

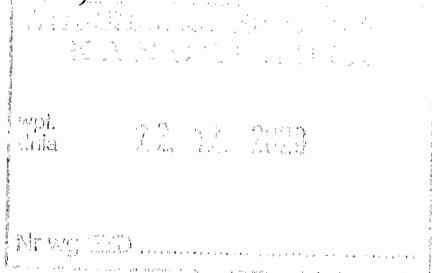


RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 11. 12. 2020 roku

**PK VIII TK 149.2019**

**(SK 91/19)**



**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną R

w B o stwierdzenie niezgodności art. 60 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008 ze zm.), w brzmieniu pierwotnym, nadanym ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.), z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 w związku z art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

– **art. 60 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008 ze zm.), w brzmieniu pierwotnym, nadanym ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.), w zakresie w jakim nie przewiduje**

możliwości odstąpienia od poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają na nich odpady komunalne, w sytuacji, w której odpady te zostały zagospodarowane bez wykorzystania gminnego systemu gospodarowania odpadami, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji; – w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

### UZASADNIENIE

Działając przez swojego pełnomocnika, R  
w B (dalej: „Skarżąca”) złożyła skargę konstytucyjną, domagając się zbadania zgodności:

1) art. 60 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1439.; dalej: „u.c.p.g”), w pierwotnym brzmieniu tego przepisu, nadanym ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897 ze zm.; dalej: „nowelizacja z 2011 r.” lub „ustawa nowelizująca z 2011 r.”));

2) art. 60 ust. 1 u.c.p.g, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 87),

w zakresie, w jakim przepisy te *nie różnicują (...)* sytuacji, w których gmina wykonuje swoje obowiązki w zakresie organizacji, w tym wywozu śmieci, od sytuacji, gdy czynności te nie są wykonywane (czyli gdy opłata nie jest w żaden sposób ekwiwalentna do kosztów)[pismo procesowe Skarżącej z dnia 4 lipca

2019 r., s. 2], z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 w związku z art. 21 Konstytucji RP.

Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2019 r., sygn. Ts 82/18, powyższej skardze konstytucyjnej nadano bieg jedynie w zakresie zarzutu wskazanego na wstępie niniejszego stanowiska. Przedmiotowa skarga konstytucyjna została sformułowana na tle następującego stanu faktycznego.

Decyzją z dnia września 2014 r. Prezydent Miasta B ustalił dla Skarżącej wysokość zobowiązania z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości za okres od dnia lipca 2013 r. do dnia czerwca 2014 r.

Skarżąca wniosła odwołanie od powyższej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B (dalej: SKO), wskazując m.in., że odpady komunalne z powyższej nieruchomości były odbierane przez inną firmę niż ta, która została wybrana w przetargu przez miasto B. Decyzją SKO z dnia listopada 2014 r. zaskarżone orzeczenie zostało utrzymane w mocy.

Od powyższej decyzji SKO Skarżąca wywiodła skargę do sądu administracyjnego. Wyrokiem z dnia czerwca 2015 r., sygn. , Wojewódzki Sąd Administracyjny w G (dalej: WSA) oddalił skargę na decyzję SKO, wskazując, że na gruncie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (ówczesny tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.) obowiązek posiadania umowy na pozbywanie się odpadów komunalnych wytwarzanych na nieruchomości został zastąpiony obowiązkiem złożenia deklaracji i uiszczenia opłaty za gospodarowanie nimi. W przypadku niezłożenia deklaracji właściwy organ 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. WSA podkreślił przy tym, że regulacja ta wyłącza całkowicie możliwość pozbywania się odpadów komunalnych w inny sposób niż poprzez system zorganizowany przez gminę.

