

**DZP**

Domański Zakrzewski Palinka sp.k.
Rondo ONZ 1 | 00-124 Warszawa
T: +48 22 557 76 00 | F: +48 22 557 76 01
www.dzp.pl

Warszawa, dnia 9 czerwca 2017 roku

OPINIA PRAWNA

dla EKO-PUNKT Organizacja Odzysku Opakowań S.A.

w sprawie zgodności z Konstytucją RP i poprawności legislacyjnej wybranych przepisów projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz o zmianie niektórych innych ustaw

1. PODSUMOWANIE

Projekt nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz o zmianie niektórych innych ustaw (dalej jako: „Projekt nowelizacji”) przewiduje wprowadzenie dodatkowych obciążeń administracyjnych i nałożenie nowych obowiązków na przedsiębiorców. Analiza treści wybranych przepisów Projektu nowelizacji, jego uzasadnienia oraz Oceny Skutków Regulacji, prowadzi do wniosku, że:

- Projekt nowelizacji nakłada nadmierne obciążenia administracyjne dla przedsiębiorców działających na rynku gospodarowania odpadami opakowanymi, w sytuacji gdy nie są one niezbędne dla zapewnienia należytej ochrony środowiska naturalnego;
- tym samym Projekt nowelizacji może rodzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z konstytucyjnymi standardami zaufania obywateli do państwa oraz racjonalności działań ustawodawcy, w szczególności w zakresie zmian regulacji gospodarczych. W analizowanym zakresie może on bowiem prowadzić do nieproporcjonalnego ograniczenia swobody działalności gospodarczej i ryzyka obciążenia przedsiębiorcy nadmiernymi sankcjami finansowymi.

2. ŹRÓDŁA PRAWA

Przy pracach nad niniejszą opinią wykorzystano następujące źródła prawa powszechnie obowiązującego, ich projekty oraz akty prawa wewnętrznego:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „**Konstytucja RP**”;
- 2) Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1863 ze zm.), dalej jako „**ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi**”;
- 3) Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz o zmianie niektórych innych ustaw w wersji z dnia 3 kwietnia 2017 r.¹;
- 4) Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów DPO i DPR (Dz.U. z 2014 r. poz. 1966), dalej jako „**rozporządzenie Ministra Środowiska**”;
- 5) Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, dalej jako „**Regulamin pracy Rady Ministrów**”.

3. STAN FAKTYCZNY

W dniu 19 września 2016 r. na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji został opublikowany Projekt nowelizacji (numer z wykazu UC49). W dniu sporządzania niniejszej opinii prawnej Projekt nowelizacji nie został przyjęty przez Radę Ministrów, lecz pismem z dnia 19 kwietnia 2017 r. został skierowany do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą.

Zasadniczym przedmiotem Projektu nowelizacji jest dostosowanie postanowień prawa krajowego do przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/720/UE z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w odniesieniu do zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy.

Część przepisów zaproponowanych w Projekcie nowelizacji budzi wątpliwości natury konstytucyjnej i legislacyjnej. Nakłada bowiem na przedsiębiorców działających na rynku gospodarowania odpadami opakowanymi w Polsce nieproporcjonalne i zbyt daleko idące obciążenia administracyjne, które mogą prowadzić do nieuzasadnionego ograniczenia zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

W dniu 2 czerwca 2017 r. udostępniono opinii publicznej protokół z posiedzenia Komisji Prawniczej, która formułuje szereg uwag do Projektu nowelizacji i zaleca jego przesłanie do Rządowego Centrum Legislacji w celu jego weryfikacji.

¹ Projekt dostępny poprzez stronę podmiotową BIP Rządowego Centrum Legislacji (www.rcl.gov.pl).

Protokół posiedzenia Komisji Prawniczej z dnia 4 maja 2017 r. wskazuje liczne wady Projektu nowelizacji pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym. W zakresie istotnym dla przedmiotu niniejszej opinii należy wskazać na konieczność:

- doprecyzowania kwestii związanych ze zmianą właściwości miejscowej Marszałka Województwa;
- doprecyzowania projektowanych zmian w art. 23 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, w szczególności dotyczących wzajemnej relacji poszczególnych ustępów tego artykułu, sposobu określania uprawnienia do otrzymywania dokumentu DPO albo DPR przez podmiot, który nie przekazał odpadów do recyklingu lub innego niż recykling procesu odzysku, a także relacji tego uprawnienia do uprawnienia podmiotu, który odpady przekazał;
- przygotowania projektów nowych aktów wykonawczych określających wzory m.in. dokumentów DPO i DPR;
- zmiany układu przepisów regulujących unieważnienie dokumentów DPO i DPR.

