

**UCHWAŁA NR LXXI/941/2023  
RADY MIEJSKIEJ LESZNA**

z dnia 28 grudnia 2023 r.

**w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności  
art. 26 a ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U.2023 poz.1587 ze zm.)  
z art. 166 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie zadań, kompetencji  
i finansowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego.**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), uchwala się, co następuje:

**§ 1.** Postanawia się wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności przepisu art. 26 a ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U.2023 poz.1587 ze zm.) z art. 166 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie zadań, kompetencji i finansowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego.

**§ 2.** Reprezentowanie Miasta Leszna przed Trybunałem Konstytucyjnym powierza się Prezydentowi Miasta Leszna, który jest upoważniony do udzielania dalszych upoważnień i pełnomocnictw w zakresie wszelkich czynności w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku, do jego sporządzenia i wniesienia.

**§ 3.** Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Leszna.

**§ 4.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Wniosek stanowi załącznik do uchwały.

Przewodniczący Rady  
Miejskiej Leszna

**Tomasz Malepszy**

PPP.039.04.2023.GS

**Trybunał Konstytucyjny**

**al. Jana Chrystiana Szucha 12A**

**00-918 Warszawa**

**Wnioskodawca:**

Rada Miejska Leszna reprezentowana przez  
Prezydenta Miasta Leszna Łukasza Borowiaka  
oraz działającego na podstawie stosownego  
upoważnienia II zastępcę Prezydenta Miasta Leszna  
dr. Piotra Józwiaka  
Ul. Karasia 15  
64-100 Leszno

Organ który wydał zaskarżony akt normatywny:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

**Wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 26 a ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U.2023 poz.1587 ze zm.) z art. 166 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie zadań, kompetencji i finansowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego.**

Działając na podstawie art. 188 pkt 1 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ( Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 33 ust 1 pkt. 1 w związku z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2393), Wnioskodawca wnosi o stwierdzenie:

- niezgodności art. 26 a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U.2023 poz.1587 ze zm.) z art. 166 ust. 2 i art. 167 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego oraz sposobu podziału dochodów publicznych.

### **Uzasadnienie**

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 ust. 3 Konstytucji, organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego przysługuje kompetencja do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm, jednak wyłącznie w takim zakresie, w jakim akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania danej jednostki samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że: „Konieczne jest ustalenie, czy dany przepis dotyczy działalności stanowiącej realizację konstytucyjnie, ustawowo lub – gdy chodzi o podmiot prywatnoprawny- również statutowo określanych zadań wnioskodawcy. Przysługujące podmiotowi, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, prawo inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie ma bowiem charakteru ogólnego, ale jest wyjątkowym uprawnieniem, przyznanym w związku ze szczególnym charakterem działalności prowadzonej przez dany podmiot, w celu ochrony jego interesów.” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2004 r., sygn. TW 41103, OTK ZU 3/B/2004, poz. 168). Jak wynika z art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności przepisów prawnych z przepisami mającymi wyższą rangę w hierarchicznie zbudowanym porządku prawnym dotyczące spraw objętych zakresem działania jednostki samorządu terytorialnego.

Istnienie samorządu terytorialnego wiąże się ściśle z koncepcją sprawowania władzy publicznej opierającej się na zadzie decentralizacji (art. 15 ust. 1 Konstytucji). Samorząd uczestniczy w sprawowaniu władzy wykonującej – w imieniu własnym i na

własną odpowiedzialność – istotną część zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji), a przy tym nie zastrzeżonych dla organów innych władz (art. 163 Konstytucji). Chodzi tu o zadania mające podstawowe znaczenie dla członków poszczególnych wspólnot samorządowych, a więc takie, które dotyczą potrzeb kluczowych dla funkcjonowania określonych społeczności.

Złożenie wniosku o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją inicjuje kontrolę owej zgodności, która nie jest jednak związana z żadnym konkretnym orzeczeniem ani toczącym się postępowaniem – w przeciwieństwie do kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną, która związana jest z naruszeniem praw lub wolności skarżącego w wyniku zastosowania przepisu prawa, któremu zarzuca się niezgodność z Konstytucją. Generalną legitymację do kierowania wniosków o zbadanie ustawy z Konstytucją posiada Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli oraz Rzecznik Praw Obywatelskich – zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji oraz zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 - organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Podmioty uprawnione do składania wniosków o zbadanie zgodności przepisów z Konstytucją, które wskazane są w art. 191 ust. 1 pkt 2-6 Konstytucji, uprawnione są do występowania o zbadanie zgodności z Konstytucją takich przepisów, które związane są z zakresem ich działania, ich kompetencjami lub które dotyczą ich sytuacji prawnej.

Ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1579) Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, w art. 6 pkt 11 w ustawie o odpadach dodano art. 26 a do ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U.2023.1587). Ustawa ta zmieniła szereg ustaw, w tym ustawę z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, w szczególności w zakresie zasad postępowania w przypadku konieczności podjęcia działań w przypadku konieczności niezwłocznego usunięcia odpadów w ramach tak zwanego wykonania zastępczego.

Z uwagi na złożoność problemu wnioskodawca w pierwszej kolejności dokona analizy zakresu obowiązków spoczywających na gminie aby dookreślić granice działania samorządu w ramach ustawowych.

Przejęcie pewnego zakresu spraw przez państwo i powstanie w wyniku tego określonego zadania publicznego może odbywać się w dwojaki sposób: przez ustalenie w normie prawnej pewnych działań jako zadań publicznych albo na podstawie bezspornego, niebudzącego wątpliwości domniemania, że określone działanie jest wykonywaniem zadania publicznego, zwłaszcza gdy działania tego podejmuje się osoba prawna prawa publicznego, a działanie to nie zostało dookreślone w normie prawnej jako czynność prawa prywatnego.

O tym kiedy dana sprawa przechodzi ze sfery prawa prywatnego do sfery prawa publicznego i staje się zadaniem publicznym, które będzie realizowane na poziomie jednostki samorządu terytorialnego, decyduje ustawodawca. W rozdziale VII Konstytucji ustrojodawca stwierdza, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163), a w odniesieniu do gminy podkreśla, iż gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 ust.3). Artykuł 163 Konstytucji stanowi rozwinięcie wyrażonej w art. 16 zasady decentralizacji państwa, jednocześnie ustanawia zasadę domniemania kompetencji na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, czyli ich pierwszeństwa przed innymi organami władzy publicznej. Normy wynikające z art. 164 ust. 3 Konstytucji i z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U.2023.40 ze zmianami) są swojego rodzaju instrukcją dla ustawodawcy, zgodnie z którą przy rozdzielaniu zadań pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego gmina powinna realizować zadania, które ma możliwość wykonać. Zadania te muszą mieć charakter lokalny i publiczny. Ustawa zasadnicza nie określa katalogu zadań o znaczeniu lokalnym. Mają być one ustanowione przez ustawodawcę. Zasada legalizmu natomiast determinuje charakter prawny zadań gminy. Gmina może wykonywać wyłącznie zadania o charakterze publicznoprawnym. Jednocześnie muszą być one określone w prawie. Normy prawne umożliwiają podjęcie przez gminę działań w sposób samodzielny, jednakże tylko w zakresie i granicach przez nie wyznaczonych. Samorząd gminny nie posiada uprawnień do kreowania własnych zadań, nawet jeżeli w jego ocenie dana sprawa ma charakter publiczny i mogłaby być wykonywana na poziomie gminy. Przepis art. 164 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym określa zakres działania gminy dzieląc sprawy na publiczne i lokalne. Inne niż określone w art. 7

ustawy o samorządzie gminnym zadania własne mogą być ujęte tylko w przepisach odrębnych i wyłącznie w tym zakresie gmina może je realizować. Jednostki samorządu terytorialnego - chcąc inicjować działania w określonym zakresie - muszą zatem poza ogólną dyspozycją wynikającą z art. 6 ust. 1, powoływać się również na przepis szczególnie wynikający z innej ustawy.

