



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 czerwca 2019 r.

Pozycja 25

POSTANOWIENIE z dnia 11 czerwca 2019 r. Sygn. akt P 9/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Grzegorz Jędrejek
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar – sprawozdawca
Michał Warciński,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 czerwca 2019 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach:

czy art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, ze zm.) przewidujący mechanizm uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny w wyniku niewyrażenia przez marszałka województwa sprzeciwu w terminie 3 miesięcy od dnia dokonania zgłoszenia, w związku z brakiem jakiegokolwiek możliwości weryfikacji tego uznania po upływie powyższego terminu, jest zgodny z art. 74 ust. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 oraz z 2019 r. poz. 125) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 6 marca 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (dalej: pytający sąd lub WSA) przedstawił Trybunałowi pytanie prawne, czy art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987, ze zm.; dalej: ustawa o odpadach) przewidujący mechanizm uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny w wyniku niewyrażenia przez marszałka województwa sprzeciwu w terminie 3 miesięcy od dnia dokonania zgłoszenia, w związku z brakiem jakiegokolwiek możliwości weryfikacji tego uznania po upływie powyższego terminu, jest zgodny z art. 74 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne w niniejszej sprawie zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego i prawnego. W piśmie z 11 lutego 2015 r. (które wpłynęło 18 lutego 2015 r.) B. sp. z o.o. w N. (dalej: spółka) wystąpiła do Marszałka Województwa Śląskiego (dalej: marszałek województwa) ze zgłoszeniem uznania przedmiotu za produkt uboczny, powstający w wyniku prowadzonej działalności. Przedmiotem zgłoszenia były niepełnowartościowe (uszkodzone) wyroby z betonu oraz elementy chodnikowe i ogrodzeniowe stanowiące gruz betonowy. Elementy te po przeróbce (pokruszeniu) mają być wykorzystywane do utwardzania nawierzchni na terenie zakładu, a nadmiar ma być zbywany.

Decyzją z 12 maja 2015 r. marszałek województwa odmówił uznania wskazanych odpadów za produkt uboczny. W uzasadnieniu stwierdził, że substancja ta nie spełnia kryteriów wynikających z przepisów ustawy o odpadach. W wyniku odwołania spółki, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. (dalej: SKO) decyzją z 7 października 2015 r. uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia. Przyczyną orzeczenia kasatoryjnego były nieodniesienie się marszałka województwa do obowiązującego stanu prawnego i brak uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy marszałek województwa decyzją z 16 grudnia 2015 r. ponownie odmówił uznania wskazanych odpadów za produkt uboczny. W uzasadnieniu decyzji marszałek województwa stwierdził, że niepełnowartościowe wyroby nie mogą być uznane za produkt niewymagający dalszej obróbki, wytwarzany obok produkcji głównej obejmującej elementy betonowe niskie, płyty chodnikowe i elementy ogrodzeń, a tym samym nie spełniają przesłanek z art. 10 pkt 1 ustawy o odpadach koniecznej uznania ich za produkt uboczny.

Na skutek złożonego przez spółkę odwołania, sprawę ponownie rozpatrzyło SKO, które decyzją z 15 września 2016 r. orzekło reformatorycznie. Zmieniło sentencję zaskarżonej decyzji w ten sposób, że wyraziło sprzeciw wobec zgłoszenia uznania substancji za produkt uboczny. W uzasadnieniu orzeczenia SKO stwierdziło, że zarówno poczynione przez organ pierwszej instancji ustalenia, jak i wywiedzione z nich skutki prawne są prawidłowe. Jednakże sentencja rozstrzygnięcia, wobec brzmienia art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach, powinna zawierać sformułowanie „wyrażam sprzeciw”.

Powyższa decyzja została zaskarżona przez spółkę do WSA w Gliwicach. Domagając się uchylecia rozstrzygnięć organów obu instancji oraz zasądzenia kosztów postępowania, spółka zarzuciła SKO: naruszenie art. 10 ustawy o odpadach w związku z art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji i orzeczenie merytoryczne w sytuacji, gdy zgłoszone produkty w pełni spełniają kryteria uznania ich za uboczne; naruszenie art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. poprzez nierozpatrzenie całego materiału dowodowego.

Spółka w uzasadnieniu skargi stwierdziła, iż, w jej ocenie, niepełnowartościowe produkty objęte zgłoszeniem spełniają wszystkie kryteria uznania ich za produkt uboczny. W odpowiedzi na skargę SKO wniosło o jej oddalenie, podtrzymując swe dotychczasowe stanowisko.

Pytający sąd, rozpoznając skargę spółki na decyzję SKO z 15 września 2016 r., powziął wątpliwości co do zgodności art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach z art. 74 ust. 2 Konstytucji, w związku z czym wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

1.2. Pytający sąd wskazał, że spór pomiędzy organami administracji a skarżącą spółką dotyczy możliwości uznania niepełnowartościowych produktów (wytworzonych w trakcie prowadzonej przez nią działalności) za produkty uboczne w rozumieniu art. 10 ustawy o odpadach. Tymczasem, w ocenie sądu, już pobieżna analiza zgłoszenia dokonanego przez skarżącą spółkę wskazuje jednoznacznie, że niepełnowartościowe wyroby nie mogą być uznane za produkt uboczny. Nie można przyjąć, iż są „produkowane”, powstają bowiem jako niezamierzony i niepożądany skutek błędów przy wytwarzaniu produktu pełnowartościowego.

