczny należy uznać za na tyle ważny, iż dopuszcza – w zgodzie ze standardami konstytucyjnymi – pewne ograniczenia, w tym również w dziedzinie praw i wolności, takich jak wolność działalności gospodarczej, a więc możliwość ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, będących – w aspekcie gospodarowania środkami publicznymi – jednostkami finansów publicznych.

Należy więc w tym miejscu podkreślić, iż przepisy P.z.p., oceniane kompleksowo, zabezpieczają nie tylko interesy podmiotów publicznoprawnych, lecz interesy obu stron postępowania przetargowego, a więc również – w istotny sposób – interesy wykonawców, z reguły - podmiotów swobodnie wykonujących działalność gospodarczą, regulując precyzyjnie, w jakim momencie zamawiający

⁷⁸ Art. 139. 1. Do umów w sprawach zamówień publicznych, zwanych dalej "umowami", stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

2. Umowa wymaga, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej.

3. Umowy są jawne i podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej.

(podmiot publicznoprawny działający w sferze obrotu cywilnoprawnego) może zawrzeć umowę o udzielenie zamówienia publicznego, co ma umożliwić wszystkim uczestnikom postępowania o udzielenie takowego zamówienia oraz właściwym organom kontrolnym - prawidłową ocenę, czy interesy obu stron tego postępowania nie zostały naruszone w trakcie czynności prowadzących do wyboru najkorzystniejszej oferty, i – ostatecznie – do rozpoczęcia realizacji zamówienia.

P.z.p. nakłada na zamawiającego obowiązek opisu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, stworzenia przestrzeni hermetycznie ograniczonej poprzez zapisy SIWZ, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń dla wszystkich potencjalnych uczestników postępowania o zamówienie publiczne.

Przedstawiony opis musi być na tyle oczywisty i niebudzący jakichkolwiek wątpliwości (art. 29 P.z.p.⁷⁹), by mógł – jak to podkreśla się w piśmiennictwie⁸⁰ – stanowić podstawę do złożenia przez zainteresowane podmioty porównywalnych ofert.

Nie ulega wątpliwości, albowiem wynika to z samego celu ustawy o zamówieniach publicznych, iż zamawiający powinien zawsze kierować się regułami najwyższej staranności obowiązującymi w obszarze gospodarowania środkami publicznymi. Obowiązuje go w każdym przypadku generalna zasada efektywności zarządzania w interesie publicznym powierzonymi mu publicznymi środkami finansowymi.

W uchwale z dnia 12 marca 1997 r., sygn. W 8/96, dotyczącej ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 4 ust. 1 pkt 4 nieobowiązującej już

⁷⁹ Art. 29. 1. Przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.
2. Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.
3. Przedmiotu zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy "lub równoważny".

⁸⁰ tak E. Norek, *Prawo zamówień publicznych*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2005, s. 68

ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych⁸¹ (Dz. U. Nr 76, poz. 344 ze zm.), a więc aktu normatywnego poprzedzającego obecne Prawo zamówień publicznych, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że za interes publiczny należy bez wątpienia uznawać korzyści uzyskiwane w wyniku realizacji przedsięwzięć służących ogółowi w zakresie zadań ciążących na administracji rządowej oraz samorządowej, realizowanych w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych⁸².

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do aktywności gospodarczej tzw. sektora publicznego, w wyroku z dnia 7 maja 2001 r., w sprawie o sygn. akt K 19/00⁸³, stwierdził, że działalność władzy publicznej, w tym także działalność samorządu terytorialnego, *„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”*.

⁸¹ Art. 4 1. Ustawę stosuje się do zamówień publicznych udzielanych przez:

- 1) państwowe jednostki budżetowe i zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze utworzone przy państwowych jednostkach budżetowych,
 - 2) państwowe fundusze celowe,
 - 3) jednostki samorządu terytorialnego,
 - 4) **państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeżeli dysponują środkami publicznymi,**
 - 5) spółdzielnie, fundacje i stowarzyszenia, w zakresie, w jakim dysponują środkami publicznymi.
2. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, szczególne zasady udzielania zamówień publicznych ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego, ochronę tajemnicy państwowej, stan kłeski żywiłowej lub inny ważny interes państwa.
3. Rada Ministrów może wskazać, w drodze rozporządzenia, inne podmioty dysponujące środkami publicznymi, które obowiązane są stosować przepisy ustawy

⁸² uchwała TK z dnia 12 marca 1997 r. sygn. W 8/96, OTK nr 1/1997, poz. 15

⁸³ wyrok TK z dnia 7.05.2001 r., sygn. K 19/00, OTK Z.U. nr 4/2001, poz. 82

W dalszej części uzasadnienia tego 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, oddziałuje 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” dodając, że „art. 20 Konstytucji daje jednoznaczną podstawę do odmiennego traktowania przez ustawodawcę działalności gospodarczej, która nie jest prowadzona z wykorzystaniem mienia prywatnego. Przepis ten daje podstawę do pewnego zróżnicowania sytuacji ustawowej sektora publicznego i sektora prywatnego w gospodarce. 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 dodatkowe 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” (ten ostatni pogląd Trybunał Konstytucyjny przypomniał także w wyroku z dnia 20 października 2009 r., w sprawie o sygn. akt SK 15/08⁸⁴).

Ustalona w zaskarżonych przepisach forma przetargu na wykonanie zamówienia w postaci odbioru lub odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych zakłada możliwość konkurowania na równych prawach wielu podmiotów, a zatem należy normę wynikającą z zakwestionowanych regulacji uznać za zapewniającą osiągnięcie skutku w postaci dochowania zasadom

⁸⁴ wyrok TK z dnia 20.10.2009 r., sygn. SK 15/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 136

konkurencji na rynku usług związanych z sektorem gospodarki odpadami komunalnymi.

Z tego względu unormowania przewidziane w art. 6d ust. 1 i art. 6e u.c.p.g. można uznać za obliczone na ochronę wartości konstytucyjnej w postaci możliwości konkurencji na wolnym rynku. Nie sposób zatem podzielić zarzutu Wnioskodawcy o nadmiernej ingerencji ustawodawcy w samodzielność gminy.

Na potwierdzenie tej konkluzji warto zwrócić uwagę na kilka następujących kwestii.

Ustawodawca wprowadził mechanizm, w którym tylko i wyłącznie odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, objęty jest obowiązkiem wyłonienia odbiorcy odpadów w trybie przetargowym.

Wynika to z treści zaskarżonego art. 6d ust. 1 u.c.p.g. w powiązaniu z, powołanym w tym przepisie, art. 6c ust. 1 tej ustawy. Oznacza to, że odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a na których również powstają odpady komunalne (np. parki, szkoły, inne obiekty użyteczności publicznej, a także nieruchomości na których prowadzona jest działalność gospodarcza) może się odbywać na podstawie bezpośrednich umów właścicieli takich nieruchomości z wybranymi przez nich przedsiębiorcami (do których zaliczyć należy nie tylko podmioty prywatne, ale także spółki komunalne) albo z gminą, która zadanie to może zrealizować za pomocą samorządowego zakładu budżetowego.

Jeżeli zaś właścicielem nieruchomości jest gmina i zdecyduje się ona powierzyć zadanie odbioru odpadów własnemu samorządowemu zakładowi budżetowemu, o którym mowa w art. 6 u.g.k.⁸⁵, do zawarcia umowy nie dochodzi.

