



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 31 października 2024 r.

Pozycja 95

POSTANOWIENIE

z dnia 22 października 2024 r.

Sygn. akt SK 91/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca
Julia Przyłębska
Rafał Wojciechowski,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 października 2024 r., skargi konstytucyjnej Rzymskokatolickiej Parafii [...] w B. o zbadanie zgodności:

art. 6o ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289) w brzmieniu pierwotnym, nadanym ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897), w zakresie, w jakim nie różnicuje sytuacji, w których gmina wykonuje swoje obowiązki w zakresie organizacji, w tym wywozu śmieci, od sytuacji, gdy czynności te nie są wykonywane (czyli gdy opłata nie jest w żaden sposób ekwiwalentna do kosztów), z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 w związku z art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 16 maja 2018 r. Rzymskokatolicka Parafia [...] w B. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że art. 6o ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289; dalej: u.u.c.p.g.), w brzmieniu pierwotnym nadanym ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897) w zakresie, w jakim nie różnicuje sytuacji, w których gmina wykonuje swoje obowiązki w zakresie organizacji, w tym wywozu śmieci, od sytuacji, gdy czynności te nie są wykony-

wane (czyli gdy opłata nie jest w żaden sposób ekwiwalentna do kosztów), jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 w związku z art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego: Decyzją Prezydenta Miasta B. z 2014 r. określono dla skarżącej zobowiązania z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla cmentarza parafialnego, za okres od 1 lipca 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. na kwotę 23 040 zł wraz z odsetkami.

Skarżąca wniosła skargę na powyższą decyzję. Decyzją z 2014 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. utrzymało w mocy powyższą decyzję.

Następnie, na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego, skarżąca złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G., który w wyroku z 2015 r. oddalił skargę.

Z powyższym wyrokiem nie zgodziła się skarżąca, która wniosła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wyrokiem z 17 stycznia 2018 r. skarga kasacyjna została oddalona.

1.2. Skarżąca w skardze konstytucyjnej wskazała, że w wyniku wydania wyroku przez NSA naruszono jej prawo do własności środków pieniężnych, określone w art. 64 ust. 1 Konstytucji i podlegające ograniczeniu w sposób określony w art. 64 ust. 3 Konstytucji – poprzez pozbawienie jej własności środków pieniężnych. Nadto doszło do naruszenia zasady proporcjonalności w zakresie ingerencji w chronione prawa i wolności – konkretnie w zakresie ochrony prawa własności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) i zasady ochrony własności (art. 21 Konstytucji).

2. W piśmie z 3 stycznia 2020 r. (błędnie oznaczonym na 3 stycznia 2010 r.) Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie z 11 grudnia 2020 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) zajął stanowisko w sprawie. Prokurator wniósł o stwierdzenie, że art. 60 u.u.c.p.g., w brzmieniu pierwotnym, nadanym ustawą zmieniającą, w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odstąpienia od poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają na nich odpady komunalne w sytuacji, w której odpady te zostały zagospodarowane bez wykorzystania gminnego systemu gospodarowania odpadami, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej u.o.t.p.TK), ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

W uzasadnieniu Prokurator zwrócił uwagę na to, że opłata ustanowiona w art. 6h u.u.c.p.g., jest daniną publiczną w konstytucyjnym rozumieniu co oznacza, że dopuszczalność oceny konstytucyjności przepisów dotyczących tej opłaty doznaje istotnych ograniczeń, jeśli chodzi o wzorce wynikające z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora w niniejszej sprawie nie można uznać, aby przedmiot kontroli mógł zostać poddany ocenie z punktu widzenia art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 21 Konstytucji, co musi skutkować umorzeniem postępowania w tym zakresie – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prokurator dokonał też analizy skargi konstytucyjnej pod względem zgodności z zasadą nadmiernej ingerencji, wynikającą z art. 2 Konstytucji w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Prokuratora przedmiot kontroli został przez skarżącą ujęty zbyt szeroko, to