Należy jednak zauważyć, że i w tej materii nadal nie ma w doktrynie pełnej zgody. Część autorów uważa, iż dla jednostki samorządu wystarczającym powodem do podjęcia działania jest kwalifikacja zadania jako publiczne oraz brak wyraźnego wskazania organu władzy publicznej w przepisach prawa do jego realizacji. Inni przedstawiciele nauki uważają, że niezamknięty katalog zadań (art. 7 ustawy o samorządzie gminnym.) jest wystarczającym argumentem pozwalającym, aby władze gminne mogły podejmować działania nie wymienione w art. 7, a mieszczące się w zakresie spraw publicznych. W piśmiennictwie wskazuje się, że w przyznaniu jednostkom samorządu terytorialnego prawa do swobodnego decydowania o zaspokajaniu potrzeb mieszkańców gminy w granicach, a nie na podstawie ustaw upatruje istotę decentralizacji. Podkreśla się, że występuje różnica pomiędzy sferą działalności władczej, w której jest wymagana konkretna, ustawowa podstawa prawna, a sferą nie władczą (czynności administracji świadczącej, działania właścicielskie), w której wystarczy ogólne upoważnienie ustawy, byle działanie następowało w granicach prawa, przy czym ogólnym upoważnieniem dla gminy może być także domniemanie jej zadań w obrębie samorządu terytorialnego. Tego typu spojrzenia na zasadę domniemania kompetencji samorządu terytorialnego z pewnością sprzyjają rozwojowi jego samodzielności. Trzeba również wskazać, że przy obecnych rozwiązaniach prawnych, regulujących materię samorządu terytorialnego, nie występują sytuacje, w których nie ma jasnego wskazania, który podmiot ma dane zadanie wykonywać. Ustawodawca, tworząc nowe zadanie publiczne lub przekazując zadanie do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego, zawsze wskazuje odpowiedniego adresata tych regulacji, niestety nie zawsze zapewniając środki na ich realizację. Potwierdzają to również rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, sądów administracyjnych i Regionalnych Izb Obrachunkowych. Nawet w formach władczych ustawodawca pozostawia lokalnym władzom pewien margines samodzielnego podejmowania decyzji. Klasycznym przykładem takiego rozwiązania będzie możliwość kształtowania, przez radę gminy, wysokości podatków lokalnych, stanowiących dochód własny gmin

(np. podatek od nieruchomości, od środków transportu, itd.) . Warto również zauważyć, że rada gminy ma możliwość zdecydowania o wprowadzeniu nowego obowiązkowego podatku. Akceptacja tego działania musi zostać jednak wyrażona poprzez mieszkańców w drodze referendum lokalnego, rada może jednak zwolnić mieszkańców gminy z płacenia określonego podatku. Jednostki samorządu terytorialnego, realizując zadania własne, odpowiadają za tak ważne obszary życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego jak polityka urbanistyczna, ochrona środowiska, oświata czy podstawowa infrastruktura techniczna (drogi, oświetlenie uliczne, gospodarka odpadami, gospodarka wodno–ściekowa itd.). Na istotne znaczenie zadań własnych jako elementu samodzielności gmin wskazywał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny. W jednym z wyroków, powołując się na swoje dotychczasowe stanowisko, wskazał że konstytucyjna zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oznacza w szczególności, że mają one określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców, samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców, a ingerencja organów władzy centralnej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności i jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach a ilość i zakres zadań własnych oraz zadań zleconych gmin wpływa na ich samodzielność.

Dokonano istotnego rozróżnienia zadań należących do gmin, dzieląc je na zadania własne i zadania zlecone samorządu terytorialnego. Podział tych zadań zazwyczaj odbywa się poprzez porównanie charakteru zadań własnych z zadaniami zlecanymi.

Zadania własne i zlecone rozróżnia się na podstawie następujących kryteriów:

1. lokalny (zadania własne) lub ogólnopństwowy (zadania zlecone) charakter zadań,
2. sposób przekazywania zadań (jeżeli jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje je na zasadzie decentralizacji – zaliczane są do zadań własnych, jeśli na zasadzie dekoncentracji – do zadań zleconych),
3. finansowanie zadań (wykonywanie zadań własnych jest finansowane przez jednostkę samorządu, zleconych przez administrację rządową),

4. stopień i zakres samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w ramach wykonywania zadań (jeżeli zadania są wykonywane w imieniu jednostki samorządu terytorialnego i są one pozostawione do samodzielnego wykonywania – są to zadania własne, jeżeli jednostka samorządu wykonuje zadania w imieniu władz rządowych i jest poddana ingerencji tych władz – chodzi o zadania zlecone),
5. wykonywanie zadań własnych objęte jest klauzulą generalnej właściwości, do wykonywania zadań zleconych potrzeba każdorazowego upoważnienia,
6. jeżeli odpowiedzialność za wykonywanie zadania ponosi jednostka samorządu – jest to zadanie własne, jeżeli odpowiedzialność tę podnosi administracja rządowa – chodzi o zadanie zlecone.

