



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 1 lutego 2016 r.

Pozycja 89

POSTANOWIENIE z dnia 28 stycznia 2016 r. Sygn. akt Ts 368/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący i sprawozdawca
Piotr Tuleja
Andrzej Rzepliński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej D. SA w sprawie zgodności:

art. 32 ust. 2 i art. 34 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. z 2015 r. poz. 1048) z:

- 1) art. 42 ust. 2 i 3 w zw. z art. 2, w zw. z preambułą, w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 2 i preambułą w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 42 ust. 1, art. 2, preambułą w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 4) art. 21 ust. 1, art. 64 w zw. z art. 2 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 5) art. 20 i art. 22 w zw. z art. 2, w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 32 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej z 14 listopada 2015 r. (data nadania) D. SA (dalej: skarżąca, spółka) zakwestionowała zgodność art. 32 ust. 2 i art. 34 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o międzynarodowym przemieszczaniu odpadów (Dz. U. z 2015 r. poz. 1048; dalej: u.m.p.o.): po pierwsze, w zakresie, w jakim wyłączają prawo strony do kwestionowania w postępowaniu w przedmiocie wymierzenia kary okoliczności popełnienia czynu podlegającego karze, oraz w zakresie, w jakim wyłączają możliwość odstąpienia od wymierzenia kary bądź wymierzenia jej w kwocie mniejszej niż 50 000 zł z uwagi na szczególne okoliczności sprawy lub brak zawinienia bądź niski stopień zawinienia strony, z art. 42 ust. 2 i 3 w zw. z art. 2, w zw. z preambułą i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji; po drugie, w zakresie, w jakim dopuszczają możliwość nałożenia kary pieniężnej za czyn podlegający penalizacji także w trybie ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2015 r. poz. 1212; dalej: ustawa o odpowiedzialności), z art. 2 i preambułą w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji; po trzecie, w zakresie, w jakim wyłączają możliwość odstąpienia od wymierzenia kary bądź wymierzenia jej w kwo-

cie mniejszej niż 50 000 zł z uwagi na szczególne okoliczności sprawy lub brak zawinienia bądź niski stopień zawinienia strony, oraz w zakresie, w jakim przewidują nałożenie kary za brak zgłoszenia wywozu odpadów w sytuacji braku dostatecznie precyzyjnych kryteriów dokonywania takiego zgłoszenia, z art. 42 ust. 1, art. 2 i preambułą w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji; po czwarte, w zakresie, w jakim wyłączają możliwość odstąpienia od wymierzenia kary bądź wymierzenia jej w kwocie mniejszej niż 50 000 zł z uwagi na szczególne okoliczności sprawy lub brak zawinienia bądź niski stopień zawinienia strony, z art. 21 ust. 1, art. 64 w zw. z art. 2 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji; po piąte, w zakresie, w jakim dopuszczają wymierzenie kary za przemieszczenie odpadów niestwarzające zagrożenia dla środowiska w ramach umowy handlowej, oraz w zakresie, w jakim wyłączają możliwość odstąpienia od wymierzenia kary bądź wymierzenia jej w kwocie mniejszej niż 50 000 zł z uwagi na szczególne okoliczności sprawy lub brak zawinienia bądź niski stopień zawinienia strony, z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 2, w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 32 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. W dniu 5 sierpnia 2010 r. w porcie w R. holenderska Inspekcja Ochrony Środowiska przeprowadziła kontrolę kontenera wysłanego przez skarżącą do firmy w Indiach, i stwierdziła w nim obecność odpadów (mieszaniny złomu ołowiu oraz makulatury). Inspekcja ta wysłała informację o zatrzymaniu kontenera do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ) w celu zasięgnięcia jego opinii, czy może zezwolić na dalszy transport odpadów do Indii.

