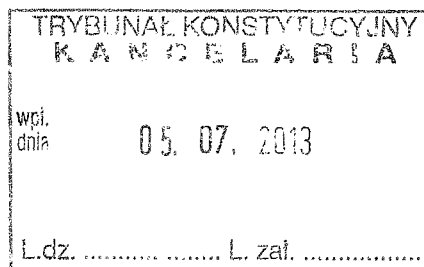




RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 3 lipca 2013 r.

PG VIII TK 48/12
(K 17/12)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskami:

1. Grupy posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

1) **art. 6d ust. 1 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.)

- z **art. 2, art. 9, art. 16 ust. 2, art. 165, 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) **art. 6h** ustawy wymienionej w punkcie pierwszym

- z **art. 2 i art. 217** Konstytucji RP;

3) **art. 6k i art. 6l** ustawy wymienionej w punkcie pierwszym

- z **art. 168** w związku z **art. 84 i art. 217** oraz z **art. 2** Konstytucji RP;

4) **art. 6m** ustawy wymienionej w punkcie pierwszym

- z **art. 2 i art. 84** Konstytucji RP;

2. Grupy Posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

art. 6j ust. 2a oraz **art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4** ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz.

391 ze zm.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 228)

- z art. 2, art. 20, art. 84 i art. 168 w zw. z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

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

przedstawiam dodatkowe stanowisko, uzupełniające stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 10 września 2012 r.:

- 1) art. 6d ust. 1 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, 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) art. 6h ustawy wymienionej w punkcie pierwszym, w zakresie, w jakim odwołuje się do definicji właściciela nieruchomości zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji RP;
- 3) art. 6j ust. 2a ustawy wymienionej w punkcie pierwszym jest zgodny z art. 2 oraz z art. 168 w zw. z art. 84 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest zaś niezgodny z art. 20 Konstytucji RP;
- 4) art. 6k i art. 6l ustawy wymienionej w punkcie pierwszym są zgodne z art. 2 oraz z art. 168 w zw. z art. 84 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 tej ustawy nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji RP;

- 5) art. 6m ustawy wymienionej w punkcie pierwszym, w zakresie, w jakim odwołuje się do definicji właściciela nieruchomości zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji RP;
- 6) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), z powodu niedopuszczalności orzekania.

UZASADNIENIE

Grupa posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zwróciła się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów Rozdziału 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹ (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, 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], którymi to przepisami nałożono na gminy szereg obowiązków w zakresie zagospodarowania odpadów, które dotychczas spoczywały na właścicielach nieruchomości, a jednocześnie zmieniono w sposób znaczący rolę uczestników rynku odpadów komunalnych.

Wniosek powyższy, zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, został dołączony, z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy, do wniosku Rady Miasta Świdnik (dalej: Wnioskodawca I) - celem łącznego ich rozpoznania.

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

Oceniając przyjęte rozwiązania, zamieszczone w Rozdziale 3a ustawy, jako formę udogodnień dla właścicieli nieruchomości w powinnościach związanych z utrzymaniem nieruchomości, czym jest niewątpliwie zwolnienie ich właścicieli od obowiązku podpisywania umów na odbieranie odpadów, Grupa posłów (dalej: Wnioskodawca II) podnosi, iż sposób, w jaki zmieniono cały system zarządzania odpadami komunalnymi, przypisując szereg różnych zadań w ramach tego systemu nie tylko gminom, ale także spółdzielniom mieszkaniowym, samym mieszkańcom oraz podmiotom gospodarczym - uczestnikom rynku gospodarowania odpadami, pozwala stwierdzić, że znaczna część tych unormowań nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych.

Kwestionowanym przepisem art. 6d ust. 1 u.c.p.g.² - w ramach określenia sposobu realizacji zadania własnego gminy - został nałożony na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta obowiązek zorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów, który - w ocenie tego Wnioskodawcy - „nie służy żadnemu rzeczywistemu interesowi publicznemu, a sposób realizacji zadania własnego winien być pozostawiony kompetencji organu samorządu”.

² Art. 6d. 1. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany zorganizować przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c, albo przetarg na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów.

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

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

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

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

Kolejnym zaś zaskarżonym przepisem - art. 6e u.c.p.g.³ - ustanowiono zasadę, iż spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, tylko w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu.

Według Wnioskodawcy II, oba powyższe unormowania wprowadziły ograniczenie, wynikających z art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁴ [(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 publicznych⁵ [(Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), dalej: u.f.p.], możliwych sposobów realizacji przez gminę jej zadań własnych, albowiem zawężenie jednostkom samorządu terytorialnego możliwości wykonywania usług komunalnych w zakresie odpadów komunalnych do formy spółki prawa handlowego oznacza konieczność likwidacji dotychczasowych zakładów budżetowych, powołanych do odbioru odpadów, lub też ich przekształcenie organizacyjne.

Wnioskodawca ten 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

³ 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.

⁴ Art. 2. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego

⁵ 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.

publicznych. Zasada ta tym bardziej znajduje zastosowanie w odniesieniu do samorządowych zakładów budżetowych gmin.” (wniosek, s. 5).

Przepis art. 6d w zakwestionowanym zakresie oraz art. 6e u.c.p.g. naruszają więc - w ocenie Wnioskodawcy II - konstytucyjne zasady m. in. demokratycznego państwa prawnego, samodzielności gmin i poszanowania wiążącego RP prawa międzynarodowego. Jako wzorce kontroli konstytucyjnej obu tych przepisów Wnioskodawca II wskazuje art. 2, art. 9, art. 16 ust. 2, art. 165, art. 166 ust. 1 ustawy zasadniczej oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, dalej: EKSL⁶.

Następny z kwestionowanych przepisów - art. 6h u.c.p.g.⁷ - nakłada obowiązek ponoszenia (na rzecz gminy) opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (zwanej dalej: opłatą odpadową) na właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, ale również - w sytuacji, gdy takową uchwałę

⁶ Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

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

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.

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 wyłączona 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.

⁷ 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.

podejmie rada gminy - na których mieszkańcy nie zamieszkują, lecz powstają na tych nieruchomościach odpady komunalne (art. 6c u.c.p.g.⁸), co w rozumieniu tej ustawy oznacza, iż podmiotem zobowiązanym, oprócz właściciela nieruchomości, są także współwłaściciele, użytkownicy wieczystości oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością (art. 2 u.c.p.g.⁹).

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

Wnioskodawca II zauważa, iż zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych [(Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.), dalej: u.s.m.] spółdzielnia mieszkaniowa sprawuje obowiązkowy zarząd zasobów własnych oraz mienia członków nabytego na podstawie ustawy, a uzupełniający tę regulację przepis art. 27 ust. 2 u.s.m. ustanawia obligatoryjny (*ex lege*) zarząd spółdzielni mieszkaniowej nieruchomością wspólną powstałą w wyniku wyodrębnienia nieruchomości lokalowych z nieruchomości spółdzielni mieszkaniowej, który trwa do czasu

⁸ 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.

⁹ Art. 2. 1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) nieruchomościach ciekłych - rozumie się przez to ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych;
- 2) (*uchylony*)
- 3) stacjach zlewnych - rozumie się przez to instalacje i urządzenia zlokalizowane przy kolektorach sieci kanalizacyjnej lub przy oczyszczalniach ścieków służące do przyjmowania nieczystości ciekłych dowożonych pojazdami asenizacyjnymi z miejsc gromadzenia;
- 4) właścicielach nieruchomości - rozumie się przez to także współwłaściciele, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością;
- 5) zbiornikach bezodpływowych - rozumie się przez to instalacje i urządzenia przeznaczone do gromadzenia nieczystości ciekłych w miejscu ich powstawania.

2. (...)

3. Jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właściciela nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 oraz z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), lub właściciele lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany.

wyodrębnienia wszystkich lokali albo podjęcia przez większość właścicieli lokali uchwały, że w zakresie zarządu nieruchomością będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali (art. 24¹ u.s.m.¹⁰). Przepisy art. 27 ust. 2 i 3 u.s.m.¹¹ wyłączają w odniesieniu do własności lokalu wyodrębnionego z nieruchomości spółdzielni mieszkaniowej stosowanie niektórych przepisów ustawy o własności lokali. I tak np. z mocy - szczególnego w stosunku do unormowań ustawy o własności lokali przepisu - art. 27 ust. 3 u.s.m., w sytuacji, gdy wyodrębnienie własności lokalu następuje w nieruchomości wielolokalowej należącej do spółdzielni, wspólnota mieszkaniowa nie powstaje.

Zdaniem Wnioskodawcy II, >>powyższe zestawienie wskazuje, że ustawodawca nie dokonał uściślenia definicji „*obowiązanego właściciela*”, co do budynków wielolokalowych pozostających w zarządzie spółdzielni mieszkaniowych. W konsekwencji, w budynkach wielolokalowych, w których dochodzi do stopniowego wyodrębniania i przenoszenia na osoby uprawnione prawa własności lokali mieszkalnych w trybie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i do kwestii związanych z zarządem nieruchomościami stanowiącymi współwłasność właścicieli lokali i spółdzielni, powstaje problem podmiotu odpowiedzialnego w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.<<(wniosek, s. 6).

¹⁰ Art. 24¹. 1. Większość właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, obliczana według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej, może podjąć uchwałę, że w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. Do podjęcia uchwały stosuje się odpowiednio przepisy art. 30 ust. 1a, art. 31 i 32 ustawy o własności lokali.

2. Uchwała, o której mowa w ust. 1, nie narusza przysługujących członkom spółdzielni spółdzielczych praw do lokali.

¹¹ Art. 27. 1. W zakresie nieuregulowanym w ustawie do prawa odrębnej własności lokalu stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o własności lokali, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3.

2. Zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni, z zastrzeżeniem art. 24¹ i art. 26. Przepisów ustawy o własności lokali o zarządzie nieruchomością wspólną nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 i 1a, które stosuje się odpowiednio.

3. Przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali o wspólnocie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 24¹ oraz art. 26.

4. Uchwałę, o której mowa w art. 12 ust. 3 ustawy o własności lokali, podejmuje rada nadzorcza spółdzielni na wniosek większości właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości obliczanej według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej.

5. Z żądaniem, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o własności lokali, występuje zarząd spółdzielni na wniosek większości właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości.

Z powyższych powodów, Wnioskodawca II - dostrzegając brak wyraźnego rozróżnienia obowiązków, jakie spoczywają w zakresie opłat i składania deklaracji np. na właścicielach wyodrębnionych lokali i współwłaścicielach części wspólnych - kwestionuje katalog podmiotów objętych, na podstawie art. 6h u.c.p.g., obowiązkiem uiszczania opłaty odpadowej. Przepis ten - według tego Wnioskodawcy - nie definiuje pojęcia „właściciel”, mimo iż w tej samej nieruchomości może jednocześnie „krzyżować się wiele kategorii praw majątkowych”, a także - nie wyjaśnia pojęć: nieruchomość „zamieszkana” i nieruchomość „niezamieszkana”, mimo iż przynależność do jednej z tych kategorii ma znaczenie dla daty powstania obowiązku daninowego, nałożonego na właścicieli nieruchomości, ewentualnie osobę sprawującą zarząd nieruchomością wspólną, a wymiar opłaty odpadowej może zależeć od ilości osób zamieszkujących w nieruchomości.

Wnioskodawca II uważa, iż ustawodawca całą odpowiedzialność za ponoszenie daniny oraz prawidłowe ustalenie danych potrzebnych do wyliczenia jej wysokości przerzuca na właściciela (zarządcę) nieruchomości, mimo iż ten nie posiada środków prawnych potrzebnych na pozyskanie i zweryfikowanie danych pobranych od osoby trzeciej. W konsekwencji właściciel nieruchomości (zarządca) ponosi odpowiedzialność za złożenie oświadczenia, którego prawdziwości nie może w sposób rzetelny zweryfikować. Istotą problemu jest - według Wnioskodawcy - nieuwzględnienie specyfiki poszczególnych podmiotów, którym na gruncie u.c.p.g. można przypisać miano „właściciela”, zaś brak jednoznacznego rozstrzygnięcia w ustawie o podmiocie opodatkowania - oznaczający nieprecyzyjność w zakresie podmiotu zobligowanego do spełnienia publicznoprawnego obowiązku daninowego, jakim jest opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi - przesądza o sprzeczności unormowania z art. 217 Konstytucji¹².

