



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 13 marca 2017 r.

Pozycja 54

## POSTANOWIENIE z dnia 7 marca 2017 r. Sygn. akt Ts 211/16

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący i sprawozdawca  
Mariusz Muszyński  
Michał Warciński,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 2016 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej WPOA S.A.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

### 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. z 2016 r. poz. 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. z 2013 r. poz. 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.

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 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 nie-

winności. 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.

Postanowieniem z 26 października 2016 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącej 2 listopada 2016 r.) Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze, stwierdziwszy, że wydanie merytorycznego orzeczenia jest niedopuszczalne. Trybunał zwrócił uwagę na to, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji podstawą skargi konstytucyjnej mogą być tylko te postanowienia Konstytucji, które gwarantują wolności lub prawa jednostki. Wskazał, że – jak wynika z utrwalonego orzecznictwa – charakteru takiego nie mają ani art. 2, ani art. 7, ani też art. 32 ust. 1 Konstytucji. Te przepisy mogą być bowiem powołane jako wzorce kontroli w postępowaniu inicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej jedynie wtedy, gdy skarżący powiąże je z treścią innych norm konstytucyjnych chroniących poszczególne wolności i prawa. Z kolei w odniesieniu do art. 42 Konstytucji Trybunał uznał, że nie jest on adekwatnym wzorcem kontroli dla zakwestionowanego w skardze art. 9x ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Trybunał przypomniał, że – jak wynika z jego orzecznictwa – sankcje administracyjne nie są objęte konstytucyjnymi regułami odpowiedzialności karnej wynikającymi z tego przepisu ustawy zasadniczej.

W zażaleniu z 9 listopada 2016 r. skarżąca zakwestionowała postanowienie Trybunału w całości. Zarzuciła w nim, że Trybunał naruszył: art. 37 ust. 2 w związku z art. 50 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: uchylona ustawa o TK z 2016 r.), zaniechał bowiem wezwania skarżącej do usunięcia braków formalnych skargi, tj. do wskazania, jakie jej wolności lub prawa wyrażone w art. 2, art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji – i w jaki sposób – zostały naruszone; a ponadto art. 37 ust. 3 uchylonej ustawy o TK z 2016 r. „poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie oraz wydanie postanowienia o odmowie nadania skardze dalszego biegu w sytuacji, kiedy Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził oczywistej bezzasadności skargi, ani nie zachodziła okoliczność nieuzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez skarżącą”. W zażaleniu skarżąca zarzuciła także, że przez zastosowanie w jej sprawie zakwestionowanych w skardze przepisów, „doszło do nieuprawnionego ograniczenia wolności działalności gospodarczej”, tj. do naruszenia art. 20 w związku z art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak wyjaśniła, niemożność „ustalenia, co należy rozumieć pod pojęciem »pierwszy ujawniony przypadek« powoduje niepewność co do sytuacji skarżącej, dla której stwierdzenie ujawnienia pierwszego przypadku wiązało się z wymierzeniem jej kary administracyjnej, a w dalszej perspektywie powoduje groźbę wykreślenia z rejestru działalności gospodarczej regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w razie stwierdzenia drugiego przypadku przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych do instalacji innych niż regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych na podstawie art. 9j ust. 2 pkt 4 [ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach]”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane skargą skarżącego nie zostało zakończone do 3 stycznia 2017 r., tzn. dnia wejścia w życie ustawy o TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy ustawy o TK.

2. Zgodnie z art. 61 ust. 5 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. c w związku z art. 61 ust. 5–8 ustawy o TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał bada przede wszystkim, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

3. Zdaniem Trybunału kwestionowane postanowienie jest prawidłowe, a argumenty sformułowane w zażaleniu nie podważają poczynionych w nim ustaleń i nie zasługują na uwzględnienie z poniżej przedstawionych przyczyn.

4. W rozpatrywanym środku odwoławczym skarżąca nie zakwestionowała tego, że art. 2, art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji nie mogą być samodzielnymi wzorcami kontroli wskazanych w skardze przepisów. Podkreśliła natomiast, że zgodnie z art. 37 ust. 2 w związku z art. 50 uchylonej ustawy o TK z 2016 r. Trybunał powinien był wezwać ją do usunięcia braków formalnych skargi, tj. do wskazania konstytucyjnych wolności lub praw, które zostały w jej sprawie naruszone.

Skarżąca błędnie zinterpretowała zatem art. 37 ust. 2 uchylonej ustawy o TK z 2016 r., który dotyczy procedury uzupełniania braków skargi konstytucyjnej. Z przepisu tego nie da się – co próbuje czynić skarżąca – wyprowadzić wniosku, że w ramach wstępnej kontroli kierowanych do Trybunału skarg konstytucyjnych w razie wystąpienia w nich braków formalnych zawsze wymagane jest wezwanie skarżącego do ich uzupełnienia. Są bowiem takie uchybienia, które – tak jak w analizowanej sprawie – ze względu na swój charakter nie podlegają sanacji.

Trybunał przypomina, że wystąpienie ze skargą konstytucyjną nakłada na skarżącego obowiązek dochowania określonych prawem wymagań. Środek ten, poza spełnieniem wymogów stawianych względem pisma procesowego musi zawierać elementy treściowe, które zrealizują warunki wskazane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy o TK.

Skarżący jest zatem zobligowany do wskazania, która konstytucyjna wolność, lub które jego konstytucyjne prawo zostało naruszone przez przepis będący podstawą prawną orzeczenia, w związku z którym wniósł skargę. Wymóg ten ma swoje źródło w samej Konstytucji, istotą środka statuowanego w art. 79 ust. 1 Konstytucji jest bowiem „ochrona przed nadmierną i nieuzasadnioną ingerencją państwa w konstytucyjne prawa i wolności” (zob. postanowienie TK z 20 grudnia 2007 r., SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168).

Wskazanie konstytucyjnych wolności lub praw jest więc elementem konstrukcyjnym skargi. Niespełnienie tego wymogu powoduje niespełnienie podstawowego warunku konstytucyjnego (i ustawowego) skargi, będącego istotą tego środka procesowego. Taki brak nie jest

możliwy do uzupełnienia, dlatego jego wystąpienie skutkuje odmową nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

5. W złożonym środku odwoławczym skarżąca zarzuciła, że zaskarżone przez nią przepisy w sposób nieuprawniony naruszają wyrażoną wolność działalności gospodarczej (art. 20 w związku z art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał zwraca uwagę na to, że ani w *petitum* skargi, ani w jej uzasadnieniu skarżąca nie powołała się na art. 20 Konstytucji. Nie wskazała tego przepisu jako wzorca kontroli ani nie odniosła się do jego treści. Przedstawiona przez nią argumentacja dotyczyła naruszenia zasad: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, pewności prawa (art. 2 Konstytucji), legalizmu (art. 7 Konstytucji) i równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), a także reżimu odpowiedzialności karnej wskazanego w art. 42 Konstytucji. Skarżąca nie odnosiła się natomiast w żaden sposób do wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji) ani do zasad jej ograniczania (art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W związku z tym Trybunał stwierdza, że wskazanie tych postanowień Konstytucji jako podstaw skargi, jak również przedstawienie argumentów naruszenia wyrażonych w nich praw, nastąpiło po upływie terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej.

6. Argumenty przedstawione w zażaleniu nie podważają także podstaw odmowy nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu w zakresie, w jakim skarżąca zarzuciła, że art. 9x ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach narusza wynikające z art. 42 Konstytucji reguły odpowiedzialności karnej. Podniesiony w analizowanym środku odwoławczym problem interpretacji tego przepisu przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne, nie dotyczy bowiem ani odpowiedzialności karnej (art. 42 Konstytucji), ani wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji).

Zażalenie nie podważa podstaw odmowy nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, więc Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 61 ust. 8 ustawy o TK – postanowił jak w sentencji.