Na podstawie analizy dokumentów dołączonych do transportu oraz fotografii GIOŚ uznał, że jego przedmiotem jest mieszanina ołowiu i kartonu, a nie czysty ołów, jak deklarowała skarżąca. Ze względu na fakt, że skarżąca nie dokonała wymaganego zgłoszenia transportu mieszaniny odpadów właściwym organom kraju wysyłki, tranzytu i przeznaczenia, GIOŚ uznał wywóz tych odpadów za nielegalne transgraniczne przemieszczenie odpadów. W konsekwencji w postanowieniu z października 2010 r., wydanym na podstawie art. 25 ust. 1 u.m.p.o. w zw. z art. 24 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. WE L 190/1 z dnia 12 lipca 2006 r.; dalej rozporządzenie nr 1013/2006), GIOŚ zobowiązał skarżącą do powrotnego przywozu odpadów do Polski i zagospodarowania ich na terenie kraju.

3. Skarżąca nie wniosła od tego postanowienia zażalenia, a w konsekwencji nie skorzystała też z możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego i skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

4. Następnie Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska (dalej: WIOŚ) wszczął z urzędu postępowanie w sprawie nałożenia na skarżącą kary pieniężnej w trybie przepisów u.m.p.o. Wziąwszy pod uwagę ilość odpadów i ich rodzaj, brak udokumentowanego zanieczyszczenia środowiska oraz niestwierdzenie wcześniejszych naruszeń przepisów z zakresu międzynarodowego przemieszczania odpadów przez skarżącą, w decyzji z czerwca 2011 r. nałożył on na spółkę karę pieniężną w kwocie 50 000 zł, tj. w minimalnej wysokości przewidzianej w art. 32 ust. 2 i art. 34 u.m.p.o.

5. Skarżąca wniosła od tej decyzji odwołanie, w którym próbowała zakwestionować ustalenia faktyczne dotyczące przedmiotu transportu, dokonane przez GIOŚ w postępowaniu zakończonym niezaskarżonym postanowieniem z października 2010 r.

6. GIOŚ w decyzji z października 2012 r. utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy. Podkreślił, że od postanowienia GIOŚ z października 2010 r. skarżącej przysługiwała droga odwoławcza, z której nie skorzystała. To w tym postępowaniu skarżąca mogła kwestionować

klasyfikację odpadów i ocenę, że wysyłka tychże odpadów do Indii była nielegalna. Dodał ponadto, że organ pierwszej instancji w postępowaniu dotyczącym nałożenia na skarżącą kary nie był już obowiązany do badania tych kwestii, zostały one bowiem przesądzone w postanowieniu GIOŚ z października 2010 r.

7. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. w wyroku z czerwca 2013 r. oddalił skargę spółki na decyzję GIOŚ. Sąd podzielił stanowisko organów administracyjnych, zgodnie z którym przy wymierzaniu kary były one związane ostatecznym postanowieniem GIOŚ z października 2010 r., w którym dokonano wiążącej klasyfikacji odpadów. Podkreślił ponadto, że postępowanie, w którym postanowienie to zostało wydane, było postępowaniem dwuinstancyjnym i toczyło się według ogólnych reguł przewidzianych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.), z zachowaniem wszelkich gwarancji procesowych dla strony tego postępowania, w szczególności dotyczących postępowania dowodowego.

8. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej także NSA) w wyroku z maja 2015 r. oddalił skargę kasacyjną, którą od wyżej wskazanego wyroku sądu pierwszej instancji wniosła skarżąca. Podzielił on stanowisko organów administracyjnych i sądu pierwszej instancji oraz dodał, że nawet przy liberalnej wykładni art. 32 ust. 2 u.m.p.o. skarga kasacyjna nie mogłaby zostać uwzględniona, gdyż skarżąca nie wykazała, by delikt administracyjny popełniła bez winy umyślnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia przesłanek wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak też art. 60 oraz art. 64-66 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK). Skargom konstytucyjnym niespełniającym tych warunków, a także skargom, co do których zaistniały okoliczności przewidziane w art. 77 ust. 3 ustawy o TK, Trybunał odmawia nadania dalszego biegu.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji warunkiem merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest wykazanie przez skarżącego, że w związku z wydaniem przez organ władzy publicznej ostatecznego orzeczenia na podstawie zakwestionowanego w skardze aktu normatywnego, doszło do naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym. Uprawdopodobnienie naruszenia takich praw lub wolności jest zatem przesłanką warunkującą merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej.