W związku z powyższym spółka EKO-PUNKT Organizacja Odzysku Opakowań S.A. zwróciła się do Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp. k. o przeprowadzenia analizy prawnej w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP i poprawności legislacyjnej wybranych przepisów Projektu nowelizacji.

Niniejsza analiza ogranicza się zatem od oceny prawnej następujących projektowanych przepisów:

- **art. 23 ust. 9a, 10a i 10b** ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, które **wprowadzają dwa odrębne systemy obiegu dokumentów DPR i DPO** dla odpadów pochodzących i niepochodzących z gospodarstw domowych;
- w związku z powyższym także **art. 50a** ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, który **naraża przedsiębiorcę na konsekwencje finansowe** związane z naruszeniami dokonywanymi przez inny podmiot, niezależne nie tylko od skali, ale i od samego wystąpienia rzeczywistego naruszenia po stronie obciążonego podmiotu.

Przywołane rozwiązania prawne prowadzą do nałożenia na przedsiębiorców dodatkowych obciążeń administracyjnych, które utrudniać mogą prowadzenie działalności gospodarczej nakierowanej na ochronę środowiska. Jednocześnie narażają na konsekwencje finansowe przewidziane w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Tym samym mogą być potencjalnie sprzeczne z polityką nakierowaną na zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego.

4. PROJEKTOWANE ZMIANY

4.1 Obecnie obowiązująca regulacja

Zgodnie z normami ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, wprowadzający produkty w opakowaniach jest obowiązany zapewniać odzysk, w tym recykling odpadów opakowaniowych takiego samego rodzaju jak odpady opakowaniowe powstałe z tego samego rodzaju opakowań, w których wprowadził produkty. Wprowadzający produkty w opakowaniach wykonuje ten obowiązek samodzielnie albo za pośrednictwem organizacji odzysku opakowań, której zlecił jego wykonanie (art. 17 przywołanego aktu).

Masę odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi lub innemu niż recykling procesowi odzysku oraz zastosowany proces odzysku i recyklingu ustala się co do zasady w oparciu odpowiednio o dokument DPR albo DPO. Dokumenty te są wystawiane przez przedsiębiorcę prowadzącego recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych na wniosek wprowadzającego produkty w opakowaniach lub organizacji odzysku opakowań². Przedsiębiorca prowadzący recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych wystawia przywołane dokumenty w trzech egzemplarzach, z czego jeden egzemplarz jest przeznaczony dla wystawiającego dokument przedsiębiorcy, drugi egzemplarz - dla przekazującego odpady opakowaniowe do recyklingu lub innego niż recykling procesu odzysku, natomiast trzeci egzemplarz - dla marszałka województwa. Przedsiębiorca jest przy tym obowiązany przekazać marszałkowi województwa jeden egzemplarz dokumentów w terminie 30 dni od upływu kwartału, w którym dokumenty zostały wystawione (art. 23 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi).

Wprowadzający produkty w opakowaniach oraz organizacja odzysku opakowań, którzy nie wywiązali się z osiągnięcia określonego poziomu recyklingu i odzysku, są obowiązani wnieść opłatę produktową. Sposób obliczania opłaty produktowej określa załącznik nr 2 do ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

4.2 Projektowana zmiana

Projekt nowelizacji zakłada zmianę zasad wystawiania i wypełniania dokumentów DPR oraz DPO. Przede wszystkim wprowadzone zostają **dwa odrębne tryby postępowania z dokumentacją** – dla odpadów pochodzących oraz niepochodzących z gospodarstw domowych.