znaczy w oderwaniu od stanu faktycznego jej sprawy, albowiem brak jest podstaw do kwestionowania całego art. 60 u.u.c.p.g., a jedynie w takim zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odstąpienia od poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają na nich odpady komunalne, w sytuacji, w której odpady te zostały zagospodarowane bez wykorzystania gminnego systemu gospodarowania odpadami. Prokurator zwrócił uwagę, że ustawodawca sam niejako przyznał, iż jeśli chodzi o nieruchomości tego rodzaju jak nieruchomość należąca do skarżącej, objęcie ich obowiązkiem przynależności do gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, a w konsekwencji daniną publiczną z tego tytułu, nie było rozwiązaniem koniecznym. Skoro bowiem obecnie ustawodawca zasadniczo pozwala właścicielom nieruchomości niezamieszkałych na wyłączenie się z gminnego systemu gospodarowania odpadami i usuwanie ich z nieruchomości „na własną rękę”, bez konieczności ponoszenia opłat na rzecz gminy, to ciężko znaleźć argumenty, dla których, pomimo podobnego postąpienia przez właściciela w poprzednim stanie prawnym, nie było możliwości zwolnienia go od tej daniny, przynajmniej w części, w której gmina rzeczywiście nie poniosła kosztów odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. W takiej sytuacji analizowane rozwiązanie jawi się jako nieproporcjonalne w ujęciu art. 2 Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

Skarżąca wystąpiła ze skargą konstytucyjną o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 60 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399; dalej: u.u.c.p.g.), w brzmieniu pierwotnym, nadanym ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897), w zakresie, w jakim nie różnicuje sytuacji, w których gmina wykonuje swoje obowiązki organizacyjne w tym wywozu śmieci, od sytuacji, gdy czynności te nie są wykonywane (czyli gdy opłata nie jest w żaden sposób ekwiwalentna do kosztów), jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 w związku z art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W rozpatrywanej sprawie skarżąca wiąże problem konstytucyjny z brakiem możliwości zaniechania przez gminę poboru opłaty za wywóz odpadów w sytuacji, gdy gmina faktycznie czynności wywozu śmieci nie wykonała.

2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi.

2.1. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej nie przesądza definitywnie o dopuszczalności późniejszego jej rozpoznania co do *meritum*. Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając sprawę, nie jest związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne. Na każdym etapie postępowania Trybunał jest obowiązany do kontroli, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, nakazująca umorzenie postępowania (por. postanowienia TK z: 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU A/2020, poz. 44 i 27 października 2021 r., sygn. SK 40/20, OTK ZU A/2022, poz. 8).

Kontrolując istnienie pozytywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych, Trybunał może dojść do wniosków odmiennych od uprzednio wyrażonych w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej. Natomiast w wypadku stwierdzenia przeszkody formalnej na etapie służącym merytorycznemu rozpoznaniu

skargi Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne (por. postanowienie TK z 15 listopada 2018 r., sygn. SK 5/14, OTK ZU A/2018, poz. 66).

2.2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Dopuszczalność skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej uzależniona jest także od spełnienia przesłanek, które zostały wymienione w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK).

Do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

2.3. Uzasadnienie zarzutu polega na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg ten nie może być traktowany powierzchownie i instrumentalnie, a argumenty przytoczone w skardze mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz 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). Ponad wszelką wątpliwość nie czyni zadość rozważanej powinności samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych. Wówczas należy uznać, że zarzut w ogóle nie został uzasadniony. Nie realizują tego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. W takich wypadkach uzasadnienie – jako formalnie wadliwe – należy zakwalifikować jako pozorne, równoznaczne z brakiem uzasadnienia (zob. wyrok z 6 marca 2019 r., sygn. K 18/17, OTK ZU A/2019, poz. 10 i powołane tam orzecznictwo).

Skarżący powinien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, a także opisać sposób tego naruszenia. Argumenty muszą odnosić się do problemu niezgodności zachodzącej między regulacjami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że nie wystarczy, iż skarżący wskaże określone kwestionowane przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienie z 22 września 2021 r., sygn. SK 49/20, OTK ZU A/2021, poz. 53).