¹² Art. 217. Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

Tym samym - w ocenie Wnioskodawcy II - taka regulacja prawna „nie wydaje się być zgodna ze standardami demokratycznego państwa prawnego i godzić może w konstytucyjne gwarantowane bezpieczeństwo prawne jednostek (art. 2 Konstytucji RP)”(wniosek, s. 6).

Wnioskodawca II wskazuje nadto na przepisy art. 6k i art. 6l u.c.p.g.¹³, odnoszące się do zasad kształtowania wysokości opłaty odpadowej, jako na regulacje niespełniające standardu wyznaczonego normami konstytucyjnymi, ponieważ ustawodawca - ustalając jedynie kryteria, mogące mieć znaczenie przy ustalaniu stawek tych opłat, odnoszące się do liczby mieszkańców, ilości wytworzonych odpadów komunalnych czy kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, i upoważniając radę gminy do samodzielnego określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłat - nie zdecydował się na ustalenie w ustawie kwot granicznych, jakie rada gminy może przyjąć w zakresie stawki opłaty (brak bowiem wskazania minimalnej i maksymalnej wielkości świadczenia) oraz stawki za pojemnik o określonej wielkości, sformułował wszak równocześnie nakaz określenia niższej stawki za zbieranie i odbieranie odpadów komunalnych w sposób selektywny, przez co pominął szereg konstytucyjnych, formalnych i materialnych, gwarancji kształtowania danin publicznych.

¹³ 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. 6l. 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.

Zdaniem Wnioskodawcy II, w treści ustawy „nie sposób doszukać się wymaganego standardami konstytucyjnymi zakresu, w jakim rada gminy uzyskuje kompetencje do precyzowania stawki opłat”, gdyż za takowy nie można uznać „enigmatycznych wytycznych, od których ma zależeć wysokość opłaty”. Wnioskodawca ten, powołując m.in. na poglądy wyrażone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące nakazu uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, podnosi, iż przedmiotem regulacji pochodzącej od jednostki samorządu terytorialnego może być jedynie ustalenie wysokości lokalnej daniny publicznej, natomiast wszystkie istotne elementy tej daniny, a zwłaszcza jej zakres, powinny zostać określone wyłącznie w ustawie.

Wnioskodawca II uważa, iż treść art. 168 Konstytucji RP¹⁴, odczytywanego łącznie zarówno z art. 217, jak i art. 84 ustawy zasadniczej¹⁵, nie zezwala, aby jednostki samorządu terytorialnego dowolnie kształtowały zakres i charakter obowiązków daninowych, a przepisy u.c.p.g., które obejmują swym zakresem kwestie dotyczące opłaty odpadowej, a więc nie tylko kwestionowane w tym punkcie wniosku art. 6k i 6l, ale także art. 6m u.c.p.g., są - w ocenie tego Wnioskodawcy - dalekie od precyzyjności. Nie określają bowiem, w sposób wiążący dla organu gminy, ani sposobu obliczenia opłaty, ani granic jej wysokości. Stawiając zarzut nieprecyzyjności Wnioskodawca wskazuje na niezgodność art. 6k i 6l u.c.p.g., poza wskazanymi wyżej wzorcami kontroli konstytucyjnej (art. 168, art. 84 i art. 217), także z art. 2 ustawy zasadniczej. Krytycznie ocenia bowiem zarówno katalog podmiotów objętych obowiązkiem uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jak i brak definicji nieruchomości zamieszkałej i niezamieszkałej, mimo iż ustalenie przynależności do jednej z tych kategorii

¹⁴ Art. 168. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

¹⁵ Art. 84. Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.

ma znaczenie dla daty powstania obowiązku daninowego, a także jednolitej definicji właściciela, mimo iż w tej samej nieruchomości może jednocześnie krzyżować się wiele kategorii praw majątkowych. Zdaniem Wnioskodawcy, brak jest w tych przepisach wyraźnego rozróżnienia obowiązków, jakie spoczywają - w zakresie opłat i składania deklaracji - np. na właścicielach wyodrębnionych lokali i współwłaścicielach części wspólnych.

Podążając dalej tym samym kierunkiem rozumowania, Wnioskodawca II uznał, iż konstytucyjne wątpliwości (w znacznym stopniu z przyczyn, wskazanych wobec art. 6h u.c.p.g.) budzi również mechanizm ustalania wysokości oraz poboru opłaty odpadowej, przewidziany w art. 6m u.c.p.g.¹⁶, nakładający na właściciela (zarządcę) nieruchomości obowiązek złożenia organowi zarządzającemu gminy pierwszej deklaracji „o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” i uzależniającej termin tej czynności od dnia zamieszkania pierwszego mieszkańca, zaś kolejnych deklaracji - od faktu zaistnienia zmiany w zakresie danych będących podstawą ustalenia opłaty (np. liczby mieszkańców). Mechanizm ten wymusza na właścicielu konieczność ustalenia danych, od których realnie zależy powstanie jego obowiązku daninowego, i to pod rygorem odpowiedzialności właścicieli (zarządców), w tym – odpowiedzialności karnej skarbowej. Jednocześnie w owej konstrukcji prawnej, która - w założeniach ustawodawcy - miała umożliwić egzekwowanie powinności uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami, brak jest

¹⁶ 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.

wystarczających instrumentów pozwalających na pozyskiwanie takowych danych.

Według Wnioskodawcy, „[a]nalogicznie wygląda sytuacja gminy, która nie ma prawnych możliwości określenia, kiedy upłynął czternastodniowy termin na złożenie deklaracji, o której mowa w art. 6m rzeczony ustawy, a tym samym zastosowania sankcji z art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”(wniosek, s. 12)¹⁷. Taka zaś legislacyjna nieprecyzyjność regulacji, spowodowana wadliwym ustaleniem mechanizmu służącego pobieraniu daniny publicznej, zaprzecza zasadom jej powszechności i przymusowości oraz prowadzi do sprzeczności z celem ustawy, co pozwala Wnioskodawcy na postawienie zarzutu naruszenia m.in. art. 2 i art. 84 Konstytucji RP.

Reasumując – Wnioskodawca II wskazał jako przedmiot kontroli konstytucyjnej następujące przepisy u.c.p.g.: art. 6d ust. 1, art. 6e, art. 6h, art. 6k, art. 6l i art. 6m, podczas gdy przedmiot kontroli konstytucyjnej w sprawie zainicjowanej przez Wnioskodawcę I, zakreślony postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2012 r., o sygn. akt Tw 24/11, obejmował jedynie art. 6k i art. 6l u.c.p.g., a więc tylko dwa unormowania zaskarżone przez Grupę posłów, będącą Wnioskodawcą II.

W tej sytuacji należy stwierdzić, iż argumentacja przedstawiona w stanowisku Prokuratora Generalnego wobec wniosku Rady Miasta Świdnik, wyrażonym w piśmie z dnia 10 września 2012 r., której konkluzją jest stwierdzenie, że art. 6k i art. 6l u.c.p.g. są zgodne z art. 168 i art. 217 Konstytucji, zachowuje w pełni swą aktualność.

Połączony do wspólnego rozpoznania wniosek Grupy Posłów na Sejm RP, w zakresie analizy zgodności art. 6k i art. 6l u.c.p.g. z art. 168 i art. 217 Konstytucji, nie dowodzi bowiem odmiennie, co do samej istoty problemu

¹⁷ 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.

poddanego rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego, o niekonstytucyjności tych unormowań, jednakowoż wskazuje na niezgodność z ustawą zasadniczą innych, niewymienionych we wniosku Rady Miasta Świdnik, przepisów u.c.p.g. To zaś wymaga już odrębnej analizy.

W dniu 8 maja 2013 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął kolejny wniosek Grupy posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, dalej określanej jako Wnioskodawca III, w którym to wniosku zakwestionowano zgodność z Konstytucją art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 u.c.p.g, a więc przepisów dodanych ustawą nowelizującą, jednakże w brzmieniu nadanym kolejną nowelizacją u.c.p.g., t.j. ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁸ [(Dz. U. z 2013 r., poz. 228), dalej: nowelizacja z 2013 r.]

Jako wzorce kontroli konstytucyjnej zaskarżonych regulacji Wnioskodawca III wskazał art. 2, art. 20, art. 84 i art. 168 w zw. z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁸ Ustawa z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Art. 1. W ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 i 951 oraz z 2013 r. poz. 21) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 5 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi;”;

2) w art. 6j:

a) w ust. 1 pkt 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub

2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub”;

b) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„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.”;

c) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. W przypadku nieruchomości, o których mowa w ust. 4, rada gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, na mocy której ustali 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.”;

3) w art. 6k:

a) w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„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;”;

b) dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„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.”;(...).

Wnioskodawca ten zarzuca zakwestionowanym przepisom nieuzasadnione zaniechanie - w aspekcie naruszenia standardów konstytucyjnych określonych w art. 2, art. 84 i art. 168 w zw. z art. 217 ustawy zasadniczej - doprecyzowania „uregulowania wszystkich istotnych elementów przewidywanej opłaty od gospodarowania odpadami komunalnymi pobieranej na gruncie przedmiotowej ustawy, w szczególności odstąpienia od wskazania szczegółowej wysokości stawki tej opłaty bądź chociażby określenia jej górnej i dolnej granicy (tzw. widełek opłaty), co w tym stanie pozwala na dowolne i ustrojowo niebezpieczne kształtowanie wysokości tej opłaty przez organy jednostek samorządu terytorialnego w drodze wyjątkowo uproszczonej, bo jedynie poprzez podjęcie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, czym naruszone zostały ustrojowe zasady państwa prawnego takie, jak zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasada zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz zasada wyłączności ustawy jako podstawowego aktu prawnego w systemie źródeł demokratycznego państwa prawa właściwego dla kwestii obowiązków podatkowych i innych danin publicznych (w tym opłat) nakładanych na obywateli przez władze publiczne” (wniosek, s. 2).

Wnioskodawca podnosi, iż „w odniesieniu do opłat lokalnych, w tym opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zastosowanie **ma zasada wyłączności ustawy** jako podstawowej formy aktu prawnego oraz ściśle powiązana z tą zasadą dyrektywa zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa” (wniosek, s. 8, podkreślenie oryginalne).

Opłata odpadowa spełnia bowiem przesłanki zaliczenia do kategorii danin publicznych, jako pobierana w związku z wyraźnie określonymi w ustawie zadaniami publicznymi w postaci finansowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Stanowiąc w całości dochód gminy, spełnia również przesłanki opłaty lokalnej. Gmina pokrywa z niej koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów

komunalnych, a także tworzenia i utrzymywania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obsługi administracyjnej tego systemu. Jest więc powiązana ze zindywidualizowanymi świadczeniami ze strony podmiotu publicznego, gdyż w zamian za ponoszoną opłatę właściciel nieruchomości może domagać się usług w postaci odbierania odpadów komunalnych.

Wnioskodawca III podkreśla, iż uprawnienie gminy do ustalania opłat lokalnych nie ma charakteru samoistnego i pierwotnego, albowiem kompetencje tej jednostki samorządu terytorialnego są w zakresie kształtowania obowiązków daninowych ściśle reglamentowane przez akty normatywne rangi ustawowej. Podnosi przy tym, iż wyjątek od zasady określania elementów daniny publicznej w ustawie, przewidziany w art. 168 Konstytucji RP, zezwala gminom na swobodne precyzowanie wysokości świadczenia tylko w granicach ustalonych ustawą.