W konsekwencji nie można zatem mówić o „integralności” procesu produkcyjnego. Przesądająca jest jednak okoliczność, iż niepełnowartościowe wyroby nie nadają się do dalszego wykorzystania bez dalszego przetwarzania, innego niż normalna praktyka przemysłowa. Wyroby takie muszą podlegać kruszeniu, by można było je wykorzystać do utwardzenia terenu, co należy uznać za przetwarzanie odpadów, a dokładnie ich odzysk, o którym mowa w art. 14 ustawy o odpadach. Zdaniem WSA, organy administracji trafnie uznały, iż wobec zgłoszenia dokonanego przez spółkę należy wyrazić sprzeciw, ponieważ proponowana przez skarżącą spółkę technologia jest w istocie zakazaną przez prawo odzyskiem odpadów poza instalacjami. Jednakże pytający sąd – nie będąc związany granicami skargi – dostrzegł inne uchybienie, do jakiego doszło przy rozstrzygnięciu sprawy, a którego znaczenie wykracza poza ramy określone skargą.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o odpadach „wytwórca przedmiotu lub substancji, o których mowa w art. 10, jest obowiązany do przedłożenia marszałkowi województwa właściwemu ze względu na miejsce ich wytwarzania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny”. Jednocześnie z ust. 4 tego artykułu wynika, iż uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następuje, jeżeli marszałek województwa w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny nie wyrazi sprzeciwu, w drodze decyzji.

Pytający sąd wskazał, że rozwiązanie to stanowi nowość w polskim prawie gospodarki odpadami. Praktyka jego stosowania jest niewielka, jednak jego znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i ochrony środowiska jest ogromne. Ustawodawca, konstruując proceduralny model uznawania substancji za produkt uboczny, przyjął rozwiązanie przyjęte w prawie budowlanym i prawie ochrony środowiska. Po dokonaniu zgłoszenia rozpoczyna się bieg 3-miesięcznego terminu, w którym organ administracji może wyrazić swój sprzeciw. Bezskuteczny upływ tego terminu skutkuje przyjęciem, że dana substancja została uznana za produkt uboczny. W konsekwencji zostało wyłączone w stosunku do niej stosowanie przepisów dotyczących odpadów i jako normalny produkt może być przedmiotem wykorzystania i obrotu. Pytający sąd podkreślił, że w przepisach brakuje rozwiązań, które umożliwiłyby ponowną kontrolę, czy faktycznie nie jest odpadem substancja uznana za produkt uboczny w trybie milczącej zgody. Może mieć to miejsce tylko wtedy, gdy substancje lub przedmioty uznane za produkt uboczny przestały spełniać warunki i wymagania, o których mowa w art. 10 ustawy o odpadach. Wtedy zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy ponownie są uznawane za odpad.

Pytający sąd wskazał, że rozwiązanie przewidziane w art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach należy uznać za formalnie identyczne ze zgłoszeniem zamiaru wykonania robót niewymagających pozwolenia na budowę, o którym mowa w art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.). Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące rozwiązania przewidzianego w prawie budowlanym, pytający sąd stwierdził, że 3-miesięczny termin wyrażenia sprzeciwu ma charakter materialnoprawny, a nie procesowy. To oznacza, że nie podlega przedłużaniu przez organ administracji. Co więcej, wydanie przez organ drugiej instancji decyzji kasatoryjnej nie powoduje, że termin wyrażenia sprzeciwu zaczyna biec na nowo.

Sąd stwierdził, że decyzja marszałka województwa z 16 grudnia 2015 r., odmawiająca uznania wskazanych we wniosku odpadów za produkt uboczny, została wydana po upływie terminu określonego w art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach, gdyż zgłoszenie skarżącej spółki wpłynęło 18 lutego 2015 r. W konsekwencji za produkt uboczny należy uznawać substancję, która w sposób oczywisty spełnia kryteria uznania jej za odpad. Co ważniejsze, w przeciwieństwie do procedury zgłoszenia robót budowlanych, ustawa o odpadach nie zawiera rozwiązań, które pozwoliłyby w przyszłości zweryfikować uznanie za produkt uboczny.

W ocenie sądu pytającego, te okoliczności uzasadniały zasadność skierowania pytania do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 74 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem sądu pytającego, zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 74 ust. 2 Konstytucji, gdyż ze względu na swą konstrukcję nie spełnia kryterium skuteczności w zakresie stanowienia norm zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Pozwala bowiem na funkcjonowanie w obrocie gospodarczym, bez możliwości dokonywania późniejszej weryfikacji, przedmiotów lub substancji spełniających kryteria uznania za odpady (w tym niebezpieczne), które w świetle prawa mogą być uznawane za produkt uboczny. WSA podniósł, iż kwestionowane rozwiązanie może prowadzić do realnego zagrożenia życia, zdrowia ludzkiego i stanu środowiska. Może bowiem dojść do wprowadzenia w błąd podmiotu wykorzystującego taki produkt co do jego właściwości chemicznych lub fizycznych. W odniesieniu do takiego produktu nie znajdują także zastosowania rozwiązania w zakresie nadzoru i kontroli przewidziane w ustawie o odpadach. Tymczasem to właśnie ta ustawa określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi, zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi, wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi, oraz ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania.

W ocenie sądu pytającego, sama instytucja uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny jest zgodna z zasadą zrównoważonego rozwoju. Niedopuszczalna jest jednak sytuacja, gdy uznanie takie nie podlega jakiegokolwiek skutecznej weryfikacji następczej. Tymczasem przewidziany w zaskarżonym przepisie termin wyrażenia przez organ administracji sprzeciwu wobec uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny ma charakter materialnoprawny, w związku z czym po jego upływie organ traci możliwość skutecznego wniesienia sprzeciwu. Pytający sąd podkreślił, że niezależnie od kwestii długotrwałości postępowania wyjaśniającego w tego typu sprawach, materialnoprawny charakter terminu określonego w art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach skutkuje tym, iż możliwość orzekania kasatoryjnego w stosunku do decyzji o wyrażeniu sprzeciwu staje się fikcją. W praktyce każde uchylene decyzji wyrażającej sprzeciw będzie bowiem powodować upływ tegoż terminu. W tym czasie musi nastąpić rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji, wyjaśnienie sprawy i wydanie decyzji przez SKO oraz ponowne wyrażenie sprzeciwu przez organ pierwszej instancji. Należy ponadto uwzględnić upływ czasu związany z koniecznością zapewnienia czynnego udziału stron w postępowaniu oraz dokonaniem odpowiednich doręczeń i realizacją przesyłki akt pomiędzy organami obu instancji. Według sądu pytającego, dochowanie 3-miesięcznego terminu wyrażenia sprzeciwu, w kontekście konieczności wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy oraz realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, może okazać się w praktyce niemożliwe. Rozpoczęcie biegu terminu nie ulega bowiem przerwaniu na skutek wydania orzeczenia kasatoryjnego przez organ drugiej instancji. Istnieje zatem uzasadniona obawa, że rozstrzygnięcia w tym zakresie mogą nie odpowiadać zasadzie prawdy obiektywnej.