Niejednokrotnie zadania zlecone mają duże znaczenie dla lokalnej społeczności. Stąd też jednostki samorządu terytorialnego ponoszą również odpowiedzialność za ich wykonywanie, przyjmuje się jednak, że chodzi tutaj raczej o odpowiedzialność za prawidłowe ich wykonanie na rzecz mieszkańców a nie finansowanie ze środków własnych.

Przedstawiciele doktryny, definiują pojęcie zadania własnego w bardzo prosty i jasny sposób, stwierdzając, że są to zadania zakwalifikowane w ten sposób przez ustawodawcę.

W ramach zadań własnych, wyróżnia się z kolei zadania dobrowolne (fakultatywne) i obowiązkowe (obligatoryjne). Dobrowolne to takie zadania, których zakres i sposób realizacji określają samodzielnie jednostki samorządu. Swobodnie decydują również o tym czy będą one w ogóle wykonywane. Zadania fakultatywne dokonywane są wówczas, gdy gminy posiadają na to wystarczające środki finansowe. Natomiast obowiązkowe to szczególnie istotne zadania, które należy realizować z pierwszeństwem przed innymi zadaniami własnymi oraz zleconymi. Zadania obligatoryjne muszą być zawsze spełnione (nawet na minimalnym poziomie), niezależnie od posiadanych przez jednostki samorządu na ten cel środków finansowych. O zakwalifikowaniu zadania jako obowiązkowego decyduje kryterium formalne.

Z brzmienia ustawy szczególnej, poświęconej określonej rodzajowi spraw wykonywanych przez gminę powinno zatem wynikać, które konkretnie zadanie gminy



ma charakter obowiązkowy. Mając na uwadze zasadę samodzielności gminy, wola ustawodawcy powinna zostać wyrażona jasno, a nie w sposób dorozumiany. Zadania zlecone są przekazywane gminom w drodze ustawy, zatem to ustawodawca decyduje o tym, że określone zadanie administracji rządowej powinno być wykonywane przez gminę. W takim przypadku gminy nie posiadają kompetencji do określenia zakresu i sposobu jego wykonania, decydują co najwyżej o techniczno-organizacyjnych aspektach jego realizacji.

Inną specyficzną formą przekazania jednostkom samorządu terytorialnego zadań (zleconych) jest porozumienie, które zawierane jest pomiędzy administracją rządową i samorządową. W przypadku porozumienia, w odróżnieniu do zadań zleconych, których obowiązek spełniania przez gminy jest wskazany w ustawie, strona samorządowa może nie wyrazić woli jego podpisania. Tym samym określone zadanie nie jest na terenie gminy realizowane. Natomiast forma przekazania zadań (ustawowo bądź w drodze porozumienia) nie ma wpływu na kwalifikacje przekazanych zadań jako zlecone.

Na przestrzeni ponad trzech dekad istnienia samorządu gminnego ilość zadań określonych w ustawie o samorządzie gminnym wzrosła od kilkunastu do obecnie dwudziestu kilku. Dynamika tych zmian pokazuje, iż ilość i zakres zadań są coraz większe. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów a kolejny artykuł 7 ustawy stanowi:

„ 1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
  - 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
  - 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- 3a) działalności w zakresie telekomunikacji;

- 4) lokalnego transportu zbiorowego;
- 5) ochrony zdrowia;
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- 8) edukacji publicznej;
- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 11) targowisk i hal targowych;
- 12) zieleni gminnej i zadrzewień;
- 13) cmentarzy gminnych;
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- 16a) polityki senioralnej;
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
- 18) promocji gminy;

19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;

20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.”

Gminy nie ograniczają się tylko do spraw bieżących, ale przygotowują i wdrażają wiele długoterminowych planów rozwoju w poszczególnych dziedzinach, będąc zobligowanymi do tego przepisami prawa lub z własnej inicjatywy. Ilość przyjmowanych tego rodzaju planów wzrosła po transformacji ustrojowej i akcesji Polski do Unii Europejskiej. Wymogi związane z ubieganiem się o unijne środki finansowe wymuszają bowiem obowiązek powstawania takich planów. Tego typu strategiczne dokumenty odnoszą się przede wszystkim do materii finansowych, współpracy zagranicznej, czy też spraw związanych z polityką społeczno-gospodarczą.