Skarżąca wywiodła skargę kasacyjną od powyższego orzeczenia, która jednak – wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia stycznia 2018 r., sygn. – została oddalona. W uzasadnieniu orzeczenia NSA podkreślił, że *niewspółmierność kosztów gminy w stosunku do wymierzonej opłaty czy też zrealizowanie celu ustawy poprzez faktyczny wywóz odpadów jest bez znaczenia dla wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.*

W ocenie Skarżącej, w wyniku wydania wyroku przez NSA, naruszono Jej prawo do *własności środków pieniężnych określone w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP i podlegające ograniczeniu w sposób określony w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP – poprzez pozbawienie (...) własności środków pieniężnych (...).* Jednocześnie – jak twierdzi Skarżąca – naruszono zasadę proporcjonalności w zakresie ingerencji w prawo własności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę ochrony własności (art. 21 Konstytucji). Skarżąca podkreśla, że kwestionowana regulacja, która nie różnicuje sytuacji *podatnika* w zależności od tego, czy organ publiczny wykonuje swoje obowiązki, czy też nie, narusza istotę prawa własności, nie będąc przy tym rozwiązaniem koniecznym, czy też proporcjonalnym. W ocenie Skarżącej, jeśli opłata na rzecz gminy ma stanowić ekwiwalent kosztów, jakie ponosi jednostka samorządu terytorialnego z tytułu gospodarowania odpadami, to w sytuacji ich faktycznego nieponoszenia opłata nie powinna być pobierana.

Artykuł 60 u.c.p.g, w pierwotnym brzmieniu tego przepisu, nadanym ustawą nowelizującą z 2011 r., miał następujące brzmienie:

*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.*

Analizę powyższego przepisu rozpocząć wypada od podkreślenia, że zasady gospodarowania odpadami komunalnymi ulegały istotnym zmianom na przestrzeni ostatnich lat. Najbardziej doniosłe przeobrażenia normatywne wiązały się właśnie z wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. Rzeczoną nowelizacją ustawodawca odstąpił od systemu pozbywania się odpadów komunalnych z nieruchomości opartego na samodzielności ich właścicieli, wprowadzając system, w którym odbieranie odpadów komunalnych organizuje gmina, a właściciele nieruchomości mają obowiązek pozbywać się odpadów z wykorzystaniem gminnego sposobu organizacji odbioru odpadów. Gminy zostały zobowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, ale także (co istotne w kontekście niniejszej sprawy) uzyskały uprawnienie do przyjęcia uchwały – stanowiącej akt prawa miejscowego – na mocy której organizują odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają na nich odpady komunalne (zob. art. 6c u.c.p.g. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2011 r.). Odtąd właściciel nieruchomości nie mógł już pozbywać się odpadów komunalnych poprzez realizowanie umowy z przedsiębiorcą świadczącym usługi w tym zakresie, chyba że dana nieruchomość nie była zamieszкана, a jednocześnie rada gminy nie zdecydowała o podjęciu uchwały o objęciu tego rodzaju nieruchomości zorganizowanym przez gminę systemem (zob. W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, wyd. V, WK 2016, SIP Lex, komentarz do art. 6, teza 2). Jedynym wyjątkiem od tej zasady był przypadek, kiedy gmina nie wywiązywała się z obowiązku odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości (art. 6s u.c.p.g. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2011 r.).

W ramach organizacji powyższego systemu, organ wykonawczy gminy ogłaszał przetarg na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i ze zwycięzcą przetargu podpisywał umowę (zob. art. 6d i 6f u.c.p.g. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2011 r.). Z kolei właściciele

nieruchomości zostali ustawowo zobowiązani do uiszczania na rzecz gminy opłaty za gospodarowanie odpadami (art. 6h u.c.p.g. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2011 r.). W przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkiwali mieszkańcy, obowiązek ponoszenia opłaty powstawał za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady, a opłata stanowiła iloczyn liczby pojemników z odpadami powstałymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty wynikającej z uchwały rady gminy (art. 6i pkt 2 i art. 6j ust. 3 u.c.p.g. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2011 r.). Opłatę uiszczano się w terminie i trybie wskazanym w uchwale rady gminy, na podstawie deklaracji właściciela nieruchomości o wysokości opłaty, którą musiał on złożyć w terminie 14 dni od dnia zamieszkania pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych (art. 6l i 6m u.c.p.g. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2011 r.). W przypadku zaś niezłożenia deklaracji albo uzasadnionych wątpliwości co do danych zawartych w deklaracji, organ wykonawczy gminy, w drodze decyzji, określał wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, biorąc pod uwagę uzasadnione szacunki, w tym średnią ilość odpadów komunalnych powstających na nieruchomościach o podobnym charakterze (art. 6o u.c.p.g. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2011 r.).