⁸⁵ Art. 6. 1. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą tworzyć, łączyć, przekształcać w inną formę organizacyjno-prawną i likwidować samorządowe zakłady budżetowe zgodnie z przepisami ustawy oraz przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

2. Samorządowe zakłady budżetowe prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Definicja zamówienia publicznego (art. 2 pkt 13 P.z.p.⁸⁶) przesądza bowiem o tym, że powierzenie zadań publicznych własnej jednostce organizacyjnej odbywa się bez powstania zobowiązania o charakterze cywilnoprawnym. Takie powierzenie mieści się niewątpliwie w sferze wewnętrznego władztwa gminy, która samodzielnie decyduje o sposobie wykonywania zadań własnych.

Rada gminy może także uchwałą postanowić o objęciu zasadami organizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości również nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.⁸⁷). Do organizacji odbioru odpadów komunalnych z tych nieruchomości stosowane wówczas będą zasady wynikające z zakwestionowanej regulacji, a więc przewidujące tryb przetargowy.

Jednostka samorządu terytorialnego ma zatem w tym obszarze nieskrępowaną niczym swobodę wyboru sposobu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Gmina, organizując przetarg, może również dokonać samodzielnego wyboru, czy przetarg będzie dotyczył jedynie odbioru, czy też jednocześnie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. W pierwszym przypadku

⁸⁶ Art. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

1) cenie - należy przez to rozumieć cenę w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz.U. Nr 97, poz. 1050, z późn. zm.);

2) - 7) (...)

.....

7a) postępowaniu o udzielenie zamówienia - należy przez to rozumieć postępowanie wszczynane w drodze publicznego ogłoszenia o zamówieniu lub przesłania zaproszenia do składania ofert albo przesłania zaproszenia do negocjacji w celu dokonania wyboru oferty wykonawcy, z którym zostanie zawarta umowa w sprawie zamówienia publicznego, lub - w przypadku trybu zamówienia z wolnej ręki - wynegocjowania postanowień takiej umowy;

8) (...)

9) środkach publicznych - należy przez to rozumieć środki publiczne w rozumieniu przepisów o finansach publicznych;

9a) umowie ramowej - należy przez to rozumieć umowę zawartą między zamawiającym a jednym lub większą liczbą wykonawców, której celem jest ustalenie warunków dotyczących zamówień publicznych, jakie mogą zostać udzielone w danym okresie, w szczególności cen i, jeżeli zachodzi taka potrzeba, przewidywanych ilości;

10) usługach - należy przez to rozumieć wszelkie świadczenia, których przedmiotem nie są roboty budowlane lub dostawy, a są usługami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 2a;

11) wykonawcy - należy przez to rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego, złożyła ofertę lub zawarła umowę w sprawie zamówienia publicznego;

12) zamawiającym - należy przez to rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej obowiązana do stosowania ustawy;

13) zamówieniach publicznych - należy przez to rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane.

⁸⁷ zob. przyp. 25

gminy mają prawo wskazać – ustalając w SIWZ warunki przetargu – instalację gospodarowania odpadami, do której podmiot odbierający odpady od właścicieli ma je skierować. W tym aspekcie, gmina ma także pełną dowolność kształtowania gospodarki odpadami na jej terytorium.

Zaskarżone regulacje nie przesądzają o tym, jaką formę przetargu gmina określi, a zatem gmina samodzielnie podejmuje decyzję, czy organizuje przetarg ograniczony, czy nieograniczony, co pozwala jej w pewnym stopniu na kształtowanie postępowania przetargowego.

Z przyjętych w u.c.p.g. rozwiązań nie wynika też nakaz likwidacji samorządowych zakładów budżetowych, co podnosi Wnioskodawca. Zakłady te mogą na zasadach ogólnych wykonywać pozostałe zadania gminy mieszczące się zarówno w zakresie regulacji u.c.p.g., jak i innych zadań w obszarze gospodarki komunalnej, czy szeroko pojętych publicznych zadań gminy.

Zadania te obejmują przecież: np. utrzymywanie terenów zielonych, oczyszczanie ulic, placów i terenów otwartych, w szczególności przez zbieranie i pozbywanie się z chodników należących do gminy błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń; utrzymywanie czystości i porządku na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina; opróżnianiu koszy ulicznych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych; prowadzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych; ochronę zwierząt, w tym prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt; czy nawet – administrowanie systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (w tym np. zbieranie deklaracji, opłat itp.).

