

RCL.DPiO 5604-9/14

**ANALIZA**  
**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
**Z DNIA 28 LISTOPADA 2013 R., SYGN. AKT K 17/12**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 grudnia 2013 r., pod poz. 1593.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż:

1. Art. 6k ust. 1 i 2 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) w zakresie, w jakim nie przewiduje maksymalnej wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jest niezgodny z art. 84 i art. 217 Konstytucji.
2. 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.
3. 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.

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepisy art. 6k ust. 1 i 2 powołanej powyżej ustawy zostały uznane za niezgodne z przywołanym wzorcem konstytucyjnym w zakresie w jakim regulacja ta nie przewiduje maksymalnej wysokości opłat, skutkiem czego pomimo stwierdzonej wadliwości w danym zakresie (niezgodności z Konstytucją), przepisy te nie tracą mocy obowiązującej z dniem

ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw.

Natomiast przepis art. 6k ust. 4 w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego oraz do ustanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości, utraci moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, tj. w dniu 19 czerwca 2015 r.

#### **4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, na gruncie której wyrażona została negatywna ocena regulacji zawartych w art. 6k ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622, z późn. zm., dalej: *ustawa o utrzymaniu czystości*), była problematyka opłat za odbiór i gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W stanie prawnym, na kanwie którego Trybunał dokonywał oceny zgodności norm ustawowych z gwarancjami konstytucyjnymi, przedmiotowa opłata ukształtowana została w ustawie 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, z późn. zm.; dalej: *ustawa zmieniająca z 2011 r.*). Ostateczną konstrukcję przedmiotowych opłat, ukształtowała jednak ustawa 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.*).

W ostatecznym (kontrolowanym przez Trybunał) brzmieniu ustawy o utrzymaniu czystości, regulacje dotyczące opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określiły obowiązek ponoszenia tejże opłaty przez właścicieli nieruchomości na rzecz gminy oraz złożenia odpowiedniej deklaracji, moment powstania obowiązku w tym zakresie, a także zasady obliczania opłaty.

Przepisy te zawierały też upoważnienia obligatoryjne rady gminy do:

- określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty,
- regulacji szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę,
- określenia wzoru deklaracji oraz warunków i trybu ich składania,

oraz upoważnienia fakultatywnie do:

- zarządzenia poboru opłaty w drodze inkasa,

- wyznaczenia inkasentów,
- określenia ich wynagrodzenia.

Ponadto ustawodawca przewidział uprawnienie organu wykonawczego gminy do określenia w drodze decyzji wysokości opłaty w przypadku niezłożenia deklaracji oraz wysokości zaległości podatkowej z tytułu nieuiszczenia opłaty lub jej uiszczenia w wysokości niższej, niż należna, nakazując zarazem stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej do spraw związanych z przedmiotową opłatą. Jednocześnie wskazano, iż uprawnienia organów podatkowych, przysługują właściwym organom wykonawczym gmin, zasadniczo zrównując organy te z organami egzekucyjnymi, stwierdzając również, iż przedmiotowe opłaty stanowią dochód gminy lub związku międzygminnego oraz określając jakie koszty mają być pokryte z pobranych opłat.

Istotną rolę w ramach konstrukcji tej daniny publicznej pełnił art. 6k, który uprawniał rady gmin do wyboru metody ustalenia przedmiotowej opłaty, ustalenia jej stawek uwzględniających określone wytyczne oraz do ich różnicowania, wprowadzania zwolnień przedmiotowych i ustanawiania dopłat dla właścicieli nieruchomości. Przepis ten w brzmieniu wprowadzonym, niż kontrolowane przez Trybunał, wprowadzony został z dniem 1 stycznia 2012 r., mocą ustawy *zmieniającej z 2011 r.*, jednakże przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego był przepis w brzmieniu nadanym ustawą *zmieniającą z 2013 r.*, (obowiązujący od 6 marca 2013 r.).

Ustawa zmieniająca z 2013 r. dokonała nieznaczącej zmiany brzmienia w art. 6k ust. 1 pkt 1 oraz dodała ust. 4, w którym fakultatywnie upoważniła radę gminy do różnicowania stawek opłat, wprowadzania zwolnień przedmiotowych oraz ustanawiania dopłat dla właścicieli nieruchomości określonych w ustawie, spełniających ustalone przez nią kryteria lub do szczegółowego określenia zasad ustalania tych opłat.

