

WYROK

z dnia 28 listopada 2013 r.

Sygn. akt K 17/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący

Stanisław Rymar – sprawozdawca

Piotr Tuleja

Andrzej Wróbel

Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 28 listopada 2013 r., połączonych wniosków:

- 1) Rady Miasta Świdnik z 5 października 2011 r. o zbadanie zgodności art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897) w zakresie, w jakim dodaje art. 6k i art. 6l do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.), z art. 168 w związku z art. 84 i art. 217 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) grupy posłów z 18 marca 2013 r. o zbadanie zgodności:
 - a) art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy z 13 września 1996 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z 1 lipca 2011 r. powołaną w punkcie 1, z art. 2, art. 9, art. 16 ust. 2, art. 165 i art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.),
 - b) art. 6h ustawy z 13 września 1996 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z 1 lipca 2011 r. powołaną w punkcie 1, z art. 2 i art. 217 Konstytucji,
 - c) art. 6k i art. 6l ustawy z 13 września 1996 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z 1 lipca 2011 r. powołaną w punkcie 1, z art. 168 w związku z art. 84 i art. 217 oraz art. 2 Konstytucji,
 - d) art. 6m ustawy z 13 września 1996 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z 1 lipca 2011 r. powołaną w punkcie 1, z art. 2 i art. 84 Konstytucji,
- 3) grupy posłów z 8 maja 2013 r. o zbadanie zgodności art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy z 13 września 1996 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 grudnia 2013 r. w Dz. U. poz. 1593.

w gminach (Dz. U. poz. 228), z art. 2, art. 20, art. 84, art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji,

o r z e k a:

I

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 i 951 oraz z 2013 r. poz. 21, 228 i 888) są zgodne z art. 2 oraz z art. 16 ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 6c ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 2 Konstytucji.

3. Art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 2 Konstytucji.

4. Art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 2 Konstytucji.

5. Art. 6k ust. 1 i 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji.

6. Art. 6k ust. 3 i art. 6j ust. 2a ustawy powołanej w punkcie 1, są zgodne z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

7. Art. 6k ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego, jest niezgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

8. Art. 6k ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do ustanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości, jest niezgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

9. Art. 6l ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

II

Przepisy wymienione w części I w punktach 7 i 8, w zakresach tam wskazanych, tracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 5 października 2011 r., Rada Miasta Świdnik (dalej: Rada Miasta lub I wnioskodawca) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897; dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.) w zakresie, w jakim dodaje: 1) art. 6k, art. 6l do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości), z art. 168 w związku z art. 84 i art. 217 oraz art. 2 Konstytucji; 2) art. 6h do ustawy o utrzymaniu czystości, z art. 2 i art. 217 Konstytucji; 3) art. 6p do ustawy o utrzymaniu czystości, z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

1.1 Postanowieniem z 14 lutego 2012 r. (sygn. Tw 24/11) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie badania zgodności: art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. w zakresie, w jakim dodaje art. 6h do ustawy o utrzymaniu czystości, z art. 2 i art. 217 Konstytucji oraz art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. w zakresie, w jakim dodaje art. 6p do ustawy o utrzymaniu czystości, z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

1.2. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny Rada Miasta zauważyła, że ustawa zmieniająca z 2011 r. zmodyfikowała w zasadniczy sposób zakres spraw należących do gminy w ramach wykonywania zadań własnych. Prawodawca obciążył bowiem gminy obowiązkami właścicieli nieruchomości w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. Do zadań gminy zaliczono ponadto zapewnienie budowy, utrzymanie i eksploatację – własnych lub wspólnych z innymi gminami – regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. W ocenie Rady Miasta, oznacza to „przejęcie przez gminy pełnego «zarządzania» tzw. strumieniem odpadów komunalnych poczynwszy od momentu odebrania odpadów od właścicieli nieruchomości, aż po przekazanie zmieszanych odpadów do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych”.

1.3. Punktem wyjścia rozumowania wnioskodawcy było twierdzenie, że opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, do których odnosi się art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości, należy zakwalifikować jako daniny publiczne w konstytucyjnym rozumieniu. Mają one bowiem charakter: przymusowy, bezzwrotny, pieniężny, publiczny oraz ustalane są jednostronnie i w celu zbierania środków potrzebnych na prawidłowe funkcjonowanie państwa. Zarazem przedmiotowo istotne opłaty mają charakter opłat lokalnych, gdyż są ustalane jednostronnie przez gminę i stanowią w całości jej dochód. W konsekwencji, do oceny konstytucyjności przyjętych przez prawodawcę rozwiązań znajdują zastosowanie z jednej strony – art. 2, art. 84 i art. 217 Konstytucji, których komplementarność była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, oraz z drugiej – art. 168 Konstytucji, który wprost odnosi się do kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych.

1.4. Zdaniem Rady Miasta, wprowadzone mocą art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. zasady ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi naruszają art. 168 w związku z art. 84 i art. 217 oraz w związku z art. 2 Konstytucji. Po pierwsze,

zakwestionowane przepisy „pozwalają (...) na przeniesienie istotnych, podstawowych elementów konstrukcyjnych opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi do aktu o randze podustawowej”. Wnioskodawca wskazywał, że „wątpliwości budzi pozostawienie gminie całkowitej dowolności w kształtowaniu wysokości lokalnej daniny publicznej. Określenie wysokości kwot (stawek) należności obciążających podmioty zobowiązane do ich ponoszenia należy do istotnych elementów regulacji ustawowej daniny publicznej”. Po drugie, zakwestionowane przepisy nie pozwalają jednoznacznie rozstrzygnąć, czy opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mają charakter podatkowy, czy też niepodatkowy. Zdaniem wnioskodawcy, „jeżeli opłata pobierana jest w wysokości usługi – może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi – nabywa cechy podatku. Należy uznać, w związku ze zryczałtowanym charakterem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, że przedmiotowa opłata ma cechy ceny, która jest przymusowo ponoszona, przy czym dla poszczególnych właścicieli nieruchomości może ona znacznie przewyższać wartość faktycznie świadczonej usługi. Należy też zauważyć, że jeżeli jak w przedmiotowym przypadku, przepis nie jest jasny, czy opłata musi być skalkulowana wg zasad ceny, to należy przyjąć, że pozostawiono swobodę praktyce. Swoboda ta wydaje się na tyle szeroka, że nie wyklucza uformowania się opłaty w sposób niezależny od wartości usługi – zwłaszcza wobec faktu, że ustawa nowelizująca nie przewiduje mechanizmów kalkulacyjnych o precyzyjnym charakterze”. Po trzecie, zakwestionowane przepisy nie zawierają precyzyjnie wyznaczonych granic wysokości opłaty. Prawodawca nie posłużył się – akceptowaną w orzecznictwie konstytucyjnym – techniką minimalnej i maksymalnej stawki daniny publicznej. Wskazane z kolei w ustawie czynniki, które rada gminy powinna brać pod uwagę, ustalając opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nie pozwalają na precyzyjne wyznaczenie takich granic.

2. W piśmie z 30 sierpnia 2012 r., w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu wniosła o stwierdzenie, że art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 168 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 217 Konstytucji.

Ponadto 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.; dalej: ustawa o TK) Marszałek Sejmu wniosła o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zakwestionowanych przepisów Marszałek Sejmu wskazała, że „przedmiotem kontroli wnioskodawca uczynił art. 1 ust. 11 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim dodaje do u.c.p.g. art. 6k i art. 6l. (...) [jednakże] Po wejściu ustawy zmieniającej w życie kontrola zarzutów podniesionych pod adresem art. 1 pkt 11 tej ustawy powinna odnosić się do odpowiednich postanowień zawartych w u.c.p.g. w zakresie, w jakim zostały one przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny do merytorycznego rozpoznania”.

2.2. W ocenie Marszałek Sejmu, z uwagi na szczególny konstytucyjny status jednostek samorządu terytorialnego, Rada Miasta Świdnik nie jest legitymowana do inicjowania kontroli hierarchicznej zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych praw i wolności jednostki.

2.3. Jeśli chodzi o zarzutu niezgodności art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości z art. 217 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdziła, że „porównując treść art.

168 i art. 217 Konstytucji należy stwierdzić, że w odniesieniu do kwestii ustalania wysokości opłat publicznych zakres normowania tych przepisów pokrywa się, choć jednocześnie zawierają one odrębne uregulowania kwestii podmiotu uprawnionego do ustalania wysokości tych opłat. (...) art. 217 Konstytucji ma charakter ogólny, odnosząc się generalnie do wszystkich danin publicznych ustanawianych przez władze publiczne, natomiast art. 168 Konstytucji dotyczy wyłącznie podatków i opłat lokalnych, których wysokość określają jednostki samorządu terytorialnego (...) art. 168 Konstytucji stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 217 Konstytucji w zakresie określenia zasad ustalania wysokości opłat lokalnych. Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi bezspornie opłatę lokalną (...) [t]ym samym, podlega ona zasadom ustalania opłat, o których mowa w art. 168 Konstytucji, nie zaś w art. 217 Konstytucji”. Zdaniem Marszałek Sejmu, art. 217 Konstytucji został zatem powołany jako nieadekwatny wzorzec kontroli.

2.4. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości z art. 168 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdziła, że pierwszy z zakwestionowanych przepisów „zawiera, wymagane przez orzecznictwo TK, precyzyjne dyrektywy dla rad gmin dotyczące zasad ustalania wysokości stawki tej opłaty, ograniczające ich uznaniowość (...) Dodatkowo regulację tę uzupełnia art. [art. 6r ustawy o utrzymaniu czystości] (...) określający katalog kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które mają zostać pokryte z dochodów uzyskanych dzięki poborowi przedmiotowej opłaty”.

Zdaniem Marszałek Sejmu, przedmiotowo istotna opłata „jest daniną publiczną, której kalkulacja powinna w pierwszym rzędzie uwzględniać koszty prawidłowej realizacji zadań publicznych gmin w związku z wdrożeniem nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. (...) taki charakter przedmiotowej opłaty przesądza, że nie jest możliwe oparcie jej kalkulacji na podstawie wartości, jaką dla poszczególnych właścicieli nieruchomości mają usługi w zakresie odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Zresztą, generalne określenie w ustawie mechanizmów kalkulacyjnych, które powinny być stosowane przez rady gmin w celu skorelowania wysokości przedmiotowej opłaty z tą wartością, mającą siłą rzeczy subiektywny charakter, nie wydaje się możliwe”.

3. W piśmie z 10 września 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

Ponadto na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zakwestionowanych przepisów Prokurator Generalny podzielił stanowisko Marszałek Sejmu o dopuszczalności uczynienia przedmiotem kontroli art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości zamiast art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. oraz o niedopuszczalności kontroli zakwestionowanych przepisów z art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji.

3.2. Wychodząc z założenia, że opłata, do której odnoszą się zakwestionowane przepisy, jest daniną publiczną o niepodatkowym charakterze, Prokurator Generalny stwierdził, że prawodawca nie naruszył konstytucyjnego standardu regulacji stosunków daninowych. Po pierwsze, wszystkie przesłanki wprowadzenia opłaty i zastosowania ulg, a także kryteria służące do jej wyliczenia przez jednostkę samorządu terytorialnego zawarto

w ustawie. Po drugie, kompetencja rady gminy została precyzyjnie określona przez prawodawcę, który upoważnił ją do ustalenia zarówno stawki podstawowej – dla odpadów niesegregowanych oraz stawki niższej od podstawowej – dla odpadów segregowanych. Po trzecie, stanowiąc o opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi rada gminy może działać jedynie w formie aktu prawa miejscowego. Po czwarte, opłata, do której odnoszą się zakwestionowane przepisy, ma niewątpliwie charakter lokalny.

4. W piśmie z 18 marca 2013 r., grupa posłów na Sejm VII kadencji (grupa posłów lub II wnioskodawca), zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności, wprowadzonych mocą ustawy zmieniającej z 2011 r.: 1) art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2, art. 9, art. 16 ust. 2, art. 165, art. 166 ust. 1 Konstytucji 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, ze zm.; dalej: Karta Samorządu); 2) art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2 i art. 217 Konstytucji; 3) art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości z art. 168 w związku z art. 84, art. 217 oraz art. 2 Konstytucji oraz 4) art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

4.1. Odnosząc się do niekonstytucyjności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości, II wnioskodawca stwierdził, że przepisy te, nakładające obowiązek zorganizowania przetargu na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albo przetargu na odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów, nie służą urzeczywistnianiu żadnego interesu publicznego, a określony w nich obowiązek i sposób realizacji zadania własnego powinien być pozostawiony w wyłącznej kompetencji organu jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem II wnioskodawcy, art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości ograniczają, wynikającą z ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236) oraz z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.) swobodę gminy w realizacji jej zadań własnych. W ocenie grupy posłów, „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 (...) 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”.

4.2. Odnosząc się do niekonstytucyjności art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości, II wnioskodawca wskazał, że przepis ten – zobowiązujący do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – nie precyzuje, w stopniu wymaganym przez konstytucyjną zasadę zaufania do państwa i prawa oraz zasadę władztwa podatkowego, podmiotu zobowiązanego do uiszczenia daniny publicznej. W ocenie grupy posłów, zwrot „właściciele nieruchomości, o których mowa w art. 6c” jest nieprecyzyjny, w szczególności w świetle rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116, ze zm.). We wniosku wskazano, że prawodawca „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 nieruchomości stanowiącymi współwłasność właścicieli lokali i spółdzielni, powstaje problem podmiotu odpowiedzialnego w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

4.3. Odnosząc się do niekonstytucyjności art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości, grupa posłów przywołała argumenty tożsame z podniesionymi we wniosku Rady Miasta Świdnik.

4.4. Zdaniem grupy posłów, art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości w niekonstytucyjny sposób przerzuca z użytkowników lokali na właścicieli i zarządców nieruchomości odpowiedzialność za ustalenie i regulowanie opłat należnych tytułem gospodarowania odpadami. Prawodawca nie tylko nie przewidział instrumentów, za pomocą których właściciel lub zarządca nieruchomości „mógłby pozyskiwać dane, od których zależy powstanie obowiązku daninowego”, ale ponadto nie określił precyzyjnie daty upływu czternastodniowego terminu złożenia deklaracji.

W ocenie grupy posłów, tego rodzaju naruszenia zasady poprawnej legislacji implikują również naruszenie art. 84 Konstytucji.

5. 22 marca 2013 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie wniosku grupy posłów z 18 marca 2013 r. oraz wniosku Rady Miasta Świdnik, z uwagi na tożsamość ich przedmiotu.

6. W piśmie z 8 maja 2013 r., grupa posłów na Sejm VII kadencji (grupa posłów lub III wnioskodawca), zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości, 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; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.), z art. 2, art. 84, art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji, oraz art. 6j. ust. 2a i art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2013 r., z art. 2 i art. 20 Konstytucji.

6.1. Odnosząc się do niezgodności art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości, we wniosku wskazano, że przepisy te nie tylko uprawniają samodzielnie gminę do dokonania wyboru metody obliczenia daniny publicznej, określenia wysokości jej stawek, ale także do wprowadzenia zwolnień przedmiotowych oraz wprowadzenia dopłat dla określonych podmiotów. W ocenie III wnioskodawcy, prawodawca nie określił ustawowo wszystkich elementów daniny publicznej, a zakwestionowane przepisy wprowadzają daleko idącą niepewność co do stanu prawnego. W uzasadnieniu wniosku podniesiono w tym zakresie argumenty zbliżone do sformułowanych we wniosku Rady Miasta Świdnik oraz we wniosku grupy posłów z 18 marca 2013 r.

6.2. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2 i art. 20 Konstytucji, w III wniosku wskazano, że ustawa zmieniająca z 2013 r. została uchwalona „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”. W ocenie grupy posłów, prawodawca naruszył zasadę dialogu społecznego, nadając nowe brzmienie zakwestionowanej regulacji, nie konsultując społecznie projektu na etapie prac legislacyjnych oraz dokonując zmiany ustawy pomimo podnoszonych w piśmiennictwie oraz debacie publicznej argumentów o niekonstytucyjności obowiązujących przepisów ustawy o utrzymaniu czystości.

7. 14 maja 2013 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie wniosku grupy posłów z 8 maja 2013 r. oraz połączonych wniosków Rady Miasta Świdnik i wniosku grupy posłów z 18 marca 2013 r., z uwagi na tożsamość ich przedmiotu.

8. W piśmie z 23 maja 2013 r., w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu przedłożyła uzupełniające wyjaśnienia w sprawie połączonych wniosków Rady Miasta Świdnik oraz grupy posłów na Sejm VII kadencji z 18 marca 2013 r., wnosząc o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że 1) art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 2, art. 16 ust. 2, art. 165, art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 Karty Samorządu; 2) art. 6h w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości jest niezgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji; 3) art. 6h w związku z art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości jest zgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji; 4) art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 2, art. 168 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji; 5) art. 6m w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości jest niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji; 6) art. 6m w związku z art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości jest zgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Marszałek Sejmu wniosła o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8.1. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości, Marszałek Sejmu stwierdziła, że „gminy nie mogą zlecić wykonywania zadania gospodarki komunalnej w zakresie odbioru lub odbioru i zagospodarowania odpadów własnym samorządowym zakładom budżetowym. (...) Nie przesądza to jednakże o ocenie konstytucyjności zaskarżonych przepisów”. W tym kontekście w stanowisku Sejmu zauważono, że „[p]odstawowym celem ustawodawcy, jaki przyświecał mu przy wprowadzeniu zaskarżonych przepisów (...) była ochrona konstytucyjnej zasady gospodarki rynkowej i opartej na niej wolnej, uczciwej konkurencji (...). Zważywszy, że zadekretowana w zaskarżonych przepisach forma przetargu zakłada możliwość konkurowania na równych prawach wielu podmiotów, nie sposób nie przyjąć, że unormowanie wynikające z zakwestionowanej regulacja zapewnia osiągnięcie zamierzonego skutku w postaci zachowania konkurencji na rynku usług związanych z odbiorem lub odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych”.

W ocenie Marszałek Sejmu, „[z]a tym, że ustawodawca wykorzystał możliwie najłagodniejszy środek ingerujący w samodzielność gminy przemawia kilka argumentów. Po pierwsze, przyjął model, w którym tylko i wyłącznie odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, objęty jest obowiązkiem wyłonienia odbiorcy w trybie przetargowym. (...) Po drugie, w świetle art. 6d ust. 1 u.c.p.g. gminy, organizując przetarg, mogą dokonać samodzielnego wyboru, czy przetarg będzie dotyczył jedynie odbioru, czy też jednocześnie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. (...) Po trzecie, zaskarżona regulacja nie przesądza o tym, jaki rodzaj przetargu gmina ma zorganizować, co oznacza – *lege non distinguente* – że gmina samodzielnie podejmuje decyzję, czy organizuje przetarg ograniczony, czy

nieograniczony, co pozwala jej w pewnym stopniu na modelowanie postępowania przetargowego. Po czwarte wreszcie, należy podkreślić, że (...) w żadnym razie u.c.p.g. nie nakazuje likwidacji samorządowych zakładów budżetowych, które mogą na zasadach ogólnych wykonywać pozostałe zadania gminy mieszczące się w zakresie u.c.p.g., polegające przykładowo na: dbaniu o zielen miejską, opróżnianiu koszy ulicznych, administrowaniu systemem (w tym np. zbieraniu deklaracji, opłat itp.), opróżnianiu zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, ochronie przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzeniu schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, prowadzeniu punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (...), które to zadania rada gminy może powierzyć zakładowi budżetowemu (lub spółce komunalnej) wedle zasad ogólnych, czyli bez zastosowania przetargu”.