Zdaniem Wnioskodawcy III, zaskarżone przepisy nowelizacji z 2013 r. znacząco modyfikują, choć czynią to w „mało stabilny sposób”, wcześniej wyznaczone (ustawą nowelizującą z 2011 r.) reguły ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz sposobu jej poboru. Wprowadzają bowiem możliwość dokonania samodzielnego wyboru przez gminę, i to „w drodze tylko uchwały rady gminy stanowiącej wyłącznie akt prawa miejscowego” (wniosek, s. 9), metody obliczania powszechnej daniny publicznej, a przede wszystkim - określenia wysokości stawki opłaty odpadowej, a także wprowadzenia zwolnień przedmiotowych czy też ustanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

Ten sposób ustalenia lokalnej daniny publicznej pozostaje – w ocenie Wnioskodawcy III – w kolizji z innymi ustawami „regulującymi zagadnienie danin publicznych między innymi w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych”, przez brak rozwiązania przewidującego minimalną i maksymalną kwotę stawki

tej opłaty. Ustawodawca zrezygnował bowiem z wprowadzenia jakichkolwiek kwot granicznych w tej ustawie, a takie rozwiązanie pozwalałoby uwzględnić możliwości finansowe mieszkańców wspólnoty samorządowej w odniesieniu do rzeczywistych potrzeb jednostki samorządu terytorialnego w określonym zakresie realizowanych zadań.

Zdaniem Wnioskodawcy III, gmina nie jest w stanie tylko na podstawie takich parametrów i czynników, jakie zawarto w przepisach zaskarżonej ustawy, ustalić, chociażby w przybliżeniu, realnego wymiaru opłaty odpadowej.

Wnioskodawca III uważa, iż standardy konstytucyjne zmuszają ustawodawcę do stanowienia regulacji jasnych i przewidywalnych, zwłaszcza gdy wprowadzają finansowe obciążenia członków wspólnoty samorządowej. Obowiązki takie powinny zostać określone w ustawie konkretnie co do kwotowej wysokości obciążenia i dostatecznie uzasadnione. Standardy te spełniałoby co najmniej wyznaczenie kwot granicznych tej opłaty, „czego zabrakło w tych przepisach ustawy”, co „może prowadzić do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji podmiotów zobowiązanych do uiszczania tej daniny, a w skrajnych sytuacjach nawet do rozłożenia obowiązku ponoszenia tej daniny publicznej na inne osoby w celu rekompensaty zaległości powstałych wskutek uchylania od uiszczania tej opłaty przez niektóre podmioty” – stwierdza Wnioskodawca (wniosek, s. 12).

Wnioskodawca III podnosi również zarzut „niedopuszczalnego uchwalenia zaskarżonych przepisów przedmiotowej ustawy w drodze arbitralnego jej narzucenia bez przeprowadzenia konsultacji z odpowiednimi szeroko reprezentowanymi grupami społecznymi, wykazującymi przecież wyraźnie i dużo wcześniej zainteresowanie materią tej ustawy poprzez formułowanie licznych zastrzeżeń, uwag i dezyderatów, które stanowiły ekspozycję poglądów tych grup społecznych, całkowicie pominiętych w tym procesie legislacyjnym”. Ponadto uznaje za przejaw naruszenia konstytucyjnej

zasady społecznego dialogu „ignorowanie postulatów partnerów społecznych w odniesieniu do proponowanej już konkretnej zmiany przedmiotowej ustawy, zważywszy że wskazywali oni wyraźnie na niekonstytucyjny charakter rozwiązań prawnych przyjętych już wcześniej ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011 Nr 152, poz. 897), a wobec nieuwzględnienia przez ustawodawcę tych sygnałów zwrócili się dużo wcześniej do Trybunału Konstytucyjnego o podjęcie stosownych działań w celu zapewnienia ochrony praw i wolności człowieka” (wniosek, s. 3).

Zdaniem Wnioskodawcy III, „rozwiązania nowelizacyjne ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, całkowicie nieistotnie modyfikują krytykowaną materię, bowiem ustawa ta w zasadzie utrzymuje w dalszym ciągu stan niekonstytucyjności dostrzeżony już w odniesieniu do poprzedniej nowelizacji przedmiotowej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (z 2011 r.), zamiast uwzględniać prezentowane w ramach dialogu społecznego przez partnerów społecznych wszelkie zastrzeżenia, co do niekonstytucyjności przepisów przedmiotowej ustawy” (wniosek, j.w.).

Uchybienia zaistniałe w toku prac legislacyjnych, polegające na braku konsultacji społecznych ustawy, Wnioskodawca III uznaje za naruszenie art. 20 Konstytucji RP¹⁹, zgodnie z którym społeczna gospodarka rynkowa „oparta jest na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”, która to zasada stanowi jedną z podstaw ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioskodawca podnosi, iż elementem ustroju gospodarczego są podatki i opłaty lokalne, a więc nowe reguły wyliczania jakiegokolwiek z tych danin nie mogą być wprowadzane przez władze publiczne arbitralnie, „na mocy

¹⁹ Art. 20. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

autorytatywnego działania lecz musi to być prowadzone poprzez wszechstronny dialog społeczny”. Skierowana do ustawodawcy dyrektywa konieczności i zasadności prowadzenia dialogu i współpracy partnerów społecznych, wynikająca z powołanego wzorca kontroli konstytucyjnej, nakazuje bowiem stworzenie właściwych relacji pomiędzy grupami społecznymi, organizacjami pracodawców, organami państwowymi, samorządami lokalnymi i innymi instytucjami władzy publicznej. Ignorowanie zaś postulatów partnerów społecznych w odniesieniu do zmian systemu gospodarowania odpadami komunalnymi Wnioskodawca uznaje za przejaw naruszania konstytucyjnej zasady dialogu społecznego.

Wnioskodawca III stwierdza, że rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę w nowelizacji z 2013 r. tylko „nieznacznie i w sposób nieistotny zmodyfikowały ustawę (...), zasadniczo utrzymując stan niekonstytucyjności dostrzeżony już w odniesieniu do poprzedniej nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zasadniczym celem nowelizacji z 2013 r., było tylko „poprawienie” przygotowywanej i „przyjętej >>na szybko<< tj. również bez konsultacji społecznych” ustawy nowelizującej z 2011 r. To zaś, zdaniem tego Wnioskodawcy, „czyni zasadę dialogu społecznego z władzami publicznymi jedynie fasadą demokratyzmu na korzyść autorytarnych rządów władz publicznych” (nin. cytat i poprzednie - wniosek, s. 13 -15).

Niezależnie od zarzutów dotyczących niekonstytucyjności wskazanych we wniosku przepisów art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 u.c.p.g., w brzmieniu wprowadzonym nowelizacją z 2013 r., Wnioskodawca III dokonuje kompleksowej - jak to określa - oceny regulacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach „z uwzględnieniem wpływu, skutków i konotacji nowelizowanych przepisów na generalny przedmiot i funkcjonowanie tej ustawy” (wniosek, s. 15).

Wnioskodawca III podnosi, iż ustawa nadaje systemowi ustalania poboru opłaty odpadowej wymiar fiskalny, albowiem opłata ta ma stanowić źródło

dochodu jednostki samorządu terytorialnego. Obciążenie tą opłatą oznacza bowiem nadzwyczajne, dodatkowe opodatkowanie mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Fiskalny charakter tej opłaty potwierdza niedopuszczalne konstytucyjnie „przeniesienie ciężaru ponoszenia odpowiedzialności za segregację odpadów na wszystkich mieszkańców określonej nieruchomości”. Wnioskodawca stwierdza, że w zaskarżonej ustawie zastosowano zasadę odpowiedzialności zbiorowej, ponieważ „w sytuacji gdy w budynku wielorodzinnym podjęta zostanie decyzja o segregacji odpadów, zaś jeden z lokatorów nie będzie się do niej stosował, wówczas zapłacą za to wszyscy” (wniosek, s. 19). Taki system nie indywidualizuje zaś odpowiedzialności konkretnej osoby, która takowej segregacji nie dokonuje.

Z tych powodów Wnioskodawca III uznaje za uzasadniony zarzut naruszenia przepisów Konstytucji RP statuujących takie zasady jak: zasada demokratycznego państwa prawa, zasada samodzielności samorządu, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, a także zasada dostatecznej określoności i jasności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji).

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 zadanie w zakresie utrzymania czystości i porządku ustalone zostało w tej ustawie, jeszcze w jej pierwotnym brzmieniu (art. 3 ust. 1 u.c.p.g. przed nowelizacją²⁰), jako obowiązkowe zadanie własne gminy, a zatem takie,

²⁰ 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) *(uchylona)*

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) *szaletów publicznych,*

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

4) - 9) (...)

3. (...)

którego gmina nie może zaniechać ani przenieść go na inne podmioty, jednocześnie zaś realizować je ma na własną odpowiedzialność.

W świetle podnoszonych w niniejszej sprawie problemów konstytucyjnych warto zwrócić uwagę na ów aspekt, jako mający szczególne znaczenie w realizacji zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011 r. - nakładając na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek utrzymania czystości i porządku, obligowała te jednostki do zapewnienia i tworzenia warunków niezbędnych do realizacji owego obowiązku. Zgodnie natomiast z art. 5 ust. 1 pkt 3b u.c.p.g. przed nowelizacją²¹, zapewnienie utrzymania czystości i porządku m.in. przez „pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych” stanowiło bezpośredni obowiązek właścicieli nieruchomości. Art. 6 ust. 1 u.c.p.g., przed nowelizacją²², zobowiązywał właścicieli nieruchomości do udokumentowania, w formie umowy, korzystania

²¹ **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).

²² **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.

z usług podmiotu prowadzącego działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, posiadającego zezwolenie na prowadzenie takiej działalności wydawane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) - przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi.

Ciągle jednak to gmina była i jest odpowiedzialna (aczkolwiek w różnym stopniu) za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w ramach realizacji obowiązku utrzymywania czystości i porządku na jej terenie, co potwierdza chociażby treść normatywna art. 3 u.c.p.g. zarówno przed nowelizacją, jak i po niej, a także art. 6a u.c.p.g. przed nowelizacją²³. Przepis ten przewidywał wówczas obowiązek przeprowadzania referendum gminnego w celu przejęcia przez gminę obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie pozbywania się odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych (również co do wyposażenia nieruchomości w pojemniki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania ich w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, jak i uprzątnięcia zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości), ale decyzję co do zasadności zarządzenia takiego referendum pozostawiał w wyłącznej kompetencji gminy.

Istotę zaś wprowadzonego ustawą nowelizującą przejęcia przez gminy obowiązku gospodarowania odpadami komunalnymi stanowi zniesienie obowiązku właścicieli nieruchomości dotyczącego zawierania indywidualnych umów na odbieranie odpadów komunalnych z podmiotami prowadzącymi taką

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.

działalność i obciążenie obowiązkiem zawarcia takiej umowy jednostki samorządu terytorialnego, celem zapewnienia odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych.

Założeniem ustawodawcy, wprowadzającego regulacje nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, było osiągnięcie ważkich społecznie i ekonomicznie celów, określonych w uzasadnieniu projektu ustawy, pośród których jako najważniejsze należy wskazać za projektodawcą: 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, zwiększenie liczby instalacji przeznaczonych do przetwarzania odpadów. Konieczne było bowiem „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 służy wzmożeniu tej ochrony, a ma ją zagwarantować właśnie zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w działaniach obliczonych w konsekwencji na eliminację nielegalnych składowisk odpadów oraz skuteczniejsze ich unieszkodliwianie i odzysk odpadów, a tym samym zmniejszenie zaśmiecenia otoczenia, w szczególności lasów i terenów rekreacyjnych.

Impuls do podjęcia prac na inicjatywę legislacyjną w postaci ustawy nowelizującej stanowiły również akcesyjne zobowiązania Polski wobec Unii Europejskiej. Zasadniczą przyczyną wprowadzenia nowych przepisów stała się konieczność jak najszybszego wywiązania się przez Polskę z ograniczenia poziomu składowania odpadów biodegradowalnych. Zawarte w ustawie nowelizującej nowe uregulowania obejmujące system gospodarowania

odpadami komunalnymi określano w toku prac legislacyjnych nad tą ustawą jako próbę „zwrócenia sektorowi publicznemu kontroli nad rynkiem odpadowym w celu wypełnienia zobowiązań międzynarodowych”²⁴, jakie ciążą nad Rzeczpospolitą Polską w zakresie składowania i odzysku odpadów, z tytułu członkostwa w Unii Europejskiej.

Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 1999 nr 182 z 16.7.1999, str. 1), a zwłaszcza Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy [(Dz. Urz. UE. L 2008 nr 312, z 22.11.2008 r., str. 3), dalej: Dyrektywa 2008/98/WE], nakładają bowiem na państwa członkowskie obowiązek osiągnięcia do 31 grudnia 2019 r. odpowiednich poziomów odzysku i recyklingu odpadów komunalnych: 50% (wagowo) poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia następujących frakcji odpadów komunalnych: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła oraz 70% (wagowo) poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku odpowiednimi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

Należy więc dodać, iż istotnymi nowymi obowiązkami gminy, wprowadzonymi ustawą nowelizującą, a wynikającymi z realizacji zobowiązań, objętych wymienioną Dyrektywą 2008/98/WE, jest ustanowienie systemu selektywnego zbierania odpadów i ich sortowania, obejmującego co najmniej papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło i opakowania wielomateriałowe oraz odpady biodegradowalne.

Przepisy te mają na celu zobowiązanie wszystkich gmin w Polsce do proporcjonalnego udziału w osiągnięciu powyższych poziomów recyklingu.

²⁴ Marek Goleń. *Opinia w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 3670)

Realizacja tego zadania musi być więc powiązana 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 zadania²⁵.

Kolejne zadanie gminy w tym obszarze, przewidziane w art. 3b u.c.p.g., stanowi obowiązek osiągnięcia, w terminie do dnia 31 grudnia 2020 r., odpowiednich poziomów recyklingu oraz przygotowania do ponownego użycia i odzysku 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 uzyskać w poszczególnych latach, oraz sposobów obliczania poziomów tego recyklingu²⁶.

²⁵ 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.).

²⁶ 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.

W art. 3 u.c.p.g.²⁷, wskazującym gminom, w otwartym katalogu, szczegółowe sposoby realizacji podstawowego zadania własnego, wymienione zostały najistotniejsze działania gminy, których wykonanie ma służyć realizacji

- ²⁷ 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) szaletów 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 zużyтым 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) (...)

celów wskazanych w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej w zakresie ochrony środowiska, a także wykonania zobowiązań wspólnotowych.

W konsekwencji ustawowego nałożenia na gminy obowiązków w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w nowym brzmieniu art. 6a u.c.p.g. przewidziano wyłączenie obowiązku przeprowadzania referendum gminnego²⁸, o czym już była mowa.

Wobec takiego rozszerzenia zakresu przedmiotowego u.c.p.g. koniecznością stało się szczegółowe uregulowanie organizacji odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w tym warunków wykonywania działalności w tym zakresie, co nastąpiło w dodanym rozdziale 3a, zatytułowanym: "Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę", obejmującym art. 6c - 6s.

Szczegółowe omówienie przepisów tego rozdziału regulujących system gospodarowania odpadami komunalnymi przez gminę, zostało przedstawione w niniejszej sprawie w stanowisku Prokuratora Generalnego wobec wniosku Rady Miasta Świdnik, wyrażonym w piśmie z dnia 10 września 2012 r., o sygn. TK 48/12. Kolejne ich prezentowanie w tak szerokim zakresie wydaje się zbędne.

Jak już wspomniano w niniejszym stanowisku, na podstawie art. 6d ust. 1 u.c.p.g.²⁹, zakwestionowanego obecnie przez Wnioskodawcę II, wybór przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości dokonywany jest w drodze przetargu organizowanego przez wójta (prezydenta miasta lub burmistrza).

²⁸ 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.

²⁹ zob. przyp. 2

Przepis ust. 2 w tym artykule, umożliwia radzie gminy podzielenie, w drodze uchwały, większych gmin (liczących ponad 10.000 mieszkańców) na sektory, z uwzględnieniem czynników wskazanych przez ustawodawcę.

Przetarg ten organizowany jest 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.]³⁰. Dopiero z wybranym w tym trybie przedsiębiorcą wójt (prezydent miasta lub burmistrz) zawiera umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy (art. 6f u.c.p.g.³¹). W drodze takiego przetargu odbieranie odpadów komunalnych może być powierzone również spółce z udziałem gminy (art. 6e u.c.p.g.³²).

Zwolnienie przez ustawodawcę właścicieli nieruchomości z obowiązku zagospodarowania odpadów komunalnych we własnym zakresie, a więc poprzez indywidualne umowy z przedsiębiorcami działającymi na tym rynku, powiązane zostało (art. 6r u.c.p.g.³³) z nałożeniem na właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, na rzecz gminy, na terenie której te nieruchomości są

³⁰ 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.

³¹ 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

³² 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.

³³ 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.

położone, obowiązku opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, stanowiącej dochód gminy i przeznaczonej na koszty funkcjonowania systemu gospodarowania tymi odpadami, czyli - opłaty odpadowej za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec, a w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, lecz powstają odpady komunalne - za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały te odpady (art. 6i u.c.p.g.³⁴). Materialnym przepisem ustanawiającym ten obowiązek jest art. 6h u.c.p.g.³⁵, zakwestionowany przez Wnioskodawcę II, zarówno w zakresie katalogu podmiotów zobowiązanych, jak i poprawności legislacyjnej. Rada gminy może też określić szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług na rzecz właścicieli nieruchomości w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych (art. 6r ust. 3 u.c.p.g.).

Kolejne unormowania, w tym przypadku zaskarżone przez Wnioskodawcę III, przewidują reguły ustalania opłaty odpadowej, która stanowi iloczyn jednej z trzech wielkości wskazanych w ustawie (art. 6j ust. 1 u.c.p.g.³⁶)

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ 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.

oraz stawki, określonej przez radę gminy na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g.³⁷. Rada gminy może również, w przypadku nieruchomości zamieszkanymi, uchwalić jedną stawkę opłaty od gospodarstwa domowego (art. 6j ust. 2). Może także - w oparciu o zakwestionowany przez Wnioskodawcę III ust. 2a w tym artykule - dokonać zróżnicowania tej stawki w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy.

Zaskarżony przez Wnioskodawcę II w całości, natomiast przez Wnioskodawcę III tylko w zakresie ust. 1 pkt 1 i ust. 4 – art. 6k u.c.p.g. przewiduje wybór przez radę gminy - w drodze uchwały (w tym przypadku nie jest ona aktem prawa miejscowego) - metody ustalenia opłaty odpadowej, spośród metod (przy czym dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy) określonych w art. 6j ust. 1 i ust. 2 u.c.p.g. (Wnioskodawca III kwestionuje art. 6j tylko w zakresie ust. 2a), z jednoczesnym ustaleniem stawki takiej opłaty. W przypadku nieruchomości niezamieszkanymi, 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 odpadową oblicza się jako iloczyn stawki, której sposób określania przyjęty przez ustawodawcę Wnioskodawca III podważa, oraz liczby pojemników, czego już Wnioskodawca III nie kwestionuje.

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.

³⁷ zob. przyp. 13

W kolejnym przepisie art. 6l u.c.p.g.³⁸ - uznanym przez Wnioskodawcę II za regulacją niespełniającą standardu konstytucyjnego przez pominięcie szeregu formalnych i materialnych gwarancji kształtowania danin publicznych (lecz, jak to wynika z uzasadnienia wniosku, wyłącznie w zakresie ust. 1) - rada gminy określa termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z uwzględnieniem lokalnych warunków, 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.

W celu zapewnienia prawidłowego obliczania wysokości opłaty odpadowej, właściciel nieruchomości jest obowiązany do złożenia do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych, stosownej deklaracji, zaś kolejnych deklaracji – od dnia zaistnienia zmiany w zakresie danych będących podstawą ustalenia opłaty (np. wzrostu lub spadku liczby mieszkańców). Wzór tej deklaracji, a także warunki i tryb jej składania określone są uchwałą rady gminy, stanowiącą akt prawa miejscowego (art. 6n u.c.p.g.³⁹), wobec czego Wnioskodawcy nie formułują zarzutów.

Wnioskodawca II dostrzega natomiast elementy niekonstytucyjności w przepisie, który kreuje owo zobowiązanie właściciela, a więc w art. 6m

³⁸ j.w.

³⁹ 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 właścicieli nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełnienia oraz pouczenie, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego; uchwała zawiera także informację o terminach i miejscu składania deklaracji;

2) 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.

u.c.p.g.⁴⁰. Zarzut tego Wnioskodawcy ogranicza się do stwierdzenia legislacyjnej niedoskonałości tego unormowania, powodującej naruszenie zasad: dostatecznej określoności i jasności przepisów prawa oraz sprawiedliwości podatkowej. Wnioskodawca dostrzega przede wszystkim - jak już wspomniano - wadliwość mechanizmu poboru daniny publicznej, z powodu braku instrumentów, za pomocą których podmiot zobowiązany (właściciel, użytkownik wieczysty, zarządca) mógłby pozyskiwać dane, od których zależy ilość i rzetelność danych zawartych w tej deklaracji, a w konsekwencji – zarówno powstanie, jak i wymiar obowiązku daninowego, a następnie jego świadczenie.

Jak wspomniano przy omówieniu zarzutów Wnioskodawcy II, stosowne regulacje przewidują uprawnienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do określenia w drodze decyzji wysokości opłaty w przypadku niezłożenia przez właściciela wspomnianej deklaracji albo powstania uzasadnionych wątpliwości co do danych w niej zawartych (art. 6o u.c.p.g.⁴¹), a także 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.)⁴², zwłaszcza iż w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się wprost przepisy Ordynacji podatkowej w całości, z tym że uprawnienia organów podatkowych do stosowania wszelkich środków (za wyjątkiem prowadzenia egzekucji z nieruchomości) w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłaty przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (art. 6q i art. 6qa u.c.p.g.⁴³).

⁴⁰ zob. przyp. 16

⁴¹ zob. przyp. 17

⁴² 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.

⁴³ 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.

Warto przy tym dodać, iż wszystkie działania gminy, w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, wprowadzonego ustawą nowelizującą, mieszczą się niewątpliwie w sferze tych zadań własnych gminy, które określone są nie tylko w u.c.p.g., ale wynikają również z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁴ [(Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.), dalej: u.s.g.]. W przepisie tym przewidziano jako zadanie własne gminy m.in. usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych.

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

⁴⁴ 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.

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 odpadami komunalnymi). Gmina pozyskała bowiem kompetencję do kontroli działań realizowanych przez właścicieli nieruchomości na jej terenie i nadzoru nad działaniami przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od tychże właścicieli.

Przed przystąpieniem do analizy podstawowych zarzutów obu omawianych wniosków, które dotyczą kolizji zakwestionowanych w tych wnioskach uregulowań z normami konstytucyjnymi i wynikającymi z nich zasadami, w tym z eksponowaną przez Wnioskodawcę II - jako aspekt w niniejszej sprawie kluczowy - zasadą samodzielności gminy, niezbędne jest uprzednie dokonanie oceny dopuszczalności kontroli konstytucyjności zaskarżonych przez tego Wnioskodawcę przepisów art. 6d ust. 1 i 6e u.c.p.g. w relacji do wzorca zawartego w art. 9 ustawy zasadniczej oraz w zestawieniu z zasadą dostatecznej określoności przepisów prawnych wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Analiza argumentacji uzasadnienia wniosku, którą Wnioskodawca II dowodzi niezgodności art. 6d ust. 1 i art. 6e u.c.p.g. z art. 9 Konstytucji, pozwala na stwierdzenie, iż uzasadnienie tego zarzutu nie spełnia wymogów wynikających z art. 32 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym wniosek albo pytanie prawne powinny zawierać „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 października 2010 r., w sprawie o sygn. akt P 10/10, „[p]rzestanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przynieszone w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny»⁴⁵. Ciężar dowodu spoczywa zatem na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją i brak konkretnych i przekonujących argumentów na rzecz tej tezy, zgodnie z regułą domniemania konstytucyjności ustawy, pozwala, by uznawać zaskarżone unormowania za nienaruszające wzorców kontroli konstytucyjnej.

Wnioskodawca II ograniczył się natomiast do przywołania wzorców kontroli oraz stwierdzenia: „Przepisy art. 6d w zakwestionowanym zakresie i art. 6e ustawy o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach naruszają konstytucyjne zasady m.in. demokratycznego państwa prawnego, samodzielności gmin i poszanowania wiążącego RP prawa międzynarodowego” (wniosek, s. 6).