Pytający sąd wskazał, że rozstrzygnięciem merytorycznym w sprawie może być również milcząca zgoda, polegająca na niepodjęciu żadnych działań w sprawie wyrażenia sprzeciwu. Wówczas, po upływie 3-miesięcznego terminu, powstaje niepodlegające weryfikacji domniemanie, iż zgłoszone przedmioty lub substancje stanowią produkty uboczne. Rozwiązanie takie jest uzasadnione w sytuacji, gdy organ ustalił, że produkt uboczny spełnia kryteria, o których mowa w art. 10 pkt 1 ustawy o odpadach. Możliwa jest jednak zupełnie inna sytuacja, gdy marszałek województwa celowo lub na skutek przeoczenia nie wyrazi na czas swojego sprzeciwu.

W ocenie sądu pytającego, wątpliwości co do konstytucyjności zaskarżonej regulacji mogłyby być bezprzedmiotowe, gdyby istniały mechanizmy następczej kontroli uznania

przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, których jednak brak w polskim systemie prawa ochrony środowiska. WSA wskazał, że w istniejącym stanie prawnym uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następuje w sposób dorozumiany przez milczenie organu bądź równoważne z nim niedochowanie 3-miesięcznego terminu wyrażenia sprzeciwu. W związku z tym nie mogą mieć tu zastosowania środki prawne właściwe do weryfikacji decyzji administracyjnych, zarówno w trybie instancyjnym, jak i nadzwyczajnym.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 29 września 2017 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach rozumiany w ten sposób, że termin trzech miesięcy nie biegnie na nowo od dnia doręczenia decyzji samorządowego kolegium odwoławczego uchylającej decyzję marszałka województwa, jest niezgodny z art. 74 ust. 2 Konstytucji.

Swoje stanowisko Marszałek Sejmu uzasadnił w oparciu o następującą argumentację:

„Produkt uboczny” to pojęcie relatywnie nowe i ustalenie jego treści może sprawiać trudności organom stosowania prawa. Muszą one bowiem zweryfikować spełnienie wszystkich przesłanek przewidzianych w art. 10 ustawy o odpadach, przy czym ocena ta ma zawsze charakter indywidualny, ponieważ takie same substancje lub produkty końcowe można uzyskać w różniących się procesach produkcyjnych. Wprawdzie to na dokonującym zgłoszenia wytwórcy substancji ciąży obowiązek przedstawienia dowodów spełniania przesłanek uznania za produkt uboczny, a wszelkie wątpliwości rozstrzygane są na jego niekorzyść, jednak wydanie decyzji wyrażającej sprzeciw wymaga odpowiedniego uzasadnienia, poprzedzonego przeprowadzeniem szeregu czynności sprawdzających zawarte w zgłoszeniu informacje.

O ile przesłanka „pewności wykorzystania przedmiotu lub substancji” nie budzi poważnych trudności interpretacyjnych, o tyle przesłanki „bezpośredniego wykorzystywania” oraz „wytwarzania w ramach integralnej części procesu produkcyjnego” takie problemy powodują. Z jednej strony nieostre pojęcia zawarte w art. 10 ustawy o odpadach, sprawiają, że istnieje spora swoboda organów administracji publicznej podejmowania decyzji, czy dana substancja lub przedmiot mogą zostać uznane za produkt uboczny. Z drugiej zaś warunki te są niezwykle trudne do stwierdzenia, ponieważ wymaga to określenia zakresu całości przeprowadzonego procesu produkcyjnego oraz usytuowania względem niego procesu wytwórczego konkretnej pozostałości procesu produkcyjnego. Niezbędne w tym wypadku jest odtworzenie powiązań istniejących pomiędzy procesem wytwórczym a głównym procesem produkcyjnym. Sprawdzenie przez organ, czy produkt lub substancja wypełniają kryteria opisane w art. 10 ustawy o odpadach wymaga zatem pogłębionej analizy abstrakcyjnie zrekonstruowanego procesu produkcyjnego, którego wynikiem ma być produkt uboczny. Możliwość stwierdzenia integralności procesu produkcyjnego, w którym powstaje dana substancja, względem całości zachodzących procesów produkcyjnych może wymagać często specjalistycznej wiedzy technicznej. To samo dotyczy stwierdzenia, czy dany przedmiot lub substancja mogą być wykorzystywane bez konieczności przetwarzania lub po przetworzeniu nieprzekraczającym granic „normalnej praktyki”. W wiedzę tego typu nie jest wyposażony każdy właściwy podmiot administracji publicznej.

W ocenie Marszałka Sejmu, w sprawie, której dotyczy pytanie prawne, zachowanie przez organ administracyjny pierwszej instancji 3-miesięcznego terminu wyrażenia sprzeciwu nie rodziło poważnych trudności ani nie było niemożliwe.

Z dokumentacji dołączonej do postanowienia sądu pytającego o wystąpieniu z pytaniem prawnym do TK nie wynika, że zgłoszenie, z którym wystąpiła spółka, zawierało braki formalne ani że dołączony materiał dowodowy nie pozwalał na ustalenie stanu faktycznego bądź spełniania kryteriów uznania za produkt uboczny. Kwestia ta, zarówno w ocenie marszałka województwa, jak i organu odwoławczego, a także samego sądu pytającego, nie budziła wątpliwości. W warstwie materialnej organ dysponował zatem odpowiednią wiedzą, by

wydać decyzję w sprawie, popełnił natomiast błędy natury formalnej, których uzupełnienie nastąpiło po upływie wyznaczonego ustawą terminu.

Kluczowym problemem zakwestionowanej procedury uznania produktu za uboczny jest to, że termin określony w art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach ma charakter zawity, nie ulega zawieszeniu ani nie jest możliwe jego przywrócenie. Przewidziana prawem kontrola wydania decyzji administracyjnej nie ma wpływu na bieg 3-miesięcznego terminu. Po uchyleniu przez organ odwoławczy decyzji wyrażającej sprzeciw wobec uznania produktu za uboczny ponowne wydanie decyzji o sprzeciwie przez organ pierwszej instancji może być niemożliwe z powodu jego upływu.