Podsumowując stwierdzić należy, iż na podstawie art. 6k ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości, rady gmin uzyskały upoważnienie do kształtowania w aktach prawa miejscowego stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zaś w oparciu art. 6k ust. 4 rady gmin upoważnione zostały do różnicowania stawek opłat, wprowadzania zwolnień przedmiotowych oraz ustanawiania dopłat dla właścicieli nieruchomości określonych w ustawie.

##### **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Uznając w świetle przywołanych regulacji ustawy, iż opłata ustanowiona w art. 6h

stanowi daninę publiczną<sup>1</sup> Trybunał ocenił jej elementy w odniesieniu do gwarancji normatywnych zawartych w treści w art. 84 i art. 217 oraz art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

Pierwszy z przywołanych przepisów zakłada powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie. W doktrynie zauważa się, iż przepis ten wyraża zasady władztwa podatkowego<sup>2</sup>, powszechności i przymusowości świadczenia pieniężnego<sup>3</sup>, pełniąc zarazem funkcję gwarancyjną, iż obowiązek ten może określić wyłącznie ustawa, co rozumiane jest jako odrębna zasada wyłączności ustawowej regulacji sfery prawa daninowego<sup>4</sup>. Zauważając komplementarny charakter tego przepisu względem regulacji zawartej w art. 217 Konstytucji oraz funkcjonalny i merytoryczny związek między nimi, Trybunał podkreślił, iż z art. 84 Konstytucji oprócz nakazu zachowania ustawowej formy dla świadczeń i ciężarów publicznych, wyprowadzić można 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, z 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00).

Zasady zawarte w art. 84 Konstytucji (zwłaszcza zasada wyłączności ustawowej w sferze regulacji daninowych) rozwinięte zostały w treści art. 217 Konstytucji, który to przepis w ramach wyłączności regulacyjnej ustawodawcy zawiera wymogi konstrukcyjne daniny publicznej w zakresie określenia podmiotów, przedmiotu oraz stawek, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od daniny. Przepis ten rozumiany jest jako dopełnienie, proklamowanej w art. 84 Konstytucji, zasady wyłączności ustawy, precyzującej pozytywnie wskazane powyżej istotne elementy daniny publicznej. Z uwagi na fakt, iż zarówno treść pojęcia daniny publicznej, jak wykładnia jej elementów koniecznych do uregulowania w drodze ustawy znalazła swój wyraz w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału<sup>5</sup>, w omawianym wyroku Trybunał ograniczył się do przywołania

<sup>1</sup> W ocenie Trybunału za uznaniem takim przemawia, iż uprawnienie do czynności pobrania opłaty, jak i obowiązek jej uiszczenia powstają *ex lege*, bez konieczności wydawania decyzji w tym zakresie (z zastrzeżeniem sytuacji normowanych w art. 60). Stanowi ona publicznoprawne świadczenie przymusowe o charakterze ekwiwalentnym (niepodatkowym), podlegające egzekucji administracyjnej na rzecz właściwego budżetu gminy.

<sup>2</sup> W. Nykiel, *Wykładnia prawa podatkowego wewnętrznego, międzynarodowego i prawa podatkowego Unii Europejskiej*, KPP 2004, nr 4, s. 127; Hanna Filipczyk, *Artykuły 84 i 217 Konstytucji RP – zasady władztwa podatkowego i ustawowej regulacji opodatkowania*, [w:] *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego* (Wolters Kluwer, Warszawa 2013).

<sup>3</sup> M.in. A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne - podstawowe pojęcia konstytucyjne*, ZNSA, tom 2/2011, str. 47-58, M. Paczocha, *Granice władztwa podatkowego gmin - wybrane zagadnienia*, "Finanse Komunalne" nr 6/2000.

<sup>4</sup> Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005, s. 159; J. Oniszczyk, *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2001, s. 31.