Wnioskodawca nie wykazał, w czym wyraża się naruszenie wskazanego przezeń wzorca kontroli, zaś sformułowany przez niego zarzut jest niezwykle lakoniczny. Jego uzasadnienie nie zawiera wskazania jakiegokolwiek konkretnego przepisu owego „wiążącego RP prawa międzynarodowego”, którego nieposzanowanie miałyby naruszać zasadę respektowania właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego (i przychylności wobec nich), wyrażoną w art. 9 Konstytucji RP.

Analiza treści normatywnej wzorca kontroli z art. 9 Konstytucji, w zestawieniu z brakiem uzasadnienia zarzutu niezgodności z tym przepisem ustawy zasadniczej zaskarżonych regulacji, wskazuje na wystąpienie przesłanki

⁴⁵ wyrok TK z dnia 19.10.2010 r., sygn.. P 10/10, OTK ZU nr 8A/2010, poz. 78

uniemożliwiającej dokonanie oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny.

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

Jak już wspomniano, wątpliwości konstytucyjne Wnioskodawcy II wzbudziło, zawarte w obu wymienionych wyżej przepisach u.c.p.g., ograniczenie - wynikających z regulacji ustaw: o gospodarce komunalnej oraz o finansach publicznych - możliwych sposobów realizacji przez gminę jej zadań własnych.

Wprowadzenie przez ustawodawcę wymogu przeprowadzania przez gminy przetargów i obowiązku przystępowania do tychże przetargów przez spółki komunalne oznacza zawężenie jednostkom samorządu terytorialnego możliwości wykonywania usług komunalnych w zakresie odpadów komunalnych do formy spółki prawa handlowego. To zaś grozi likwidacją dotychczasowych zakładów budżetowych powołanych do odbioru odpadów lub też ich przekształceniem organizacyjnym.

Wnioskodawca II 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. 6).

Sformułowane przez Wnioskodawcę zarzuty wskazują, iż Wnioskodawca dostrzega naruszenie przez art. 6d ust. 1 i art. 6e u.c.p.g. zasad: demokratycznego państwa prawnego oraz samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego.

Jako źródła drugiej ze wskazanych zasad konstytucyjnych Wnioskodawca II wskazuje art. 16 ust. 2 oraz art. 165 i art. 166 ust. 1 ustawy zasadniczej, uznając je za normy gwarancyjne dotyczące samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Należy przy tym zauważyć, iż Wnioskodawca czyni te wzorce równorzędnymi i nie formułuje odrębnych argumentów przemawiających za naruszeniem poszczególnych wymienionych norm Konstytucji. Rekonstruując intencje Wnioskodawcy ze sposobu uzasadnienia przezeń zarzutów, w tym metody dowodzenia naruszenia przez zaskarżone regulacje u.c.p.g. zasady samodzielności gmin, należy - dokonując oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów - ograniczyć się jedynie do rozważenia ich zgodności z art. 16 ust. 2 Konstytucji, który wyraża zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) w sposób najbardziej generalny.

Ocena potwierdzająca brak kolizji z tą normą ustawy zasadniczej obu przepisów u.c.p.g. będzie zatem oznaczała ich zgodność również z art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji.

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 Konstytucji⁴⁶) i udziału samorządu w sprawowaniu tej władzy. Zawartość normatywna art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej wskazuje, iż samodzielność j.s.t. oznacza wykonywanie przez nie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a uzupełnia ją art. 166 ust. 1 Konstytucji stwierdzając, że te z zadań publicznych, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, j.s.t. realizują jako zadania własne, a z ust. 2 w tym artykule wynika, iż ustawa może zlecić tym

⁴⁶ 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.

jednostkom 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 wyposażone są 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 zasadach, z których najważniejsze znaczenie ma zasada prawem przyznanej i prawem chronionej samodzielności”*⁴⁷.

Odczytanie treści 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 samodzielności⁴⁸.

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:

⁴⁷ 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

⁴⁸ zob. orzeczenie TK z dnia 23.10.1996 r., sygn.. K. 1/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 38

„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”⁴⁹.

Z kolei w wyroku z dnia 4 maja 1998 r., w sprawie o sygn. akt 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 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”⁵⁰*, zaś 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.”⁵¹.*

⁴⁹ wyrok TK z dnia 15.12.1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU Nr 5 - 6/97, poz. 69

⁵⁰ wyrok TK z dnia 4.05.1998 r., sygn. K. 38/97, OTK ZU Nr 3/98, poz. 31

⁵¹ wyrok TK z dnia 8.04.2009 r., sygn. K 37/06, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47

Skoro samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne „w ramach ustaw”, to 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, 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 j.s.t. mogą polegać na nałożeniu na taką 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.

Trybunał Konstytucyjny, określając w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r., w sprawie o sygn. akt K 23/05, zakres normy wyrażonej w art. 166 ust. 1 Konstytucji (zgodnie z którą - co należy przypomnieć - 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 państwa⁵².

Jak już wspomniano, zasadniczym celem ustawy nowelizującej z 2011 r. - 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.

⁵² zob. wyrok TK z dnia 6.06.2006 r., sygn. akt K 23/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62

Gmina została zobligowana (co wynika - jak już wspomniano - z art. 6c u.c.p.g.) do organizowania odbierania odpadów komunalnych przede wszystkim od właścicieli nieruchomości i w tym celu przewidziano w ustawie obowiązek zawarcia przez gminę, z wybranym w drodze przetargu przedsiębiorcą, umowy na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy (art. 6f ust. 1 u.c.p.g.), zaś właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, zobowiązano do ponoszenia na rzecz gminy, na terenie której te nieruchomości są położone, stosownej opłaty (art. 6h u.c.p.g.), o czym już była - szczegółowo - mowa.

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

Skoro - jak już wspomniano - istotą wprowadzonego ustawą nowelizującą systemu jest przejście przez gminy władztwa nad odpadami komunalnymi, a więc również przejście odpowiedzialności za zorganizowanie odbioru tych odpadów od właścicieli nieruchomości i zagospodarowanie, to decyzje ustawodawcy należy uznać za „rekomunalizację” rynku klientów podmiotów gospodarczych prowadzących działalność gospodarczą w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych.

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 II pozioma sprzeczność między zaskarżonymi przepisami u.c.p.g. a P.z.p. i mającą wynikać z tej ustawy „zasadą”, 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, ma charakter oczywiście pozorny. Z P.z.p. wynika bowiem „zasada” odmienna, a mianowicie możliwość niestosowania przepisów tej ustawy przez jednostki samorządu terytorialnego przy przekazywaniu zadań z zakresu gospodarki komunalnej własnym jednostkom organizacyjnym.

Tymczasem Wnioskodawca II 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 ograniczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie podejmowania decyzji o sposobie i formach prowadzenia gospodarki komunalnej, podczas gdy z art. 2 u.g.k.⁵³ wynika dla tych jednostek uprawnienie do wykorzystania przy realizacji przez nie zadań komunalnych wszelkich przewidzianych prawem form podmiotów gminnych, a w szczególności formy samorządowego zakładu budżetowego oraz spółki prawa handlowego.

⁵³ zob. przyp. 4

Jak już wspomniano, zadanie, polegające na odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych, jest tylko jedną, lecz nie jedyną z form aktywności w obszarze objętym gospodarką komunalną, należących do zadań własnych gminy i mających na celu utrzymanie na jej obszarze czystości i porządku (np. w sferze utrzymania zieleni czy czystości w miejscach publicznych – o czym szczegółowo dalej). Zgodnie z art. 9 u.s.g.⁵⁴, gmina, w celu wykonywania zadań, 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 ustawy⁵⁵ 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.⁵⁶).

Stosownie zaś do art. 7 ust. 1 zd. 1 u.s.g.⁵⁷, „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.

⁵⁴ 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. Zadaniami 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.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Art. 10. 1. Wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego.

⁵⁷ zob. przyp. 44

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

W świetle przytoczonych poglądów Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonych chociażby w wyrokach w sprawach K. 38/97 i K 37/06⁵⁸, 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 więc 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 wyłączności normowania w drodze ustawy czy 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 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

⁵⁸ zob. przyp. 50 i 51

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 powoływanym już art. 4 ust. 1 u.g.k., że swoboda taka przysługuje, „jeżeli przepisy szczególne 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. z 2011 r., można zrekonstruować kolejny cel (poza wskazanymi już wcześniej) wprowadzenia kwestionowanych przez Wnioskodawcę II przepisów, jakim jest ochrona w demokratycznym państwie prawnym konstytucyjnej zasady gospodarki rynkowej i opartej na niej wolnej, uczciwej konkurencji (naruszenia jednak wzorców kontroli, zawartych w art. 2 i art. 20 Konstytucji, dopatruje się - w przyjęciu bez konsultacji społecznych regulacji, umożliwiającej wybór metody ustalania stawki, wprowadzanie zwolnień przedmiotowych oraz różnicowanie stawki opłaty odpadowej w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy - Wnioskodawca III).

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. Nakaz ten oznacza stosowanie do wyboru wykonawcy wskazanego zadania przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych, określającej zasady i tryb udzielania

zamówień publicznych, środki ochrony prawnej i kontrolę udzielania zamówień oraz organy właściwe w tych sprawach (art. 1 P.z.p.⁵⁹). W art. 3 ust. 1 P.z.p.⁶⁰ uregulowano, do jakiego rodzaju zamówień odnoszą się jej przepisy i jakie podmioty są obowiązane do jej stosowania.

Cel tej ustawy stanowi 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.

Intencją ustawodawcy było bowiem unormowanie zasad gospodarowania środkami publicznymi (zwłaszcza w sferze wydatków) przez wszystkie podmioty upoważnione do dysponowania tymi środkami, zwłaszcza jednostki

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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 szczególnym 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.

sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych (art. 9 pkt 2 u.f.p.⁶¹), a zatem – również j.s.t.

Brzmienie przepisów określających podmioty obowiązane 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-prawną podmiotów realizujących te zadania⁶².

Warto przy tym zauważyć, iż treść przepisu art. 3 ust. 1 P.z.p. w znacznym stopniu odpowiada brzmieniu art. 1 ust. 9 Dyrektywy 2004/18/WE⁶³ Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane,

⁶¹ 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.

⁶² zob. P. Granecki, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, wyd. C.H.Beck, 2012, komentarz do art. 3

⁶³ 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.

dostawy i usługi (Dz. Urz. UE 2004 L 134, s. 114), 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.).

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.⁶⁴) 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,

⁶⁴ 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.

w tym również w dziedzinie praw i wolności, takich jak wolność działalności gospodarczej, a więc możliwość ograniczenia samodzielności j.s.t., będących – w aspekcie gospodarowania środkami publicznymi – jednostkami sektora 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 (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 oraz stworzenia przestrzeni hermetycznie ograniczonej poprzez kryteria zawarte w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń dla wszystkich potencjalnych uczestników postępowania o zamówienie publiczne. Przedstawiony w SIWZ opis musi być na tyle oczywisty i niebudzący jakichkolwiek wątpliwości (art. 29 P.z.p.⁶⁵), by mógł – jak to podkreśla się w piśmiennictwie⁶⁶ – stanowić podstawę do złożenia przez zainteresowane podmioty porównywalnych ofert.

⁶⁵ 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".

⁶⁶ tak E. Norek, *Prawo zamówień publicznych*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2005, s. 68

Nie ulega wątpliwości, albowiem wynika to z samego celu Prawa zamówień 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 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych⁶⁷ (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 dostępnych⁶⁸.

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do aktywności gospodarczej tzw. sektora publicznego, w wyroku z dnia 7 maja 2001 r., w sprawie o sygn. akt K. 19/00, 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*

⁶⁷ 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 kłęski żywiolowej lub inny ważny interes państwa.
3. Rada Ministrów może wskazać, w drodze rozporządzenia, inne podmioty dysponujące środkami publicznymi, które obowiązane są stosować przepisy ustawy

⁶⁸ uchwała TK z dnia 12 marca 1997 r. sygn. W 8/96, OTK nr 1/1997, poz. 15

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". 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, oddziałują 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"⁶⁹ (ten ostatni pogląd Trybunał

⁶⁹ wyrok TK z dnia 7.05.2001 r., sygn. K. 19/00, OTK Z.U. nr 4/2001, poz. 82

Konstytucyjny przypomniał także w wyroku z dnia 20 października 2009 r., w sprawie o sygn. akt SK 15/08⁷⁰).