Rada gminy może je powierzyć zakładowi budżetowemu (lub spółce komunalnej) wedle zasad ogólnych, czyli bez przeprowadzania przetargu.

Należy też zauważyć, iż spółki komunalne, które tworzy gmina w celu realizacji zadań związanych z utrzymaniem czystości i porządku w danej

gminie, nie prowadzą wyłącznie takiej działalności, której dotyczy – przewidziany w zaskarżonych regulacjach – tryb przetargowy (odbiorem lub odbiorem i zagospodarowaniem odpadami), albowiem zazwyczaj jest to tylko jedna z form ich działalności (częstokroć spółki powołane są do prowadzenia gospodarki wodno-ściekowej, administrowania komunalnymi zasobami nieruchomości, utrzymania dróg komunalnych, a także innych zadań wynikających z art. 3 ust. 2 u.c.p.g.⁸⁸, a niezwiązanych z odbiorem odpadów komunalnych).

Tak więc ewentualna (choć – nieprzesądzona) utrata przez spółkę komunalną możliwości realizacji jednego zadania, którego przedmiotem jest odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, nie decyduje o ich dalszym istnieniu.

Spółka gminna, działając jako przedsiębiorca na rynku usług komunalnych, może bowiem na zasadach wolnorynkowych podjąć ryzyko związane z przystąpieniem do przetargu, co nie przesądza, iż zaproponowana przez nią oferta nie zostanie wybrana.

Jedną z naczelných zasad systemu zamówień publicznych jest przecież wyrażony w art. 7 ust. 1 P.z.p.⁸⁹, skierowany do zamawiającego, nakaz przeprowadzenia postępowania przetargowego w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Gmina, jako podmiot zlecający wykonanie zadania publicznego, powinien wskazać - zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji - podmiot mający zrealizować to zadanie na rzecz wspólnoty samorządowej jako zamówienie publiczne, a realizacja tego zadania powinna gwarantować jego wykonanie w

⁸⁸ zob. przyp. 17

⁸⁹ **Art. 7. 1.** Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

2. Czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm.

3. Zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

sposób efektywny, oszczędny i terminowy, co jest szczególnie istotne, gdy w realizację tego zamówienia zaangażowane są środki finansowe jednostki sektora finansów publicznych (art. 44 ust. 3 u.f.p.⁹⁰).

Zagwarantowanie w zaskarżonych regulacjach formy przetargu publicznego, jako sposobu wyłonienia podmiotu mającego realizować zadanie publiczne, finansowane z środków publicznych, stanowi działanie obliczone na właściwe i oszczędne (po konkurencyjnej cenie) wykonanie tego zadania zapewniającego głębszą ochronę środków publicznych pozostających do dyspozycji gminy.

Wypada zatem kolejny raz zwrócić uwagę na to, iż ustawodawca, czyniąc zadość konstytucyjnej zasadzie obligatoryjnego powiązania nakładanych na samorząd zadań ze wskazaniem źródeł ich finansowania, co stanowi realizację zasady samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego, wywodzonej z art. 165 ust. 1 Konstytucji, zapewnił wykonanie zadań publicznych ciążących na gminach na podstawie u.c.p.g., ustanawiając właśnie w tym celu opłatę odpadową, ponoszoną na rzecz gminy przez właścicieli nieruchomości, i będącą daniną publiczną, o czym była już szczegółowo mowa.

Opłaty odpadowe, stanowiąc źródło dochodów budżetowych gmin i należąc do kategorii dochodów publicznych, zostały włączone do katalogu

⁹⁰ Art. 44. 1. Wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w:

- 1) ustawie budżetowej;
 - 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
 - 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.
2. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.
3. Wydatki publiczne powinny być dokonywane:
- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
 - 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
 - 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
4. Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

środków publicznych, wskazanych w art. 5 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.f.p.⁹¹ i w związku z tym objęte są zasadami gospodarowania tymi ostatnimi.