2. W analizowanej skardze spółka kwestionuje konstytucyjność art. 32 ust. 2 i art. 34 u.m.p.o. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów WIOŚ nakłada na wysyłającego odpady bez dokonania zgłoszenia, jeżeli takie zgłoszenie jest wymagane zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 1013/2006, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości od 50 000 do 300 000 zł. Natomiast według art. 34 u.m.p.o. przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 32 i 33, należy uwzględnić w szczególności ilość, rodzaj i charakter odpadów, w tym możliwość zagrożeń dla ludzi i środowiska powodowanych przez te odpady, oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy i rozporządzenia nr 1013/2006.

3. Zdaniem skarżącej kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 42 ust. 2 i 3 w zw. z art. 2, w zw. z preambułą i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyłączają bowiem jej prawo do kwestionowania okoliczności popełnienia deliktu administracyjnego w postępowaniu do-

tyczącym wymierzenia kary za wysłanie za granicę odpadów bez dokonania wymaganego zgłoszenia.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że skarżąca nie uprawdopodobniła, by wskutek zastosowania w jej sprawie art. 32 ust. 2 i art. 34 u.m.p.o. doszło do naruszenia praw podmiotowych wynikających z wyżej wskazanych wzorców kontroli.

Spółka abstrahuje od tego, że przesądzenie, czy przewożone przez nią materiały stanowiły odpady podlegające obowiązkowi zgłoszenia, nastąpiło w postępowaniu zakończonym postanowieniem GIOŚ z października 2010 r. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. w wyroku z 11 czerwca 2013 r., postępowanie to prowadzone jest według zasad określonych w k.p.a., z uwzględnieniem wszelkich gwarancji procesowych zapewniających stronie tego postępowania czynny udział w postępowaniu, w tym w szczególności możliwość zgłaszania dowodów. Postępowanie to ma charakter dwuinstancyjny, a po jego zakończeniu przysługiwała skarżącej skarga do sądu administracyjnego (zob. postanowienia NSA z: 1 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1925/09 i 15 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1559/09 oraz wyrok NSA z 31 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 1677/12), a następnie skarga kasacyjna do NSA. Tymczasem spółka, jak sama przyznała w skardze do sądu pierwszej instancji, z przyczyn ekonomicznych zrezygnowała z wykorzystania przysługujących jej w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym środków prawnych. Skarżąca we właściwym trybie nie podjęła próby udowodnienia, że odpady, które transportowała do Indii, nie podlegały obowiązkowi zgłoszenia.

Powyższa okoliczność bezpośrednio wpływa na ocenę dopuszczalności rozpoznania wniesionej skargi. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie prezentowany jest bowiem pogląd, zgodnie z którym z uwagi na charakter skargi konstytucyjnej jako nadzwyczajnego środka ochrony podstawowych praw i wolności zagwarantowanych w Konstytucji zwrócenie uwagi na zabezpieczenie interesu prawnego skarżących możliwe jest dopiero w wypadku wykazania przez nich minimalnej choćby staranności w trosce o zabezpieczenie tychże interesów. Jak stwierdził Trybunał w postanowieniu z 17 marca 1998 r.: „Skarga (...) nie może być wykorzystywana jako instrument służący korygowaniu zaniedbań popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie” (Ts 27/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 20; zob. także postanowienie TK z 16 października 2002 r., SK 41/03, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 77).