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

⁷⁰ wyrok TK z dnia 20.10.2009 r., sygn. SK 15/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 136

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.⁷¹, do zawarcia umowy nie dochodzi.

Definicja zamówienia publicznego (art. 2 pkt 13 P.z.p.⁷²) 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 w drodze uchwały postanowić o objęciu zasadami organizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości również tych nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy (art. 6c ust. 2 u.c.p.g.⁷³), ale też może takiego postanowienia nie

⁷¹ 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.

⁷² 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 obowiązującą 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.

⁷³ zob. przyp. 8

podjąć. Jeżeli zaś to uczyni, do organizacji odbioru odpadów komunalnych z tych nieruchomości stosowane będą zasady wynikające z zakwestionowanej regulacji, a więc przewidujące tryb przetargowy.

Jednostka samorządu terytorialnego ma zatem w tym obszarze niczym nieskrępowaną 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 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 również o tym, jaką formę przetargu gmina określi, a zatem gmina samodzielnie podejmuje - w granicach wyznaczonych ustawą (P.z.p.) - decyzję, czy organizuje przetarg ograniczony, czy też nieograniczony, co pozwala jej w pewnym stopniu na kształtowanie trybu postępowania przetargowego.

Z przyjętych w u.c.p.g. rozwiązań nie wynika też konieczność likwidacji samorządowych zakładów budżetowych, co podnosi Wnioskodawca II (zob. wniosek, str. 6). Zakłady te mogą bowiem 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, które obejmują 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 szaletów publicznych oraz na przystankach komunikacyjnych, których

właścicielem lub zarządzającym jest gmina, opróżnianie koszy ulicznych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, prowadzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w tym punktów zbiórki papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego; grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części; czy nawet – administrowanie systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (w tym np. zbieranie deklaracji, opłat itp.). Rada gminy może więc je powierzyć zakładowi budżetowemu (lub spółce komunalnej) bez przeprowadzania przetargu.

Należy nadto zauważyć, iż spółki komunalne, które tworzy gmina w celu realizacji zadań związanych z utrzymaniem czystości i porządku w danej j.s.t., nie prowadzą wyłącznie takiej działalności, jakiej dotyczy - przewidziany w zaskarżonych regulacjach - tryb przetargowy, albowiem zazwyczaj odbieranie odpadów komunalnych jest tylko jedną 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.⁷⁴, ale niezwiązanych z gospodarowaniem odpadami wytwarzanymi przez mieszkańców gminy).

Ponadto spółka gminna, działając jako przedsiębiorca na rynku usług komunalnych, może przecież na zasadach wolnorynkowych podjąć ryzyko związane z przystąpieniem do przetargu, co w żadnym stopniu nie przesądza, iż zaproponowana przez nią oferta nie zostanie wybrana.

Jedną z naczelných zasad systemu zamówień publicznych jest bowiem, skierowany do zamawiającego, nakaz przeprowadzenia postępowania

⁷⁴ zob. przyp. 27

przetargowego w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, wyrażony w art. 7 ust. 1 P.z.p.⁷⁵.

Ewentualna (choć – nieprzesądzona) utrata przez spółkę komunalną możliwości realizacji jednego zadania, którego przedmiotem jest odbiór od mieszkańców i zagospodarowanie odpadów komunalnych, nie może być uznana za decydującą o jej dalszym istnieniu.

Gmina, zlecając wykonanie zadania publicznego, powinna 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 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.⁷⁶). Zagwarantowanie w zaskarżonych regulacjach formy przetargu publicznego, jako sposobu wyłonienia podmiotu mającego realizować zadanie publiczne, finansowane ze środków publicznych, stanowi rozwiązanie, które nastąpiło w interesie publicznym, albowiem obliczone zostało na właściwe i oszczędne (po konkurencyjnej cenie) wykonanie tego zadania, co zapewnia znacznie bardziej pogłębioną ochronę środków publicznych pozostających do dyspozycji gminy.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ 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.

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., i w tym celu właśnie ustanowił opłatę odpadową.

Opłata odpadowa, jako źródło dochodów budżetowych gmin, a więc dochód publiczny, należy do katalogu środków publicznych, wskazanych w art. 5 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.f.p.⁷⁷, objętych szczególnymi zasadami oszczędnego gospodarowania.

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

⁷⁷ 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. (...)

Nie znajdują zatem uzasadnienia zarzuty Wnioskodawcy, iż zaskarżone przezeń przepisy są niezgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawa.

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

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 1/06⁷⁸, zwrócił uwagę na to, że art. 4 ust. 2 EKSL w istocie wyraża w mniej imperatywnej formie zasadę samodzielności gmin, zadekretowaną w 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.⁷⁹

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

⁷⁸ wyrok TK z dnia 26.09.2006 r., sygn. K 1/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 110

⁷⁹ por. m.in. wyroki TK: z dnia 18.12.2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU 10/A/2008, poz.182; z dnia 18.07.2006 r. sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80 oraz wyrok z dnia 4.05. 1998 r., sygn. K 38/97, wym. w przyp. 50

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.**

Kolejne istotne zarzuty Wnioskodawców odnoszą się do „charakteru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”, a zwłaszcza braku dostatecznego określenia w ustawie elementów tej opłaty.

Wnioskodawca III twierdzi, iż brak ten wyraża się w przeniesieniu „istotnych, podstawowych elementów konstrukcyjnych opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do aktu o randze podustawowej”, co „nie pozwala gminie na właściwe, zgodne z Konstytucją ustalenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”, w sytuacji gdy „założeniem ustawodawcy było zagwarantowanie pełniejszej ochrony środowiska poprzez zmianę i dookreślenie przepisów, które w dotychczasowej praktyce były niewystarczające do zapewnienia powyższych celów”.

Wnioskodawca ten nie kwestionuje jednak tej opłaty ani w aspekcie celu jej wprowadzenia, ani w aspekcie parametrów wskazanych przez ustawę i służących do jej ustalenia, lecz zarzuca niekonstytucyjność jedynie tym przepisom, które - wprowadzone nowelizacją z 2013 r. - pozwalają gminom na różnicowanie stawki opłat w zależności od różnych czynników, takich jak powierzchnia lokalu mieszkalnego czy liczba mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, a także od tego, czy odpady będą odbierane z terenów wiejskich czy też miejskich, albo od rodzaju zabudowy terenu, na którym znajduje się dana nieruchomość.

Wnioskodawca III kwestionuje również możliwość różnicowania stawek opłat i wprowadzania zwolnień przedmiotowych, ustanawiania dopłat dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, według kryteriów ustalonych przez gminę. Uznaje więc w istocie za naruszające standardy konstytucyjne uprawnienie gminy do realnego ustalenia stawki opłaty

odpadowej oraz dokonania wyboru metody jej ustalenia, spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g., których poprawności konstytucyjnej jednak nie podważa.

Zdaniem Wnioskodawcy III, uzasadnione wątpliwości co spełnienia konstytucyjnych standardów budzi w ogóle „wyposażenie organu stanowiącego gminy w uprawnienie do regulowania wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”. Równocześnie Wnioskodawca ten podnosi, iż niedookreśloność i nieprecyzyjność przepisów regulujących opłatę odpadową utrudnia realizację nałożonych na gminę zadań w nowym systemie gospodarowania odpadami komunalnymi, a więc tymi stwierdzeniami kwestionuje jedynie poprawność legislacyjną przepisów „wyposażających” radę gminy w uprawnienie do ustalenia stawki opłaty, a nie samo uprawnienie.

Wnioskodawca III zwraca przede wszystkim uwagę na to, iż przepis art. 168 Konstytucji wyposaża jednostki samorządu terytorialnego w uprawnienie do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych, ale tylko w zakresie określonym w ustawie, zwłaszcza że art. 217 ustawy zasadniczej formułuje zasadę wyłączności ustawowej w zakresie nakładania wszelkich danin publicznych, określania podmiotów i przedmiotów zobowiązania fiskalnego oraz stawek świadczeń publicznych, zasad przyznawania ulg i umorzeń, a także kategorii podmiotów od tych świadczeń zwolnionych. Wnioskodawca nie precyzuje jednak, na czym owa niekonstytucyjność przepisów, wprowadzonych nowelizacją z 2013 r., polega, ograniczając się do zarzutu o fiskalnym charakterze systemu gospodarowania opłatami komunalnymi, wprowadzonego wcześniejszą ustawą nowelizującą z 2011 r. Podnosi, iż za najważniejszy cel ustawy ustawodawca uznał „ustalenie wysokości opłaty, co do którego zresztą nie ma żadnych wytycznych, bo jak sygnalizowano nie określono tzw. widełek opłaty, przed określeniem procedur przetargowych jest pozbawione racjonalności i słuszności konstytucyjnej.” (wniosek, s. 19).

Wnioskodawca III wyraża pogląd, że w kwestionowanych przezeń regulacjach pozostawiono gminom zbyt dużą swobodę przez nieustalenie w ustawie minimalnej i maksymalnej stawki opłaty odpadowej. Zdaniem Wnioskodawcy, „brak dolnej i górnej granicy wysokości stawki tej opłaty może prowadzić do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji podmiotów zobowiązanych do uiszczania tej daniny, a w skrajnych sytuacjach nawet do rozłożenia obowiązku ponoszenia tej daniny publicznej na inne osoby w celu rekompensaty zaległości powstałych wskutek uchylania od uiszczania tej opłaty przez niektóre podmioty” (wniosek, s. 12), natomiast zaskarżona ustawa po kolejnej nowelizacji nie wskazuje wprost wysokości stawki opłaty, lecz przekazuje prawo do jej określenia radzie gminy, chociaż według określonych przesłanek wpływających na jej wysokość.

Wnioskodawca uważa, iż, w sytuacji braku precyzyjnie wyznaczonych granic wysokości opłaty, przyznanie organom stosującym prawo kompetencji do ustalania zakresu nałożonych na jednostki obowiązków daninowych stanowi uchybienie zasadzie określoności prawa.

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

Przechodząc do szczegółowego omówienia regulacji będących przedmiotem zaskarżenia, należy podkreślić, iż ocena zgodności z art. 168 w zw. z art. 217 ustawy zasadniczej przepisu art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. – nakładającego na radę gminy obowiązek dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a także określenia stawki takiej opłaty oraz stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, aczkolwiek w brzmieniu tego przepisu przed nowelizacją z 2013 r., została omówiona we wspomnianym wyżej stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 10 września 2012 r. i co do istoty problemu poglądy tam wyrażone zachowują aktualność. Zmiany w brzmieniu tego przepisu nie odnoszą się do uprawnienia w zakresie ustalenia stawki opłaty odpadowej, lecz wyłącznie do wprowadzenia możliwości wyboru przez radę gminy, spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g., nie tylko jednej metody ustalenia tej opłaty (art. 6k ust. 1 pkt 1 w brzmieniu pierwotnym nakazywał dokonanie wyboru tylko jednej metody spośród tych, które określa art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g.).

Kwestie te nie mają jednak wpływu na ocenę zgodności nowego brzmienia tego przepisu ze wskazanymi wyżej wzorcami kontroli konstytucyjnej, dokonaną w poprzednim stanowisku Prokuratora Generalnego.