Podobnie z powodu upływu terminu organ odwoławczy nie może wydać decyzji reformatoryjnej, tzn. nie może uchylić decyzji o sprzeciwie i wydać nowej, orzekającej co do istoty sprawy. Takie ograniczenie możliwości podejmowania rozstrzygnięć powoduje, że ponowne wydanie decyzji o sprzeciwie jest niedopuszczalne, a bezskuteczny upływ terminu należy traktować jako milczącą zgodę organu na uznanie danego produktu za produkt uboczny.

W przypadku wniesienia sprzeciwu organ wydaje decyzję administracyjną, natomiast w przypadku uznania, że zgłoszenie odpowiada wymogom określonym w ustawie, organ administracji publicznej nie wydaje żadnego aktu i nie dokonuje żadnej czynności materialno-technicznej. W związku z tym poddanie kontroli prawnej milczącej zgody na uznanie danego przedmiotu (substancji) za produkt uboczny w trybie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718) nie jest dopuszczalne. Oznacza to, że jeśli organ administracji publicznej nie wniósł sprzeciwu mimo istnienia ku temu podstaw, kontrola gospodarowania produktem ubocznym nie jest w ogóle możliwa.

W ocenie Marszałka Sejmu, problem stosowania art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach nie polega na krótkim, 3-miesięcznym terminie wniesienia sprzeciwu, lecz na tym, że nie biega on na nowo od uchylenia decyzji organu pierwszej instancji przez SKO. Przepisy ustawy o odpadach nie dają żadnych możliwości naprawy ewentualnego błędu organu przy przyjęciu zgłoszenia. Wprawdzie brak innych możliwości weryfikacji uznania za produkt uboczny nie może stanowić podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności skarżonego przepisu, gdyż byłoby to zaniechanie ustawodawcze niepodlegające kognicji Trybunału Konstytucyjnego, wskazuje jednak na otoczenie normatywne, w którym przepis ten jest stosowany. Podkreśla dobitniej niemożność skutecznego wywiązywania się organu administracji publicznej z konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska.

Milcząca zgoda marszałka województwa, nawet będąca następstwem nieprawidłowego działania organu przyjmującego zgłoszenie, nie podlega żadnej skutecznej weryfikacji następczej. Nie poddaje się skutecznej kontroli sądu administracyjnego z uwagi na całokształt przepisów procedury sądownoadministracyjnej w połączeniu z przepisami ustawy o odpadach.

Marszałek Sejmu stwierdził, że zakwestionowane uregulowanie przewidujące 3-miesięczny termin uznania przez organu administracji przedmiotu lub substancji za produkt uboczny często uniemożliwia zastosowanie przewidzianych prawem rozstrzygnięć organu odwoławczego. Z uwagi na przyjęty zawity charakter terminu, obowiązujący mechanizm uznania należy określić jako dysfunkcyjny.

Zdaniem Marszałka Sejmu, konstrukcja art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach oraz otoczenie prawne, w którym przepis ten jest stosowany, powoduje, że możliwe jest dopuszczenie do obrotu gospodarczego substancji niespełniającej przesłanek produktu ubocznego, która nie będzie podlegała kontroli przewidzianej dla gospodarowania odpadami. W efekcie przedstawionej sytuacji osoby zamieszkujące w otoczeniu miejsca składowania lub przetwarzania przedmiotu lub substancji objętych zgłoszeniem są narażone na ich szkodliwe działanie (np. hałas, zwiększona emisja pyłu). Tymczasem, zgodnie z art. 10 pkt 4 ustawy o odpadach,

wykorzystywanie przedmiotu lub substancji uznanych za produkt uboczny nie może prowadzić do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko, życie lub zdrowie ludzi.

Zakwestionowana regulacja pozostaje zatem w sprzeczności z konstytucyjnym zobowiązaniem do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego przez władze publiczne, którego jednym z elementów jest obowiązek ochrony środowiska (art. 74 ust. 2 Konstytucji).

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 17 października 2017 r. zajął stanowisko, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), wobec niedopuszczalności wydania wyroku. Prokurator Generalny oparł się na następującej argumentacji:

Po pierwsze, w jego ocenie, sposób sformułowania zarzutu w *petitum* pytania prawnego oraz argumenty przytoczone w jego uzasadnieniu prowadzą do wniosku, że w niniejszej sprawie zarzut niekonstytucyjności dotyczy „pominięcia prawodawczego polegającego na braku w art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach unormowania umożliwiającego ponowną weryfikację legalności uznania za produkt uboczny przedmiotu lub substancji niespełniających określonych w art. 10 ustawy o odpadach warunków, gdy do uznania takiego doszło w wyniku niezłożenia przez marszałka województwa w terminie 3 miesięcy sprzeciwu wobec zgłoszenia, zaś niedotrzymanie tegoż terminu było spowodowane uchyceniem przez SKO pierwotnej decyzji o sprzeciwie wobec zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji”.

Skutkiem wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu w zakresie, w jakim pomija określone regulacje, jest nie utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu, ale konieczność stosownej aktywności ustawodawcy. Stwierdzenie pominięcia prawodawczego nie wywołuje bowiem derogacji treści normatywnej zawartej w zaskarżonym przepisie.

Prokurator Generalny stwierdził, że w przypadku takiego orzeczenia Trybunału w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym sąd przy rozstrzygnięciu sprawy, w której skierował pytanie, musiałby zastosować się do dyspozycji przepisu w brzmieniu, które zakwestionował. Źródłem brakującej treści normatywnej nie może być bowiem sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego (zob. P. Tuleja, *Wpływ przesłanki funkcjonalnej na sposób rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny*, Przegląd Sądowy nr 6/2017, s. 14). Nie może utracić mocy obowiązującej norma prawna, której nie ma w systemie prawa.