Gminy w celu realizacji swoich zadań publicznych (zadań własnych) i racjonalnego wydawania środków publicznych gminy mogą zawierać porozumienia a także powoływać związki międzygminne. Związek gmin realizuje powierzone mu zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobną osobowość prawną a w skład zgromadzenia wchodzi prezydenci, burmistrzowie lub wójtowie gmin uczestniczących w związku. Organem wykonawczym związku jest zarząd, powoływany i odwoływany przez zgromadzenie spośród jego członków. Do gospodarki finansowej związku międzygminnego zastosowanie znajdują przepisy o gospodarce finansowej gmin. Przystąpienie do związku gmin jest samodzielną decyzją gminy i to władze gminy decydują czy dane zadanie własne będzie mogło zostać efektywniej zrealizowane w ramach związku czy samodzielnie. Natomiast powstanie obowiązkowego związku gmin może nastąpić tylko i wyłącznie w drodze przepisów ustawy. Możliwość tworzenia związków z pewnością uznać należy za pozytywne albowiem za ich pośrednictwem gminy mogą realizować zadania, których w innym przypadku by nie wykonywały (np. ze względu na brak wystarczających środków finansowych). Dobrym przykładem tego typu działań może być Komunalny Związek Gmin Regionu Leszczyńskiego założony w 2012 roku przez 19 gmin województwa wielkopolskiego. Związek został wpisany w dniu 28 listopada 2012r. do Rejestru Związków Międzygminnych (pozycja 303), prowadzonego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji a dnia 12 grudnia 2012 roku, ogłoszono jego statut w

Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (pozycja 6135). Wraz z ogłoszeniem statutu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego Związek uzyskał osobowość prawną i zajął się realizacją celu działania Związku jakim jest wspólne wykonywanie zadań publicznych w zakresie tworzenia warunków niezbędnych do utrzymania czystości i porządku na terenach gmin uczestników Związku, w dziedzinie gospodarki odpadami komunalnymi.

Jednostki samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań ustawowych mogą również zawierać porozumienia międzygminne których celem jest powierzenie jednej z gmin realizacji określonego zadania publicznego. Gmina wykonująca zadania publiczne objęte porozumieniem przejmuje prawa i obowiązki pozostałych gmin związane z powierzonymi jej zadaniami, Gminy przekazujące zadania mają obowiązek udziału w kosztach realizacji tych zadań. W tym zakresie forma porozumienia gmin znacząco różni się od realizacji zadań w ramach związku międzygminnego albowiem nie powstaje nowy podmiot, a zadania realizowane są przez jedną gminę, która odpowiada za ich realizację. Natomiast podobnie jak w przypadku związków tego typu rozwiązania są przyjmowane przez gminy w momencie kiedy realizacja danego zadania przekracza możliwości finansowe i organizacyjne danej jednostki. Forma ta wpływa na zwiększenie efektywności i sprawności wykonywanych zadań publicznych, co powoduje uzyskanie wymiernych korzyści ekonomicznych. Obecnie w związku z rozbudowanymi wymogami prawnymi, gminy bardzo często realizują w tej formie zadanie własne polegające na odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych. Przepisy prawa nie regulują szczegółowo kwestii zawierania porozumień. Ustawodawca wskazuje tylko, że taka forma współpracy jest możliwa oraz że poszczególni członkowie porozumienia mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania. Szeroki katalog spraw lokalnych powoduje, iż każde zadanie ma swoje wyjątkowe właściwości, które w ramach porozumienia mogą być w samodzielny sposób kształtowane. Ponadto taki stan może zachęcać jednostki samorządu do szukania nowatorskich rozwiązań, korzystając z narzędzia jakim jest właśnie porozumienie.

Realizacja zadań jednostki samorządu powinna odbywać dzięki posiadanym środkom finansowym, pochodzącym z własnych dochodów. Należy również wspomnieć, iż w celu realizacji zadań własnych gminy mogą tworzyć zakłady budżetowe, jednostki organizacyjne, gospodarstwa pomocnicze oraz spółki

komunalne. Jednostki samorządu terytorialnego mogą również powierzać realizację swoich zadań organizacjom pozarządowym (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Inną formą realizacji zadań własnych jednostki jest partnerstwo publiczno-prywatne, zawsze jednak w ramach posiadanych środków i możliwości finansowych gminy.