Jak podnosi się w piśmiennictwie⁸⁰, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi istotny instrument dla zapewnienia skutecznej realizacji nałożonych na gminę zadań z zakresu gospodarowania odpadami. Dlatego też gmina powinna wybrać taką metodę, która umożliwi wykonywanie powyższych zadań w sposób należyty, a co się z tym bezspornie wiąże – powinna wyznaczyć wysokość opłaty na poziomie zapewniającym jej wystarczające dochody na finansowanie tychże działań. Właściwy dobór metody ustalania opłaty odpadowej uzależniony jest zaś od wielu czynników, w tym od rozlokowania ludności na określonym terenie czy liczby mieszkańców zamieszkujących

⁸⁰ Klatka J., Kuźniak M. (red. nauk.). *Gospodarowanie odpadami komunalnymi. Poradnik dla gmin*. Wyd. LEX, Wolters Kluwer Polska 2012

nieruchomość, od odległości pomiędzy poszczególnymi nieruchomościami, a więc m.in. rodzaju zabudowy, jak i od tego, czy odpady wytwarzane są na terenach wiejskich czy miejskich. Znaczenie może mieć także zarówno wielkość danej gminy, jak i wielość nieruchomości, z której odbierane są odpady komunalne.

Każda ze wskazanych w omawianej ustawie metod ustalania opłaty odpadowej, jej przeznaczenie, a także uzależnienie jej wysokości od kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie, na które to koszty mają wpływ wymienione powyżej czynniki, pozwalają na stwierdzenie, iż opłata odpadowa nie ma cech podatku, choć ma charakter opłaty publicznej.

Cechą charakterystyczną odróżniającą typową opłatę od podatku jest bowiem jej ekwiwalentność (podatek jest natomiast świadczeniem nieodpłatnym), tzn. że w zamian za opłatę podmiot ją uiszczający ma prawo żądać usługi lub działania ze strony organu publicznego. Jak stwierdza się w doktrynie prawa podatkowego, tradycyjne ujęcie opłaty publicznej „łączy się (...)z ekwiwalentnością pewnych świadczeń wykonywanych przez organy władzy publicznej i ponoszeniem kosztów tych świadczeń przez ich beneficjentów”.⁸¹ Opłaty takie pobierane są bowiem zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów władzy publicznej (w tym - samorządu terytorialnego), podjętym i dokonany w interesie właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy oraz całej wspólnoty samorządowej. W omawianym przypadku, opłata odpadowa jest powiązana z wyraźnie wskazanymi czynnościami organów samorządowych (a ściślej – podmiotów gospodarczych działających na zlecenie organów samorządowych), dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Stanowi zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia

⁸¹ zob. C. Kosikowski, komentarz do art. 2 ustawy – Ordynacja podatkowa, [w:] R. Dowgier, L. Etel, C. Kosikowski, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz. *Ordynacja podatkowa. Komentarz*. Wyd. LEX Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011

oferowanego przez podmiot prawa publicznego⁸². Jest zatem opłatą publiczną i niewątpliwie rodzajem świadczenia ekwiwalentnego.

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

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

Obowiązek daninowy w polskim systemie prawnym nie jest zależny - w świetle art. 217 Konstytucji RP - od woli osoby fizycznej czy podmiotu gospodarczego, lecz od zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy ten obowiązek nakładającej.

Zdefiniowanie obowiązku oraz określenie zakresu uiszczania świadczenia publicznego należy do ustawodawcy, przy znacznym marginesie swobody wyboru przez niego właściwych instrumentów normatywnych. Ustalenie charakteru tego rodzaju opłaty, jaką jest opłata odpadowa, nastąpiło decyzją ustawodawcy.

Ustawodawca nałożył obowiązek jej uiszczania na właścicieli nieruchomości i wskazał cel, na który środki finansowe pochodzące z niej miałyby być przeznaczane, równocześnie przesądzając o ekwiwalentnym charakterze tego świadczenia. Ustawodawca wymienił i przedstawił metody jej

⁸² zob. wyrok TK z dnia 10.12.2002 r., sygn. akt P 6/02, OTK ZU Nr 7A/2002, poz. 91

ustalania, wskazał także kryteria określania wysokości stawek tej opłaty oraz przewidział, w jakich przypadkach stawki te powinny być obniżone (sformułował nakaz określenia niższych stawek opłaty w przypadku, kiedy odpady komunalne są odbierane w sposób selektywny).

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

Wszystkie przesłanki wprowadzenia opłaty odpadowej i zastosowania ulg (także w postaci dopłat) czy podstawy zróżnicowania jej wysokości, a także kryteria służące do jej wyliczenia przez j.s.t., zawarto więc w ustawie, wypełniając dyrektywę konstytucyjną wynikającą z art. 168 ustawy zasadniczej.

Przekazanie przez ustawodawcę uprawnień organom stanowiącym j.s.t. w zakresie ustalenia opłaty odpadowej stanowi zatem jej skonkretyzowanie w określonych warunkach ekonomicznych i strukturalnych, w tym demograficznych, każdej gminy, przez ustalenie stawki opłaty w danej gminie w oparciu o ustawowe kryteria, z uwzględnieniem których podlegać będzie ta stawka obniżeniu.

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

W przypadku kwestionowanych przez Wnioskodawcę III rozwiązań, ustawodawca upoważnił gminy do wprowadzania zwolnień przedmiotowych. Warto przy tym przypomnieć, iż na radę gminy nałożony został właśnie przez ustawę obowiązek określenia niższych stawek opłaty za gospodarowanie

odpadami komunalnymi w przypadku ich odbioru selektywnego (w stosunku do odpadów segregowanych).

Nie ulega wątpliwości, że opłata odpadowa ma charakter opłaty lokalnej, czego Wnioskodawca III nie kwestionuje. Opłata taka powinna być zatem ustanowiona z poszanowaniem zasad przyjętych w art. 168 Konstytucji.

W doktrynie uważa się, iż „nazwa ta [opłata lokalna – przyp.wł.] odnosi się do każdego dochodu o charakterze daninowym przekazanego do dochodów gmin, a więc takich, które w całości wpływają do budżetu gminy”⁸³, a takie rozwiązanie przyjął w omawianym przypadku ustawodawca.

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

Za dopuszczalne zatem - w świetle Konstytucji - należy uznać takie unormowanie omawianej kwestii, w którym ustawa ustanawia podstawę prawną pobierania opłaty odpadowej, wskazuje podmioty zobowiązane do jej świadczenia oraz kreuje podstawowe elementy służące do konstruowania tej daniny (metody jej ustalania i wymagania dotyczące wyznaczenia jej wysokości, w tym wskaźniki wpływające na wysokość jej stawki, a także określenie podstawy jej obniżania), a następnie przekazuje jednostce samorządu terytorialnego upoważnienie do ustalenia stawki tej opłaty w określonym (ustawowo) zakresie oraz do ustalenia, w oparciu o iloczyn stawki i - alternatywnie określonych - czynników, wysokości świadczenia z tytułu tej opłaty, z uwzględnieniem specyfiki danej gminy i ponoszonych przez nią rzeczywistych kosztów wypełnienia zadania nałożonego znowelizowaną u.c.p.g.

W myśl art. 168 Konstytucji, j.s.t. mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Norma konstytucyjna upoważnia zatem wyraźnie ustawodawcę do przekazywania do

⁸³Zob. J. Boć (red.): *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 267

normowania w drodze aktów prawa miejscowego tych elementów stosunku daninowego, które decydują o wysokości danin, pod warunkiem, że ustawa wyznaczy granice kompetencji organów tych jednostek.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 2 kwietnia 2007 r., w sprawie o sygn. akt. SK 19/06, *„akty prawa miejscowego mogą w szczególności określać stawki podatków i innych opłat, ustawodawca musi jednak wyznaczyć zakres swobody regulacyjnej przysługującej upoważnionym organom”*⁸⁴.

Taka sytuacja ma miejsce w wypadku zakwestionowanego przez Wnioskodawcę III art. 6k ust. 1 u.c.p.g. i zawartego w niej upoważnienia do ustalania stawki opłaty odpadowej przez radę gminy.

Dotyczy to również sformułowanego przez Wnioskodawcę II pod adresem całego art. 6k u.c.p.g., a także art. 6l tej ustawy, zarzutu naruszenia standardów konstytucyjnych, wywodzonych nie tylko z art. 168 i art. 217 Konstytucji, ale i z art. 2 oraz art. 84 Konstytucji, przez zbyt szerokie upoważnienie rady gminy do ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, terminu, częstotliwości i trybu jej poboru.

Zaskarżone regulacje - w opinii tego Wnioskodawcy - cechuje nieprecyzyjność, ponieważ nie określają one „w sposób wiążący organu gminy ani sposobu obliczenia opłaty, ani granic jej wysokości” (wniosek II, s. 10) i w konsekwencji pozwala, „aby w drodze aktu prawa miejscowego regulowano istotne elementy konstrukcyjne daniny publicznej, mimo iż materia jako istotna z punktu widzenia interesów ekonomicznych jednostki winna być uregulowana ustawowo”, co powoduje, że „obowiązany nie jest w stanie ustalić warunków ponoszenia opłaty” (wniosek II, s. 11).

Przyjęta w zakwestionowanych przepisach formuła kształtowania opłaty odpadowej spełnia warunki wymagane art. 168 ustawy zasadniczej, co w konsekwencji uzasadnia domniemanie zgodności analizowanego rozwiązania z

⁸⁴ wyrok TK z dnia 2.04.2007r., sygn. akt SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37

tym wzorcem konstytucyjnym, przy równoczesnym spełnieniu ogólnych standardów ustalania stosunku daninowego, przewidzianych w art. 217 Konstytucji.

Wnioskodawca II, wskazując, iż art. 6k i art. 61 u.c.p.g. narusza zasadę sprawiedliwości podatkowej wywodzoną z art. 84 Konstytucji, wskazał ten wzorzec w powiązaniu z wzorcem z art. 168 Konstytucji, lecz nie sprecyzował, na czym polegać ma to uchybienie. To zaś uprawnia do wniosku, iż Wnioskodawca II jedynie taktycznie wskazał art. 84 Konstytucji, aby podkreślić konstytucyjne znaczenie nakazu ustawowego uregulowania stawki opłaty odpadowej, a co najmniej jej granic. Uznanie zatem, iż art. 6k i art. 61 u.c.p.g. są zgodne z art. 168 Konstytucji, pozwala na równoczesne stwierdzenie zgodności tych przepisów również z art. 84 Konstytucji.

Odnosząc się z kolei do podniesionego przez Wnioskodawcę II zarzutu naruszenia przez art. 6k i art. 61 u.c.p.g. (Wnioskodawca III taki zarzut formułuje tylko wobec art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 u.c.p.g.) zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji), które to kwestie nie zostały z przyczyn formalnych (brak legitymacji wnioskowej Rady Miasta Świdnik) wyjaśnione w stanowisku Prokuratora Generalnego z dnia 10 września 2012 r., należy stwierdzić, że Wnioskodawca II wiąże uchybienie tej zasadzie z niedochowaniem reguł precyzyjności przepisów regulujących daniny publiczne, wywodzonych z zasad poprawnej legislacji (zob. wniosek II, s. 10-11), zaś Wnioskodawca III zarzutu naruszenia tego wzorca wcale nie uzasadnia. Wnioskodawca II stwierdza zaś, że zakwestionowane przepisy są niejednoznaczne, ponieważ nie określają w sposób wiążący dla organu gminy ani sposobu obliczenia opłaty, ani granic jej wysokości.

Zarzut ten nie jest jednak trafny, albowiem ustawodawca upoważnił gminy - w zgodzie z Konstytucją, o czym już była mowa - do samodzielnego uregulowanie tych kwestii, rezygnując z kazuistycznych, szczegółowych

wyznaczników. W u.c.p.g. zamieszczone zostało zaś rozwiązanie polegające na określeniu katalogu czynników, które rady gmin są obowiązane uwzględnić przy ustalaniu wysokości stawki opłaty odpadowej, co gwarantuje gminom elastyczne, uzasadnione lokalną specyfiką, a zwłaszcza – zróżnicowaniem kosztów odbierania odpadów komunalnych, ustalenie tej opłaty, która ze względu na jej charakter odróżnia się od innych opłat lokalnych.

Ponadto należy zauważyć, że uchwały rad gmin, normujące stawki oraz termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłat odpadowych, jako akty prawa miejscowego, będące aktami normatywnymi (o ograniczonym terytorialnie zasięgu obowiązywania) są (stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji) ogłaszane we właściwym dzienniku urzędowym danego województwa, a więc nie sposób uznać, że podmioty objęte obowiązkiem uiszczenia opłaty będą pozostawać w jakiegokolwiek niepewności co do tego, kiedy, w jaki sposób i w jakiej wysokości powinny wnieść opłatę za gospodarowanie odpadami.