W tym pierwszym wypadku przedsiębiorca prowadzący recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych wystawiać ma w sumie cztery egzemplarze dokumentów, z których trzy są przeznaczone dla podmiotu wnioskującego o wydanie (projektowany przepis 9a ustawy). Wnioskodawca uzupełnia następnie otrzymane dokumenty o informacje dotyczące wprowadzającego produkty w opakowaniach, organizację odzysku opakowań albo organizację opakowań samorządu gospodarczego oraz przekazuje je wskazanym w ustawie podmiotom,

² Analogiczny mechanizm jest przewidziany dla eksportu oraz wewnątrz-wspólnotowej dostawy odpadów opakowaniowych, które potwierdzane są dokumentami EDPO i EDPR.

w tym m.in. w terminie 30 dni od upływu kwartału, w którym dokumenty zostały uzupełnione, marszałkowi województwa (projektowane przepisy 10a i 10b ustawy).

W związku z powyższą zmianą należy zwrócić także uwagę na nowelizację zasad audytu zewnętrznego, do przeprowadzenia którego są zobowiązani przedsiębiorcy prowadzący recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych wystawiający dokument DPR albo DPO. Na podstawie zebranych dokumentów i dowodów audytor sporządza pisemne sprawozdanie z przeprowadzonego audytu. Projektowane zmiany przewidują, że w przypadku wykazania w sprawozdaniu istotnych nieprawidłowości marszałek województwa będzie niezwłocznie przeprowadzał kontrolę przedsiębiorcy. W przypadku potwierdzenia w ramach kontroli występowania istotnych nieprawidłowości, **marszałek będzie unieważniał w drodze decyzji wydawanej z urzędu dokumenty DPR i DPO** (a także EDPO lub EDPR), wobec których wykazano niezgodność informacji dotyczących zagospodarowania odpadów opakowaniowych zawartych w tych dokumentach ze stanem faktycznym. Unieważnienie przywołanych dokumentów w konsekwencji może się zaś wiązać z odpowiedzialnością finansową po stronie wprowadzających produkty w opakowaniach oraz organizacji odzysku opakowań.

4.3 Uzasadnienie zmiany

Uzasadnienie Projektu nowelizacji nie zawiera szczegółowego wyjaśnienia dla przedstawionych powyżej rozwiązań legislacyjnych oraz zakładanych w tym zakresie celów oddziaływania ustawodawcy. W części odnoszącej się do audytu zewnętrznego wskazano jedynie, że nowa procedura ma „*na celu dodatkowo zmotywować tych przedsiębiorców do przekazywania odpadów tylko rzetelnym podmiotom*”. Także załączona do Projektu nowelizacji Ocena Skutków Regulacji nie wskazuje przewidywanych konsekwencji wejścia w życie przywołanych powyżej przepisów.

Jako całość, Projekt nowelizacji ma pozytywnie wpłynąć na środowisko naturalne, ponieważ ma doprowadzić do zmniejszenia zużycia toreb na zakupy z tworzywa sztucznego i tym samym doprowadzić do redukcji trafiających na składowisko odpadów.

5. OCENA ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ

Zaproponowane w Projekcie nowelizacji rozwiązania prawne, w związku z nałożeniem na przedsiębiorców dodatkowych obowiązków administracyjnych prowadzących do ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej budzą wątpliwości z perspektywy zachowania standardów racjonalnego prawodawcy.

5.1 Zasada zaufania do państwa

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada zaufania obywateli

do państwa stanowi zaś jeden z najistotniejszych składników koncepcji państwa prawnego. Istota tej zasady wiąże się ściśle ze stabilnością i pewnością systemu prawnego. Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego *„zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (...). Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych”*³.

Projekt nowelizacji w analizowanym zakresie może wywoływać wątpliwości co do zgodności z zasadą zaufania obywateli do państwa. Jak podnoszono w czasie konsultacji publicznych projektu *„po niespełna dwóch latach podejmowana jest kolejna próba zmiany zasad wystawiania dokumentów potwierdzających odzysk i recykling odpadów opakowaniowych. Poprzednio wprowadzane zasady były już dla recyklerów sporym wyzwaniem i wywołały duże problemy w prawidłowym ich wystawianiu”*⁴. Ustawodawca po stosunkowo krótkim okresie obowiązywania przepisów regulujących zasady wykonywania działalności gospodarczej dokonuje ich zmiany, która wiąże się z nałożeniem na przedsiębiorców dodatkowych obowiązków. Ze względu na praktyczne implikacje projektowanych zmian, sprawne prowadzenie działalności ekologicznej może zostać utrudnione. Ponadto nowe obowiązki zostają dodatkowo obostrzone dotkliwymi konsekwencjami finansowymi, które mogą spotkać m.in. przedsiębiorców wprowadzających produkty w opakowaniach oraz organizacje odzysku opakowań, którzy w istocie ponosić będą w ten sposób konsekwencje niezachowania należytej staranności przez innego przedsiębiorcę.