W związku z tym w niniejszej sprawie, niezależnie od kwestii oceny zasadności zarzutów podniesionych w pytaniu prawnym, należy, zdaniem Prokuratora Generalnego, stwierdzić, że ewentualne orzeczenie przez Trybunał o niekonstytucyjności art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach polegającej na wskazanym pominięciu ustawodawczym nie będzie miało wpływu na treść rozstrzygnięcia sądu pytającego w sprawie, w której skierował on pytanie prawne. Nie może bowiem doprowadzić do eliminacji treści normatywnej zawartej w tym przepisie i związanej z tym zmiany w systemie prawa. Bez ustanowienia przez ustawodawcę pozytywnej regulacji nie dałoby się bowiem usunąć zarzucanego w pytaniu prawnym stanu niekonstytucyjności. W konsekwencji uznać należy, że w niniejszej sprawie pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, niezbędnej do jego merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny i podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po drugie, Prokurator stwierdził, że z racji niewielkiej liczby orzeczeń sądowych, należy uznać, że w orzecznictwie sadowoadministracyjnym nie doszło do ukształtowania się jednolitej, powszechnej i trwałej wykładni art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach dotyczącej przewidzianego w tym przepisie biegu terminu wniesienia sprzeciwu wobec zgłoszenia uznania produktów lub substancji za produkt uboczny, w przypadku wniesienia odwołania od sprze-

ciwu i podjęcia przez organ odwoławczy decyzji o jego uchyleniu oraz przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia marszałkowi województwa.

W jego ocenie, możliwe i zasadne jest dokonanie prokonstytucyjnej wykładni art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach, zgodnie z którą w razie wydania przez SKO w postępowaniu odwoławczym decyzji o uchyleniu sprzeciwu wobec zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia marszałkowi województwa, termin określony w art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach biegnie na nowo od daty doręczenia temu organowi decyzji SKO. Wykładnia taka wyłączałaby zagrożenie związane z możliwością uznania za produkt uboczny przedmiotu lub substancji tylko ze względu na niemożność dochowania przez organ administracji terminu 3 miesięcy do ponownego wniesienia sprzeciwu w przypadku wydania przez SKO decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., w sytuacji gdy ów przedmiot nie spełnia ustawowych wymagań uzyskania statusu produktu ubocznego. W ocenie Prokuratora Generalnego, możliwość dokonania takiej wykładni art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach, w której przepis ten nie prowadzi do naruszenia art. 74 ust. 2 Konstytucji, czyni niedopuszczalnym rozpoznanie w niniejszej sprawie pytania prawnego.

Jeśli Trybunał Konstytucyjny nie podzieli stanowiska o zaistnieniu podstaw do umorzenia postępowania, Prokurator wniósł o orzeczenie, że zakwestionowany art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach, „rozumiany w ten sposób, że określony w nim termin na wniesienie sprzeciwu wobec zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny nie biegnie na nowo od dnia doręczenia marszałkowi województwa, wydanej w postępowaniu odwoławczym, decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego uchylającej sprzeciw wniesiony wobec tegoż zgłoszenia i przekazującej sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, jest niezgodny z art. 74 ust. 2 Konstytucji”.

Przy tak określonej wykładni kwestionowanego przepisu, wskazany w nim termin wniesienia sprzeciwu biegnie od dnia zgłoszenia przez uprawniony podmiot uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. Termin ten nie ulega przerwaniu, zawieszeniu ani przedłużeniu. W szczególności nie przerywa go wniesienie odwołania od decyzji o sprzeciwie oraz wydanie przez SKO w postępowaniu odwoławczym decyzji uchylającej sprzeciw i przekazującej sprawę do ponownego rozpoznania marszałkowi województwa. Z uwagi na okoliczności w postaci: upływu czasu niezbędnego do zbadania przez marszałka województwa zasadności uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny i podjęcia ewentualnej decyzji co do wniesienia sprzeciwu wobec zgłoszenia tegoż uznania; czasu trwania postępowania odwoławczego przed SKO; upływu czasu związanego z koniecznością skutecznego dokonania w toku tych postępowań doręczeń stosownych dokumentów stronom – za zasadny należy uznać zarzut, iż art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach może w praktyce prowadzić do pozbawienia marszałka województwa możliwości dochowania terminu skutecznego wniesienia sprzeciwu.

W świetle regulacji zawartych w ustawie o odpadach ustawodawca nie zezwala na swobodne dysponowanie pozostałościami poprodukcyjnymi, mając na uwadze przede wszystkim ochronę środowiska, życia i zdrowia ludzi. Zasadniczo zatem pozostałości takie traktowane są jako odpady. Ustawodawca dopuścił w ściśle określonych wypadkach uznanie pozostałości poprodukcyjnych za produkty uboczne z uwagi na fakt, że mogą być one ponownie wykorzystane bez szkody dla chronionych wartości środowiskowych. Do oceny czy dany przedmiot lub substancja mogą być uznane za produkt uboczny, konieczne jest indywidualne rozpatrzenie danego przypadku. W ustawie o odpadach priorytetem dla ustawodawcy jest ochrona środowiska, zdrowia i życia ludzi, na co wskazuje przesłanka określona w art. 10 pkt 4 ustawy. Jej niespełnienie wyłącza możliwość uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny.

W stanie prawnym obowiązującym w chwili wydawania zaskarżonej do sądu pytającego decyzji SKO nie była możliwa kontrola prawidłowości (legalności) takiego uznania.

Załatwienie sprawy w drodze milczącej zgody nie podlegało bowiem zaskarżeniu ani w trybie postępowania administracyjnego, ani na drodze postępowania sądowego (zob. wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09). Nie istniała także możliwość ponownej (następczej) weryfikacji legalności uznania przedmiotu lub substancji objętej zgłoszeniem za produkt uboczny, jeżeli upłynął termin wyrażenia sprzeciwu wobec tegoż zgłoszenia.

Art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach mógł więc prowadzić w konsekwencji do uznania za produkt uboczny przedmiotów lub substancji niespełniających określonych w art. 10 ustawy o odpadach przesłanek, i to wyłącznie na skutek uchybienia przez marszałka województwa terminowi wniesienia sprzeciwu. Tym samym przedmioty lub substancje będące odpadami negatywnie oddziałującymi na środowisko lub zdrowie i życie ludzi mogły uzyskać status produktów ubocznych niepodlegających kontroli przewidzianej dla gospodarowania odpadami.

Przy uznaniu, iż merytoryczne rozpoznanie sprawy przez TK jest dopuszczalne, w ocenie Prokuratora Generalnego, zasadne jest uznanie, iż art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach, we wskazanym wyżej rozumieniu, jest niezgodny z art. 74 ust. 2 Konstytucji.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 22 maja 2017 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli i jego otoczenie normatywne.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte na podstawie postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (dalej: pytający sąd) z 6 marca 2017 r. Pytający sąd zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2019 r. poz. 701, ze zm., dalej: ustawa o odpadach) przewidujący mechanizm uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny w wyniku niewyrażenia przez marszałka województwa sprzeciwu w terminie 3 miesięcy od dnia dokonania zgłoszenia, w związku z brakiem jakiejkolwiek możliwości weryfikacji tego uznania po upływie powyższego terminu, jest zgodny z art. 74 ust. 2 Konstytucji.

Sprawa, na tle której zostało wniesione pytanie prawne, dotyczy legalności decyzji wniesienia sprzeciwu wobec uznania przedmiotu w postaci „uszkodzonych wyrobów z betonu oraz elementów chodnikowych i ogrodzeniowych stanowiących gruz betonowy” za produkt uboczny. Sprzeciw został wniesiony na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach w brzmieniu obowiązującym przed 29 sierpnia 2018 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. poz. 1564; dalej: ustawa nowelizująca).

Przed nowelizacją zakwestionowany art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach miał następujące brzmienie: „Uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następuje, jeżeli marszałek województwa w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny nie wyrazi sprzeciwu, w drodze decyzji”.

Kwestionowany przepis stanowił element mechanizmu uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny uregulowanego w przepisach art. 10–art. 13 ustawy o odpadach. Zgodnie z art. 10 ustawy o odpadach: „Przedmiot lub substancja, powstające w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkcja, mogą być uznane za produkt uboczny, niebędący odpadem, jeżeli są łącznie spełnione następujące warunki:

1) dalsze wykorzystywanie przedmiotu lub substancji jest pewne;

- 2) przedmiot lub substancja mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez dalszego przetwarzania, innego niż normalna praktyka przemysłowa;
- 3) dany przedmiot lub substancja są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego;
- 4) dana substancja lub przedmiot spełniają wszystkie istotne wymagania, w tym prawne, w zakresie produktu, ochrony środowiska oraz życia i zdrowia ludzi, dla określonego wykorzystania tych substancji lub przedmiotów i wykorzystanie takie nie doprowadzi do ogólnych negatywnych oddziaływań na środowisko, życie lub zdrowie ludzi”.

Przesłanki uznania produktu lub substancji za produkt uboczny wymienione w art. 10 ustawy o odpadach muszą być spełnione łącznie. Niespełnienie którejkolwiek z nich wyłącza dopuszczalność uznania określonej pozostałości procesu produkcyjnego za produkt uboczny. Stanowi ona wówczas odpad. Odpad zaś to każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia się jest obowiązany (art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o odpadach).

Procedura uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny została unormowana w kolejnych ustępach art. 11 ustawy o odpadach.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 tej ustawy, wytwórca przedmiotu lub substancji, o których mowa w art. 10 tej ustawy (tj. powstających w wyniku procesu produkcyjnego, którego podstawowym celem nie jest ich produkcja), jest obowiązany do przedłożenia marszałkowi województwa właściwemu ze względu na miejsce ich wytwarzania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny.

W art. 11 ust. 2 ustawy o odpadach określono warunki formalne, które musi spełniać zgłoszenie uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. Zgodnie z tym przepisem, zgłoszenie musi zawierać: dane identyfikujące podmiot dokonujący zgłoszenia (pkt 1); jego numer identyfikacji podatkowej i numer REGON, jeśli został nadany (pkt 2); określenie miejsca wytwarzania przedmiotu lub substancji przewidzianych do uznania za produkt uboczny (pkt 3); wskazanie przedmiotu lub substancji przewidzianych do uznania za produkt uboczny oraz ich masy (pkt 4); opis procesu produkcyjnego, w którym powstaje przedmiot lub substancja, i procesu, w którym zostaną one wykorzystane (pkt 5).

Na podmiot dokonujący zgłoszenia nałożony został obowiązek dołączenia dowodów potwierdzających spełnienie warunków, o których mowa w art. 10 tej ustawy, pozwalających na uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny (art. 11 ust. 3 ustawy o odpadach).

W postępowaniu dotyczącym uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny ciężar dowodu, iż zgłaszane produkty spełniają warunki do uznania ich za produkt uboczny, ustawodawca przerzucił zatem na podmiot dokonujący zgłoszenia. Uczyniono w tym zakresie wyjątek od ogólnej zasady postępowania administracyjnego, zgodnie z którą to organ administracji powinien dążyć do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, obligując wnioskodawcę do przedłożenia stosownych dowodów.

2. Zarzut niekonstytucyjności.

W ocenie sądu pytającego, organy obydwu instancji (marszałek województwa i Samorządowe Kolegium Odwoławcze) trafnie oceniły, że sporny przedmiot nie spełnia warunków wskazanych w art. 10 pkt 4 ustawy o odpadach. W analizowanej sprawie należało zatem wyrazić sprzeciw, ponieważ proponowana przez skarżącą spółkę technologia jest w istocie zakazaną przez prawo odzyskiem odpadów poza instalacjami.

Pytający sąd jako niekonstytucyjny ocenił „mechanizm uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny w wyniku niewyrażenia przez marszałka województwa sprzeciwu w terminie 3 miesiące od dnia dokonania zgłoszenia, w związku z brakiem jakiegokolwiek możliwości weryfikacji tego uznania po upływie powyższego terminu”.

