



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 7 czerwca 2017 r.

Pozycja 94

POSTANOWIENIE

z dnia 16 grudnia 2016 r.

Sygn. akt Ts 204/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

art. 38 ust. 3 w związku z art. 35 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21, ze zm.) w związku z art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486) z art. 2, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez pełnomocnika skardze konstytucyjnej z 27 września 2016 r. (data nadania) Sp. z o.o. (dalej : skarżąca) wystąpiła o zbadanie zgodności art. 38 ust. 3 w związku z art. 35 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U.2013.21, ze zm.; dalej: uoo) w związku z art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U.2016.486; dalej: usw) z art. 2, art. 32, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została przez skarżącą sformułowana w związku z następującą sprawą.

2.1. W piśmie z 10 grudnia 2013 r. skarżąca złożyła wniosek do Urzędu Marszałkowskiego Województwa o wpisanie zarządzanej przez nią instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych jako instalacji regionalnej do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Sejmik Województwa (dalej: Sejmik), w uchwale z maja 2014 r. w sprawie zmiany uchwały z sierpnia 2012 r. w sprawie wykonania „Planu gospodarki odpadami dla województwa 2014”, zmienionej uchwałą z marca 2013 r. (dalej: uchwała), nie uwzględnił wniosku skarżącej zawartego w jej piśmie.

2.2. Po bezskutecznym wezwaniu Sejmiku do usunięcia naruszenia prawa, skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G., który w wyroku z lutego 2015 r. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

2.3. Od opisanego wyżej orzeczenia Sejmik złożył skargę kasacyjną, po rozpatrzeniu której Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z maja 2016 r. (dalej: wyrok NSA) uchylił zaskarżony wyrok sądu I instancji oraz oddalił skargę. W uzasadnieniu tego judykatu NSA wskazał, że ujęcie danej instalacji jako planowanej regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w uchwale o charakterze aktu prawa miejscowego należy do wyłącznej kompetencji sejmiku województwa i w przypadku jego beczynności prawotwórczej sąd administracyjny nie posiada kompetencji do ingerowania w działalność tego organu, a tym samym do jego zobowiązania do zmiany uchwały w opisanym wyżej przedmiocie.

3. W szczegółowym uzasadnieniu zarzutów zawartych w skardze konstytucyjnej skarżąca stwierdziła, że skutkiem zastosowania zakwestionowanych przez nią przepisów jest naruszenie przysługującego jej prawa do sądu oraz prawa do zaskarzania orzeczeń. W ocenie skarżącej zaskarżone unormowania godzą także w zasadę równości oraz wymóg określoności prawa. W jej przekonaniu zaskarżone regulacje „uniemożliwiają skuteczne zaskarżenie beczynności sejmiku województwa”, w przypadku gdy przepisy przewidują obligatoryjną zmianę uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Ponadto skarżąca zarzuca wskazanym w skardze przepisom niekonstytucyjność w zakresie, w jakim „nie przewidują obowiązku wydania (...) i zaskarżenia” negatywnego rozstrzygnięcia sejmiku województwa w stosunku do instalacji, która nie spełnia wymogów określonych przepisami uoo.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji korzystanie ze skargi konstytucyjnej jako środka ochrony wolności i praw odbywa się „na zasadach określonych w ustawie”. Zasady te *de lege lata* precyzuje ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157; dalej: ustawa o TK). W myśl art. 37 ust. 1 w związku z art. 50 ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymaganiom, a także czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o TK.

2. W analizowanej sprawie skarżąca zakwestionowała konstytucyjność następujących przepisów: art. 38 ust. 3 uoo, który wskazuje przypadki implikujące obligatoryjną zmianę uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, w związku z art. 35 ust. 6 uoo, ustalającym definicję regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Powyższe unormowania skarżąca ujęła także w związku z art. 90 ust. 1 usw, zgodnie z którym „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”, oraz z art. 90 ust. 1 i 2 usw, stanowiącymi, co następuje: „1. Przepisy art. 90 stosuje się odpowiednio, gdy organ samorządu województwa nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo, przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne, narusza prawa osób trzecich. 2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1, sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego”.