Decyzja ustawodawcy o wprowadzeniu trybu przetargowego, w celu wyboru podmiotu będącego wykonawcą zamówienia publicznego wynikającego z konieczności realizacji zadania publicznego, zapewnia w większym stopniu prawidłowe gospodarowanie tymi środkami. Wypełnia również - aczkolwiek nie podlegające ocenie Trybunału - standardy racjonalności.

Nie znajdują zatem uzasadnienia zarzuty Wnioskodawcy, iż zaskarżone przezeń przepisy są niezgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawa i związaną z nią zasadą proporcjonalności przez nadmierne wkroczenie ustawodawcze w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

Omówiona wyżej decyzja ustawodawcy w sprawie wyznaczenia sposobu realizacji zadania należącego do jednostki samorządu terytorialnego, nie pociąga za sobą naruszenia gwarancji ochrony samodzielności gminy, w stopniu niespełniającym standardów konstytucyjnych.

⁹¹ Art. 5. 1. Środkami publicznymi są:

- 1) dochody publiczne;
 - 2) środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA);
 - 3) środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2;
 - 4) przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące:
 - a) ze sprzedaży papierów wartościowych,
 - b) z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego,
 - c) ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych,
 - d) z otrzymanych pożyczek i kredytów,
 - e) z innych operacji finansowych;
 - 5) przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł.
2. Dochodami publicznymi są:
- 1) daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw;
 - 2) inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych;
 - 3) wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych;
 - 4) dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, do których zalicza się w szczególności:
 - a) wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze,
 - b) odsetki od środków na rachunkach bankowych,
 - c) odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych,
 - d) dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych;
 - 5) spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora finansów publicznych;
 - 6) odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych;
 - 7) kwoty uzyskane przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji;
 - 8) dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw, niestanowiące przychodów w rozumieniu ust. 1 pkt 4 lit. a i b.
3. – 5. (...)

Odnosząc się z kolei do zarzutu naruszenia przez zaskarżoną regulację art. 4 ust. 2 EKSL należy stwierdzić, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 września 2006 r., w sprawie o sygn. akt K 1/06⁹², zwrócił uwagę na to, że art. 4 ust. 2 EKSL w istocie wyraża w mniej imperatywnej formie zasadę samodzielności gmin, zadekretowaną z art. 165 Konstytucji.

Ocenę zgodności zakwestionowanych regulacji z art. 165 Konstytucji można zatem odpowiednio zaadresować do art. 4 ust. 2 EKSL. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano na to, iż w sytuacji wskazania jako wzorca kontroli konstytucyjnej norm, które „konsumują” treść norm EKSL w polskim systemie prawnym, nie zachodzi konieczność odrębnego rozpatrywania związanych z tym zarzutów dotyczących uchybienia wskazanej przez wnioskodawcę umowie międzynarodowej.⁹³

Ponadto należy podnieść, że za odstępniem od odrębnej analizy zgodności zaskarżonych unormowań z art. 4 ust. 2 EKSL, przemawia także to, iż RMI, podnosząc zarzut naruszenia gwarancji zawartych w tym przepisie, nie przedstawiła żadnych wprost odnoszących się doń argumentów, na poparcie tego zarzutu.

Z uwagi na powyższe 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.

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

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego

⁹² wyrok TK z dnia 26.09.2006 r., sygn. akt K 1/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 110

⁹³ por. m.in. wyroki TK: z dnia 18.12.2008 r., sygn. akt K 19/07, OTK ZU 10/A/2008, poz.182; z dnia 18.07.2006 r. sygn. akt U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80 oraz wyrok z dnia 4.05. 1998 r., sygn. akt K 38/97, wym. w przyp. 51