Zgodnie z powyżej przywołanymi przepisami regulującymi kompetencje, obowiązki i sposób finansowania zadań własnych gminy nie sposób znaleźć przepisu i regulacji z których by wynikało, że zadaniem własnym gminy oprócz unieszkodliwiania odpadów komunalnych jest również unieszkodliwianie innych odpadów niż odpady komunalne, zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach.

**Usuwanie odpadów przez jednostkę samorządu terytorialnego w trybie art. 26 a ust. 1 ustawy o odpadach, mając na uwadze brzmienie art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o odpadach w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym – nie stanowi działania w sferze zadań własnych gminy ale jest zadaniem zleconym jednostce samorządu terytorialnego.**

Zdaniem Wnioskodawcy stanowisko takowe zostało potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r. sygn. akt K 30/04. W uzasadnieniu tegoż wyroku wskazano: *„...obowiązek wykonywania funkcji zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności na poziomie określonym przez współczesne standardy cywilizacyjne i kulturowe w danym państwie powoduje, iż zarówno kreowanie, jak i wykonywanie zadań własnych następuje w Polsce na podstawie i w granicach kompetencji określonych ustawowo...”*.

Wykonanie zastępcze podejmowane przez gminę w trybie art 26a ust. 1 ustawy o odpadach (jako tryb nadzwyczajny), zdaniem wnioskodawcy należy postrzegać jako działanie służące wyeliminowaniu zagrożenia, które z uwagi na szeroko pojęte dobro ogółu musi być podjęte wobec braku działania ze strony posiadacza odpadów, którego kosztami finalnie ma zostać obciążony posiadacz tychże właśnie odpadów. Ustawodawca zastosował zasadę zgodnie z którą to zanieczyszczający ma płacić za zanieczyszczenia, zasada ta została wyrażona wprost z art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zastosowana w art. 26 a ustawy o odpadach konstrukcja i wykonanie zastępcze, stanowić miało z pewnością w zamyśle środków

prawny podejmowany ze skutkami dla zobowiązanego. Ratio legis regulacji wskazuje, że tego typu działanie, początkowo finansowane przez gminę, nie powinno skutkować dla niej uszczerbkiem w jej budżecie, niestety tak jednak nie jest a koszty jakie gmina musi ponieść w przypadku konieczności usunięcia większej ilości odpadów są często duże, nierzadko znacznie przekraczające możliwości finansowe gmin, czy wręcz rujnujące jej finanse. Ustawodawca wraz z nałożeniem obowiązku usunięcia odpadów nie zapewnił gminom dochodów na pokrycie ewentualnych kosztów usunięcia odpadów ani też nie zapewnił narzędzi, które pozwoliły by skutecznie przeciwdziałać tego typu procederom. A przyjęta fikcja, że zanieczyszczający płaci w praktyce najczęściej oznacza, że to gmina zostaje sama z gigantycznymi kosztami usunięcia odpadów, gdyż odpowiedzialni za zanieczyszczenie znikają zaraz po pozostawieniu odpadów albo od samego początku ich sytuacja majątkowa i gospodarcza wskazuje, że odzyskanie wydanych przez gminę środków nigdy nie będzie możliwe a zagrożenie dla środowiska spowodowane przez nielegalne nagromadzenie odpadów może być realne. Należy wskazać, że w całym procederze składowania odpadów innych niż komunalne, często wysokotoksycznych i niebezpiecznych dla środowiska, nierzadko biorą udział grupy przestępcze lub cały proceder nosi znamiona przestępstw. Nie bez znaczenia jest również fakt, że jednostki samorządu terytorialnego nie tylko nie zostały wyposażone w środki na realizację zastępczego usunięcia odpadów ale również nie zostały wyposażone w odpowiednie i skuteczne narzędzia i uprawnienia policyjne lub quasipolicyjne pozwalające im skutecznie poszukiwać faktycznych sprawców zanieczyszczeń. Współpraca z organami ścigania w tym zakresie jest mało-efektywna lub jej w ogóle nie ma z uwagi na umarzanie śledztw lub odmowę udzielania informacji przez organy ścigania zasłaniające się tajemnicą śledztwa czy dochodzenia a problem usunięcia odpadów pozostawia się jednostkom samorządu terytorialnego.

Zatem z uwagi na fakt, że usuwanie odpadów innych niż odpady komunalne, stosownie do art. 166 ust. 2 Konstytucji RP, zostało zlecone wójtom, burmistrzom prezydentom miast (a więc de facto gminom) na mocy przepisów ustawy o odpadach wraz z przekazaniem zadania, ustawodawca powinien wyposażyć samorząd w środki do ich realizacji.