Skarżący musi również w odpowiedni sposób powiązać zaistniałe naruszenie z właściwą normą konstytucyjną, która w danym wypadku jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego. Formułując zarzut, skar-

żący musi zatem wykazać nie tylko, że jest podmiotem konkretnego konstytucyjnego prawa. Cięży na nim obowiązek uprawdopodobnienia, że ta wolność lub to prawo zostały faktycznie naruszone, a naruszenie to wynika z treści kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jego sytuację prawną. Dopiero kumulatywne spełnienie tak rozumianych przesłanek warunkuje możliwość skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez Trybunał. „Niedochowanie wskazanych wymogów prowadziłyby do sytuacji, w której skarga konstytucyjna, zamiast środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, stałaby się swoistą formą *actio popularis*, zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm” (postanowienie z 3 grudnia 2019 r., sygn. SK 19/18, OTK ZU A/2019, poz. 69; zob. również postanowienia z: 15 października 2019 r., sygn. SK 10/19, OTK ZU A/2019, poz. 54; 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 13 października 2004 r., sygn. Ts 55/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 299 oraz wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

W niniejszej sprawie nie można uznać, że skarżąca spełniła ustawowy wymóg wskazania tego, w jaki sposób jej konstytucyjne prawa zostały naruszone czy też wymóg właściwego uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów ze wskazywanymi konstytucyjnymi prawami, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Powyższa przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów została potraktowana powierzchownie i instrumentalnie. Skarżąca wskazała jedynie, jakie prawa konstytucyjne zostały naruszone, jednak nie opisała, w jaki sposób zakwestionowana regulacja naruszyła jej konstytucyjne wolności lub prawa. Nadto skarżąca nie powołała argumentów odnoszących się do problemu niezgodności zachodzącej między regulacją stanowiącą przedmiot skargi konstytucyjnej a wzorcami kontroli. Skarżąca nie wyjaśniła, na czym polega niezgodność kwestionowanej regulacji z powołanymi przez nią wzorcami kontroli. W skardze konstytucyjnej brak jest argumentów wskazujących na niezgodność treści kwestionowanego przepisu z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym, a zatem skarżąca nie dokonała interpretacji wzorców konstytucyjnych w zakresie odpowiedniego przyporządkowania do przedmiotu kontroli. Skarżąca nie uprawdopodobniła, że wskazane przez nią zasady, tj. proporcjonalności w zakresie ingerencji w prawo własności, zasada sprawiedliwości społecznej i zasada ochrony własności, zostały faktycznie naruszone, a naruszenie to wynika z treści kwestionowanego przez nią art. 6o u.u.c.p.g. Trybunał stwierdził więc, że skarżąca nie spełniła przesłanki koniecznej uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, wydanie wyroku w sprawie było niedopuszczalne, dlatego postępowanie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Zdanie odrębne

sędziego TK Krystyny Pawłowicz
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 22 października 2024 r., sygn. akt SK 91/19

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2024 r. w sprawie o sygn. akt SK 91/19.

Skargę do TK w niniejszej sprawie Parafia Rzymskokatolicka [...] w B.

Podzielam pogląd większości składu orzekającego, że w niniejszej sprawie postępowanie powinno zostać umorzone. Uważam jednak, że w podstawą umorzenia powinien być brak legitymacji skargowej skarżącej, tj. Parafii Rzymskokatolickiej [...] w B.

Podtrzymuję swe dotychczasowe poglądy dotyczące podmiotowego zakresu legitymacji skargowej wyrażone przeze mnie we wcześniejszych zdaniach odrębnych, np. w sprawach SK 32/15, SK 29/21, Ts 6/22, SK 14/19. Uważam, że prawo do skargi konstytucyjnej przysługuje wyłącznie osobie fizycznej – człowiekowi i obywatelowi – która jest podmiotem praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji.

Z tych względów zgłosiłam zdanie odrębne.