8.2. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 6h i art. 6m w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości Marszałek Sejmu stwierdziła, że „określenie «właściciel» na gruncie u.c.p.g. ma znaczenie swoiste, a przy tym szersze niż wynikałoby to z prawa cywilnego. Oznacza to, że w odniesieniu do konkretnej nieruchomości może istnieć kilka osób spełniających kryterium ustawowe uznania za właściciela. Przepisy u.c.p.g. nie rozstrzygają natomiast, która z nich będzie zobowiązana do złożenia deklaracji i uiszczenia opłaty, czy będzie to właściciel nieruchomości, czy też najemca lub podnajemca. (...) [k]olejny problem ze wskazaniem podmiotu zobowiązanego na gruncie u.c.p.g. mógłby wynikać w sytuacji, gdyby było kilku posiadaczy samoistnych nieruchomości, u.c.p.g. nie przewiduje bowiem solidarnej odpowiedzialności podmiotów (...), a luki tej nie wypełniają przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (...), którą w świetle art. 6q u.c.p.g. należy stosować odpowiednio, bowiem odpowiedzialność solidarna normowana przepisami o.p. nie odnosi się do odpowiedzialności między podatnikami, lecz między podatnikami a osobami trzecimi. Przy tak skonstruowanej koncepcji «właścicieli nieruchomości» organy wskazane w u.c.p.g. jako egzekwujące obowiązek daninowy będą miały również problem z określeniem adresata decyzji ustalającej wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (...) lub decyzji określającej wysokość zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (...). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie posiada bowiem – co do zasady – wiedzy o oddaniu nieruchomości w posiadanie zależne. Wiąże się to z ryzykiem, że za stronę postępowania prowadzącego do wydania wskazanych wyżej decyzji będzie uznawany właściciel w rozumieniu prawa cywilnego, choćby nie zamieszkiwał w danej nieruchomości i nie «produkował» w związku z tym odpadów komunalnych. W tym sensie zaskarżone przepisy godzą w bezpieczeństwo prawne jednostki, która na podstawie ich treści nie jest w stanie ustalić czy jest podmiotem zobowiązanym do składania deklaracji i wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

8.3. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 6h i art. 6m w związku z art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości Marszałek Sejmu stwierdziła, że argumenty II wnioskodawcy są bezzasadne, gdyż odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy o własności lokali oraz o spółdzielniach mieszkaniowych.

8.4. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości, Marszałek Sejmu podtrzymała argumenty podniesione w stanowisku Sejmu z 30 sierpnia 2012 r. i stwierdziła, że „uregulowanie terminu uiszczenia przedmiotowej opłaty (np. do konkretnego dnia danego miesiąca), częstotliwości

(miesięcznie lub kwartalnie) oraz samego trybu pobierania należności (np. gotówką w kasie urzędu gminy, ustanowionemu inkasentowi czy przelewem na rachunek bankowy), (...) nie wymaga formy ustawy, gdyż stanowi (...) normowanie elementów związanych z obowiązkiem uiszczenia opłat za gospodarowanie odpadami, a nie precyzowanie istotnych elementów stosunku daninowego. Kwestie regulowane uchwałą rady gminy (...) stanowią pewnego rodzaju technika realizacji obowiązku daninowego, nie wpływają natomiast na jego konstrukcję. Należy przy tym zaznaczyć, że (...) termin, częstotliwość i tryb poboru opłaty trudno byłoby efektywnie uregulować w ustawie, skoro: a) każda z gmin będzie negocjowała z odbiorcami odpadów różne opcje częstotliwości realizacji zadania (różne terminy odbioru różnych rodzajów odpadów, np. odpady szklane raz w miesiącu, a odpady biodegradowalne raz w tygodniu), co będzie wpływało na konieczność dostosowania częstotliwości uiszczenia opłat; b) na niektórych nieruchomościach odpady powstają jedynie sezonowo; c) w gminach różnie wygląda kwestia posiadania odpowiedniej infrastruktury do gospodarowania odpadami”.

W ocenie Marszałek Sejmu, „ustawodawca przekazał gminom (...) uregulowanie przedmiotowych kwestii, rezygnując z pomieszczenia w u.c.p.g. szczegółowych postanowień ich dotyczących, natomiast zamieszczając rozwiązanie polegające na określeniu katalogu zmiennych, do których uwzględnienia rady gmin są obowiązane przy ustalaniu wysokości stawki przedmiotowej opłaty, dzięki czemu zagwarantował radom gmin elastyczność uzasadnioną specyfiką tej opłaty, odróżniając ją od innych opłat lokalnych. Ponadto należy zauważyć, że będące aktami normatywnymi (o ograniczonym terytorialnie zasięgu obowiązywania) uchwały rady gminy normujące stawki, termin, częstotliwość oraz tryb uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami są (stosownie do art. 88 ust. 1 Konstytucji) ogłaszane we właściwym dzienniku urzędowym danego województwa, stąd trudno 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 opłatami. Oprócz tego trzeba wskazać, że uchwały rady gminy podejmowane na podstawie zaskarżonych art. 6k i art. 6l u.c.p.g. podlegają nadzorowi sprawowanemu przez właściwą regionalną izbę obrachunkową, w efekcie którego (...) może dojść do stwierdzenia nieważności uchwały naruszającej przepisy prawa, co stanowi gwarancję proceduralną legalności działania gminy wobec podmiotów podlegających jej władztwu terytorialnemu”.

9. W piśmie z 3 lipca 2013 r., uzupełniające stanowisko w sprawie przedłożył Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że 1) art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 2, art. 16 ust. 2, art. 165, art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 Karty Samorządu; 2) art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie, w jakim odwołuje się do definicji właściciela nieruchomości zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 te same ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji; 3) art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości jest zgodny z art. 2 oraz z art. 168 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji; 4) art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 2 oraz z art. 168 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji; 5) art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji; 6) art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie, w jakim odwołuje się do definicji właściciela nieruchomości zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 te same ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

Ponadto, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, Prokurator Generalny wniosł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

9.1. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości, Prokurator Generalny stwierdził, że przepisy te niewątpliwie ograniczają samodzielność gminy, są one jednak konstytucyjnie uzasadnione. Należy bowiem zauważyć, że obowiązek organizowania przetargów na odbiór odpadów komunalnych oraz określenie zasad uczestnictwa w nich gminnych osób prawnych umożliwia działalność na rynku wielu podmiotom prawa prywatnego na równych prawach oraz służy ochronie gospodarki rynkowej opartej na uczciwej konkurencji. Ponadto celem zakwestionowanych przepisów jest „ustanowienie jasnego i przejrzystego systemu udzielania zamówień publicznych sprzyjającego racjonalnemu, efektywnemu i uczciwemu gospodarowaniu środkami publicznymi, który zapewnia równe traktowanie wszystkich dostawców i wykonawców ubiegających się o zamówienie oraz sprzyja uczciwej konkurencji między nimi i zapobiega powstawaniu zjawisk korupcyjnych”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zakwestionowane regulacje pozostają w odpowiedniej proporcji względem nakładanych na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązków. Po pierwsze, „[u]stawodawca 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 (...) odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a na których również powstają odpady komunalne (np. parki, szkoły, inne obiekty użyteczności publicznej, a także nieruchomości, na których prowadzona jest działalność gospodarcza) może się odbywać na podstawie bezpośrednich umów właścicieli takich nieruchomości z wybranymi przez nich przedsiębiorcami (do których zaliczyć należy nie tylko podmioty prywatne, ale także spółki komunalne) albo z gminą, która zadanie to może zrealizować za pomocą samorządowego zakładu budżetowego. Jeżeli zaś właścicielem nieruchomości jest gmina i zdecyduje się ona powierzyć zadanie odbioru odpadów własnemu samorządowemu zakładowi budżetowemu (...) do zawarcia umowy nie dochodzi”. Po drugie, „[z]askarżone regulacje nie przesądzają również o tym, jaką formę przetargu gmina określi, a zatem gmina samodzielnie podejmuje (...) decyzję, czy organizuje przetarg ograniczony, czy też nieograniczony, co pozwala jej w pewnym stopniu na kształtowanie trybu postępowania przetargowego”. Po trzecie, „[z] przyjętych w u.c.p.g. rozwiązań nie wynika też konieczność likwidacji samorządowych zakładów budżetowych”.

9.2. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 6j ust. 2a, art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości, Prokurator Generalny podtrzymał wyrażony wcześniej pogląd, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest formą daniny publicznej o niepodatkowym i lokalnym charakterze. W ocenie Prokuratora Generalnego, „[u]stawodawca 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 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 (...) zawarto więc w ustawie, wypełniając dyrektywę konstytucyjną”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, „[z]a dopuszczalne (...) 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”.

Prokurator Generalny zauważył ponadto, że na rzecz konstytucyjności zakwestionowanych przepisów przemawia zastrzeżenie przez prawodawcę formy aktu prawa miejscowego dla uchwały o opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz poddanie tych aktów kontroli regionalnych izb obrachunkowych.

9.3. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 6h i art. 6m w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości, Prokurator Generalny podzielił argumenty wnioskodawców oraz Sejmu.

10. W piśmie z 30 października 2013 r., w imieniu Sejmu, Marszałek Sejmu przedłożyła uzupełniające wyjaśnienia w sprawie połączonych wniosków Rady Miasta Świdnik, grupy posłów z 18 marca 2013 r. oraz grupy posłów z 8 maja 2013 r., wnosząc o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że 1) art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 2, art. 16 ust. 2, art. 165, art. 166 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 2 Karty Samorządu; 2) art. 6h w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości jest niezgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji; 3) art. 6h w związku z art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości jest zgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji; 4) art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości jest zgodny z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji, art. 168 w związku z art. 84 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 20 i art. 217 Konstytucji; 5) art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzoną z art. 2, art. 168 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji; 6) art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie, w jakim upoważniają radę gminy do dokonania wyboru metody obliczania stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i do zastosowania różnych metod tej opłaty na obszarze jednej gminy, nie są niezgodne z art. 217 Konstytucji; 7) art. 6k ust. 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości nie jest niezgodny z art. 20 i art. 217 Konstytucji; 8) art. 6m w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości jest niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji; 9) art. 6m w związku z art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości jest zgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

Ponadto Marszałek Sejmu wniosła o umorzenie postępowania: 1) w zakresie badania art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2013 r., na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, ze względu na utratę mocy obowiązującej przepisów; 2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

10.1. Przed przystąpieniem do oceny merytorycznej Marszałek Sejmu zauważyła, że analiza prawna przeprowadzona w piśmie Sejmu z 30 sierpnia 2012 r. wymaga zmiany z uwagi na zmianę przepisów poddanych ocenie Trybunału Konstytucyjnego z inicjatywy Rady Miasta. Należało bowiem uwzględnić, że „na podstawie art. 1 pkt 3 lit. a ustawy

zmieniającej [tj. ustawy zmieniającej z 2013 r.] zostało nadane nowe brzmienie art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Zmiana spowodowała się do zamieszczenia po średniku sformułowania «dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalania opłat na obszarze gminy», natomiast w strukturze u.c.p.g. zaskarżony przepis pozostał osadzony redakcyjnie w dotychczasowym miejscu. Ponadto zmieniła się – na mocy art. 1 pkt 2 lit. a ustawy zmieniającej – treść art. 6j ust. 1 u.c.p.g., do którego odwołuje się art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., w pierwotnym brzmieniu określał on bowiem na zasadzie alternatywy rozłącznej sposoby ustalania opłaty (na co wskazywało posłużenie się [przez] ustawodawcę spójnikiem «albo» przy wymienianiu poszczególnych sposobów ustalania opłaty), aktualnie zastosowany jest spójnik «lub». Należy jednocześnie nadmienić, że na mocy art. 1 pkt 3 lit. b ustawy zmieniającej do art. 6k u.c.p.g. dodano ust. 4 (...). Zgodnie z art. 2 ustawy zmieniającej uchwały podjęte przez radę gminy na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g. obowiązującego do dnia 5 marca 2013 r. zachowują swoją moc do dnia wejścia w życie uchwał podjętych na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Pozwala to przyjąć, że art. 6k u.c.p.g. w brzmieniu obowiązującym do 5 marca 2013 r., zakwestionowany we wniosku Rady Miasta Świdnik nie znajdzie już zastosowania i w konsekwencji utracił moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Jednocześnie należy nadmienić, że nie jest konieczne wydanie orzeczenia w trybie art. 39 ust. 3 ustawy o TK, gdyż analizowany przepis nie ingerował w konstytucyjne prawa i wolności. Z kolei na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej treść art. 6l u.c.p.g. obowiązująca przed 6 marca 2013 r. została utrzymana bez zmian, z wyjątkiem oznaczenia jej jako ust. 1. Ssensu normatywnego tej regulacji nie zmodyfikowało także dodanie ust. 2 do art. 6l u.c.p.g.”.

Ponadto, w ocenie Marszałek Sejmu, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2 Konstytucji powinno zostać umorzone, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Wniosek grupy posłów nie spełnia bowiem wymogów wynikających z art. 32 ust. 1 ustawy o TK.

10.2. Marszałek Sejmu podtrzymała argumenty i konkluzje zawarte w stanowisku Sejmu z 23 maja 2013 r. oraz odniosła się do oceny konstytucyjności przepisów regulujących zasady ustalania wysokości opłat za gospodarowanie odpadami (zaskarżonych we wniosku III art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości).

10.3. W ocenie Marszałek Sejmu, art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 168 Konstytucji. Uwzględniając argumenty podniesione w piśmie z 23 maja 2013 r., należało bowiem zauważyć, że „nie jest przekonujący argument wnioskodawcy, że art. 168 Konstytucji zezwala jednostkom samorządu terytorialnego na swobodne precyzowanie wysokości należnego świadczenia publicznoprawnego wyłącznie «w zakresie granic ustalonych ustawą» (...), bowiem odczytywany *in extenso* art. 168 Konstytucji daje gminom prawo «ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie», nie przesądzając, iż «zakres» ten należy utożsamiać z koniecznością ustawowego określania minimalnych i maksymalnych stawek opłat i podatków (...). Pożądany w świetle art. 168 Konstytucji ustawowo wyznaczony zakres ustalania przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości podatków i opłat lokalnych nie musi i nie powinien być odnoszony wyłącznie, jak wspomniano wcześniej, do uwzględnienia przez ustawodawcę minimalnych bądź maksymalnych stawek opłat lokalnych, ale także do innych elementów stosunku daninowego, które mają wpływ na wysokość stawki opłaty”.

10.4. Zdaniem Marszałek Sejmu, art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Należało bowiem zauważyć, że „przyjęte rozwiązanie polega na określeniu katalogu zmiennych, do których uwzględnienia rady gmin są obowiązane przy ustalaniu wysokości stawki przedmiotowej opłaty, co gwarantuje radom gmin elastyczność uzasadnioną specyfiką tej opłaty, odróżniającą ją od innych opłat lokalnych. Sposób ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przyjęty w u.c.p.g. opiera się na obowiązku właściciela nieruchomości samodzielnego obliczenia wysokości opłaty i przedstawienia wysokości tej opłaty w deklaracji. Wskazana przez składającego deklarację wysokość opłaty jest kwotą, którą zobowiązany winien zapłacić w terminach ustalonych uchwałą rady gminy wydaną na podstawie art. 6l u.c.p.g. Zgodnie z art. 6n u.c.p.g. rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, określi w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, obejmujący objaśnienia dotyczące sposobu jej wypełniania oraz pouczenia, że deklaracja stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Ustalenie wzoru deklaracji jest konieczne dla zapewnienia możliwości obliczenia wysokości opłaty przez właścicieli nieruchomości, złożenia deklaracji o jej wysokości i w razie potrzeby egzekucji opłaty. Ponadto należy zauważyć, że będące aktami normatywnymi (...) uchwały rady gminy normujące stawki, termin, częstotliwość oraz tryb uiszczania opłat za gospodarowanie odpadami oraz ustalające wzór deklaracji są (...) ogłaszane we właściwym dzienniku urzędowym danego województwa, stąd trudno uznać, że podmioty objęte obowiązkiem uiszczania opłaty będą pozostawać w jakiegokolwiek niepewności co do tego kiedy, w jaki sposób i w jakiej wysokości powinny wnieść opłatę za gospodarowanie opłatami. Oprócz tego trzeba wskazać, że uchwały rady gminy podejmowane na podstawie zaskarżonych przepisów podlegają nadzorowi sprawowanemu przez właściwą regionalną izbę obrachunkową (...) może dojść do stwierdzenia nieważności uchwały naruszającej przepisy prawa, co stanowi gwarancję proceduralną legalności działania gminy wobec podmiotów podlegających jej władztwu terytorialnemu”.

10.5. Odnosząc się zaś do zarzutu naruszenia zasady dialogu partnerów społecznych, Marszałek Sejmu stwierdziła, że zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy nie wkraczają w materię normowaną przez art. 20 Konstytucji. W konsekwencji przepis ten nie stanowi adekwatnej podstawy kontroli zakwestionowanej regulacji.

10.6. Na wypadek stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów, Marszałek Sejmu wniosła o odroczenie utraty mocy obowiązującej o maksymalny okres 18 miesięcy od daty ogłoszenia wyroku zgodnie z dyspozycją art. 190 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Marszałek Sejmu, „odroczenie derogacyjnych skutków prawnych negatoryjnego wyroku TK będzie służyć sanowaniu przez ustawodawcę konstytucyjności ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sposób odpowiadający potrzebom zapewnienia ciągłości funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi”.

