



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 27 lipca 2016 r.

Pozycja 462

POSTANOWIENIE z dnia 7 kwietnia 2016 r. Sygn. akt Ts 54/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej K.R. w sprawie zgodności:

art. 95 ust. 2 i art. 183 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r.
o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21, ze zm.) z art. 20, art. 22, art. 5 w zw. z
art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 13 lutego 2015 r. (data nadania), sporządzonej przez pełnomocnika, K.R. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U.2013.21, ze zm.; dalej: ustawa o odpadach). Zakwestionowanemu przepisowi ustawy o odpadach skarżący zarzucił, że „w zakresie, w jakim nakazuje unieszkodliwienie zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych wyłącznie przez termiczne unieszkodliwienie tych odpadów w spalarniach odpadów niebezpiecznych”, jest niezgodny z art. 20, art. 22 oraz art. 5 w zw. z art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji. Ponadto skarżący zarzucił, że zaskarżony przepis ustawy o odpadach jest niezgodny z Konstytucją, „albowiem został uchwalony z naruszeniem trybu przewidzianego dla uchwalenia kontrolowanego aktu prawnego, tj. z naruszeniem przepisów art. 8 i 9 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U.UE.204.37; dalej: dyrektywa 98/34/WE) przez niedopełnienie obowiązku notyfikacji Ustawy o odpadach zawierającej przepisy techniczne Komisji Europejskiej”. Za konsekwencję niekonstytucyjności art. 95 ust. 2 ustawy o odpadach skarżący uznał również niezgodność z powołanymi wyżej przepisami Konstytucji art. 183 ust. 1 pkt 2 tego aktu „w zakresie, w jakim penalizuje unieszkodliwianie zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych w inny sposób aniżeli ich termiczne przekształcanie w spalarniach odpadów”.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. W wyroku z kwietnia 2014 r. Sąd Rejonowy w Ż. uznał skarżącego za winnego popełnienia czynu

określonego w art. 183 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach, polegającego na unieszkodliwieniu odpadów medycznych z naruszeniem art. 95 ust. 2 tej ustawy, tj. w sposób inny niż termiczne przekształcanie odpadów w spalarniach odpadów niebezpiecznych. Za popełnienie tego wykroczenia sąd I instancji wymierzył skarżącemu karę grzywny. Na skutek apelacji skarżącego opisane wyżej orzeczenie sądu I instancji zostało utrzymane w mocy wyrokiem Sądu Okręgowego w P. z października 2014 r. W uzasadnieniu tego wyroku sąd II instancji podkreślił m.in., że pozbawione podstaw były zarzuty skarżącego dotyczące braku notyfikacji przepisów ustawy o odpadach Komisji Europejskiej. W przekonaniu tego sądu art. 95 ust. 2 ustawy o odpadach nie zalicza się do kategorii przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE. Sąd podkreślił jednocześnie, że ograniczenie dopuszczalności unieszkodliwiania odpadów medycznych wyłącznie do metody termicznego ich przekształcenia przez spalanie w spalarni odpadów niebezpiecznych bynajmniej nie oznacza całkowitego wyłączenia ani nawet ograniczenia w znacznym stopniu, innych metod, w tym „wykorzystania instalacji do autoklawowania”. Sąd II instancji nie dopatrył się również w sprawie skarżącego podwójnego ukarania za ten sam czyn, odwołując się w tym zakresie do ustaleń poczynionych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z października 2014 r. (sprawa P 50/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 103).

Uzasadniając szczegółowo zarzuty skierowane przeciwko przepisom ustawy o odpadach, skarżący wskazał na daleko posunięte ograniczenie wolności działalności gospodarczej dokonane bez ważnego interesu publicznego, podkreślając zalety metody autoklawowania, charakteryzującej się brakiem szkodliwości dla środowiska lub zdrowia człowieka i zarazem zapewniającej skuteczne pozbawienie odpadów niebezpiecznych właściwości zakaźnych. W ocenie skarżącego art. 95 ust. 2 ustawy o odpadach, ustanawiając „monopol na unieszkodliwianie zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych poprzez ich termiczne przekształcanie w spalarniach odpadów”, godzi też w zasadę gospodarki rynkowej, a także zasadę zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska (art. 20 oraz art. 5 w zw. z art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji). Skarżący obszerną część skargi poświęcił również uzasadnieniu zarzutu niezgodności trybu ustanowienia zakwestionowanej ustawy o odpadach, która to niezgodność polegać ma – jego zdaniem – na pominięciu wymaganego w przepisach unijnych obowiązku notyfikacji tego aktu w Komisji Europejskiej. Ponadto skarżący przeprowadził w uzasadnieniu wnikliwą analizę relacji treściowej, w jakiej pozostaje mechanizm art. 95 ust. 2 ustawy o odpadach, do unormowań dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.U.UE.L.2008.312.3), wyprowadzając z tej analizy wnioski o wadliwej implementacji tego aktu przez polskiego ustawodawcę.

Skarżący sformułował również wniosek o wydanie przez Trybunał postanowienia tymczasowego o wstrzymanie wykonania prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w P. z października 2014 r. w przypadku nadania jego skardze dalszego biegu.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w zw. z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK z 1997 r. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o TK z 1997 r.

Art. 79 ust. 1 Konstytucji przyznaje każdemu, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, prawo do wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o jego wolnościach lub prawach. Obowiązkiem podmiotu formułującego skargę jest dokładne określenie jej podstawy. Stanowią ją mogą wyłącznie przepisy Konstytucji statuujące konkretne prawa podmiotowe przysługujące skarżącemu, które zostały naruszone wskutek zastosowania w jego sprawie kwestionowanych unormowań. Doprecyzowanie tego obowiązku zawiera art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r., zgodnie z którym skarżący zobligowany został do wskazania sposobu, w jaki zaskarżone przepisy naruszyły jego konstytucyjne wolności lub prawa. Trybunał nie jest władny, działając z własnej inicjatywy, zwolnić skarżącego z tego obowiązku. W świetle bowiem art. 66 ustawy o TK z 1997 r. Trybunał, orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej. Należy podkreślić, że prawidłowe wykonanie obowiązku określenia podstawy (wzorca) skargi nie może się sprowadzać jedynie do numerycznego wskazania przepisów Konstytucji, z których skarżący wywodzi przysługujące mu prawa, ale powinno polegać na przedstawieniu szczegółowych argumentów wykazujących niekonstytucyjność kwestionowanych unormowań. Argumentacja skarżącego musi przy tym odwoływać się do tych przepisów Konstytucji, z których w istocie dekodować można konkretne prawa podmiotowe przysługujące skarżącemu.

W ocenie Trybunału powyższa przesłanka skargi nie została przez skarżącego spełniona. Konstruując podstawę skargi, a w ślad za tym – treść zarzutów skierowanych przeciwko przepisom ustawy o odpadach, skarżący odwołał się do unormowań Konstytucji, które nie mogą być uznane za adekwatną do jej przedmiotu podstawę skargi.

W pierwszym rzędzie taką właśnie negatywną kwalifikację wykazują art. 5 oraz art. 20 Konstytucji powołane przez skarżącego w zw. z art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji.

Wyrażona w art. 5 Konstytucji – wśród innych jeszcze celów działania państwa – zasada zrównoważonego rozwoju ma charakter wyłącznie przedmiotowy i nie tworzy normatywnej podstawy do dekodowania konkretnych praw podmiotowych podlegających ochronie za pomocą skargi konstytucyjnej. Tym samym nie jest możliwe uczynienie z niej podstawy skargi (wzorca kontroli) wobec przepisu zakwestionowanego przez skarżącego. Podobny zarzut sformułować należy przeciwko przywołaniu w skardze art. 20 Konstytucji i statuowanej w nim zasadzie społecznej gospodarki rynkowej (wraz z trzema jej filarami – wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych). Także i to unormowanie, z racji ogólnikowości jego treści (znajdującej rozwinięcie w innych przepisach ustawy zasadniczej – art. 21, art. 22, art. 64 Konstytucji), nie pozwala jeszcze na ustalenie konkretnych elementów (krąg podmiotów, treść przyznanych przez ustrojodawcę uprawnień) prawa podmiotowego, które mogłoby posłużyć do określenia podstawy (wzorca) skargi konstytucyjnej.

Należytemu doprecyzowaniu podstawy analizowanej skargi nie służy również odwołanie się przez skarżącego do treści art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji. W tym z kolei przypadku skarżący wskazał bowiem przepisy, które zaliczane są do kategorii tzw. norm programowych ustawy zasadniczej. Ich cechą wspólną jest nałożenie na władze publiczne określonych obowiązków związanych z prowadzeniem polityki w zakresie bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału tego rodzaju unormowania nie dają jeszcze podstawy do konstruowania konkretnych praw podmiotowych jednostki, które podlegają ochronie za pomocą skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 25 listopada 2009 r., sprawa SK 30/07, OTK ZU nr 10/A/2009 poz. 159). Dodatkowym ograniczeniem jest w tym przypadku ogólna klauzula zawarta w art. 81 Konstytucji. Jej następstwem jest powierzenie ustawodawcy zwykłego określenia treści poszczególnych praw uregulowanych w przepisach Konstytucji wyliczonych w tym unormowaniu.

W ocenie Trybunału wymogu określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK skarżący nie spełnił również przez odwołanie się do treści art. 22 Konstytucji. W tym zakresie trzeba stwierdzić, że w uzasadnieniu skargi nie przedstawił argumentów, które wyjaśniałyby sposób naruszenia przez ustawodawcę konstytucyjnych przesłanek dopuszczalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Z jednej strony bowiem regulację art. 95 ust. 2 ustawy o odpadach skarżący poddał ocenie pod kątem odmiennych treściowo przesłanek merytorycznych wyliczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z drugiej zaś, odwołał się do argumentów związanych z celowością prowadzenia przez państwo określonej polityki w zakresie ochrony środowiska (w kontekście unieszkodliwiania odpadów), niemieszczących się jednak w zakresie bezpośredniej oceny normatywnej na poziomie regulacji ustawy zasadniczej. Wykazaniu niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu ustawy o odpadach nie może służyć także odwołanie się do jego sprzeczności z innymi przepisami tego aktu (s. 11 uzasadnienia skargi). W kontekście sprawy skarżącego, za nieadekwatny do zarzutu niezgodności z art. 22 Konstytucji, musi być uznany także argument wskazujący na blokowanie przez ustawodawcę możliwości „podejmowania jakichkolwiek prób modyfikacji metod unieszkodliwiania zakaźnych odpadów”. Wydane w sprawie skarżącego orzeczenie nie wiązało się bowiem bezpośrednio z prowadzeniem przez niego działalności gospodarczej, która nakierowana byłaby na wdrożenie tego rodzaju innowacji.

Wymogu wykazania merytorycznej niezgodności przedmiotu skargi ze wskazanym w niej konstytucyjnym wzorcem (art. 22) nie zrealizowały również zarzuty formalnoprawnej wadliwości procedury, w jakiej ustanowione zostały przepisy ustawy o odpadach (zwłaszcza problem braku notyfikacji tego aktu w organach Unii Europejskiej). Nie przeprowadzając oceny zastrzeżeń zgłoszonych w tym kontekście, Trybunał stwierdza jedynie, że tego rodzaju problem mógłby być rozważony jedynie w związku z zasadniczą kwestią naruszenia przez zaskarżony przepis konkretnych konstytucyjnych praw podmiotowych przysługujących skarżącemu. Zdaniem Trybunału kwestia ta nie została jednakże w analizowanej sprawie wykazana w sposób odpowiadający wymogom wynikającym z przepisów ustawy o TK z 1997 r.

Stwierdzenie braku przesłanek do merytorycznego rozpoznania analizowanej skargi konstytucyjnej determinuje również negatywną ocenę zgłoszonego przez pełnomocnika skarżącego wniosku o wydanie przez Trybunał postanowienia tymczasowego o wstrzymaniu wykonania prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego w P. z października 2014 r.

Uwzględniając powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 2 oraz art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.