Należy przy tym zauważyć, że Regulamin pracy Rady Ministrów wskazuje w § 28 ust. 2, iż Ocena Skutków Regulacji zawiera m.in. przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, na które oddziałuje projektowany akt normatywny, oraz na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców.

Tymczasem przedstawiona przez ustawodawcę Ocena Skutków Regulacji Projektu nowelizacji prezentuje przede wszystkim kompleksowy skutek przyjęcia całości zaproponowanej regulacji w postaci zmniejszenia zużycia lekkich toreb na zakupy. Ustawodawca nie zaprezentował pogłębionej analizy dokładnych konsekwencji poszczególnych zaproponowanych rozwiązań prawnych na różne sfery podmiotów, w szczególności skutków zmian modelu obiegu dokumentacji. Obywatele mają zaś prawo oczekiwać, że racjonalny ustawodawca w zakresie regulacji mających istotne znaczenie dla konstytucyjnie chronionych wartości (wśród których znajduje się m.in. środowisko naturalne), zaprezentuje pogłębioną analizę projektowanych zmian. Regulacje takie powinny być możliwe projektowane w oparciu o model tzw. *evidence-based policy* – stanowić skuteczne rozwiązanie dobrze zbadanych i opisanych problemów.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2007 r. (K 54/05).

⁴ Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, str. 11

W związku z powyższym zasadne jest uznanie, że Projekt nowelizacji w zakresie prezentowanym w niniejszej opinii rodzi wątpliwości co do zgodności z zasadą zaufania obywateli do państwa – następuję zmiana wprowadzająca dodatkowe obciążenia na przedsiębiorców, która nie jest przy tym w wyczerpujący sposób uzasadniona.

5.2 Zasada wolności działalności gospodarczej

Zgodnie z przywoływanym już art. 20 Konstytucji RP, społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego istotą wolności prowadzenia działalności gospodarczej rozumianej jako publiczne prawo podmiotowe jest swoboda podmiotu prawa prywatnego podjęcia oraz wykonywania tej działalności⁵.

5.2.1 Ważny interes publiczny

Zgodnie z Konstytucją RP, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22).

W uzasadnieniu Projektu nowelizacji ustawodawca nie wykazał wprost, jaki ważny interes publiczny uzasadnia dodatkowe ograniczenie wolności działalności gospodarczej poprzez wprowadzenie nowego obowiązku dla przedsiębiorców związanego z prowadzeniem dokumentacji oraz systemem potencjalnych konsekwencji związanych z nieprawidłowościami w tym zakresie. O ile bowiem całość Projektu nowelizacji służyć ma ochronie środowiska naturalnego poprzez redukcję trafiających na składowisko odpadów, o tyle wskazane w niniejszej opinii przepisy nie stanowią koniecznego elementu warunkującego osiągnięcie tak określonego celu.

Także załączona do Projektu nowelizacji Ocena Skutków Regulacji nie wskazuje jaki ważny interes publiczny uzasadnia wprowadzenie nowych zasad obiegu dokumentów DPO oraz DPR. Co więcej, przeprowadzona ocena nie odnosi się bezpośrednio do wpływu powyższych zmian na funkcjonowanie przedsiębiorstw na rynku odpadów. Tymczasem konsekwencje przyjęcia zaproponowanych rozwiązań (np. potencjalnie obejście ustanowionych dotychczas mechanizmów nadzoru przeciwdziałających zjawisku tzw. *handlu kwitami*) mogą doprowadzić do sytuacji stanowiących zagrożenia dla ważnego interesu publicznego jakim jest ochrona środowiska.

