

Warszawa, 18 marca 2013 r.

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

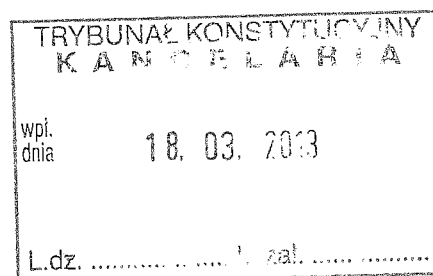
Al. Jana Christiana Szucha 12a  
00-918 Warszawa

### Wnioskodawca:

Grupa Posłów  
na Sejm RP VII kadencji  
według załączonej listy

### Adres do korespondencji:

Sejm RP  
ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa  
Klub Poselski  
Sojusz Lewicy Demokratycznej



## WNIOSEK O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ NIEKTÓRYCH POSTANOWIEŃ USTAWY O UTRZYMANIU CZYSTOŚCI I PORZĄDKU W GMINACH

My, niżej podpisani posłowie na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII Kadencji, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z 2001r. Nr 28, poz. 319), oraz art. 31 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) wnosimy o stwierdzenie niezgodności wskazanych niżej postanowień ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005r., Nr 236, poz. 2008 ze zm.), zwanej dalej ustawą, wprowadzonych ustawą dnia 1 lipca 2011r. – o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.) z następującymi przepisami Konstytucji RP:

1. art. 6d ust. 1 i 6e ustawy z: art. 2 Konstytucji (**zasada demokratycznego państwa prawnego**), art. 9 (**zasada przychylności polskiego systemu prawnego wobec prawa międzynarodowego**), art. 16 ust. 2 Konstytucji (**zasada samodzielności samorządu**), art. 165 Konstytucji (**zasada sądowej**

- ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego), art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (zasada samodzielnego podejmowania i na własną odpowiedzialność prowadzenia przez samorząd terytorialny działań);**
2. art. 6h ustawy z art. 2 Konstytucja (**zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa**) i art. 217 Konstytucji (**zasad władztwa podatkowego**);
  3. art. 6k i art. 6l ustawy z art. 168 Konstytucji (**zasada ograniczonego władztwa podatkowego samorządu terytorialnego**) w zw. z jej art. 84 (**zasad sprawiedliwości podatkowej**) i art. 217 Konstytucji (**zasad władztwa podatkowego**) oraz art. 2 Konstytucji (**zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa w sferze danin publicznych**);
  4. art. 6m ustawy z art. 2 Konstytucji (**zasada dostatecznej określoności i jasności przepisów prawa**) i z art. 84 Konstytucji (**zasad sprawiedliwości podatkowej**);

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wnioskodawcy upoważniają Zbyszka Zaborowskiego, z prawem do udzielania dalszych pełnomocnictw oraz z prawem do modyfikowania treści wniosku.

## **UZASADNIENIE**

Ustawą dnia 1 lipca 2011r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.), dalej jako: ustawa z dnia 1 lipca 2011r., zrewolucjonizowano dotychczasowy system gospodarowania odpadami komunalnymi, regulowanym ustawą z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Z 2005r., Nr 236, poz. 208 ze zm.), dalej: ustawa o utrzymaniu czystości i porządku. Nałożono na gminy szereg obowiązków w zakresie zagospodarowania odpadów, które dotychczas spoczywały na właścicielach, a jednocześnie zmieniono w sposób znaczący rolę uczestników rynku odpadów komunalnych. Ustawę rzezoną można oceniać jako formę udogodnień dla właścicieli nieruchomości w powinnościach związanych z

utrzymaniem nieruchomości, poprzez zwolnienie właścicieli od obowiązku podpisywania indywidualnych umów na odbieranie odpadów komunalnych. Niemniej, sposób w jaki zmieniono system zarządzania odpadami komunalnymi przypisując poszczególne zadania gminom, spółdzielniom mieszkaniowym mieszkańcom oraz samym uczestnikom rynku pozwala stwierdzić, że przyjęte rozwiązania nie znajdują uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych.