II

Na rozprawę 28 listopada 2013 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawców oraz

Sejmu i Prokuratora Generalnego, a także reprezentanci Ministra Środowiska. Uczestnicy postępowania podtrzymali swe stanowiska oraz udzielili Trybunałowi stosownych wyjaśnień.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jaka była *ratio legis* ustawy o utrzymaniu czystości, przedstawiciel Sejmu stwierdził, że akt ten służy przede wszystkim realizacji dyrektywy Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 182 z 16.07.1999, s. 1-19, ze zm.) oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3). Zmiana modelu odbioru i zagospodarowania odpadów powinna przyczynić się do podniesienia efektywności systemu oraz ograniczenia nielegalnych składowisk odpadów.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego o ocenę skutków funkcjonowania zmienionej w 2011 r. ustawy o utrzymaniu czystości, przedstawiciel Ministra Środowiska zaprzeczył przytaczanym przez wnioskodawców informacjom o wzroście opłat za odbiór odpadów. W ocenie Ministra Środowiska, trudno wykazać zależność między wejściem w życie zmian w ustawie o utrzymaniu czystości a zmianami w wysokości przedmiotowo istotnych opłat. Nowe prawo tworzy bowiem jedynie ramy funkcjonowania opłat, które są ustalane z uwzględnieniem dynamicznie zmieniających się warunków lokalnych. W tym kontekście zwrócono także uwagę, że ustawa o utrzymaniu czystości została pozytywnie przyjęta przez Komisję Europejską.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czy zakwestionowane w niniejszej sprawie przepisy, a w szczególności regulacja odnosząca się do obowiązków przetargowych gminy, mają wpływ na funkcjonowanie wolnej i uczciwej konkurencji, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że przepisy ustawy o utrzymaniu w czystości zapobiegają nieuczciwym praktykom monopolistycznym, zarówno prywatnych podmiotów zajmujących się odbiorem i zagospodarowaniem odpadów, jak gminy działającej za pomocą spółek prawa handlowego. Wymóg organizowania przetargów wprowadza transparentność i ogranicza pokusę nadużycia władzy przez gminę, która zarządza wszakże całym systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Należy ponadto zauważyć, że forma zamówienia publicznego ułatwia kontrolowanie wydatkowania środków publicznych.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czy powołanie w piśmie Prokuratora Generalnego z 3 lipca 2013 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 19/06 jest adekwatne w niniejszej sprawie, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że choć zaskarżone przepisy nie przewidują maksymalnych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, to wprowadzają precyzyjną metodologię, co z kolei pozwala powołać się na poglądy wyrażone w sprawie o sygn. SK 19/06.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czy istnieją w systemie prawnym podatek lub opłata lokalna, które nie mają oznaczonej ustawowo granicy, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że nie jest mu znana taka regulacja. Należy jednak odróżnić uregulowane opłaty lokalne od opłaty za odbiór odpadów komunalnych. Ma ona bowiem charakter szczególny, a z uwagi na wielość czynników wyznaczających jej wysokość oraz celowościowe uwikłanie (np. w pokrycie kosztów lokalnej infrastruktury zajmującej się zagospodarowaniem odpadami komunalnymi), nie jest możliwe wyznaczenie jej wysokości w sposób abstrakcyjny w ustawie.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czy zaskarżone przepisy wprowadzają ochronę osób najuboższych przed nadmiernym wzrostem opłat, dla których prawodawca nie ustalił maksymalnej stawki w ustawie, przedstawiciel Prokuratora

Generalnego stwierdził, że ustawa o utrzymaniu czystości nie zna takich szczególnych mechanizmów. Niemniej jednak rolę taką pełnić będzie orzecznictwo sądów administracyjnych oraz kontrola sprawowana przez regionalne izby obrachunkowe. Zarówno wojewódzkie sądy administracyjne, jak i Naczelny Sąd Administracyjny mogą bowiem kontrolować nie tylko legalność procedury uchwalenia stawek opłaty, ale także ich zgodność z zasadami ogólnymi procesowego i materialnego prawa administracyjnego.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego o relację między pojęciem „wysokość opłat” z art. 168 Konstytucji a pojęciem „stawka” z art. 217 Konstytucji, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że stawka może być określona w różny sposób (np. kwotowy lub procentowy).

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czy w toku prac legislacyjnych nad zaskarżonymi przepisami brano pod uwagę możliwość wykorzystania danych Głównego Urzędu Statystycznego, przedstawiciele Ministra Środowiska stwierdzili, że możliwość wykorzystywania danych statystycznych w pracach nad projektem ustawy była ograniczona z uwagi na prywatnoprawny charakter rynku odbioru odpadów przed zmianami w ustawie o utrzymaniu czystości. Niemniej jednak należy zauważyć, że wykorzystano możliwe i dostępne dane, a w szczególności pochodzące z gmin, które w drodze referendum przejęły na siebie obowiązki zorganizowania systemu odpadów komunalnych.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, czy w ramach oceny skutków regulacji Sejm ustalił maksymalną wysokość opłaty, przedstawiciel Sejmu stwierdził, że nie dysponuje takimi informacjami.

Odpowiadając na pytanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jak inaczej, niż wynika to z obowiązujących przepisów, należy uregulować mechanizm naliczania oraz wyznaczania stawki opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, przedstawiciele wnioskodawców (grup posłów na Sejm) stwierdzili, że możliwe jest albo wyznaczenie ustawowo górnej granicy przedmiotowo istotnej opłaty albo powołanie specjalnego instytutu dla samorządów, którego zadaniem byłaby weryfikacja ilości wytwarzanych odpadów oraz adekwatności stawek opłaty.

Odnosząc się do pytania sędziów Trybunału Konstytucyjnego o kryteria i ustawowy sposób wyznaczenia górnej granicy opłaty, przedstawiciele wnioskodawców (grup posłów na Sejm) wyrazili pogląd, że kryterium takie może stanowić ilość wytwarzanych odpadów. W ocenie wnioskodawców, należałoby również rozważyć wprowadzenie stawek zryczałtowanych.

W tym kontekście przedstawiciele Ministerstwa Środowiska zauważyli, że propozycje te, a w szczególności propozycja ważenia odpadów, wymagałyby zmiany całego systemu zagospodarowania odpadów komunalnych. Przyjęcie proponowanych przez wnioskodawców rozwiązań całkowicie odrywałoby wysokości opłaty od warunków lokalnych. Należy ponadto zauważyć, że opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów służą nie tylko pokryciu kosztów tych dwóch czynności, ale realizacji zadania własnego gminy w ustawowo określonym zakresie. W szczególności opłaty te mają umożliwić budowę i utrzymanie odpowiedniej infrastruktury komunalnej gospodarki odpadami. Proponowane przez wnioskodawców zryczałtowanie stawek uniemożliwiłoby gminom efektywną realizację tych zadań, a tym samym osiągnięcie wyników zakładanych w przywołanych wcześniej aktach prawa pochodnego UE.

W ocenie przedstawicieli Ministerstwa Środowiska, kwotowo określona stawka maksymalna w odniesieniu do opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych nie służy efektywnemu zagwarantowaniu praw jednostek i wprowadza swoistą pozorność działania prawodawcy. Określona ustawowo kwota wymagałaby bowiem okresowego dostosowywania przez organy inne niż prawodawcza władza do

zmieniających się warunków społecznych i gospodarczych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. We wniosku Rady Miasta Świdnik (dalej również: I wnioskodawca), jako przedmiot kontroli wskazano art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897; dalej: ustawa zmieniająca z 2011 r.) w zakresie, w jakim dodaje art. 6k i art. 6l do ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008, ze zm.; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości).

Art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości dodany mocą ustawy zmieniającej z 2011 r. stanowił: „1. Rada gminy, w drodze uchwały: 1) dokona wyboru jednej z określonych w art. 6j ust. 1 i 2 metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustali stawkę takiej opłaty; 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”.

Art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości dodany mocą ustawy zmieniającej z 2011 r. stanowił: „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”.

1.2. W *petitum* wniosku grupy posłów na Sejm VII kadencji z 18 marca 2013 r. (dalej również: II wnioskodawca) jako przedmiot kontroli, oprócz zakwestionowanych przez Radę Miasta Świdnik przepisów, wskazano art. 6d ust. 1 i art. 6e oraz art. 6h i art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości (dodane mocą ustawy zmieniającej z 2011 r.).

Art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości stanowi: „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”.

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

Art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości stanowi: „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”.

Art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości dodany mocą ustawy zmieniającej z 2011 r. stanowił: „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”.

1.3. W *petitum* wniosku grupy posłów na Sejm VII kadencji z 8 maja 2013 r. (dalej również: III wnioskodawca) jako przedmiot kontroli wskazano art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości – dodany mocą art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. poz. 228; dalej: ustawa zmieniająca z 2013 r.) oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 3 ustawy zmieniającej z 2013 r.

Art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2013 r. stanowi: „Rada gminy może różnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy”.

Art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2013 r. stanowi, że rada gminy, w drodze uchwały „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”.

Art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2013 r. stanowi: „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”.

1.4. Wniosek Rady Miasta Świdnik został złożony 5 października 2011 r., a zatem po ogłoszeniu ustawy zmieniającej z 2011 r., ale przed jej wejściem w życie w zakresie w jakim dodawała ona art. 6k i art. 6l do ustawy o utrzymaniu czystości (art. 23 ustawy zmieniającej z 2011 r.). Wnioskodawca I, wskazując w *petitum* na niekonstytucyjność przepisu zmieniającego ustawę o utrzymaniu czystości, w uzasadnieniu nie sformułował zarzutu braku kompetencji lub niedochowania wymaganego przepisami prawa trybu do wydania aktu normatywnego w rozumieniu art. 42 *in fine* ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Z uzasadnienia wynika, że Rada Miasta Świdnik, przyjmując, iż funkcją art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. było wprowadzenie zmiany przez dodanie nowych przepisów do obowiązującego ich zbioru, skoncentrowała się wyłącznie na niezgodności treściowej – jaka zachodzić miała między normą wyrażoną w przepisie dodawanym do ustawy o utrzymaniu czystości a normą konstytucyjną (zob. też postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 14 lutego 2012 r., sygn. Tw 24/11, niepublikowane).

1.5. W tym stanie rzeczy rozstrzygające jest, że z dniem wejścia w życie ustawy (tj. 1 stycznia 2012 r.) treść art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2011 r., w zakresie wskazanym we wniosku Rady Miasta Świdnik, stała się treścią ustawy o utrzymaniu czystości, a wyrażone w jej art. 6k i art. 6l normy prawne zostały zakwestionowane również przez II wnioskodawcę we wniosku z 18 marca 2013 r.

1.6. Powyższe nie rozstrzyga jednakże o możliwości poddania kontroli

merytorycznej – zgodnie z żądaniem I i II wnioskodawcy – art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. (tj. w pierwotnym brzmieniu). Należy bowiem zauważyć, że ustawą zmieniającą z 2013 r. nadano nowe brzmienie art. 6k ust. 1 pkt 1 oraz art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości, a także dodano ust. 4 do art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości. Brzmienie art. 6k ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości pozostało bez zmian.

Grupa posłów będąca II wnioskodawcą złożyła wniosek 18 marca 2013 r., a zatem po ogłoszeniu oraz po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2013 r., mocą której nadano nową treść art. 6k ust. 1 pkt 1 oraz art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości. Wnioskodawca II w *petitum* wyraźnie zaznaczył, że kwestionuje przepisy w brzmieniu nadanym mocą ustawy zmieniającej z 2011 r. W uzasadnieniu nie odniesiono się w żaden sposób do znaczenia ustawy zmieniającej z 2013 r. dla biegu niniejszego postępowania oraz nie uzasadniono kontroli konstytucyjności przepisów w nieobowiązującym już brzmieniu.

1.7. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z dniem wejścia ustawy zmieniającej z 2013 r. zmieniło się nie tylko brzmienie części zakwestionowanych przez I i II wnioskodawcę przepisów, ale zmieniła się treść norm w nich wyrażonych. Nowa treść została jedynie częściowo zakwestionowana przez III wnioskodawcę we wniosku z 8 maja 2013 r. W toku niniejszego postępowania I i II wnioskodawca nie przedstawili z kolei żadnych argumentów uzasadniających kontrolę konstytucyjności przepisów w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2013 r.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym podlega umorzeniu, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK). Przepis derogowany przez prawodawcę może stanowić przedmiot kontroli tylko na warunkach określonych w art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Merytoryczna kontrola jest więc dopuszczalna tylko, jeżeli: a) przedmiot kontroli reguluje sferę praw i wolności; b) nie istnieje alternatywny instrument prawny, który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim norma utraciła moc obowiązującą oraz c) ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji (por. m.in. wyrok TK z 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 297). Ustalenia te uzupełnia stanowisko pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego sformułowane w wyroku o sygn. K 35/08, zgodnie z którym: a) wątpliwości odnośnie do spełnienia powyższych przesłanek należy tłumaczyć na rzecz merytorycznego rozpoznania sprawy; b) ocena konstytucyjności norm, które utraciły moc obowiązującą, nie może abstrahować od czynnika czasu; c) dla oceny konieczności wydania orzeczenia na gruncie art. 39 ust. 3 ustawy o TK nie ma znaczenia liczba podmiotów, których prawa zostały naruszone w następstwie stosowania niekonstytucyjnego aktu normatywnego; d) ocena ta musi uwzględniać kontekst normatywny konkretnej sprawy (wyrok z 16 marca 2011 r., OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11). Ponadto pełen skład Trybunału Konstytucyjnego stwierdził wówczas, że wydanie orzeczenia jest konieczne, jeżeli naruszone wolności i prawa konstytucyjne „w chwili wydawania orzeczenia nie są należycie chronione, a w szczególności ustawodawca nie usunął skutków ich naruszeń, zaś wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o niekonstytucyjności aktu normatywnego prowadzi do zapewnienia ochrony tych wolności i praw” (wyrok o sygn. K 35/08).

Trybunał Konstytucyjny nie ustalił istnienia w sprawie niniejszej wskazanych wyżej okoliczności. Nie ma podstaw do zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

1.8. Mając powyższe na uwadze, jak również uwzględniając *petitum* i

uzasadnienie każdego z trzech wniosków, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są: po pierwsze – art. 6d ust. 1, art. 6e, art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości dodane mocą ustawy zmieniającej z 2011 r.; po drugie – art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości dodany mocą ustawy zmieniającej z 2013 r.; po trzecie – art. 6k i art. 6l ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu obowiązującym od 6 marca 2013 r.

Kontrola art. 6k ust. 1 pkt 1 oraz art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2012 r. (tj. od wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2011 r.) do 5 marca 2013 r. (tj. przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2013 r.) jest niedopuszczalna. Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2. Wzorce kontroli.

2.1. W *petitum* wniosku jako wzorce kontroli Rada Miasta Świdnik wskazała art. 2, art. 84, art. 168 i art. 217 Konstytucji. W uzasadnieniu podkreślono komplementarność zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady władztwa daninowego, wskazując zarazem, że właściwym wzorcem kontroli wywodzonym z art. 2 Konstytucji należy uczynić również zasadę zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zarazem I wnioskodawca, argumentując na rzecz niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 168 i art. 217 Konstytucji, sformułował zarzut niejasności przepisów, a zatem naruszenia zasady poprawnej legislacji.

W *petitum* II wniosku (z 18 marca 2013 r.) jako samodzielne i związkowe wzorce kontroli wskazano: art. 2, art. 9, art. 16 ust. 2, art. 84, art. 165, art. 166 ust. 1, art. 168 i art. 217 Konstytucji oraz 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, ze zm.; dalej: Karty Samorządu). W uzasadnieniu, II wnioskodawca szczegółowo odniósł się z kolei do: naruszenia zasady określoności przepisów, zasady ustawowej regulacji wszystkich elementów stosunku daninowego oraz zasady samodzielności gminy w wykonywaniu zadań własnych.

W *petitum* III wniosku (z 8 maja 2013 r.) jako samodzielne i związkowe wzorce kontroli wskazano: art. 2, art. 20, art. 84, art. 168 i art. 217 Konstytucji. W uzasadnieniu, III wnioskodawca odniósł się jednak szczegółowo tylko do zasad określoności, społecznej gospodarki rynkowej oraz władztwa daninowego.

2.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powołanie się przez wnioskodawców na wymienione powyżej przepisy Konstytucji oraz uzasadnienie ich naruszenia w istotnej części nie odpowiada wymaganiom art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK. Wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może bowiem zostać uznane za „uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie” w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (przy czym jako wzorzec należy rozumieć normę konstytucyjną, której podstawą może być jeden lub kilka powiązanych przepisów Konstytucji). „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (w wypadku wniosków podmiotów o

legitymacji szczególnej oraz skarg konstytucyjnych oczywista bezzasadność może być powodem odmowy nadania im biegu w procedurze wstępnej kontroli; por. – odpowiednio – art. 36 w związku z art. 32 ust. 2 ustawy o TK oraz art. 49 w związku z art. 36 ustawy o TK, a w wypadku pozostałych spraw jest to oceniane na etapie merytorycznej kontroli), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli. W tym kontekście należało zaś zauważyć, co następuje:

Po pierwsze, II wnioskodawca nie dostrzegł złożonej treści niektórych z wymienionych jako wzorce kontroli przepisów, które składają się z kilku jednostek redakcyjnych i pozwalają na rekonstrukcję różnych norm konstytucyjnych. Uwaga ta odnosi się do art. 165 Konstytucji. Przepis ten w szczególności gwarantuje osobowość prawną jednostek samorządu terytorialnego, nakazuje chronić ich własność i inne prawa majątkowe oraz gwarantuje sądową ochronę jednostek samorządu terytorialnego. Niewątpliwie zakresy normowania wymienionych norm są ze sobą funkcjonalnie powiązane i stanowią – w świetle ugruntowanego orzecznictwa konstytucyjnego – elementy konstytucyjnego mechanizmu gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, niemniej jednak każda z tych norm ma własny zakres, a ocena, czy normy te zostały zrealizowane albo przekroczone, powinna być przeprowadzona dla każdej osobno. Wnioskodawca, powołując art. 165 Konstytucji, wskazał jedynie na naruszenie zasady samodzielności jednostki samorządu terytorialnego jako kompleksu norm, lecz nie uzasadnił, w jaki sposób zakwestionowane przepisy ustawy o utrzymaniu czystości naruszają prawa majątkowe gminy, podważają jej osobowość prawną lub zamykają drogę sądową ochrony jej praw.

Po drugie, powołując w *petitum* wniosku z 18 marca 2013 r. art. 9 Konstytucji jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, grupa posłów w żaden sposób nie uzasadniła naruszenia zasady związania Rzeczypospolitej prawem międzynarodowym. Istnienie merytorycznych związków między ustawą o utrzymaniu czystości a dyrektywą Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz. Urz. UE L 182 z 16.07.1999, s. 1-19, ze zm.) oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 312 z 22.11.2008, s. 3) nie przesądza samo w sobie konieczności orzekania o zgodności albo niezgodności zakwestionowanych przepisów ustawy z art. 9 Konstytucji. Stwierdzenie z kolei, że „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”, nie może zostać uznane za odpowiadające wymogom art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

Po trzecie, powołując jako wzorzec art. 4 ust. 2 Karty Samorządu, II wnioskodawca nie wyszedł poza treść zawartą we wzorcu konstytucyjnym (tj. art. 16 ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji). W szczególności, w uzasadnieniu brak jest adekwatnych odniesień do zakresu ochrony udzielanej jednostkom samorządu terytorialnego w systemie Rady Europy oraz interpretacji postanowień Karty Samorządu. W tym stanie rzeczy, mając na uwadze, że zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie konstytucyjnym poglądem art. 4 ust. 2 EKSŁ wyraża słabszą ochronę samodzielności gminy niż zagwarantowana na poziomie konstytucyjnym (zob. np. wyroki TK z 26 września 2006 r., sygn. K 1/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 110 oraz z 18 grudnia 2008 r.,

sygn. K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182), dokonanie oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 Konstytucji (zob. niżej punkt 3 części IV uzasadnienia) czyni zbędną wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego w zakresie oceny zgodności wskazanych przepisów z postanowieniami Karty Samorządu.