5.2.2 Konieczność dla ochrony środowiska

Przepis art. 22 Konstytucji RP należy odczytywać w związku z art. 31 ust. 1, który wskazuje na możliwość ograniczania korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wtedy, gdy jest to konieczne m.in. dla ochrony środowiska. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności⁶. Oznacza to, że:

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 stycznia 2010 r. (SK 35/08).

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r. (K 28/97).

- 1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów;
- 2) muszą być niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane;
- 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela.

Ad 1. Należy zauważyć, że zwiększenie obciążeń nakładanych na przedsiębiorców w postaci dodatkowego trybu obiegu dokumentacji oraz zaostrzenie sankcji nie jest równoznaczne ze zwiększeniem ochrony środowiska naturalnego. Co więcej, wejście w życie przepisów w proponowanym kształcie może przynieść efekt odwrotny do zamierzonego.

Dwa różne obiegi dokumentów, w których w jednym część tego samego dokumentu uzupełniana jest przez różnych przedsiębiorców prowadzić może do dużego zamieszania organizacyjnego w pierwszych latach obowiązywania nowelizacji oraz stworzyć warunki do wielokrotnego wykorzystywania tych samych dokumentów w celu nadużyć. W szczególności należy zwrócić uwagę, że w proces obiegu dokumentów DPO i DPR zostanie włączonych szacunkowo ok. kilka tysięcy podmiotów niepodlegających dotychczasowemu systemowi audytu oraz zabezpieczeń związanych z kapitałem zakładowym. Co istotne, dotyczyć to będzie rynku, który już obecnie boryka się z problemem funkcjonowania tzw. *szarej strefy*.

W konsekwencji przyjęcie Projektu nowelizacji istnieje więc ryzyko, że problem tzw. *handlu kwitami*, zamiast ulec redukcji, będzie się dodatkowo rozwijał. Ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi w obecnym kształcie zakłada zapewnienie rzetelności funkcjonowania systemu poprzez szczegółowe wymogi nałożone na organizacje odzysku oraz podmioty przetwarzające odpady. Instytucją służącą weryfikacji prawidłowości wystawianych DPO i DPR jest także audyt zewnętrzny przewidzianych przepisami art. 46 i nast. przywołanego aktu. Przyjęcie zaproponowanego w Projekcie nowelizacji rozwiązania stanowi odstępstwo od dotychczasowej legislacji przeciwdziałającej zjawisku *handlu kwitami*.

Ponadto podmioty wnioskujące oraz przedsiębiorcy prowadzący recykling lub inny niż recykling proces odzysku odpadów opakowaniowych mogą podlegać pod właściwość różnych marszałków wojewódzkich. Część wystawianych dokumentów będzie więc przesyłana do różnych marszałków. W praktyce oznaczać to będzie znaczące utrudnienia w bieżącej kontroli działalności tych przedsiębiorców, w tym kontrolę rzetelności dokumentów DPR i DPO.

W konsekwencji należy zatem przyjąć, że środki zaproponowane przez ustawodawcę nie tylko nie są w stanie doprowadzić do zamierzonych celów, lecz wręcz przeciwnie – istnieje ryzyko pogłębienia negatywnych zjawisk rynkowych stanowiących zagrożenie dla ochrony środowiska naturalnego.

Ad 2. Przywołane w niniejszej opinii regulacje projektu nowelizacji ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi nie są niezbędne dla ochrony środowiska naturalnego. Mają one charakter sprawozdawczo-kontrolny i jako takie mogą być

skutecznie zastąpione rozwiązaniami o mniejszym stopniu uciążliwości dla przedsiębiorców. Rozwiązanie polegające na tym, że w zakresie odpadów opakowaniowych pochodzących z gospodarstw domowych podmiot wnioskujący otrzymuje w sumie 3 egzemplarze dokumentów potwierdzających, z których po jednym egzemplarzu przewidziano dla wnioskującego, marszałka województwa oraz wprowadzającego produkty w opakowaniach, organizacji odzysku albo wprowadzających organizacji samorządu gospodarczego, może być zastąpione także innymi zasadami obiegu dokumentacji.