<sup>5</sup> W wyroku z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt K 30/12 Trybunał stwierdził, iż daniną publiczną 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.

tychże orzeczeń i syntetyczne przytoczenie wskazanych powyżej elementów konstrukcyjnych stosunku daninowego, wraz z jednoczesnym podkreśleniem, iż wyliczenie zawarte w treści art. 217 Konstytucji nie ma charakteru wyczerpującego, przez co do regulacji podustawowej przekazane mogą być wyłącznie sprawy inne, niż wymienione w tym przepisie, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny.

W ramach egzegezy tego przepisu konieczne jest jednak dodatkowe przywołanie ugruntowanej w orzecznictwie tezy zakładającej w przypadku danin większą swobodę ustawodawcy, 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 (por. wyrok TK z 25 czerwca 2013 r., sygn. K 30/12). Trybunał Konstytucyjny jednocześnie przypomniał, że w odniesieniu do danin publicznych brak jest konieczności kwotowego określenia stawek opłat w ustawie. Konieczne jest, aby przepis ustawy zawierał dostatecznie precyzyjne i obiektywne kryteria przedmiotowe lub wzory obliczeń, które będą pozwalały na określenie wysokości konkretnej opłaty, przy czym niewykluczone jest wyznaczenie przynajmniej maksymalnych granic danej opłaty, co dla organu wykonawczego stanowi nieprzekraczalny pułap określenia wysokości przedmiotowej opłaty.

Dokonując w omawianym wyroku wykładni regulacji kształtujących konstrukcję przedmiotowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jako daniny publicznej Trybunał stwierdził, że 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. Wskazane przez prawodawcę zmienne (iloczyn liczby mieszkańców, ilości zużytej wody lub powierzchni lokalu oraz stawki opłaty, ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych, koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz ciągły lub sezonowy charakter odpadów komunalnych powstających w gminie) 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.

Brak maksymalnej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w treści art. 6k ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości oraz powody wskazane powyżej, stanowiły przyczynę niezgodności z art. 84 i art. 217 Konstytucji.

Regulacja zawarta w art. 6k ust. 4 przewidująca uprawnienie organów stanowiących gmin do wprowadzania zwolnień przedmiotowych oraz ustanawiania dopłat dla właścicieli nieruchomości, odniesiona została do wzorca określonego w art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

Treść normatywna zawarta w art. 168 w zw. z art. 217 Konstytucji nie była dotychczas przedmiotem łącznej oceny Trybunału Konstytucyjnego. Wyrażona w treści art. 168 Konstytucji, kompetencja do ustalania, w zakresie określonym ustawie, wysokości podatków i opłat lokalnych, stanowi istotny element samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten 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 wspomianej czynności konwencjonalnej jednostki samorządu terytorialnego.

Uwzględniając doniosłość ustalenia wysokości podatku lub opłaty lokalnej, konstytucyjnie uzasadnione jest ustawowe powierzenie kompetencji, o której mowa w art. 168 Konstytucji, organom stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego. Wydany na podstawie ustawy akt prawa miejscowego, stanowi element konstytucyjnego katalogu źródeł prawa, któremu przysługuje moc powszechnie obowiązująca na obszarze działania organu, który go ustanowił (art. 87 ust. 2 Konstytucji).

Natomiast w kontekście drugiej z zawartych w tym przepisie norm (wymogów upoważnienia ustawowego) zauważyć należy różnice z upoważnieniem do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji, które wymaga sformułowania „szczegółowego upoważnienia”. Upoważnienie do wydania aktu miejscowego, o którym mowa w art. 94 Konstytucji, nie nakłada natomiast na ustawodawcę obowiązku ustanowienia szczególnych rygorów, gdyż przepis ten wymaga jedynie, aby akt dany wykonawczy był wydany „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”.

Przywołując poglądy doktryny w zakresie charakteru przedmiotowej kompetencji organów stanowiących gminy, Trybunał podkreśla jej ścisły związek z art. 217 Konstytucji, przyjmując, iż w świetle tego przepisu państwo nie rezygnuje z określonego tym przepisem

imperium w zakresie regulacji daninowych, lecz jako pierwotny suweren dzieli się władztwem finansowym z innymi podmiotami publicznymi wyznaczając im ramy swobody regulacyjnej, określone treścią art. 217 Konstytucji. Władztwo daninowe (finansowe), określane jako bezpośrednie źródło prawa podatkowego oraz atrybut władzy ustawodawczej może być bowiem delegowane jedynie w zakresie niezastrzeżonym dla regulacji ustawowej.

