

Warszawa, 7 września 2000 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie wniosku Związku Pracodawców Przemysłu Hutniczego**  
**skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. K.25/2000)**

Stosownie do zlecenia z dnia 21 sierpnia 2000 r. uprzejmię przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Związku Pracodawców Przemysłu Hutniczego z dnia 18 lipca 2000 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 21 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o odpadach (Dz. U. nr 96, poz. 592 z późn. zm.).

Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżony przepis w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 3 marca 2000 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 22, poz. 272), narusza art. 22 ustawy zasadniczej przez to, że określa maksymalny termin (jeden rok) gromadzenia odpadów przeznaczonych do wykorzystania lub unieszkodliwienia, z wyjątkiem składowania. Według Związku Pracodawców Przemysłu Hutniczego, ustanowienie tego terminu stanowi ograniczenie wolności działalności gospodarczej, nie uzasadnione ważnym interesem publicznym. Wnioskodawca wyraża przy tym pogląd, że wprowadzony termin jest wyrazem „prymitywnego fiskalizmu, sprzecznego z racjonalnością gospodarczą”, leżącego w interesie funduszy ochrony środowiska.

**Zarzut niekonstytucyjności art. 21 ust. 6 pkt 2 ustawy o odpadach jest, moim zdaniem, chybiony.** Ocenę tę uzasadniam następującymi argumentami:

- 1) realizacja konstytucyjnych celów i zadań w zakresie ochrony środowiska (art. 5 i art. 74 ustawy zasadniczej) jest uwarunkowana między innymi skutecznością działań mających na celu zapobieganie lub ograniczanie powstawania odpadów, a także ich wykorzystywanie lub unieszkodliwianie w możliwie najkrótszym czasie. Jest oczywiste, że ze względu na ochronę środowiska należy dążyć do skracania okresu składowania odpadów przeznaczonych do wykorzystania lub unieszkodliwienia. Chodzi tu o składowanie w rozumieniu przepisów art. 21 ust. 1-5 ustawy o odpadach, w miejscach wyznaczonych w trybie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. Środkiem ekonomiczno-prawnym, który ma skłaniać wytwórców i odbiorców odpadów do jak najszybszego ich wykorzystywania

lub unieszkodliwiania, są opłaty za składowanie, wnoszone na rachunek redystrybucyjny urzędu marszałkowskiego, właściwego ze względu na miejsce składowania odpadów (art. 26 i art. 27 ustawy);

- 2) ustawodawca przewidział również sytuację, w której czasowe gromadzenie przeznaczonych do wykorzystania lub unieszkodliwienia odpadów w określonym miejscu, za zgodą wójta (burmistrza, prezydenta miasta), nie podlega opłatom za składowanie. Dotyczy to przypadków, w których umieszczenie takich odpadów, w danym miejscu, przez wytwarzającego lub odbiorcę „wynika z procesów technologicznych bądź organizacyjnych i nie przekracza terminów uzasadnionych zastosowaniem tych procesów, **jednakże nie dłuższych niż rok**” i odbywa się na terenie, do którego wytwarzający lub odbiorca posiada tytuł prawny (art. 21 ust. 6 ustawy). Miejsce gromadzenia odpadów, spełniające warunki określone w tym przepisie, nie jest składowiskiem wymagającym wyznaczenia w trybie przewidzianym w art. 21 ust. 1-2 ustawy o odpadach;
- 3) ograniczenie czasu „bezpłatnego” gromadzenia odpadów do jednego roku zostało wprowadzone ustawą z dnia 3 marca 2000 r. o zmianie ustawy o odpadach (...). Maksymalny termin roczny gromadzenia, na warunkach określonych w art. 21 ust. 6 ustawy, **został podyktowany – wbrew twierdzeniu Wnioskodawcy – ważnym interesem publicznym, jakim jest zwiększanie skuteczności rozwiązań służących lub sprzyjających ochronie środowiska. Termin ten powinien stymulować wytwórców i odbiorców odpadów do przyspieszenia procesów mających na celu ich wykorzystywanie lub unieszkodliwienie.** Efektem przyspieszenia, o którym mowa, może być szybsza redukcja zanieczyszczeń środowiska;
- 4) ustawowego określenia maksymalnego terminu gromadzenia odpadów na warunkach przewidzianych w art. 21 ust. 6 ustawy nie można uznać za niedopuszczalne ograniczenie wolności działalności gospodarczej co najmniej z dwóch względów. Po pierwsze, jest to rozwiązanie korzystniejsze dla ochrony środowiska od pierwotnego unormowania, w którym brak było takiego terminu. Należy zatem stwierdzić, że **zostało ono wprowadzone ze**

**względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji).** Po drugie zaś, dopingowanie wytwórców i odbiorców do szybszego wykorzystywania lub unieszkodliwiania odpadów jest działaniem władzy publicznej (ustawodawcy) zgodnym z dyspozycją art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji. Do zadań władz publicznych należy bowiem prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, zaś ochrona środowiska jest obowiązkiem tych władz;

- 5) zaskarżonego przepisu nie można kwalifikować jako ograniczającego wolność działalności gospodarczej również z tego powodu, że jedynym niekorzystnym skutkiem jego wprowadzenia jest ciążący na wytwórcy lub odbiorcy odpadów obowiązek uzyskania decyzji o wyznaczeniu składowiska odpadów i wnoszenia stosownych opłat za składowanie w przypadku, gdy odpady umieszczone na warunkach określonych w art. 21 ust. 6 miałyby być „składowane” dłużej niż rok. Zgodnie z przepisami ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, wydatki z tego tytułu podlegają zaliczeniu do kosztów uzyskania przychodu.

**Należy mieć na uwadze, że wolność działalności gospodarczej w rozumieniu art. 22 Konstytucji nie oznacza nie ograniczonej żadnymi przepisami swobody działania podmiotów gospodarczych. Wolności tej nie można więc absolutyzować.** W przeciwnym razie, posługując się wnioskowaniem *reductio ad absurdum*, należałoby zakwestionować, jako niezgodne z ustawą zasadniczą, większość przepisów ustaw normujących działalność gospodarczą;

- 6) gdyby nawet przyjąć, że przepis art. 21 ust. 6 pkt 2 ustawy o odpadach, w części wprowadzającej maksymalny termin roczny, stanowi ograniczenie wartości podlegającej ochronie konstytucyjnej z mocy art. 22 ustawy zasadniczej, to zarzut niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu można łatwo obalić, powołując się na utrwaloną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadę proporcjonalności, która *implicite* zawiera zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy. Według TK weryfikacja regulacji prawnej z punktu widzenia tego zakazu winna polegać na udzieleniu odpowiedzi na pytania, czy ta regulacja jest niezbędna dla ochrony interesu

publicznego oraz – i to jest równie ważne – czy jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów (obowiązków) nakładanych przez nią na określoną grupę podmiotów. Odpowiedź pozytywna na obydwie pytania oznacza, że ustawodawca nie przekroczył granic dopuszczalnej ingerencji w sferę praw i wolności podlegających ochronie konstytucyjnej. Otóż w konkretnym przypadku należy zauważyć, że skoro ochrona środowiska leży w interesie publicznym, to ustanowienie maksymalnego terminu gromadzenia odpadów poza wyznaczonym składowiskiem, ograniczające skażenie tego środowiska, jest również uzasadnione interesem publicznym. Z tego względu ustawodawca uznał za niezbędne wprowadzenie rocznego terminu.

Odpowiadając na pytanie drugie należy stwierdzić, że efekty ograniczenia czasokresu gromadzenia odpadów w miejscach nie będących składowiskami wyznaczonymi w trybie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym nie będą wymierne w złotówkach. Wyrażą się one natomiast w postaci zmniejszenia stopnia skażenia środowiska. Z tego względu nie są one porównywalne z obciążeniami finansowymi wytwórców i odbiorców odpadów, spowodowanymi wejściem w życie zaskarżonego przepisu.

W konkluzji podtrzymuję opinię, że zarzut niezgodności z Konstytucją art. 21 ust. 6 pkt 2 ustawy o odpadach jest bezzasadny.

*Sporządził: Witold Pawełko*