Należy zauważyć, że już w obecnie obowiązującym wzorze DPR, obok poszczególnych mas odpadów, można zaznaczyć rubrykę *odpady opakowaniowe pochodzące z gospodarstw domowych*. Zgodnie z objaśnieniem, *należy zaznaczyć kwadrat symbolem X w przypadku przyjęcia odpadów opakowaniowych od podmiotu wskazanego w art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi*. Istnieje zatem mechanizm uzyskiwania danych o ilości przetwarzanych odpadów opakowaniowych, których źródłem są gospodarstwa domowe.

Wejście w życie przywołanych przepisów może natomiast doprowadzić dodatkowo do rozmycia odpowiedzialności za rzetelność danych zawartych w dokumentach, co stanowić będzie poważne zagrożenie dla ochrony środowiska. Ponadto przedsiębiorca prowadzący recykling lub odzysk będzie dysponował dokumentami wypełnionymi jedynie częściowo, co uniemożliwiać będzie przeprowadzenia rzetelnego audytu jego funkcjonowania.

W konsekwencji należy zatem przyjąć, że środki zaproponowane przez ustawodawcę nie są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane. Możliwe jest przyjęcie także innych, mniej uciążliwych dla przedsiębiorców rozwiązań, które rozwiązywać będą ten sam problem.

Ad 3. Proponowane rozwiązanie legislacyjne budzi także wątpliwości pod kątem proporcjonalności rozumianej ściśle. Zmiana trybu uzupełniania i przekazywania dokumentów wymuszać będzie duże zmiany organizacyjne, które wiążą się z dodatkowymi kosztami dla przedsiębiorców i reorganizacją części prowadzonej działalności. Ponadto przewidziane w Projekcie nowelizacji konsekwencje finansowe w związku z tym, że mogą obciążyć podmiot, który nie dopuścił się osobiście naruszeń lub zaniedbań, należy uznać za rozwiązanie nieproporcjonalne. W szczególności porównanie faktycznych możliwości kontroli przetwarzających przez ich kontrahentów ze skalą ponoszonej przez nich dolegliwości finansowej prowadzi do wniosku, że proponowany mechanizm nie spełnia wymogu proporcjonalności ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne przedsiębiorcy.

W szczególności należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 9 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, administracyjnej karze pieniężnej, podlega ten, kto [...]wbrew przepisom art. 23 ust. 4 lub 5 i art. 24 ust. 2 nie wystawia dokumentu DPR, dokumentu DPO, dokumentu EDPR, dokumentu EDPO - albo wystawia dokument nierzetelnie. W przywołanym przypadku kara wynosi od 5000 zł do 500 000 zł. Obecna regulacja prawna wyraźnie wskazuje, że odpowiedzialność ponosi „wystawiający” dokumenty, a więc przedsiębiorca prowadzący odzysk lub recykling, a także odpowiednio eksportujący odpady lub dokonujący wewnątrzwspólnotowej dostawy. Analogiczna sankcja

przewidziana została także za brak przekazania marszałkowi województwa egzemplarza przywołanych dokumentów.

W tym kontekście należy zauważyć, że Projekt nowelizacji zakłada włączenie do obiegu DPO i DPR szeregu pośredników, którzy otrzymywać będą trzy egzemplarze przywołanych dokumentów już podpisanych przez przetwarzającego odpady. Mechanizm ten prowadzić może do szeregu nadużyć – np. pośrednik może przekazać przeznaczony dla niego egzemplarz dokumentu innej organizacji odzysku.

W szczególności należy zwrócić uwagę, że nierzetelność pośrednika skutkować będzie konsekwencjami prawnymi dla pozostałych podmiotów uczestniczących w obiegu dokumentów. Przetwarzający odpady, choć nie dopuścił się osobiście sankcjonowanego czynu i w związku z czym nie powinien ponosić sankcji z tym związanych, jako wystawiający dokumenty może zostać obciążony wysoką karą pieniężną. Co więcej, w związku z możliwym unieważnieniem nierzetelnych dokumentów, dodatkowe obciążenie finansowe związane z opłatą produktową mogą ponosić podmioty wprowadzające produkty w opakowaniach lub organizacje odzysku.