Po czwarte, powołując w *petitum* wniosku z 8 maja 2013 r. jako wzorce kontroli art. 2 i art. 20 Konstytucji, III wnioskodawca w uzasadnieniu ograniczył się jedynie do ogólnych stwierdzeń, że zmiana przepisów ustawy o utrzymaniu czystości nastąpiła „wskutek arbitralnego narzucenia zmian bez przeprowadzenia konsultacji z odpowiednimi szeroko reprezentowanymi grupami społecznymi” (wniosek III, s. 12). Zdaniem grupy posłów, „immanentnym elementem ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej są (...) podatki i opłaty lokalne, w tym opłata od gospodarowania odpadami komunalnymi. Wprowadzenie nowej opłaty czy nawet wprowadzenie nowych reguł wyliczania tej opłaty nie może być arbitralne, co znaczy, że wprowadzone przez władze publiczne na mocy autorytatywnego działania lecz musi być prowadzone poprzez wszechstronny dialog społeczny, zwłaszcza gdy w tym dialogu eksponowane są racje niekonstytucyjności jakiegoś aktu prawnego” (wniosek III, s. 13). Kwestionując zgodność art. 6j ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości, grupa posłów nie wskazała jednak ani konstytucyjnego, ani ustawowego źródła obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych, ich zakresu przedmiotowego, podmiotowego oraz czasowego, jak również nie odniosła się do problematyki etapu procesu prawodawczego i znaczenia ewentualnych naruszeń lub ich kumulacji dla oceny konstytucyjności aktu normatywnego. W szczególności konfrontacja *petitum* i uzasadnienia wniosku nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, jakich konsultacji nie przeprowadzono i na jakim etapie prac prawodawczych miało nastąpić naruszenie skutkujące „arbitralnym narzuceniem” (wniosek III, s. 3) ustawy zmieniającej z 2013 r. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem konstytucyjnym, pominięcie legitymowanych konstytucyjnie organów w procesie konsultacji lub „kumulacj[a] niejasności, powodując[a] powstanie masy krytycznej” naruszeń proceduralnych może przesądzać o wadach czynności stanowienia aktu normatywnego, a w konsekwencji pociągać za sobą niekonstytucyjność tegoż aktu (zob. odpowiednio wyroki pełnego składu z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52 oraz z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). Niemniej jednak na wnioskodawcy ciąży co najmniej obowiązek wskazania podmiotu legitymowanego w procesie konsultacji oraz naruszonych przepisów procedury. Wniosek z 8 maja 2013 r. nie zawiera zaś żadnych argumentów, które uzasadniałyby tego rodzaju „wadę” w procesie ustanowienia art. 6j ust. 2a i art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości. Wnioskodawca III ograniczył się bowiem w tym zakresie jedynie do sformułowania wypowiedzi o charakterze ocennym i postulatywnym. Aktualne ponadto pozostaje stanowisko, że art. 20 Konstytucji „nie może być (...) podstawą do wnioskowania o tym, że każda ustawa (akt normatywny) wymaga przeprowadzenia obligatoryjnych konsultacji, i to w formie, na jaką się godzą wszyscy partnerzy społeczni (...) Wymóg dialogu społecznego, o którym mowa w art. 20 Konstytucji, nie idzie tak daleko, aby mógł być rozumiany jako nakaz dochodzenia do treści ustaw poprzez konsensus. Dlatego powołanie się na art. 20 Konstytucji, jako podstawę zarzutu o braku konsultacji społecznych, wymagałoby skonkretyzowania” (postanowienie TK z 2 września 2002 r., sygn. K 17/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 68).

Podsumowując: Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że postępowanie w zakresie kontroli art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości z art. 9, art. 165 Konstytucji i art. 4 ust. 2 Karty Samorządu oraz kontroli art. 6j ust. 2a i art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości z art. 2 i art. 20 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.3. Wnioskodawcy wskazują na niezgodność art. 6j ust. 2a, art. 6k, art. 6l oraz art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości z art. 84 Konstytucji. Przepis ten został powołany jako wzorzec związkowy z art. 168 Konstytucji oraz z art. 217 Konstytucji. Należy jednak zauważyć, że każdy z wnioskodawców inaczej rozumie treść art. 84 Konstytucji i jego znaczenie dla kontroli norm w niniejszej sprawie. Z jednej strony, wskazuje się na komplementarność art. 84 i art. 217 Konstytucji, argumentując, że drugi z tych przepisów stanowi *lex specialis* względem pierwszego (wnioskodawca I i III). Z drugiej strony, upatruje się w art. 84 Konstytucji źródła zasady sprawiedliwości podatkowej (wnioskodawca II).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 84 Konstytucji, choć niewątpliwie powiązany funkcjonalnie i merytorycznie z art. 217 Konstytucji, ma swój odrębny zakres normowania i znaczenie w procesie hierarchicznej kontroli norm. Odsyłając do bogatego orzecznictwa konstytucyjnego, wypada tylko przypomnieć, że oprócz nakazu zachowania ustawowej formy dla świadczeń i ciężarów publicznych, z art. 84 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wyprowadza wniosek o poszerzonej swobodzie regulacyjnej prawodawcy w zakresie prawa daninowego oraz związaną z tym modyfikację konstytucyjnego testu dozwolonej ingerencji w prawa podmiotowe w wypadku ograniczeń wynikających z prawa daninowego (zob. np. wyroki z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103; z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 4).

W tym kontekście istotne jest, że zagadnienie naruszenia konstytucyjnych praw podmiotowych osób fizycznych nie stanowi przedmiotu analizy w niniejszej sprawie. Wnioskodawcy nie odnoszą się do proporcjonalności ciężaru nałożonego na podmioty zobowiązane do podnoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, koncentrując się na pytaniu o konstytucyjną podstawę i dopuszczalność powierzenia radzie gminy kompetencji w zakresie stanowienia opłat na zasadach przewidzianych w art. 6k i art. 6l w związku z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości. Należało uznać, że w odniesieniu do art. 6j ust. 2a, art. 6k ust. 3, art. 6l oraz art. 6m ustawy o utrzymaniu czystości wnioskodawcy powołują art. 84 Konstytucji ornamentacyjnie, a ciężar argumentacji przesuwają na art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

Jedynie w odniesieniu do art. 6k ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wnioskodawcy właściwie wskazali gwarancyjną dla jednostek funkcję art. 84 Konstytucji i jego związek merytoryczny z zakwestionowanymi przepisami.

Podsumowując: Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 84 Konstytucji może stanowić związkowy wzorzec kontroli art. 6k ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości. W pozostałym zaś zakresie postępowanie dotyczące kontroli przepisów z art. 84 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.4. We wszystkich wnioskach jako wzorzec kontroli wskazano art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadę poprawnej legislacji oraz zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (zwaną dalej również zasadą lojalności – zob. wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46), a także art. 168 i art. 217 Konstytucji. Na tle tak sformułowanego katalogu wzorców pojawiają się dwie – sygnalizowane przez Prokuratora Generalnego i Sejm – kwestie, które wymagają wyjaśnienia przed przystąpieniem do kontroli merytorycznej.

Pierwszy problem dotyczy art. 2 Konstytucji, który w niniejszej sprawie został wskazany jako źródło dwóch norm-zasad (odrębnych wzorców kontroli). Wnioskodawcy, argumentując za niezgodnością przepisów ustawy o utrzymaniu czystości z zasadą

lojalności i zasadą poprawnej legislacji, nie czynią różnicy w uzasadnieniu i niekiedy powołują te same argumenty w celu wykazania, że ustawodawca naruszył obie zasady jednocześnie.

Druga z wymagających wyjaśnienia kwestii to relacja między art. 217 Konstytucji a art. 168 Konstytucji w wypadku oceny przepisów upoważniających gminy do stanowienia opłat w aktach prawa miejscowego, tak jak w niniejszej sprawie.

2.4.1. Odnosząc się do pierwszego zagadnienia, należy zauważyć, że konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego pozwala na rekonstrukcję tzw. zasad pochodnych, które mogą stanowić samodzielne wzorce abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności prawa. Zasady pochodne, funkcjonalnie ze sobą powiązane i mające częściowo wspólną treść, nie są jednak tożsame. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nie jest tożsama z zasadą poprawnej legislacji, mimo że obie służą osiągnięciu pewności prawa, która jest konstytucyjną wartością.

W świetle bogatego orzecznictwa konstytucyjnego z zasady lojalności, która zakazuje m.in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany „reguł gry”, wynikają przede wszystkim: a) ochrona praw nabytych i ekspektatyw, b) uwzględnianie interesów w toku, c) generalny zakaz retroakcji oraz d) wymóg odpowiedniej *vacatio legis*. Zasada poprawnej legislacji z kolei zawiera w sobie w szczególności wymóg określoności prawa oraz nakaz dochowania odpowiedniego trybu jego stanowienia (por. np. wyrok z 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28, s. 277). W konsekwencji różne zarzuty i przywołane na ich poparcie argumenty mogą przemawiać za naruszeniem tych zasad. Niezgodność z zasadą lojalności nie pociąga za sobą automatycznie niezgodności z zasadą poprawnej legislacji. Nie każde naruszenie zaufania obywatela do państwa i prawa polega na uchybieniu określoności prawa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, każda z tych zasad, jakkolwiek wywiedziona z art. 2 Konstytucji, wymaga odrębnego i właściwego do swej treści uzasadnienia. Kontrola konstytucyjności z każdą z tych zasad dokonywana jest bowiem przez pryzmat odmiennych kryteriów, które składają się na różne testy (zob. wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2001, poz. 35). Rozróżnienie to jest istotne, gdyż szczegółowa analiza uzasadnień wniosków nie daje podstaw do przeprowadzenia kontroli konstytucyjności zakwestionowanych przepisów z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. test zgodności z zasadą lojalności – wyrok pełnego składu TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

Mając na uwadze ugruntowaną w orzecznictwie konstytucyjnym treść zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w warunkach niniejszej sprawy została ona powołana bez jakiegokolwiek odniesienia do zrekonstruowanej w orzecznictwie konstytucyjnym jej treści. Wnioski, nie odnosząc się do wskazanego powyżej testu, nie zawierają w ogóle uzasadnienia, w jaki sposób doszło do naruszenia wymienionych powyżej komponentów zasady lojalności.

Postępowanie w zakresie kontroli zakwestionowanych przepisów z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

2.4.2. Odnosząc się do relacji między art. 217 Konstytucji a art. 168 Konstytucji, należy zauważyć, że w stanowisku Sejmu wyrażono pogląd, iż drugi z tych przepisów interpretowany w świetle zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stanowi *lex specialis* względem pierwszego. W konsekwencji w ocenie Sejmu „zasady ustalania opłat lokalnych, w tym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, poddane [są] reżimowi ustalania opłat, o którym mowa w art. 168 Konstytucji, nie zaś w art. 217 Konstytucji”.

Odmienny pogląd zaprezentowali w toku niniejszego postępowania

wnioskodawcy oraz Prokurator Generalny.

W piśmiennictwie przyjmuje się, że analizując treść art. 168 Konstytucji „należy zawsze łączyć ją z art. 84 i art. 217 Konstytucji, które nakazują, aby wszystkie istotne elementy podatku i opłaty były określone wprost w ustawie. Co za tym idzie art. 168 należy (...) odczytywać jako wyjątek od zasady określania w ustawie całości prawnopodatkowego stanu faktycznego” (A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 228). Przyznając możliwość działania jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie władztwa daninowego, państwo nie rezygnuje ze swojego *imperium*, „lecz jedynie stwarza prawną możliwość korzystania z niego przez inny podmiot” (A. Krzywoń, *Oплата za gospodarowanie odpadami komunalnymi - niekonstytucyjna danina publiczna?*, „Przegląd Legislacyjny” nr 4/2011, s. 15 i powołany tam pogląd A. Bień-Kacały). Państwo określone jest w tym kontekście jako „pierwotny podmiot suwerenności finansowej, który «dzieli się» władztwem finansowym z innymi (...) podmiotami publicznymi” (T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 29; por. z uwagami W. Sokolewicz, uwaga 12 do art. 217, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2004, s. 12). W doktrynie podkreśla się wyraźnie, że jednostki samorządu terytorialnego nie mają prawa do tworzenia „własnych podatków i opłat lokalnych”, a jedynie działają w ramach wyznaczonych przez ustawodawcę, który związany jest wszakże treścią art. 217 Konstytucji (P. Sarnecki, uwaga 2 do art. 168, [w:] *Konstytucja...*, s. 1).

Art. 168 Konstytucji był kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W dotychczasowym orzecznictwie nie rozstrzygnięto jednak o związku tego przepisu z art. 217 Konstytucji i nie udzielono odpowiedzi na pytanie o właściwy wzorzec kontroli przepisów takich jak w niniejszej sprawie.

W wyroku o sygn. P 6/02, odnosząc się do przepisów o opłatach za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że właściwym „wzorcem kontroli (...) mógłby być art. 168 Konstytucji, który określa standardy władztwa daninowego jednostek samorządu terytorialnego, a przez to wymagania w zakresie dotyczącym aktów prawa miejscowego odnoszącego się do danin publicznych. Jednakże ustawodawca poprzez przejęcie skomplikowanego normatywnego układu odniesienia, włączającego w proces ich kształtowania rozporządzenie Rady Ministrów, przesądził – wbrew ich faktycznej naturze – o nadaniu im charakteru opłat ogólnopaństwowych. Zresztą na taki charakter tych opłat w jakimś sensie wskazuje także okoliczność łącznego ujęcia w ramach jednej delegacji wszystkich opłat (...) i przyjęcie w odniesieniu do wszystkich jednakowej zasady. (...) ustawodawca miał zamiar odmiennego potraktowania poszczególnych kategorii opłat i wyodrębnienia z nich opłat lokalnych. Nie ulega natomiast wątpliwości, że delegacja ustawowa obejmuje także opłaty, które nie mogą być opłatami lokalnymi. To ostatecznie przesądza o wzorcu kontroli samej delegacji ustawowej. Pytający Sąd w takim stanie rzeczy musiał powołać jako wzorzec kontroli nie art. 168 Konstytucji, który dotyczy opłat lokalnych, lecz art. 217, który dotyczy danin publicznych w ogóle. Przywołanie takiego wzorca kontroli w zaistniałej sytuacji uznać należy za prawidłowe. Można jedynie postulować, aby ustawodawca w przyszłości kształtując nowy stan prawny w tym zakresie oparł się przy regulowaniu problematyki opłat tego rodzaju na konstrukcji prawnej znajdującej swoje umocowanie w art. 168 Konstytucji” (wyrok z 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91).

W wyroku o sygn. K 21/01 odnosząc się do oceny przepisów tzw. ustawy restrukturyzacyjnej górnictwa węgla kamiennego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził z kolei, że art. 168 Konstytucji nie jest właściwym wzorcem kontroli, gdyż na mocy tego przepisu „jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i

opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Kompetencja jednostek samorządowych reglamentowana jest więc przez ustawodawcę, wskazującego rodzaje podatków i opłat zaliczonych do kategorii podatków i opłat lokalnych, co do których dopuszczalne jest określanie ich wysokości przez jednostki samorządu terytorialnego. W myśl ustawy (...) o podatkach i opłatach lokalnych (...) do kategorii opłat lokalnych zaliczone zostały: opłata targowa, miejscowa i administracyjna. Natomiast opłaty normowane przepisami zaskarżonej ustawy nie mieszczą się w zakresie pojęcia opłat lokalnych. Zgodnie z treścią (...) zaskarżonej ustawy, normatywną podstawę ich uiszczania stanowią bowiem przepisy innych ustaw, tj. ustawy (...) o ochronie i kształtowaniu środowiska (...), w odniesieniu do opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian; ustawy (...) – Prawo wodne (...) co do opłaty za szczególne korzystanie z wód, a także za korzystanie ze stanowiących własność państwa urządzeń wodnych; oraz ustawy (...) – Prawo geologiczne i górnicze (...) odnośnie opłaty za wydobywanie kopalin” (wyrok z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17).

W wyroku o sygn. K 8/02, odnosząc się na marginesie głównego wyводу do podatku rolnego, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jest to „podatek, w świetle art. 84 i 217 Konstytucji [który] jest daniną o przeznaczeniu ogólnym, związanym z utrzymywaniem państwa lub samorządu terytorialnego (art. 168 Konstytucji) – jako całości” (wyrok z 30 czerwca 2003 r., sygn. K 8/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 57).

W wyroku o sygn. SK 19/06, orzekając o zgodności przepisów o opłacie adiacenckiej z art. 168 i art. 217 Konstytucji, TK stwierdził, że art. 168 Konstytucji „upoważnia (...) ustawodawcę do przekazywania do normowania w drodze aktów prawa miejscowego tych elementów stosunku daninowego, które decydują o wysokości danin, pod warunkiem że ustawa wyznaczy precyzyjnie granice kompetencji organów tych jednostek. Akty prawa miejscowego mogą w szczególności określać stawki podatków i innych opłat, ustawodawca musi jednak wyznaczyć zakres swobody regulacyjnej przysługującej upoważnionym organom. (...) Konstytucja w art. 168 wyraźnie dopuściła ingerencję organów gminy w sferę tych praw konstytucyjnych w granicach wyznaczonych w tym przepisie” (wyrok z 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 37).

Trybunał Konstytucyjny orzekający w niniejszej sprawie stwierdził, że władztwo daninowe w państwie unitarnym, jakim jest Rzeczypospolita Polska, ma charakter niepodzielny, a jego podstawę konstytucyjną stanowi art. 217 Konstytucji, określany niekiedy w orzecznictwie jako „bezpośrednie źródło prawa podatkowego” (wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156). Władztwo daninowe, a w szczególności stanowienie podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg, umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków, jest kompetencją zastrzeżoną dla organu władzy ustawodawczej, która bez specjalnego konstytucyjnego upoważnienia nie może być delegowana w drodze czynności konwencyjnej na inne podmioty. Na gruncie obowiązującej regulacji konstytucyjnej władztwo to jest atrybutem władzy ustawodawczej i może być realizowane wyłącznie w formie ustawy (art. 84 i art. 217 w związku z art. 10 ust. 2 i art. 3 Konstytucji). Ani art. 168 Konstytucji, ani żaden inny przepis rozdziału VII Konstytucji („Samorząd terytorialny”), jak również ugruntowane w orzecznictwie konstytucyjnym rozumienie zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji) nie dają podstaw do uznania autonomii jednostek samorządu terytorialnego w zakresie władztwa daninowego.

Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji do stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych ani nie ogranicza, ani nie wyłącza możliwości zastosowania generalnej normy kompetencji prawodawczej w zakresie władztwa

daninowego. Art. 168 w związku z art. 87 ust. 2 Konstytucji udziela kompetencji do określenia mocą aktu prawa miejscowego jednego z elementów stosunku daninowego (tj. wysokości podatku lub opłaty lokalnej). Akt ten dla swej ważności wymaga publikacji w właściwym publikatorze urzędowym (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Nie oznacza to automatycznie ograniczenia kompetencji organu władzy ustawodawczej do stanowienia o wysokości podatków i opłat o charakterze lokalnym.

Zważywszy na kategoryczne brzmienie art. 217 Konstytucji, gwarancyjną funkcję art. 84 Konstytucji i brak innej niż art. 168 Konstytucji regulacji odnoszącej się do realizacji władztwa daninowego przez jednostki samorządu terytorialnego, należy uznać, że to organ władzy ustawodawczej rozstrzyga o ustanowieniu podatków i opłat, o nadaniu im charakteru lokalnego oraz granicach, w jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą zrealizować prawo do ustalania wysokości tych podatków i opłat. W granicach wyznaczonych przez zasadę decentralizacji, zastrzeżenie na poziomie konstytucyjnym dla jednostek samorządu terytorialnego kompetencji do stanowienia o wysokości podatków lub opłat lokalnych należy rozumieć jako przekazanie – przyznanie, a nie przekazanie – przeniesienie, wykonywania kompetencji prawodawczej o określonej treści. Przyznanie to musi odpowiadać wymaganiom stawianym przez konstytucyjną koncepcję źródeł prawa (art. 87 ust. 2, art. 88 ust. 1, art. 94 Konstytucji).

Podsumowując: Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wnioskodawcy właściwie powołali art. 168 i art. 217 Konstytucji jako wzorce kontroli w niniejszym postępowaniu. Z konieczności logicznej oraz brzmienia art. 168 Konstytucji ocena zgodności zakwestionowanych przepisów wymaga zarazem uwzględnienia art. 94 i art. 87 ust. 2 Konstytucji, a w części odnoszącej się do art. 6k ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości – uwzględnienia również art. 84 Konstytucji (zob. część IV niniejszego uzasadnienia).