Dokonując analizy przepisów podkreślić należy, że wraz z przekazaniem gminom zadań zleconych, ustawodawca nakazuje wyposażenie gminy w środki finansowe w wysokości koniecznej do ich wykonania (art. 8 ust. 3 ustawy o

samorządzie gminnym) a tak się nie stało w tym przypadku. Ustawodawca zlecił gminom nowe zadanie nie zapewniając im środków na ich realizację w delegacji ustawowej. Art. 167 ust. 4 Konstytucji RP mówi, że wszelkie zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego mogą następować tylko wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Przepis art. 167 Konstytucji nie powinien więc być rozumiany jako podstawa do wprowadzenia nakazu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów, w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa ale wyraża dyrektywę określającą sposób podziału, dostępnych w danym okresie, środków finansowych między administrację rządową a samorządem terytorialnym, a jednocześnie dyrektywę określającą sposób podziału tych środków między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Ustawodawca, dokonując podziału dochodów, musi brać pod uwagę także zakres zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową, a w szczególności obowiązek realizacji zadań wynikających z poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Dostępne środki finansowe powinny być dzielone stosownie do zakresu powierzonych im zadań publicznych, przy czym zapewnienie określonych źródeł dochodów jednostkom samorządu terytorialnego nie może prowadzić do uniemożliwienia realizacji zadań publicznych, które zgodnie z obowiązującym prawem należą do administracji rządowej. Ustawodawca ma obowiązek zachowania odpowiedniej proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań. Ocena zachowania tej proporcji musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla.

Wnioskodawca wskazuje, że wraz z przekazaniem wójtom, burmistrzom i prezydentom miast, w drodze przepisu art. 26 a ustawy o odpadach, nowych zadań nie zapewniono gminom niezbędnych środków finansowych na ich realizację, co stoi w sprzeczności do dyspozycji wynikającej z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a wszelkie zmiany w tym zakresie winny następować wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Poszerzeniu zakresu zadań samorządu gminnego nie towarzyszyło adekwatne zwiększenie przez ustawodawcę dochodów

samorządu, co uzasadnia zarzut naruszenia zasady samodzielności samorządu gminy (art. 165 ust. 2 Konstytucji).

Usunięcie odpadów innych niż komunalne, w trybie art. 26a ust. 1 ustawy o odpadach, mając na uwadze brzmienie art. 3 ust. 1 pkt 7 tej ustawy w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym – nie jest zatem działaniem w sferze zadań własnych gminy, w związku z czym złożenie niniejszego wniosku jest w pełni konieczne i uzasadnione.

#### Załączniki:

- 5 opisów wniosku wraz załącznikami,
- odpis uchwały Rady Miasta o wystąpieniu z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego,
- upoważnienie udzielone przez Prezydenta Miasta Leszna,
- zaświadczenie o wyborze na Prezydenta Łukasza Borowiaka,



**UZASADNIENIE**  
**DO UCHWAŁY NR LXXI/941/2023**  
**RADY MIEJSKIEJ LESZNA**  
**z dnia 28 grudnia 2023 r.**

**w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 26 a ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U.2023 poz.1587 ze zm.) z art. 166 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie zadań, kompetencji i finansowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego.**

Art. 26 a ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U.2023 poz.1587 ze zm.), która przewiduje, że jednostka samorządu terytorialnego w przypadku zaistnienia konieczności usunięcia odpadów innych niż komunalne, jeżeli są odpadami które mogą stanowić zagrożenie dla ludzi lub środowiska, zobowiązana jest ponieść koszty ich usunięcia, co nie należy do zadań własnych gminy. Wraz z nałożeniem na gminę obowiązku usunięcia odpadów innych niż komunalne, które to zadanie jest zadaniem zleconym gminy, ustawodawca nie przewidział środków na realizację tego zadania przez gminę.

Złożenie niniejszego wniosku, który stanowi załącznik do uchwały nie pociąga dla jednostki samorządu terytorialnego żadnych konsekwencji finansowych ani prawnych a kwestia niniejsza może w przyszłości pojawić się na terenie naszego miasta co znacząco może wpłynąć na kondycję finansową naszej gminy.

Opracował: Pełnomocnik do spraw koordynacji zadań z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego  
Grzegorz Schmidt