I. Konsekwencją decentralizacji władzy publicznej było utworzenie samorządu terytorialnego, który – zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Co więcej, przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji). Samorząd terytorialny, należąc do władzy publicznej, wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji). Zgodnie z art. 164 ust. 1 Konstytucji podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Zatem gmina, będąc jednostką samorządu terytorialnego, uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując zadania publiczne nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotowy zakres działania jednostek samorządu terytorialnego określa art. 166 ust. 1 Konstytucji, który odnosi się do zadań publicznych służących zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku do obowiązkowych zadań własnych gminy należy utrzymania czystości i porządku na jej terenie. Jest to zatem zadanie własne gminy o charakterze publicznym służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

Przepis art. 7 o samorządzie gminnym jest zatem normą kompetencyjną określającą zakres właściwości gminy w realizowaniu zadań publicznych, który to przepis jakkolwiek nie stanowi źródła zobowiązania w stosunkach cywilnoprawnych wobec osób trzecich, to wyznacza zakres zadań realizowanych na rzecz społeczności lokalnej. Kwestia utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, jak każdy z zakresów spraw wymienionych w art. 7 ust. 1 o samorządzie gminnym winien być

potwierdzony i uszczegółowiony w ustawie odrębnej, poświęconej tematycznie sprawom stanowiącym zadania gminy. Z kolei ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, iż są to zadania własne o charakterze obowiązkowym. Jeżeli zatem ustawodawca określi konkretne zadanie jako obowiązkowe, to wówczas na gminie (jej organach) ciąży obowiązek ich wykonania, a obywatelowi przysługuje z tego tytułu określone roszczenie" (Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1993, s. 12-13). Realizacji zadań własnych o charakterze obowiązkowym gmina nie może zaniechać ani przenieść na inne podmioty. Obowiązkowe zadania własne gmina realizuje na własną odpowiedzialność.

Przepisem art. 6d ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach 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. Natomiast art. 6e stanowi, iż spółki z udziałem gminy mogą odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, w przypadku, gdy zostały wybrane w drodze przetargu.

Odnosząc powyższe do kwestionowanej normy art. 6d ust. 1 ustawy o o utrzymaniu czystości i porządku, który określa sposób realizacji zadania własnego gminy, wnioskodawcy pragną wskazać, że przepis ten nie służy żadnemu rzeczywistemu interesowi publicznemu, a sposób realizacji zadania własnego winien być pozostawiony kompetencji organu samorządu.

Zasada samodzielności samorządu jest zasadą konstytucyjnie chronioną. Art. 16 ust. 2 Konstytucji stanowi: „*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*”. Gwarancje zasady samodzielności stanowi art. 165 ust. 2, który brzmi: „*Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej*”. Znajduje ona też potwierdzenie w art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego stanowiącym: „*Spółeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi*

w zakres kompetencji innych organów władzy”, w związku z czym nie wymaga on odrębnej analizy.

Trybunał Konstytucyjny w swej linii orzeczniczej wskazuje jednak, że zasada samodzielności samorządu nie ma charakteru absolutnego (zob. wyroki TK: z 4 maja 1998 r., sygn. K. 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31 oraz z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17, s. 42). Nie narusza zasady samodzielności ograniczenie wynikające z ustawy, jeżeli znajduje ono uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania, uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej w granicach przyznanej im przez ustawodawcę i prawem chronionej samodzielności. To znaczy, że samodzielność ta może podlegać ograniczeniom wynikającym z ustaw. Według orzecznictwa Trybunału swoboda regulacyjna prawodawcy podlega ograniczeniom zarówno formalno-proceduralnym jak i materialnym. W aspekcie formalnym gwarancją samodzielności jest wyłączność ustawy w zakresie wprowadzania ograniczenia. Gwarancja ta stanowi o niezależności samorządu od administracji rządowej. W aspekcie materialnym ingerencja ustawodawcy musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych celach i wartościach, dla ochrony których ustawodawca wprowadza ograniczenie swobody działalności samorządu. Ingerencja ustawodawcy nie może też być nadmierna, tzn. nie może wykraczać poza granice niezbędne dla ochrony interesu publicznego.