Zdaniem sądu pytającego, zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 74 ust. 2 Konstytu-

cji, ponieważ ze względu na swoją konstrukcję, nie spełnia kryterium skuteczności w zakresie stanowienia norm zapewniających bezpieczeństwo ekologiczne zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Pozwala na funkcjonowanie w obrocie gospodarczym, bez możliwości dokonywania późniejszej weryfikacji, przedmiotów lub substancji spełniających kryteria uznania za odpady (w tym niebezpieczne), które w świetle prawa mogą być uznawane za produkt uboczny.

Przewidziany w zaskarżonym przepisie termin wyrażenia przez organ administracji sprzeciwu wobec uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny ma charakter materialnoprawny, w związku z czym po jego upływie nie ma możliwości skutecznego wniesienia sprzeciwu. Niezależnie od długotrwałości postępowania wyjaśniającego w tego typu sprawach, materialnoprawny charakter terminu określonego w art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach skutkuje tym, iż możliwość orzekania kasatoryjnego w stosunku do decyzji o wyrażeniu sprzeciwu staje się fikcją. W praktyce każde uchylene decyzji wyrażającej sprzeciw będzie bowiem powodować upływ tegoż terminu. W tym czasie musi nastąpić rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji, wyjaśnienie sprawy i wydanie decyzji przez SKO oraz ponowne wyrażenie sprzeciwu przez organ pierwszej instancji. Należy ponadto uwzględnić upływ czasu związany z koniecznością zapewnienia czynnego udziału stron w postępowaniu oraz dokonaniem odpowiednich doręczeń i realizacją przesyłki akt pomiędzy organami obu instancji. Według sądu pytającego, dochowanie trzymiesięcznego terminu wyrażenia sprzeciwu, w kontekście konieczności wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy oraz realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, może okazać się w praktyce niemożliwe. Rozpoczęcie biegu terminu nie ulega bowiem przerwaniu na skutek wydania orzeczenia kasatoryjnego przez organ drugiej instancji. Sama instytucja uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny jest zgodna z zasadą zrównoważonego rozwoju, niedopuszczalna jest jednak sytuacja, gdy uznanie takie nie podlega żadnej skutecznej weryfikacji następczej.

3. Dopuszczalność pytania prawnego.

3.1. Zgodnie z wymaganiami art. 193 Konstytucji i ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK) każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Przywołany przepis wskazuje na istnienie trzech przesłanek materialnych, od których spełnienia zależy dopuszczalność rozpatrzenia pytania: podmiotem formułującym pytanie może być „każdy sąd” (przesłanka podmiotowa); przedmiotem pytania może być tylko kwestia zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą (przesłanka przedmiotowa); musi zachodzić związek między odpowiedzią na pytanie prawne a toczącym się przed sądem postępowaniem w sprawie indywidualnej (przesłanka funkcjonalna, określana też jako wymóg relewantności). Ocena, czy zachodzą przesłanki wskazane w art. 193 Konstytucji, należy w zasadzie do sądu orzekającego w danej sprawie, jednak gdyby określony akt normatywny nie mógł być przyjęty za podstawę rozstrzygnięcia, oceny takiej może dokonać Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok TK z 7 kwietnia 2009 r., sygn. P 7/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 46).

3.2. Trybunał Konstytucyjny postanowił najpierw zbadać wpływ zmian ustawodawczych, dokonanych w zakwestionowanym przepisie przez ustawę nowelizującą, na dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego. Należy bowiem wskazać, że utrata mocy obowiązującej przepisu stanowi przesłankę umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p.TK, Trybunał umarza postępowanie,

jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Wątpliwości co do obowiązywania określonego aktu normatywnego Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga *a casu ad casum* na tle konkretnych przepisów i ich kontekstu faktycznego.

4. Na mocy art. 2 pkt 1 lit. a ustawy nowelizującej zakwestionowany przez sąd art. 11 ust. 4 otrzymał następujące brzmienie: „Uznanie albo odmowa uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następuje w drodze decyzji marszałka województwa wydawanej po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska właściwego ze względu na miejsce wytwarzania tego przedmiotu lub tej substancji”.

Ponadto po ust. 4 dodano ustępy 4a–4f w następującym brzmieniu:

„4a. Decyzję o uznaniu przedmiotu lub substancji za produkt uboczny wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat.

4b. Przed wydaniem opinii, o której mowa w ust. 4, wojewódzki inspektor ochrony środowiska może przeprowadzić kontrolę w zakresie objętym zgłoszeniem, o którym mowa w ust. 2.

4c. W kontroli, o której mowa w ust. 4b, może uczestniczyć marszałek województwa, o którym mowa w ust. 1.

4d. W przypadku negatywnej opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska marszałek województwa wydaje decyzję o odmowie uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny.

4e. Kontrola, o której mowa w ust. 4b, wstrzymuje bieg terminu do wydania opinii, o której mowa w ust. 4.

4f. W przypadku dokonywania zmian w procesie produkcyjnym, w którym powstają przedmiot lub substancja uznane za produkt uboczny, lub w procesie, w którym są one wykorzystywane, wytwórca przedmiotu lub substancji jest obowiązany do dokonania nowego zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny. Przepisy ust. 2-4e stosuje się”.

Powyższa nowelizacja wprowadziła istotne modyfikacje w dotychczasowej procedurze uznania przedmiotu za produkt uboczny. Przede wszystkim instytucję milczącej zgody zastąpiono rozwiązaniem, zgodnie z którym uznanie następuje w drodze decyzji administracyjnej, wydawanej przez marszałka województwa po uzyskaniu opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Ponadto organem odwoławczym od decyzji marszałka województwa jest obecnie minister właściwy do spraw środowiska.

W uzasadnieniu projektu nowelizacji wskazano na zagrożenia, na jakie zwrócił uwagę także pytający sąd w swym pytaniu prawnym. Stwierdzono, że dotychczasowa procedura opierająca się na milczącej zgodzie organu prowadzić mogła do sytuacji, w których w wyniku braku podjęcia działania przez marszałka województwa za produkt uboczny mogły być uznane odpady niebezpieczne, których przetwarzanie powinno być prowadzone z zachowaniem szczególnej ostrożności w zgodzie z przepisami dotyczącymi gospodarki odpadami przez podmioty uprawnione i w przystosowanych do tego instalacjach. Wprowadzone nowelizacją zmiany proceduralne miały wyeliminować to ryzyko.

5. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepis obowiązuje, jeżeli na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne decyzje stosowania prawa. W orzecznictwie Trybunału ustabilizował się pogląd, zgodnie z którym proste uchylene przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez niego w całości mocy obowiązującej. To, czy faktycznie doszło do uchylenia w całości zaskarżonego przepisu, należy ocenić na podstawie treści normy derogującej lub przejściowej, która pozwala ustalić, czy uchylony przepis utracił moc obowiązującą w tym znaczeniu, iż nie może być już w ogóle stosowany do stanów faktycznych z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Tak więc

dopiero w sytuacji całkowitej pewności, że rozstrzygnięcie merytoryczne w zakresie konstytucyjności danego aktu normatywnego w rozpatrywanej sprawie jest bezprzedmiotowe, Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie (por. postanowienia z: 18 listopada 1998 r., sygn. SK 1/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 120, 15 grudnia 2009 r., sygn. K 30/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 175 oraz wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5).

6. Ustawodawca razem z nowym brzmieniem art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach uchwalił przepisy przejściowe dotyczące dotychczasowych procedur uznania produktów za uboczne, zarówno wszczętych i niezakończonych, jak i zakończonych wskutek upływu 3-miesięcznego terminu wniesienia sprzeciwu przez marszałka województwa.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej „Uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny, które nastąpiło przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu dotychczasowym, wygasa po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy nowelizującej: „Do zgłoszeń, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 2, złożonych i nierozpatrzonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy niniejszej ustawy”.

Z art. 3 ustawy nowelizującej wynika zatem jednoznacznie, że zamiarem ustawodawcy było wygaszenie obrotu substancjami (przedmiotami) uznanymi za produkty uboczne na podstawie poprzednich przepisów, tj. w oparciu o konstrukcję milczącej zgody uregulowaną w art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach w zakwestionowanym przez pytający sąd brzmieniu. Wygaszenie dotychczasowych uznań za produkty uboczne uznano za konieczne w związku z trudnym do oszacowania ryzykiem możliwości przedostania się do obrotu substancji, które mogły nie spełniać warunków ustawowych określonych w art. 10 ustawy o odpadach, ale w wyniku milczącej zgody (lub niewniesienia sprzeciwu przez marszałka województwa w ustawowym terminie) stały się automatycznie produktami ubocznymi.

W odniesieniu do sytuacji, w których procedura uznania za produkt uboczny została wszczęta zgłoszeniem wytwórcy złożonym do właściwego organu i nie została rozpatrzona przed wejściem w życie nowelizacji, ustawodawca zdecydował wprost o bezpośrednim działaniu nowego prawa. Wygaszeniem *ex lege* objęte zostały natomiast wszystkie uznania przedmiotów lub substancji za produkty uboczne, które nastąpiły przed dniem wejścia w życie nowelizacji na podstawie poprzedniego – zakwestionowanego w pytaniu prawnym – brzmienia art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach. Z taką sytuacją mamy do czynienia w sprawie zawisłej przed pytającym sądem.

Z akt sprawy wynika bowiem, a pytający sąd jednoznacznie to potwierdza, że decyzja marszałka województwa z 16 grudnia 2015 r., odmawiająca uznania wskazanych we wniosku odpadów za produkt uboczny, została wydana po upływie terminu określonego w art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach, gdyż zgłoszenie skarżącej spółki wpłynęło 18 lutego 2015 r. Sąd stwierdził, że w konsekwencji upływu 3-miesięcznego terminu wskazane przez spółkę przedmioty należy uznać za produkt uboczny, choć w sposób oczywisty spełniają kryteria uznania ich za odpad.

Spór, który się toczy między spółką a organami administracyjnymi o uznanie zgłoszonych produktów za produkt uboczny, stanie się zatem bezprzedmiotowy w związku z wygaszeniem na mocy art. 3 ust. 1 ustawy nowelizującej wszystkich dotychczasowych uznań, które nastąpiły na mocy zakwestionowanego przepisu. Nawet więc przy hipotetycznym założeniu wydania przez Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu, spółka i tak będzie musiała dokonać ponownego zgłoszenia spornych produktów za produkty uboczne w oparciu o nowe przepisy.

Mając na uwadze zmianę brzmienia zakwestionowanego przepisu oraz treść przepisów intertemporalnych uchwalonych przez ustawodawcę w ustawie nowelizującej, Trybunał Konstytucyjny uznał, że w niniejszym wypadku doszło do utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego w pytaniu prawnym art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach w jego poprzednim brzmieniu. Przepis ten nie będzie stosowany ani w postępowaniach wszczętych i nierozpatrzonych, ani w postępowaniach, w których toczą się spory między podmiotami zgłaszającymi produkty a rozpatrującymi zgłoszenia organami administracji. Wszystkie bowiem dotychczasowe uznania wygasły *ex lege* po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. od 1 marca 2019 r.

7. Na marginesie należy wskazać, że pytający sąd stwierdził, iż „Wątpliwości co do konstytucyjności art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach mogłyby być bezprzedmiotowe, gdyby istniały mechanizmy następczej kontroli uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny”, których brak w polskim systemie prawa ochrony środowiska.

Wypada zauważyć, że zmiany wprowadzone w art. 11 ustawy o odpadach mocą ustawy nowelizującej czynią zadość zarzutom stawianym zakwestionowanej w pytaniu prawnym regulacji. Zmiana stanu normatywnego zdezaktualizowała wątpliwości konstytucyjne, jakie przedstawił pytający sąd. Według nowej procedury uznanie produktu za produkt uboczny nie następuje w procedurze milczącej zgody, która do tej pory, nie będąc decyzją administracyjną, nie podlegała kontroli legalności. Uznanie za produkt uboczny obecnie następuje na podstawie decyzji administracyjnej marszałka województwa. Wydanie jej poprzedzone zostało zasięgnięciem opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, który przed jej wystawieniem przeprowadza kontrolę w zakresie objętym zgłoszeniem uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.