3. Problem konstytucyjny.

Czyniąc punktem wyjścia wyrażoną w art. 66 ustawy o TK oraz ugruntowaną w orzecznictwie konstytucyjnym zasadę związania Trybunału Konstytucyjnego granicami wniosku, podczas analizy argumentów sformułowanych przez wnioskodawców, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się do następujących pytań:

Po pierwsze – czy powstająca na gruncie art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości wątpliwość co do możliwości powierzenia odbioru odpadów komunalnych gminnym zakładom budżetowym stanowi naruszenie zasady poprawnej legislacji? – (zob. niżej punkt 1.2 części IV uzasadnienia).

Po drugie – czy art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, w zakresie, w jakim stanowią o właścicielu nieruchomości, interpretowane w świetle przyjętego przez prawodawcę podziału na właścicieli nieruchomości zamieszkałych i właścicieli nieruchomości niezamieszkałych (art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości), pozwalają ustalić, kto jest zobowiązany do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz złożenia deklaracji o wysokości tejże opłaty, i tym samym są zgodne z zasadą poprawnej legislacji? – (zob. niżej punkt 1.3 części IV uzasadnienia).

Po trzecie – czy art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, w zakresie, w jakim stanowią o właścicielu nieruchomości, interpretowane w świetle przyjętego przez prawodawcę odesłania do ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokalnej (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.; dalej: ustawa o własności lokali (art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości), pozwalają ustalić, kto jest zobowiązany do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz złożenia deklaracji o wysokości tejże opłaty w wypadku nieruchomości zabudowanej budynkami wielolokalowymi, i tym samym są

zgodne z zasadą poprawnej legislacji? – (zob. niżej punkt 1.4 części IV uzasadnienia).

Po czwarte – czy art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, interpretowane w świetle przyjętego przez prawodawcę szerokiego rozumienia pojęcia „właściciel nieruchomości” (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości), pozwalają ustalić, kto jest zobowiązany do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz złożenia deklaracji o wysokości tejże opłaty, w wypadku „krzyżowania się” praw na nieruchomości, i tym samym są zgodne z zasadą poprawnej legislacji? – (zob. niżej punkt 1.5 części IV uzasadnienia).

Po piąte – czy art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości, w zakresie, w jakim odpowiednio zobowiązują wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do organizacji przetargu na odbiór odpadów komunalnych i wyznaczenia zasad udziału w przetargu gminnych jednostek organizacyjnych, są zgodne z zasadą samodzielności gminy w wykonywaniu zadań własnych? – (zob. niżej punkt 2 części IV uzasadnienia).

Po szóste – czy art. 6k i art. 6l w związku z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości, powierzając gminom kompetencję do stanowienia w formie aktów prawa miejscowego o metodzie, stawce, terminie, częstotliwości i trybie uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, są zgodne z zasadą władztwa daninowego i mieszczą się w konstytucyjnej kompetencji jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych? – (zob. niżej punkt 3 części IV uzasadnienia).

IV

1. Ocena zgodności z art. 2 Konstytucji.

1.1. Zasada poprawnej legislacji stanowiła wielokrotnie przedmiot rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. m.in. wyrok z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138 i powołane tam orzecznictwo). Odsyłając do wcześniejszych ustaleń, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ocena zgodności z zasadą poprawnej legislacji powinna być dokonywana przy zastosowaniu dwóch kryteriów, które składają się na test określoności prawa. Pierwszym kryterium jest precyzyjność, którą należy rozumieć jako możliwość odkodowania z przepisów norm prawnych za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych w danej kulturze prawnej. Przejawia się ona w takiej regulacji praw i obowiązków, by ich treść była praktycznie jednoznaczna i pozwalała na ich egzekwowanie. Drugim kryterium jest komunikatywność, czyli zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Służy temu respektowanie zasad techniki prawodawczej.

Spełnienie wskazanych powyżej kryteriów nie przesądza jeszcze o konstytucyjności regulacji poddanej kontroli z perspektywy zasady poprawnej legislacji. W orzecznictwie podkreśla się, że „stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu” (wyrok TK z 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23). W tym kontekście istotne jest, że pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności ma charakter *ultima ratio*. Z uwagi na zasadę stosowania wykładni zgodnej z Konstytucją stwierdzenie niekonstytucyjności z powołaniem się na zasadę określoności przepisu możliwe jest, gdy nie sposób usunąć wątpliwości przez zastosowanie reguł wykładni (zob. wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67; 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3).

1.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z zasadą poprawnej legislacji. Należało bowiem uwzględnić, co następuje:

1.2.1. W toku niniejszego postępowania, w ślad za poglądami sformułowanymi w piśmiennictwie, zaprezentowano różne interpretacje art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości. Na tle zakwestionowanych przepisów pojawiły się bowiem dwa zagadnienia: po pierwsze – czy wymóg zorganizowania przetargu na odbiór odpadów komunalnych albo odbiór i zagospodarowanie tych odpadów jest bezwzględny i wyłącza możliwość powierzenia tych czynności komunalnym jednostkom organizacyjnym niezależnie od procedury przewidzianej w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.; dalej: prawo zamówień publicznych) oraz po drugie – czy użycie przez prawodawcę słowa „przetarg” oznacza ograniczenie możliwości realizacji przez gminę zadania do jednej tylko formy zamówienia publicznego.

Jeśli chodzi o pierwsze zagadnienie, w piśmiennictwie sformułowano pogląd, że ustawa o utrzymaniu czystości nie stanowi przeszkody w prowadzeniu przez gminne jednostki organizacyjne odbioru odpadów komunalnych. Stanowisko to opiera się na założeniu, że art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości znajdują zastosowanie jedynie w wypadku skorzystania przez radę gminy z kompetencji przewidzianej w ustawie i powierzeniu podmiotowi zewnętrznemu odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości przewiduje bowiem alternatywę polegającą na tym, że gminy tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych. Gmina może zatem wybrać drugą z tych możliwości i sama zapewnić odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (zob. m.in. W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 223). W piśmiennictwie wyrażono również pogląd przeciwny, że obowiązek wynikający z art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości ma charakter bezwzględny i gmina nie może organizować odbioru odpadów komunalnych we własnym zakresie. Przemawiać za tym ma kategoryczne brzmienie art. 6e oraz funkcja art. 6f ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, a także uzewnętrznione m.in. w art. 3a ustawy o utrzymaniu czystości założenie prawodawcy o ograniczonej roli gminnych jednostek organizacyjnych w odbiorze odpadów komunalnych (K. Kuźma, D. Chojnacki, W. Hartung, K. Maćkowska, K. Szymczak, P. Zdrajkowski, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2013, s. 126 i 137).

Jeśli chodzi o drugie zagadnienie, w piśmiennictwie sformułowano pogląd, że użycie przez prawodawcę słowa „przetarg” oznacza ograniczenie możliwości realizacji przez gminę zadania w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych do jednej formy zamówienia publicznego. Stanowisko to opiera się głównie na literalnym rozumieniu słowa „przetarg” oraz znaczeniu art. 6f ustawy o utrzymaniu czystości (zob. m.in. P. Jaśkiewicz, A. Olejniczak, *Gospodarowanie odpadami komunalnymi w gminie. Nowe zasady funkcjonowania systemu w 2013 r.*, Warszawa 2013, s. 235). W piśmiennictwie wyrażono również pogląd przeciwny, że gminy nie zostały ograniczone, a użyte przez prawodawcę słowo obejmuje swym zakresem wszystkie tryby udzielania zamówienia publicznego przewidziane prawem zamówień publicznych. Przemawiać za tym ma proeuropejska wykładnia przedmiotowo istotnych przepisów oraz to, iż na gruncie prawa zamówień publicznych pojęcie „przetargu” nie istnieje samodzielnie (zob. m.in. K. Kuźma i in., *Utrzymanie czystości...*, s. 127-128).

1.2.2. Z uzasadnienia wniosku II jednoznacznie wynika, że naruszenia zasady

poprawnej legislacji grupa posłów upatruje w niejasności, czy można zaangażować w odbiór odpadów komunalnych gminne jednostki organizacyjne poza procedurą przewidzianą w art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości. W pozostałym zakresie, wnioskodawca zmierza do ustalenia przez Trybunał Konstytucyjny relacji między ustawą o utrzymaniu czystości a prawem zamówień publicznych oraz interpretacji art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości. W tym kontekście należy przypomnieć, że poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego leży eliminacja horyzontalnych wątpliwości lub niespójności w systemie prawa oraz powszechnie obowiązująca wykładnia przepisów prawa.

1.2.3. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że wystąpienie różnic interpretacyjnych w orzecznictwie sądowym, doktrynie lub piśmiennictwie nie przesądza *per se* o naruszeniu zasady poprawnej legislacji. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że kształtowania się linii orzeczniczych oraz ich zmienności nie można automatycznie uznać za skutek niepoprawnej legislacji, gdyż jest to zjawisko typowe dla rozwiniętego systemu prawnego, naturalna konsekwencja dyskursywności oraz otwartości języka prawniczego (wyrok z 19 maja 2011 r., sygn. K 20/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 35). Dopiero niejasność i brak komunikatywności, powodowany w szczególności naruszeniem zasad języka powszechnego oraz zasad techniki prawodawczej, może uzasadniać niezgodność z zasadą poprawnej legislacji.

1.2.4. Zakwestionowane przepisy zostały sformułowane w sposób, który pozwala na odtworzenie norm prawnych wyznaczających gminom obowiązek zorganizowania przetargu na odbiór odpadów komunalnych. W świetle art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości nie jest możliwe powierzenie odbioru odpadów komunalnych jednostkom organizacyjnym gminy poza procedurą zamówienia publicznego. Działanie na tym polu wymaga przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego, który zgodnie z zakwestionowanym art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości może odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, na zlecenie gminy, o ile został wybrany w drodze przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości.

Po pierwsze, przemawia za tym argument z przebiegu prac legislacyjnych. W uzasadnieniu projektu ustawy przyjęto, że „gminy będą wyłaniały w drodze przetargu podmioty prowadzące działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, co tym samym będzie się wiązało z koniecznością przekształcenia gminnych jednostek organizacyjnych w spółki prawa handlowego” (druk sejmowy nr 3670/VI kadencja). Należy ponadto uwzględnić, że w świetle stanowiska Ministerstwa Środowiska „celem ustawodawcy wyrażonym w art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach było zobowiązanie wójta, burmistrza, prezydenta miasta do wybrania podmiotu odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w drodze przetargu. Ustawa nie dopuszcza innego sposobu wyłonienia podmiotu świadczącego te usługi. Ponadto art. 6f ust. 2 ustawy precyzuje przypadek, w jakim gmina może zlecić odbieranie odpadów komunalnych w trybie zamówienia z wolnej ręki. Jedynym takim przypadkiem jest rozwiązanie umowy na odbieranie odpadów komunalnych z podmiotem wyłoniętym w drodze przetargu i konieczność zapewnienia świadczenia odbierania odpadów komunalnych do czasu rozstrzygnięcia następnego przetargu (który wójt, burmistrz, prezydent jest zobowiązany zorganizować niezwłocznie). Za niezorganizowanie przetargu grozi kara od 10 000 do 50 000 zł. (...) ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi *lex specialis* względem ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (...). Na podstawie powyższego oraz na podstawie art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy podkreślić, że gminna jednostka organizacyjna będzie mogła odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jedynie w przypadku, gdy zostanie wyłonięta w drodze przetargu. Co oznacza, że aby przystąpić do przetargu, będzie musiała przekształcić się w

spółkę prawa handlowego” (*Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 2479 w sprawie interpretacji zapisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*; dostępna na: www.sejm.gov.pl).

Po drugie, art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości został sformułowany kategorycznie, a prawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych wyjątków. Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziłoby w istocie do obejścia ustawy. Spółki z udziałem gminy są uprawnione do odbierania odpadów komunalnych, o ile zostaną wybrane w drodze określonej w art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości.

Po trzecie, inaczej niż w art. 3a ust. 1 i 2, w art. 6e oraz w art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości nie przewidziano w ogóle możliwości samodzielnej realizacji zadania przez jednostki organizacyjne gminy. Należy ponadto zauważyć, że zgodnie z art. 6f ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości w wypadku rozwiązania umowy na odbieranie odpadów komunalnych, wójt, burmistrz lub prezydent miasta zobowiązany jest zastosować niezwłocznie art. 6d ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości. Do czasu rozstrzygnięcia przetargu gmina zobowiązana jest zapewnić odbiór odpadów komunalnych w trybie zamówienia z wolnej ręki zgodnie z procedurą przewidzianą w prawie zamówień publicznych.

Po czwarte, przy interpretacji art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości nie znajduje podstaw odwołanie się do art. 3 ust. 2 pkt 1 tejże ustawy. Należy bowiem zauważyć, że przepis odnosi się do całokształtu działalności gminy przewidzianej w tej ustawie dla realizacji zadania utrzymania w niej czystości i porządku. Zakwestionowane przepisy dotyczą zaś przetargu na odbiór odpadów komunalnych. W tym sensie art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są regułą ograniczającą stosowanie zasady wynikającej z art. 3 ust. 2 pkt 1 tej ustawy.

Po piąte, zawarte w art. 6g ustawy o utrzymaniu czystości odesłanie do prawa zamówień publicznych w realizacji przetargu, o którym mowa w art. 6d ust. 1 i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości, stoi na przeszkodzie powierzeniu odbioru odpadów komunalnych samorządowym zakładom budżetowym. Wewnętrzny i administracyjnoprawny charakter stosunku łączącego zakład budżetowy i gminę wyklucza możliwość zawarcia umowy cywilnoprawnej pomiędzy zamawiającym a wykonawcą – zgodnie z definicją zamówienia publicznego przyjętą w art. 2 pkt 13 prawa zamówień publicznych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i w tym wypadku zasadą jest organizowanie „przetargów”. Za odbiór odpadów właściciele wnoszą na rzecz gminy opłatę. Natomiast właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają tam odpady komunalne, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę (zob. art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości). Także właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych mogą skorzystać z usług gminnej jednostki organizacyjnej lub przedsiębiorcy (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości). Ustawa o utrzymaniu czystości pozostawia zatem gminnym jednostkom organizacyjnym pole działania „bezprzetargowego”, co jednak nie wyklucza stosowania określonych wymagań względem jednostek podejmujących się takich usług.

1.2.5. Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że odrębną od kontroli z zasadą poprawnej legislacji kwestią jest ocena sformułowanego przez wnioskodawcę zarzutu nadmiernego ograniczenia samodzielności gmin w związku z obowiązkiem organizowania przetargu i odpowiednim stosowaniem przepisów prawa zamówień publicznych. Problemem konstytucyjny sprowadza się wówczas nie tyle do pytania, czy w

ogóle z zakwestionowanych przepisów daje się wyinterpretować normy prawne, ile do merytorycznej kontroli w świetle wartości, których realizację nakazują zasady konstytucyjne (zob. wyrok TK z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71). W warunkach niniejszego postępowania, zagadnienie to zostało szczegółowo omówione w kontekście zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (zob. niżej punkt 2 tej części uzasadnienia).

1.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z zasadą poprawnej legislacji. Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że podmiotami zobowiązanymi do ponoszenia opłaty oraz do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są właściciele nieruchomości zamieszkaných, jak i niezamieszkaných, na których powstają odpady komunalne, jeżeli gmina skorzysta z kompetencji przewidzianej w art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Pojęcie właścicieli należy zaś interpretować w świetle art. 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości.

Art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości, stanowiąc o właścicielu nieruchomości, odsyła do art. 6c tejże ustawy, który z kolei pozwala podzielić właścicieli na tych, którzy mają prawo do nieruchomości zamieszkanęj i tych, których przedmiot własności nie jest zamieszkaný. Wbrew założeniu wnioskodawcy, odesłanie to nie służy zdefiniowaniu pojęcia „właściciel nieruchomości” i nie wprowadza niejasności lub braku komunikatywności zakwestionowanego przepisu. Odsyłając w art. 6h do art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości, prawodawca rozstrzyga jedynie, że w razie skorzystania przez radę gminy z kompetencji do stanowienia aktu prawa miejscowego i objęcia odbiorem odpadów komunalnych właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają tam odpady komunalne, obowiązkiem ponoszenia opłat na rzecz gminy są obciążeni również właściciele nieruchomości niezamieszkaných.

Art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, stanowiąc o właścicielu nieruchomości, nie zawiera odesłania do art. 6c tejże ustawy. Odmienne względem art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości uregulowanie zakresu podmiotowego również nie powoduje niejasności i niekomunikatywności zakwestionowanego przepisu. Zróżnicowanie właścicieli, o którym mowa w art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości, zostało uwzględnione w treści art. 6m ust. 1 tejże ustawy. Przepis ten przewiduje bowiem dwa różne momenty początkowe biegu terminu złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Pierwszym, jest dzień zamieszkania na danej nieruchomości „pierwszego mieszkańca”, drugim – dzień „powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych”. Z konieczności logicznej w pierwszym wypadku, sposób obliczenia terminu jest właściwy dla właścicieli nieruchomości zamieszkaných, w drugim wypadku – dla właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają tam odpady komunalne. Należy ponadto zauważyć, że obowiązek złożenia deklaracji, o którym mowa w art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, nie ma charakteru autonomicznego i stanowi pochodną obowiązku ponoszenia opłat na rzecz gminy, na której terenie położona jest nieruchomość objęta gospodarowaniem odpadami komunalnymi. Rozumienie zakresu podmiotowego art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości nie może abstrahować całkowicie od rozumienia art. 6h i art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości. Potwierdzeniem takiej interpretacji jest systematyka wewnętrzna zakwestionowanego aktu normatywnego. Art. 6c poprzedza art. 6h oraz art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i otwiera jej rozdział 3a („Gospodarowanie odpadami komunalnymi przez gminę”).

1.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art.

2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z zasadą poprawnej legislacji. Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że w wypadku nieruchomości zabudowanych budynkami wielolokalowymi, obowiązek ponoszenia opłaty oraz złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi obciąża osoby sprawujące zarząd nieruchomością wspólną w rozumieniu ustawy o własności lokali lub właścicieli lokali, jeżeli zarząd nie został wybrany.

Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, odesłanie do ustawy o własności lokali i brak odrębnej regulacji odnoszącej się do budynków wielolokalowych, do których zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. tj. z 2013 r., poz. 1222; dalej: ustawa o spółdzielniach) nie wprowadza niejasności i niekomunikatywności zakwestionowanych przepisów. Z zasady poprawnej legislacji nie wynika wszakże bezwzględny zakaz tworzenia nowych definicji ustawowych właściwych tylko dla konkretnej regulacji, nawet jeżeli definicje te dotyczą pojęć takich jak właściciel nieruchomości. Nie odsyłając do pojęć zastanych, ugruntowanych w przepisach i dogmatyce danej gałęzi prawa, prawodawca może tworzyć autonomiczne definicje w poszczególnych aktach normatywnych, jeżeli będą one odpowiadać wymogowi jasności i komunikatywności, a ich wprowadzenie będzie racjonalnie uzasadnione specyfiką regulowanej materii. Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza jednak możliwości stwierdzenia naruszenia zasady poprawnej legislacji w wypadku nieuzasadnionego konstytucyjnie (tj. niepotrzebnego i zbędnego w świetle pozostających ze sobą w kolizji wartości konstytucyjnych) wprowadzenia w pełni autonomicznych definicji lub częściowo autonomicznych i związanego z tym „piętrowego odesłania” do innych aktów normatywnych. W rozpoznawanej sprawie sytuacja tego rodzaju nie ma jednak miejsca.