W tym kontekście należy ponadto zauważyć, iż wysokość kar przewidzianych w ustawie o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi nie została znowelizowana od przyjęcia tego aktu w dniu 13 czerwca 2013 r. Tymczasem na przestrzeni ostatnich czterech lat realia rynkowe uległy zasadniczej zmianie. Przewidziane przez ustawodawcę sankcje mogą być postrzegane jako nakładające nieproporcjonalnie wysokie kary względem korzyści wynikających z prowadzonej działalności gospodarczej. W efekcie sankcjonowania podmiotów w przedstawionych powyżej sposób może dojść do faktycznego wyeliminowania części przedsiębiorców z tego rynku. Sytuacja taka może doprowadzić w efekcie do zachwiania dotychczasowego systemu gospodarki odpadami, co z kolei może odbić się negatywnie na ochronie środowiska naturalnego. W konsekwencji należy zatem przyjąć, że środki zaproponowane przez ustawodawcę nie zapewniają efektów pozostających w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. W szczególności w kontekście wątpliwej efektywności nowego systemu obiegu dokumentów za rozwiązanie nieproporcjonalne należy uznać możliwość ponoszenia dotkliwych kar finansowych przez przedsiębiorców, którzy nie dopuścili się w sposób zawiniony sankcjonowanych czynów (w konsekwencji nieprawidłowości po stronie pośrednika).

6. OCENA ZGODNOŚCI PROJEKTOWANEGO ROZWIĄZANIA Z DOKUMENTAMI PROGRAMOWYMI RZĄDU, W TYM DOTYCZĄCYMI STANDARDÓW PRAWIDŁOWEGO STANOWIENIA PRAWA

Zaproponowane w Projekcie nowelizacji rozwiązania prawne, w związku z nałożeniem na przedsiębiorców dodatkowych obowiązków mogących prowadzić do znacznego utrudnienia prowadzenia działalności gospodarczej na rynku recyklingowym, budzą wątpliwości co do zgodności z dokumentami programowymi rządu.

6.1 Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) wskazuje, że dla rozwoju gospodarczego kraju „**kluczowe będzie stworzenie stabilnego i przewidywalnego otoczenia regulacyjnego, m.in. poprzez poprawę jakości ustawodawstwa gospodarczego, reformy systemu danin publicznych oraz sposobu działania instytucji publicznych**”⁷. Zmniejszą się zatem potencjalnie m.in. obciążenia regulacyjne. Jak wskazuje się w przywołanym dokumencie, do obniżenia obciążeń regulacyjnych potrzebny jest generalny przegląd jakości regulacji, eliminacja przepisów, które nie są konieczne do osiągnięcia zakładanych celów, eliminacja niespójności, usprawnienie procedur oraz digitalizacja relacji między sektorem prywatnym i publicznym.

Tym samym Projekt nowelizacji w zakresie, w jakim nakłada zbyt daleko idące obciążenia na przedsiębiorców, pozostaje w sprzeczności z założeniami Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020.

6.2 Strategia Rozwoju Kraju 2020

Także przyjęta w 2012 r. Strategia Rozwoju Kraju 2020 wyraźnie wskazuje na to, że szczególną uwagę powinny być objęte warunki funkcjonowania przedsiębiorstw. Kwestia ta wymaga bowiem „**szerokiego spektrum działań– od stworzenia korzystnego środowiska regulacyjnego oczyszczonego ze zbędnych i dotkliwych dla przedsiębiorców obciążeń administracyjnych, przez ułatwienie finansowania działalności, po wsparcie budowy nowoczesnej i funkcjonalnej infrastruktury**”⁸.

Dokument ten wskazuje także na potrzebę działań zmierzających do systemowego zreformowania polskiego prawa oraz działalności administracji publicznej, tak aby **otoczenie instytucjonalne w większym stopniu sprzyjało rozwojowi przedsiębiorczości w Polsce i było przyjazne dla obywateli**, a zarazem zapewniało właściwe funkcjonowanie prawa i ochronę obywateli przed naruszaniem ich praw (np. przez nieuczciwą konkurencję, korupcję, oszustwo).

Także więc w świetle założeń powyższej strategii rozwiązania zaproponowane w Projekcie nowelizacji wydają się być nazbyt daleko idące.