3. Zarówno sposób ujęcia przepisów będących przedmiotem skargi, jak i treść zarzutów sformułowanych wobec nich przez skarżącą uzasadniają rozważenie, czy w analizowanym przypadku nie zachodzi sytuacja tzw. luki prawnej, co wykluczałoby dopuszczalność poddania skargi merytorycznej kontroli.

3.1. Istotę niezgodności z Konstytucją kwestionowanych unormowań skarżąca upatruje w braku podstaw prawnych do skutecznego zaskarżenia bezczynności organu samorządu w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie wykonania planu gospodarki odpadami, jak również w przypadku braku wydania rozstrzygnięcia dotyczącego spełnienia albo niespełnienia warunków określonych prawem, umożliwiających uzyskanie przez daną instalację statusu regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Taka kwalifikacja zarzutów przedstawionych przez skarżącą jest uzasadniona zwłaszcza wobec sposobu ujęcia zaskarżonych unormowań, którym zarzuca ona niekonstytucyjność, „w zakresie, w jakim nie przewidują [one] obowiązku wydania negatywnego rozstrzygnięcia (...) oraz nie przewidują możliwości [jego] zaskarżenia”. Pozornie „interpretacyjny” sposób określenia przez skarżącą przedmiotu skargi kryje więc w sobie w istocie próbę wykazania braku stosowanych przepisów, które kreowałyby podstawę do merytorycznego rozpoznania przez organy samorządu i przez sąd administracyjny wniosków (skarg) o treści określonej przez skarżącą.

3.2. Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, sytuacja, gdy w systemie prawa brakuje pewnych regulacji, których treść sugeruje podmiot zwracający się do sądu konstytucyjnego, może być kwalifikowana jako zaistnienie pominięcia lub zaniechania prawodawczego. Różnica pomiędzy tymi sytuacjami była przedmiotem wypowiedzi orzeczniczych TK, formułowanych także w toku postępowania inicjowanego skargami konstytucyjnymi.

3.2.1. Uwzględnienie dotychczasowej linii orzeczniczej pozwala Trybunałowi na przyjęcie, że z przypadkiem pominięcia ustawodawczego mamy do czynienia wówczas, gdy dana regulacja jest fragmentaryczna i niepełna. Przyczyną takiego stanu jest wadliwie określony przez prawodawcę zakres (podmiotowy, przedmiotowy, czasowy) zastosowania określonej normy prawnej, co uzasadnia jej ocenę jako niezgodną z Konstytucją. Trybunał podkreśla, że do przyjęcia zaistnienia pominięcia ustawodawczego konieczny jest jednak wymóg stwierdzenia „jakościowej tożsamości” (a przynajmniej daleko idącego podobieństwa) materii uregulowanej i pozostającej poza zakresem normowania, przy czym każdorazowo taka ocena powinna zostać dokonana z dużą ostrożnością (zob. postanowienie TK z 5 marca 2013 r., sprawa K 4/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30 i powołane tam orzecznictwo).

3.2.2. W odróżnieniu od powyższego, sytuacja zaniechania ustawodawczego (luki w prawie) ma miejsce wówczas, gdy wskazywane przez skarżącego zagadnienie w ogóle pozostało poza zakresem regulacji określonym przez prawodawcę. Nie ma wtedy możliwości stwierdzenia identyczności, czy nawet podobieństwa norm, ponieważ zakres kwestii unormowanych jest całkowicie odmienny od tego nieobjętego kwestionowanymi przepisami (por. postanowienie TK z 26 lutego 2016 r., sprawa Ts 292/15, OTK ZU nr B/2016, poz. 164 i powołane tam orzecznictwo).

3.3. W przekonaniu Trybunału przedmiotem skargi konstytucyjnej, a także innych środków prawnych inicjujących postępowanie w sprawie kontroli norm prawnych, można uczynić wyłącznie pominięcie prawodawcze. Niedopuszczalność orzekania przez sąd konstytucyjny o zaniechaniu prawodawczym (luce w prawie) wynika z tego, że w zakresie kognicji Trybunału, będącego jedynie tzw. negatywnym ustawodawcą, mieści się wyłącznie kwestia (nie)konstytucyjności lub (nie)legalności obowiązujących aktów normatywnych, nie zaś wykonywanie kompetencji o charakterze prawotwórczym. Uczynienie zadość postulatowi *de lege ferenda*, których realizacja wymagałaby wykreowania całkiem nowych norm prawnych, po-

zostaje więc poza zakresem właściwości sądu konstytucyjnego. Z tego powodu niedopuszczalne jest tworzenie nowych, uzupełniających rozwiązań do obowiązujących aktów normatywnych (zob. np. wyrok TK z 22 marca 2005 r., sprawa K 22/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 27).

3.4. W przekonaniu Trybunału analizowaną skargę należy sytuować właśnie w kategorii zaniechania ustawodawczego. Zaistnienie luki w prawie zdaje się zresztą dostrzegać sama skarżąca, która w uzasadnieniu zarzutów skargi stwierdziła jednoznacznie, że „przepisy nie przewidują możliwości uzyskania skonkretyzowanego rozstrzygnięcia w sprawie”. Skarżąca wskazała też, że zarówno odnośnie do zmiany uchwały w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, jak również co do problemu zajęcia stanowiska wobec spełnienia lub niespełnienia wymogów przez daną instalację „przepisy nie przewidują obowiązku podjęcia uchwały”. Trybunał zauważa ponadto, że to właśnie brak stosownej regulacji spowodował ujęcie przez skarżącą części uzasadnienia skargi w postać postulatów *de lege ferenda*, wskazujących sposób, w jaki prawodawca powinien uregulować analizowaną materię. Podstawą do tak przyjętej argumentacji skarżącej była zaś teza, iż „ustawodawca wadliwie skonstruował cały system wykonania planu gospodarki odpadami”. To, co przez skarżącą zostało jednak nazwane „przeoczeniem ustawodawcy”, w rzeczywistości zakwalifikować należy jako zaniechanie prawodawcze, które jest przesłanką wykluczającą dopuszczalność merytorycznego zbadania wniesionej skargi.

4. W konkluzji Trybunał stwierdza, że analiza treści wniesionej skargi, a zwłaszcza uzasadnienia zarzutów w niej sformułowanych, musi prowadzić do wniosku, iż skarżąca zakwestionowała w istocie nie merytoryczną treść art. 38 ust. 3 w związku z art. 35 ust. 6 uoo w związku z art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 1 i 2 usw, lecz to, czego w zaskarżonych przepisach nie ma.

5. Konstatacja powyższa determinuje także ocenę spełnienia przez skarżącą innych wymogów przewidzianych w przepisach ustawy o TK. Przede wszystkim należy przyjąć, że skarżąca wadliwie wypełniła obowiązek określony w art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, polegający na dokładnym określeniu przedmiotu kontroli – przepisu, na podstawie którego wydano ostateczne rozstrzygnięcie naruszające konstytucyjne prawa i wolności skarżącej. Trybunał stwierdza, że zakwestionowany brak odpowiednich norm prawnych wyklucza uznanie zaskarżonych przepisów za postawę prawną ostatecznego orzeczenia naruszającego prawa skarżącej, a w konsekwencji za źródło wskazywanego przez nią naruszenia konstytucyjnych wolności i praw. Z tych samych względów nie można również przyjąć, że skarżąca sprostąła powinności wskazania sposobu, w jaki unormowania będące przedmiotem skargi doprowadziły do złamania statuowanych przez ustrojodawcę praw podmiotowych (art. 48 ust 1 pkt 2 ustawy o TK).

6. Zdaniem Trybunału o wadliwości określenia przez skarżącą przedmiotu analizowanej skargi świadczyć może również fragment załączonego do skargi uzasadnienia wyroku NSA, w którym organ orzekający stwierdził *express is verbis*: „sąd administracyjny nie może (...) orzekać o tzw. beczynności prawotwórczej Sejmiku Województwa Śląskiego, gdyż brak jest podstawy prawnej do takiego orzekania na podstawie art. 90 ust. 1 i 2 usw w zw. z art. 38 ust. 1-3 uoo”.

7. W tym stanie rzeczy Trybunał - na podstawie art. 79 Konstytucji, a także art. 50 w związku z art. 37 ust. 3 oraz art. 48 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 2 ustawy o TK – odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 ustawy o TK skarżące przysługuje prawo do wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.