Zgodnie z linią orzecniczą w zakresie przywilejów podatkowych, zainicjowaną w wyroku z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/98 Trybunał stwierdził, że art. 217 Konstytucji zakładając wyłączność ustawy dla nakładania podatków, innych danin publicznych, określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, nieco inaczej ujmuje regulowanie kwestii ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od opodatkowania. Wyłączność ustawy odnosi się w sposób bezwzględny tylko do zakresu stanowiącego określanie "zasad" oraz "kategorii"<sup>6</sup>, a więc nie ma konstytucyjnych przeszkód, by materie bardziej szczegółowe zostały powierzone do uregulowania niższym od ustawy aktom normatywnym będącym źródłami prawa powszechnie obowiązującego.

W innych wyrokach Trybunał Konstytucyjny wskazywał już jednak, że wymogi stawiane w art. 217 Konstytucji regulacjom podatkowym trzeba rozumieć jako przejaw reguły o bardziej ogólnym charakterze, zgodnie z którą wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie (zob. wyrok z 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97). Podobne stanowisko zajmowała także doktryna prawa, wskazując, że w drodze ustawy musi być unormowane nie tylko wprowadzenie podatku lub innej daniny publicznej, ale także wszystkie elementy stosunku daninowego objęte daną regulacją ustawową<sup>7</sup>. Pogląd ten został podtrzymany w aktualnym orzecznictwie TK (por. wyrok z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09). Tym samym Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, że wymóg uregulowania w ustawie istotnych, wskazanych wprost w art. 217 Konstytucji elementów konstrukcji podatku rozciąga się także na daninę publiczną o niepodatkowym charakterze. Tak szerokie ujęcie chronić ma jednostkę przed dowolnością nie tylko w nakładaniu, ale i w kształtowaniu konstrukcji danin publicznych. W doktrynie prawa przyjmuje się, że art. 217 Konstytucji ma charakter gwarancyjny, chroniący podmioty zobowiązane do ponoszenia danin publicznych przed nieograniczonym fiskalizmem i samowolą państwa.

W omawianym wyroku Trybunał uznał, że względna swoboda ustawodawcy w powyższym zakresie ograniczona jest treścią art. 217 Konstytucji, zawierającą generalną kompetencję władztwa daninowego. Przepis art. 168 Konstytucji nie pozwala na wyłączenie,

<sup>6</sup> Wnikliwa interpretacja konstytucyjnego zwrotu „kategorie” przedstawiona została w głosie S. Babiarsza do wyroku NSA z dnia 6 lutego 2001 r., SA/Rz 1070/00, Głosa 2002/9/32-35.

<sup>7</sup> zob. R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 1998, s. 9-12.

ani ograniczenie tego władztwa. Kategorie brzmienie art. 217 Konstytucji, gwarancyjna funkcja art. 84 Konstytucji i brak innej niż art. 168 Konstytucji regulacji odnoszącej się do realizacji władztwa daninowego przez jednostki samorządu terytorialnego, prowadzi do wniosku, 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. 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).

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.

Przepis art. 6k ust. 4 upoważniając rady gmin do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego oraz ustanowienia dopłat dla właścicieli nieruchomości wykroczył poza zakres tego przepisu, skutkiem czego w zakresie, w jakim upoważnia radę gminy do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego od opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, uznany został za niezgodny z art. 168 w związku z art. 217 Konstytucji.

Za istotny element konstrukcji daniny publicznej, wymagający regulacji ustawowej, Trybunał uznał również regulację art. 6k ust. 4 badanej ustawy, upoważniającą rady gmin do ustanowienia dopłat 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 podkreślił, 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 kompetencje do swobodnej modyfikacji tychże zasad przez stosowanie dopłat, które prawodawca pozostawił w wyłącznej gestii jednostki samorządu terytorialnego.

Stwierdzenie powyższych wad skutkowało uznaniem, 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.

