



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 17 marca 2016 r.

Pozycja 184

POSTANOWIENIE

z dnia 9 marca 2016 r.

Sygn. akt Tw 27/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący i sprawozdawca
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Rady Miasta B. o zbadanie zgodności:

§ 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397, ze zm.) z art. 5 lit. b, d i e pkt ii Konwencji Sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych, sporządzonej w Sztokholmie dnia 22 maja 2001 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 14, poz. 76),

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.

UZASADNIENIE

W dniu 6 listopada 2015 r. Rada Miasta B. (dalej: wnioskodawca, Rada Miasta) skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U.213.1397, ze zm.; dalej: rozporządzenie) z art. 5 lit. b, d i e pkt ii Konwencji Sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych, sporządzonej w Sztokholmie dnia 22 maja 2001 r. (Dz.U.2009.14.76; dalej: Konwencja Sztokholmska).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek złożony przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, Prezes Trybunału kieruje do wstępnego rozpoznania w celu rozstrzygnięcia, czy spełnia wymagania warunkujące nadanie mu dalszego biegu. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie trzech sędziów bada, czy wniosek odpowiada wymogom formalnym (art. 61 i art. 62 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 77 ust. 3 pkt 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, wstępne

rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK), a także, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia (art. 77 ust. 4 pkt 5 ustawy o TK). Tym samym wstępne rozpoznanie wniosku umożliwia – już w początkowej fazie postępowania – wyeliminowanie spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia.

2. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy w odniesieniu do zaskarżonego przepisu wniosek spełnia wymóg, o którym mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są uprawnione do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jeżeli kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Trybunał przypomina, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji należy wyklądać ściśle. Kwestionowany we wniosku akt normatywny (jego część) musi więc być bezpośrednio związany z zakresem działania danego podmiotu, wyznaczonym przez przepisy Konstytucji lub ustaw.

2.1. Przedmiotem wniosku jest § 3 ust. 1 rozporządzenia, który w 107 punktach wskazuje przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Zdaniem Rady Miasta niezgodność tego przepisu z art. 5 lit. b, d i e pkt ii Konwencji Sztokholmskiej wynika z niezaliczenia instalacji do spopielenia zwłok, zakładanych na terenach miast, do przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko. Wnioskodawca podkreślił, że pominięcie krematorium w wykazie inwestycji, które mogą mieć wpływ na środowisko, spowodowało, iż budowa spopieleni zwłok nie jest uzależniona od oceny oddziaływania krematorium na środowisko, a organy administracji publicznej nie mogą nałożyć na inwestorów obowiązku przedłożenia takiej oceny. Skutkowało to zaistnieniem licznych „konfliktów społecznych”, których przyczyną jest obniżenie standardów ochrony przed trwałymi zanieczyszczeniami organicznymi.

2.2. Uzasadniając legitymację do zainicjowania kontroli zgodności zaskarżonych przepisów z Konwencją Sztokholmską, Rada Miasta wskazała, że Prezydent Miasta B. wydaje pozwolenia na budowę różnych inwestycji (w tym spopieleni zwłok), ponieważ jest organem administracji architektoniczno-budowlanej. Organ ten, zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2013.1235, ze zm.; dalej: ustawa środowiskowa), wydaje także decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach budowy. Ze względu na niezakwalifikowanie krematorium do inwestycji mogących oddziaływać na środowisko organ wykonawczy nie ma możliwości zobowiązania inwestora do przedstawienia oceny wpływu takiej inwestycji na środowisko.

2.3. Trybunał stwierdza, że zakwestionowane rozporządzenie wykonuje dyspozycję zawartą w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Jego znaczenie normatywne polega na stworzeniu wykazu inwestycji, wybudowanie których może mieć wpływ na środowisko. Jakkolwiek treść rozporządzenia ma pewne znaczenie dla kompetencji organów udzielających pozwoleń na realizację inwestycji polegającej na wybudowaniu spopieleni zwłok, to jednak § 3 ust. 1 rozporządzenia nie jest normą kompetencyjną dla organów samorządu terytorialnego, a podstawy działania tych organów jako organów architektoniczno-budowlanych zawarte są w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane

(Dz.U.2013.1409, ze zm.), natomiast w zakresie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych – w przepisach ustawy środowiskowej.

2.4. Wnioskodawca nie odniósł rozpatrywanego wniosku do postanowień ustawowych, z których wynika zakres kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego, nie wykazał zatem, że kwestionowany § 3 ust. 1 rozporządzenia dotyczy spraw objętych zakresem jego działania, co przemawia za odmową nadania wnioskowi dalszego biegu (art. 77 ust. 3 pkt 4 w związku z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

2.5. Niezależnie od powyższego Trybunał przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, z treści art. 191 ust. 2 Konstytucji wynika, iż podmioty określone w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji nie są uprawnione do występowania z wnioskami w sprawach ogólnopństwowych lub ogólnospołecznych, które z natury rzeczy dotyczą interesu prawnego wszystkich obywateli lub grup o wiele szerszych niż te, które dany podmiot reprezentuje (zob. postanowienia TK z: 17 listopada 2004 r., Tw 41/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 274; 24 maja 2005 r., Tw 38/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 97 oraz 19 kwietnia i 28 listopada 2005 r., Tw 56/04, OTK ZU nr 6/B/2005, poz. 206 i 207).

W zakresie działania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie mieści się zwłaszcza wnioskowanie o hierarchiczną kontrolę norm, jeżeli stawiane zarzuty wskazują na naruszenie przepisów Konstytucji, które mają charakter gwarancyjny w stosunku do obywateli (zob. postanowienie TK z 9 października 2002 r., Tw 33/02, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 233).

2.6. Rada Miasta nie miała kompetencji do kwestionowania konstytucyjności rozporządzenia z Konwencją Sztokholmską. Przesądza to, że Trybunał nie nada wnioskowi dalszego biegu.

2.7. Rada Miasta zarzuca § 3 ust. 1 rozporządzenia niezgodność z art. 5 lit. b, d i e pkt ii Konwencji Sztokholmskiej ze względu na to, że katalog przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko nie obejmuje instalacji do spoielania zwłok.

2.7.1. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że funkcją wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm jest doprowadzenie do usunięcia z systemu obowiązującego prawa tych norm, które cechuje niezgodność z normami wyższego rzędu. Funkcja ta nie może być realizowana w wypadku, gdy wnioskodawca czyni przedmiotem zaskarżenia brak konkretnego unormowania prawnego, tzw. lukę prawną (zaniechanie prawodawcze). W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że jako organ kontroli konstytucyjności i legalności prawa nie posiada jakichkolwiek kompetencji prawotwórczych, których wykorzystanie umożliwiłoby samodzielne uzupełnienie obowiązującego systemu prawa o „brakującą” normę prawną, wyrażającą treść oczekiwaną przez wnioskodawcę. Jako tzw. negatywny ustawodawca, Trybunał ogranicza się jedynie do oceny, czy w kontrolowanym przypadku prawodawca przekroczył konstytucyjne (ustawowe) granice przyznanego mu władztwa do stanowienia prawa (por. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52).

2.7.2. Trybunał orzekł, że „zarzuty nie mogą polegać na wskazaniu, iż przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadawałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę »negatywną«” (wyrok TK z 19 listopada 2001 r., K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251). Problem oceny skutków braku

stosownej regulacji pozytywnej wykracza poza granice działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z 6 marca 2001 r., K 30/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 34, a także postanowienie TK z 24 września 2007 r., Tw 22/07, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 191).

2.7.3. Zważywszy na to Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzut braku uregulowania w § 3 ust. 1 rozporządzenia określonego rodzaju instalacji nie podlega rozpatrzeniu w trybie abstrakcyjnej kontroli norm.

3. W kontekście podniesionych przez wnioskodawcę zarzutów Trybunał Konstytucyjny odniesie się do treści Konwencji Sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych.

3.1. Konwencję Sztokholmską w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych ratyfikował Prezydent Rzeczypospolitej za zgodą wyrażoną w ustawie z dnia 13 czerwca 2008 r. o ratyfikacji Konwencji Sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych, sporządzonej w Sztokholmie dnia 22 maja 2001 r. (Dz.U.138.864).

W myśl art. 91 ust. 1 Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

Artykuł 3 Konwencji Sztokholmskiej reguluje przedsięwzięcia dla zmniejszenia lub eliminacji uwolnień z zamierzonej produkcji i nakłada liczne obowiązki na „Stronę Konwencji”, rozumianą jako państwo lub regionalną organizację integracji gospodarczej, która zgodziła się przestrzegać jej postanowień i wobec której ona obowiązuje.

W rozpatrywanej sprawie kluczowe znaczenie ma zatem ocena bezpośredniej stosowalności Konwencji. Należy więc odpowiedzieć na pytanie, czy normy powołanej umowy międzynarodowej mogą być podstawą uprawnień przyznanych jednostkom, bez uprzedniej konieczności dokonania zmiany systemu prawa obowiązującego w Polsce.

3.2. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na sposób formułowania przepisów Konwencji Sztokholmskiej. W przeważającej części postanowień jest mowa o tym, że „każda ze Stron Konwencji zabroni i/lub podejmie prawne i administracyjne działania”, „będzie promować podejmowanie dostępnych, wykonalnych i praktycznych działań umożliwiających szybkie osiągnięcie realnego i znaczącego zmniejszenia poziomu uwolnień lub eliminacji” źródeł antropogenicznych określonych substancji chemicznych. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, realizacja postanowień Konwencji – na gruncie art. 91 ust. 1 *in fine* Konstytucji – uzależniona jest od wydania ustawy. Przepisy Konwencji, wskazane przez wnioskodawcę jako wzorce kontroli, zobowiązują Państwo Stronę do podjęcia działań legislacyjnych i faktycznych, a w tym do ustanowienia przepisów, które pozwolą realizować uprawnienia wynikające z Konwencji.

3.3. Biorąc pod uwagę, że Konwencja Sztokholmska nie może być wzorcem kontroli, Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK stwierdza niedopuszczalność wydania orzeczenia w zakresie badania zgodności § 3 ust. 1 rozporządzenia z art. 5 lit. b, d i e pkt ii Konwencji Sztokholmskiej.

4. W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.