System w powyższym kształcie zaczął funkcjonować od dnia 1 stycznia 2012 r., a zatem objął także – przedstawioną wyżej – sytuację faktyczną Skarżącej. W odniesieniu bowiem do terenu miasta B , rada miejska, uchwałą nr , postanowiła o odbieraniu – z dniem 1 lipca 2013 r. – odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne [REDACTED]

Już w tym miejscu podkreślić należy, że wszelkie dalsze uwagi, w tym analiza konstytucyjności, dotyczyć będą nieobowiązującego już stanu prawnego, wobec kolejnych, istotnych modyfikacji systemu gospodarowania odpadami.

Rozważając zarzuty Skarżącej, w pierwszej kolejności należy zastanowić się na charakterem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, albowiem ustalenie to determinuje wzorce kontroli, które mogą być rozpatrywane w niniejszej sprawie. Godzi się zauważyć, że już w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12 (OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125) Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie przesądził, że opłata ustanowiona w art. 6h u.c.p.g., jest daniną publiczną w konstytucyjnym rozumieniu. Oznacza to, że dopuszczalność oceny konstytucyjności przepisów dotyczących tej opłaty doznaje istotnych ograniczeń, jeśli chodzi o wzorce wynikające z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak bowiem wielokrotnie podnosił Trybunał Konstytucyjny, że *[s]koro regulacja prawna dotycząca obowiązków podatkowych ma wyraźną podstawę konstytucyjną, to jej dopuszczalność nie może być rozpatrywana w kategoriach ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji), lecz w kategoriach relacji między obowiązkami konstytucyjnymi z jednej strony i ochroną konstytucyjnych wolności i praw z drugiej strony, których granice (treść) są kształtowane przez te właśnie obowiązki. Innymi słowy, obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, nie jest ograniczeniem, którego dotyczy art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji (...). Obciążenia podatkowe nie podlegają zatem kontroli w kategoriach ograniczeń prawa własności, a przez to konfrontacja zakwestionowanych przepisów z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, co do zasady, jest bezprzedmiotowa, ze względu na nieadekwatność tych wzorców kontroli (wyrok z dnia 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, OTK ZU seria A/2016, poz. 100, oraz powołane tam orzecznictwo).*

Trybunał Konstytucyjny podkreślał przy tym, że nieadekwatność art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji w wypadku regulacji daninowych dotyczy tak kwestii nałożenia na jednostki obowiązku określonych świadczeń, jak i ustalenia ich wielkości czy wysokości. Trybunał nie wykluczył natomiast *powoływania*

*jednego lub obu z rozważanych wzorców w odniesieniu do innych zagadnień, normowanych przepisami prawa daninowego, w szczególności w sytuacji, w której zarzuty skarżące wiążą się ze sferą realizacji nałożonego ustawowego obowiązku daninowego (...). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 64 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji mogą także stanowić adekwatny wzorzec kontroli regulacji daninowych, regulacji z zakresu ubezpieczeń społecznych, gdy dochodzi do nałożenia ciężarów lub świadczeń publicznych w akcie innym niż ustawa lub gdy z przekroczeniem upoważnienia ustawowego prawodawca wkracza w sferę realizacji obowiązku daninowego, ograniczając konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lipca 2016 r., sygn. SK 5/15, OTK ZU seria A/2016, poz. 58 oraz powołane tam orzecznictwo; zob. także – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. SK 57/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 173 i zawarte tam obszernie omówienie kwestii adekwatności art. 64 Konstytucji do kontroli przepisów z dziedziny prawa daninowego).*

