

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Prawa i Administracji

Ewa Badowska-Domagala

Streszczenie rozprawy doktorskiej pt.

**Skuteczność polskiej regulacji prawnej dotyczącej
gospodarki opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.**

Rozprawa doktorska przygotowana
w Katedrze Prawa Administracyjnego
pod kierunkiem promotora prof. zw. dr. hab. Marka Górskiego
i promotor pomocniczej dr hab. Anna Barczak, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego

Szczecin 2024

1. Uzasadnienie podjęcia tematu badawczego.

Od daty uchwalenia w 2001 r. pierwszej ustawy dotyczącej opakowań i odpadów opakowaniowych minęło już ponad 20 lat, a w tym czasie zostały opracowane jedynie dwa komentarze do tej ustawy. Pierwszy wydany w 2005 r. przez wydawnictwo C.H. Beck autorstwa Bartosza Draniewicza pod tytułem *Gospodarowanie odpadami i opakowaniami – opłaty* i drugi wydany przez Wolters Kluwer w 2009 r. *Ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych. Komentarz* autorstwa Marka Górskiego i Karoliny Rynkiewicz. Od tego czasu nie pojawiło się żadne kompleksowe opracowanie dotyczące przepisów ustawy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych z 2001 r. ani ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi z 2013 r., mimo że w tym czasie nastąpiło wiele zasadniczych zmian w ustawodawstwie unijnym i polskim dotyczącym badanej regulacji. Mowa przede wszystkim o wprowadzeniu pakietu zmian w dyrektywie w sprawie odpadów oraz dyrektywie dotyczącej opakowań i odpadów opakowaniowych, wprowadzających rozwiązania mające na celu realizację unijnej ambicji przejścia na gospodarkę obiegu zamkniętego, której celem jest minimalizowanie ilości wytwarzanych odpadów oraz wykorzystywanie ich jako zasobu dzięki procesom recyklingu.

Ciągły wzrost ilości wprowadzanych na rynek opakowań i powstających z nich odpadów opakowaniowych skutkuje tym, że Wspólnota Europejska musi stawiać sobie coraz ambitniejsze cele w zakresie ograniczenia ilości wprowadzanych do obrotu opakowań i wytwarzanych z nich odpadów opakowaniowych.

Zasada rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) zobowiązuje producentów właśnie do ponoszenia finansowej lub finansowej i organizacyjnej odpowiedzialności za sprzedawane przez nich produkty, w tym opakowania; także na etapie, kiedy stają się one odpadem. Zmusza przedsiębiorców do uwzględniania w decyzjach biznesowych również aspektów środowiskowych odnoszących się między innymi do opakowań i powstałych z nich odpadów, a to wymaga znajomości obowiązujących w tym obszarze przepisów. Źródła motywacji polskiego ustawodawcy w uregulowaniu kwestii dotyczącej odpadów i odpadów opakowaniowych należy upatrywać w ustawodawstwie unijnym. Polska, chcąc stać się prawowitym członkiem Wspólnoty Europejskiej, musiała zharmonizować swój porządek prawny z obowiązującymi w Unii Europejskiej regulacjami. Jedną z takich regulacji były przepisy dotyczące odpadów, w tym odpadów opakowaniowych oraz opakowań.

Pierwszą polską ustawą, która miała uregulować powyższą kwestię, była ustawa o obowiązkach przedsiębiorców. Jej projekt został zgłoszony przez Radę Ministrów 15 maja 2000 r. Zakładał, że ustawa będzie się składała z 39 artykułów i wejdzie w życie 1 stycznia