Oprócz tego należy zauważyć, iż uchwały rady gminy, podejmowane na podstawie zaskarżonych art. 6k i art. 6l u.c.p.g., podlegają kontroli sprawowanej przez właściwą regionalną izbę obrachunkową (jako organ nadzoru w zakresie uchwał podejmowanych przez rady gmin w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przewidzianych w ustawie⁸⁵), co umożliwia wzruszenie ważności takich uchwał, jeżeli pozostają one w sprzeczności z przepisami prawa, a także stanowi gwarancję legalności działania organów gminy wobec podmiotów podlegających władztwu terytorialnemu.

Z tych względów należy uznać art. 6j ust. 2a, art. 6k i art. 6l za zgodne z art. 2 Konstytucji, a w konsekwencji stwierdzić, iż kwestionowane przepisy **pozostają w zgodności ze wskazanymi przez Wnioskodawców wzorcami kontroli - art. 2 oraz z art. 168 w zw. z art. 84 i art. 217 Konstytucji RP.**

⁸⁵ zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 28.12.2012 r., sygn. I SA/Lu 932/12, źródło: Baza *Legalis*

Odnosząc się zaś do wskazanego przez Wnioskodawcę III art. 20 Konstytucji RP, jako wzorca kontroli, naruszonego zarówno przez przepis art. 6j ust. 2a, jak i art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 u.c.p.g., należy - biorąc pod uwagę zakres zaskarżenia - uznać tę normę konstytucyjną za nieadekwatną do kontroli zaskarżonych przepisów.

Art. 20 Konstytucji wyraża zasadę społecznej gospodarki rynkowej, która nadaje kształt ustrojowi gospodarczemu Rzeczypospolitej Polskiej i określa kierunek dążeń państwa w tym zakresie, wskazując na zasadnicze elementy społecznej gospodarki rynkowej: wolność działalności gospodarczej (rozumianej jako możliwość swobodnego podejmowania i prowadzenia działalności zarobkowej, a także wyboru prawno-organizacyjnej formy takiej działalności), własność prywatną oraz dialog i współpracę partnerów społecznych.

Wskazany przepis ustawy zasadniczej nie dotyczy wprost problematyki prawa daninowego. Ocena regulacji prawnych z tej dziedziny z punktu widzenia wyrażonych w tym przepisie norm nie jest co prawda wykluczona, lecz ma ona charakter uzupełniający wobec tych norm konstytucyjnych, które tej problematyki bezpośrednio dotyczą. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, gdy instrumenty kształtujące zakres daniny publicznej stałyby się środkiem do pośredniego faktycznego ograniczenia wolności gospodarczej w danej dziedzinie, w warunkach społecznej gospodarki rynkowej, jednak ta sytuacja w omawianym przypadku nie występuje.

Ów dialog i współpraca, o której mowa w, powołanej jako wzorzec kontroli, normie konstytucyjnej dotyczą więc problematyki kształtowania ustroju gospodarczego w warunkach społecznej gospodarki rynkowej, a nie dialogu społecznego w procesie legislacyjnym.

Odnosnie do skierowanego pod adresem art. 6h u.c.p.g. zarzutu niezgodności tego przepisu z art. 2 i art. 217 Konstytucji, co ma wyrażać się w

nieprecyzyjnym uregulowaniu pojęcia „właściciela nieruchomości”, którego Wnioskodawca II identyfikuje z podmiotem daniny publicznoprawnej, jako jednym z istotnych elementów jej konstrukcji, należy przypomnieć, iż Wnioskodawca ten jako istotę problemu konstytucyjnego wskazuje szczególnie trudności, jakie powstają przy ustaleniu zakresu pojęciowego tego terminu w sytuacji, gdy mamy do czynienia z budynkami wielolokalowymi pozostającymi w zarządzie spółdzielni mieszkaniowych. Nieprecyzyjność ustawodawcy w sposobie określenia podmiotu obowiązującego do świadczenia publicznoprawnego przesądzać ma o sprzeczności rozwiązania przyjętego w art. 6h u.c.p.g. z art. 217 Konstytucji i jednocześnie godzić w konstytucyjnie gwarantowane bezpieczeństwo prawne jednostki (art. 2 Konstytucji).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż na potrzeby niniejszego stanowiska zachowuje w pełni aktualność, przedstawiona w piśmie Prokuratora Generalnego z dnia 10 września 2012 r., analiza zgodności przepisów dotyczących kształtowania opłaty odpadowej z art. 217 Konstytucji, wskazanym jako wzorzec przez Radę Miasta Świdnik.

Podobne wątpliwości Wnioskodawcy II budzi również, z tych samych - po części - przyczyn, art. 6m u.c.p.g. Wnioskodawca nie kwestionuje samego obowiązku uiszczania opłaty odpadowej, ale przepisy, które tworzą mechanizm ustalania jej wysokości oraz poboru, o czym już była mowa. Takie nieprecyzyjne przepisy stanowią złamanie zasady dostatecznej określoności i jasności przepisów prawa wynikającej z art. 2 Konstytucji.

Jak podnosi ten Wnioskodawca, wadliwy mechanizm służący pobraniu opłaty odpadowej narusza wynikającą z art. 84 Konstytucji zasadę sprawiedliwości podatkowej, zakładającą powszechność i przymusowość daniny publicznej (zob. wniosek II, s. 12).

Wnioskodawca II łączy, podniesione wobec art. 6h i art. 6m u.c.p.g., zarzuty niezgodności z art. 2 Konstytucji z zasadami poprawnej legislacji

(m.in. w zakresie wymogu dostatecznej określoności przepisów, które winny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym) oraz z powiązanymi z nią zasadami: ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, jakie znaczenie ma na gruncie prawa daninowego nakaz precyzji i jednoznaczności sformułowań oraz poprawności legislacyjnej, wywodzony z tych zasad, a zwłaszcza w unormowaniach, które przewidują obowiązek samoobliczenia, czyli obliczenia i zapłaty kwoty należności publicznoprawnej.

Niespełnienie tych warunków przez przepis oznacza naruszenie przezeń art. 2 Konstytucji. Nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji jest w takich przypadkach funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa.

Zakres stosowania ostatniej z tych zasad, odczytywanej w postaci zasady lojalności państwa wobec obywateli, obejmuje wszelkie sytuacje, w których dana regulacja prawna stanowi podstawę do podejmowania działań przez jednostkę w taki sposób, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć.

Zasada zaś bezpieczeństwa prawnego zakłada pewność prawa i ma istotne znaczenie w prawie regulującym daniny publiczne, a jej znaczenie polega na wyposażeniu takich norm w cechy, które umożliwiają przewidywanie działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Tak rozumiana przewidywalność działań państwa zapewnia zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa, i - w konsekwencji - służy realizacji zasady państwa prawnego.

Zaskarżona ustawa posługuje się pojęciem „właściciel nieruchomości”, na określenie podmiotu zobowiązanego w świetle u.c.p.g. do:

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

Warto dodać, iż definicję pojęcia „właściciel nieruchomości”, która musi być uwzględniana przy rekonstruowaniu kręgu podmiotów, na których ciążą wskazane wyżej obowiązki, ustawodawca skonstruował - jak wyżej wspomniano - w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g.⁸⁶

W świetle tego przepisu, za „właściciela nieruchomości” będzie więc uważany zarówno samoistny posiadacz nieruchomości (ten, kto włada nią jak właściciel), jak i użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym wiąże się określone władztwo nad cudzą nieruchomością, a więc posiadacz zależny, bez względu na swoją formę organizacyjno-prawną. Dodatkowo, uwzględniając specyfikę budynków wielolokalowych, w których ustanowiono odrębną własność lokali, w art. 2 ust. 3 u.c.p.g. ustawodawca wskazał, na kim w takiej sytuacji spoczywają obowiązki właściciela nieruchomości.

Jak wynika z przedstawionego wyżej katalogu obowiązków ciążących na „właścicielach nieruchomości”, podmiot składający deklarację, wskazany w

⁸⁶ zob. przyp. 9

art. 6m u.c.p.g., jest równocześnie podmiotem zobowiązanym do uiszczania opłaty, o którym mowa w art. 6h u.c.p.g.

Tym bardziej wskazane jest zatem przeprowadzenie łącznej analizy obu wymienionych przepisów z perspektywy ich zgodności z art. 2 Konstytucji, a konkretnie z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą dostatecznej określoności i jasności przepisów prawa.

Analiza treści zarzutów sformułowanych we wniosku i ich uzasadnienie pozwalają na konkluzję, że ocenę konstytucyjności tych przepisów, w aspekcie zgodności z art. 2 Konstytucji, należy odnieść również do pozostałych wzorców kontroli przywołanych przez Wnioskodawcę II w kontekście omawianego zagadnienia.

Użyte przez ustawodawcę pojęcie „właściciel” ma na gruncie u.c.p.g. znaczenie szersze niż wynikałoby to z norm prawa cywilnego i oznacza, że - w odniesieniu do konkretnej nieruchomości - może funkcjonować kilka podmiotów spełniających kryterium ustawowe uznania za „właściciela”. Przepisy u.c.p.g. nie rozstrzygają jednak, który z nich będzie zobowiązany do złożenia deklaracji i uiszczenia opłaty, czy będzie to właściciel nieruchomości, czy też najemca lub inny jej użytkownik (np. podnajemca).

Kolejna wątpliwość wiąże się ze wskazaniem podmiotu zobowiązanego na gruncie u.c.p.g., a więc w zakresie obowiązku świadczenia opłaty odpadowej, w sytuacji, gdyby nieruchomość posiadała kilku posiadaczy samoistnych. U.c.p.g. nie przewiduje bowiem solidarnej odpowiedzialności podmiotów [wzorem np. art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.)], a luki nie wypełniają w tym przypadku nawet przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa [(Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.), dalej: O.p.], którą w świetle art. 6q u.c.p.g. należy stosować odpowiednio.

Odpowiedzialność solidarna, normowana przepisami O.p., nie odnosi się bowiem do odpowiedzialności między podatnikami, lecz między podatnikami a osobami trzecimi.

W tak skonstruowanej definicji „właściciela nieruchomości” organy wskazane w u.c.p.g. jako egzekwujące obowiązek daninowy będą miały problem z określeniem adresata decyzji ustalającej wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6o u.c.p.g.⁸⁷) lub decyzji określającej wysokość zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6p u.c.p.g.⁸⁸).

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie ma obowiązku, ani faktycznej możliwości, pozyskania - co do zasady - wiedzy o oddaniu nieruchomości w posiadanie zależne. Za stronę postępowania prowadzącego do wydania wymienionych wyżej decyzji może być więc uznany właściciel w rozumieniu prawa cywilnego, choćby nie zamieszkiwał w danej nieruchomości i nie był w związku z tym „wytwórcą” odpadów komunalnych.

W tym aspekcie zaskarżone przepisy godzą w bezpieczeństwo prawne jednostki, która na podstawie ich treści nie jest w stanie ustalić, czy jest podmiotem zobowiązany do składania deklaracji i wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Warto wskazać tu na uwagi do projektu nowelizacji u.c.p.g. (druk sejmowy nr 3670A), zawarte w piśmie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. DPUE-920-786-10/11/MD/7, składające się na negatywną ocenę przyjętego sposobu wskazania podmiotów zobowiązanych z tytułu należności publicznoprawnej.

⁸⁷ zob. przyp. 17

⁸⁸ zob. przyp. 42

Konkludując, należy uznać za zasadne wątpliwości Wnioskodawcy II co do zgodności z konstytucyjnymi standardami regulowania w drodze ustawy podstawowego elementu stosunku daninowego, jakim jest jego podmiot, w zakresie braku precyzyjnego określenia pojęcia „właściciel nieruchomości”.

Tym samym, art. 6h u.c.p.g., w zakresie, w jakim odwołuje się do definicji właściciela nieruchomości zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., **jest niezgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji**, a także, iż art. 6m w takim samym zakresie **jest niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji**.

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

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępcą Prokuratora Generalnego