W tym stanie rzeczy niepodobna uznać, aby w niniejszej sprawie przedmiot kontroli mógł zostać poddany ocenie z punktu widzenia art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 21 Konstytucji RP, co musi skutkować umorzeniem postępowania w tym zakresie – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Niemniej jednak, Skarżąca, w kontekście naruszenia zasady proporcjonalności przez przepis podatkowy, jako wzorzec kontroli, przywołała także zasadę sprawiedliwości społecznej, wynikającą z art. 2 ustawy zasadniczej oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji. W tym zakresie zaś Trybunał Konstytucyjny wyjątkowo dopuścił kontrolę przepisów dotyczących wielkości nakładanych obowiązków daninowych, także – jak się wydaje – przy rozpoznawaniu skargi konstytucyjnej. Zauważył bowiem, że *zasada proporcjonalności wywodzona jest*



- niezależnie - zarówno z art. 31 ust. 3, jak i z art. 2 ustawy zasadniczej (na temat rozróżnienia wskazanych ujęć zasady proporcjonalności zob. wyrok TK z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96). W pierwszym wypadku rozpatrywana zasada dotyczy przepisów prawnych przewidujących ograniczenia praw i wolności człowieka i obywatela, natomiast w drugim wypadku odnosi się przede wszystkim do regulacji nakładających określone powinności, bez związku jednak z ingerencją w konstytucyjne prawa lub wolności, oraz - wyjątkowo - do regulacji, które ograniczają wprawdzie prawa lub wolności konstytucyjne, ale nie podlegają kontroli z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji (np. co do zasady regulacje daninowe, których konstytucyjność - w związku z zarzutem nadmiernego fiskalizmu - może zostać zakwestionowana jedynie na podstawie zasady proporcjonalności, wywodzonej z art. 2 Konstytucji (wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80). W tym drugim ujęciu art. 2 wyraża szerzej rozumianą zasadę proporcjonalności działania władz publicznych, częściowo odnoszącą się wprost do statusu prawnego osób w państwie, a która wyraża się w zakazie arbitralnego traktowania jednostek oraz szerszej kwestii, zakazu nadmiernej ingerencji państwa w stosunki społeczne (W. Sokolewicz, komentarz od art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, [red.] L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe 2016, teza 44).

Także w wyroku z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. SK 31/14 (OTK ZU seria A z 2016 r., poz. 51) Trybunał wskazał, że ustawodawca, nakładając świadczenia publiczne, zobowiązany jest respektować - poza wymogiem nienaruszenia istoty praw i wolności konstytucyjnych - również w szczególności wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę proporcjonalności. Trybunał podkreślił, że *choć podstawowym instrumentem umożliwiającym ocenę dopuszczalności ingerencji w prawa i wolności jednostki jest zasada proporcjonalności wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, to wyprowadzanie zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) z zasady demokratycznego państwa prawnego jest*

*dopuszczalne i celowe. Ważne są jednak istotne różnice w treści tej zasady wyrażonej w art. 2 oraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji.*

*Przywołanie art. 2 Konstytucji, jako bezpośredniej podstawy zasady zakazu nadmiernej ingerencji, jest dopuszczalne, gdy w danej sytuacji nie można przeprowadzić testu proporcjonalności zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Brak możliwości przeprowadzenia takiego testu może wynikać z tego, że kwestionowana regulacja ogranicza wprowadzie prawa lub wolności jednostki (osoby fizycznej lub osoby prawnej prawa prywatnego), ale zagwarantowane jedynie na poziomie ustawowym, a nie konstytucyjnym, albo też wprowadza ograniczenia w zakresie praw różnie rozumianych podmiotów publicznych (najczęściej jednostek samorządu terytorialnego), wreszcie gdy dotyczy oceny ograniczenia praw majątkowych wynikającego z nałożenia lub zwiększenia obowiązku daninowego.*

*W wypadku gdy zarzut braku proporcji opiera się na naruszeniu art. 2 Konstytucji, tj. na braku adekwatności zastosowanych przez prawodawcę środków prawnych do celów, jakie zamierza osiągnąć, to zarzut ów będzie oceniany bez nawiązania do wkroczenia w czyjekolwiek podmiotowe prawo konstytucyjne (zob. wyroki TK z: 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 147 oraz z 25 maja 2016 r., sygn. Kp 5/15, OTK ZU nr A/2016, poz. 24, w których stwierdzono, że niezgodne z tą zasadą jest takie działanie ustawodawcy, które z punktu widzenia zasad racjonalności jest nadmierne w stosunku do założonych celów). Wywiedziona z tego przepisu Konstytucji zasada szczególnie nacisk kładzie bowiem na sam zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy, co sprawia, że nie jest konieczne odnoszenie się do wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, takich jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, które mogą uzasadniać konieczność ograniczenia konkretnego prawa lub konkretnej wolności konstytucyjnej. W rozważanym wypadku ocena korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej musi*