Odesłanie do ustawy o własności lokali oznacza, że nałożone na właścicieli obowiązki, o których mowa w art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, w zależności od stanu faktycznego i prawnego, są wykonywane: po pierwsze – przez osobę fizyczną albo prawną, której właściciele lokali w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali powierzyli zarząd nieruchomością wspólną (art. 18 ust. 1 *in principio* ustawy o własności lokali); po drugie – przez osobę fizyczną albo prawną, której właściciele lokali w umowie zawartej w formie aktu notarialnego po ustanowieniu odrębnej własności lokali powierzyli zarząd nieruchomością wspólną (art. 18 ust. 1 *in fine* ustawy o własności lokali); po trzecie – przez właścicieli samodzielnie (art. 19 – 20 ustawy o własności lokali). Zarząd kieruje sprawami wspólnoty i reprezentuje ją na zewnątrz (art. 21 ust. 1 ustawy o własności lokali).

Z perspektywy art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości, legitymacja wymienionych podmiotów do wykonywania obowiązków właściciela nieruchomości z art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości aktualizuje się z wyodrębnieniem własności lokalu w budynku wielolokalowym, a użyta przez prawodawcę liczba mnoga w wyrażeniu „jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, w których ustanowiono odrębną własność lokali” nie modyfikuje reguł przyjętych w ustawie o własności lokali. Podobnie nie ma merytorycznego znaczenia posługiwanie się przez prawodawcę pojęciem „osoby sprawującej zarząd nieruchomością” w ustawie o utrzymaniu czystości i pojęciami „zarząd” lub „zarządca” w ustawie o własności lokali. Pojęcie „osoby sprawującej zarząd” użyte w art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości nie może zostać uznane za niejasne i niekomunikatywne, gdyż jego treść i granice wyznacza zakres odesłania. Pojęcie to obejmuje zatem każdy podmiot, który sprawuje zarząd w rozumieniu ustawy o własności lokali.

Podobnie jednoznacznie i precyzyjnie można wskazać podmiot zobowiązany do ponoszenia opłaty oraz do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie

odpadami komunalnymi w wypadku budynków wielolokalowych, do których zastosowanie znajdują przepisy ustawy o spółdzielniach. Art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości nie znajduje zastosowania, jeżeli w budynku wielolokalowym nie ustanowiono odrębnej własności lokalu. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności, gdy w spółdzielczym budynku wielolokalowym lokatorzy mają spółdzielcze prawa lokatorskie do lokali mieszkalnych lub spółdzielcze własnościowe prawa do lokali. Obowiązki, o których mowa w art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, obciążają wówczas właściciela nieruchomości (tj. spółdzielnię mieszkaniową) zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości.

Art. 2 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości znajduje natomiast zastosowanie, jeżeli w spółdzielczym budynku wielolokalowym ustanowiono odrębną własność przynajmniej jednego lokalu. Zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi współwłasność spółdzielni jest wykonywany przez spółdzielnię jak zarząd powierzony, o którym mowa w art. 18 ustawy o własności lokali, choćby właściciele lokali nie byli członkami spółdzielni (art. 27 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o spółdzielniach). Wówczas podmiotem zobowiązanym do wykonywania obowiązków, o których mowa w art. 6h i art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, jest spółdzielnia mieszkaniowa.

Na marginesie należy tylko zauważyć, że jeżeli została wyodrębniona własność wszystkich lokali, po wyodrębnieniu ostatniego lokalu stosuje się przepisy ustawy o własności lokali, niezależnie od pozostawania przez właścicieli członkami spółdzielni (art. 26 ust. 1 ustawy o spółdzielniach).

1.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z zasadą poprawnej legislacji. Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że podmiotami zobowiązanymi do ponoszenia opłaty oraz do złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są w pierwszej kolejności właściciele nieruchomości, przez których rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomość w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością (zob. też wyrok TK z 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41).

W ustawie o utrzymaniu czystości prawodawca przyjął szerszą definicję właściciela niż wynika to z art. 140 i n. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: kodeks cywilny). Zarazem jednak prawodawca odwołał się do zastanych pojęć prawa administracyjnego i cywilnego w szczególności takich jak: współwłasność (art. 195 i n. kodeksu cywilnego), prawo użytkowania (art. 252 i n. kodeksu cywilnego), użytkowanie wieczyste (art. 232 i n. kodeksu cywilnego), posiadanie samoistne, jak i zależne (art. 336 kodeksu cywilnego).

Sformułowany przez wnioskodawcę II i podzielony w stanowisku Sejmu oraz Prokuratora Generalnego zarzut, że art. 6h i art. 6m ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości są niejasne i niekomunikatywne z uwagi na lukę konstrukcyjną (tj. brak przepisu rozstrzygającego, który z podmiotów traktowanych jak „właściciel nieruchomości” jest zobowiązany do złożenia deklaracji oraz uiszczenia opłaty w stanie faktycznym, w którym na tej samej nieruchomości tytułem prawnym dysponuje właściciel oraz inny podmiot, np. użytkownik wieczysty, dzierżawca), wykracza poza hierarchiczną kontrolę zgodności norm ustawy z zasadą poprawnej legislacji. Żądanie wnioskodawcy zmierza bowiem w istocie do ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisów ustawy o utrzymaniu czystości dla różnych możliwych wypadków krzyżowania się praw na nieruchomości.

Niewątpliwie prawodawca nie rozstrzygnął wprost, na którym z podmiotów

wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości spoczywa obowiązek określony w art. 6h i art. 6m ust. 1 tejże ustawy w wypadku, gdy kilka podmiotów spełnia ustawowe kryterium „właściciela nieruchomości”, jak również prawodawca nie uregulował wprost ewentualnej solidarnej odpowiedzialności posiadaczy nieruchomości, na której powstają odpady, w wypadku niewypełnienia obowiązków wynikających z przepisów ustawy. Nie znaczy to jednak, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, że na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości oraz innych stosowanych analogicznie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, z uwzględnieniem treści stosunków cywilnoprawnych łączących w każdym konkretnym wypadku podmioty, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości, nie jest możliwe ustalenie osób, na których ciążyą przedmiotowo istotne obowiązki ustawowe, oraz konsekwencji ich wadliwego dokonania albo niedokonania. Ustalenia tego rodzaju wykraczają jednak poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego i należą w szczególności do jednostek, organów administracji publicznej oraz właściwych sądów. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w warunkach niniejszej sprawy, problemem konstytucyjnym na tle art. 2 Konstytucji jest jasność i komunikatywność ustawowego wyznaczenia kręgu podmiotów, na których ciążyą obowiązki wskazane w ustawie, a nie procedura realizacji tych obowiązków.

1.6. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny nie znalazł wystarczająco przekonujących argumentów, które podważałyby domniemanie konstytucyjności zakwestionowanej części aktu normatywnego. Art. 6d ust. 1, art. 6e, art. 6h oraz art. 6m ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości są precyzyjne i komunikatywne w stopniu pozwalającym na przyjęcie ich zgodności z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

2. Ocena zgodności z art. 16 ust. 2 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stanowiła wielokrotnie przedmiot rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. orzeczenie z: 23 października 1996 r., sygn. K 1/96, OTK w 1996 r., t. II, poz. 36 oraz wyroki z: 15 grudnia 1997 r. sygn. K 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69; 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31; 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17; 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182; 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47; 29 października 2009 r., sygn. K 32/08, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 139; zob. też w kontekście samodzielności finansowej wyroki z: 31 maja 2005 r., sygn. K 27/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 54; 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86; 20 marca 2007 r., sygn. K 35/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 28; 19 grudnia 2007 r., sygn. K 52/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159; 28 lutego 2008 r., sygn. K 43/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 43). Odsyłając do wcześniejszych ustaleń, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w niniejszej sprawie podstawowe znaczenie ma ugruntowany w orzecznictwie konstytucyjnym pogląd, że zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego oraz oznacza w szczególności, że: 1) jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy; 2) jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców; 3) ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach; 4) ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu

terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych; 5) wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności; 6) prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej (wyrok z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25). Względ na konieczność ochrony innych wartości i zasad konstytucyjnych może uzasadniać i legitymować dopuszczalność jej ograniczenia. Interpretując w konkretnym wypadku dokonaną przez ustawodawcę ingerencję w treść zasady samodzielności, Trybunał Konstytucyjny dokonuje wyważenia racji przemawiających za taką ingerencją, biorąc w szczególności pod uwagę, czy nie doszło w ten sposób do przekroczenia jej dopuszczalnych granic (zob. wyrok TK z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01).

2.2. W ocenie Trybunału dla rozpoznania niniejszej sprawy istotne znaczenie miały też dokonane w wyroku o sygn. K 14/11 ustalenia odnośnie do konstytucyjnego testu ograniczeń samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (wyrok z 31 stycznia 2013 r., OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7). Trybunał stwierdził wówczas bowiem, że „Norma wyprowadzona z wyrażonej w art. 15 Konstytucji zasady decentralizacji i z wyrażonej w art. 16 ust. 2 Konstytucji zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz wynikającej z art. 163 Konstytucji zasady pomocniczości w związku z art. 2 Konstytucji zakazuje takiej ingerencji ustawodawcy, która skutkowałaby niedopuszczalnym pozbawieniem jednostek samorządu terytorialnego zadań lub kompetencji bądź środków finansowych służących do realizacji tychże zadań. Ustawodawca nie może nadmiernie ingerować w sferę samodzielności samorządu terytorialnego, pozbawiając jednostki samorządu zarówno zadań, które ze względu na zasadę decentralizacji samorząd winien wykonywać, jak i środków finansowych przeznaczonych na realizację tychże zadań. (...) zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy nie może być, (...) rozumiany w ten sposób, że zawiera się w nim rygorystyczny test proporcjonalności, wymagający łącznego spełnienia wszystkich trzech zasad składowych, tj. zasady przydatności, zasady konieczności i zasady proporcjonalności *sensu stricto*. W tym wypadku wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności sprowadza się jedynie do ogólnie rozumianego zakazu nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Łącząc ją z wymogiem urzeczywistnienia przez państwo zasady decentralizacji oraz wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą pomocniczości, należy wskazać na konieczność ustalenia proporcji między zadaniami wykonywanymi przez samorząd a zadaniami wykonywanymi przez państwo i w konsekwencji środkami finansowymi, którymi dysponuje państwo, i środkami, którymi dysponuje samorząd. Z (...) Konstytucji wynika adresowany do ustawodawcy nakaz podzielenia dochodów publicznych między państwo a jednostki samorządu terytorialnego w odpowiedniej proporcji do przydzielonych im zadań”.

W niniejszej sprawie należało odpowiedzieć kolejno na następujące pytania: 1) Czy utrzymanie porządku i czystości stanowi zadanie własne w rozumieniu art. 166 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 2 zdaniem drugim Konstytucji?, 2) Czy zakwestionowana norma wprowadza ograniczenia realizacji nałożonego zadania własnego?, 3) Czy ograniczenia te są uzasadnione w świetle norm i chronionych przez nie wartości konstytucyjnych?, 4) Czy ograniczenia te nie stanowią nadmiernej (tj. nieadekwatnej) ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego?

2.3. Odnosząc się do pierwszego ze wskazanych powyżej zagadnień, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że utrzymanie porządku i czystości w gminach, w tym zagwarantowanie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub odbioru i zagospodarowania tych odpadów, zostało ukształtowane jako zadanie własne w

rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, utrzymanie porządku i czystości w gminach służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej. Celem gminy w tym kontekście nie jest prowadzenie działalności gospodarczej, ale ochrona środowiska, ochrona zdrowia, a także ochrona porządku publicznego oraz zagwarantowanie ciągłości odbioru odpadów komunalnych lub zagospodarowania tych odpadów od oznaczonego kręgu beneficjentów.

Po drugie, przedmiotowo istotne zadanie odpowiada wypracowanym w orzecznictwie konstytucyjnym kryteriom „samodzielności” i „kreatywności” zadania własnego. Jak bowiem wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. U 8/00, „z istoty (...) zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Stąd też odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków – lecz w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków, płynących z przekazanego ustawowo źródła, oraz z taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć, ani też nie uniemożliwiać w ogóle wykonywania zadania (...) Z istoty zadania własnego samorządu wynika zatem to, że zakres i sposób jego finansowania winien zawsze być przedmiotem decyzji politycznej odpowiednich organów, które same decydują o sposobie jego wykonania w relacji do wykonywania innych zadań własnych” (wyrok z 28 czerwca 2001 r., sygn. U. 8/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 123). W tym kontekście należy zauważyć, że prawodawca pozostawił gminom margines uznania w określeniu zasad organizacji systemu odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów (zob. m.in. art. 4, art. 6a, art. 6b, art. 6c oraz art. 6n ustawy o utrzymaniu czystości), a także sposobu jego finansowania (zob. m.in. art. 6k, art. 6l i art. 6r ustawy o utrzymaniu czystości).

Po trzecie, przedmiotowo istotne zadanie zostało określone przez prawodawcę w ustawie jako zadanie własne gminy – tak jak wymaga tego art. 166 ust. 1 Konstytucji (art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości). Ponadto gmina wykonywa je w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – tak jak tego wymaga art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji (zob. m.in. art. 3b, art. 3c, art. 6a-6c, art. 6r, art. 6s oraz art. 9y i art. 9z ustawy o utrzymaniu czystości). W tym kontekście istotne jest również, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta wyposażony został w kompetencje kontrolne (art. 9u ustawy o utrzymaniu czystości).

Kwalifikując utrzymanie czystości i porządku w gminach jako zadanie własne w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że nie oznacza to nieograniczonej autonomii jednostki samorządu terytorialnego w zakresie określania zasad, form i finansowania realizacji tegoż zadania. Art. 16 ust. 2 Konstytucji stanowiąc o wykonywaniu zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, wskazuje wszakże ramy ustawowe, w których może działać jednostka samorządu terytorialnego. Nie ma zatem konstytucyjnego uzasadnienia twierdzenie wnioskodawcy, że kwalifikacja zadań jako zadań własnych wymaga pozostawienia jednostkom samorządu terytorialnego nieograniczonej kompetencji w zakresie stanowienia o formach i zasadach, a także finansowaniu tych zadań.

2.4. Odnosząc się do drugiego ze wskazanych w pkt 2.1. zagadnień, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowane w niniejszym postępowaniu art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości ograniczają organizacyjnie swobodę gminy.

W obowiązującym stanie prawnym, w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym). Formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236; dalej: ustawa o gospodarce komunalnej).

Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o gospodarce komunalnej wynika, że gmina wykonuje zadania własne za pośrednictwem utworzonych w tym celu jednostek organizacyjnych, w szczególności zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego (art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej) lub za pomocą innych, organizacyjnie niepowiązanych z gminą podmiotów (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej). O wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej rozstrzygają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, „jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej” (art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej).

Art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości stanowią regulację szczególną w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej i ograniczają jednostki samorządu terytorialnego w określaniu form i zasad realizacji zadań własnych. Uwzględniając specyfikę zadania własnego, pozostaje zatem ocenić, czy ograniczenie jest uzasadnione w świetle norm i wartości konstytucyjnych oraz czy nie jest nadmierne.

2.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wprowadzone mocą art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości ograniczenie w zakresie wykonywania zadania własnego jest uzasadnione w świetle konstytucyjnych norm i wartości.

2.5.1. Przemawia za tym przede wszystkim wzgląd na ochronę społecznej gospodarki rynkowej i wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji), a także ochrona uzasadnionych konstytucyjnie – w świetle zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – oczekiwań podmiotów prowadzących dotychczas działalność polegającą na odbiorze odpadów komunalnych (art. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że przed wejściem w życie zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą z 2011 r. odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych nie stanowiły sfery wyłącznej działalności gmin i realizowane były w ramach konkurencji przez podmioty prawa prywatnego. Odchodząc od modelu konkurencji na rynku, zgodnie z którym gospodarka odpadami komunalnymi realizowana była przez podmioty prawa prywatnego związane węzłem obligacyjnym z właścicielami nieruchomości, na których powstają odpady, prawodawca zdecydował się przyjąć model konkurencji o rynek, zgodnie z którym gospodarowanie odpadami komunalnymi realizowane jest w ramach zadania własnego gminy, która zobowiązana jest jednak powierzyć je podmiotom prawa prywatnego lub własnym jednostkom organizacyjnym, ale na ustawowo określonych zasadach. Jak wyjaśnił Minister Środowiska, celem obowiązujących przepisów było zapewnienie, że podmioty prywatne działające na rynku odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2011 r. będą mogły po przejęciu przez gminy obowiązku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nadal starać się o zamówienia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na konkurencyjnym rynku, który zapewnią organizowane przez gminy przetargi.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK), w raporcie z lutego

2012 r. *Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych*, wyróżnił trzy modele rynku odbioru odpadów komunalnych (na podstawie analizy uregulowań w piętnastu wybranych krajach UE, Norwegii i USA): 1) model rynku zamkniętego, w którym gospodarka odpadami realizowana jest przez gminy w oparciu o zakłady budżetowe lub spółki komunalne, 2) model konkurencji o rynek, w którym gospodarka odpadami realizowana jest przez operatorów komunalnych i/lub prywatnych wybieranych co kilka lat w drodze konkursu lub przetargu, 3) model konkurencji na rynku, w którym gospodarka odpadami realizowana jest przez operatorów wybieranych przez właścicieli nieruchomości czyli wytwórców odpadów. Główną różnicą między modelem konkurencji o rynek a modelem konkurencji rynkowej jest to, że model konkurencji o rynek pozwala na finansowanie systemu w oparciu o podatek od śmieci, co nie jest możliwe w wypadku konkurencji na rynku, jeśli umowy są zawierane przez operatorów bezpośrednio z wytwórcami odpadów. Istotną różnicą między podatkiem a opłatą pobieraną bezpośrednio przez operatora jest to, że z punktu widzenia mieszkańca (wytwórcy odpadów) wysokość podatku nie zależy bezpośrednio od wolumenu wytworzonych odpadów, przybiera formę zbliżoną do podatku pogłównego lub podatku od nieruchomości. Bodziec do pozbywania się zwykłych odpadów komunalnych nielegalnie, szczególnie przez porzucenie lub podrzucenie, znika zupełnie. W tym sensie model konkurencji o rynek pomaga wyeliminować problem nielegalnych wysypisk.

Z raportu UOKiK wynika, że model konkurencji o rynek jest najczęściej stosowany w UE. We wszystkich krajach gminy są obciążone obowiązkiem zapewnienia czystości na swoim terenie. Gminy nie są jednak właścicielami odpadów, ale „władają” nimi tylko w tym sensie, że organizują system ich odbioru i zagospodarowania na swoim terenie (wyjątkiem są Czechy oraz Niemcy, gdzie niektóre gminy przypisują sobie własność wszystkich odpadów i nie dopuszczają konkurencji nawet na rynku odbioru surowców wtórnych). Wiele narodowych organów ochrony konkurencji wskazuje model konkurencji o rynek jako model optymalny i próbuje obecnie wspomagać lub promować ten model. Warunkiem skuteczności tego mechanizmu jest jednak wydzielenie (komercjalizacja) komunalnych operatorów oraz sprawdzony, efektywny mechanizm przetargowy (raport UOKiK z lutego 2012 r. *Konkurencja na polskim rynku usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych*, s. 57).