Ponadto, co szczególnie istotne, w postępowaniu w sprawie nałożenia na skarżącą kary sądy obu instancji dopuściły możliwość podnoszenia przez nią zarzutów dotyczących jej winy i kwalifikacji odpadów, a zarzuty te poddały analizie. Naczelny Sąd Administracyjny dokonał oceny przedstawionych przez spółkę dowodów i uznał, że nie wykazała ona, by doszło do naruszenia prawa w tym zakresie. Z dowodów tych wynikało bowiem, że przesyłka była mieszaniną ołowiu, tkaniny izolacyjnej i kartonu, co potwierdzało trafność oceny stanu faktycznego sprawy dokonanej przez holenderskie i polskie służby inspekcji ochrony środowiska (s. 9-10 uzasadnienia wyroku NSA). Sąd uznał ponadto, że skarżąca nie wykazała, by delikt popełniła bez winy umyślnej.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał uznał, że skarżąca nie dowiodła, by ze względu na ustalenie przesłanek odpowiedzialności za delikt administracyjny przez GIOŚ w postępowaniu odrębnym, w którym stronie przysługują wszelkie gwarancje procesowe, doszło do naruszenia jej prawa do obrony w postępowaniu w przedmiocie nałożenia kary za tenże delikt. Analizowany środek prawny nie spełnia zatem podstawowego warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Okoliczność ta jest – zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania rozpatrywanej skardze w opisanym wyżej zakresie dalszego biegu.

4. Skarżąca zarzuca także, że art. 32 ust. 2 i art. 34 u.m.p.o. są niezgodne z art. 42 ust. 1, art. 2, preambułą i z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż przewidują nałożenie kary za niezgłoszenie odpadów, choć w przepisach brakuje wystarczająco precyzyjnych kryteriów ustalenia obowiązku dokonania takiego zgłoszenia. Do tego zagadnienia odnosi się również zarzut niezgodności art. 32 ust. 2 i art. 34 u.m.p.o. z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 2, w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 32 Konstytucji. W przekonaniu skarżącej jej wolność prowadzenia działalności gospodarczej została naruszona, bowiem jako przedsiębiorca dokonujący międzynarodowego przemieszczenia odpadów podlega ona niejasnym i restrykcyjnym przepisom dotyczącym obowiązku zgłaszania wywozu odpadów i w przeciwieństwie do przedsiębiorców działających w innych branżach nie może być pewna, jakie sankcje zostaną wobec niej zastosowane.

Zdaniem Trybunału także w wypadku tych dwóch zarzutów skarżąca nie wskazała, w jaki sposób kwestionowane przepisy naruszają jej prawa podmiotowe. Nie wyjaśniła, dlaczego jej zdaniem art. 32 ust. 2 u.m.p.o. określa „znamiona czynu zabronionego” w sposób nieprecyzyjny i dlaczego – w jej ocenie – zawarte w nim odesłanie do rozporządzenia nr 1013/2006 jest niedopuszczalne. Trybunał przypomina, że przepisy tego rozporządzenia są w Polsce stosowane bezpośrednio i mają pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (art. 91 ust. 3 Konstytucji). Ponadto kwestionowana regulacja wyraźnie wskazuje, że penalizowane jest wysyłanie odpadów bez zgłoszenia wymaganego zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 1013/2006. Skarżąca nie wyjaśniła natomiast, na czym polega niewystarczająca precyzja art. 32 ust. 2 u.m.p.o. w określeniu czynu podlegającego karze administracyjnej.

Ponadto skarżąca podnosząc kwestię tego, że owa nieprecyzyjność prowadzić może do niejednolitej wykładni, nie wskazała orzeczeń sądów administracyjnych dowodzących, że taka rozbieżność rzeczywiście istnieje.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, tylko jeśli jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednolitości w stosowaniu prawa (wyrok TK z 29 marca 2010 r., K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23). Niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter „kwalifikowany”, o czym decyduje wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie zachodzą w każdym wypadku zaistnienia wątpliwości co do rozumienia przepisu. Skutki tych rozbieżności muszą być przy tym istotne dla adresatów norm prawnych i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania przepisów. Dotykać one winny ich prawnie chronionych interesów i występować w pewnym nasileniu (zob. wyroki TK z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90 i 10 czerwca 2009 r., SK 54/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 69).