Dokonując oceny kwestionowanej regulacji, wnioskodawcy stwierdzają, że wynika ona z ustawy, spełnia więc wymogi w aspekcie formalnym. Natomiast przechodząc do oceny w aspekcie materialnym, zważyć należy, że – jak to wynika z uzasadnienia projektu ustawy i toku prac w parlamencie nad jej uchwaleniem – nałożony na gminę obowiązek odbioru opadów ma głównie służyć zagwarantowaniu pełniejszej ochrony środowiska poprzez zmianę i dookreślenie przepisów (druk nr 3670). Szczytne cele, jakie wiązały się z projektowaną nowelizacją zostały jednak zrealizowane metodami, które naruszają wartości konstytucyjne.

Powyższe artykuły wprowadziły więc ograniczenie, wynikających z ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (j.t. Dz.U. z 2011r., Nr 45, poz. 236), a w szczególności z jej art. 2, oraz z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o

finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2009.157.1240 ze zm.), a w szczególności z jej art.14, możliwych sposobów realizacji przez gminę jej zadań własnych.

Po pierwsze 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. Po drugie, 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. Przepisy art. 6d w zakwestionowanym zakresie i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach naruszają konstytucyjne zasady m. in. demokratycznego państwa prawnego, samodzielności gmin i poszanowania wiążącego RP prawa międzynarodowego.

**II.** Kwestionowany art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości i porządku nakłada obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na właścicieli nieruchomości.

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 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku). Nadto, w art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku precyzuje, że jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali, obowiązki właściciela nieruchomości obciążają osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000r. Nr 80, poz. 903 ze zm.), lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany.

Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm. - dalej jako

u.s.m) spółdzielnia mieszkaniowa sprawuje obowiązkowy zarząd zasobów własnych oraz mienia członków nabytego na podstawie ustawy. Uzupełniający tę regulację przepis art. 27 ust. 2 u.s.m. ustanawia obligatoryjny zarząd spółdzielni mieszkaniowej nieruchomością wspólną powstałą w wyniku wyodrębnienia nieruchomości lokalowych z nieruchomości spółdzielni mieszkaniowej. Powstający ex lege zarząd spółdzielni nieruchomością wspólną trwa do czasu wyodrębnienia wszystkich lokali (obecnie, od 2007 r. niezależne od pozostawania przez ich właścicieli członkami spółdzielni), albo podjęcia przez większość właścicieli lokali uchwały, że w zakresie zarządu nieruchomością będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali (art. 24 (1) u.s.m.). Przepisy art. 27 ust. 2 i 3 u.s.m wyłączają w odniesieniu do własności lokalu wyodrębnionego z nieruchomości spółdzielni mieszkaniowej stosowanie przepisów ustawy o własności lokali: o zarządzie nieruchomością wspólną z wyjątkiem art. 18 ust. 1 i art. 29 ust. 1 i 1a, o wspólnotcie mieszkaniowej i zebraniu właścicieli. 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.

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.

Wnioskodawcy krytycznie oceniają zatem katalog podmiotów objętych obowiązkiem uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ustawa o utrzymaniu czystości nie definiuje kategorii nieruchomości zamieszkałej i niezamieszkałej, mimo iż przynależności do jednej z w/w kategorii ma znaczenie dla daty powstania obowiązku daniowego. Nadto, nie ma również jednolitej definicji

właściciela, mimo iż w tej samej nieruchomości może jednocześnie krzyżować się wiele kategorii praw majątkowych. Brak jest zatem wyraźnego rozróżnienia obowiązków jakie spoczywają w zakresie opłat i składania deklaracji np. na właścicielach odrębnej własności lokali i współwłaścicielach części wspólnych

Niezależnie od powyższego nie sposób nie podnieść, że obowiązek daniowy został nałożony na właścicieli nieruchomości, ewentualnie osoby sprawujące zarząd nieruchomości wspólną, a wymiar opłaty zależy może od ilości osób zamieszkujących w nieruchomości. Ustawodawca całą zatem odpowiedzialność za ponoszenie daniny oraz prawidłowe jej ustalenie danych potrzebnych do wyliczenia jej wysokości przerzuca na właściciela (zarządcę), mimo iż ten nie posiada środków prawnych potrzebnych na pozyskanie i zweryfikowanie danych pobranych od osoby trzeciej. W konsekwencji właściciel nieruchomości (zarządca) ponosi odpowiedzialność podatkowa za złożenie oświadczenia, którego prawdziwości nie może w sposób odpowiedzialny zweryfikować.