Model konkurencji o rynek obejmuje jedynie odpady z gospodarstw domowych, czasami również odpady biurowe. Odpady wytwarzane przez przedsiębiorców – z zakładów przemysłowych i większości zakładów usługowych – usuwane są z reguły w ramach modelu konkurencji na rynku. W obszarze konkurencji na rynku pozostaje odbiór nietypowych odpadów z gospodarstw domowych, takich jak: odpady budowlane i remontowe, odpady wielkogabarytowe, odpady niebezpieczne. Regulacja wprowadzona na mocy ustawy zmieniającej z 2011 r. wykazuje w tym zakresie podobieństwo.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowane przepisy chronią interesy przedsiębiorców obecnie działających na rynku odbioru odpadów, zapewniając inną niż dotychczas, ale jednak konkurencję. Jednocześnie nie wykluczają z tego rynku jednostek organizacyjnych gminy. Organizowanie przetargów zgodnie z prawem zamówień publicznych oraz ograniczenie udziału gminnych jednostek organizacyjnych umożliwia zachowanie konkurencji o rynek oraz zapobiega monopolizacji odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych przez gminne zakłady. Ponadto zakwestionowane przepisy gwarantują, iż zaangażowane w prowadzenie gospodarki odpadami komunalnymi gminy, współdziałając lub konkurując z podmiotami prawa prywatnego, będą czynić to w formach i na zasadach rynkowych. Trybunał przypomina, że „działalność państwa 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 jakiejkolwiek dyskryminacji w tym zakresie podmiotów niepaństwowych. (...) Zasada społecznej gospodarki rynkowej wymaga, aby państwo i inne instytucje publiczne w stosunkach z podmiotami z sektora prywatnego (w stosunkach zewnętrznych z punktu widzenia instytucji publicznych) działały w formach i na zasadach rynkowych. Jeżeli państwo pośrednio lub bezpośrednio uczestniczy w życiu gospodarczym w formie kooperacji z podmiotami prywatnymi i dopuszcza tę kooperację w formach właściwych dla prawa prywatnego winno przestrzegać zasad ustanowionych dla analogicznej kooperacji podmiotów prywatnych” (wyrok z 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1; zob. też wyrok z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82).

2.5.2. Wprowadzone mocą art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości ograniczenie w zakresie wykonywania zadania własnego przez gminę uzasadnione jest również konstytucyjnym nakazem ochrony środowiska.

W wyroku o sygn. K 22/97, Trybunał Konstytucyjny podniósł, że postęp cywilizacyjny oraz konieczność ochrony środowiska naturalnego przed degradacją i dewastacją jest powszechnym obowiązkiem konstytucyjnym, i wskazał na istnienie istotnego interesu społecznego w ustanowieniu regulacji służących utrzymywaniu czystości w gminach. „Zapewnienie ochrony środowiska” jest celem państwowości polskiej ujętym w art. 5 Konstytucji. Jest to jedyny przepis konstytucyjny w rozdziale I Konstytucji, który odnosi się do środowiska, przez co nadaje mu rangę ustrojową. Jako zasada ustrojowa stanowi wymóg działania bardziej kompleksowego niż zawarta w art. 74 Konstytucji dyrektywa polityki państwa zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Art. 5 Konstytucji należy traktować jako źródło obowiązków władz publicznych w zakresie ochrony środowiska, zaś pozostałe przepisy z tej dziedziny – umieszczone w rozdziale II Konstytucji – odnoszą się zarówno do władz publicznych (art. 74 Konstytucji), jak i podmiotów innych niż władze publiczne (art. 86 Konstytucji).

W wyroku o sygn. K 23/05 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości chronionych przez ustawę zasadniczą (wyrok z 6 czerwca 2006 r., OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62). W pewnych wypadkach ochrona środowiska może uzasadniać ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych. Władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji). Pojęcie „bezpieczeństwo ekologiczne” należy rozumieć jako uzyskanie takiego stanu środowiska, który pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka. Ochrona środowiska jest jednym z elementów „bezpieczeństwa ekologicznego”, ale zadania władz publicznych są szersze – obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój. Podstawową metodą uzyskania tego celu jest – nakazane przez art. 5 Konstytucji – kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju, co nawiązuje do ustaleń międzynarodowych, w szczególności konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r. (por. J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 24 i n.). W ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że typowe zadania samorządowe to

zadania lokalne, wykonywane w imieniu społeczności danego terenu, zadania ochronne natomiast to zadania realizowane przede wszystkim w interesie całego społeczeństwa. Wszystkie działania podejmowane przez władze samorządowe powinny zapobiegać kształtowaniu niekorzystnych, z punktu widzenia interesu ogólnonarodowego, lokalnych kwestii w zakresie ekologii. Dlatego należy mieć świadomość, że zdecydowana większość zadań w dziedzinie ochrony środowiska nie będzie miała charakteru lokalnego, mimo że wykonawcą tych zadań będzie samorząd terytorialny. Realizowane będą one głównie w interesie publicznym – ogólnopolskim, a dopiero później w interesie publicznym – lokalnym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wkroczenie prawodawcy w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań własnych uzasadnia ponadlokalny charakter gospodarki odpadami, usprawiedliwiający wprowadzenie wymogów, które pozwolą na najbardziej efektywną realizację założeń ustawy oraz ochronę środowiska.

2.6. Odnosząc się do zagadnienia adekwatności ograniczeń wprowadzonych mocą art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawodawca nie dopuścił się nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości nie pozbawiają gmin możliwości realizacji zadania własnego. Prawodawca nie wyłączył wszakże odbioru i zagospodarowania odpadów z zakresu zadań własnych gminy polegających na utrzymaniu czystości i porządku. Odesłanie do prawa zamówień publicznych i związane z tym wyłączenie działalności gminnych zakładów budżetowych, a także ograniczenie uczestnictwa spółek z udziałem gminy jedynie do wypadków, w których są one wybrane w drodze przetargu, nie przekreśla lokalnego charakteru, samodzielności i kreatywności jako konstytucyjnych cech zadania własnego gminy, jak również nie podważa odpowiedzialności gminy za jego realizację. Zarazem zakwestionowane przepisy nie stanowią takiego rodzaju kumulacji ograniczeń, która choć formalnie nie przekreśla cech konstytucyjnych zadania własnego, to w praktyce prowadzi do uniemożliwienia wykonywania tego zadania przez gminę.

Po drugie, wprowadzając obowiązek zorganizowania przetargu, prawodawca nie pozbawia całkowicie gminy możliwości zaangażowania się w realizację przedmiotowo istotnego zadania. Art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości dopuszcza wszakże udział spółek z udziałem gminy w organizowanych przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast przetargach.

Po trzecie, art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości nie przekreślają możliwości istnienia i tworzenia nowych gminnych jednostek organizacyjnych w celu wykonywania innych, przewidzianych w ustawie czynności w celu realizacji zadania własnego, jakim jest utrzymanie czystości i porządku (np. administrowanie i organizacja nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, prowadzenie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, świadczenie dodatkowych usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, które nie są objęte opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi). Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy (wniosek II, s. 6), zakwestionowane przepisy nie wymagają likwidacji gminnych zakładów budżetowych, które mogą na zasadach ogólnych wykonywać zadania gminy, o których mowa w ustawie o utrzymaniu czystości.

Po czwarte, wymóg zorganizowania przetargu oraz związane z tym ograniczenia dla gminnych jednostek organizacyjnych dotyczą bezpośrednio odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6d i art. 6e w związku z art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości). Odbiór odpadów

komunalnych pochodzących z nieruchomości niezamieszkanymi oraz zagospodarowanie tych odpadów, o ile rada gminy nie skorzysta z kompetencji przewidzianej w art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, może odbywać się na innych zasadach.

Po piąte, wprowadzając obowiązek zorganizowania przetargu oraz związane z tym ograniczenia dla gminnych jednostek organizacyjnych, prawodawca rozróżnił dwa rodzaje zamówienia podlegające obowiązkowi przetargowemu, a mianowicie: odbieranie odpadów komunalnych oraz odbieranie i zagospodarowanie tych odpadów. Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd wyrażony w piśmie Sejmu, że rozróżnienie to nie ma charakteru przypadkowego i pozwala wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta uwzględniać różne okoliczności faktyczne, jakie mogą powstać w związku ze stosowaniem innych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości (np. art. 3a tejże ustawy).

2.7. Podsumowując: art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości, choć ograniczają swobodę jednostek samorządu terytorialnego wykonywania zadania własnego w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości, to jednak przepisy te są uzasadnione w świetle konstytucyjnych norm i wartości oraz nie stanowią nadmiernej ingerencji prawodawczej. Art. 6d i art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 16 ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

3. Ocena zgodności z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

3.1. Odnosząc się do oceny art. 6k i art. 6l ust. 1 w związku z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji, należało kolejno udzielić odpowiedzi na pytania: a) Czy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter daniny publicznej?, b) Czy opłata ta ma charakter podatkowy i czy stanowi rodzaj opłaty lokalnej?, c) Czy wszystkie konieczne z perspektywy konstytucyjnej elementy stosunku daninowego zostały uregulowane w ustawie oraz czy do regulacji w formie aktu prawa miejscowego przekazano ustalenie wysokości daniny publicznej?

3.2. Interpretacja pojęcia „danina publiczna”, o którym mowa w art. 217 Konstytucji, a w szczególności kryteria identyfikacji i rozróżnienia opłaty i podatku jako różnych danin publicznoprawnych, były przedmiotem wielokrotnych rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. m.in. wyrok z 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59 i omówione tam orzecznictwo; zob. też wyroki TK z: 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56; 4 listopada 2009 r., sygn. Kp 1/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 145; 26 października 2010 r., sygn. K 58/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 80). W warunkach niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny uznał jedynie za celowe przypomnienie poglądu sformułowanego w wyroku o sygn. P 9/09, że daniną jest: przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw.

3.3 Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter daniny publicznej, a przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi została nałożona ustawą i ma charakter powszechnego, jednostronnie ustalanego świadczenia pieniężnego, od którego wniesienia uzależnione jest dopiero świadczenie innego podmiotu. Polega ono w szczególności na odbiorze odpadów komunalnych. Zgodnie z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości, 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. Nie ma przy tym znaczenia, że świadczenie to nie zawsze jest wykonywane bezpośrednio przez podmiot władzy publicznej (zob. uwagi odnoszące się do art. 6e ustawy o utrzymaniu czystości). W kontekście niniejszej sprawy istotne jest bowiem, że odbiór odpadów komunalnych realizowany jest w następstwie finalizacji zamówienia publicznego zgodnie z art. 6d ustawy o utrzymaniu czystości, a organizacja systemu odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych stanowi zadanie własne gminy, które ta wykonywa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Po drugie, opłata, do której odnoszą się zakwestionowane przepisy, jest świadczeniem pieniężnym o charakterze przymusowym. Obowiązek zapłaty spoczywa na wszystkich właścicielach nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (art. 6h w związku z art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu w czystości). Obowiązek ten z mocy ustawy obejmuje również właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, ale powstają tam odpady, o ile rada gminy postanowi o odbieraniu odpadów komunalnych z tych nieruchomości (art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości). Podmioty zobowiązane do uiszczenia opłaty nie mają swobody kształtowania treści stosunku prawnego, w szczególności wysokości opłaty, ewentualnego jej obniżenia lub odstąpienia od niej oraz terminu zapłaty. Elementy te określa bowiem ustawa oraz akt prawa miejscowego w zakresie wskazanym w ustawie (art. 6k i art. 6l ustawy o utrzymaniu czystości).

Po trzecie, opłata, do której odnoszą się zakwestionowane przepisy, należy do dochodów publicznych i jest przeznaczona na realizację celów publicznych. Stanowi bowiem dochód gminy, z którego pokrywa się funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a mianowicie: odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obsługę administracyjną tego systemu (art. 6r ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości). W tym kontekście należy zauważyć, że w świetle najnowszego orzecznictwa sądownoadministracyjnego, pobierając opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gmina działa jako podmiot prawa publicznego i nie podlega opodatkowaniu VAT. W wyroku o sygn. akt I SA/Rz 968/12, WSA stwierdził, że „opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy, który przeznaczony jest na działania wykonywane w interesie publicznych (...) gmina występuje z pozycji nadrzędnej w stosunku do innych podmiotów uczestniczących w tej czynności (właścicieli nieruchomości). Uprawnienie do pobierania opłat następuje nie na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej pomiędzy gminą i właścicielem nieruchomości lecz wynika wyłącznie z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz odpowiednich unormowaniach zawartych w uchwałach rady gminy (przepisów prawa miejscowego). (...) pobieranie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest czynnością mieszczącą się w sferze publicznoprawnej, w wykonywaniu której, gmina występuje w roli organu władzy publicznej. Dlatego też (...) gmina nie jest podatnikiem VAT, zatem w stawce opłaty za gospodarowanie odpadów komunalnych nie uwzględnia się

kwoty podatku VAT” (wyrok WSA w Rzeszowie z 13 listopada 2012 r.).

Po czwarte, opłata, do której odnoszą się zakwestionowane przepisy, jest należnością podlegającą egzekucji administracyjnej. Zgodnie z art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości 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.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że opłata ustanowiona w art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości, do której odnoszą się art. 6k i art. 6l w związku z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości, jest daniną publiczną w konstytucyjnym rozumieniu.

3.4. Przedstawiona powyżej charakterystyka opłaty przemawia zarazem za uznaniem jej za daninę, która nie ma charakteru podatkowego. Jest ona bowiem świadczeniem pieniężnym, przymusowym, bezzwrotnym, jednostronnym, publicznoprawnym, ale odpłatnym i mającym realizować różne cele wynikające z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości. W tym kontekście Trybunał przypomina pogląd sformułowany w wyroku o sygn. K 10/09, że „zadaniem opłat publicznych w systemie dochodów publicznych nie jest wyłącznie zasilanie tego systemu. Uzasadnienia ich występowania szukać należy również w pochodnych funkcjach opłat publicznych (np. prohibicyjnej, prewencyjnej, represyjnej, kompensacyjno-odszkodowawczej). Rola i znaczenie tych funkcji nie są równorzędne, zależą od takich czynników, jak dostosowanie rodzaju i wysokości opłaty publicznej do jej przedmiotu i zamierzonego kierunku oraz natężenia oddziaływania, konstrukcja prawna opłaty publicznej, odczuwalność materialna i pozamaterialna jej ciężaru finansowego (...) opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest w wysokości usługi – może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi – nabywa cechy podatku”.

3.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że opłata ustanowiona w art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości, do której odnoszą się art. 6k i art. 6l ust. 1 w związku z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości, ma charakter lokalny, gdyż w całości stanowi dochód gminy (art. 6r ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości) i nakładana jest w celu zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności (art. 6h w związku z art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości).

3.6. Art. 217 Konstytucji stanowił przedmiot wielokrotnych rozważań w orzecznictwie konstytucyjnym (zob. m.in. wyroki TK z: 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09; 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02; 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13; 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51; 1 września 1998 r., sygn. U 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 63; 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4; 8 grudnia 2009 r., sygn. K 7/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 166). Nie ma zatem potrzeby szczegółowego omawiania konstytucyjnej reguły wyłączności ustawy w regulacji elementów stosunku daninowego.

Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe przypomnienie, 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” (cyt. wyrok o sygn. P 7/00).

3.7. Art. 168 Konstytucji był kilkakrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. cyt. wyroki o sygn. K 21/01, sygn. P 6/02, sygn. SK 19/06). Kompetencja ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie stanowi istotny element samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz przejaw realizacji zasady decentralizacji władzy publicznej (wyrok z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147). W wyroku o sygn. K 14/11, odnosząc się do oceny przepisów regulujących coroczne wpłaty do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Kompetencja jednostek samorządowych reglamentowana jest więc przez ustawodawcę, wskazującego rodzaje podatków i opłat zaliczonych do kategorii podatków i opłat lokalnych, co do których dopuszczalne jest określanie ich wysokości przez jednostki samorządu terytorialnego (...). Zasada władztwa podatkowego (...) oznacza realizację standardu (...), w myśl którego przyznanie samorządom dochodów podatkowych jest konsekwencją rozdzielenia realizacji zadań publicznych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny oraz decentralizacji uprawnień do dysponowania środkami publicznymi przez szczeble samorządowe. Oznacza to także przekazanie samorządom części władztwa podatkowego wykonywanego poprzednio wyłącznie przez organy rządowe. Pojęcie władztwa podatkowego oznacza prawnie określony zakres uprawnień do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach podatkowych. Rozstrzygnięcia te mogą dotyczyć konstrukcji poszczególnych elementów składowych podatku (takich jak zakres przedmiotowy, podstawa opodatkowania, stawki, ulgi i zwolnienia, terminy i sposób płatności) bądź też ukształtowania treści stosunku zobowiązaniowego (zobowiązania podatkowego). Władztwo podatkowe w tym ostatnim przypadku może dotyczyć administrowania podatkiem, a więc wydawania indywidualnych rozstrzygnięć dotyczących umorzenia, odroczenia, rozłożenia na raty, poboru podatków oraz ich egzekucji. (...) Art. 168 Konstytucji przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego w Polsce prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawowo” (cyt. wyrok o sygn. K 14/11).

Porządkując i rozwijając dotychczasowe orzecznictwo, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 168 Konstytucji zawiera dwie normy. Pierwsza upoważnia jednostkę samorządu terytorialnego do określonej czynności konwencjonalnej w zakresie określonym w ustawie (tj. ustanowienia wysokości podatków i opłat lokalnych). Druga z norm upoważnia prawodawcę do określenia wymogów, których spełnienie jest niezbędne dla zgodnego z Konstytucją dokonania wspomnianej czynności konwencjonalnej jednostki samorządu terytorialnego. Art. 168 Konstytucji nie rozstrzyga jednak w sposób wyczerpujący o organie upoważnionym do dokonania tejże czynności oraz nie wyczerpuje kwestii wymogów związanych z samą czynnością, ani też wymogów związanych z wytworem czynności konwencjonalnej. Nie znaczy to jednak, że normy konstytucyjne pozostawiają prawodawcy swobodę regulacyjną w tym zakresie. Należy bowiem uwzględnić co następuje:

Po pierwsze, wykładnia art. 168 Konstytucji wymaga uwzględnienia art. 169 ust. 1 i ust. 2 zdania pierwszego Konstytucji. Prawodawca nie może w sposób dowolny wyznaczyć organu rozstrzygającego o wysokości podatków i opłat lokalnych. Normy konstytucyjne przewidują bowiem, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje

kompetencje przez organy stanowiące i wykonawcze, przy czym jedynie organom stanowiącym Konstytucja gwarantuje demokratyczną legitymację i wybór w wyborach powszechnych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Wychodząc z założenia o nierozzerwalnym związku między wspólnotą samorządową a jednostką samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 1 Konstytucji), podkreślając jej służebną rolę względem potrzeb tejże wspólnoty (art. 166 ust. 1 Konstytucji) oraz uwzględniając doniosłość ustalenia wysokości podatku lub opłaty lokalnej dla członków tej wspólnoty, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że konstytucyjnie uzasadnione jest powierzenie kompetencji, o której mowa w art. 168 Konstytucji, organom jednostki samorządu terytorialnego o demokratycznej legitymacji.