## II. SKUTKI ORZECZENIA:

Przyczyną stwierdzenia niezgodności z Konstytucją art. 6k ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości był brak, wymaganej przez art. 217 Konstytucji, ustawowej regulacji w zakresie maksymalnej wysokości opłat, jak również brak wskazania ich minimalnych i maksymalnych stawek. Tym samym skutkiem takiego stwierdzenia nie jest derogacja tego przepisu z systemu prawa, gdyż za wyjątkiem powyższej wady, Trybunał nie wyraził innych zastrzeżeń do konstrukcji przedmiotowej opłaty. Zatem przepis ten formalnie nie utracił mocy obowiązującej.

Należy również zauważyć, że samo stwierdzenie niezgodności z Konstytucją braku takiej regulacji w ustawie nie prowadzi do automatycznej wzruszalności uchwał w przedmiocie określenia wysokości opłat oraz indywidualnych rozstrzygnięć (w tym aktów i czynności) podjętych w sprawie. Jednakże dopóki ustawa nie wskazuje granic, w jakich mieścić się może stawka przedmiotowej opłaty, organy stanowiące gmin nie mają świadomości ograniczeń w zakresie kształtowania wysokości tejże opłaty.

Natomiast stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 6k ust. 4, który stanowi, że 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, przy jednoczesnym odroczeniu utraty mocy obowiązującej tego przepisu, również nie skutkuje jego derogacją, gdyż pomimo stwierdzenia jego niezgodności z Konstytucją w określonych zakresach, oznaczającej obalenie domniemania konstytucyjności, przepis ten formalnie obowiązuje w okresie wyznaczonym przez Trybunał lub jego wcześniejszej zmiany przez ustawodawcę. W konsekwencji, w okresie tym obowiązują również ustanowione na jego podstawie w aktach prawa miejscowego przywileje daninowe w postaci zwolnień i dopłat.

### **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

Trybunał wskazał, iż 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. Zdaniem Trybunału konieczne jest również zakończenie prac ustawodawczych związanych z regulacją zawartą w art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości, przed upływem wyznaczonego przez Trybunał terminu, pod rygorem wystąpienia konstytucyjnie określonych pośrednich skutków stwierdzenia hierarchicznej niezgodności norm (np. art. 77 ust. 1 Konstytucji).

### **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

#### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Z uwagi skutki, które mogą wystąpić głównie w związku z brakiem ustawowego górnego limitu stawki przedmiotowej opłaty, co zostało stwierdzone w sentencji analizowanego wyroku, konieczne jest jak najszybsze podjęcie prac ustawodawczych w celu uzupełnienia w ustawie tego braku. W ramach tych działań pożądane jest również podjęcie prac w zakresie odpowiedniej zmiany art. 6k ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości przed upływem okresu odroczenia jego mocy obowiązującej.

#### **2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:**

Podmiotem właściwym w zakresie objętym tym wyrokiem jest Minister Środowiska.

#### **3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:**

W celu wykonania niniejszego wyroku konieczne jest określenie w treści art. 6k ustawy maksymalnych stawek albo opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub wskazanie minimalnych i maksymalnych stawek tejże opłaty. W świetle uzasadnienia wyroku pożądane jest również ustawowe wskazanie normatywnych wskazówek, pozwalających na wyprowadzenie szczegółowego algorytmu ustalania wysokości opłaty.

Konieczne jest również usunięcie tych treści art. 6k ust. 4 na podstawie których rady gmin uzyskały upoważnienie do kształtowania stosunku daninowego w zakresie wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego oraz do ustanawiania dopłat dla właścicieli nieruchomości lub precyzyjne określenie warunków zwolnień przedmiotowych, kategorii

podmiotów, które mogą zostać zwolnione od opłaty oraz być beneficjentami przywilejów w tym zakresie.

**4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

W chwili obecnej brak jest prac legislacyjnych zmierzających do wykonania niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

DYREKTOR  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

*Barbara Projanowska-Wysocka*  
dr Barbara Projanowska-Wysocka

opr.: T. Golik  
tel. 694-62-01

*T. Golik*

THE  
UNIVERSITY OF  
MICHIGAN  
LIBRARY