*przebiegać w oderwaniu od wkroczenia w prawa lub wolności konstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny nie może więc ocenić wprost, czy waga szeroko rozumianego interesu publicznego przeważa w określonym przypadku nad dolegliwościami, jakimi jest ograniczenie określonych praw lub wolności.*

*Zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być także rozumiany w ten sposób, że ustalenie jego przekroczenia wymaga przeprowadzenia rygorystycznego testu proporcjonalności według zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności sensu stricto. W świetle powyższych ustaleń niezgodne z zasadą zakazu nadmiernej ingerencji będzie więc takie działanie ustawodawcy, które z punktu widzenia aktualnej wiedzy jest nadmierne w stosunku do założonych celów (tamże).*

Biorąc powyższe pod uwagę, skargę konstytucyjną R  
w B należy przeanalizować pod  
względem zgodności z zasadą nadmiernej ingerencji, wynikającą z art. 2  
Konstytucji, w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca kwestionuje bowiem  
zakres obowiązku uiszczenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi,  
stojąc na stanowisku, że w odniesieniu do podmiotów, które w inny sposób  
dokonały tego zagospodarowania obowiązek ten był obciążeniem nadmiernym  
(nieproporcjonalnym).

Pozostając jeszcze w tematyce dopuszczalności rozpoznania skargi, godzi  
się zauważyć, że przedmiot kontroli został przez Skarżącą ujęty zbyt szeroko, to  
znaczy w oderwaniu od stanu faktycznego jej sprawy. W ocenie Skarżącej,  
niekonstytucyjną wadą poprzednio obowiązującego systemu gospodarowania  
odpadami, było to, że nie przewidywał on zaniechania poboru opłaty za  
gospodarowanie lub zniweczenia powstania obowiązku jej uiszczenia w sytuacji,  
w której gmina faktycznie nie realizowała wywozu odpadów, z uwagi na to, że  
świadczenie to było realizowane w ramach umowy pomiędzy właścicielem  
nieruchomości (w tym wypadku ) a podmiotem wykonującym usługi  
w tym zakresie. Pamiętając zatem, że skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony

indywidualnego interesu skarżącego, nie ma podstaw do kwestionowania całego art. 6o u.c.p.g., a jedynie w takim zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje możliwości odstąpienia od poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają na nich odpady komunalne, w sytuacji, w której odpady te zostały zagospodarowane bez wykorzystania gminnego systemu gospodarowania odpadami.

Analizę zarzutu Skarżącej należy rozpocząć od argumentu, że obowiązek uiszczenia opłaty, w analizowanej sytuacji, nie znajduje odbicia w kosztach poniesionych przez gminę, a zatem nie służy celowi, któremu służy opłata. Godzi się jednak zauważyć, że na wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami wpływają także inne czynniki niżli tylko faktyczny koszt odebrania i wywozu odpadów. W samej u.c.p.g. ustawodawca wskazał, że koszt odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych jest tylko jednym z trzech (a obecnie czterech) kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które są pokrywane z wnoszonych opłat (zob. art. 6r ust. 2 u.c.p.g. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2011 r.). Właśnie ze względu na wspomniane przez Trybunał Konstytucyjny (zob. wyrok z dnia 28 listopada 2013 r., *op. cit.*) „pochodne funkcje opłat publicznych” nie istnieje prosta zależność między wartością usługi, polegającej na odebraniu odpadów powstałych na nieruchomości, a wysokością opłaty, jaką z tego tytułu musi uiścić właściciel nieruchomości. Innymi słowy, fakt, że gmina faktycznie nie odbierała odpadów od właściciela nieruchomości, nie oznacza jeszcze, że nie poniosła z tego tytułu kosztów. Było tak w szczególności wówczas, gdy umowa pomiędzy gminą a podmiotem świadczącym usługi odbioru odpadów przewidywała rozliczenie na zasadzie ryczałtu [zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1579 ze zm.; dalej: „nowelizacja z 2019 r.” lub „ustawa nowelizująca z 2019 r.”), druk nr 3495 Sejmu