6.3 Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki Dynamiczna Polska 2020

Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki Dynamiczna Polska 2020 jako jeden z kierunków działań określa dostosowanie systemu regulacji gospodarczych do potrzeb efektywnej i innowacyjnej gospodarki. Dokument wskazuje, że „**system prawny wymaga kontynuacji zapoczątkowanych zmian w procesie legislacyjnym w taki sposób, aby przestrzegane było tworzenie prawa w oparciu o dowody analityczne, eliminowane zbędne przepisy i redukowane koszty regulacyjne, jak również bariery w wykonywaniu działalności gospodarczej**”⁹.

⁷ Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki Dynamiczna Polska 2020, s. 11.

⁸ jw. s. 30.

⁹ jw. s. 61.

Działania przewidziane w tym kierunku to w szczególności dostosowanie przepisów prawa w celu poprawy warunków wykonywania działalności gospodarczej, w tym uproszczenie prawa i redukcja kosztów regulacyjnych. Realizacja ma przebiegać w oparciu o kontynuację przeglądów istniejącego prawa oraz analiz potencjału uproszczeniowego dokonywane przy współpracy z partnerami społecznymi (organizacjami gospodarczymi). Kontynuowane będą działania deregulacyjne. Niezbędne będzie **wypracowanie uproszczeń wspomagających wymianę informacji z administracją**.

Projekt nowelizacji w zakresie w jakim komplikuje wymianę informacji z administracją i zwiększa koszty prowadzonej działalności nie służy realizacji wskazanych wyżej celów.

6.4 Program Lepsze Regulacje 2015

Program Lepsze Regulacje 2015 określa założenia reformy procesu stanowienia prawa i optymalizacji przepisów. Wskazuje, że jakość otoczenia regulacyjnego stanowi jeden z podstawowych wymiarów funkcjonowania nowoczesnego państwa prawa, dlatego też *„obowiązkiem administracji rządowej jest uwolnienie potencjału wzrostu i zapewnienie w tym celu optymalnych ram instytucjonalno-prawnych”¹⁰*. Celem głównym programu jest zapewnienie rozwiązań systemowych i organizacyjnych, niezbędnych dla tworzenia i oceny prawa w oparciu o dowody analityczne, nakierowanego na rozwiązywanie rzeczywistych problemów społeczno-gospodarczych, w tym zmniejszenie kosztów wykonywania działalności gospodarczej oraz podniesienie konkurencyjności polskiej gospodarki.

Jako cel szczegółowy wskazywane jest ciągle doskonalenie istniejącego otoczenia prawnego mające zapewnić redukcję barier rozwoju przedsiębiorczości – redukcję kosztów regulacyjnych oraz uproszczenie i elektronizację procedur administracyjnych.

W świetle powyższego należy zauważyć, że Projekt nowelizacji nie tylko nie prowadzi do doskonalenia istniejącego otoczenia prawnego, ale wręcz wprowadza nową, zbędną barierę rozwoju przedsiębiorczości korzystnej dla ochrony środowiska.

6.5 Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego

Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego to przewodnik przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów w celu dalszej poprawy jakości systemu oceny wpływu w Polsce. Jest on jednocześnie realizacją Programu *Lepsze Regulacje 2015*. Przewodnik wskazuje m.in., że *„Ocenę wpływu przeprowadza się poprzez porównanie kosztów i korzyści ponoszonych przez wszystkie grupy podmiotów, których dotyczyć będzie nowa regulacja. Przeprowadzając analizy należy mieć na uwadze potencjalne interakcje projektowanego rozwiązania z istniejącym otoczeniem prawnym, społecznym i gospodarczym. W szczególności należy zwrócić uwagę na wystąpienie możliwych luk prawnych, w tym na*

¹⁰ Lepsze Regulacje 2015, s. 4

możliwość zaburzenia funkcjonowania innych regulacji". Tymczasem, jak został to zaprezentowane w punkcie 5.1 niniejszej opinii, Ocena Skutków Regulacji dotycząca Projektu nowelizacji nie obejmuje dokładnej analizy konsekwencji wszystkich proponowanych zmian prawnych, nie została podniesiona m.in. możliwość zaburzenia funkcjonowania innych regulacji oraz wpływu na otoczenie gospodarcze.

W świetle powyższego należy zauważyć, że Projekt nowelizacji nie został przygotowany w pełni w sposób zgodny z wytycznymi do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego.



dr Tomasz Zalasinski
Radca prawny / Counsel



Paweł Kaźmierczyk
Associate