Posługiwanie się zwrotami niedookreślonymi jest tradycyjną techniką ustawodawczą, niebudzącą zastrzeżeń z punktu widzenia zasady prawidłowej legislacji, jeżeli tylko zachowane są gwarancje proceduralne dotyczące wypełniania tych zwrotów realną treścią. Orzeczenia sądowe (podjęte w ramach prawidłowo prowadzonego postępowania i prawidłowo uzasadnione) zapewniają istnienie tych gwarancji (zob. wyrok TK z 8 maja 2006 r., P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53). Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu okażą się niewystarczające (zob. wyroki TK z: 20 czerwca 2005 r., K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64; 3 grudnia 2002 r., P 13/02; 13 września 2005 r., K 38/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 92).

Wziąwszy pod uwagę powyższe, Trybunał stwierdza, że skarżąca nie uprawdopodobniła zarzutu niedostatecznej precyzji kwestionowanych przepisów. Zatem analizowany środek prawny także w tym zakresie nie spełnia warunku określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

tucji. Okoliczność ta zaś jest – zgodnie z art. 77 ust. 3 pkt 4 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania rozpatrywanej skardze dalszego biegu.

5. Kolejny zarzut, dotyczący niezgodności art. 32 ust. 2 i art. 34 u.m.p.o. w zakresie, w jakim dopuszczają one możliwość nałożenia kary pieniężnej za delikt podlegający penalizacji także w trybie ustawy o odpowiedzialności, z art. 2 w zw. z preambułą i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, został w ocenie Trybunału sformułowany nieprawidłowo.

Po pierwsze, skarżąca nie wykazała aktualności naruszenia tego prawa. Nie udo- wodniła bowiem, by doszło w jej przypadku do podwójnej odpowiedzialności za ten sam czyn. Tymczasem art. 79 Konstytucji uzależnia merytoryczne rozpoznanie skargi od tego, czy w wyniku wydania przez organ władzy publicznej ostatecznego orzeczenia na podstawie za- kwestionowanego w niej aktu normatywnego nastąpiło naruszenie przysługujących skarżą- cemu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że z brzmienia art. 79 ust. 1 Kon- stytucji wynika, iż wzorcami kontroli w sprawie wszczętej na skutek złożenia skargi konsty- tucyjnej mogą być tylko przepisy wyrażające wolności lub prawa skarżącego (zob. postano- wienia pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 oraz 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23). Pogląd na tę kwestię jest utrwalony, a Trybunał Konstytucyjny nie ma podstaw, by go zmieniać.

Skarżąca niewłaściwie uczyniła art. 2 Konstytucji wzorcem kontroli. Wynikająca z niego zasada demokratycznego państwa prawnego (podobnie jak inne zasady) nie jest samo- istnym źródłem praw podmiotowych, których ochrony skarżąca mogłaby się domagać w skardze konstytucyjnej. Zasada ta wyznacza jedynie standard kreowania wolności i praw przez ustawodawcę oraz standard korzystania z nich, nie wprowadzając konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. orzeczenia TK z: 10 stycznia 2001 r., Ts 72/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 12 oraz 20 lutego 2008 r., SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22).

Spółka powiązała art. 2 z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który również nie statuuje żad- nego prawa podmiotowego. Przepis ten, określając przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń konstytucyjnych wolności oraz praw człowieka i obywatela, wprowadza do sys- temu prawnego zasadę proporcjonalności. W aspekcie formalnym wymaga on, „by ograniczenia te były ustanawiane »tylko w ustawie«, wykluczając tym samym ich wpro- wadzenie w aktach niższej rangi, a w aspekcie materialnym – dopuszcza ustanawianie tylko takich ograniczeń, które nie naruszają istoty danej wolności lub prawa podmiotowego, i to tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób” (wyrok TK z 30 października 2006 r., P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128). Jednak ze względu m.in. na swój generalny charakter, przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest samodzielnym wzorcem kontroli konstytucyjności. Zarzut narusze- nia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3) musi zostać uzupełniony przez wskazanie kon- kretnego prawa lub wolności konstytucyjnej mających normatywną postać konstytucyjnego prawa podmiotowego, którego „nadmierne, nieproporcjonalne ograniczenia podnosi skarżący, co pozwalałoby Trybunałowi Konstytucyjnemu na dokonanie oceny zasadności wskazanych ograniczeń w płaszczyźnie art. 31 ust. 3 Konstytucji” (zob. np. postanowienie TK z 23 stycz- nia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Skarżąca nie wskazała prawa lub wol- ności konstytucyjnej, która w jej ocenie została przez przepisy u.m.p.o. nieproporcjonalnie ograniczona; w konsekwencji skarżąca przywołała art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wzorzec samoistny, a więc nie spełniła wymogu wskazania prawa podmiotowego wynikającego z Konstytucji (art. 65 ust. 2 ustawy o TK).

6. W zarzutach dotyczących niezgodności art. 32 ust. 2 i art. 34 u.m.p.o. z: po pierwsze, art. 42 ust. 2 i 3 w zw. z art. 2, w zw. z preambułą, w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji; po drugie, art. 42 ust. 1, art. 2, preambułą w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji; po trzecie, art. 21 ust. 1, art. 64 w zw. z art. 2 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji; po czwarte, art. 20 i art. 22 w zw. z art. 2, w zw. z art. 31 ust. 3 i w zw. z art. 32 Konstytucji, skarżąca podnosi to, że wskazane przepisy u.m.p.o. wyłączają możliwość odstąpienia od wymierzenia kary bądź wymierzenia jej w kwocie mniejszej niż 50 000 zł z uwagi na szczególne okoliczności sprawy lub brak zawinienia bądź niski stopień zawinienia strony.

6.1. W ocenie Trybunału tak sformułowane zarzuty są nieprawidłowe, gdyż dotyczą braku regulacji normatywnej.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie niejednokrotnie formułował pogląd, zgodnie z którym „zarzuty nie mogą polegać na wskazywaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę” (zob. wyrok TK z 19 listopada 2001 r., K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251). Zarzut zaniechania ustawodawczego (luki normatywnej) nie może być zatem przedmiotem analizy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nie ulega bowiem wątpliwości to, że kontrola Trybunału dotyczy norm prawnych wyprowadzanych z przepisów będących podstawą prawną orzeczeń organów władzy publicznej. Wydanie orzeczenia w tym zakresie należy więc uznać za niedopuszczalne (zob. postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98 oraz 22 czerwca 2005 r., K 42/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 74).

6.2. Ponadto, zdaniem Trybunału, skarżąca nie uprawdopodobniła, że w jej sprawie doszło do naruszenia praw podmiotowych wynikających ze wskazanych wyżej wzorców kontroli. Skarżąca wyraża przekonanie, że kwestionowane przepisy powinny przewidywać możliwość odstąpienia od wymierzenia kary albo obniżenia jej wysokości, jednak nie wskazała żadnych wyjątkowych okoliczności, które w jej ocenie przemawiałyby za wyłączeniem czy nadzwyczajnym złagodzeniem jej odpowiedzialności. Ponadto nie podjęła ona próby wykazania w postępowaniu zakończonym niezaskarżonym postanowieniem GIOŚ z października 2010 r., że zachodziły nadzwyczajne okoliczności w przypadku zakwestionowanego transportu odpadów do Indii. Natomiast w postępowaniu dotyczącym wymierzenia spółce kary Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał zarzut kasacyjny dotyczący tej kwestii i stwierdził, że nawet gdyby w sprawie przyjąć liberalną wykładnię art. 32 u.m.p.o. i uznać, że przewidziane w nim delikty można popełnić tylko umyślnie (i w konsekwencji przyjąć, że sankcja uzależniona jest od przesłanki winy), to skarżąca nie wykazała, by delikt popełniła bez winy umyślnej. Sąd stwierdził również, że skarżąca dopuściła się zaniedbań, dokonując wysyłki odpadów.

W tym stanie rzeczy Trybunał uznał, że skarżąca nie wykazała, by z powodu treści zaskarżonych przepisów doszło do naruszenia jej praw podmiotowych.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Odmowa nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu czyni bezprzedmiotowym wydanie postanowienia tymczasowego na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy o TK.