RP VIII kadencji, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl); dostęp w dniu 8 grudnia 2020 r.]. Brak ekwiwalencji opłaty i kosztów wywozu nie może być zatem argumentem *per se* przesądzający na rzecz stwierdzenia, że mamy do czynienia z rozwiązaniem nieproporcjonalnym.

Niemniej, jak już sygnalizowano, po skierowaniu skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie, zaistniały okoliczności, które istotnie rzutują na ocenę zarzutu Skarżącej. Należy bowiem zauważyć, że zasady gospodarowania odpadami ponownie uległy istotnym zmianom, a to za sprawą – wspomnianej już – nowelizacji u.c.p.g. dokonaną ustawą nowelizującą z 2019 r. W kontekście powyższej argumentacji najistotniejsze jest, że rzeczoną ustawą wprowadzono fakultatywność przystąpienia do gminnego systemu odbioru odpadów przez właściciela nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, z wyłączeniem nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (zob. art. 6c ust. 2c u.c.p.g.). Odtąd właściciel nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy (z zastrzeżeniem wskazanych wyżej wyłączeń), ażeby przynależeć do gminnego systemu odbioru odpadów, musi wyrazić pisemną zgodę na objęcie tym systemem. W sytuacji braku wyrażenia takowej zgody, właściciel nieruchomości musi zawrzeć umowę z gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą odbierającym odpady komunalne i w ten sposób realizować ciężący na nim obowiązek pozbywania się odpadów komunalnych zebranych na terenie nieruchomości (zob. *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Przewodnik z wzorami*, [red.] T. Lewandowski, WKP 2020, SIP Lex, rozdział 2.3). Wypada dodać, że nowelizacja z 2019 r. nie ograniczyła bynajmniej elementów składających się na koszty gospodarowania odpadami. Co więcej, przewidziano dodatkowy koszt dla gminy, która w ramach pobieranych opłat musi pokrywać także kwoty wydatkowane na edukację ekologiczną w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi (zob. art. 6r ust. 2 pkt 4 u.c.p.g.). Powyższa zmiana skorelowana została z narzuceniem przez ustawodawcę

sposobu rozliczania pomiędzy gminą a przedsiębiorcą świadczącym usługi w zakresie gospodarowania odpadami.

Jak zatem wynika z powyższego, ustawodawca sam niejako przyznał, że jeśli chodzi o nieruchomości tego rodzaju jak nieruchomość należąca do Skarżącej, objęcie ich obowiązkiem przynależności do gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a w konsekwencji daniną publiczną z tego tytułu, nie było rozwiązaniem koniecznym. Skoro bowiem obecnie ustawodawca zasadniczo pozwala właścicielom nieruchomości niezamieszkałych na wyłączenie się z gminnego systemu gospodarowania odpadami i usuwanie ich z nieruchomości „na własną rękę”, bez konieczności ponoszenia opłat na rzecz gminy, to ciężko znaleźć argumenty dla których, pomimo podobnego postąpienia przez właściciela w poprzednim stanie prawnym, nie było możliwości zwolnienia go od tej daniny, przynajmniej w części, w której gmina rzeczywiście nie poniosła kosztów odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. W takiej sytuacji analizowane rozwiązanie jawi się jako nieproporcjonalne w ujęciu art. 2 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy należy dojść do wniosku, że art. 60 u.c.p.g., w brzmieniu pierwotnym, nadanym ustawą nowelizującą z 2011 r., w zakresie w jakim nie przewiduje możliwości odstąpienia od poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają na nich odpady komunalne, w sytuacji, w której odpady te zostały zagospodarowane bez wykorzystania gminnego systemu gospodarowania odpadami, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego