



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 13 marca 2017 r.

Pozycja 53

POSTANOWIENIE z dnia 26 października 2016 r. Sygn. akt Ts 211/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej WPOA S.A. w sprawie zgodności:

- 1) art. 9x ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.) z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1 i art. 42 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21, ze zm.) z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 6 października 2016 r. (data nadania) skarżąca – WPOA S.A. (dalej: skarżąca) zarzuciła, że art. 9x ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2016.250, ze zm.; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 32 ust. 1 i art. 42 Konstytucji, natomiast w zakresie, w jakim posługuje się sformułowaniem niedookreślonym „pierwszy ujawniony przypadek” – z art. 2, art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca podniosła także, że art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U.2013.21, ze zm.; dalej: ustawa o odpadach), rozumiany w ten sposób, że „wyłącznie podmiot prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych jest upoważniony do oceny, czy zachodzą »inne przyczyny« określone w tym przepisie, a które uprawniają podmiot odbierający zmieszane odpady komunalne do ich nieprzekazania zgodnie z art. 9e ust. 1 pkt 2 [ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach]”, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Decyzją z października 2013 r. Wójt Gminy K., na podstawie art. 9x ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nałożył na skarżącą administracyjną karę pieniężną w wysokości 500,00 zł za pierwszy ujawniony przypadek nieprzekazywania – w okresie od 6 grudnia 2012 r. do 31 marca 2013 r. – odebranych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Kro-

śnica zmieszanych odpadów komunalnych do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Decyzją z grudnia 2013 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. utrzymało w mocy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z lipca 2014 r. oddalił skargę na decyzję Wójta Gminy K. Z kolei wyrokiem z maja 2016 r. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną. Rozstrzygnięcie to, wskazane przez skarżącą jako orzeczenie ostateczne, zostało jej doręczone 6 lipca 2016 r.

Zdaniem skarżącej art. 9x ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach narusza zasady: zaufania obywateli do państwa, pewności prawa oraz równości. Posługuje się on bowiem niedookreślonym sformułowaniem „pierwszy ujawniony przypadek”, co pozwala orzekającym organom dowolnie je interpretować. Przepis ten – jak zarzuciła skarżąca – narusza także jej prawa wyrażone w art. 42 Konstytucji, ponieważ za niewywiązanie się z obowiązków wynikających z ustawy wprowadza sankcję administracyjną (karę pieniężną), a nie karną (grzywnę). W ten sposób pozbawia podmioty takie jak skarżąca możliwości skorzystania z „podstawowych instrumentów ochronnych”, np. instytucji domniemania niewinności. Zdaniem skarżącej, jeśli „wołą ustawodawcy odpowiedzialność kształtowałyby przepisy prawa wykroczeń, wachlarz instrumentów przysługujących skarżącej byłby zdecydowanie szerszy”. Przepis ten jest – jak zarzuciła skarżąca – niezgodny z art. 42 Konstytucji także dlatego, że nie określa okresów przedawnienia karalności, czy też zatarcia skazania. Z kolei art. 38 ust. 2 ustawy o odpadach narusza zasady pewności prawa, ponieważ – tak jak art. 9x ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – posługuje się wyrażeniem niedookreślonym („inne przyczyny”). Przepis ten narusza także zasadę równości wobec prawa, gdyż – jak wynika z uzasadnienia decyzji i orzeczeń wydanych w sprawie, w związku z którą skarżąca wniosła skargę do Trybunału – do oceny, czy w sprawie występują „inne przyczyny”, uprawniony jest tylko podmiot prowadzący regionalną instalację.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 37 ust. 1 w związku z art. 50 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157; dalej: ustawa 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 myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji skargę konstytucyjną może wnieść „każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone”. Oznacza to, że warunkiem złożenia skargi jest nie każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyczy wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. W skardze konstytucyjnej należy zatem wskazać, która konstytucyjna wolność lub które konstytucyjne prawo skarżącego i w jaki sposób zostały naruszone (art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK).

3. Skarżąca zakwestionowała art. 9x ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu: „Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który: nie przekazuje z zastrzeżeniem art. 9e ust. 1a-1c, odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych albo w przypadkach, o których mowa w art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy (...) o odpadach, do instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tego regionu – podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 2000 zł za pierwszy ujawniony przypadek”. Skarżąca zaskarżyła także art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach, który stanowi: „Uchwała w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki

odpadami określa: regionalne instalacje do przetwarzania odpadów w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi tych regionów, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych”.

4. Jak zarzuciła skarżąca, przepisy te są niezgodne m.in. z art. 2, art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4.1. O możliwości powoływania się na naruszenie zasad określonych w art. 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się już wielokrotnie, w tym najpełniej w sprawie Ts 105/00 (postanowienia TK z 12 grudnia 2000 r. i 23 stycznia 2002 r., OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 59 i 60). Trybunał, badając dopuszczalność dochodzenia ochrony tych zasad w trybie skargi konstytucyjnej, wskazywał przede wszystkim na konieczność precyzyjnego określenia wolności lub prawa podmiotowego, wyinterpretowanych z przepisu, którego naruszenie ma uzasadnić legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej. Trybunał podkreślił przy tym, że chodzi tu o wolności lub prawa przyjmujące normatywną postać praw podmiotowych. To znaczy o prawa, których adresatem jest obywatel (lub inny podmiot prawa), które kształtują jego sytuację prawną i dają mu możliwość wyboru zachowania się, tj. spełnienia lub niespełnienia normy prawnej. Podstawą do wniesienia skargi nie jest powołanie się przez skarżącego na naruszenie zasad prawnych wynikających z art. 2 Konstytucji. Ze względu na swój przedmiotowy charakter są one bowiem adresowane przede wszystkim do ustawodawcy i wyznaczają sposób unormowania poszczególnych dziedzin życia publicznego. Odwołanie się do tych zasad (zaufania obywateli do państwa i pewności prawa) może mieć znaczenie tylko wtedy, gdy skarżący wskaże równocześnie wolność lub prawo podmiotowe, które mają swoje źródło w przepisie Konstytucji i zostały ograniczone na skutek naruszenia powyższych zasad (zob. także postanowienia TK z 19 grudnia 2001 r., SK 8/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 272 oraz 26 czerwca 2002 r., SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53).

4.2. Podobne uwagi należy odnieść do wskazanych jako wzorce kontroli skargi art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4.3. Trybunał zwraca uwagę na to, że art. 7 Konstytucji statuuje zasadę legalizmu, która nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania „na podstawie i w granicach prawa”. Przepis ten nie jest źródłem żadnej wolności ani żadnego prawa, a zatem nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 26 kwietnia 2005 r., SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40).

4.4. Odnośnie do zarzutów naruszenia art. 32 Konstytucji Trybunał przypomina, że na temat charakteru tej normy wypowiedział się w postanowieniu pełnego składu z 24 października 2001 r. Trybunał orzekł wtedy, że „art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją »współstosowania« dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony. Natomiast gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach norma-

tywnych – jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich podstawie – art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym” (SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

4.5. W związku z tym, że w analizowanej sprawie art. 2, art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowią samodzielne wzorce dla zakwestionowanych w skardze przepisów, Trybunał stwierdza, że skarżąca nie wskazała naruszonych praw, a w konsekwencji nie określiła sposobu ich naruszenia. Skarga nie spełnia podstawowego warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji, więc wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne.

5. W tym miejscu – na marginesie – Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na to, że w swoich orzeczeniach już wielokrotnie wskazywał, iż pojęcia (zwroty) niedookreślone i nieostre istnieją w każdym systemie prawnym. Nie jest bowiem możliwe skonstruowanie przepisów, które wykluczałyby jakikolwiek margines swobody ich odczytania. Jak orzekł Trybunał w postanowieniu z 27 kwietnia 2004 r., „każdy akt prawny (czy konkretny przepis prawny) zawiera pojęcia o mniejszym lub większym stopniu niedookreśloności. Nieostrość czy niedookreśloność pojęć prawnych sprzyja uelastycznieniu porządku prawnego (...), nie każda więc, ale jedynie kwalifikowana – tj. niedająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni – nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności” (P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36). W wyroku z 31 marca 2005 r. Trybunał, orzekający w pełnym składzie, stwierdził, że takie zwroty „występują we wszystkich systemach prawa europejskiego, także tych państw, które charakteryzują się wysoką kulturą prawną i bez wszelkiej wątpliwości są zaliczane do państw prawa. Zwroty te przesuwają obowiązek konkretyzacji normy na etap stosowania prawa i w związku z tym dają sądom (czy organom administracji – tak w wypadku np. uznania administracyjnego) pewną swobodę decyzyjną. Nie można jej jednak utożsamiać z dowolnością i wolnością od zewnętrznej kontroli. W szczególności niepodobna *en masse* kwestionować na podstawie art. 2 Konstytucji, jako braku zgodności z zasadami rzetelnej legislacji, faktu posługiwania się zwrotami nieostrymi. Niedostateczna precyzja i brak dookreśloności przepisu może tylko wtedy być podstawą zarzutu braku zgodności z art. 2 Konstytucji, gdy dany zwrot nie daje możliwości – przy użyciu ogólnie aprobowanych technik wykładni, ustalenia jego znaczenia. Niebezpieczeństwo natomiast, jakie wiąże się ze stosowaniem zwrotów niedookreślonych i nieostrych, jest powszechnie znane: praktyka stosowania tych przepisów stosunkowo łatwo może ulegać wypaczeniu, na skutek powoływania się na takie zwroty, bez próby wypełnienia ich konkretną treścią wynikającą z okoliczności danej sprawy i bez rzetelnego uzasadnienia komunikowanego adresatom rozstrzygnięcia. Takie wypaczenie odnosi się jednak do praktyki, nie jest zaś błędem legislatora” (SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29). Ponadto należy zauważyć, że kryterium pozwalającym stwierdzić, czy dany przepis jest niejasny, czy też – jak zarzuciła skarżąca – „przysparzającym trudności interpretacyjne”, jest stwierdzenie, czy powoduje on trudności w interpretacji i stosowaniu. Podstawowym wyznacznikiem w tej kwestii jest zróżnicowanie indywidualnych rozstrzygnięć, opartych na tym samym przepisie. Skarżąca nie przedstawiła przykładów ilustrujących te rozbieżności. Zarzuty skargi koncentrują się wyłącznie na zastosowaniu art. 9x ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach w indywidualnej sprawie skarżącej. Podkreślenia wymaga także to, że w wyroku z 6 maja 2016 r. NSA odnosił się tylko do użytego w art. 38 ust. 2 pkt 2 ustawy o odpadach sformułowania „inne przyczyny”. W tym zakresie NSA wskazał: „brak umowy z podmiotem zarządzającym RIPOK [tj. regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych] nie jest inną przyczyną uzasadniającą przekazanie odpadów do instalacji zastępczej. Subiektywne powody niezawarcia umowy, tj. cena za przekazanie odpadów do RIPOK oraz niczym nieuzasadnione twierdzenie o niedo-

chowaniu poziomów odzysku przez RIPOK nie mogą stanowić »innych przyczyn« bowiem brak im przymiotu obiektywności». NSA nie interpretował natomiast sformułowania „pierwszy ujawniony przypadek”, którym ustawodawca posłużył się w art. 9x ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

6. Skarżąca zarzuciła, że art. 9x ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest niezgodny także z art. 42 Konstytucji. Jej zdaniem stosowanie sankcji administracyjnej statuowanej w tym przepisie powinno zostać poddane reżimowi odpowiedzialności karnej wskazanemu w art. 42 Konstytucji.

6.1. W odniesieniu do tych zarzutów Trybunał w pierwszej kolejności przypomina, że w swoim dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym administracyjnych kar pieniężnych wielokrotnie wskazywał, że dopuszczalność ich stosowania, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budzi wątpliwości konstytucyjnych (zob. wyrok z 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2). Administracyjne kary pieniężne są to w istocie środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa (zob. orzeczenie z 1 marca 1994 r., U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5). Sankcje administracyjne – stosowane automatycznie, z mocy ustawy – mają więc przede wszystkim znaczenie prewencyjne (zob. wyrok z 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6). Kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (por. wyrok z 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30). Mieści się zatem w reżimie tzw. odpowiedzialności obiektywnej (por. przywołany powyżej wyrok w sprawie P 19/06), co oznacza, że orzekanie administracyjnych kar pieniężnych jest oderwane od konieczności stwierdzenia winy i innych okoliczności sprawy. Wystarczy jedynie ustalenie samego faktu naruszenia prawa lub wymogów decyzji administracyjnej (zob. Z. Cieślak, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 74).

6.2. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału sankcje administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego, a w związku z tym nie są objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej wyrażonymi w art. 42 Konstytucji (zob. wyrok TK z 22 września 2009 r., SK 3/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 125). Trybunał stoi na stanowisku, że „tylko stwierdzenie, że konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej, obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji” i „Nie ma (...) podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, by rozciągać treść tej normy konstytucyjnej na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiegokolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia sankcje i dolegliwości. Inne podejście (...) prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego, która posiada bogate tradycje i nie jest kwestionowana (...)” (zob. wyrok TK z 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 15).

6.3. Zdaniem Trybunału „niestosowanie zasad wymienionych w art. 42 Konstytucji do pewnego rodzaju sankcji nie oznacza (...) konstytucyjnie nieograniczonej swobody ustawodawcy. Ustawodawca, kształtując regulacje sankcyjne nieobjęte reżimem art. 42 Konstytucji, musi brać pod uwagę całokształt wymogów konstytucyjnych, a jego swoboda w tym zakresie w żadnym wypadku nie jest równoznaczna z samowolą” (zob. wyrok TK z 22 września 2009 r., SK 3/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 125).

6.4. W związku z tym, że w analizowanej sprawie art. 42 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli dla zakwestionowanego w skardze art. 9x ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Trybunał stwierdza, że skarżąca nie wskazała naruszonych praw, a w konsekwencji nie określiła sposobu ich naruszenia. W tym zakresie skarga nie spełnia podstawowego warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji, więc wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne.

6.5. Konstatacja, że sankcje administracyjne nie są objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej wynikającymi z art. 42 Konstytucji, każe także przyjąć, że sformułowany w skardze zarzut braku określenia przez ustawodawcę w art. 9x ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach okresów przedawnienia: karalności, wykonania kary, zatarcia skazania etc. dotyczy zaniechania ustawodawczego. Tymczasem w swoich orzeczeniach Trybunał wyraża pogląd, zgodnie z którym „zarzuty nie mogą polegać na wskazywaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę” (zob. wyrok z 19 listopada 2001 r., K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251). Zarzut zaniechania ustawodawczego (luki normatywnej) nie może być przedmiotem badania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Wydanie orzeczenia w tym zakresie należy więc uznać za niedopuszczalne (zob. postanowienia TK z 11 grudnia 2002 r., SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98 oraz 22 czerwca 2005 r., K 42/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 74).

Okoliczności te są – w myśl art. 40 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 50 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu.

W związku z powyższym Trybunał postanowił jak na wstępie.