2001 r. Ustawa została jednak finalnie uchwalona dnia 11 maja 2001 r. i weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r., tak by zapewnić odpowiednie *vacatio legis* umożliwiające przedsiębiorcom przygotowanie się do realizacji nowych obowiązków. Drugą ustawą była Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, która weszła w życie także 1 stycznia 2002 r. Obie ustawy były wielokrotnie nowelizowane aż do 2013 r., kiedy została uchwalona ustawa o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, która uchyliła ustawę opakowaniową z 2001 r. i w zasadniczy sposób zmieniła ustawę o obowiązkach przedsiębiorców. Sformułowane w 2001 r. przepisy, prócz zharmonizowania polskiego ustawodawstwa z ustawodawstwem Unii Europejskiej, miały na celu stworzenie mechanizmów, które zapewnią ochronę środowiska przed odpadami opakowaniowymi poprzez określenie wymagań stawianych opakowaniom oraz sposobów postępowania z odpadami opakowaniowymi. Autorka niniejszej pracy jest radcą prawnym i od 2005 r. zajmuje się, w ramach wykonywanego zawodu, przepisami dotyczącymi opakowań i opadów opakowaniowych, świadcząc w tym zakresie pomoc prawną na rzecz organizacji odzysku i przedsiębiorców. Wieloletnie doświadczenia praktyczne w stosowaniu przepisów u.op. ujawniły szereg problemów związanych z ich interpretacją i stosowaniem. Śledzenie motywacji, jakie kierują polskim ustawodawcą w projektowaniu kolejnych zmian przepisów dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych, oraz sposób prowadzenia procesu legislacyjnego związanego z kolejnymi zmianami doprowadziły autorkę do przekonania, że opakowania i odpady opakowaniowe są jedną z kluczowych kwestii środowiskowych, społecznych i ekonomicznych, jak również rosnącym problemem, z uwagi na coraz większą ilość wytwarzanych w Europie każdego roku opakowań i odpadów opakowaniowych. W związku z tym tak polityka unijna, jak i ustawodawstwo unijne dotyczące odpadów opakowaniowych przez lata musiało i nadal musi ewoluować, by nadążyć za zmieniającą się rzeczywistością. Cele prawa unijnego i narzędzia ich realizacji w zakresie odpadów opakowaniowych muszą się zmieniać, a ze względu na to, że mają wpływ na przepisy krajowe, zmianie musi podlegać także polskie ustawodawstwo.

W wyniku tych doświadczeń autorka niniejszej pracy postawiła pytanie badawcze, czy przepisy polskiej regulacji prawnej dotyczącej opakowań i opadów opakowaniowych są skuteczne, ponieważ realizują cele jakie stawia ustawodawca, skoro tak często się zmieniają i nie są zrozumiałe dla podmiotów je stosujących.

Następstwem tak postawionego pytania badawczego jest postawienie tezy badawczej: realizacja celów określonych w u.op. oznacza, że normy prawne u.op. są skuteczne.

Wokół tak sformułowanej tezy badawczej został zorganizowany proces badawczy odzwierciedlony w poszczególnych rozdziałach niniejszej dysertacji.

W niniejszej pracy poszukuje się zatem odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy ustawodawstwo polskie w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych spełnia stawiane przed nim cele, a zatem czy jest skuteczne w ich realizacji?
2. Jak ewolucja celów ustawodawstwa unijnego w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych wpływa na cele i narzędzia ich realizacji w polskich przepisach?
3. Jakimi instrumentami organy administracji publicznej realizują stawiane przed nimi zadania w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych?
4. Czy zadania wyznaczone organom administracji i instrumenty, w jakie zostały wyposażone, pozwalają na realizację stawianych im celów, a zatem czy polskie przepisy w zakresie odpadów opakowaniowych można uznać za skuteczne?
5. Czy polskie przepisy nadążają za zmianami unijnymi i czy jakość prawodawstwa krajowego zapewnia realizację celów unijnych i polskich w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych?

2. Metody badawcze

W pracy zastosowano przede wszystkim prawno-dogmatyczną metodę badawczą. W celu ustalenia rzeczywistej treści analizowanych tekstów prawnych korzystano z wykładni logiczno-językowej bazującej na interpretacji przepisów prawnych przy wykorzystaniu reguł znaczeniowych i konstrukcyjnych właściwych dla języka prawnego i naturalnego oraz reguł poprawnego myślenia, a także korzystano z wykładni celowościowej, za pomocą której możliwe było ustalenie znaczenia przepisu z uwzględnieniem celu przyświecającego ustawodawcy. W uzupełnieniu do dokonywanych w ten sposób analiz korzystano z dorobku doktryny i orzecznictwa.

W początkowych rozważaniach, w szczególności w pierwszym rozdziale pracy, zastosowanie znalazła także metoda teoretyczno-prawna, bazująca na literaturze przedmiotu. Przeprowadzone w ten sposób analizy pozwoliły na określenie sposobu definiowania związanych z tematyką pracy pojęć.

Analizy dotyczące praktycznych aspektów stosowania analizowanego zespołu norm prawnych zostały także oparte na praktycznych doświadczeniach autorki wynikających z wieloletniego świadczenia pomocy prawnej w ramach zawodu radcy prawnego na rzecz organizacji odzysku opakowań i przedsiębiorców. W tym zakresie posiłkowo wykorzystane zostały faktyczne przypadki, prawdziwe pytania zadawane autorce podczas szkoleń,

opracowywane opinie prawne, postępowania administracyjne, w których autorka reprezentowała organizacje odzysku lub przedsiębiorców.

Autorka, analizując zespół norm prawnych, korzystała z dorobku nauki prawa administracyjnego dotyczącego zarówno samej normy prawnej, jak i rozumienia tej normy, a także struktury badanych norm, ich klasyfikacji. Zajmuje się także genezą, stanowieniem, przestrzeganiem i stosowaniem przepisów prawa administracyjnego. Jej celem jest nie tylko poznanie norm prawnych i ustalenie istniejących pomiędzy nimi zależności, ale także warunków ich urzeczywistniania, określenie skuteczności i ustalenie wszystkich następstw ich obowiązywania – zarówno prawnych, jak i pozaprawnych. Dodatkowo, dla zobrazowania sytuacji faktycznej, autorka posługiwała się danymi statystycznymi dotyczącymi opakowań i odpadów opakowaniowych publikowanych w raportach GUS, w bazie danych o produktach i opakowaniach, danych sprawozdawanych przez Polskę do Komisji Europejskiej, danych zawartych w Krajowych Planach Gospodarki Odpadami. Dodatkowo autorka wykorzystała dane z raportu z badania jakościowego i ilościowego konsumentów jak i producentów przygotowanego w ramach kampanii „Opakowanie w sam raz”, której jest pomysłodawczynią.

3. Struktura pracy.

Praca składa się ze wstępu, sześciu rozdziałów oraz zakończenia. Rozdział pierwszy pt. *Skuteczność prawa w ujęciu teoretycznym* ma charakter wprowadzający, a jego celem jest przedstawienie teoretycznych rozważań na temat skuteczności prawa, które dają autorce podstawę do zdefiniowania elementów, na podstawie których będzie analizowała skuteczność przepisów ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. Drugi rozdział został zatytułowany *Zagadnienia terminologiczne. Zakres podmiotowy i przedmiotowy* i zawiera usystematyzowanie pojęć charakterystycznych dla analizowanej regulacji. Przedmiotem rozważań zawartych w rozdziale trzecim zatytułowanym *Cele w zakresie odpadów opakowaniowych* jest przedstawienie celów, których realizacji podejmuje się pośrednio i bezpośrednio polski ustawodawca, z dokonaniem ich podziału na cele wynikające z dokumentów politycznych i normatywnych obowiązujących w Unii Europejskiej i Polsce.

W rozdziale czwartym zostały przedstawione obowiązki adresatów analizowanych norm prawnych.

Następnie w rozdziale piątym analizie poddano zadania, jakie mają do zrealizowania w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych określone organy administracji. Rozdział

szósty to z kolei analiza instrumentów prawno-administracyjnych, w jakie zostały wyposażone organy administracji dla realizacji opisanych w rozdziale piątym zadań.

Na zakończenie pracy autorka rozważa, czy dokonane we wcześniejszych rozdziałach ustalenia i oceny są możliwe do praktycznego wykorzystania, podejmując się sformułowania postulatów i rozwiązań z zakresie stanowienia i stosowania prawa.

Praca doktorska obejmuje stan prawny na dzień 31 marca 2023 r.