Po drugie, realizacja norm zawartych w art. 168 Konstytucji nie może abstrahować od konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa. Uprawniony z mocy normy konstytucyjnej do odstępstwa od ustawowego nakazu regulacji wszystkich elementów stosunku daninowego (art. 217 Konstytucji), powierzając jednostce samorządu terytorialnego prawo do określenia wysokości podatków i opłat lokalnych, prawodawca nie może tego uczynić w innej formie niż ustawa nakazująca wydanie aktu prawa miejscowego. Wychodząc z założenia o istotnym wpływie podatków lub opłat na sytuację prawnopodmiotową członka wspólnoty samorządowej, uwzględniając powszechny obowiązek ich ponoszenia na zasadach równości i sprawiedliwości (art. 84 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji) oraz ich lokalny charakter, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że konstytucyjnie dozwoloną formą realizacji uprawnienia jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 168 Konstytucji, jest akt prawa miejscowego. Jest to bowiem rodzaj aktu stanowiącego element konstytucyjnego katalogu źródeł prawa, któremu przysługuje moc powszechnie obowiązująca na obszarze działania organu, który go ustanowił (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Akt ten wymaga należytego ogłoszenia w prawem przewidzianym dzienniku urzędowym (art. 88 ust. 1 Konstytucji).

Po trzecie, realizacja norm zawartych w art. 168 Konstytucji nie może również abstrahować od treści art. 94 Konstytucji. Wydana w celu operacjonalizacji pierwszego z tych przepisów ustawa musi zawierać stosowne upoważnienia, a co za tym idzie wytyczne sformułowane w sposób zgodny z konstytucyjnymi wymaganiami. Jak zostało to bowiem wcześniej wyjaśnione, art. 168 Konstytucji, uprawniając jednostkę samorządu terytorialnego do ustalenia wysokości podatków lub opłat lokalnych, ani nie wyłącza generalnej kompetencji prawodawczej Sejmu w zakresie stanowienia podatków i opłat, w tym o charakterze lokalnym, ani nie określa precyzyjnie wszystkich wymogów czynności konwencjonalnej jednostki samorządu terytorialnego. W tym kontekście istotne jest jednak, że upoważnienie, o którym mowa w art. 94 Konstytucji nie jest tożsame z upoważnieniem, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Konstytucja inaczej ujmuje bowiem obowiązki prawodawcze w odniesieniu do upoważnienia do wydania rozporządzenia, nakazując sformułowanie „szczegółowego upoważnienia”, inaczej w odniesieniu do upoważnienia do wydania aktu miejscowego, nakazując, aby był on wydany „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. Z ustrojowego punktu widzenia, inna jest też relacja między organem władzy ustawodawczej a organem władzy wykonawczej wydającym rozporządzenie, inna zaś między organem władzy ustawodawczej a organem jednostki samorządu terytorialnego, która korzysta z zasady samodzielności. Upoważnienie wynikające z art. 94 Konstytucji nie musi odpowiadać wszystkim rygorom przewidzianym dla upoważnienia wynikającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji bogate ustalenia Trybunału Konstytucyjnego poczynione na gruncie drugiego z tych przepisów mają jedynie odpowiednie zastosowanie do oceny upoważnień do wydania aktu prawa miejscowego.

Po czwarte, konstytucyjny nakaz stanowienia o wysokości podatków i opłat

lokalnych w formie aktu prawa miejscowego implikuje wymóg poddania takiego aktu kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów administracyjnych (art. 184 Konstytucji). Pełni ona doniosłą rolę gwarancyjną z perspektywy członków wspólnoty samorządowej.

Po piąte, konstytucyjny nakaz stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych w formie aktu prawa miejscowego oraz finansowy wymiar tego rodzaju działalności prawodawczej jednostki samorządu terytorialnego implikują wymóg poddania ich nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych (art. 171 ust. 2 Konstytucji).

Po szóste, wykładnia art. 168 w związku z art. 94 Konstytucji wymaga uwzględnienia wewnętrznego zróżnicowania art. 217 Konstytucji. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się bowiem, że art. 217 Konstytucji pozwala prawodawcy na zróżnicowania szczegółowości regulacji ustawowej w zależności od jej przedmiotu i wydanie upoważnienia do uregulowania pewnych kwestii z szeroko rozumianego prawa daninowego w akcie o charakterze wykonawczym. Wymóg ustawowej regulacji dotyczy bowiem nakładania podatków, określania podmiotów i przedmiotów opodatkowania oraz stawek podatkowych. Nie jest natomiast konstytucyjnie wymagana pełna ustawowa regulacja przyznawania ulg i umorzeń. Art. 217 Konstytucji *in fine* przewiduje bowiem bezwzględny nakaz ustawowej regulacji jedynie w odniesieniu do zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz wyznaczenia kręgu podmiotowego zwolnionych od podatków (por. wyroki z: 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 3 kwietnia 2001 r., sygn. K 32/99, OTK ZU nr 3/2001, poz. 53; 2 lipca 2003 r., sygn. P 27/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 59). Uwzględniając w tym kontekście brzmienie art. 168 Konstytucji oraz treść art. 94 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawodawca może na podstawie i w granicach ustawowego upoważnienia powierzyć organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego operacjonalizację zawartych w ustawie zasad przyznawania ulg i umorzeń w podatkach lub opłatach lokalnych, o ile *in casu* nie narusza to szczegółowych rozwiązań konstytucyjnych.

Podsumowując: Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa o której mowa w art. 168 Konstytucji, musi, co najmniej: a) upoważniać organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego o demokratycznej legitymacji; b) upoważniać do stanowienia o wysokości podatków i opłat jedynie w formie aktu prawa miejscowego, który podlega należytemu ogłoszeniu oraz kontroli regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych; c) zawierać odpowiednie wytyczne dla organu jednostki samorządu terytorialnego; d) regulować materię zastrzeżoną przez art. 217 Konstytucji dla ustawy. Ustawa dotycząca podatków lub opłat lokalnych może udzielać upoważnienia do stanowienia przez jednostki samorządu terytorialnego aktów ją operacjonalizujących w zakresie w jakim dopuszcza to art. 217 Konstytucji.

3.8. Mając na uwadze powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ocena zgodności art. 6k i art. 6l ust. 1 w związku z art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji, wymaga udzielenia odpowiedzi, czy zakwestionowane przepisy ustawy o utrzymaniu czystości: a) zawierają normę upoważniającą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do wydania aktu prawa miejscowego oraz wytyczne co do jego treści (zob. niżej punkt 3.8.1.); b) regulują istotne elementy konstrukcji lokalnej daniny publicznej, upoważniając organ jednostki samorządu terytorialnego do określenia jedynie stawek daniny publicznej (zob. niżej punkt 3.8.2.); c) upoważniają do określenia innych spraw związanych z wprowadzeniem daniny publicznej, ale tylko w zakresie nieprzesadzającym o istotnych elementach konstrukcji tejże daniny (zob. niżej punkt 3.8.3.).

3.8.1. Odnosząc się do pierwszego ze sformułowanych powyżej pytań, Trybunał

Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowane przepisy upoważniają organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego o demokratycznej legitymacji (radę gminy) do wydania aktu prawa miejscowego w rozumieniu konstytucyjnym. Akt ten ma moc powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu stanowiącego i musi być należycie ogłoszony w właściwym publikatorze oraz podlega kognicji sądów administracyjnych. Podlega on ponadto kontroli regionalnych izb obrachunkowych (zob. art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 – zob. też wyrok WSA w Gdańsku z 27 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 85/13 oraz wyrok WSA w Lublinie z 28 grudnia 2012 r., sygn. akt I SA/Lu 932/12). Za nieuzasadniony należy uznać zarzut wnioskodawców, że zobowiązani do uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pozostają w niepewności co do prawa, skoro warunkiem wejścia w życie uchwał rady gminy jest nadanie im właściwej aktom prawa miejscowego formy oraz zgodna z prawem publikacja.

Zakwestionowane przepisy pozwalają wyznaczyć przedmiot aktu prawa miejscowego, a mianowicie: a) wybór metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi; b) ustalenie stawki tejże opłaty; c) ustalenie stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności; d) tryb uiszczania opłaty. Ponadto przepisy te przewidują możliwość uregulowania przez radę gminy: a) zróżnicowania stawek w zależności od tego, czy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny; b) zwolnień przedmiotowych; c) poboru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa; d) zróżnicowania stawek opłat w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy.

Zakwestionowane przepisy zawierają adresowane do rady gminy wytyczne w zakresie: a) metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6k ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości); b) stawek przedmiotowo istotnej opłaty (art. 6k ust. 2 w związku z art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości) oraz c) zróżnicowania stawek tejże opłaty (art. 6k ust. 3 oraz art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości).

Należy jednak zauważyć, że prawodawca, upoważniając do uregulowania w formie aktu prawa miejscowego zwolnień przedmiotowych, ani w przepisie upoważniającym, ani w innym przepisie ustawy nie określił zasad, na jakich te zwolnienia mają być wprowadzone przez radę gminy. Zawarte w art. 6k ust. 4 *in principio* ustawy o utrzymaniu czystości odesłanie do art. 6j ust. 1 i 2 tejże ustawy nie pozwala na precyzyjną rekonstrukcję tychże zasad. Radom gmin pozostawiono tym samym – niedopuszczalną w świetle art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji – pełną swobodę określania nie tylko podmiotów zwolnionych, ale też przedmiotu zwolnienia i jego zakresu. Trybunał Konstytucyjny przypomina znajdujący odpowiednie zastosowanie w niniejszej sprawie pogląd sformułowany w wyroku o sygn. U 1/98, że „ustawa może upoważnić organy wykonawcze m.in. do szczegółowego określania ulg i umorzeń oraz podmiotów zwolnionych od podatków, pod warunkiem, że ustawa określa ogólne zasady w tym zakresie i udziela wystarczająco precyzyjnych wskazówek co do sposobu ich uregulowania w akcie wykonawczym” (wyrok z 1 września 1998 r., sygn. U 1/98).

Podsumowując: Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6k ust. 3 i art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości są zgodne z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji. Art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego od opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest niezgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

3.8.2. Odnosząc się do kwestii ustawowego uregulowania istotnych elementów konstrukcji lokalnej daniny publicznej, należy zauważyć, że prawodawca określił:

podmiot, przedmiot oraz okres, za który należna jest danina publiczna (zob. art. 6c, art. 6h oraz art. 6i ustawy o utrzymaniu czystości). W wypadku nieruchomości zamieszkałych opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi należna jest za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości zamieszkuje mieszkaniec, w wypadku nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady, opłata należna jest za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne (art. 6i ustawy o utrzymaniu czystości).

Odsyłając do przepisów ordynacji podatkowej oraz upoważniając radę gminy do ustanowienia wzoru deklaracji o wysokości opłaty, warunków i trybu jej składania, jak również wykazu dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji (art. 6q oraz art. 6m i art. 6n ustawy o czystości) prawodawca określił również zasady i tryb postępowania w sprawach związanych z wnoszeniem opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W art. 6o ustawy o utrzymaniu czystości przewidziano zaś wprost formę decyzji administracyjnej jako aktu wójta, burmistrza lub prezydenta w wypadku niezłożenia deklaracji.

Upoważniając radę gminy do wydania aktu na podstawie i w celu wykonania ustawy o utrzymaniu czystości, w zakresie operacjonalizacji zasady odpłatności odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych, prawodawca nie określił kwotowo wysokości opłat, nie wskazał też minimalnych i maksymalnych stawek. Obowiązujące przepisy ustawy nie pozwalają ponadto na wyprowadzenie szczegółowego algorytmu ustalania wysokości opłaty. W odniesieniu do nieruchomości zamieszkałych, opłata stanowi bowiem iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub powierzchni lokalu mieszkalnego oraz stawki finansowej określonej przez radę gminy (art. 6j ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości; zob. też modyfikacje wynikające z art. 6j ust. 3-5 ustawy o utrzymaniu czystości). Niewątpliwie stawka opłaty nie może być ustalona arbitralnie przez radę gminy, gdyż jest ona zobowiązana uwzględnić różne zmienne (tj. liczbę mieszkańców zamieszkujących gminę, ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych, koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz ciągły lub sezonowy charakter odpadów komunalnych powstających w gminie – art. 6k ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości). Zmienne te nie mają jednak charakteru normatywnego oraz stałego, w szczególności nie zostały uzależnione od publikowanych oficjalnie przez odpowiednie organy władzy publicznej danych, a ich ustalenie i dobór powierza się temu samemu organowi, który ustala wysokość opłaty. Zakwestionowane przepisy pozostawiają jednostki w niepewności granic, w jakich kompetencja organu gminy może być realizowana.

W tym zaś kontekście należy zauważyć ustabilizowaną tendencję legislacyjną w zakresie regulacji wysokości opłat i podatków lokalnych. Realizując art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji, prawodawca określa zazwyczaj w ustawie maksymalną kwotę lokalnego podatku lub opłaty i formułuje zarazem odpowiednie upoważnienie dla właściwego organu do każdorazowego określania i modyfikowania ustawowej kwoty maksymalnej w relacji do różnych czynników faktycznych (zob. przepisy o podatkach i opłatach lokalnych). Ponadto w zależności od przedmiotu regulacji oraz stopnia jej ingerencji w prawa jednostki prawodawca różnicuje zazwyczaj zakres przedmiotowy gminnej regulacji. Wysokość podatków i opłat może być ustalana na podstawie ustawowych kwot, widełek lub algorytmów odsyłających do zdarzeń prawnie relewantnych i danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że normy konstytucyjne nie wymagają w każdym wypadku kwotowego określenia opłaty w ustawie. Należy bowiem uwzględnić rozróżnienie między daninami publicznymi o charakterze podatkowym i niepodatkowym.

Ma ono istotne znaczenie dla określenia standardów prawodawczych badanej regulacji. Trybunał Konstytucyjny przyjmował w swoim orzecznictwie, że – w odniesieniu do opłat o charakterze niepodatkowym – przekazaniu do uregulowania w drodze rozporządzenia może podlegać szerszy zakres spraw niż w wypadku podatków. W wyrokach o sygn. U 4/98 oraz K 10/09 Trybunał Konstytucyjny uznał, że określenie w rozporządzeniu stawki opłaty jest dopuszczalne, pod warunkiem wskazania w ustawie minimalnych i maksymalnych stawek oraz dostatecznych kryteriów, pozwalających na ustalenie konkretnej stawki. Przepisy ustawy, w tym niekoniecznie przepis upoważniający do wydania aktu wykonującego ustawę, mogą zawierać widełki wyznaczające przynajmniej maksymalną granicę wysokości opłaty (zob. wyrok z 25 czerwca 2013 r., sygn. K 30/12, niepublikowany).

Podsumowując: Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6k ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości, w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji.

3.8.3. Odnosząc się do kwestii określenia innych spraw związanych z wprowadzeniem daniny publicznej w zakresie nieprzesądzającym o istotnych elementach konstrukcji tejże daniny, należy zauważyć, że art. 6k ust. 4 *in fine* ustawy o utrzymaniu czystości przewiduje, iż rady gmin mogą ustanowić „dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat”. Podkreślając blankietowość takiego upoważnienia, Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że prawodawca odsyła w nim do art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości, który stanowi o podmiotach zobowiązanych do uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6c ust. 1 w związku z art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości). Łączna interpretacja art. 6k ust. 4 *in fine* z art. 6c ust. 1 i art. 6h ustawy o utrzymaniu czystości prowadzi zatem do wniosku, że rada gminy uzyskała nie tylko kompetencję do ustalenia wysokości opłaty na zasadach określonych w ustawie, ale także kompetencję do swobodnej modyfikacji tychże zasad przez stosowanie dopłat, które prawodawca pozostawił w wyłącznej gestii jednostki samorządu terytorialnego.

Prawodawca upoważnił też radę gminy do uregulowania w formie aktu prawa miejscowego terminu i częstotliwości uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, nakazując uwzględnienie warunków miejscowych (art. 6l ust. 1 *in principio* ustawy o utrzymaniu czystości). Upoważnienie to nie wpływa jednak na konstrukcję samego obowiązku daninowego, a przepisy ustawy o utrzymaniu czystości umożliwiają dostosowanie technicznych aspektów realizacji obowiązku uiszczenia opłaty do warunków lokalnych. Wybór prawodawcy jest ponadto uzasadniony charakterem daniny, której celem nie jest zasilanie systemu finansów publicznych, ale umożliwienie sfinansowania przez gminę systemu gospodarowania odpadami (art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości). W tym kontekście istotne jest zaś, że decyzja o ustaleniu terminu i częstotliwości opłat będzie uzależniona w szczególności: a) od wyniku negocjacji gminy z odbiorcami odpadów i częstotliwości realizacji przez nich powierzonego zadania; b) rozstrzygnięć, o których mowa w art. 6 i art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości; c) rozstrzygnięć w sprawie infrastruktury gospodarowania odpadami na danym terenie. W warunkach niniejszej sprawy nie ma zatem podstaw do odpowiedniego stosowania poglądów wyrażonych w wyroku o sygn. P 44/09, w których Trybunał orzekł o niekonstytucyjności przepisów dotyczących opłat z uwagi na sposób uregulowania terminu i częstotliwości ich wnoszenia (wyrok z 10 września 2010 r., OTK ZU nr 7/A/2010, poz. 68).

Podsumowując: Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości, w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do ustanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 tejże ustawy, jest

niezgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji. Art. 6l ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości jest zgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

4. Zastosowanie art. 190 ust. 3 zdania pierwszego *in fine* Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny określił inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego (art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji).

Wskazanie w sentencji innej daty utraty mocy obowiązującej niż dzień ogłoszenia niniejszego wyroku jest niezbędne dla zapewnienia niezakłóconego poboru opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Utrata mocy obowiązującej art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości we wskazanych w sentencji zakresach, mogłaby doprowadzić do powstania luki konstrukcyjnej.

Rozstrzygnięcie Trybunału ma na celu ograniczoną w czasie minimalizację negatywnych systemowo następstw stwierdzenia niekonstytucyjności, przez ochronę zasad konstytucyjnych, które w warunkach niniejszej sprawy są przedkładane ponad hierarchiczną zgodność systemu prawnego. W okresie między ogłoszeniem niniejszego wyroku a utratą mocy obowiązującej przez przepis oznaczony w jego sentencji, prawodawca zobowiązany jest dokonać stosownej zmiany prawa, aby zapewnić realizację wskazanych w niniejszym wyroku zasad konstytucyjnych. Bezczynny prawodawczo upływ terminu wynikającego z sentencji niniejszego wyroku będzie oznaczać, że uznane za niekonstytucyjne przepisy *ex constitutio* utracą moc obowiązującą, co z kolei może doprowadzić do wystąpienia konstytucyjnie określonych pośrednich skutków stwierdzenia hierarchicznej niezgodności norm (np. art. 77 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w warunkach niniejszej sprawy nie było konieczności zastosowania art. 190 ust. 3 zdania pierwszego *in fine* Konstytucji do art. 6k ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości. Przepis ten w obowiązującym brzmieniu został bowiem uznany za zgodny z konstytucyjnym standardem. Za naruszające normę konstytucyjną uznał Trybunał natomiast nieuregulowanie przez prawodawcę maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W konsekwencji prawodawca zobowiązany jest wyznaczyć granice, w jakich rada gminy może realizować kompetencję do ustalania wysokości opłaty lokalnej. W szczególności granicę taką może stanowić ustawowe określenie maksymalnych stawek opłaty. Niniejszy wyrok nie przesądza jednak w żaden sposób kierunku decyzji prawodawczej.

Kontrolowane przepisy zachowują moc obowiązującą, a prawodawca ma konstytucyjny obowiązek wykonania wyroku i dokonania stosownej zmiany prawa w ciągu 18 miesięcy.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.