

Sygn. akt K 17/12

W Y R O K

w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 28 listopada 2013 r.

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,

2) grupy postów z 18 marca 2013r. 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 postów 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 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.

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja

Andrzej Wróbel

Marek Zubik

K 17/12

Komunikat prasowy po rozprawie dotyczącej utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oraz ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

28 listopada o godzinie 9.00 Trybunał Konstytucyjny rozpoznał połączone wnioski Rady Miasta Świdnik i grup posłów na Sejm dotyczące ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

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;
- 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.

Przepisy wymienione 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 Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zakwestionowane przepisy dotyczyły: a) organizacji przetargów na odbiór odpadów komunalnych lub odbiór i zagospodarowanie tych odpadów; b) zaangażowania spółek z udziałem gminy w gospodarkę odpadami komunalnymi; c) obowiązków właścicieli nieruchomości do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi; d) kompetencji rady gminy do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi; e) obowiązków właścicieli nieruchomości do przedkładania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie opłatami komunalnymi.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepisy o organizacji przetargów oraz zaangażowaniu w nie spółek z udziałem gminy, a także przepisy dotyczące obowiązków właścicieli nieruchomości są zgodne z zasadą poprawnej legislacji. Przepisy zostały bowiem sformułowane w sposób, który pozwala na odtworzenie norm prawnych wyznaczających gminom obowiązek zorganizowania przetargu na odbiór odpadów komunalnych. Ponadto zakwestionowane przepisy w związku z przepisami innych ustaw, a w szczególności o własności lokali oraz o spółdzielniach mieszkaniowych, pozwalają *a casu ad casum* ustalić kto jest zobowiązany do ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz złożenia deklaracji o wysokości tejże opłaty w wypadku nieruchomości zabudowanej budynkami wielolokalowymi lub w wypadku krzyżowania się praw rzeczowych i obligacyjnych na nieruchomości. Trybunał nie dopatrył się w tych przepisach kwalifikowanej niejasności.

Odnosząc się do oceny przepisów o organizacji przetargów oraz zaangażowaniu w nie spółek z udziałem gminy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że a) utrzymanie porządku i czystości stanowi zadanie własne gminy w rozumieniu konstytucji; b) zakwestionowane normy wprowadzają ograniczenia w realizacji nałożonego na gminy zadania; c) ograniczenia te są jednakże uzasadnione

ochroną środowiska, ochroną społecznej gospodarki rynkowej i wolności działalności gospodarczej. Zdaniem Trybunału prawodawca nie dopuścił się nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Po pierwsze, zakwestionowane przepisy nie pozbawiły gmin możliwości realizacji zadania własnego. Po drugie, wprowadzając obowiązek zorganizowania przetargu prawodawca dopuszcza udział spółek gminy na zasadach określonych w ustawie. Po trzecie, możliwe jest istnienie i tworzenie gminnych jednostek organizacyjnych w celu wykonywania przewidzianych w ustawie czynności innych niż odbiór odpadów komunalnych.

Odnosząc się do oceny przepisów określających kompetencje rady gminy do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że opłata ta jest daniną publiczną o charakterze niepodatkowym. Trybunał odniósł się do konstytucyjnie dopuszczalnego podziału materii między ustawę a akt prawa miejscowego w kontekście art. 168 i art. 217 konstytucji. Trybunał podkreślił, że ustawa o której mowa w art. 168 konstytucji musi w szczególności: 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 wskazania 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.

W tym kontekście Trybunał stwierdził, 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 w gminach odesłanie nie pozwala na precyzyjną rekonstrukcję tychże zasad. Radom gmin pozostawiono tym samym - niedopuszczalną w świetle art. 168 w zw. z art. 217 konstytucji - pełną swobodę w określaniu nie tylko podmiotów zwolnionych, ale też przedmiotu zwolnienia i jego zakresu.

Prawodawca zobowiązany jest wyznaczyć granice, w jakich rada gminy może realizować kompetencję do ustalania opłaty lokalnej. W szczególności granicę taką może stanowić ustawowe określenie stawek maksymalnych opłaty. Art. 6k ust. 1-3 ustawy o utrzymaniu czystości w gminach nie zawiera jednak takiej regulacji, przez co narusza konstytucyjny standard wynikający z art. 84 i art. 217 konstytucji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawodawca nieprecyzyjnie upoważnił radę gminy do uregulowania w formie aktu prawa miejscowego dopłat dla właścicieli nieruchomości. Rada gminy uzyskała w ten sposób 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.

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

Rozprawie przewodniczyła sędzia TK Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz, sprawozdawcą był sędzia TK Stanisław Rymar.

Wyrok jest ostateczny, a jego [sentencja](#) podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw.