



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 27 lipca 2016 r.

Pozycja 463

POSTANOWIENIE

z dnia 20 lipca 2016 r.

Sygn. akt Ts 54/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Zubik – przewodniczący
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 kwietnia 2016 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej K.R.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 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 unieszkodliwianie zakaźnych odpadów medycznych i zakaźnych odpadów weterynaryjnych wyłącznie przez termiczne unieszkodliwianie 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.Ur.UE.204.37) 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”.

Postanowieniem z 7 kwietnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze dalszego biegu. W jego uzasadnieniu podkreślił, że skarżący nie spełnił wymogów

merytorycznego rozpoznania skargi związanych z obowiązkiem poprawnego określenia jej podstawy. Przywołane bowiem przez skarżącego przepisy Konstytucji nie mogły zostać uznane za dozwolone i adekwatne wzorce kontroli zaskarżonych przepisów ustawy o odpadach. Takiej funkcji nie mogły spełniać, jak zaznaczył, ogólne zasady ustroju statuowane w art. 5 i art. 20 Konstytucji, na które powołał się skarżący. Także odwołanie się do unormowań zawartych w art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji nie spełniło, jak zauważył, wymogu ustanowionego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). W odniesieniu zaś do art. 22 Konstytucji Trybunał stwierdził, że skarżący przedstawił wyłącznie argumenty o charakterze celowościowym podważające dokonany przez ustawodawcę wybór metody realizowania polityki państwa, co pozostaje poza zakresem normatywnej oceny kwestionowanej regulacji ustawy o odpadach dokonywanej przez Trybunał. W przekonaniu Trybunału wymogowi wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw przez zaskarżoną regulację nie czyni zadość także sformułowanie przez skarżącego zarzutów dotyczących wadliwości procedury, w ramach której została ona ustanowiona.

W zażaleniu na postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu skarżący podniósł, że – wbrew stanowisku Trybunału – w skardze wskazano prawidłowo podstawę kontroli art. 95 ust. 2 i art. 183 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach. W jego przekonaniu właściwymi wzorcami kontroli ich konstytucyjności były bowiem powołane w skardze przepisy, tj. art. 20, art. 22 oraz art. 5 w zw. z art. 74 ust. 1, 2 i 4 ustawy zasadniczej. Skarżący podkreślił ponadto, że skoro Trybunał nie wezwał go do uzupełnienia braków skargi, to przyjąć należało, że skarga zawierała wszystkie wymagane ustawowo elementy. Ponownie powołał się on na art. 5 Konstytucji, który jego zdaniem formułuje w końcowej części „negatywne wytyczne skierowane do organów władzy publicznej”, których konsekwencją jest zakaz przyjmowania rozwiązań normatywnych przeczących tendencjom rozwojowym w poszczególnych sferach działania państwa. Za takie rozwiązanie zaś uznał skarżący „archaiczną redakcję regulacji w art. 95 ust. 2 ustawy o odpadach”, pozostającą w sprzeczności nie tylko z celem wyznaczonym w art. 5 Konstytucji (zasada zrównoważonego rozwoju), ale również z obowiązkiem państwa w zakresie ochrony środowiska, wynikającym z art. 74 Konstytucji. Podobne stanowisko zajął skarżący wobec oceny Trybunału, że art. 20 i art. 22 Konstytucji, z których wynika dopuszczalność ograniczenia wolności działalności gospodarczej wyłącznie z uwagi na ważny interes publiczny, nie są adekwatnymi wzorcami konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Ochrony takiego interesu – w jego opinii – trudno dopatrzeć się w ingerencji w sferę tej wolności, do jakiej doszło w art. 95 ust. 2 ustawy o odpadach. W przekonaniu skarżącego przepis ten odebrał mu możliwość użycia lepszej i korzystniejszej dla środowiska – aniżeli nakazana przez ustawodawcę – metody unieszkodliwiania odpadów zakaźnych. Jego zdaniem zakwestionowana regulacja jest ponadto hamulcem w rozwoju i udoskonalaniu alternatywnych i nowoczesnych metod unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych. Skarżący powtórzył również w treści zażalenia zarzuty skierowane w skardze przeciwko art. 183 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach, wytykając Trybunałowi pominięcie w treści zaskarżonego postanowienia odniesienia się do tej części skargi.

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.) 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa o TK z 1997 r. Jednak zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy

dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK z 1997 r. Rozpatrywane zażalenie dotyczy postanowienia o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, która została wniesiona przed 30 sierpnia 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli, a zatem i do rozpoznania złożonego zażalenia, zastosowanie mają nadal przepisy ustawy o TK z 1997 r.

Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie Trybunału Konstytucyjnego jest prawidłowe, zaś zarzuty sformułowane w zażaleniu nie mogą być uwzględnione.

Zasadniczą przyczyną odmowy nadania skardze dalszego biegu było niespełnienie przez skarżącego obowiązku właściwego określenia podstawy skargi (wzorca kontroli kwestionowanych przepisów). Trybunał przypomina, że stanowić ją mogą wyłącznie takie unormowania ustawy zasadniczej, które (samodzielnie lub w związku) statuuja konkretne prawa podmiotowe podlegające – w myśl art. 79 Konstytucji – ochronie za pomocą skargi konstytucyjnej. Jednocześnie na skarżącym spoczywa – zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r. – obowiązek wyjaśnienia, w jaki sposób kwestionowana regulacja naruszyła tak określony wzorzec konstytucyjny. Trzeba ponadto podkreślić, że przedstawienie argumentów na rzecz uprawdopodobnienia niekonstytucyjności przepisów będących przedmiotem zaskarżenia musi nastąpić już w treści samej skargi konstytucyjnej (jej uzasadnienia). Zwrócić należy bowiem uwagę na ograniczenie czasowe ustanowione dla formułowania stanowiska przez skarżącego wynikające z art. 46 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. Zgodnie z treścią tego przepisu skarga konstytucyjna może być wniesiona w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu orzeczenia wyczerpującego przysługującą w sprawie drogę prawną. W konsekwencji więc wadliwe wykonanie powyższego obowiązku, polegające na nieadekwatnym wobec przedmiotu skargi, czy wręcz oczywiście bezzasadnym, określeniu sposobu naruszenia konstytucyjnych wolności i praw, nie może być sanowane w procedurze uzupełniania braków formalnych skargi określonej w art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. po upływie terminu do skorzystania z tego środka ochrony.

W przypadku analizowanej skargi konstytucyjnej zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawy o odpadach powiązał skarżący z dwoma wzorcami konstytucyjnymi. Pierwszy z nich skonstruował w oparciu o art. 20 oraz art. 5 w zw. z art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji, drugi zaś, dekodował z art. 22 Konstytucji. Trzeba przy tym zaznaczyć, że wskazaną wyżej podstawę kontroli skarżący odniósł do obydwu zakwestionowanych w skardze przepisów ustawy o odpadach. Podobnie też Trybunał dokonał łącznej ich kwalifikacji w kontekście ujętego jako całość przedmiotu skargi, tj. zarówno art. 95 ust. 2, jak i art. 183 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpadach. Za pozbawiony podstaw uznać więc należy sformułowany w zażaleniu zarzut pominięcia przez Trybunał odniesienia się do problemu niezgodności z Konstytucją także drugiego z zaskarżonych przepisów ustawy o odpadach.

Trybunał podtrzymuje również w pełni stanowisko wyrażone w zaskarżonym postanowieniu co do niewypełnienia przez skarżącego obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r. Na ponowne podkreślenie zasługuje przede wszystkim teza o niemożności dekodowania z większości przywołanych w skardze przepisów Konstytucji konkretnych praw podmiotowych, które podlegałyby ochronie za pomocą skargi konstytucyjnej. Podstawy normatywnej do takiego zabiegu interpretacyjnego nie dają ani ogólne zasady wyrażone w art. 5 i art. 20 Konstytucji, ani uregulowania o charakterze tzw. norm programowych statutowane w art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji. W przypadku tych pierwszych decyduje o tym wyłącznie ich przedmiotowy charakter, sprowadzający się bądź to do ukierunkowania funkcji ochronnej państwa (art. 5 Konstytucji), bądź też do wskazania fundamentów jego ustroju gospodarczego (art. 20 Konstytucji). Z kolei o wyłączeniu tych drugich, czyli norm programowych Konstytucji, z zakresu dopuszczalnej podstawy skargi decyduje ich szczególny adresat, którym są organy władzy publicznej, jak i specyficzna treść, ograniczająca się do wskazania finalnych celów polityki państwa, nie zaś konkretnych

środków i metod ich realizacji (zob. M. Florczak-Wątor, objaśnienie do art. 5, [w:] *Konstytucja. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 279). Stanowisko doktryny w tej mierze znajduje pełne potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w sprawach inicjowanych za pomocą skarg konstytucyjnych. W przekonaniu Trybunału normy programowe, w tym również te, które dekodować można z treści art. 74 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji, nie pozwalają na konstruowanie samodzielnych wzorców kontroli przepisów kwestionowanych w tym trybie postępowania (zob. np. wyroki z 10 lipca 2000 r., sprawa SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143 i 12 kwietnia 2011 r., sprawa SK 62/08, OTK ZU nr 3/A/2000, poz. 22).

Trybunał podziela również pogląd wyrażony w postanowieniu o odmowie nadania analizowanej skardze dalszego biegu odnośnie do niespełnienia przez skarżącego wymogu określenia sposobu naruszenia przez zakwestionowane przepisy ustawy o odpadach wolności statuowanej w art. 22 Konstytucji. Ponownie stwierdzić należy, że podkreślona w skardze nieadekwatność wyboru przez ustawodawcę metody unieszkodliwiania odpadów do aktualnego stanu wiedzy i rozwoju nauki nie może być uznana za argument nadający się do oceny w trybie kontroli konstytucyjności norm prawnych podejmowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Problem ten sytuje się bowiem w sferze politycznej swobody prawodawcy, któremu pozostawiony jest wybór mechanizmów służących realizacji celów wskazanych m.in. w art. 5 i art. 74 Konstytucji. Nie sposób też przyjąć, aby ustawowe określenie metody unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych w bezpośredni sposób ograniczało swobodę działania skarżącego w zakresie poszukiwania i udoskonalania nowych, innowacyjnych metod utylizacji odpadów.

Zdaniem Trybunału, powyższa – negatywna z punktu widzenia przesłanek wniesienia skargi – ocena sposobu określenia przez skarżącego podstawy zaskarżenia (konstytucyjnych wolności lub praw) determinowała również konieczność uznania za niedopuszczalne odwołania się przez niego do argumentów związanych wyłącznie z płaszczyzną formalną ustanowienia zaskarżonych przepisów ustawy o odpadach. Ich merytoryczne rozpoznanie byłoby bowiem możliwe dopiero w sytuacji prawidłowego wykonania obowiązku określonego w art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r.

Wobec odmowy nadania skardze dalszego biegu w pełni uzasadnione było również nieuwzględnienie wniosku złożonego przez skarżącego o wydanie postanowienia tymczasowego w przedmiocie wstrzymania wykonania prawomocnego wyroku sądowego wydanego w sprawie, w związku z którą skarga została wniesiona.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, należy stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny zasadnie odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.