Reasumując, spółdzielnie, jak i wspólnoty mieszkaniowe mieszczą się w definicji właściciela nieruchomości wspólnej. Jednocześnie brak jest przesłanek do wyłączenia właścicieli lokali stanowiących odrębną nieruchomość z obowiązku deklarowania oraz rozliczania z gminą opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Wobec nieprecyzyjności zapisów ustawowych zarządcy nieruchomości nielokalowych mogą być „pośrednikami” przy przekazywaniu w/w opłat. Istotą problemu jest nieuwzględnienie specyfiki poszczególnych podmiotów, którym na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku można przypisać miano „właściciela”. Nieprecyzyjność w zakresie podmiotu obowiązującego do spełnienia obowiązku daninowego jest zaś szczególnie istotne na tle obowiązków publicznoprawnych. Brak jednoznacznego rozstrzygnięcia w ustawie o podmiocie opodatkowania przesądza o oczywistej sprzeczności aktu prawnego z art. 217 Konstytucji. Taka regulacja w ocenie wnioskodawców nie wydaje się być zgodna z standardami demokratycznego państwa prawnego i godzić może w konstytucyjne gwarantowane bezpieczeństwo prawne jednostek (art. 2 Konstytucji RP).



III. W tym miejscu wskazać przede wszystkim należy, że przepisy art. 6k i 6l ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, odnoszące się do zasad kształtowania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie spełniają standardu wyznaczonego przepisami Konstytucji RP. Ustawodawca pominął szereg konstytucyjnych formalnych i materialnych gwarancji kształtowania danin publicznych.

Po pierwsze, ustawodawca nie zdecydował się na określenie w ustawie żadnych kwot granicznych, jakie rada gminy może przyjąć w zakresie stawki opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej wielkości (art. 6k ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.). Ustawodawca podał natomiast kryteria, jakie mogą mieć znaczenia przy ustalaniu w/w stawek, a odnoszące się do liczby mieszkańców, ilości wytworzonych odpadów komunalnych, kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadów (art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.) formułując jednocześnie nakaz określenia niższej stawki za zbieranie i odbieranie odpadów komunalnych w sposób selektywny.

Po drugie, rada gminy została upoważniona do samodzielnego określenia pozostałych elementów związanych z obowiązkiem uiszczenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, t.j. terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

Powyższe oznacza, że w treści ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie sposób doszukać się wymaganego Konstytucją zakresu, w jakim rada gminy uzyskuje kompetencje do precyzowania stawki opłat. Za określenie zakresu obciążania finansowego nie można bowiem uznać enigmatycznych wytycznych, od których ma zależeć wysokość opłaty. Tylko i wyłącznie ustalenie wysokości lokalnej daniny publicznej w zakresie określonym w ustawie może być przedmiotem regulacji pochodzącej od jednostki samorządu terytorialnego. W pozostałym zakresie wszystkie istotne elementy danego podatku muszą być bezwzględnie określone w ustawie. Treść art. 168 Konstytucji RP, odczytywanego łącznie z art. 84 i 217 Konstytucji RP nie pozwala, aby jednostki samorządu terytorialnego dowolnie kształtowały zakres i charakter obowiązków daninowych. Wprowadzając omawiane opłaty ustawodawca

nie zdecydował się natomiast na określenie zakresu, w jakim może działać rada gminy, ustalając wysokość stawki opłat (brak tak określenia minimalnej, jak i maksymalnej wielkości świadczenia). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie natomiast akcentował, że „*wyliczenie (...) zawarte [w art. 217 Konstytucji] należy rozumieć jako nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zaliczają się m.in.: określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku.*” Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, iż wyliczenie zawarte w art. 217 Konstytucji nie ma charakteru wyczerpującego, co oznacza, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, zaś do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny (por. wyrok TK z 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51; wyrok z 1 września 1998 r., sygn. U 1/98, OTK ZU Nr 5/1998, poz. 65 oraz wyrok z 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4). Celem przyjętej w art. 217 Konstytucji zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego jest nie tylko stworzenie gwarancji praw podatnika wobec organów władzy publicznej (por. wyroki TK z: 1 września 1998 r., sygn. U 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 65, 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51), lecz przede wszystkim wzmocnienie pozycji demokratycznych struktur przedstawicielskich i ich odpowiedzialności politycznej” (wyrok z 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13).

Nadto, omawianej regulacji można postawić zarzut naruszenia art. 2 i 84 Konstytucji RP. Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczące opłat za gospodarowanie odpadami, dalekie są od precyzyjności, gdyż akt ten nie określa w sposób wiążący organu gminy ani sposobu obliczenia opłaty, ani granic jej wysokości. Jakkolwiek natomiast Trybunał Konstytucyjny zaznacza, że „*wyjściowym i trwałym założeniem przy ocenie legislacji podatkowej przez Trybunał jest pogląd o względnej swobodzie ustawodawcy w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa*”, to Trybunał Konstytucyjny wskazuje również na obowiązek ustawodawcy „*szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego*

*państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad poprawnej legislacji. Zasady te wymagają m.in. by ustawodawca precyzyjnie wyjaśnił, jakie znaczenie nadał pojęciu, którym się posługuje” (wyrok z 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33, s. 448).*

W wyroku z 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02 (OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33) Trybunał Konstytucyjny zwrócił zaś uwagę, że: *„z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w (...) materii [podatkowej] do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy takie niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje ono bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących taki przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą Trybunał Konstytucyjny reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji), jak z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego”.*

Reasumując, omawiana ustawa pozwala, aby w drodze aktu prawa miejscowego uregulowano istotne elementy konstrukcyjne daniny publicznej, mimo iż materia jako istotna z punktu widzenia interesów ekonomicznych jednostki winna być uregulowana ustawowo. W świetle Konstytucji RP jedynie kwestie drugorzędne mogą być regulowane w innym niż ustawa akcie normatywnym. Na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązany nie jest w stanie ustalić podstawowych warunków ponoszenia opłaty.

IV. Konstytucyjne wątpliwości wnioskodawców budzi również art. 6 m wspomnianej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Mechanizm, jaki w założeniach ustawodawcy ma prowadzić do wykonywania powinności ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami, nie znajduje oparcia w Konstytucji RP.

Przede wszystkim budzi niepokój przerwienie z użytkowników lokali na właścicieli i zarządców nieruchomości odpowiedzialności, w tym odpowiedzialności karno-skarbowej, za ustalanie i regulowanie opłat należnych tytułem gospodarowania odpadami. Obowiązek złożenia pierwszej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powiązany został z koniecznością ustalenia przez właściciela (zarządcę) dnia zamieszkania pierwszego mieszkańca, zaś kolejnych deklaracji od faktu zaistnienia zmiany w zakresie danych będących podstawą ustalenia opłaty (np. liczby mieszkańców). Niemniej, nie przewidziano instrumentów, za pomocą których właściciel (zarządca) mógłby pozyskiwać dane, od których zależy powstanie obowiązku daninowego. Analogicznie wygląda sytuacja gminy, która nie ma prawnych możliwości określenia, kiedy upłynął czternastodniowy termin na złożenie deklaracji, o której mowa w art. 6m rzeczonyj ustawy, a tym samym zastosowania sankcji z art. 60 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Taka zaś legislacyjna niedoskonałość przepisów, prowadzącą do zniweczenia istoty celu, pozwala stawiać zarzut naruszenia m.in. art. 2 Konstytucji RP. Z kolei zaprzeczenie zasadom powszechności i przymusowości daniny publicznej, spowodowane wadliwym mechanizmem służącym pobieraniem podatku, może sugerować naruszenie art. 84 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

\*\*\*

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej okoliczności wnioskodawcy wnoszą jak w sentencji wniosku.